

Ekonomirapporten.

OM KOMMUNERNAS OCH LANDSTINGENS EKONOMI
- DECEMBER 2010

Sveriges Kommuner och Landsting

Ekonomirapporten, December 2010

2010



Ekonomirapporten.

OM KOMMUNERNAS OCH LANDSTINGENS EKONOMI
- DECEMBER 2010

Upplysningar om innehållet:

Annika Wallenskog tfn 08-452 77 46

Bo Legerius tfn 08-452 77 34

Stefan Ackberby tfn 08-452 77 28 (*Vargen som inte kom*)

Derk de Beer tfn 08-452 77 42 (kvalitet och kostnader)

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

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

Mona Fridell tfn 08-452 79 10 (pedagogisk verksamhet)

Håkan Hellstrand tfn 08-452 78 19 (arbetsmarknad)

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

Niclas Johansson tfn 08-452 77 49 (kommunernas ekonomi)

Mats Kinnwall tfn 08-452 73 55 (chefsekonomens slutsatser)

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 (*Lyft blicken!*)

Peter Sjöquist tfn 08-452 77 44 (omsorg om funktionshindrade)

Siv Stjernborg tfn 08-452 77 51 (pensioner)

Åsa Sandgren Åkerman tfn 08-452 76 64 (läkemedel)

Maj-Lis Åkerlund tfn 08-452 77 54 (hemsjukvård)

Sveriges Kommuner och Landsting

118 82 Stockholm Besök Hornsgatan 20

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

www.skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting

1:a upplagan, december 2010

Grafisk form och produktion Elisabet Jonsson

Omslagsillustration Jan Olsson Form & illustration AB

Tryck Ljungbergs Tryckeri AB, Klippan

Papper Scandic2000 White 240 gr (omslag), Maxioffset 120 gr (inlaga)

Typsnitt Chronicle och Whitney.

ISBN 978-91-7164-610-1

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 2 december. De sträcker sig fram till år 2015. Resultaten för sektorn år 2009 och 2010 tillhör de bästa på många år, trots finanskrisen, främst som en följd av tillfälliga faktorer. Inför år 2011 försämras förutsättningarna; en av de främsta orsakerna är avvecklingen av konjunkturstödet under 2011 och 2012. Prognosen 2011 visar ändå ett överskott i sektorn på 7 miljarder kronor. Åren efter 2011 redovisar vi en kalkyl för hur sektorns resultat utvecklas om verksamheten ökar enligt historisk trend och om statsbidragen ökar i takt med skatteunderlaget.

Rapporten är utarbetad av tjänstemän inom förbundets sektion för ekonomisk analys. Rapporten är en tjänstemannaprodukt och har inte varit föremål för politiska ställningstaganden. De personer som har deltagit i arbetet och som kan svara på frågor framgår i en förteckning på sidan 2 av rapporten. Även andra medarbetare inom Sveriges Kommuner och Landsting har bidragit med fakta och värdefulla synpunkter. Jag vill rikta ett varmt tack till dem samt till de kommuner och landsting som bidragit med underlag till rapporten!

Stockholm i december 2010

Annika Wallenskog

Sektionen för ekonomisk analys

Innehåll

5	Chefsekonomens slutsatser
11	Samhällsekonomin
11	Global återhämtning i otakt
14	Svensk ekonomi växer i rekordfart
17	Den starka utvecklingen på arbetsmarknaden fortsätter
20	Löner och priser
21	Skatteunderlaget och sektorns intäkter
23	Offentliga finanser förbättras i takt med återhämtningen
25	Aktuella frågor
25	Vargen som inte kom
28	Lyft blicken – vargen kommer smygande!
30	Tjänstepensioner i kommuner och landsting
33	Stora förändringar inom regiontrafiken
36	Huvudmannaskap för hemsjukvård
37	Kommunernas ekonomi
37	Starka resultat i kommunerna trots krisen
39	Begränsat utrymme framöver trots uppräknade statsbidrag
42	Utmaningar och möjligheter framöver
47	Kommunal verksamhet i förändring
51	Landstingens ekonomi
51	Förändrade ekonomiska förutsättningar
52	Landstingens ekonomi de närmaste åren
58	Kostnadsreducering och strukturomvandling i krisens spår
63	Appendix

Chefsekonomens slutsatser

Efter två år med stora överskott försämras förutsättningarna i kommuner och landsting inför 2011 då pris och löner ökar mer än intäkten från skatter och bidrag, men tack vare de starka resultaten i år beräknas sektorn klara plusresultat fram till och med år 2013. Risken att även Sverige dras med i den svaga omvärldskonjunkturen med konsekvenser för kommunsektorns skatteintäkter går dock inte att bortse ifrån.

De senaste årens utveckling har varit synnerligen dramatisk såväl i den globala ekonomin som i Sverige. Efter att den finansiella oron utvecklades till en fullskalig global finanskris i samband med kollapsen för den amerikanska investmentbanken Lehman Brothers i september 2008 blev det tvärstopp i det finansiella systemet och därmed i världskonjunkturen. Aldrig tidigare i modern tid, åtminstone sedan den stora depressionen på 1930-talet, har den ekonomiska aktiviteten rasat så snabbt och så djupt som under slutet av 2008 till början av 2009.

Ner som en pannkaka...

I kölvattnet av kollapsen i den ekonomiska aktiviteten följde ofrånkomligen en snabb försämring av arbetsmarknadsläget, även i Sverige. När prognoserna var som mest negativa under 2009 trodde många bedömare, inklusive Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), regeringen med flera, att sysselsättningen skulle komma att falla med närmare 300 000 personer och att arbetslösheten skulle närma sig 11 procent.

Det snabba omslaget i konjunkturen och i synen på sysselsättningsutvecklingen föranledde även förbundet att drastiskt revidera sina prognoser för

den finansiella utvecklingen inom kommunsektorn. Från att förutspå rejäl tillväxt i skatteunderlaget och betydande överskott svängde pendeln snabbt. Under 2009 räknade vi med att sektorn skulle redovisa röda siffror vid årets slut.

...och upp som en sol

Om fallet i ekonomin blev betydligt mer dramatiskt än de allra flesta räknat med kan detsamma, lyckligtvis, även sägas om det senaste årets återhämtning. Istället för en utdragen period med svag ekonomisk aktivitet vände således de flesta ekonomier uppåt under slutet av 2009 och återhämtningen har fortsatt under 2010. I det sammanhanget har inte minst den svenska utvecklingen varit imponerande. Under det senaste året har svensk BNP återhämtat hela fallet och är nu i nivå med utgångsläget.

Det snabba omslaget har medfört att arbetsmarknaden utvecklats betydligt mindre svagt än befarat. Sedan vändningen hösten 2009 har sysselsättningen återhämtat mer än halva fallet och arbetslösheten har minskat från 9 till 8 procent sedan toppnivån under våren 2010. Eftersom sysselsättningen är nyckeln till skatteunderlaget har den snabba förbättringen på arbetsmarknaden och ljusnande utsikter för kommande år medfört att förbundets prognoser reviderats upp ordentligt sedan förra hösten.

Världskonjunkturen: En splittrad bild

Den starkaste tillväxtkraften finns i länder som Kina, Indien, Brasilien, vilka kommer att ge ett betydande bidrag till den globala tillväxten även kommande år.

I resten av världen går återhämtningen betydligt segare. Det traditionella loket för världsekonomin, USA:s privata konsumtion, saknar en stor del av det nödvändiga bränslet. På vår sida av Atlanten plågas många länder av underskotts- och skuldproblem i finanskrisens spår. Även om en ny finansiell kris är osannolik finns det skäl att räkna med en relativt svag återhämtning i många europeiska länder – Sveriges viktigaste handelspartners – eftersom den nödvändiga offentliga budgetsaneringen oundvikligen kommer att innebära en svag efterfrågeutveckling.

Bilden med en ovanligt svag ekonomisk motor i såväl USA som merparten av Europas ekonomier, möjligen med undantag av Tyskland och de nordiska länderna, innebär dåliga nyheter för starkt exportberoende ekonomier som Sverige. Samtidigt har vi goda förutsättningar på hemmaplan i förhållande till andra jämförbara länder. De offentliga finanserna är i god ordning, samtidigt som hushållens sparande är högt jämfört med många andra länder. Eftersom tilltron till de svenska statsfinanserna är stark drabbas vår ekonomi inte av den typ av misstroendedrivna ränteuppgångar som många europeiska länder just nu lider under. Den svenska finanspolitiken behöver därför inte stramas åt, till skillnad från i många andra länder. De svenska hushållen och företagen ser också ljus på framtiden.

Under 2010 växer BNP med imponerande dryga 5 procent, pådrivet av en stark återhämtning i exporten, en kraftig uppgång i lagerinvesteringarna men även av stark expansion bland hushåll, företag och den offentliga sektorn.

Även om vi inte kan räkna med samma styrka framöver gör vi ändå bedömningen att ekonomin kommer att växa med 3–4 procent per år under beräkningsperioden.

Med en så pass stark återhämtning i den reala ekonomin blir det även god fart på arbetsmarknaden. Vi räknar nu med att sysselsättningen i termer av antalet personer fortsätter att växa i en takt av cirka 1 procent per år medan arbetade timmar förväntas öka något långsammare. Det betyder att arbetslösheten gradvis pressas ner mot 6 procent de närmaste fem åren.

Det värsta är över men långt kvar till normalläget

Även om ekonomin kan förväntas växa de närmaste åren med ökad sysselsättning och skatteunderlag som följd, är läget långt ifrån normaliserat. Med förbundets prognoser uppnås inte balans i svensk ekonomi förrän 2015. Det går heller inte att bortse från risken att den pågående internationella skuldskrisen kan förvärras med konsekvenser även för vår del som följd. Det finns således all anledning att hålla beredskapen uppe!

Kommunsektorn redovisar stora överskott...

År 2010 är det andra året i rad med stora överskott i sektorn. År 2009 blev resultatet 13 miljarder och i år ser det ut att bli hela 19 miljarder för kommuner och landsting, trots finanskrisens effekter på den svenska ekonomin.

Det finns flera skäl till de stora överskotten. Kommuner och landsting lyckades snabbt upparbeta ett krismedvetande som medförde en återhållsamhet i konsumtion och nyanställningar, samtidigt som flera tillfälliga faktorer bidrog till att stärka resultaten. Premiefrielse från AFA Försäkring 2009 och 2010, återbetalning från förbundet 2009 och tillfälligt konjunkturstöd från staten har tillsammans stärkt resultatet för de två åren med nästan 25 miljarder.

En annan viktig faktor är att antalet arbetade timmar inte minskade i den utsträckning som befarades, något som i sin tur innebar att skatteunderlagsprognoserna fick revideras upp under loppet av år 2009. Ytterligare en effekt av konjunkturedgången blev att priser och löner ökade långsammare än beräknat, vilket gjorde att kommuner och landsting fick mer för sina pengar.

...vilket hjälper upp resultatet framöver

Det goda utgångsläget gör att sektorn beräknas klara ett överskott på 7 miljarder år 2011, trots att förutsättningarna försämras. År 2011 börjar det tillfälliga konjunkturstödet fasas ut samtidigt som skatteintäkterna fortfarande ökar svagt. Detta gör att intäkter från skatter och statbidrag inte kan finansiera pris- och löneökningar 2011, än mindre täcka de kostnadsökningar som kommer av förändringar i demografin. Befolkningens ålderssammansättning gör att främst landstingen de kommande åren har ett relativt högt kostnadstryck. Landstingens överskott beräknas krympa från 4,4 till 1,5 miljarder år 2011, något som innebär att nästan hälften av landstingen riskerar att få underskott. Kommunernas ekonomi är starkare och beräknas visserligen resultera i ett överskott på 5,5 miljarder år 2011, men det motsvarar inte nivån för god ekonomisk hushållning.

Underskott i lanstingen och kommunerna klarar knappt resultaten fram till år 2015

Vi baserar vår kalkyl för åren 2012 till 2015 på antagandet om att kostnaderna ökar i enlighet med historisk trend. Trots att en kostnadsökning enligt trenden innebär en volymökning på drygt en procent per år, utöver de krav som förändringen i befolkningens storlek och sammansättning ställer, beräknas sektorns andel av BNP vara i stort sett konstant fram till år 2015. Att volymen ökar trendmässigt beror på att allt fler uppgifter utförs. Förklaringen är delvis en ökad ambitionsnivå från kommunerna och landstingen själva men det handlar också om ökade statliga krav.

Sektorns uppdrag har utvidgats som en följd av statliga beslut. När staten fattar beslut om nya uppgifter för kommuner och lansting ska detta finansieras. Statbidragen har alltså successivt ökat, trots den modell som tillämpas i Sverige där statsbidragen inte räknas upp automatiskt, vilket på sikt urholkar värdet av bidragen.

I vår kalkyl ligger ett antagande om ökade statsbidrag i takt med skatteunderlaget från och med år 2012, något som våra beräkningar visar att staten har råd med. Det offentliga finansiella sparandet beräknas år 2015 vara 1,6 procent av BNP, 0,6 procentenheter högre än överskotts målet, trots att kommunsektorn visar ett negativt finansiellt sparande.

Kommunerna beräknas enligt denna kalkyl klara ett litet plusresultat, som dock markant understiger god ekonomisk hushållning, alla år fram till och med 2015 medan landstingen, vars ekonomi är betydligt bräckligare, får underskott redan från och med år 2012. Landstingen kommer därför tvingas att vidta kraftfulla åtgärder då resultatet snabbt faller ytterligare kommande år om inget görs.

Det går att bedriva verksamheten effektivare

De kommande åren innebär således relativt strama villkor, inte minst för landstingen. Förutsättningarna för sektorn i form av intäktsökningar från skatter och bidrag och kostnadsökningar i form av pris, löner, demografi och trend försämrats med 18 miljarder 2011 och 6 miljarder 2012. Vi visar dock i rapporten att det går att klara att bedriva verksamhet med hög kvalitet utan att ha höga kostnader. Det finns inga tydliga samband vare sig inom sjukvården eller inom skolan att en kommun eller ett landsting som har höga kostnader för en verksamhet också uppvisar ett bra resultat. Bristen på tydligt samband innebär dock inte nödvändigtvis att det går att genomföra neddragningar utan att det får konsekvenser för kvaliteten.

Sektorns ekonomi på längre sikt

Kostnaderna för pensioner i kommuner och landsting har liknats vid en bomb som är på väg att detonera. Kostnaderna för avtalspensionerna ökar under de närmaste åren då bromsen i det allmänna pensionssystemet slår till. Skälet är att före detta kommunalt anställdas avtalspensioner täcker upp för fallet i den allmänna pensionen. En annan orsak till ökningen är att sektorn lider av dubbla kostnader för pensioner. Dels belastar utbetalningarna från den gamla pensionskulden som hanteras ”pay as you go” sektorns kostnader, dels kostnadsförs intjänandet av nya pensioner direkt vid intjänandet. Trots att kostnaderna för den gamla pensionskulden är besvärlig för många kommuner och landsting är den ökande belastningen begränsad till ett skatteuttag på några tioöringar. Det stora problemet framöver är snarare hur välfärdstjänsterna ska finansieras på lång sikt.

Finansieringsproblemet baseras på att det är svårare att öka produktiviteten i tjänsteproduktion, som är den verksamhet kommunerna främst bedriver, jämfört med i varuproduktion. En omvårdnadstimme kan inte utföras på kortare tid än en timme och kunskap tar tid att lära ut. Det avgörande problemet är att efterfrågan ökar trots att välfärdstjänster fördyras i förhållande till annan produktion. Välfärdsfinansieringsberedningens rapport (*Framtidens utmaning*, Sveriges Kommuner och Landsting 2010) visar att volymökningen, tillsammans med förändringen i demografin, om 25 år kommer att ge ett underskott som motsvarar 13 kronor i ökat skatteuttag. För att undvika detta måste vi i god tid finna lösningar.

Samhällsekonomin

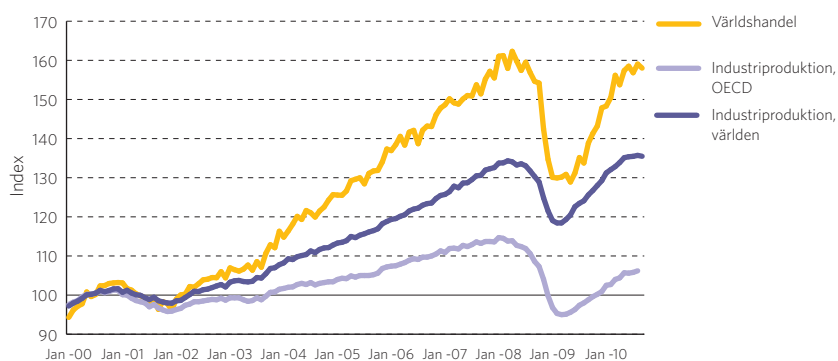
Sveriges BNP beräknas öka med över 5 procent i år. Trots att återhämtningen i de ”gamla” industriländerna är skakig, vilket håller tillbaka den svenska exporttillväxten. Bakgrunden till de mycket höga tillväxttalen är produktionsrasen i fjol och den kraftiga rekylen 2010. Trots återhämtningen blir skatteunderlaget i stort sett reellt oförändrat mellan 2008 och 2010. Även om tillväxten i år varit hög kvarstår alltjämt väsentliga obalanser. Resursutnyttjandet i stora delar av den svenska ekonomin är fortfarande lågt. Det innebär att det framöver finns en potential för fortsatt starka tillväxttal och en positiv utveckling på arbetsmarknaden. Statens finansiella sparande försämrades snabbt i samband med krisen, men återhämtar sig successivt och beräknas att uppgå till nästan 2 procent av BNP 2015. Staten har därmed råd att öka statsbidragen till kommunsektorn.

Global återhämtning i otakt

Återhämtningen fortsätter efter att finanskrisen tryckt ner den globala ekonomin i den djupaste konjunkturedgången sedan depressionen på 1930-talet. Även om det värsta nu är över gäller det att behålla perspektiven. Trots att flera ekonomier har studsat upp starkare än vad som kunde förväntas har världsekonomin i flera avseenden ännu inte nått de nivåer som rådde före krisen.

Stark återhämtning i världsekonomin men fortfarande ett tapp jämfört med före krisen. Världshandeln är fortfarande någon procentenhet lägre än innan krisen och industriproduktionen i OECD har 10 procent att hämta in. Samtidigt kan vi notera att den globala industriproduktionen nu är större än innan krisen, tack vare stark tillväxt utanför de traditionella industriländerna.

Diagram 1 • Global industriproduktion och varuhandel, volymförändring, perioden januari 2000-september 2010
Index, januari 2000 = 100



Källa: Reuters EcoWin.

En splittrad bild

Den starkaste tillväxtkraften finns även framöver i växande ekonomier som Kina, Indien, Brasilien med flera som ångar på av egen ”upphinnarkraft”. Vi räknar med att dessa länder, trots en relativt liten andel av världsekonomin, kommer att ge ett betydande bidrag till den globala tillväxten även de kommande åren.

I resten av världen går återhämtningen betydligt segare, i synnerhet i de ”gamla” industriländerna på ömse sidor av Atlanten. Det traditionella locket för världsekonomin, USA:s privata konsumtion, saknar en stor del av det nödvändiga bränslet. Hushållens förmögenheter har fallit kraftigt i kölvattnet av kollapsande fastighetspriser och ännu ser vi inga tydliga tecken på stabilisering av fastighetsmarknaden. Samtidigt har arbetslösheten bitit sig fast på mycket höga nivåer vilket bådär för fortsatt svag inkomstillväxt i USA som dessutom bågner under stora budgetunderskott. Det är därför sannolikt att USA så småningom kommer att behöva strama åt de offentliga budgetarna. Även Federal Reserve har begränsat handlingsutrymme eftersom styrräntan redan ligger nära noll. Det enda ytterligare centralbanken kan göra är att fortsätta sina försök att pressa ner obligations- och bostadsräntor genom att köpa finansiella tillgångar i den öppna marknaden. Effekten av dessa åtgärder är dock omstridd.

Sammantaget talar mycket för att USA:s återhämtning blir fortsatt relativt svag med historiska mått mätt. Vi räknar med en BNP-tillväxt på 2 1/2 procent de närmaste åren. Eftersom USA fortfarande är världens överlägset största ekonomi bådär detta för en relativt måttlig global konjunkturuppgång.

På vår sida av Atlanten plågas många länder av underskotts- och skuldproblem i finanskrisens spår. När fastighetsmarknaderna kollapsade och konjunkturen dök i länder som Irland och Storbritannien drabbades banksystemen av enorma kreditförluster. I flera andra länder, framförallt Grekland,

Portugal och Spanien hade dessutom kraftigt fallande räntor efter EMU:s bildande drivit på en dramatiskt ökad skuldsättning såväl hos hushållen som i staten redan innan den finansiella krisen.

För att undvika systemhotande bankkonkurser tvingades regeringarna i de skuldsatta länderna att plocka in de dåliga lånen i de offentliga balansräkningarna. Underskottsländerna har straffats med höga räntor vilket skapat akuta problem för Grekland under våren och, på senare tid, också för Irland. Risken är inte obetydlig att oron sprider sig även till Portugal, Spanien och möjligen andra länder, med stora konvulsioner i det finansiella systemet som följd. Skulle detta ske blir konsekvenserna oöverblickbara även för andra länder som inte lider av akuta statsfinansiella problem. En ny finansiell kris är emellertid inte det mest sannolika scenariot, i synnerhet som alla viktiga aktörer och institutioner är väl medvetna om riskerna och beredda att vidta kraftfulla åtgärder. De senaste veckorna har också EU och IMF ställt upp med ett gigantiskt stödpaket för Irland på 85 miljarder euro, vilket nästan motsvarar halva landets BNP.

Även om en ny finansiell kris är osannolik finns det skäl att räkna med en relativt svag återhämtning i många europeiska länder – Sveriges viktigaste handelspartners – eftersom den nödvändiga offentliga budgetsaneringen oundvikligen kommer att innebära en svag efterfrågeutveckling. Detta gäller naturligtvis i länder med akuta statsfinansiella problem som kräver drakoniska åtgärder som Grekland, Irland, Portugal, Spanien och Storbritannien men även i länder där budgetsituationen är mindre akut, som Frankrike och Tyskland, väntar åtstramningar.

Det finns emellertid även faktorer som talar för en starkare global utveckling, inte minst det mycket låga ränteläget i icke skuldyngda länder. Räntorna kan förväntas förbli relativt låga, även om en gradvis ränteuppgång är att räkna med de närmaste åren. Vi räknar dock inte med att ”stora” centralbanker som ECB och Federal Reserve börjar höja sina styrräntor förrän under slutet av 2011 till början av 2012, vilket bådar för endast långsamt stigande obligationsräntor i resten av världen.

Tabell 1 • BNP-tillväxt i omvärlden åren 2008–2011

Procentuell förändring

	2008	2009	2010	2011
USA	0,0	-2,6	2,6	2,2
EU	0,7	-4,1	1,9	1,8
Kina	9,1	8,7	10,5	9,5
Världen	3,0	-0,8	4,6	4,0
Exportvägd BNP*	0,8	-3,3	2,5	2,5
Sverige	-0,6	-5,3	5,5	3,9

*BNP-utvecklingen i ett antal länder viktade med deras respektive betydelse som mottagare av svensk export.

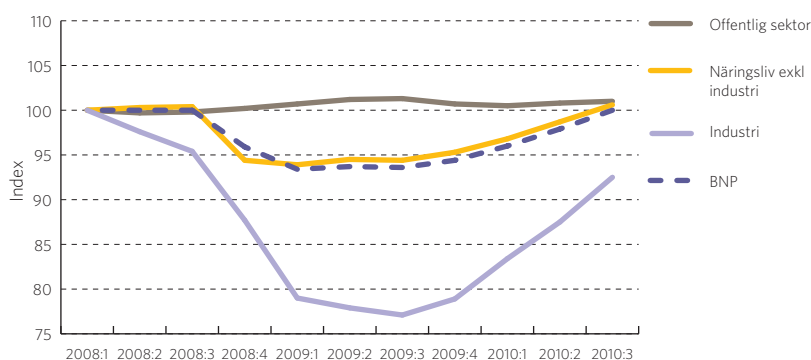
Källor: Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Sveriges större beroende av de ”gamla” industriländerna håller tillbaka den exportvägda efterfrågan.

Svensk ekonomi växer i rekordfart

Återhämtningen i den svenska ekonomin har under 2010 varit mycket stark. BNP har under årets första tre kvartal ökat runt 8 procent uppräknat till årstakt. Särskilt uttalad har återhämtningen varit i industrin, som under finanskrisen fick se sin produktion minska med en dryg femtedel (diagram 2).

Diagram 2 • Svensk produktion, första kvartalet 2008 till och med tredje kvartalet 2010
Index, första kvartalet 2008 = 100



En betydande återhämtning har skett inom såväl industrin som inom övrigt näringsliv.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Att BNP redan i år är tillbaka på samma nivå som före finanskrisen är en betydande framgång men inte liktydigt med att svensk ekonomi har återfått balans och att lågkonjunkturen skulle vara över. Nej, alltså kvarstår betydande obalanser på såväl arbetsmarknaden som i många företag. Normalt växer den svenska ekonomin sammantaget med omkring 2 procent per år. Att BNP i år nått samma nivå som 2008 kan därför likställas med ett tapp i produktionen på 4 procent. Det innebär att det fortfarande är en bra bit kvar innan lågkonjunkturen är till ända.

Som framgår i diagram 2 har produktionen i näringslivet förutom industrin nått tillbaka till 2008 års nivå, men för industrin återstår en del. Både systersektorn och produktivitet har fallit mycket kraftigt i industrin, återhämtningen av produktionen under 2010 baseras i huvudsak på en ökad produktivitet. I övrigt näringsliv har produktivitetens utveckling varit svagare, produktiviteten är fortfarande lägre än före krisen. Det innebär att det finns en betydande potential inte enbart i industrin utan också i stora delar av övrigt näringsliv för en fortsatt hög tillväxt av produktivitet och därmed även av produktion.

Efterfrågetillväxten mattas – men blir ändå fortsatt stark

Industrins produktionstillväxt beror på en ytterligt snabb återhämtning av svensk export. Efter ett fall på drygt 13 procent väntas exporten i år växa med omkring 11 procent. Den svenska exportens ned- och uppgång överensstämmer i allt väsentligt med världshandelns utveckling under motsvarande period (se tidigare diagram 1). En relativt begränsad tillväxt i omvärlden framöver

Tabell 2 • Försörjningsbalans, åren 2008-2011

Procentuell förändring

	2008	2009	2010	2011*
Hushållens konsumtion	0,0	-0,4	3,6	3,5
Offentlig konsumtion	1,0	1,7	2,0	0,6
Stat	0,0	1,2	3,5	0,8
Kommuner	1,4	1,9	1,4	0,6
Fasta bruttoinvesteringar	1,4	-16,3	5,5	8,5
Lagerinvesteringar**	-0,4	-1,7	2,2	-0,3
Export	1,7	-13,4	11,1	8,3
Import	3,5	-13,7	13,0	7,5
BNP	-0,6	-5,3	5,5	3,9

*2011 avser kalenderkorrigerade värden. **Bidrag till BNP-tillväxten, procentenheter.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

innebär att ökningstakten blir mer måttlig. En mer dämpad exporttillväxt innebär att också BNP:s tillväxt mattas något.

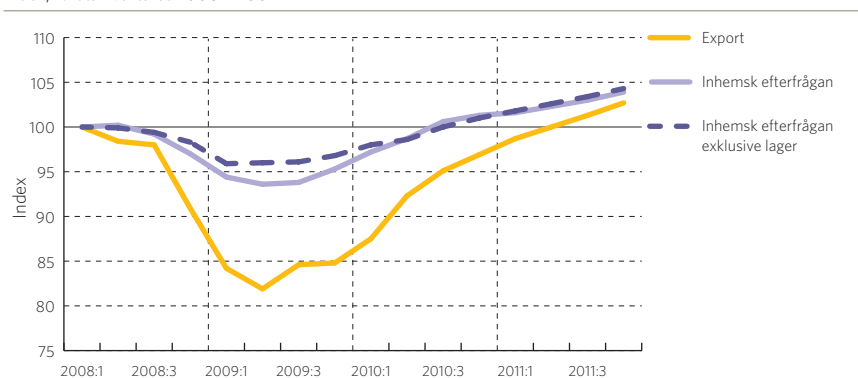
Inte enbart exporttillväxten utan också tillväxten i inhemsk efterfrågan beräknas utvecklas långsammare framöver. Det beror i huvudsak på att det lageromslag som skett är av tillfällig natur. Övergången från omfattande lagerneddragningar 2009 till en lageruppyggnad 2010 har inneburit ett betydande tillskott till efterfrågan i år. Med mer måttliga lagerökningar framöver blir lagrens effekt på efterfrågan fortsättningsvis istället svagt negativ (diagram 3).

Investeringar lyfter rejält nästa år

Det är emellertid inte enbart lagren som bidragit till att inhemsk efterfrågan under innevarande år har tagit fart. En annan förklaring är den uppgång som skett i investeringarna och inte minst i bostadsbyggandet. Den dåliga tillgången på krediter under finanskrisens mest kritiska skede innebar att många investeringar stannade av eller helt uteblev. Den allmänna oron och de dystra framtidsutsikterna bidrog förstås också till att dämpa intresset för att investera. Under senare delen av 2009 och under loppet av i år har dessa för-

Diagram 3 • Efterfrågan på svensk produktion åren 2008-2011

Index, första kvartalet 2008 = 100

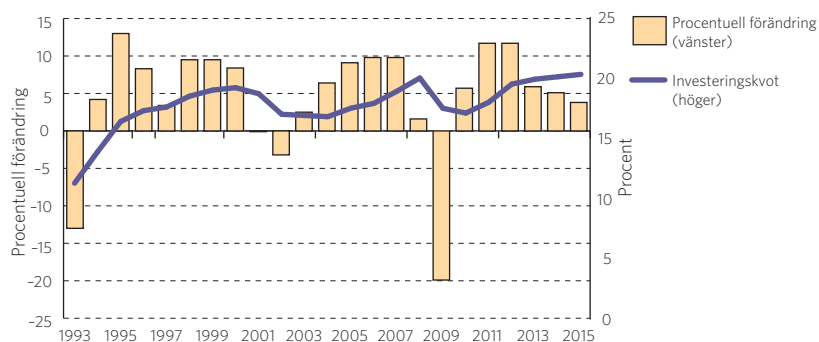


Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Årets starka BNP-tillväxt sammanhänger med en mycket stark efterfrågeutveckling. Inte minst lageromslaget har gett ett betydande bidrag till efterfrågan. Även 2011 bedöms utvecklingen av export, investeringar och privat konsumtion bli stark.

Inhemsk efterfrågan har återhämtat hela raset redan i år men exporten är först nästa år tillbaka på samma nivå som 2008.

Diagram 4 • Näringslivets investeringar exklusive bostäder
 Procentuell förändring respektive procent



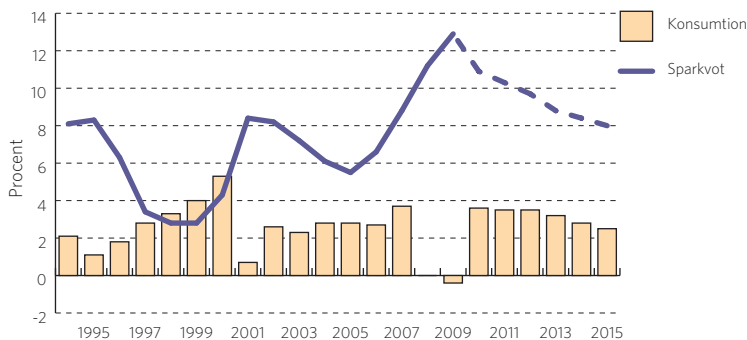
Näringslivets investeringar bedöms framöver öka snabbt. Bortfallet av investeringar blir därmed inte lika omfattande som i föregående konjunkturedgång.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

hållanden ändrats radikalt. De svenska företagen ser i dag betydligt ljusare på framtiden. Investeringarna har under det senaste halvåret ökat kraftigt och beräknas även framöver växa i snabb takt. Investeringskvoten, näringslivets investeringar exklusive bostäder satta i relation till näringslivets produktion antas på sikt nå tillbaka till 2008 års nivå (diagram 4). Även bostadsinvesteringarna förutsätts fortsätta utvecklas starkt.

Som framgår i diagram 4 förväntas nedgången i näringslivets investeringskvot under innevarande lågkonjunktur varken bli särskilt djup eller särskilt långvarig. Eventuella farhågor om att otillräckliga investeringar skulle begränsa företagets möjligheter till förbättrad produktivitet framstår mot denna bakgrund som överdrivna. Den starka investeringstillväxten fyller därmed en dubbel roll i återhämtningen framöver. Dels bidrar den till att hålla efterfrågetillväxten uppe och dels möjliggör den för företagen att kunna möta ökad efterfrågan med ökad produktion.

Diagram 5 • Hushållens konsumtion och sparande åren 1994-2015
 Procentuell förändring respektive procent av inkomst



Hushållens sparande är i utgångsläget mycket högt. En normalisering av sparatet ger utrymme för en förhållandevis stark konsumtionstillväxt framöver.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 3 • Hushållens inkomster och konsumtionsutgifter åren 2008–2015

Procentuell förändring

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Disponibel inkomst	3,2	1,6	1,2	2,9	2,8	2,1	2,3	2,1
Konsumtionsutgifter	0,0	-0,4	3,6	3,5	3,5	3,2	2,8	2,5
Sparande*	11,2	12,9	10,9	10,3	9,7	8,8	8,4	8,0
Räntebetalningar*	6,3	3,0	3,1	4,0	4,4	5,4	6,0	6,4
Reporänta december**	2,0	0,25	1,25	2,0	2,5	3,0	3,5	4,0

*Procent av hushållens disponibla inkomster. **Procent.

Källor: Statistiska centralbyrån, Riksbanken och Sveriges Kommuner och Landsting.

Fortsatta räntehöjningar begränsar utvecklingen av hushållens nettoinkomster. Gradvis når räntebetalningarna samma nivå som 2008.

Högt hushållsparande ger utrymme för ökad konsumtion

Framförallt är det utvecklingen av exporten och investeringarna inklusive lager som ligger bakom årets snabba BNP-tillväxt. Men hushållens konsumtionsutgifter har också på allvar tagit fart. Den starka konsumtionstillväxten i år ska ses mot bakgrund av den minskning som skett i hushållens konsumtionsutgifter 2008 och 2009. Den svaga konsumtionsutvecklingen dessa båda år i kombination med en förhållandevis stark inkomstillväxt innebar att hushållens sparande nådde mycket höga höjder (diagram 5).

Hushållens förväntningar om framtiden har i linje med företagens påtagligt ändrats i positiv riktning. I de enkäter som regelbundet görs om hushållens ekonomi och framtidsutsikter finns inte mycket som talar för att nuvarande mycket höga hushållssparande skulle bli bestående. En fortsatt osäkerhet om arbetsmarknadsläget i kombination med förväntningar om kommande räntehöjningar gör att neddragningen av sparandet emellertid förutsätts ske gradvis. Hushållens sparande kommer därmed att förbli högt under flera år framöver.

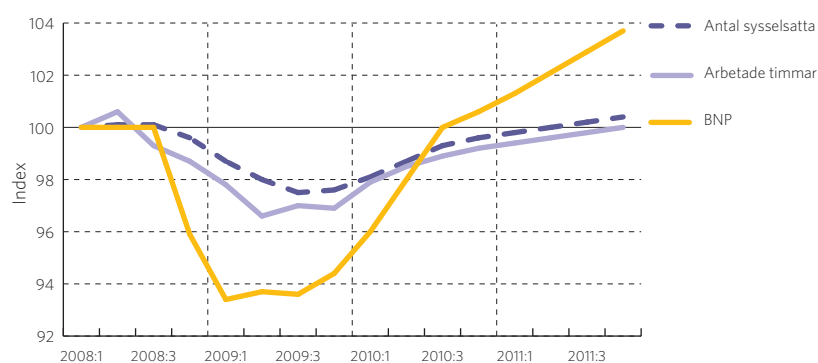
En normalisering av ränteläget bidrar till att utvecklingen av hushållens nettoinkomster hålls tillbaka. I år motsvarar hushållens ränteutgifter endast lite drygt 3 procent av hushållens disponibla inkomster. Fram till 2015 beräknas dessa utgifter växa till det dubbla. Det är en väsentlig ökning, men ungefär samma nivå som 2008 (tabell 3).

Den starka utvecklingen på arbetsmarknaden fortsätter

Trots att vi under den nu genomlidna krisen sett antalet sysselsatta minska med 160 000 och antalet arbetslösa öka med nästan lika många till 9 procent av arbetskraften blev nedgången liten jämfört med fallet i början av 1990-talet. Utvecklingen skiljer sig också i det avseendet att arbetskraften den här gången fortsatt att växa, vilket delvis kan förklaras med den förda politiken efter 2006. Den växande arbetskraften gör att arbetslösheten vänt nedåt relativt långsamt sedan årsskiftet.

På kort sikt bestäms sysselsättningsutvecklingen främst av hur efterfrågan i ekonomin förändras. Ökad efterfrågan från Sveriges exportmarknader, behov av lageruppbbyggnad, ökade investeringar och ökad efterfrågan hos hushållen driver sysselsättningsutvecklingen. Olika indikatorer pekar nu på en fortsatt växande efterfrågan och därmed förbättrad arbetsmarknad. Antalet

Diagram 6 • BNP och sysselsättning, säsongrensade värden åren 2008–2011
Index, första kvartalet 2008 = 100



Sysselsättningsnedgången blev hälften så stor som produktionsfallet. Återhämtningen blir å andra sidan betydligt långsammare. Först mot slutet av 2011 nås nivån före krisen.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

varsel är tillbaka på låga nivåer, antalet nyanmälda lediga platser är fler än för ett år sedan och företagens bedömningar av den framtida sysselsättningen är positiva.

Fallet i produktionen upphörde under första kvartalet 2009 och förbyttes i en svag ökning under resten av året. Antalet sysselsatta och arbetade timmar vände uppåt under andra halvåret i fjol, vilket var ovanligt tidigt i konjunkturuppgången (diagram 6), särskilt med tanke på att nedgången var begränsad jämfört med produktionen. Ökningen av antalet arbetade timmar hittills under 2010 har överträffat förväntningarna. Uppgången bedöms fortsätta under 2011, om än inte lika snabbt. Visserligen har produktionen stigit mer men rimligen ska ytterligare produktivitetstförluster hämtas tillbaka.

På längre sikt, spelar utbudet av arbetskraft en viktigare roll. Via lönebildningen anpassas lönenivåerna så att arbetsutbudet också resulterar i sysselsättning. Naturligtvis finns det fortfarande arbetslöshet, men den är strukturellt betingad och beror bland annat på hur väl löneförhandlingarna fungerar och hur regelverket för arbetslöshetsförsäkringen är konstruerat m.m. Det är därför naturligt att vi bortom 2011 antar att arbetsmarknaden, och resten av ekonomin, rör sig mot jämvikt. På arbetsmarknaden betyder det att antalet arbetade timmar närmar sig den nivå (potentiella timmar) som är förenlig med det uppsatta målet om 2 procent inflation. Vi antar att denna nivå

Tabell 4 • Nyckeltal för arbetsmarknaden åren 2008–2015
Procentuell förändring

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Arbetskraftsdeltagande*	80,7	80,2	80,7	80,8	81,1	81,4	81,9	82,3
Sysselsatta	0,9	-2,0	1,0	1,2	0,9	1,0	1,0	0,7
Medelarbetstid	-0,6	-0,6	0,6	-0,1	-0,2	-0,4	-0,4	-0,3
Arbetade timmar**	0,2	-2,6	1,6	1,1	0,7	0,7	0,7	0,4
Arbetslösa***	6,1	8,4	8,5	8,0	7,6	7,0	6,6	6,3

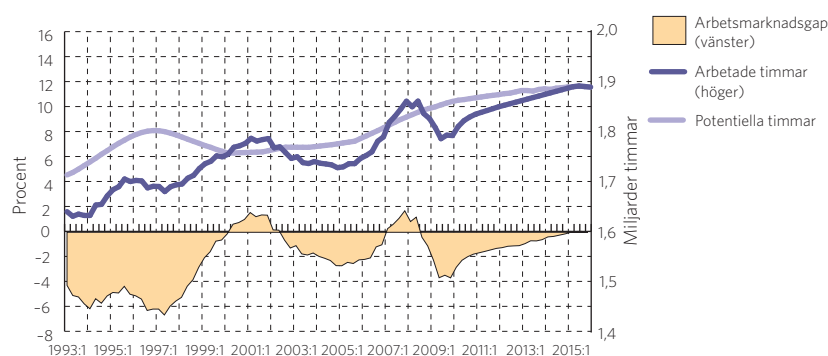
*Procent av befolkningen 16–64 år. **Kalenderkorrigerade. ***Procent av arbetskraften.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Arbetsmarknaden går mot jämvikt som uppnås 2015. Arbetskraftsdeltagandet stiger och arbetslösheten sjunker från dagens 8,5 procent till drygt 6 procent.

Diagram 7 • Arbetsmarknadsgap – arbetade timmar och potentiella timmar åren 1993–2015

Miljardier arbetade timmar respektive procent av potentiella timmar



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

nås första kvartalet 2015. Arbetslösheten uppgår då till 6,3 procent (jämviktsarbetslöshet) och arbetskraftsdeltagandet till 82,3 procent av befolkningen. Arbetskraftsdeltagandet stiger både på grund av den förda politiken och att befolkningssammansättningen förändras. Antalet arbetade timmar ökar i vår prognos med drygt 5 procent mellan 2009 och 2015 och antalet sysselsatta ökar med 275 000 (tabell 4). Av diagram 7 framgår hur arbetade timmar och potentiella timmar förändras mellan år 1993 och 2015 enligt vår prognos.

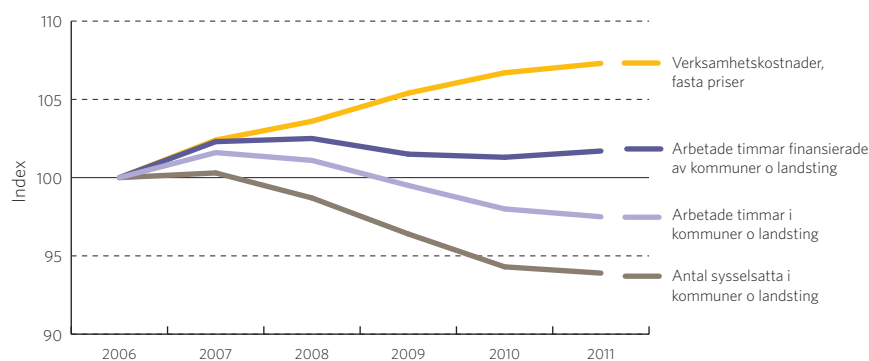
Ingen minskning av antalet i kommunalt finansierad sysselsättning

Det finns många olika sätt att beskriva hur kommunsektorns resurser för att bedriva verksamhet förändras över tiden. I diagram 8 redovisas några olika mått för perioden från 2006 till och med prognosen för 2011.

Antalet sysselsatta i kommuner och landsting har från 2006 till och med i år minskat med mer än 5 procent. Antalet arbetade timmar minskade också, men betydligt mindre. Medelarbetstiden har därmed ökat, vilket till stor del beror på minskad sjukfrånvaro.

Diagram 8 • Kommunalt finansierad sysselsättning respektive sysselsättning i egen regi, åren 2006–2011

Index 2006 = 100

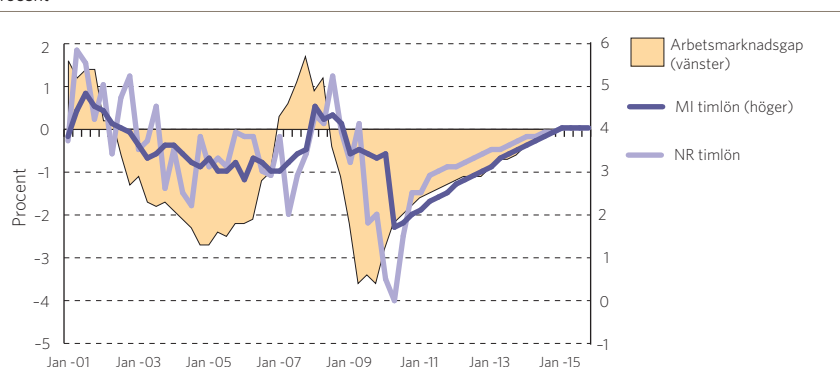


Källor: Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Vi räknar med en relativt långdragen process till dess arbetsmarknadsgapet sluts 2015. Skillnaden mellan kurvorna utgör det så kallade arbetsmarknadsgapet. Ett positivt gap (arbetade timmar är högre än potentiella timmar) innebär högkonjunktur och eventuellt överhettning på arbetsmarknaden. Ett negativt gap innebär lågkonjunktur och hög arbetslöshet. Gapet spelar stor roll för analysen av löneutvecklingen.

Totala kostnader för verksamhet i fasta priser har ökat med knappt 7 procent sedan 2006, det vill säga betydligt mer än arbetade timmar. Mellan 2010 och 2011 räknar vi med att både verksamhetskostnaderna och totalt arbetade timmar ökar med cirka en halv procent. Överföringarna till privata utförare bedöms fortsätta, vilket betyder att antalet arbetstimmar i kommunal egen regi minskar svagt.

Diagram 9 • Arbetsmarknadsgap och löneökningar åren 2001–2015
Procent



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Hög arbetslöshet har snabbt pressat ner löneökningarna. När arbetsmarknaden går mot balans sker en successiv ökning från runt 2 procent till upp mot 4 procent.

En ökande andel av den skattefinansierade kommunala verksamheten köps från privata entreprenörer. Om vi lägger till dessa arbetstimmar så finansierar kommuner och landsting totalt något fler timmar än 2006. Sektorns kostnader har dock ökat snabbare än antalet arbetstimmar. Att kostnaderna för personal ökar långsammare än övriga kostnader är inget nytt fenomen. Det är en trend som funnits sedan 1990.

Löner och priser

Det svaga arbetsmarknadsläget har bidragit till att påtagligt dämpa löneutvecklingen. Arbetsmarknadsgapet – skillnaden mellan antalet arbetade timmar och potentiella timmar – har stor inverkan på löneökningstakten. Positivt gap, som under högkonjunkturerna 2000–2001 och 2007–2008, innebar löneökningar på över 4–5 procent per år (diagram 9). Negativa gap med hög arbetslöshet har å andra sidan pressat ned ökningstakten till klart under 4 procent. De löneavtal som slöts under 2010 innebar avtalade löneökningar på runt 1,7 procent per år (2 till 2,5 procent inklusive löneglidning), ett resultat av den höga arbetslösheten som överskuggade förutsättningarna för avtalsrörelsen. I takt med att arbetsmarknaden förbättras och arbetslösheten minskar mot sin jämviktsnivå närmar sig löneutvecklingen återigen den långsiktiga nivå som bestäms av näringslivets prisökningar och produktivitet.

Som framgår av diagram 9 och tabell 5 uppmäts i Nationalräkenskaperna timlöneökningar på så lågt som noll till en procent under 2010. Skillnaden mot den av Medlingsinstitutet redovisade löneökningstakten förklaras till viss del av industrins krisavtal under 2009 med arbetstidsförkortningar som

Löneutvecklingen har dämpats påtagligt sedan högkonjunkturen på arbetsmarknaden runt årsskiftet 2008. I år är det en oförklarligt stor skillnad mellan statistik-källorna.

Tabell 5 • Löneökningar enligt olika källor åren 2008–2013
Procentuell förändring

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Medlingsinstitutet	4,3	3,4	2,2	2,3	2,8	3,3
Nationalräkenskaperna	4,4	2,8	1,0	2,9	3,3	3,6

Källor: Medlingsinstitutet och Statistiska centralbyrån.

Tabell 6 • Näringslivets priser och löner åren 2008–2015
Procentuell förändring

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Lön (inkl sociala avgifter)	3,9	2,2	0,0	2,9	3,3	3,6	3,8	4,0
Produktivitet*	-2,8	-5,2	5,6	4,0	3,6	3,6	3,6	3,6
Enhetsarbetskostnad*	6,9	7,8	-5,3	-1,1	-0,3	0,0	0,2	0,4
Förädlingsvärdespris	2,8	2,0	0,7	0,2	0,2	0,2	0,8	0,7
KPIF	2,7	1,9	2,0	1,2	1,2	1,2	1,7	2,0
KPI	3,4	-0,3	1,2	1,6	1,7	1,8	2,1	2,3

*Näringslivet exklusive finans- och fastighetsförvaltning.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Låga lönellyft i kombination med snabb produktivitetstillväxt gör att inflationen kan hållas låg.

bara delvis motsvarades av lönesänkningar och uppskjutna lönerrevisioner. NR-timlönen beräknas som kvoten mellan den totala lönesumman och antalet arbetade timmar, det innebär att den är relevant i samband med våra beräkningar av lönesumma och skatteunderlag. MI:s timlön ger däremot en bättre bild av den underliggande löneökningstakten.

Det senaste årets ekonomiska återhämtning har inneburit att näringslivets produktivitet ökat mycket snabbt efter fallet 2008 och 2009. I år beräknas produktiviteten i näringslivet exklusive finans- och fastighetsförvaltning öka med 5,6 procent. Även 2011 och åren därpå förväntas snabba ökningarna.

Den starka produktivitetstillväxten 2010 i kombination med en svag löneutveckling innebär att företagens enhetsarbetskostnader, det vill säga arbetskraftskostnader per producerad enhet, sjunker mycket snabbt. Det gör att företagens vinstläge förbättras.

Det tidigare raset i produktion och produktivitet har för många företag inneburit en kraftigt försvagad lönsamhet. Till viss del verkar företagen kompensera sig genom höjda priser. Prisökningstakten har fortsatt varit relativt hög trots den försvagning som skett i ekonomin. När nu efterfrågan och produktiviteten ökar mycket kraftigt kan företagens lönsamhet förbättras utan att priserna behöver höjas. Vår bedömning är att den underliggande inflationen (KPIF) framöver dämpas och att den under de närmaste åren kommer stabiliseras på en nivå strax över 1 procent (tabell 6).

Stigande räntor framöver innebär att konsumentpriserna (KPI) ökar mer än KPIF. Vår bedömning är att Riksbanken kommer att höja styrräntan i en takt av 0,5–0,75 procentenheter per år. I slutet av 2013 antas styrräntan nå 3 procent. Denna utveckling parallellt med höjda långräntor drar upp hushållens räntekostnader och därmed KPI. Inflationstakten ökar emellertid ganska långsamt. Inflationstakten enligt KPI beräknas först i början av 2014 nå över 2 procent.

Skatteunderlaget och sektorns intäkter

Efter ett par år med svag skatteunderlagstillväxt i konjunkturedgångens spår börjar vi kunna se en lite starkare underliggande utveckling 2011 men det dröjer ytterligare något år innan skatteunderlaget åter väntas växa i normal takt (tabell 7). Skatteintäkterna räcker därmed inte till för att kompensera för utfasningen av det tillfälliga konjunkturstödet till 2012.

Skatteunderlaget varierar inte lika mycket som BNP

Trots minskningen av arbetade timmar 2009 var skatteunderlaget i stort sett oförändrat i reala termer. Den kraftiga ökningen av ersättningarna till arbetslösa och större pensionsutbetalningar höll uppe skatteunderlaget. När sysselsättningen i år ökar i god takt ser skatteunderlaget ändå inte ut att ta fart. Det beror delvis på att den fortfarande svaga situationen på arbetsmarknaden leder till låga löneökningar. Det spelar också roll att sysselsättningsminskningen och börssraset medförde att den automatiska stabiliseringen, den så kallade bromsen, av allmänna pensioner utlöses 2010–2011, vilket leder till att pensionsinkomsterna minskar dessa år.

Tabell 7 • Skatteunderlagstillväxt samt bidrag från vissa komponenter
Årlig procentuell förändring och procentenheter

	2005-2008	2009	2010	2011	2011-2015
Faktisk skatteunderlagstillväxt, %	5,1	1,3	1,7	1,6	4,2
Underliggande skatteunderlagstillväxt*, %	5,0	1,6	2,4	3,1	4,2
Real skatteunderlagstillväxt, %	2,1	0,3	0,4	1,1	1,6
Bidrag till förändring, procentenheter					
Timlön	2,9	2,4	0,8	2,2	2,9
Sysselsättning	1,7	-2,2	1,2	0,8	0,5
Sociala ersättningar	0,4	2,0	0,1	-0,1	0,8
Övrigt	0,1	-0,9	-0,4	-1,3	0,0

* Exklusive effekter av ändrade skatteregler.

Källor: Skatteverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

Åren 2009–2011 är skatteunderlagstillväxten klen oavsett om man ser till faktisk, underliggande eller real utveckling. Det beror på svag utveckling på arbetsmarknaden, låga löneökningar och den så kallade bromsen i det allmänna pensionsystemet.

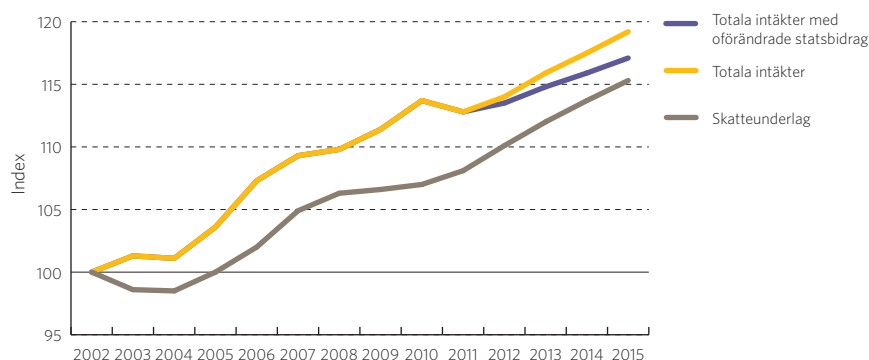
Vi räknar med att antalet arbetade timmar, tack vare en fortsatt konjunkturrell återhämtning på arbetsmarknaden, fortsätter växa snabbare än trendmässigt fram till 2015. Dock förutses skatteunderlaget inte nå upp till så hög ökningstakt som under den förra konjunkturuppgången. Detta förklaras i huvudsak av att sysselsättningen inte väntas öka i lika snabb takt som under perioden 2005–2008. Relativt låga prisökningar innebär ändå att skatteunderlagets reala tillväxttakt blir relativt god framöver.

Tillfälliga statsbidrag orsakar sen konjunktursvacka i totala intäkter

I syfte att värna välfärdens kärna höjdes statsbidragen till kommuner och landsting tillfälligt med 17 miljarder kronor 2010. Tack vare konjunkturstödet ökar sektorns totala intäkter efter justering för prisutvecklingen med nästan 2 procent i år, trots att skatteunderlaget nästan inte ökar alls reallt. Trots en återgång till snabbare ökning av skatteunderlaget kompenserar det inte inkomstbortfallet av konjunkturstödet. Därför minskar kommunernas och landstingens intäkter reallt 2011 och 2012, och blir endast obetydligt större än 2010 (diagram 10).

Diagram 10 • Real utveckling av skatteunderlag, totala intäkter inklusive uppräknade statsbidrag från och med 2012 samt exklusive uppräkning

Index 2002 = 100



Källa: Skatteverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

Konjunktstödet fasas ut 2011–2012. Skatteunderlagstillväxten dessa år är inte tillräckligt stark för att kompensera effekten av minskade statsbidrag, varför sektorns totala intäkter minskar realt 2011 och är kvar på 2010 års nivå 2012.

Offentliga finanser förbättras i takt med återhämtningen

Sveriges offentliga finanser befann sig i ett gynnsamt läge då den finansiella krisen bröt ut hösten 2008. Lågkonjunkturen och den expansiva finanspolitiken innebar emellertid en snabb försvagning till ett underskott på en procent av BNP 2009. Den kraftiga ekonomiska återhämtningen som vi nu ser beräknas minska underskottet i det finansiella sparandet till 0,4 procent av BNP i år men redan nästa år räknar vi med balans. Därefter förväntas de offentliga finanserna förbättras i takt med att ekonomin återhämtar sig, för att år 2015 uppvisa ett överskott motsvarande 1,6 procent av BNP (tabell 8).

I år och nästa år sjunker skattekvoten (skatter och avgifter som andel av BNP) till största delen på grund av en svag skatteunderlagstillväxt men även till följd av en utvidgning av jobbskatteavdraget i år och skattesänkningen för pensionärer 2011. Åren därefter är skattekvoten relativt stabil. Sett över perioden 2009–2015 minskar inkomsterna som andel av BNP med 1,5 procentenheter. Det finansiella sparandet förbättras ändå tack vare att utgifterna

Tabell 8 • Den offentliga sektorns finanser, åren 2009–2015

Procent av BNP

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Inkomster	52,2	51,3	50,4	50,6	50,8	50,7	50,7
varav skatter o avgifter	46,7	46,4	45,4	45,5	45,7	45,5	45,6
Utgifter	53,2	51,6	50,2	50,1	49,9	49,3	49,1
Konsumtion o investeringar	17,6	16,6	15,9	15,6	15,4	15,0	14,9
Hushållstransfereringar	31,1	30,3	29,6	29,6	29,5	29,3	29,3
Övriga transfereringar	3,2	3,4	3,4	3,4	3,4	3,3	3,3
Ränteutgifter	1,2	1,2	1,4	1,6	1,6	1,7	1,6
Finansiellt sparande	-1,0	-0,4	0,1	0,4	0,9	1,4	1,6
Maastrichtskuld	42,1	41,1	38,9	37,7	35,5	33,4	31,1

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

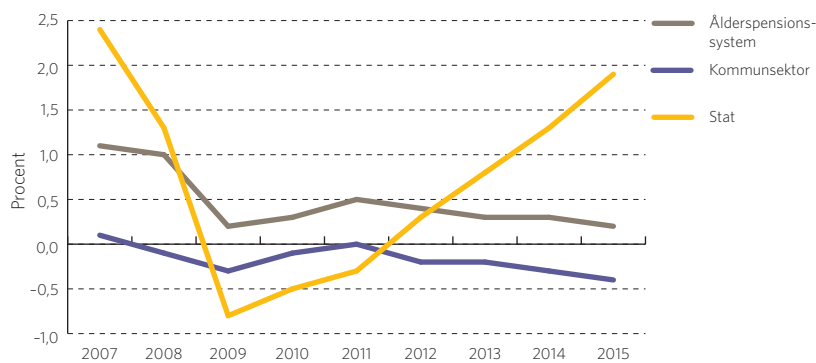
De offentliga finanserna förbättras i takt med den ekonomiska återhämtningen.

minskar snabbare än inkomsterna, mätt som andel av BNP. När fler är sysselsatta och lever på arbetsinkomster minskar kostnaderna för bidrag och transfereringar, som till exempel arbetslöshetsunderstöd, aktivitetsstöd och ekonomiskt bistånd. Hushållstransfereringarna minskar med närmare 2 procentenheter relativt BNP mellan 2009 och 2015. Även den offentliga konsumtionen och investeringar minskar sin andel av BNP. Att ränteutgifterna stiger som andel av BNP beror på stigande marknadsräntor.

De finansiella överskotten som uppstår framöver minskar den offentliga skuldsättningen. I kombination med en relativt stark BNP-tillväxt faller den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den så kallade Maastrichtskulden mätt enligt EU:s definition, till 31 procent av BNP 2015. Det är långt under EU:s gränsvärde på 60 procent av BNP.

Regeringen mål för den offentliga sektorns finansiella sparande är 1 procent av BNP över en konjunkturcykel. Vårt beräknade överskott på 1,6 procent, när ekonomin befinner sig i jämvikt 2015, innehåller således en säkerhetsmarginal till målet. I vår kalkyl ryms också en kommunal konsumtionsökning som uppgår till den historiska trenden på drygt 1 procent utöver de demografiskt betingade kraven på verksamhet. Sammantaget innebär det att kommunal konsumtion i genomsnitt ökar med 1,5 procent reallt mellan 2009 och 2015.

Diagram 11 • Finansiellt sparande i offentlig sektor åren 2007–2015
Procent av BNP



Statens finansiella sparande försämrades snabbt i samband med krisen, men återhämtar sig successivt och beräknas uppgå till nästan 2 procent av BNP 2015. Kommunsektorn får i stället ett successivt ökande underskott.

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

Det finansiella sparandet i staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet presenteras i diagram 11. Statens överskott uppgår till nästan 2 procent av BNP 2015, medan kommunsektorn har ett underskott trots att vi räknar med statsbidrag som växer i takt med skatteunderlaget från och med 2012. Staten har därmed råd att öka statsbidragen till kommunsektorn så att man kan upprätthålla höga ambitioner för välfärdstjänsterna, utan att äventyra överskottsmålet.

Aktuella frågor

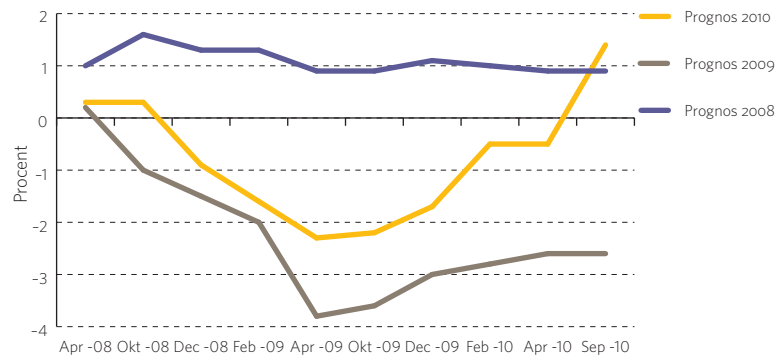
Vargen som inte kom

De senaste åren har varit en ovanligt turbulent period både för samhällsekonomin och för kommunsektorns ekonomi. Finanskrisen förändrade i ett slag förutsättningarna för världsekonomin. På senhösten 2008 såg det ut som om 2009 och 2010 skulle bli mycket svåra år som skulle kräva drastiska åtgärder för att behålla kommunsektorns ekonomi i balans. I *Ekonomirapporten – maj 2009* gjorde vi bedömningen att sektorn, trots höjda statsbidrag och dämpad kostnadsutveckling, skulle hamna på underskott 2009 och endast en miljard plus 2010. Nu kan vi, trots att kostnaderna ökat mer än vår prognos, konstatera att 2009 och 2010 kommer att gå till historien som de bästa åren på mycket länge sett till kommunsektorns ekonomiska resultat, med överskott på 13 respektive 19 miljarder kronor. I detta avsnitt skall vi belysa bakgrunden till omsvängningen och missbedömningen av sektorns ekonomi.

Oväntat stort BNP-fall 2009 men också snabbare återhämtning 2010

Hösten 2008 stod det klart att finansorn övergått till en akut kris som berörde hela det globala finansiella systemet. Successivt reviderades prognoserna ned och i april 2009 räknade förbundet med en tillväxt för BNP 2009 som var sex procentenheter lägre än ett år tidigare. I efterhand kunde vi konstatera att det stora fallet i BNP redan hade inträffat vid den tidpunkten och ekonomin långsamt börjat återhämta sig.

Diagram 12 • Sveriges Kommuner och Landstings prognoser 2008, 2009 och 2010
Förändring i procent av arbetade timmar



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

År 2008 beräknades en relativt konstant ökningstakt av antalet arbetade timmar fram till och med 2010. I prognosen från 2009 beräknades antalet arbetade timmar minska både under 2009 och 2010. Årets prognos visar att antalet arbetade timmar visserligen minskade från slutet av 2008 men inte alls i den utsträckning som vi prognostiserat. Under 2010 har antalet arbetade timmar dessutom börjat öka igen.

Till en början var bedömningen att krisen skulle bli långvarig. Erfarenheterna, inte minst från den svenska 1990-talskrisen, visade att det tar lång tid att ta sig ur finansiella kriser. I april 2009, då pessimismen var som störst, beräknades tillväxten vara mycket svag även 2010, med en arbetslöshet kring 11 procent. Återhämtningen blev dock starkare än prognostiserat, bland annat med stöd av en expansiv ekonomisk politik och en fallande kronkurs som stärkte konkurrenskraften. Den senaste tidens ekonomiska statistik tyder på att tillväxten blir högre än normalt, som en rekyl efter förra årets stora BNP-fall. Sveriges återhämtning har överraskat alla prognosmakare.

Starkare sysselsättning

Mot bakgrund av den ekonomiska krisen var det rimligt att förvänta sig stora negativa effekter för kommuner och landsting. Att i slutet av 2008 och början av 2009 varna för att "vargen kommer" var befogat. Men utöver att återhämtningen gick snabbare än väntat var det flera oförutsedda faktorer som kom att motverka effekterna av den ekonomiska krisen.

En av dessa var det förhållandet att sysselsättningen utvecklades bättre än vad som kunde förväntas med en så svag BNP-utveckling, på grund av att produktiviteten sjönk oväntat mycket.

Svagt skatteunderlag men ändå bättre än beräknat

Finanskrisen fick stort genomslag på skatteunderlag och skatteintäkter. I skatteunderlagsprognosen i april 2008 beräknades kommunsektorns skatteintäkter 2009 uppgå till 530 miljarder kronor. I den skatteunderlagsprognos som gjordes ett år senare hade siffran reviderats ned till 507 miljarder och även skatteintäkterna för 2010 reviderades ned. På motsvarande sätt har de senare mer optimistiska tillväxtprognoserna för 2010 gjort avtryck i skatteunderlaget som nu är några miljarder högre än vad som beräknades våren 2009 då budgetarbetet för 2010 inleddes.

Den kraftiga dämpningen av skatteintäkterna avspeglar utöver en svag sysselsättning även att löneökningstakten i samhället växlades ned 2009 med en dryg procentenhet. Detta gällde även för de kommunanställda och därmed

Diagram 13 • Förändring i skatteunderlag respektive kommunsektorns prisindex

Procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Med hänsyn tagen till skatteintäkternas "köpkraft", dvs. justerat för pris- och löne-kostnadsutveckling, steg skatteunderlaget realt sett 2009 trots fallet i sysselsättning. År 2009 skiljer sig därför från åren 2003 och 2004 då höga pris- och lönekostnader för kommuner och landsting bidrog till att skatteintäkternas "köpkraft" minskade, trots att skatteunderlaget nominellt sett ökade med mer än 2 procent.

kostnaderna för sektorns personal, vilket gjorde att sektorn kunde ha fler anställda för samma kostnad (diagram 13). Till detta kom den återbetalning för 2009 av premien för de anställdas avtalsförsäkringar som AFA-försäkring beslutade om i juni respektive oktober 2009. Premiesänkningen innebar lägre lönebikostnader med motsvarande 5 miljarder kronor och bidrog därmed till en betydligt bättre ekonomisk situation. Därutöver gjorde förbundet en återbetalning till medlemmarna år 2009 på 1 miljard kronor. Beskeden om att det skulle komma pengar från AFA och förbundet kom sent. Därför påverkades inte sektorns kostnader under året i någon betydande grad utan beloppen resulterade till stor del i bättre resultat.

Oväntad höjning av statsbidragen

När det stod klart att Sverige var på väg in i svår ekonomisk kris som inte minst skulle drabba kommunsektorn framförde förbundet krav på ökade statsbidrag. Enligt förbundets mening skulle det vara en effektiv finanspolitisk åtgärd som skulle underlätta för kommunsektorn att behålla en personalstyrka som kommer att behövas på längre sikt. I 2009 års vårproposition föreslog regeringen en höjning av de generella statsbidragen på 7 miljarder kronor för år 2010, varav 2 miljarder var ett tillfälligt konjunkturstöd och 5 miljarder avsåg en permanent höjning. Tillskottet bidrog till att förbättra förutsättningarna i planeringen inför kommande budgetår, men var otillräckligt för att förhindra nedskärningar och underskott i många kommuner och landsting.

I *Budgetpropositionen för 2010* föreslog regeringen en höjning av det tillfälliga konjunkturstödet med ytterligare 10 miljarder kronor¹. Höjningen var överraskande stor mot bakgrund av att utsikterna för 2010 då var på väg att förbättras. Med ett sammantaget tillskott på 17 miljarder och bättre skatteintäkter hade de ekonomiska förutsättningarna för 2010 radikalt förändrats då budgetarbetet i de flesta kommuner och landsting gick in i slutfasen.

1. Varav en miljard var ersättning för pandemivaccin.

Planeringsosäkerhet blir trovärdighetsproblem

Verksamheten i kommuner och landsting är till sin natur trögrörlig. Det tar tid att anpassa den till förändrade ekonomiska förutsättningar. Det är inte heller önskvärt att tillfälliga svängningar skall få genomslag i verksamheten. Behoven kvarstår oavsett konjunktur.

De senaste årens stora och hastiga förändringar har skapat trovärdighetsproblem för många ekonomer. Krissignalerna i slutet av 2008 och början av 2009, som gradvis förstärktes, ledde till att de flesta kommuner och landsting startade ett arbete med att ta fram besparingsåtgärder dels inför budgetåret 2009 men främst inför 2010. När de ekonomiska förutsättningarna sedan förbättrades efter sommaren 2009 undrade många om dessa åtgärder var nödvändiga, sett i perspektivet av de stora överskotten 2009 och 2010.

Det kan bli svårt att vinna trovärdighet i krav på att hålla nere kostnaderna 2011 och kommande år. De förändrade omständigheterna gjorde att problemen för 2010 försvann, men de kvarstår för 2011 och kanske än mer 2012.

Utöver problemen med styrningen kan stora svängningar i de ekonomiska planeringsförutsättningarna medföra att kommuner och landsting bidrar till att förstärka konjunkturen genom att skära ned i dåliga tider och expandera i goda. Regeringen har givit förbundets förre chefekonom Clas Olsson i uppdrag att lämna förslag på hur sådana sk procykliska variationer i kommuners och landstings verksamheter kan förebyggas. Det gäller bland annat utformningen av balanskravet och reglerna för den kommunala redovisningen, men innefattar även ett system för stabilisering av kommunsektorns intäkter över konjunkturcykeln. Sveriges Kommuner och Landsting, som länge efterlyst mer stabila planeringsförutsättningar, välkomnar denna utredning, men varnar för system som innebär att statens styrning av kommunsektorn blir större. En stabilisering bör i första hand ske inom ramen för kommunsektorns egna finansiella planering.

Kommunerna och landstingen klarade alltså den värsta krisen med rekordresultat, det blir en tuffare utmaning 2011 och 2012. Men hur ser de ekonomiska förutsättningarna ut i ett längre perspektiv?

Lyft blicken – vargen kommer smygande!

Välfärdens långsiktiga finansiering är en reell utmaning för kommunernas och landstingens kommande verksamheter, för samhället i stort, för politiska vägval men också pedagogiskt redan i dag. På vilken sikt ska vi beskriva ett långsiktigt och dessutom smygande problem?

I rapporten *Framtidens utmaning*² valde programberedningen ett tjugofemårigt perspektiv. Tillräckligt långt för att tidsmässigt belysa storleksordningen på finansieringsutmaningen, och förhoppningsvis tillräckligt nära för att verka vara inom räckhåll. Beredningens slutsats är att gapet mellan behov och offentliga resurser rör sig om 13 kronor uttryckt i kommunalskatt år 2035. Då inkluderas ambitionshöjningar av verksamheterna motsvarande en kostnadsökning på 1 procent per år. Varför en ambitionshöjning på just 1 procent per år? Den är godtyckligt vald, men har visst historiskt stöd. Under perioden 1980–2005 ökade kostnaderna med cirka 1 procent per år utöver det demo-

2. En rapport om välfärdens långsiktiga finansiering framtagen av en politisk programberedning (Sveriges Kommuner och Landsting 2010).

grafiska trycket (*Välfärdsmysteriet*, Sveriges Kommuner och Landsting 2008). Den viktiga poängen är emellertid det orimliga i att våra offentligt finansierade välfärdstjänster ska stanna på 2010 års ambitionsnivå. Som jämförelse uppgår det demografiska trycket under åren 2010–2035 till 0,7–0,8 procent per år i genomsnitt.

Det finns naturligtvis stor osäkerhet i den här typen av beräkningar. Men även om sysselsättning, befolkningsutveckling m.m. skulle bli annorlunda kvarstår beredningens huvudslutsats att det på sikt finns ett betydande finansieringsgap.

Boven i dramat brukar benämnas Baumols dilemma. Den successiva ökningen av produktiviteten i främst varusektorn ger utrymme för löneökningar utan att priserna på varor behöver höjas. Det driver upp lönerna även i den offentliga sektorn vilket leder till ökade kostnader. Eftersom tjänstesektorn är svårare att effektivisera räcker det ökade skatteunderlaget, på grund av löneökningen, i stort sett bara till tjänster med oförändrad ambition. Då utgår vi från nuvarande finansieringsmodell givet skattesats och avgiftsfinansieringsgrad.

Kortfattat innebär dilemmat att offentligt finansierad verksamhet inte kan utvecklas i takt med övrig produktion i ekonomin, givet finansieringssystem och nivå. Om ambitionsnivån ökar måste skatterna höjas. Alternativet är ökad privat finansiering, vilket får fördelningspolitiska komplikationer.

”Lösningen” enligt många är att öka antalet arbetade timmar. Men som framgår av *Framtidens utmaning* kan fler arbetade timmar bara delvis bidra till finansieringen. Därmed är det inte sagt att inte allt ska göras för att uppnå en så hög sysselsättning som möjligt. Motkraften mot att vi skulle öka arbetstiden på sikt är det ökande välståndet (via produktivitetstillväxt) och att vi med ökade reallöner inte behöver jobba lika mycket för att få det lika bra materiellt sett. Den motkraften är svår att bemästra. Historiskt har vi plockat ut reallönetillväxten i kortare arbetsvecka, kortare arbetsdag, fler semesterdagar och utökad föräldraledighet.

En annan vanlig ”lösning” är att öka invandringen. I ESO-rapporten *Invandringen och de offentliga finanserna* (ESO 2009:3) framgår tydligt att invandringens effekter på den offentliga sektorns finanser i allmänhet är små. Skälet är att även offentliga utgifter för konsumtion och transfereringar ökar. Den helt avgörande faktorn för effekten av ökad invandring är den sysselsättningsgrad och årsarbetsinkomst som invandrarna kommer att få. Blir den hög får vi en inkomstomfördelning från invandrare till infödda, blir den låg får vi den omvända effekten. Att satsa på att få upp sysselsättningen bland de invandrare som redan i dag finns i Sverige har en positiv effekt på många sätt. Om andelen förvärsarbetande bland utrikes födda skulle ha samma nivå som svenskfödda skulle det påverka det kommunala skatteunderlaget med motsvarande 50 öre i skatt, men det skulle bara täcka en bråkdel av gapet på 13 kronor.

Kan inte finansieringsgapet minska med ökad effektivitet? Jo visst, men effektivitetshöjningen måste då bli *i högre takt* än tidigare, annars får vi inget bidrag till att minska gapet. Om effektiviteten ökar med i genomsnitt 1 procentenhet mer per år än hittills har vi räknat hem den av oss antagna ambi-

tionshöjningen, det vill säga finansieringsgapet är så gott som borta. Men det är ett mycket högt ställt krav på välfärdstjänster som är mycket personalintensiva.

Teknikutveckling och nya behandlingsmetoder inom sjukvården brukar också vara ett argument för att sjukvården kan bedrivas mer effektivt, eller billigare. Så är också fallet, men detta leder även till ökad volym (till exempel operationer allt högre upp i åldrarna) och högre förväntningar och krav, vilket gör att även sjukvårdens framtida kostnader kan förväntas öka mer än de demografiskt betingade kostnaderna.

En opinionsundersökning som förbundet låtit genomföra, visar att betalningsviljan för välfärdstjänster är hög både när det gäller att betala med skatter och med avgifter, vad man sedan väljer är en politisk fråga.

Tjänstepensioner i kommuner och landsting

Kostnaderna för de anställdas tjänstepensioner är en besvärlig ekonomisk variabel att prognostisera i den kommunala ekonomin. I dag är avtalspensionerna i kommuner och landsting huvudsakligen avgiftsbestämda och utbetalas till den förvaltare den anställde valt. Före 1998 var pensionerna i kommuner och landsting förmånsbestämda och hanterades ”pay as you go”. Den kommunala ekonomin belastas därför både av dagens pensionsintjänande och av pensionsutbetalningar för tidigare anställda på grund av den gamla pensionskulden. Även bromsen i det allmänna pensionssystemet får konsekvenser för de kommunala pensionskostnaderna.

Pensionsintjänandet högre i landsting än i kommuner

För de kommunanställdas avtalspension betalas 4,5 procent av lönesumman direkt ut till pensionsförvaltare. Beloppet är detsamma för kommuner och landsting.

För inkomster överstigande cirka 32 000 kronor/månad³ intjänas också en större *förmånsbestämd* pensionsförmån. Det är relativt få anställda i kommunerna som har inkomster över tak medan landstingen har betydligt fler högavlönande som tjänar in även förmånsbestämd pension. Pensionsintjänandet för den förmånsbestämda pensionen motsvarar i landstingen cirka 3–4 procent av den totala lönesumman och cirka 1 procent i kommunerna. Kostnaden varierar dock beroende på lönestrukturen. Sammantaget är kostnaden för dagens anställdas pensionsintjänande cirka 5,5 procent av lönesumman i kommunerna och cirka 8 procent i landstingen. På det tillkommer 24,26 procent löneskatt.

3. Det vill säga 7,5 inkomstbasbelopp; detta motsvarar ungefär det allmänna pensionssystemets tak för intjänade pensionsrättigheter.

Kommunernas lägre kostnader för förmånsbestämd pension medför att deras pensionsskuld inte växer i samma höga takt som i landstingen. På senare år har en hel del kommuner dessutom valt att göra försäkringslösningar för att inte bygga upp nya pensionsskulder.⁴ Det är närmare hälften av kommunerna, i huvudsak mindre och mellanstora kommuner, som tecknat någon form av försäkringslösning.

Pensionsutbetalningarna på intjänandet före 1998 belastar kommunernas ekonomi i dag och en lång tid framöver

Kommunernas ekonomi belastas också av historien. De kommunala tjänstepensionerna har fram till 1998 hanterats som ett fördelningssystem. Pensionskostnaden har kostnadsförts vid pensionsutbetalning och inte vid intjänandet. Något krav på finansiella placeringar för att garantera framtida pensionsutbetalningar finns inte eftersom beskattningsrätten tryggar att pensionärerna kommer få sina pensioner. Det finns därför i dag en betydande nettopensionsskuld⁵ i kommuner och landsting. Enligt den blandade redovisningsmodellen som tillämpas enligt lagen om kommunal redovisning fortsätter kommuner och landsting att kostnadsföra pensioner från ”den gamla skulden” vid utbetalningen samtidigt som de har kostnader för dagens anställdas pensionsintjänande.

De årliga utbetalningarna på den ”gamla” pensionsskulden motsvarar totalt cirka 4 procent av lönesumman i kommunerna som genomsnitt, medan motsvarande siffra i landstingen är cirka 6 procent.⁶ I princip skulle man således kunna ha cirka 4 procent fler sysselsatta i kommunerna om man inte hade denna historiska belastning. Utbetalningarna från den gamla skulden har ökat stadigt och utbetalningarna fortsätter att öka ett antal år till vartefter stora årskullar med många kommunala tjänsteår går i pension. I relation till skatteintäkterna beräknas pensionsutbetalningarna vara som störst kring år 2018, därefter kommer deras andel av skatteintäkterna att minska. I kronor räknat kommer dock de gamla pensionsutbetalningarna att öka fram till senare hälften av 2020-talet och det dröjer ända in på 2060-talet tills den gamla skulden är ett minne blott.

Sektorns pensionsskuld ser väldig ut, men det är ett åtagande som ska betalas under många år. I kommuner och landsting är den totala pensionsskulden drygt 400 miljarder kronor, som jämförelse kan nämnas att allmänna pensionssystemet har en skuld av intjänande pensionsrättigheter på cirka 7000 miljarder. Ibland har det diskuterats att kommuner och landsting inte skulle ha råd att betala ut sina pensioner och att pensionsskulden skulle knäcka den kommunala ekonomin. Det är en farhåga som är starkt överdriven. Visserligen är det en tydlig belastning, omkring 40 öre av skatten i kommunerna respektive 25 öre i landstingen går åt till att betala för de ”gamla” pensionärerna. Denna kostnad beräknas öka med motsvarande cirka 10 öre vardera i kommuner och landsting innan pensionsutbetalningarnas andel av skatteintäkterna börjar minska.

Belastningen av den gamla pensionsskulden är dock betydligt större i vissa kommuner. Särskilt i de som haft en minskad befolkning. De kommuner

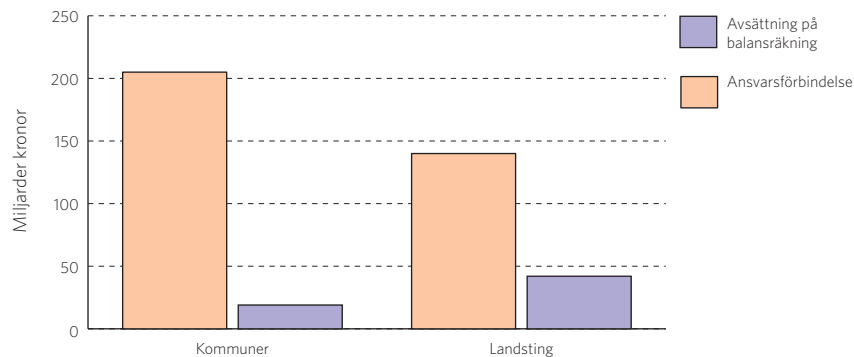
4. Ett slutligt arbetsgivaransvar kvarstår dock alltid vid försäkringslösning.

5. Denna tas upp som en ansvarsförbindelse och ligger därför utanför balansräkningen.

6. Detta inkluderar 24,26 procent löneskatt.

Bruttopensionsskulden efter 1998 fortsätter att öka i landstingen – denna motsvaras dock i allmänhet av en uppbyggnad av finansiella tillgångar. I kommunerna enbart en mindre skuldökning efter 1998 då merparten av pensionsintjänandet numera utbetalas direkt.

Diagram 14 • Pensionsskulden i kommuner och landsting år 2009
Miljarder kronor inklusive löneskatt



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

som har som högst belastning i förhållande till sin lönesumma har nästan dubbelt så höga kostnader som genomsnittet. Men om man ser till helheten i kommuners och landstings ekonomi och ansvarsområde så är pensionsskulden inte det stora problemet. När det gäller att finansiera det ökade behovet av vård, skola och omsorg räcker det inte med ören på skatten då handlar det om flera kronor, som vi beskriver i avsnittet om vargen som kommer smygande.

Bromsen i allmänna pensionssystemet dyr för kommuner och landsting

De kommunala pensionerna har tidigare hängt tätt ihop med den statliga (allmänna) pensionen och fortfarande finns bindningar kvar som gör att den kommunala tjänstepensionen i dag påverkas av balanseringen i det allmänna pensionssystemet, ”bromsen”.

I det gamla pensionssystemet var de kommunala pensionerna helt förmånsbestämda och *bruttosamordnade med den allmänna pensionen*, det innebär att den kommunala avtalspensionen fyllde på den allmänna pensionen upp till den enligt kommunala avtalet garanterade pensionsnivån. Att den allmänna pensionen nu sänks på grund av balanseringen i pensionssystemet får därför konsekvenser för de kommunala pensionsutbetalningarna och den kommunala pensionsskulden.

För de som gått i pension enligt äldre avtal (fram till och med 2002) gäller att pensionen är bruttosamordnad även vad gäller värdesäkring. Pensionären är garanterad en värdesäkring av pensionen med utvecklingen av prisbasbeloppet alltsedan 2002. Sänkningen med 4,3 procent av den allmänna pensionen år 2011 medför att den kommunala kompletteringspensionen får täcka mellanskillnaden. Det blir därför betydande ökning av pensionsutbetalningarna i kommuner och landsting 2011 och även åren därefter. Beräkningar visar att pensionsutbetalningarna år 2011 ökar med cirka 600 miljoner kronor i kommunerna respektive 300 miljoner i landstingen som en konsekvens av bruttosamordningen. Dessa utbetalningar har direkt påverkan på resultaten i kommuner och landsting. Eftersom det rör det gamla åtagandet betyder det även att skulden på ansvarsförbindelsen ökar. I kommunerna

rör det sig om en ökning med 5 miljarder kronor och i landstingen med 2 miljarder.

Pensionsavtalen och pensionsskuldsberäkningarna är komplexa

Pensionsskulden utgörs av det diskonterade värdet av alla framtida tills i dag intjänade pensioner. De förmånsbestämda avtalspensionerna är komplexa att beräkna och beror på ett flertal faktorer; de anställdas ålder, anställningstid, inkomststruktur, prisbasbelopp och inkomstbasbelopp. Beräkningen av pensionsskulden beror dessutom på rent försäkringstekniska faktorer såsom livslängd och diskonteringsränta. Eftersom förändringen i pensionsskuldens storlek påverkar kostnaderna kan rent beräkningstekniska förändringar innebära stora förändringar i kommunernas resultat. Om det historiskt sett extremt låga ränteläget som råder i dag fortsätter kan det leda till att diskonteringsräntan behöver sänkas. En sådan räntejustering får stora konsekvenser för pensionsskuldsberäkningen. En sänkning av diskonteringsräntan med en procentenhet kan medföra en skuldökning av 15–20 procent. Det regelverk som styr pensionsskuldsberäkningen har dock fastställt att räntorna är oförändrade år 2011.

Med den blandade modellen där den gamla skulden redovisas som en ansvarsförbindelse blir problemet mindre, kostnaden ökar i stället successivt under kommande år. Men för den skuld som uppkommit från 1998 påverkar skuldförändringen sektorns resultat. Skulden i kommunerna är dock liten och växer inte heller särskilt mycket eftersom merparten av pensionerna nu är avgiftsbestämda och utbetalade. Dessutom tecknar en hel del kommuner försäkringslösningar. Inom landstingen är skulden på balansräkningen växande och alltmer betydande.

Stora förändringar inom regiontrafiken

Den ekonomiska utvecklingen i storstäderna har stor betydelse även för orter som ligger 10–20 mil från närmaste stora stad och därmed för hela landet. Regionförstoring, som delvis handlar om att möjliggöra arbetspendling har en rad, framförallt ekonomiskt, positiva effekter för samhället.

Regionförstoring genom pendling stimulerar tillväxt

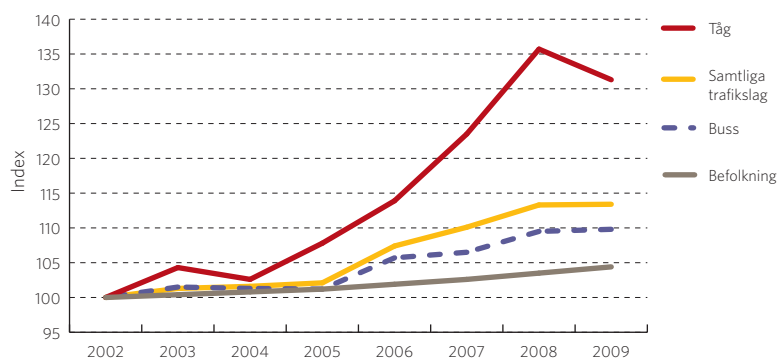
För de flesta kommuner inverkar pendling och regionförstoring positivt på tillväxt, arbetskraftsförsörjning och lönenivåer. Den lokala arbetsmarknaden växer, utbud och efterfrågan på arbetskraft kan lättare mötas och det finns utrymme för såväl en mer diversifierad som specialiserad arbetsmarknad.

Kollektivtrafik är också ett sätt att hålla nere bilresandet för att inte öka utsläppen av miljöpåverkande ämnen. Därför förutsätter en fortsatt regionförstoring att en ökad pendling till stor del kan ske genom utbyggd kollektivtrafik.

Antalet kollektivresor har ökat betydligt mer än befolkningen sedan 2002. Det är framförallt tågresandet som ökat, men de utgör ändå fortfarande en relativt liten del av det totala antalet kollektivresor.

Diagram 15 • Antal resor per trafikslag samt befolkning

Index 2002 = 100



Källor: Statistiska centralbyrån och Trafikanalys.

Den lokala och regionala kollektivtrafikens omfattning och utveckling

År 2002 gjordes drygt en miljard resor med lokal och regional kollektivtrafik i Sverige. Sedan dess har antalet ökat med 13 procent (diagram 15).

Kollektivtrafikens andel är sedan många år cirka 20 procent av de totala persontransporterna. Förutsättningarna för att bedriva kollektivtrafik varierar mycket mellan olika delar av landet (tabell 9).

Ökningen av resandet med kollektivtrafik har medfört en snabb ökning av kostnaderna (diagram 16). I kronor handlar det om en ökning av sektorns nettokostnader från 8,0 miljarder år 2002 till 14,7 miljarder år 2009⁷. Det innebär att kollektivtrafikens andel av de totala nettokostnaderna för kommuner och landsting ökat från knappt 2 till cirka 2,5 procent under perioden. Satsningar på trafik i form av bättre turtäthet och nya linjer för att möta det ökade resandet är den främsta orsaken till kostnadsökningarna. Sådana satsningar har bland annat medfört att kostnader i form av avskrivningar vuxit till följd av stora investeringar i bussar och tåg. Andra faktorer som drivit på kostnaderna är satsningar på ökad trygghet för resenärerna och utökad trafik till följd av att kommersiella aktörer minskat eller dragit in trafik.

Sedan 2008 driver kollektivtrafikbranschen en samverkan vars övergripande mål är att kollektivtrafikens marknadsandel ska fördubblas på sikt. Som ett mål på vägen dit ska antalet resor med kollektivtrafik fördubblas till år 2020. Inom ramen för partnerskapet drivs en rad projekt och aktiviteter

Tabell 9 • Antal kollektivtrafikresor per person år 2007

Andel av totalt antal kollektivresor och andel av befolkningen i riket, procent

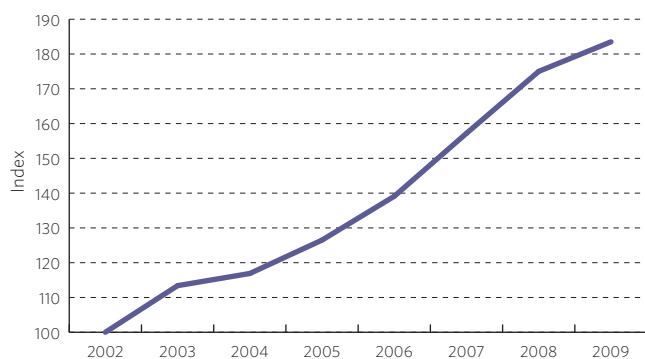
	Andel av befolkning	Andel av kollektivresor	Kollektivresor per person
Stockholm	21	56	350
V:a Götaland	17	18	140
Skåne	13	11	110
Övriga län	49	15	40
Riket	100	100	130

Källa: SOU 2009:39 En ny kollektivtrafiklag, bilaga 6

7. Kommunernas nettokostnad för buss, bil och spårbunden trafik plus landstingens nettokostnad för trafik enligt kommunernas respektive landstingens räkenskapsammandrag.

85 procent av kollektivtrafikresorna görs i de tre storstads länen där förutsättningarna för kollektivtrafik är goda. Det är betydligt svårare att upprätthålla en attraktiv kollektivtrafik med hög turtäthet och låga taxor i de delar av landet där det är glesare bebyggt.

Diagram 16 • Kommunernas och landstingens nettokostnad för kollektivtrafik
Index 2002 = 100



Källor: Statistiska centralbyrån (RS) och Sveriges Kommuner och Landsting.

Kostnaderna har i det närmaste fördubblats sedan 2002. Antalet resor, med det dyraste kollektivtrafikslaget, tåg har ökat mest.

som syftar till att uppnå målet. Bland dessa kan nämnas att branschen avser ta ett övergripande ansvar för gemensamma system för information, bokning och betalning samt stationstjänster.

Ny kollektivtrafiklagstiftning

Enligt nuvarande lagreglering har landstinget och kommunerna ett gemensamt ansvar för kollektivtrafiken i varje län. Uppgifterna sköts av en särskild trafik huvudman som i de flesta län utgörs av ett gemensamt ägt länstrafikbolag.

År 2012 träder en ny kollektivtrafiklag i kraft. Den syftar bland annat till göra det möjligt för kommersiella trafikföretag att fritt bedriva regional kollektivtrafik, förutsatt att de har de tillstånd som krävs. Enligt regeringen bidrar nuvarande ordning i praktiken till att stoppa företag som önskar etablera kollektivtrafik. En konsekvens av lagstiftningen blir att strategiska beslut kring den regionala kollektivtrafiken ska fattas i förvaltningsform av en trafikmyndighet för att få ökad insyn och bättre samhällsplanering. Dess viktigaste uppgift är att upprätta och vid behov uppdatera ett trafikförsörjningsprogram där mål för den regionala kollektivtrafiken fastställs. Arbetet ska ske i samverkan med angränsande läns regionala trafikmyndigheter, i syfte att säkerställa att behovet av länsgränsöverskridande regional kollektivtrafik kan tillgodoses på ett bra sätt.

Konsekvenser för sektorn

Arbetet med att bilda kollektivtrafikmyndigheter pågår ute i länen. Man har kommit olika långt i arbetet och olika alternativ diskuteras. I princip finns tre olika sätt att ordna trafikmyndigheten. Den kan bedrivas i ett kommunalförbund, under en gemensam nämnd eller av ett landsting som ensam trafikmyndighet. Det finns både för- och nackdelar med de olika sätten att utforma kollektivtrafikmyndigheten. I flera län tittar man nu på konsekvenserna av att låta landstinget eller regionen bli ensam huvudman för kollektivtrafiken. En omedelbar konsekvens med landstinget som huvudman är att en skatteväxling måste ske. En sådan växling kräver att alla kommuner i det berörda länet

måste vara överens och fatta beslut i fullmäktige i god tid innan skatteväxlingen ska genomföras.

En skatteväxling kommer att skapa omfördelningseffekter mellan kommunerna i växlande län, huvudsakligen på grund av att kostnadsutjämnningen för kollektivtrafiken inte har uppdaterats på länge. Det innebär också att en motsvarande omfördelning mellan kommunerna ändå kommer att ske vid en eventuell uppdatering av kollektivtrafikmodellen i kostnadsutjämnningen.

Ett stort problem vid skatteväxling, oavsett vilken verksamhet den avser, är att den garanterade skattekraften är 115 procent av medelskattekraften för kommunerna och 110 procent för landstingen. När verksamhet flyttar från kommuner till landsting fylls inkomstutjämnningen bara på till 110 procent för den nya verksamheten i landstingen, samtidigt minskar inkomstutjämnningen från 115 procent i kommunerna för den verksamhet som tagits bort. Det blir alltså en ”förlust” i systemet inom det län där skatteväxlingen sker (som tillförs kommuner och landsting i resten av landet i och med att systemet är slutet).

Problemet elimineras om garantinivåerna i kommun- respektive landstingssystemet görs enhetliga. Detta kräver dock en lagändring. Sveriges Kommuner och Landsting förutsätter att regeringen tar de initiativ som krävs för att frågan i någon form ska kunna lösas i tid.

Huvudmannaskap för hemsjukvård

I dag ansvarar två tredjedelar av landets kommuner för hemsjukvården både i särskilt och ordinärt boende. Diskussioner och överläggningar om ett kommunalt övertagande av hemsjukvården har förts bland annat i Norrbottens, Västmanlands, Västerbottens, Gävleborgs och Blekinge län. Omfattande kartläggningsprocesser har genomförts och diskussioner har förts om nivå på skatteväxling.

Regeringen har nu gett en nationell samordnare i uppdrag att stödja landsting och kommuner i processen att föra över ansvaret för hemsjukvården från landstinget till kommunerna. Syftet med uppdraget är att på *frivillig* väg få ett enhetligt kommunalt huvudmannaskap för den kommunala hälso- och sjukvården och hemsjukvården i landet.

Samordnaren ska även göra en bedömning av hur stora kostnaderna för en huvudmannaskapsförändring blir, föreslå hur kostnaderna kan omfördelas mellan landsting och kommuner samt utreda om kommunerna kan ges befogenhet att anställa läkare. Uppdraget ska redovisas den 30 juni 2011.

Kommunernas ekonomi

Tillfälliga tillskott, sänkta sjukförsäkringspremier och förbättrade skatteintäkter gör att kommunerna redovisar starka resultat även i år. Att större delen av tillskotten är tillfälliga medför att kommunerna måste hålla i pengarna för att inte tvingas till neddragningar nästa år, då intäkter från skatter och statsbidrag utvecklas svagt. En stor utmaning för kommunerna kommer att bli att anpassa kostnaderna inom gymnasieskolan till avsevärt minskade elevkullar samtidigt som statsbidrag dras in i samband med den nya gymnasireformen.

Starka resultat i kommunerna trots krisen

För att mildra effekterna av den ekonomiska krisen tillfördes kommunerna 11,9 miljarder i extra statsbidrag 2010. Tillskotten har i många fall använts till att anpassa verksamheten till en snävare ekonomi i en långsammare takt än vad som annars hade varit nödvändigt. En relativt svag utveckling av skatteunderlaget och avvecklingen av konjunkturstödet från och med 2011 har dock inneburit att kommunerna fortsatt sitt effektiviseringsarbete.

Kommunerna väntas redovisa ett mycket starkt resultat för 2010. För andra året i rad beräknas det sammanlagda resultatet med råge klara tumregeln för god ekonomisk hushållning, vilket brukar anges till 2 procent av skatter och statsbidrag. Drygt 90 procent av kommunerna väntas redovisa plusresultat för 2010. Att kommunerna i hög grad agerar långsiktigt blir tydligt med tanke på resultaten i år, vilket också visar värdet av förutsägbara och stabila intäkter för sektorn.

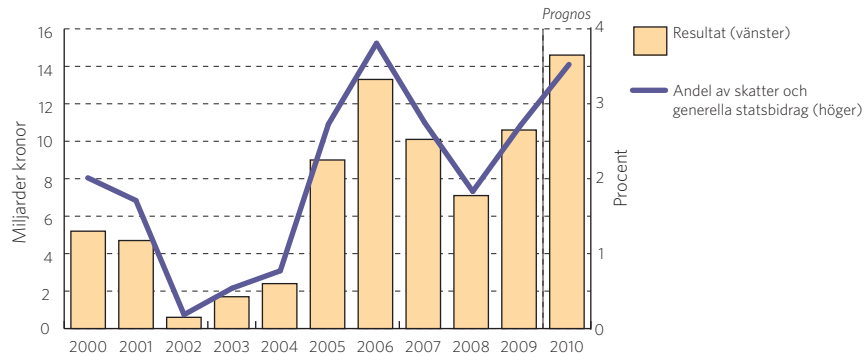
Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den analys och den skatteunderlagsprognos som presenteras i det samhällsekonomiska kapitlet. Utvecklingen för 2010 och 2011 är en prognos utifrån nu kända ekonomiska förutsättningar. Beräkningarna för 2012–2015 ska inte ses som en prognos utan som konsekvensberäkningar där kostnaderna antas öka i takt med den historiska trenden.

Medelskattesatsen antas vara oförändrad på 2010 års nivå. Samma löneutveckling antas för de anställda i kommunerna som för resten av arbetsmarknaden.

Åren 2012–2015 antas de generella statsbidragen öka i samma takt som skatteunderlaget. Detta kräver nya beslut av riksdagen men historiska erfarenheter talar för att ökade bidrag är sannolika.

Diagram 17 • Kommunernas resultat före extraordinära poster åren 2000–2010
Miljarder kronor respektive procent



Ett mycket starkt resultat för Sveriges kommuner väntas för 2010. Målet för god ekonomisk hushållning uppfylls med råge.

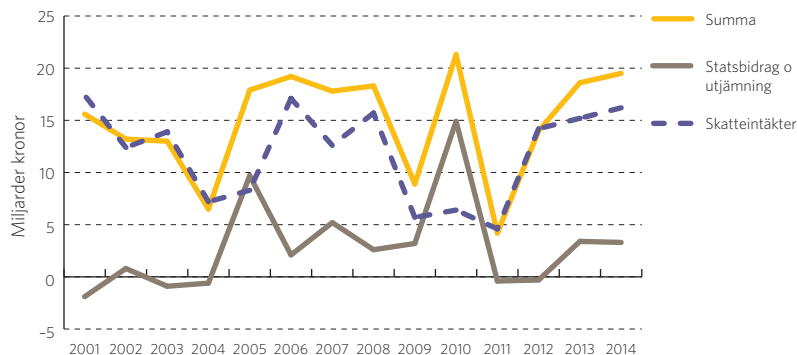
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Konstgjord andning under krisåren, men sämre förutsättningar på sikt

Budgetprocessen i kommunerna påbörjas i de flesta fall under våren året innan budgetåret. I många fall tas beslut om ramar för verksamheten före sommaren enligt då kända förutsättningar. Det är inte bara det kommande årets förutsättningar som bestämmer vilka ramar verksamheten kan tilldelas. I budgetarbetet ingår även en plan för de följande två åren. Det innebär att hela budgetperiodens förutsättningar beaktas. Detta ger en förklaring till kommunernas respons på det tillfälliga konjunkturstödet. Det är inte rationellt att ge ökade resurser till verksamheten ett år när statsbidragen höjs kraftigt, om de tas bort efterföljande år.

Som framgår av diagram 18 medför minskningen av det tillfälliga konjunkturstödet och relativt svag skatteunderlagsutveckling betydligt sämre förutsättningar 2011. Det är ett av skälen till den höga resultatnivån i år. Såväl 2009 som 2010 når kommunerna dessutom ett resultat som är långt bättre än budget. Tillskotten har aviserats sent i kommunernas budgetprocess och försäkringspremierna har sänkts under löpande budgetår. De sena beskederna har begränsat kommunernas möjligheter att använda medlen till annat än tillfälliga

Diagram 18 • Kommunernas utveckling av skatteintäkter och statsbidrag åren 2001–2014
Årlig förändring i miljarder kronor



När det tillfälliga statsbidraget minskar 2011 då skatteunderlaget fortfarande utvecklas svagt blir intäktsökningen väsentligt lägre för kommunerna. Ryckigheten i intäkterna ger dåliga planeringsförutsättningar.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

insatser och förstärkning av resultatet. Dessutom skapar det pedagogiska problem i kommunikationen av kommunens budget och resultat.

Om konjunkturstöden hade varit jämnt fördelade över ett par år och mött upp hela perioden med svag tillväxt i skatteunderlaget skulle kommunernas situation varit lättare både att planera och att pedagogiskt förklara. Den ryckighet i intäkterna som kommunerna upplever leder till många goda resultat i år, men åtgärder måste ändå vidtas inför nästa år för att nå en budget i balans.

Begränsat utrymme framöver trots uppräknade statsbidrag

Vanligtvis utgår vi i våra beräkningar från de förutsättningar som är kända vid prognostillfället, vilket innebär att vi räknat med att statsbidragen är nominellt oförändrade på sikt. Kostnaderna har beräknats med hjälp av en framräknad historisk trend. Denna gång har vi i våra beräkningar istället antagit att statsbidragen ökar i takt med skatteunderlaget för åren 2012 till 2015⁸. I tabell 10 nedan redovisas årlig ökning av intäkter från skatter och bidrag samt beräknat resursbehov med hänsyn till pris- och lönökringar, demografiska behov samt en uppräkning enligt historisk trend.

Höga intäktsökningar 2010 åtföljs av mycket begränsade resursförstärkningar 2011. För att klara pris- och löneökningar nästa år krävs drygt 10 miljarder kronor, att jämföra med intäkterna som endast ökar med cirka 4 miljarder. Det skulle dessutom krävas ytterligare nästan 7 miljarder om kostnaderna skulle öka i takt med demografi + trend (tabell 10). Detta innebär lägre resultat alternativt att effektiviseringar genomförs. Det starka resultatet i år ger dock många kommuner en välbehövlig marginal inför nästa år och skapar möjligheter att bättre kunna bedriva verksamheten med bibehållen kvalitet och ambition.

I en enkätundersökning som vi gjort uppger mer än hälften av kommunerna att de kommer att genomföra besparingar under 2011. De flesta kommer att genomföra generella besparingar på samtliga verksamheter, men nästa års

Tabell 10 • Intäkter och resursbehov, samt faktiska kostnader åren 2009–2015
Förändring i miljarder kronor samt resultatnivå respektive år

	Utfall	Prognos		Kalkyl			
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Intäkter							
Skatteintäkter	5,5	6,1	4,6	14,2	15,2	16,2	18,1
Ändrad skattesats	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Generella statsbidrag	3,2	14,9	-0,4	-0,3	3,4	3,3	3,9
Summa	8,9	21,3	4,2	14,0	18,6	19,5	21,9
S:a exkl uppräknade statsbidrag				11,6	15,9	16,5	18,4
Resursbehov							
Priskompensation		11,1	10,4	11,0	11,6	13,1	14,6
Pris + Demografi		13,1	12,4	12,8	13,9	15,6	17,9
Pris + Demografi +Trend	8,0	17,6	17,0	17,6	18,8	20,7	23,2

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

De tillfälliga statsbidragen gör att intäkterna förstärks 2010. Då konjunkturstöden minskas 2011 samtidigt som skatteintäkterna fortfarande utvecklas svagt räcker inte intäkterna till att täcka pris- och löneökningar.

8. Med 2011 som basår, exklusive tillfälligt konjunkturstöd.

budget innehåller även omstruktureringar och anpassningsåtgärder. Som exempel planeras neddragningar inom skolan till följd av färre elever, inom äldreomsorgen planeras kostnadsminskningar bland annat till följd av genomlysning av verksamheten och jämförelser med andra. Många kommuner kommer också att genomföra neddragningar inom teknisk förvaltning och administration. Över 40 procent av kommunerna planerar avgiftshöjningar, främst inom området vatten och avlopp. Få kommuner kommer att ändra skatten nästa år, enligt preliminära uppgifter kommer tolv kommuner sänka och åtta kommuner höja skatten. Medelskattesatsen blir dock i stort sett oförändrad jämfört med 2010.

De områden där kostnadsutvecklingen bedöms som mest osäker är inom sociala verksamheter, främst gäller detta ekonomiskt bistånd, placeringar på institution och i familjehem samt omsorg om funktionshindrade.

Vi gör bedömningen att kostnaderna nästa år ökar med en halv procent i fasta priser, vilket endast motsvarar de demografiska behoven (tabell 11). Trots återhållsam kostnadsutveckling beräknas resultatet försämrats med cirka 9 miljarder kronor jämfört med i år och uppgå till 5,5 miljarder, motsvarande 1,3 procent av intäkterna från skatter och statsbidrag.

Prisförändringar och förändring av verksamhetsvolym

Verksamhetens kostnader kan antingen beskrivas i löpande eller fasta priser. De utfall vi använder oss av anges i löpande priser. För att beskriva historisk utveckling i fasta priser krävs en justering för prisutvecklingen på arbetsinsats och annan förbrukning i verksamheten. Motsvarande behov finns när vi ska göra prognoser över framtida kostnadsutveckling i löpande priser.

För att bestämma prisutvecklingen på arbetsinsats används timlöneförändringen, vilken kan mätas på olika sätt. Tidigare har alla arbetade timmar betraktats som likvärdiga utan hänsyn till förändringar i arbetskraftens sammansättning. Ett tydligt exempel på förändringar i sammansättningen är den förskjutning som skett inom sjukvården mot en större andel läkare och motsvarande mindre andel sjukvårdsbiträden. Ett exempel från kommunerna är en ökad andel förskollärare med motsvarande minskad andel barnskötare. Frågan är om denna sammansättningsförändring ska tolkas som en pris- eller volymförändring? Denna förskjutning innebär att produktionsförändras på ett annat sätt än arbetade

timmar. Den höjda genomsnittslönen bör därför inte tolkas som en prisökning, utan istället som en volymförändring. Motsvarande förändringar finns över hela arbetsmarknaden. Trenden mot mer utbildad och kvalificerad personal har gjort att vi underskattat volymförändringen i våra beräkningar och överskattat prisförändringen.

I beräkningarna i denna *Ekonomirapport* har vi ändrat metod. Med hjälp av personalstatistik har effekterna av ändrad yrkesstruktur skattats. För kommunerna förklarade strukturförändringar i genomsnitt 0,2 procentenheter per år av löneförändringen 1994–2009. Motsvarande struktureffekt för landstingen var 0,4 procentenheter. Genomslaget på verksamhetsvolymen blir olika stort beroende på löneandelens storlek av totala kostnader. I kommunerna blir denna effekt drygt 0,1 procent per år och i landstingen 0,2 procent. Till följd av denna förändring justerar vi även i motsvarande grad den volymtrend som skattats på historiska värden och som används vid framskrivning av kommunernas och landstingens kostnader.

Tabell 11 • Kostnadsökning exklusive ekonomiskt bistånd fördelat på olika komponenter, åren 2009–2015

Bidrag i procentenheter, fasta priser

	Utfall	Prognos		Kalkyl			
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Demografiska behov	0,5	0,6	0,5	0,4	0,5	0,5	0,6
Övrigt	0,5	0,4	0,0				
Trend inklusive kvalitetsjustering*				1,1	1,1	1,1	1,1
Total volymförändring	1,0	1,0	0,5	1,5	1,6	1,6	1,7

*Enligt tidigare analyser har kostnaderna för kommunal verksamhet mellan 1985 och 2005 ökat med cirka 1 procent utöver pris- och löneökningar samt demografiska behov. Detta beror bland annat på ett ökat åtagande och höjd ambitionsnivå. Trenden har justerats för sammansättnings-effekter med 0,1 procentenheter. Se faktarutan ”Prisförändringar och förändring av verksamhetsvolym” här ovan.

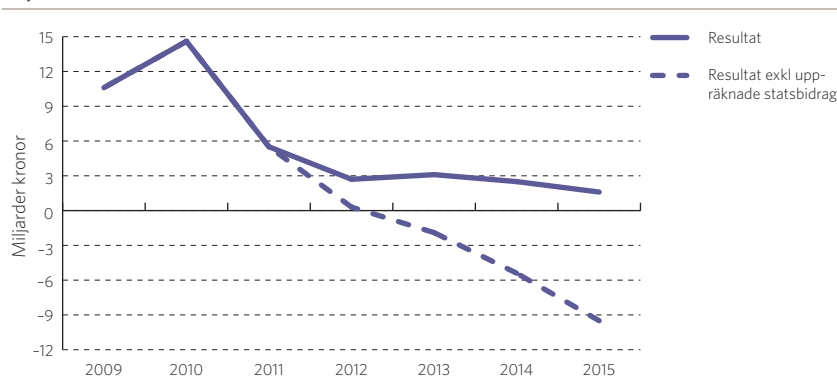
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Kommunernas volymutveckling 2009 och 2010 är lägre än historiska trenden. Med betydligt lägre intäkter 2011 räknar vi med att kostnaderna ökar enligt demografi.

Med uppräknade statsbidrag ser det något bättre ut på intäktssidan år 2012, sammantaget ökar intäkterna tillräckligt för att klara pris- och löneökningar samt demografiska behov. Men med avsevärt lägre resultat från 2011 kommer det ändå att krävas återhållsamhet i kommunerna.

Kommunernas kostnader beräknas öka mindre än den historiska trenden både 2009 och 2010, vilket tyder på återhållsamhet. Drygt 97 procent av kommunerna kommer att ha oförändrad eller sänkt skattesats nästa år vilket innebär att det kommer att krävas effektiviseringar på många håll för att upprätthålla kravet på en ekonomi i balans. Möjligheterna att genomföra ambitionshöjningar är därför begränsade.

Diagram 19 • Kommunernas resultat före extraordinära poster åren 2009–2015
Miljarder kronor



Resultat = Vår prognos för år 2011, samt kalkyl därefter med trendmässig kostnadsutveckling och uppräknade statsbidrag.

Resultat exkl uppräknade statsbidrag = vår prognos för 2011, samt kalkyl därefter med trendmässig kostnadsutveckling utan uppräknade statsbidragen.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Med uppräknade statsbidrag blir kommunernas resultat positiva för hela perioden, dock inte enligt tumregeln för god ekonomisk hushållning. Utan uppräknade statsbidragen blir underskottet nästan 10 miljarder kronor 2015. Se mer i tabell 21 i Appendix.

Tabell 12 • Nyckeltal för kommunerna åren 2009–2015
Procentuell förändring respektive procent

	Utfall	Prognos		Kalkyl			
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Medelskattesats, nivå i procent (exkl Gotland)	20,64	20,67	20,67	20,67	20,67	20,67	20,67
Skatteintäkter	1,7	1,9	1,3	4,1	4,2	4,3	4,6
Generella statsbidrag	5,5	24,3	-0,5	-0,3	4,5	4,1	4,7
Totala intäkter (exkl finansiella), fasta priser	0,9	2,0	-1,0	1,0	1,5	1,3	1,4
Timlön på arbetsmarkn	3,7	2,4	2,9	3,3	3,6	3,8	4,0
Implicit prisindex, egentlig verksamhet	1,5	2,1	2,2	2,3	2,5	2,8	3,1

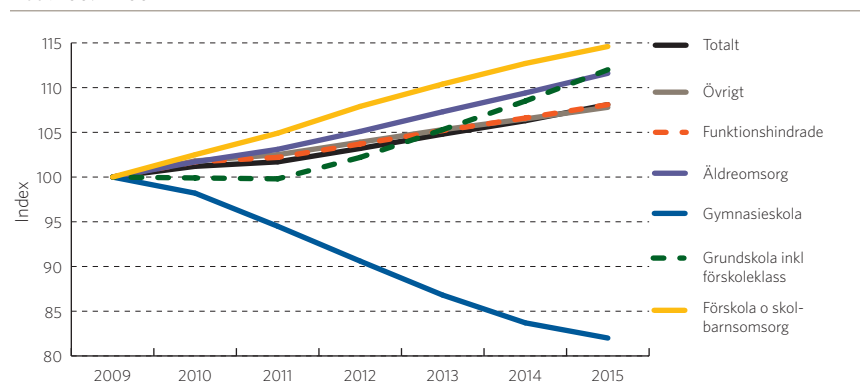
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Som framgår av diagram 19 sker en mindre resultatförsämring under perioden 2012–2015 om kommunernas kostnader ökar i takt med demografi och historisk trend, vilket motsvarar drygt 1,5 procent per år. Resultaten beräknas bli strax över noll med de uppräknade statsbidragen men marginalen är knapp. Redan 2011 understiger resultatet målet om god ekonomisk hushållning på 2 procent som andel av skatter och bidrag. Genomsnittlig andel under 2012–2015 är endast 0,5 procent. Om statsbidragen inte räknas upp skulle resultatet bli negativt från och med år 2013 och uppgå till nästan minus 10 miljarder år 2015.

Utmaningar och möjligheter framöver

Kommunerna har många utmaningar framöver. Behoven och resurserna för olika kommunala verksamheter skiftar snabbt, beroende på storleken på barnkullar, befolkningens flyttmönster, regelförändringar och reformer, och inte minst konjunkturläge. Kommunal verksamhet i förändring är mer regel än undantag. Utmaningen är att anpassa verksamheten efter skiftningarna.

Diagram 20 • Olika verksamheters demografiska utveckling åren 2009–2015
Index 2009 = 100



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Ett ökat antal födda barn medför högre volymutveckling närmaste åren för bland annat förskoleverksamheten. Även verksamheten för grundskola och skolbarnomsorg väntar ökade krav under hela perioden. Gymnasieskolan drar ned volymförändringen kraftigt under 2010–2015, vilket innebär att verksamheten måste anpassas till ett väsentligt lägre antal elever under kommande period.

Fler barn och färre ungdomar i gymnasieålder kräver anpassning

Befolkningsutvecklingen i Sverige med ett varierande ökat och minskat behov för olika kommunala tjänster ställer krav på kommunerna att anpassa verksamheten efter gällande behov. Antal invånare i Sverige ökade med 84 335 personer 2009. Det var den kraftigaste ökningen sedan 1946. Ökningen berodde främst på minskad utvandring, ökad invandring och ett ökat antal födda barn, år 2009 föddes 2 500 fler barn än 2008. Antalet födda har ökat från drygt 88 000 år 1999 till nästan 115 000 år 2009. De stora skillnaderna i barnkullarna innebär att kommunernas verksamhet måste anpassas efter förändringarna. Dessutom ökar andelen barn som går i förskola och skolbarnomsorg.

Den nya gymnasieskolan, GY2011, och finansieringsprincipen

Samtidigt som huvudmännen måste anpassa sig efter förändringar i demografi och efterfrågan måste skolorna anpassa verksamheten till den nya gymnasieskolan, Gy2011, som träder i kraft hösten 2011. Enligt *Budgetpropositionen för 2011* bedömer regeringen att den nya gymnasieskolan ska leda till effektiviseringar i kommunsektorn. Förbättrad genomströmning och bättre planeringsförsättningar ska enligt regeringens beräkningar ge sammantagna effektiviseringsvinster på 675 miljoner kronor år 2012, 895 miljoner år 2013, 1 360 miljoner 2014 och 1 930 miljoner från och med 2015.

Förbundet anser inte att det är möjligt att uppnå dessa effektiviseringar. Enligt beräkningar från förbundet motsvarar neddragningen 2015 cirka 4 000 gymnasielärare, vilket är 12 procent av dagens antal.

Regeringskansliet har inte följt finansieringsprincipens tillämpning vid beslut om skolreformerna. Förbundet har inte fått ta del av beräkningsunderlag och Utbildningsdepartementet har inte slutfört förhandlingarna.

Finansutskottet konstaterar att de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna av den nya gymnasieskolan fortfarande är omdiskuterade. Finansutskottet betonar vikten av att finansieringsprincipen följs och att regeringen bör återkomma till riksdagen och redovisa sina överväganden kring reformen (bet. 2010/11:FiU1). Den 30 november var Utbildningsdepartementet och förbundet kallade till en hearing hos Utbildningsutskottet. I Utbildningsutskottets betänkande (bet. 2010/11:UbU1) framgår att ett enigt utskott anser att regeringen bör återuppta förhandlingarna med Sveriges Kommuner och Landsting kring de ekonomiska konsekvenserna av den nya gymnasieskolan. Frågan är därmed inte avgjord.

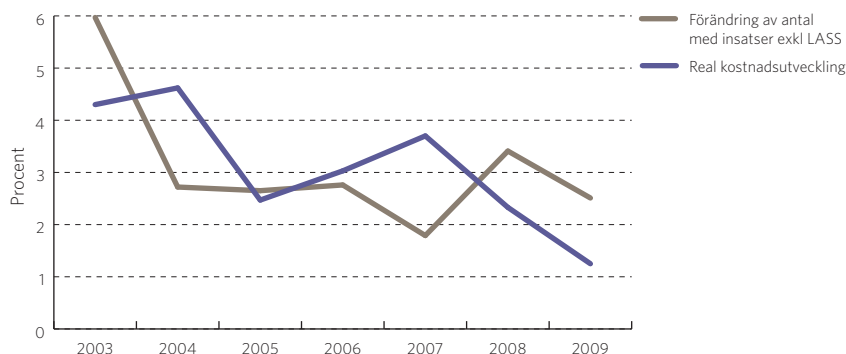
Kostnader för omsorg om funktionshindrade ökar

Kommunernas kostnader för verksamhet för funktionshindrade ökar fortfarande mer än genomsnittet för samtliga verksamheter. Nettokostnaden var 41,6 miljarder kronor 2009, en ökning med 3,7 procent jämfört med året innan. Verksamheten enligt LSS svarade för drygt 80 procent medan de övriga kostnaderna avsåg insatser enligt socialtjänstlagen.

Kostnadsökningen för insatser enligt LSS är starkt relaterade till ökningen av antalet personer med insatser. Genomsnittligt antal insatser per person med bistånd är oförändrat 1,7 under 2000-talet.

Diagram 21 • Årlig utveckling av nettokostnader reallt och antal personer med kommunala LSS-insatser åren 2003–2009

Procent



Antalet personer med insatser enligt LSS ökar med mer än 2 procent per år vilket är främsta orsaken till de totala kostnadsökningarna.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Under perioden 2003–2009 ökade antalet personer med kommunala LSS-insatser med 17 procent medan totala befolkningen ökade med 4 procent. Antalet personer över 65 år med insatser enligt LSS ökade under samma period med 28 procent och uppgår 2009 till 7,6 procent av totalt antal.

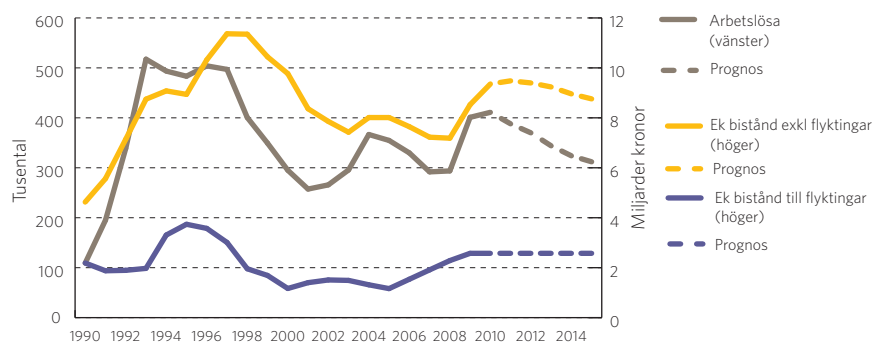
Även antal personer över 65 år med personlig assistans enligt LASS, som delfinansieras av kommunerna, har ökat kraftigt sedan rätten att behålla assistansen efter fyllda 65 år infördes 2001. Ökningen uppkom inte bara de första åren efter reformen utan har fortsatt och andelen över 65 år med LASS uppgår 2009 till 12,8 procent. Totalt kostade verksamheten enligt LSS och LASS för personer över 65 år 2009 cirka 5 miljarder kronor vilket motsvarar 10 procent av de totala kostnaderna. I och med att fler personer över 65 år får insatser enligt LSS och LASS har kostnadsökningen för äldreomsorgen dämpats under 2000-talet, eftersom de troligen skulle ha haft andra insatser som annars räknats till äldreomsorg.

Kostnaderna för försörjningsstöd ökar, men ökningstakten avtar

I en enkät som besvarats av ekonomicheferna anges ekonomiskt bistånd som den svåraste posten att budgetera för nästa år.

Diagram 22 • Antalet arbetslösa och ekonomiskt bistånd 1990–2015

Tusental och miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting.

Nivån på ekonomiskt bistånd (exklusive flyktingar) förklaras till stor del av arbetslöshetens storlek. Från och med 2010 hålls biståndet uppe på grund av ändrade regelverk. Biståndet till flyktingar varierar mest med antalet mottagna flyktingar och anhöriga.

9. Enligt statistik över försörjningsstöd och ändamål med ekonomiskt bistånd, som avser perioden januari-maj i år och genomfördes av SCB på uppdrag av förbundet med svar från 239 kommuner.

Kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd har de senaste 25 åren varierat mellan 5 och 14 miljarder kronor per år (i 2009 års priser). Variationerna förklaras till stor del av arbetslöshetens omfattning men också av stora variationer i flyktingmottagandet.

Under år 2009 ökade kostnaderna med 1,6 miljarder till 11,1 miljarder kronor. Kostnaderna för ekonomiskt bistånd fortsätter att öka under 2010 men i beskedligare takt. De län som har störst kostnadsökningar hittills i år är Jämtlands, Gävleborgs, Dalarnas och Hallands län, som samtliga har ökat sina kostnader med 10–11 procent jämfört med samma period förra året. Av samtliga kommuner har 80 procent högre kostnad i år jämfört med motsvarande period förra året, resterande 20 procent har oförändrad eller lägre kostnad.

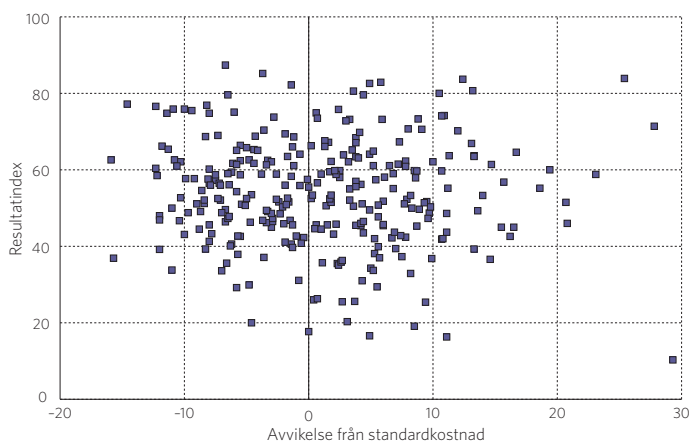
Drygt 40 procent av de personer som får ekonomiskt bistånd är arbetssökande. De som inte kan försörja sig på grund av sociala problem uppgår bara till 11 procent. Arbetssökande och sjukskrivna ska egentligen få hjälp av Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan och inte söka hjälp hos kommunerna. I åldersgruppen 20–24 år får 54 procent bistånd på grund av arbetslöshet, det är 2 procent färre än förra året.⁹

Vår bedömning är att kostnaden för ekonomiskt bistånd (exklusive bistånd till flyktingar) kommer att ligga mellan 7,5 och 8 miljarder kronor när arbetsmarknaden är i jämvikt, jämfört med dagens nivå på drygt 9 miljarder. Till följd av ändrade regelverk i arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen finns dock risken att nivån på kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd blir högre. Med ledning av uppgifterna om orsak till biståndet 2009 och 2010 kan andelen arbetslöshetsberoende bistånd uppskattas till 25–30 procent vid jämvikt.

Jämförelser kan leda till ökad kvalitet

Många kommuner har under de senaste åren arbetat med besparingar, åtgärdsplaner och effektiviseringar för att täcka kostnadsökningar inom vissa områden och få utrymme till angelägna satsningar inom andra områden.

Diagram 23 • Samband mellan resurser och resultat i *Öppna jämförelser* för grundskolan år 2009
Index och avvikelse från standardkostnad



Källa: *Öppna jämförelser för grundskolan 2009*, Sveriges Kommuner och Landsting.

Det sammanvägda effektivitetsindexet utgår från andel elever som nått målen i alla ämnen samt genomsnittligt meritvärde (inklusive SALSAs-avvikelse), behörighet till gymnasieskolan och ämnesprov i åk 9. Resultaten vägs sedan ihop med kommunens kostnad i form av avvikelse från standardkostnaden, den kostnad som kommunen beräknas ha om verksamheten bedrivs med en genomsnittlig effektivitets- och ambitionsnivå med hänsyn tagen till kommunens struktur. Effektivitetsmättet visar hur väl kommunernas skolor lyckas med sitt uppdrag.

Goda exempel i Höganäs och Trosa

I skriften *Konsten att nå resultat – erfarenheter från framgångsrika skolkommuner*, beskrivs ett antal exempel, däribland **Höganäs** framgångsrika arbete med att "leda rätt". När man i Höganäs slog samman ett antal mindre skolor till ett fåtal större enheter väckte det som på många andra ställen ett kraftigt motstånd. Protesterna möttes av en politik som vågade fatta ansvarsfulla beslut utifrån en tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän. Tillsammans med en målmedveten decentralisering av ledarskap, strategiska resurser och tydliga mål för verksamheten har man inte bara övervunnit det initiala motståndet utan även sett skolresultaten förbättras genom åren. I Höganäs finns goda förutsättningar till trygghet som leder till ett dynamiskt och platt ledarskap. Bäst beskriver de detta själva med orden "Trygga ledare som vet vad som är målet med det de gör skapar trygga barn".

Ett exempel från äldreomsorgen är **Trosa** som lyckats etablera en ekonomisk styrning som utgår från individens behov. Styrningen baseras på en tydlig resursfördelningsmodell, där enheterna ersätts utifrån beläggning och utförd tid: "Styrningen är individfokuserad, den utgår hela tiden från vilka behov brukarna har." Förvaltningschefen upplever att tydligheten i den ekonomiska styrningen gör att fokus i verksamheten kan riktas mot kvalitet och andra viktiga frågor. Styrningen har också medfört ett förändrat förhållningssätt hos personalen: "Förr kunde personalen säga 'vad skönt, nu har vi en tom säng'. Nu kommer de dagen efter och frågar om det inte finns någon som kan flytta in. De har inte råd att ha tomma platser. Det skapas en entreprenörsanda hos personalen som är väldigt positiv."

Prognoserna visar att det krävs fortsatt återhållsamhet och effektiviseringar, trots att många kommuner redovisar mycket starka resultat i år. Behovet av effektiviseringar blir särskilt stort i de kommuner som redan idag har svårt att få ekonomin att gå ihop.

Under ett antal år har öppna jämförelser presenterats inom grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg. Syftet har varit att lära av andra med hjälp av jämförelser. I kommunerna läggs allt mer fokus på vad vi faktiskt får ut av insatta resurser i form av resultat och kvalitet. I de senaste grundskolerapporterna har det tagits fram index över sammanvägt resultat och effektivitet. Med ett effektivitetsindex har fokus flyttats från att se resurser och resultat i verksamheten som skilda väsen till att se på dem som pusselbitar för att bilda en helhetsbild.

Det finns inget samband som visar att man får bättre resultat i de kommuner där skolorna fått mer resurser. Ett framgångsrikt utvecklingsarbete behöver alltså inte nödvändigtvis kräva mer resurser. Det verkar snarare vara hur resurserna används som spelar roll. Därmed inte sagt att resurserna saknar betydelse för vilken kvalitet och vilka resultat som uppnås. Såväl kostnader som resultat påverkas av andra faktorer som ledarskap, kultur och rollfördelning mellan politiker och tjänstemän samt om resultatuppföljningar leder till systematiska åtgärder. I kommuner där man har bra ledare och kultur kan goda resultat uppnås med relativt sett knappa resurser.

Då enbart insatta resurser inte förklarar skillnader i resultat visar allt fler kommuner ett starkt intresse för att föra analysen vidare och undersöka vad

som egentligen förklarar skillnaderna. *Öppna jämförelser* handlar bland annat om att hitta exempel på kommuner som lyckas väl. Nästa steg bör vara att titta på vad som utmärker dessa kommuner och värdera inom vilka områden man kan lära av varandra. Sveriges Kommuner och Landsting har i rapporter som *Konsten att nå resultat - erfarenheter från framgångsrika skolkommuner*, och *Framgångsfaktorer inom äldreomsorgen* arbetat med att lyfta fram ett antal utmärkande drag för framgångsrika kommuner. De bakomliggande faktorerna beskriver naturligtvis inte hela sanningen men sammantaget ger de en i många stycken liknande bild av vilka kommuner som är framgångsrika.

Det är också tydligt att ingen kommun är bäst på allt, utan de flesta kommuner har svagare sidor och därmed har alla något att lära av andra.

Kommunal verksamhet i förändring

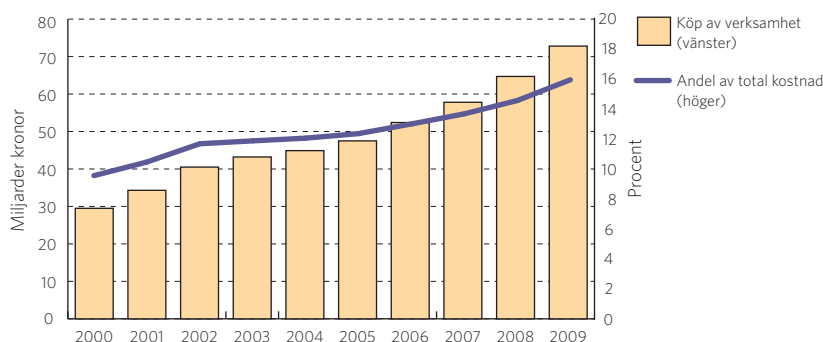
Med begränsade resurser och ökat behov av offentliga tjänster krävs ett kontinuerligt utvecklingsarbete på såväl lokal som central nivå i syfte att öka effektiviteten. Olika sätt att utföra tjänsterna prövas och förutsättningarna för alternativa utförare förbättras. Samverkanslösningar mellan kommuner och landsting måste införas på allt fler områden. Vår långtidsbedömning visar ett framtida finansieringsproblem när invånarnas behov av och krav på servicen ökar. Det kommer att ställa ännu större krav på att använda de resurser som finns på bästa möjliga sätt.

Ökad andel enskilda utförare

Kommunernas kostnader uppgick sammantaget till drygt 459 miljarder kronor år 2009. Den största posten var personalkostnader, 54 procent. Den näst största posten var köp av verksamhet, som stod för 16 procent av kostnaderna. Köp av verksamhet eller entreprenader är när en annan anordnare/leverantör än kommunen själv producerar kommunalt finansierade tjänster. Av diagram 24 framgår kostnaderna för köpt verksamhet samt andelen köpt verksamhet i förhållande till totala kostnader för åren 2000–2009. Andelen köpt verksamhet har ökat från 9,5 till 15,8 procent.

Diagram 24 • Kostnader för köp av verksamhet och andelen köp av verksamhet i förhållande till totala kostnader 2000–2009, löpande priser

Miljarder kronor och procent

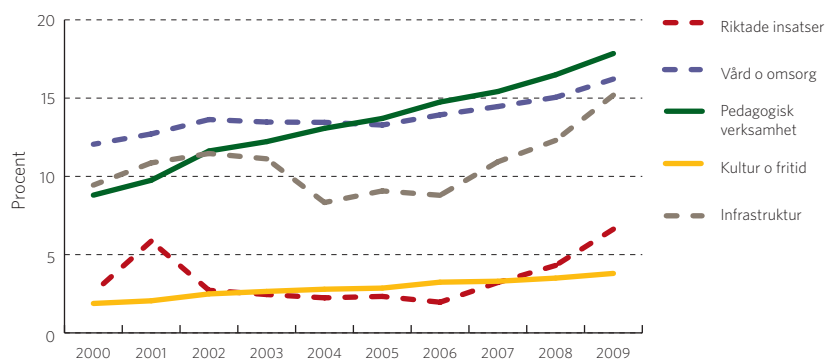


Verksamhet som produceras av annan leverantör än kommunen har ökat från 30 miljarder kronor år 2000 till drygt 70 miljarder år 2009.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Diagram 25 • Andel köp av verksamhet i förhållande till totala kostnader per verksamhetsområde, åren 2000–2009

Procent



Inom pedagogisk verksamhet är andelen köp av verksamhet i förhållande till totala kostnader som störst. Andelen ökar dock inom samtliga verksamheter.

Källa: Statistiska centralbyrån.

De två största kommunala verksamhetsområdena; pedagogisk verksamhet samt vård och omsorg, står för nästan 85 procent av de totala kostnaderna. Av diagram 25 framgår att de verksamheterna även har störst andel köpt verksamhet.

Fler väljer privata alternativ inom skola och förskola

Andelen köp av verksamhet har dubblerats inom de pedagogiska verksamheterna under de senaste tio åren. Nästan hela ökningen beror på att fler väljer fristående alternativ. Variationerna är stora mellan kommunerna, i 25 procent av kommuner går ingen elev i förskola hos annan utförare och i en kommun går i stort sett alla elever i enskild förskola. Stockholms förortskommuner har störst andel barn i enskild regi.

Inom grundskolan är förändringen långsammare. Det är framför allt i storstadsområden och större städer som eleverna väljer annan huvudman. I mer än hälften av kommunerna, i huvudsak glesbygds- och mindre kommuner, är andelen grundskoleelever i fristående skolor 5 procent eller lägre och i den kommun som har flest elever i fristående skola går knappt hälften av eleverna i enskilda skolor.

Tabell 13 • Kommuner fördelade efter andel barn och elever hos annan huvudman (fristående huvudman och andra kommuner) år 2009

Antal

Andel barn/elever hos annan huvudman, %	Förskola	Grundskola	Gymnasieskola
0–5	94	150	0
6–10	68	56	1
11–20	78	62	19
21–30	26	18	57
31–100	24	4	213

Källa: Skolverket.

Tabellen visar hur andelen barn och elever hos annan huvudman (fristående huvudman och andra kommuner) varierar mellan olika kommuner år 2009.

10. 35 kommuner har ännu inte fattat beslut.

I gymnasieskolan är det vanligare att eleverna väljer annan huvudman. År 2009 valde drygt en femtedel av eleverna en fristående gymnasieskola och nästan lika många gick i andra kommuners skolor. Det blir allt vanligare att två eller flera kommuner har samverkansavtal, vissa kommuner har inte underlag för egen gymnasieskola. Det finns i dag nästan lika många fristående (458) som kommunala (497) gymnasieskolor. Därtill finns ett tjugotal skolor som drivs av landstingen. De allra flesta fristående gymnasieskolorna finns i storstäder, förortskommuner eller i större städer.

Lagen om valfrihet förändrar utförandet inom vård och omsorg

År 2009 trädde lagen om valfrihet, LOV, i kraft. Lagen innebär att medborgare får möjlighet att välja fritt mellan godkända leverantörer av vissa tjänster, medan kommunen eller landstinget har kvar det övergripande ansvaret för verksamheten. Av de 212 kommuner som sökt stimulansbidrag för att utreda LOV är det bara 24 kommuner som beslutat att inte införa LOV.¹⁰ Flera kommuner hade också infört valfrihetssystem redan innan LOV trädde i kraft. Den vanligaste tjänsten inom valfrihetssystemet är hemtjänst. Andra typer av tjänster där kommunerna erbjuder valfrihet är till exempel särskilt boende för äldre, ledsagning, avlösning, daglig verksamhet LSS och familjerådgivning.

Besluten om att införa LOV har inte nämnvärt påverkat statistiken under år 2009, utvecklingen av antalet anställda påverkas dock successivt, vilket vi beskriver i kapitlet om samhällsekonomin.

Den totala ökningen av köp av verksamhet inom vård och omsorg uppgick till en dryg procentenhet mellan 2008 och 2009. I och med att allt fler kommuner inför LOV är det troligt att andelen köp av verksamhet kommer att öka de närmaste åren.

Hur mycket verksamhet man köper varierar mellan kommunerna och det är också stor skillnad mellan olika verksamhetsområden.

Tabell 14 • Kommuner fördelade efter andel köpt verksamhet år 2009

Antal

Andel köp av verksamhet/ total kostnad, %	Individ- och familjeomsorg	Omsorg om äldre och funktionshindrade
0-5	11	143
6-10	15	72
11-20	85	45
21-30	105	12
31-100	74	18

Källa: Statistiska centralbyrån.

Köp av verksamhet varierar stort mellan olika kommuner och olika verksamheter. År 2009 köper hälften av kommunerna ytterst lite verksamhet för äldre- och funktionshindrade av andra utförare, medan det inom området individ- och familjeomsorg är betydligt vanligare att kommunerna köper platser.

Inom individ- och familjeomsorg köper kommunerna framförallt institutionsvård för vuxna missbrukare och för barn och unga. Inom dessa delverksamheter uppgick andelen köpt verksamhet till 60 respektive 68 procent av de totala kostnaderna under 2009. Cirka 80 procent av köpen görs från privata leverantörer. Kommunen med störst andel köper 78 procent av verksamheten. Bland de kommuner som köper mest verksamhet finns många pendlings- och glesbygdskommuner.

En stor del av verksamheten för äldre- och funktionshindrade utförs i flertalet kommuner i egen regi. I nästan hälften av landets kommuner uppgår andelen köp av verksamhet till 5 procent eller lägre. Det är i storstäder, förortskommuner och stora städer som andelen köp av verksamhet är störst. Den högsta andelen köp av verksamhet uppgår till 85 procent.

Landstingens ekonomi

År 2010 karaktäriseras för landstingens del av tillfälliga statsbidrag och återhållsam kostnadsutveckling som resulterar i stora överskott. De landsting som lyckats med sina effektiviseringar kommer att få det lättare att hantera 2011 då den makroekonomiska krisen på allvar hinner i kapp landstingen och intäkterna bara ökar marginellt. Flertalet landsting väljer återhållsam expansion och samtliga oförändrad skattesats.

Förändrade ekonomiska förutsättningar

Slutfasen av landstingens arbete med budget 2009 genomfördes med stor osäkerhet i svallvågorna av finanskrisen. Ingen visste hur djup krisen skulle bli och hur hårt den skulle slå på sysselsättning och skatteunderlag. Landstingen beslutade överlag om strama budgetar och sex landsting beslutade att höja skatten.

Under vintern 2009 kom signaler om att effekterna skulle bli värre än någon kunnat befara. Krismedvetandet i landstingen var ytterst påtagligt. Under våren planerade flera landsting att öka sparkraven trots redan beslutade besparingar, dels med omedelbara kostnadsminskningar som följd och dels genom mer långsiktiga åtgärder.

Man införde restriktivitet vid nyanställningar och vikariat eller anställningsstopp. I vissa fall utfärdades varsel, man beslutade också om avtalspensioner, inköps- och investeringsstopp, minskad fortbildning för personalen och till och med utebliven julklass. Ett undantag var Jönköping där det ekonomiska utgångsläget var gott. Där lät man verksamheten vara opåverkad och de lägre intäkterna fick i stället slå på resultatet.

Som en reaktion på den ekonomiska krisen beslutade regeringen att tillskjuta extra medel, totalt 5,1 miljarder kronor, varav 3,6 miljarder var ett till-

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenteras i det samhällsekonomiska kapitlet. För åren 2010 och 2011 har vi gjort prognoser av hur vi tror utvecklingen kommer att gestalta sig medan beräkningarna för åren 2012–2015 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnadsvolymen ökar i takt med demografin och den historiska trenden. Samma löneutveckling antas för de anställda i landstingen som för resten av arbetsmarknaden.

Skattesatsen år 2011 antas förbli oförändrad i samtliga landsting. Huvuddelen av det statliga konjunkturstödet avvecklas som planerat 2011 och ytterligare 900 miljoner kronor avvecklas som planerat 2012. Åren 2012–2015 antas de generella statsbidragen öka i samma takt som skatteunderlaget. Detta kräver nya beslut av riksdagen men historiska erfarenheter talar för att ökade bidrag är sannolika. Det finns ännu ingen överenskommelse för läkemedelsförmånen när det gäller storleken på bidraget från år 2011. Antagandet är att bidraget utvecklas i takt med kostnaderna för läkemedel fram till 2015.

fälligt konjunkturstöd för år 2010. Men tillskotten i *Budgetpropositionen för 2010* kom sent. Då budgetarbetet i många landsting redan var avslutat eller inne i slutskedet hann man inte inarbeta de nya statsbidragen i sina budgetar. Därför fortsatte de besparingsplaner som arbetats fram under ett års tid att rullas ut.

I år har det varit en utmaning för många landstingsledningar att förklara varför kostnadsreduceringarna var nödvändiga när resultatet beräknas bli bättre än något tidigare år.

Trots att skatteunderlagsprognoserna reviderats upp sedan bottennoteringen i april 2009 och att 0,9 miljarder kronor i tillfälligt stöd utlovats i *Budgetpropositionen för 2011*, utvecklas intäkterna mycket svagt 2011. Många landsting fortsätter därför med sina kostnadsreduceringar.

Landstingens ekonomi de närmaste åren

Tabell 15 • Nyckeltal för landstingens ekonomi åren 2009–2015

Procentuell förändring i löpande priser om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl			
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Medelskattesats, nivå i skattekrönor</i>	10,86	10,87	10,87	10,87	10,87	10,87	10,87
Skatteunderlag	1,3	1,7	1,6	4,0	4,2	4,2	4,4
Skatteintäkter	2,5	1,7	1,6	4,0	4,2	4,2	4,4
Generella statsbidrag	5,8	14,8	-0,3	0,7	2,8	2,8	2,9
Timlön	3,7	2,6	2,3	3,3	3,6	3,8	4,0
Landstingsprisindex	1,7	2,1	2,0	2,4	2,5	2,8	2,9
Implicitprisindex	1,3	1,8	1,6	2,0	2,1	2,4	2,6
Avtalspension inkl löneskatt, andel av lönesumman	9,4	10,0	10,4	10,6	10,6	10,7	10,7

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Skatteunderlaget utvecklas för närvarande mycket svagt för att åter ta fart från och med 2012. Implicitprisindex ökar med mindre än 2 procent i början av perioden för att sedan öka när ekonomin går upp mot jämvikt. Löneutvecklingen är kvalitetsjusterad i implicitprisindexet. LPI beräknas som tidigare.

Intäkterna varierar stort

År 2010 ökar landstingens intäkter med 9 miljarder kronor trots att skatteunderlaget växer svagt i år (tabell 16 på sidan 54). Dessutom resulterade skatteverkets slutliga taxering av inkomståret 2009 i en negativ avräkning som medför sänkta skatteintäkter på nästan 0,7 miljarder år 2010. Landstingen ska i årets bokslut ta upp 0,5 miljarder i minskat statsbidrag tack vare låga läkemedelskostnader, se faktarutan "Läkemedelsavtalet". Intäkterna ökar som en följd av regeringens beslut att skjuta till 5,1 miljarder år 2010. Ett par landsting höjde skatten för att klara verksamhet och balanskrav, vilket också ökar intäkterna.

I årets Vårproposition bedömde regeringen att det inte fanns behov av intäktsförstärkning för 2011. Därför avvecklas konjunkturstödet, 3,6 miljarder kronor, som planerat. Men i *Budgetpropositionen för 2011* beslutades trots allt om ett nytt tillfälligt generellt stöd på 0,9 miljarder. Det finns ännu ingen överenskommelse när det gäller storleken på statsbidraget för läkemedel från och med 2011. Vi antar att bidraget utvecklas i takt med kostnaderna för läkemedel fram till år 2015. Inga skattehöjningar är beslutade för 2011. De sam-

Läkemedelsavtalet

Det tvååriga läkemedelsavtalet med staten innebar att statsbidraget för läkemedel höjdes med 800 miljoner kronor 2010 jämfört med nivån 2009. Men i avtalet finns en vinst- och förlustdelningsklausul. Den innebär att om utfallet för läkemedelskostnaderna, både receptförskrivna och rekvisitionsläkemedel, totalt sett ligger inom intervallet 56,3–59,8 miljarder kronor för åren 2009–2010 så får landstingen behålla erhållna statsbidrag. Om kostnaden överstiger 59,8 miljarder ersätter staten landstingen med 50 procent av det överskridande beloppet. Om kostnaden understiger den nedre gränsen 56,3 miljarder minskas

kommande statsbidragsutbetalningar med 50 procent av det underskridande beloppet. Prognosen för 2010 visar på en sammanlagd läkemedelskostnad för landstingen på 55 miljarder. Det betyder att landstingens kostnader för läkemedel understiger den undre gränsen i avtalet med ca en miljard kronor och att statsbidragsutbetalningen 2011 kommer att reduceras med hälften av detta belopp det vill säga 0,5 miljarder. Överenskommelsen avseende storleken på statsbidraget för åren 2011–2012 är ännu inte färdigförhandlad. Statsbidraget antas utvecklas i takt med kostnaderna för läkemedel under perioden 2011–2015.

mantagna intäkterna för 2011 beräknas därmed öka med 2,7 miljarder kronor, vilket inte ens räcker till för att täcka ökade kostnader för löner och priser.

För åren 2012–2015 antar vi att de generella statsbidragen ökar i samma takt som skatteunderlaget. Våra beräkningar utgår således från att riksdagen år 2015 tillfört ytterligare drygt 5 miljarder kronor jämfört med nivån 2011¹¹. År 2015 ökar skatter och generella statsbidrag totalt med 10,5 miljarder, samtidigt som kostnaderna för att klara av att kompensera för stigande löner och priser samt demografiska förändringar uppgår till 9,5 miljarder. För att finansiera den långsiktiga trenden krävs ytterligare nästan 3 miljarder.

Vissa riktade statliga satsningar är beslutade sedan tidigare. Ett exempel är den **prestationsbaserade kömiljarden** för åren 2009–2011. I vår bedömning antar vi att avtalet förlängs till att gälla hela perioden, det vill säga fram till år 2015. Kriterierna förändrades till 2010. Hela miljarden betalas ut men vilka landsting som kommer att få ta del av pengarna beror på hur många som klarar kriterierna för bidraget. Detta statsbidrag antas i våra kalkyler påverka resultatet positivt.

Ett annat exempel är **rehabiliteringsgarantin**. År 2010 finns 960 miljoner kronor. Trots att inget avtal ännu är tecknat för åren därefter antar vi att bidraget ligger kvar på nästan 1 miljard kronor per år under hela perioden. Konstruktionen är sådan att landstingen har motsvarande kostnader, varför bidraget inte är resultatförstärkande.

Däremot har vi inte räknat med det prestationsbaserade statsbidraget för **ökad patientsäkerhet** i landstingen. Förbundet väntas inom kort ingå en överenskommelse med regeringen. Satsningen sträcker över åren 2011–2014. Första året vill regeringen avsätta 400 miljoner kronor och de resterande tre åren 500 miljoner kronor årligen till det prestationsbaserade bidraget. Satsningen ger landstingen möjlighet att ytterligare stärka arbetet med patientsäkerhet med ekonomiska incitament och patientens behov i fokus. För-

11. Exklusive det tillfälliga statsbidraget.

Tabell 16 • Intäkter och resursbehov samt faktiska kostnader åren 2002–2013, förändring jämfört med året innan samt faktiska resultat för respektive år

Miljarder kronor, löpande priser

	Utfall									Prognos		Kalkyl	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Intäkter													
Skatteunderlag	6,2	5,5	2,4	4,6	8,7	7,6	8,4	3,2	2,6	2,8	7,2	8,0	
Ändrad skattesats	0,3	6,3	3,1	0,7	0,1	0,2	-0,8	1,1	0,3	0,0	0,0	0,0	
Generella statsbidrag	1,0	0,5	0,1	5,1	1,7	2,0	1,0	2,3	6,0	-0,1	0,3	1,3	
varav uppräknig av generella statsbidrag											1,2	1,3	
Summa	7,6	12,3	5,6	10,4	10,5	9,8	8,7	6,5	9,0	2,7	7,6	9,3	
Resursbehov (nettokostnader)													
Nollvolym	6,2	4,6	5,3	3,5	7,9	5,7	5,9	3,2	3,8	4,0	4,7	5,3	
Demografi	0,9	1,1	1,3	1,2	1,8	1,9	2,0	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	
Trend	1,6	1,7	1,8	1,8	1,9	2,0	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	
Summa	8,7	7,3	8,4	6,5	11,5	9,5	10,0	7,6	8,3	8,6	9,2	10,0	
Faktiska nettokostnader	10,1	8,8	3,4	6,4	12,8	7,3	10,2	6,8	6,6	5,1	9,9	10,6	
Finansnetto	-1,7	1,6	0,0	0,5	0,0	-0,4	-1,6	2,2	-0,7	-0,5	-0,4	-0,2	
Årets resultat, nivå	-7,6	-2,4	-0,2	4,3	1,8	4,0	0,9	2,8	4,4	1,5	-1,3	-2,8	

Förra årets resultat plus ökningen av årets intäkter minus ökningen av nettokostnaderna justerat för förändrat finansnetto ger årets resultat. Vi ser också hur mycket resurser som behövs för att klara oförändrad volym respektive växande demografiska behov och historisk trend. Intäktsökningen 2010 är lika stor som under åren 2005–2007. Däremot ökar intäkterna mycket måttligt 2011.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

hoppsningen är att satsningen ska leda till färre vårdskador och därmed mindre onödigt lidande för patienterna. En ökad patientsäkerhet kan också på sikt frigöra resurser i vården som kan användas till annat.

Försiktig expansion 2011

Den sammantagna kostnadsvolymen ökade både förra året och i år trots att många landsting började arbetet med kostnadsreduceringar redan 2009. En förklaring är att kostnadsreduceringar tar tid att genomföra. Denna gång beror plusresultatet främst på tillfälliga faktorer, vilket i vissa fall lett till att besparingar senarelagts eller i några fall helt uteblivit. Men den underliggande förklaringen till varför kostnadsvolymen ökar trots besparingar är det inboende kostnadstryck som finns inom hälso- och sjukvården. Den medicintekniska utvecklingen går snabbt framåt och specialiseringen ökar. Nya möjligheter att behandla och lindra uppkommer ständigt samtidigt som möjligheterna görs tillgängliga för allt fler. Kostnadstrycket kan balanseras genom att sjukvården och dess beslutsfattare ser över vilka metoder och behand-

Tabell 17 • Kostnadsökning fördelat på olika komponenter åren 2002–2015
Bidrag i procentenheter, fasta priser

	Utfall			Prognos		Kalkyl, givet trend
	02-04	05-08	2009	2010	2011	2012-2015
Demografiska behov	0,7	0,9	1,1	1,0	1,0	0,9
Övrigt	0,7	1,3	1,5	0,4	-0,6	1,2
Total volymförändring	1,4	2,2	2,6	1,4	0,4	2,1
Trend* inkl kvalitetsjustering	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2

*Enligt tidigare analyser har kostnaderna för kommunal verksamhet mellan 1985 och 2005 ökat med cirka 1 procent utöver pris- och löneökningar samt demografiska behov. Detta beror bland annat på ett ökat åtagande och höjd ambitionsnivå. Trenden har justerats för sammansättnings-effekter med 0,2 procentenheter. Se faktarutan på sidan 40 "Prisförändringar och förändring av verksamhetsvolym".

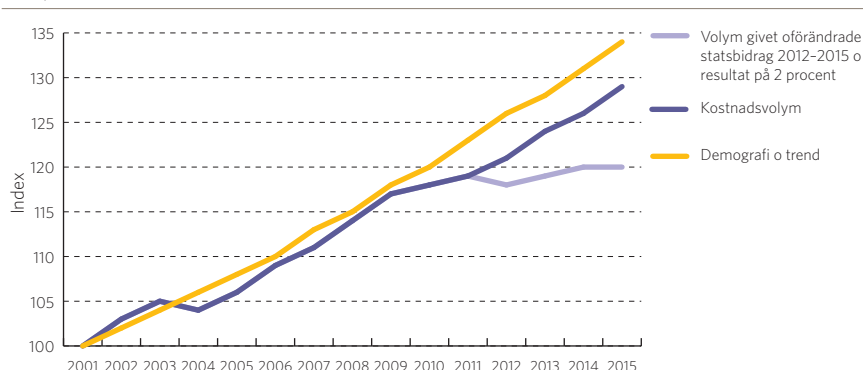
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

De demografiska behoven ökar kraftigt i landstingen under hela perioden. År 2009 ökade dessa med en dryg procentenhet samtidigt som kostnadsvolymen ökade med 2,6 procentenheter. Det innebär att kostnaderna utöver demografi ökade med 1,5 procentenheter. Kostnaderna för pandemin förklarar 0,5 procentenheter. År 2010 ökar volymen med 1,4 procent. Omställningskostnader m.m. bortfaller vilket minskar kostnadstrycket med cirka 0,5 procentenheter. Men det finns också stora tillfälliga kostnader. Exempelvis direktavskriver Västra Götaland medfinansieringen av investeringar för Västlänken, över 800 miljoner kronor motsvarande drygt 0,3 procentenheter av kostnadsökningen 2010. Den underliggande utvecklingen är 2010 långsammare än den långsiktiga trenden. År 2011 är utrymmet för volymökningar begränsat.

lingar som bör uppprioriteras och bortprioriteras och genom att fortgående utveckla sjukvårdens processer. I många landsting finns också ett starkt tryck att utveckla kollektivtrafiken vilket också kostar pengar.

Vår bedömning är att landstingen kommer att vara mycket försiktiga med att öka kostnadsvolymen nästa år. Det är nödvändigt för många landsting eftersom ökningen av intäkterna inte ens kompenseras för ökade löner och priser.

Diagram 26 • Kostnadsvolym, demografi och långsiktig trend samt kostnadsvolym 2012–2015 givet oförändrade statsbidrag och ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag
Index, 2001 = 100



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

År 2004 minskade landstingen kostnadsvolymen för att möta lågkonjunkturen och klara ett nollresultat. Några år senare ökade kostnaderna något snabbare än demografi och den långsiktiga trenden. År 2009 ökar kostnaderna fortfarande snabbare än trenden, men det förklaras av kostnaderna för den nya influensan. År 2010 expanderar kostnaderna mindre än trenden. Många landsting fortsätter med kostnadsanpassningar även 2011.

Lägre kostnadsökning för läkemedel

Enligt gjorda beräkningar är kostnaden för rekvisitionsläkemedel 7 procent högre 2010 än 2009. Samtidigt beräknas kostnaden för receptförskrivna läkemedel att minska med 0,1 procent jämfört med föregående år. Sammantaget innebär det en ökning av de totala läkemedelskostnaderna med 1,5 procent. Faktorer som verkar begränsande på kostnadsutvecklingen är patentutgångar och generisk konkurrens. För några år sedan infördes generisk substitution på Apoteken, vilket innebär att Apoteken ska byta ut förskrivet preparat till billigare likvärdigt läkemedel med samma generiska substans om inte förskrivaren markerat "ej utbyte" på receptet. Tandvårds- och läkemedelsförmånsverkets genomgångar och hälsoekonomiska bedömningar

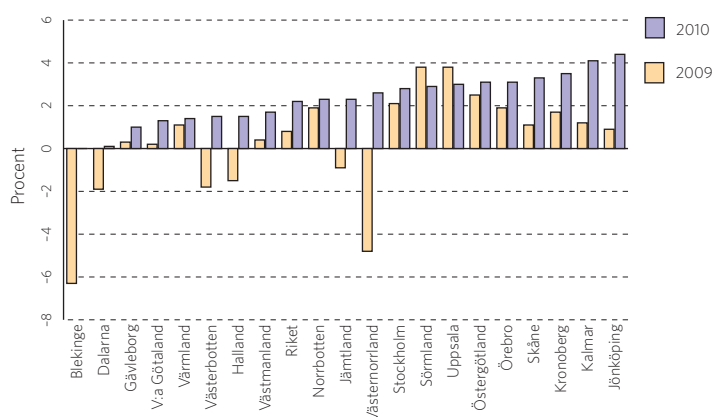
av nya preparat såväl som befintligt sortiment verkar också för att kostnadsutvecklingen dämpas. Landets åldrande befolkning leder å andra sidan, med oförändrat konsumtionsmönster, till en ökande volymutveckling med ökade kostnader för läkemedel som följd. Nya läkemedel som introduceras är i regel kostnadsdrivande, det vill säga de är dyrare än de läkemedel de ersätter. Många nya läkemedel är biologiska och svåra att kopiera varför den generiska konkurrensen inte pressar ned priserna i samma utsträckning. Vi ser en utveckling mot mer biologiska och mer individuellt anpassade läkemedel. Kostnadsutvecklingen förväntas dock även fortsättningsvis vara ganska låg; 1–2 procent beräknat på totala läkemedelskostnader.

Resultaten försämras åter 2011

Landstingen gick in i 2010 med stor kostnadsmedvetenhet och stora tillfälliga tillskott på intäktssidan. Dessutom har skatteunderlaget utvecklats mer positivt än vad man räknade med när budgetarna beslutades. I samband med andra tertialbokslutet räknade landstingen med överskott på 5 miljarder kronor. Inget landsting prognostiserar något betydande underskott.

Diagram 27 • Landstingens resultat åren 2009 och 2010

Procent av skatter och bidrag



Landstingens prognos för helåret 2010. Flertalet räknar med överskott vilket är väsentligt bättre än året innan då en handfull landsting redovisade underskott.

Anm.: Stockholm avser koncernen. Östergötland och Jönköping enligt fullfonderingsmodellen liksom Skåne år 2010. Resultatet 2009 är rensat för nedskrivningar och återföringar av finansiella tillgångar.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

I takt med att bokslutet kommer närmare ökar incitamenten att boka upp extra kostnader på 2010 samt flytta intäkter till 2011 eftersom överskotten, enligt redovisningsreglerna, inte kan användas för att balansera kommande intäktsförsvagning.

Vi har antagit att det tillfälliga konjunkturstödet för 2010, ett generellt statsbidrag, också redovisas som en intäkt på 2010. Om så inte blir fallet leder det till en försämring av resultatet 2010 men motsvarande förbättring kommande år.

Eftersom en betydande del av intäkterna i år är tillfälliga försämras förutsättningarna väsentligt till 2011. Vi räknar med återhållsamma kostnadsökningar men resultatet försämras påtagligt och det samlade resultatet beräknas uppgå till cirka 1,5 miljarder kronor. Liksom tidigare skiljer sig förutsättningarna åt mellan de olika landstingen. Landsting med stora överskott 2010 kommer lättare att klara balanskravet 2011. Vi räknar dock med att nästan hälften av landstingen kommer att redovisa underskott nästa år.

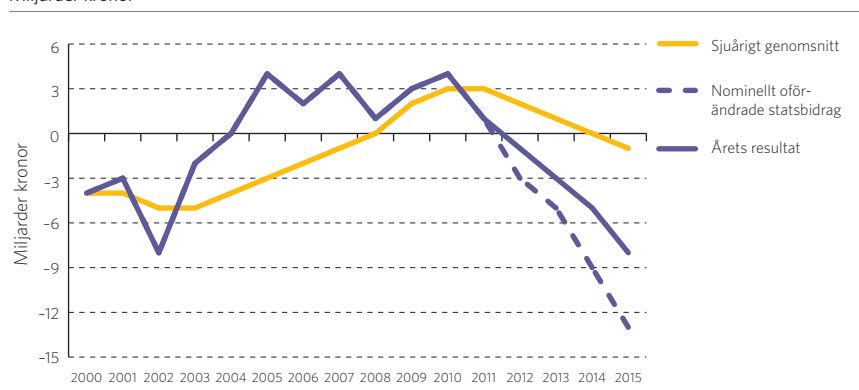
Därefter försämras resultaten ytterligare givet våra antaganden. År 2015 uppgår underskottet i sektorn till 8 miljarder kronor. Ett underskott i den storleksordningen är inte realistiskt. Enligt våra makroberäkningar befinner sig samhällsekonomin då i jämvikt vilket innebär att även landstingens ekonomi borde vara i balans. Om lagens krav på god ekonomisk hushållning skall uppfyllas borde resultat vara runt 2 procent av skatter och bidrag vilket motsvarar cirka 5,3 miljarder kronor.

Därför väntar anpassningar av något slag. Givetvis kan delar av anpassningen ske på kostnadssidan. Det går att göra mer med befintliga resurser men samtidigt finns brister som behöver åtgärdas. Tack vare den medicintekniska utvecklingen finns i dag möjligheter till snabbare och säkrare diagnostik vilket kan innebära enklare ingrepp än vid senare diagnostisering, och därmed kortare vårdtider. Vissa behandlingsmetoder är mer effektiva och kräver inte att patienten läggs in i slutenvård utan behandling kan ske polikliniskt. Patienterna aktiveras också i större utsträckning i sin egen behandling. Genom information och aktiv hälsostyrning kan delar av ansvaret för behandlingen läggas på patienterna själva. Detta verkar dämpande på kostnadsutvecklingen. Men teknologin innebär naturligtvis också investeringskostnader samt att vi kan behandla fler åkommor än tidigare. Det innebär också att man i dag kan leva relativt gott och länge med kroniska sjukdomar som kräver livslång behandling. I vissa fall innebär en dyr livslång läkemedelsbehandling att patienterna kan återgå till förvärvsarbete och betala skatt i stället för att vara sjukskrivna, vilket är positivt för samhällsekonomin men resulterar i ökade kostnader för landstingen. För att på ett bra sätt tillvarata möjligheterna i den medicintekniska utvecklingen måste även struktur, processflöden och organisation anpassas till den nya teknologin.

På intäktssidan är höjd skatt en möjlighet, åtminstone på kort och medellång sikt. Våra beräkningar visar också att staten kommer att ha utrymme att ytterligare skjuta till resurser utöver de dryga 5 miljarderna som vi räknar med i vår kalkyl.

Stora engångstillskott 2010 underlättar återhämtning av resultatet. För att undvika panikspårande försämras sedan resultaten dramatiskt till 2011. Därefter räknar vi med att kostnaderna ökar i takt med demografi och långsiktig trend. Eftersom det demografiska trycket är så högt, cirka 1 procent per år, räcker inte skatteunderlagstillväxten till för att finansiera verksamheten dessa år trots att ekonomin går mot jämvikt i våra beräkningar. Då har vi ändå räknat med att de generella statsbidragen skrivs upp i takt med skatteunderlaget åren 2012–2015. Utan uppräknade statsbidrag uppgår underskotten istället till drygt 13 miljarder kronor 2015. Resultatutvecklingen som visas är inte realistisk i något av fallen utan kräver anpassning. I diagrammet finns även ett sjuårigt genomsnitt för sektorns samlade resultat. Motivet till att välja ett sjuårigt genomsnitt är att en konjunkturcykel brukar vara i sju år.

Diagram 28 • Landstingens resultat åren 2000–2015
Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Kostnadsreducering och strukturomvandling i krisens spår

De ekonomiska utmaningarna ställer stora krav på landstingen att se över, ompröva och effektivisera sina verksamheter. Det handlar om att både fortsätta driva långsiktiga förbättringsarbeten och genomföra snabba kostnadsreducerande åtgärder. Vi har frågat landstingen om deras arbete med kostnadsreduceringar och om strukturomvandlingar inom hälso- och sjukvården. Vi redogör också för ett pågående försök inom Stockholms läns landsting för hur man kan förbättra omhändertagandet av vårdtunga patienter med komplexa och sammansatta behov av vård och omsorg. Avslutningsvis redovisas några möjligheter med jämförelser.

Kostnadsreduceringar på olika sätt

Det går att genomföra kostnadsreduceringar och strukturomvandlingar utöver det vanliga när det finns en väl förankrad krismedvetenhet i den egna organisationen och bland medborgarna.

Budgeterade och planerade kostnadsreduceringar 2009 motsvarade 1 procent av nettokostnaderna för de landsting som svarat på vår enkät. Dessa ökade 2010 och utgjorde då cirka 1,2 procent av nettokostnaderna. Alla beslutade besparingar lyckades inte genomföras fullt ut redan första året. Arbetet med att hålla kostnaderna under kontroll fortsätter även under 2011. Arbetet med kostnads kontroll genomförs på olika sätt.

Generella besparingar är vanliga, med det menas att alla verksamheter ska reducera kostnaderna lika mycket, därav smeknamnet osthjveln. Ledningen

överlåter ansvaret för förändringen på verksamheterna. Bakom beslutet finns vanligtvis ingen analys av om de olika verksamheterna är lika effektiva eller om man genom att prioritera mellan verksamheterna skulle kunna uppnå en högre grad av måluppfyllelse. Osthylvn kan upplevas som både rättvis och orättvis. Risken finns att besparingarna genomförs utan att vare sig uppdraget eller sättet att bedriva verksamheterna på förändras, eventuellt med försämrad kvalitet som följd. Det finns också en risk att kostnaderna åter ökar när krismedvetenheten lagt sig då det kan finnas ett uppdämt behov i organisationen eftersom verksamhetens uppdrag inte har förändrats.

I andra fall föregås uppdraget att reducera kostnader av en mer eller mindre grundlig analys. Det kan handla om att leta omotiverade kostnadskillnader, identifiera effektiviseringspotentialer eller genomföra en prioriteringsöversyn. Ledningen deltar aktivt genom att förankra beslut och stötta i genomförandeprocessen. Möjligheterna att få till stånd ett väl fungerande och över tid hållbart förändrings- och effektiviseringsarbete är större med denna ansats än med osthylvn, även om det kan ta längre tid att genomföra. Det bärande argumentet för att genomföra förändringarna är att skattepengarna ska användas mer effektivt, exempelvis att få ut mer och bättre vård med förbättrad hälsa hos befolkningen.

Ibland kan syftet med prioriteringar vara besparingar. Men ofta innebär prioriteringar inte en besparing utan omfördelning av resurser inom en begränsad ram och leder inte till lägre totala kostnader. Prioriteringarnas andel av totala besparingar har utgjort 10–15 procent av totala kostnadsreduceringar och har inte förändrats mycket mellan åren 2009–2011.

År 2009 var det lika vanligt med osthylvbesparingar som med effektiviseringar, drygt 40 procent vardera, enligt vår enkät. Förhållandet är detsamma i år men 2011 räknar landstingen själva med att andelen generella besparingar sjunker till mindre än 30 procent samtidigt som effektiviseringarna ökar till 55 procent. Alla planerade kostnadsreduceringar lyckas inte. Det kan bland annat bero på att det tar längre tid att genomföra åtgärderna än planerat eller att det är svårare än beräknat. År 2009 fick 70 procent av de planerade besparingarna effekt. Det var framförallt de generella besparingarna som lyckades, där landstingen uppnådde mer än 70 procent av det som planerats. Även prioriteringar uppnådde 70 procents effekt. Däremot uppnådde man bara hälften av de planerade effektiviseringarna. År 2010 sjönk följsamheten till drygt 50 procent av samtliga besparingar. Det ekonomiska läget såg käre ut 2009 vilket säkert motiverade till extra stora kraftanstängningar. År 2010 har resultatet hela tiden pekats mot plus för flertalet landsting, vilket kan innebära problem att motivera besparingar. Även om planerade besparingar lyckas finns det annat som händer som påverkar den totala kostnadsbilden. Det är inte ovanligt att oförutsedda händelser förtar effekten av lyckade kostnadsreduceringar.

Omstrukturering av värden – verksamhetsutveckling och krav på en effektiv verksamhet

Mycket av utvecklingsarbetet inom hälso- och sjukvården syftar till att få en mer ändamålsenlig verksamhet, motivet är inte främst att spara pengar. Ar-

Aktiv Hälsostyrning i Stockholms läns landsting

Det är allmänt känt att en liten andel av befolkningen står för en stor del av sjukvårdskostnaderna. I Stockholm visade en analys att 1 procent av befolkningen stod för 33 procent av de kostnader som direkt kan hänföras till enskilda patienter. De mest vårdbehövande stod för nästan hälften av den totala slutenvårdskostnaden. Här fanns en överrepresentation av multisjuka varav många kroniker, man hade många inläggningar varav merparten var akuta, vårdtiderna var längre och åldern högre än för den genomsnittlige invånaren. Dessutom var hjärt-kärlsjukdomar ganska vanligt förekommande. Analysen visade att samma människor inte befinner sig i den mest vårdtunga gruppen över åren. Endast var fjärde patient ingick i samma grupp året innan.

För att skapa trygghet, förbättrad hälsa och livskvalitet samt en mer resurseffektiv hälso- och sjukvård inleddes i april 2010 ett utvecklingsarbete utifrån internationella modeller för "case och disease management", **Aktiv Hälsostyrning (AHS)**. Utvecklingsarbetet bedrevs i två pilotprojekt (som randomiserade prospektiva studier, omfattande totalt cirka 500 patienter) vid Karolinska Univeristetssjukhuset Hud-

dinge och Danderyds sjukhus med stöd från Health Navigator AB och forskare vid Karolinska Institutet. Mångbesökare vid akutmottagning och patienter med hjärtsvikt, erbjöds stöd och koordinering av vårdinsatser. Insatserna utfördes av specialutbildade sjuksköterskor via telefon. Patienterna identifierades genom en avancerad analytiskt driven process där bland annat historisk vårdtyngd, diagnoser och risk för framtida inläggningar inom slutenvård somatisk vård vägdes samman.

Det är ännu inte klart hur stor potentialen till hälsoförbättring och ökad effektivitet är. Men interimsresultatet från en av studierna visar att AHS kan minska oplanerade inläggningar/vårddygn med upp emot hälften. Den politiska ledningen i SLL har angett att utvecklingsarbetet med AHS ska utvidgas under 2011, omfattningen är inte fastställd i dagsläget. Sjuksköterskor som arbetar enligt en AHS-modell har sannolikt stor potential också inom andra landsting. Även om försöket faller väl ut när det gäller patienternas hälsa och akuta inläggningar är det ändå inte säkert att det går att översätta resultaten i faktiskt sparade pengar, däremot kan AHS-tjänsten bidra till att minska överbeläggningarna.

betet kan ändå frigöra resurser. En viktig princip inom hälso- och sjukvården är att patienten ges vård på rätt nivå. Patienten fångas upp innan besvären förvärras men det finns också ekonomiska fördelar med detta. Den öppna vården är nästan alltid billigare än den slutna vården.

De flesta landstingen arbetar systematiskt med att flytta verksamhet från den slutna till den öppna vården. En lika stor andel arbetar systematiskt med att minska belastningen på akutmottagningarna och den slutna vården genom att prioritera primärvården. Ett vanligt påpekande är att arbetet bör bedrivas utifrån naturlig logik. Om personalen misstänker att förändringarna i själva verket syftar till neddragningar och besparingar försvaras arbetet.

Mycket av den allmänna debatten handlar om bristen på slutenvårdsplatser. Vissa anser att dessa skurits ned för kraftigt. Andra menar att patienter behandlas på fel vårdnivå. Det går att förändra situationen genom att arbeta aktivt med de patienter som konsumerar mycket akut- och slutenvård eller samverka på ett bättre sätt med kommunerna. Vi bad Ann Fjellner, överläkare och senior medicinsk rådgivare, beskriva arbetet i Stockholms läns landsting (SLL) där Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning (HSNF) tittar när-

mare på hur man kan förbättra omhändertagandet av vårdtunga patienter med komplexa och sammansatta behov av vård och omsorg (se faktarutan på sidan 60). I bästa fall kan detta utvecklingsarbete innebära bättre hälsa och färre akuta inläggningar eller med ekonomens ord; ett bättre ekonomiskt resursutnyttjande.

I skillnaderna finns fröet till förändring

En viktig pusselbit till varför det är meningsfullt att arbeta med riktade förbättringsarbeten är att samma uppdrag kan skötas på olika sätt. Det syns när vi jämför kostnader och kvalitet för olika landsting (tabell 18 och diagram 29). Skillnaderna är stora och en slutsats vi kan dra är att inget landsting är bäst på allt och inte heller sämst på allt. Det finns alltid något att lära av någon annan.

Det går att uppskatta en besparingspotential för varje enskilt landsting utifrån ett referensvärde, till exempel värdet för det bästa landstinget. Det kan gälla val av behandlingsmetod, att minska kvalitetsbrister eller val av läkemedel. I *Öppna jämförelser* finns fler exempel på indikatorer där besparingspotentialen skulle kunna uppskattas med hjälp av den statistik som samlas in.

Tabell 18 • Kvalitetsindikatorer för hälso- och sjukvård
Index*

	Medicinska resultat	Patienternas erfarenheter	Tillgäng- lighet	Övergripande index
Halland	0,55	0,90	0,91	0,69
Kalmar	0,52	0,88	0,90	0,67
Kronoberg	0,54	0,69	0,78	0,62
Jönköping	0,56	0,58	0,80	0,61
Gotland	0,47	0,59	0,82	0,57
Skåne	0,54	0,52	0,72	0,57
Uppsala	0,56	0,64	0,54	0,57
Östergötland	0,57	0,50	0,64	0,57
Blekinge	0,48	0,65	0,73	0,56
Stockholm	0,52	0,59	0,62	0,56
Genomsnitt	0,53	0,53	0,67	0,56
Jämtland	0,52	0,47	0,72	0,55
Värmland	0,52	0,51	0,67	0,55
Västra Götaland	0,50	0,42	0,81	0,55
Norrbottnen	0,51	0,44	0,72	0,54
Västerbotten	0,55	0,48	0,58	0,54
Örebro	0,50	0,50	0,69	0,54
Västmanland	0,56	0,48	0,46	0,53
Dalarna	0,56	0,46	0,40	0,51
Gävleborg	0,49	0,29	0,64	0,48
Sörmland	0,53	0,21	0,55	0,47
Västernorrland	0,52	0,28	0,48	0,46

*Dessa index är standardiserade utifrån "rescalingmetoden" där samtliga värden hamnar mellan 0 och 1 där 1 är det mest önskvärda. Observera att det inte går att anta att 0,6 är dubbelt så bra som 0,3.

Källor: Lars Witell och Mattias Elg som använt data från *Öppna jämförelser av hälso- och sjukvårdens kvalitet och effektivitet 2010* och metodiken från *Att skapa index Metodutveckling och test baserat på Öppna jämförelser*. Övergripande index enligt egna beräkningar där medicinska resultat gavs vikten 60 procent och 20 procent vardera till övriga indikatorer.

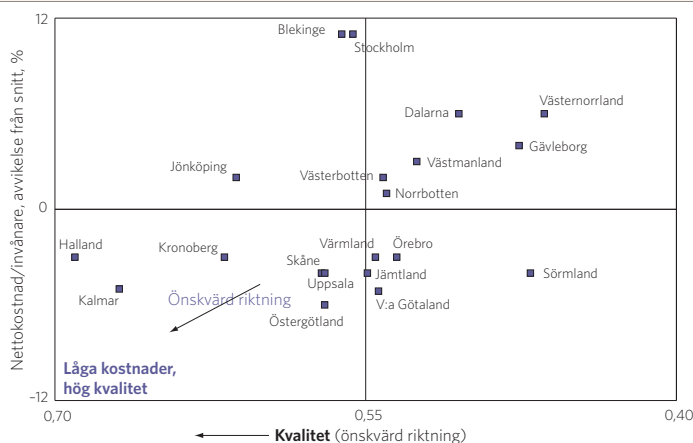
Underlaget för kvalitetsnyckeltalen hämtas från "Öppna jämförelser av hälso- och sjukvårdens kvalitet och effektivitet 2010". Tabellen är sorterad efter övergripande index. Det högsta värdet är bäst. Med denna mätmetod har Halland bäst resultat när det gäller patientens erfarenheter, tillgänglighet och den samlade kvaliteten. Östergötland är bäst när det gäller medicinska resultat. Variationen mellan landstingen är minst för medicinska resultat och störst för patienternas erfarenheter.

Ett exempel är tithålskirurgi i knäleden för en viss kategori patienter där forskningen visar att dessa patienter inte har någon nytta av behandlingen. Behandlingen för den patientgruppen kostar totalt cirka 114 miljoner kronor per år. Ett annat exempel är undvikbar slutenvård – en indikator som speglar bristande omhändertagande i den öppna vården och primärvården för patienter med vissa sjukdomstillstånd. Om rikets nivå var densamma som det bästa landstinget så skulle det innebära en besparing på cirka 1,7 miljarder kronor per år. Ett tredje exempel handlar om kvalitetsbristkostnader. Det finns en nationell strategi för att minska vårdrelaterade infektioner och därför görs mätningar två gånger per år. En vårdrelaterad infektion leder inte enbart till besvär och smärta för patienten utan också till att vårdtillfället förlängs med i genomsnitt sex dagar och därmed bidrar till en onödigt hög kostnad. Om den totala andelen vårdrelaterade infektioner kunde minska till samma nivå som det bästa landstinget så skulle det innebära en besparing på cirka 2 miljarder kronor per år. Givetvis måste vi vara medvetna om att ovanstående exempel inte behöver leda till lägre kostnader men det borde kunna leda till frigjorda resurser, ett mindre antal patienter i den slutna vården och därmed färre överbeläggningar.

Det finns områden som leder till en direkt besparing och inte enbart frigör resurser, till exempel inom läkemedelsområdet. Idag förskrivs allt för mycket antibiotika, vilket leder till en ökning av multiresistenta bakterier. Om förskrivningen kunde minska till Stramas mål på 250 recept per 1 000 invånare så skulle det innebära en besparing på totalt cirka 93 miljoner kronor per år – 2009 föreskrevs totalt 388 recept per 1 000 invånare.

Syftet med alla dessa jämförelser är inte i första hand att visa på vad som är dåligt utan på vad som kan bli bättre. Potentialen i jämförelserna måste realiseras i vardagsarbetet där ständiga förbättringar är en naturlig del.

Diagram 29 • Kostnader för hälso- och sjukvård 2009 samt samlat index för kvalitet
Procent och index*



Det är eftersträvänsvärt att få ut så hög kvalitet i vården som möjligt givet insatta resurser. Kostnaderna för hälso- och sjukvården är 3 procent lägre än genomsnittet i Halland samtidigt som det sammanvägda indexet för hälso- och sjukvård är det bästa. Kalmar har också ett bra resultat samtidigt som kostnaderna är 5 procent lägre än genomsnittet. Detta indikerar att verksamheterna, med detta sätt att mäta, är effektiva i Halland och Kalmar relativt andra landsting.

*Indexet för samlad kvalitet är standardiserat utifrån "rescalingmetoden" där samtliga värden hamnar mellan 0 och 1. I diagrammet är 1 det mest önskvärda. Observera att det inte går att anta att 0,6 är dubbelt så bra som 0,3.

Källa: Egna beräkningar.

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, där vi nu bygger upp ett nytt område **Sektorn i siffror**. Gå till www.skf.se, välj Vi arbetar med, Ekonomi, Sektorn i siffror.

En sammantagen bild av kommuner och landsting

Tabell 19 • Nyckeltal för kommuner och landsting 2008–2013
Procent och tusentals personer

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Medelskattesats, %	31,52	31,56	31,55	31,55	31,55	31,55	31,55
kommuner, inkl Gotland	20,72	20,74	20,73	20,73	20,73	20,73	20,73
landsting*, exkl Gotland	10,86	10,87	10,88	10,88	10,88	10,88	10,88
Antal sysselsatta**, tusental	1 065	1 055	1 055	1 068	1 081	1 095	1 110
Kommuner	802	795	798	808	820	831	844
Landsting	263	260	257	259	262	264	266

Anm.: För Medelskattesatsen bygger kalkylerna på oförändrad utdebitering från och med år 2011.

*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 20 • Sammantagen resultaträkning 2009–2015

Miljarder kronor i löpande priser om inte annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl			
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verksamhetsintäkter	144	145	148	153	158	164	171
Verksamhetskostnader	-729	-751	-771	-802	-836	-873	-914
Avskrivningar	-22	-23	-23	-24	-24	-25	-26
Verksamhetens nettokostnader	-607	-628	-647	-673	-702	-734	-770
Skatteintäkter	512	521	529	550	573	598	625
Generella statsbidrag o utjämning	102	123	123	123	128	132	138
Finansnetto	5	3	2	2	1	1	0
Resultat före e.o. poster	13	19	7	1	0	-3	-6
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>2,2</i>	<i>3,0</i>	<i>1,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,8</i>

Tabell 21 • Kommunernas resultaträkning 2009–2015

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl			
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verksamhetsintäkter	110	110	112	115	120	124	129
Verksamhetskostnader	-487	-501	-516	-536	-558	-582	-610
Avskrivningar	-16	-16	-16	-17	-17	-17	-18
Verksamhetens nettokostnader	-392	-407	-421	-438	-456	-476	-499
Skatteintäkter	336	343	347	362	377	393	411
Generella statsbidrag o utjämning	61	76	76	76	79	82	86
Finansnetto	5	3	3	3	3	3	3
Resultat före e.o. poster	11	15	6	3	3	3	2
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>2,7</i>	<i>3,5</i>	<i>1,3</i>	<i>0,6</i>	<i>0,7</i>	<i>0,5</i>	<i>0,3</i>

Tabell 22 • Landstingens resultaträkning 2009–2015

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl			
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verksamhetsintäkter	36	38	38	40	41	43	44
Verksamhetskostnader	-244	-252	-257	-268	-280	-293	-307
Avskrivningar	-7	-7	-7	-7	-7	-8	-8
Verksamhetens nettokostnader	-214	-221	-226	-236	-246	-258	-271
Skatteintäkter	176	179	181	189	197	205	214
Generella statsbidrag och utjämning	41	47	47	47	49	50	51
Finansnetto	0	0	-1	-1	-2	-2	-3
Resultat före e.o. poster	3	4	1	-1	-3	-5	-8
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>1,3</i>	<i>1,9</i>	<i>0,6</i>	<i>-0,6</i>	<i>-1,1</i>	<i>-2,1</i>	<i>-3,0</i>

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.



Ekonomirapporten. December 2010

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 2015.

Den kommunala sektorn uppvisar ett mycket bra resultat för 2010. Nästa år ökar intäkterna från skatter och statsbidrag mindre än kostnaderna för pris- och löneökningar. Om man därtill lägger kostnadsökningar som beror på förändringar i demografi och höjd ambitionsnivå försämras förutsättningarna väsentligt. Trots detta förutses ett överskott 2011, tack vare ett gott utgångsläge 2010 och återhållsamhet i sektorn. De kalkyler som presenteras i rapporten talar dock för att det blir svårare för kommuner och landsting att få ihop sina budgetar framöver.

Ekonomirapporten. Om kommunernas och landstingens ekonomi – december 2010 kan beställas från förbundets förlag, via telefon 020-31 32 30 eller på fax 020-31 32 40. Priset är 100 kr exklusive moms och porto.

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

Beställ eller ladda ned på www.skl.se/publikationer eller på telefon 020-31 32 30.

Pris 100 kr exkl. moms och porto.

ISBN 978-91-7164-610-1

ISSN 1653-0853