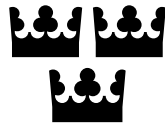


8

Kommunsektorns finansier och sysselsättning



8 Kommunsektorns finanser och sysselsättning

Sammanfattning

- Resultatet för kommunsektorn uppgick preliminärt till 13 miljarder kronor 2015 och låg därmed på samma nivå som 2014. Kommunernas resultat uppgick till 12 miljarder kronor, medan landstingens resultat uppgick till 1 miljard kronor. Medelresultatet för kommunsektorn 2011-2015 uppgick till 15 miljarder kronor, varav kommunernas medelresultat uppgick till 14 miljarder kronor och landstingens till 1 miljard kronor. Även resultatet före extraordinära poster uppgick till 13 miljarder kronor 2015, vilket ska jämföras med 14 miljarder kronor 2014.
 - Andelen kommuner med positiva resultat före extraordinära poster var 91 procent 2015 och andelen landsting var 60 procent. En tillfällig återbetalning av försäkringspremier från AFA Försäkring om 4,9 miljarder kronor förstärkte resultatet.
 - De långfristiga skulderna fortsatte att öka 2015 och uppgick till 295 miljarder kronor i kommunsektorn. Höga investeringsnivåer och utlåning till de kommunala företagen är förklaringar till att låneskulden ökat.
 - Skatteinkomsterna förväntas öka starkt de närmaste åren i takt med att utvecklingen på arbetsmarknaden fortsätter att förbättras. På några års sikt ökar antalet arbetade timmar långsammare vilket bidrar till att skatteinkomsternas ökningstakt avtar, för att 2019 och 2020 ligga i paritet med den genomsnittliga ökningstakten 2000–2015.
 - Även statsbidragen ökar kraftigt 2016 och 2017, främst till följd av det stora antalet asylsökande, men också till följd av satsningar inom bl.a. utbildningsområdet.
 - Den kommunala konsumtionen bedöms öka mycket starkt under de närmaste åren till följd av det stora antalet asylsökande och demografiska förändringar med fler barn och äldre i befolkningen. Ökningen bedöms bli 4,7 procent i fasta priser 2016 och i genomsnitt ca 1,6 procent per år 2017–2020.
 - Sammantaget bedöms den kommunfinansierade sysselsättningen öka med 108 000 personer mellan 2015 och 2020.
 - Den starka inkomstutvecklingen ger utrymme till att både öka konsumtionen och förbättra resultatet, framför allt 2016. Därefter ökar dock utgifterna i högre takt än inkomsterna och resultatet väntas successivt minska t.o.m. 2020, för att då uppgå till 6 miljarder kronor. Det finansiella sparandet bedöms samtidigt minska från -12 till -26 miljarder kronor 2016–2020.
-

8.1 Kommunerna och landstingen – en viktig del av svensk ekonomi

Kommunsektorn, dvs. kommuner och landsting, ansvarar för merparten av de skattefinansierade välfärdstjänsterna. Sektorn utgör därmed en viktig del av den svenska ekonomin. Kommunsektorns totala utgifter motsvarade 2015 ca 23 procent av BNP, varav ca 19 procentenheter utgjordes av konsumtionsutgifter. Resterande del utgjordes av transfereringar, investeringar och ränteutgifter.

De kommunala konsumtionsutgifterna består till stor del av utgifter för hälso- och sjukvård, utbildning och social verksamhet. Dessa verksamheter är obligatoriska, dvs. uppgifter som kommuner och landsting enligt lag ska ansvara för. Andra obligatoriska verksamheter är t.ex. räddningstjänst och kollektivtrafik. Frivilliga verksamheter, såsom kultur- och fritidsverksamhet, utgör en mindre del av de kommunala verksamheterna.

Kommunerna och landstingen sysselsätter ungefär en fjärdedel av det totala antalet sysselsatta i Sverige. Omkring 80 procent av dessa är kvinnor. Därtill kommer personer anställda i privata företag som utför tjänster som finansieras av kommuner och landsting. Totalt var drygt 1,3 miljoner personer sysselsatta i kommunalt finansierad verksamhet 2015.

Kommunerna och landstingen finansierar till två tredjedelar sin verksamhet med kommunal inkomstskatt. Det är därför av stor betydelse för kommunsektorns finanser hur sysselsättningen utvecklas.

Statsbidragen, den näst största inkomstposten för kommunsektorn, utgör omkring en sjättedel av de sammanlagda inkomsterna. Statsbidragen utgörs dels av generella statsbidrag, dels av riktade statsbidrag. De senare är avsedda att användas till vissa specificerade verksamheter eller ändamål.

Därutöver kan kommuner och landsting finansiera sina verksamheter med avgifter. Möjligheten att använda avgiftsfinansiering är dock begränsad i lag, och varierar mellan olika verksamheter.

8.2 Kommunsektorns resultat

Kommunallagens krav

Av kommunallagen (1991:900) följer att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning och en budget i balans. Det minskar risken för underskott och bidrar till att nå målet för det finansiella sparandet för hela den offentliga sektorn. Detta har stor betydelse för att säkerställa en ansvarsfull ekonomisk förvaltning i kommunsektorn.

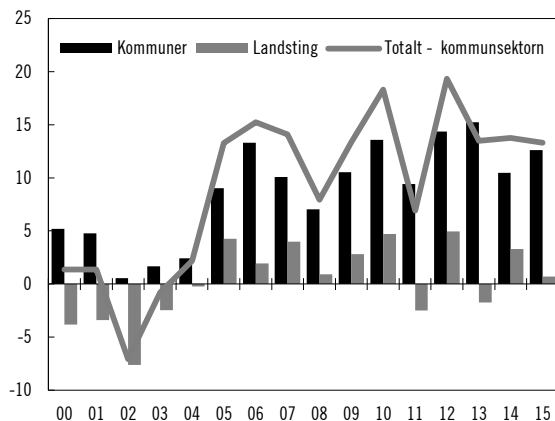
Kommuner och landsting tillämpar bokföringsmässiga grunder i redovisningen, vilket innebär att inkomster och utgifter periodiseras så att intäkter och kostnader redovisas i resultaträkningen den period då tjänsten eller varan levereras respektive förbrukas. Det är resultatet, inte det finansiella sparandet, som är avgörande för om kommuner och landsting uppfyller kommunallagens krav på en balanserad budget.

Kommunsektorns resultat oförändrat 2015 jämfört med 2014

Resultatet för kommunsektorn uppgick preliminärt till 13 miljarder kronor 2015. Kommunernas resultat uppgick till 12 miljarder kronor, medan landstingens resultat uppgick till 1 miljard kronor. Resultatet för kommunsektorn som helhet låg därmed på samma nivå som 2014. Kommunernas resultat var 2,5 miljarder kronor högre jämfört med 2014, medan landstingen redovisade ett resultat som var 2,6 miljarder kronor lägre än 2014. Medelresultatet uppgick till 15 miljarder kronor per år 2011–2015, varav kommunernas medelresultat uppgick till 14 miljarder kronor och landstingens till 1 miljard kronor.

Diagram 8.1 Resultat före extraordinära poster 2000–2015

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

Resultatet före extraordinära poster uppgick 2015 till drygt 13 miljarder kronor, vilket var knappt 1 miljard kronor lägre än 2014. Kommunernas resultat uppgick samma år till 12,6 miljarder kronor och landstingens till 0,7 miljarder kronor. Kommunsektorns medelresultat före extraordinära poster uppgick till 13 miljarder kronor per år 2011–2015, varav kommunernas medelresultat uppgick till 12 miljarder kronor och landstingens till 1 miljard kronor.

Kommunsektorn har haft positiva resultat sedan 2004 (se diagram 8.1). En försämring av resultatet skedde 2008, som framför allt berodde på en svagare tillväxt i skatteunderlaget, men också på nedskrivningar av värdet på finansiella tillgångar. Försämringen 2011 och 2013 förklaras av sänkt diskonteringsränta på pensionsskulden. År 2013 skedde även en återbetalning av premier från AFA Försäkring, vilket medförde att resultatet inte försämrades för kommunsektorn som helhet (se tabell 8.2). Nedan kommenteras resultatet 2015 utifrån resultaträkningen (se tabell 8.1) och utifrån tillfälliga poster som är generella för samtliga kommuner och landsting samt extraordinära poster (se tabell 8.2).

Tabell 8.1 Kommunsektorns resultaträkning 2011–2015

Miljarder kronor

	2011	2012	2013	2014	2015
Verksamhetens intäkter	155	170	178	179	193
Verksamhetens kostnader	-781	-807	-837	-872	-917
Avskrivningar	-24	-26	-28	-28	-30
Verksamhetens nettokostnader	-650	-663	-687	-721	-753
Skatteintäkter	540	561	584	602	634
Generella statsbidrag och utjämning	123	120	123	127	128
Finansiella intäkter	13	16	16	15	13
Finansiella kostnader	-20	-14	-22	-10	-9
Resultat före extraordinära poster	7	19	13	14	13
Extraordinära poster	0	0	9	-1	0
Årets resultat	7	19	22	13	13

Anm.: Utfallet för 2015 är preliminärt. Varje enskild rad är avrundad till miljarder kronor. Det innebär att det inte alltid går att summera delraderna till en totalsumma. Generella statsbidrag redovisas enligt redovisningen i kommuner och landsting och inte enligt nationalräkenskaperna. Det innebär att statsbidraget för läkemedelsförmånen och fastighetsavgiften ingår.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Tabell 8.2 Tillfälliga och extraordinära poster 2011–2015, bokförda belopp

Miljarder kronor

	2011	2012	2013	2014	2015
Återbetalning från AFA Försäkring	1	11	10	-	5
Sänkt diskonteringsränta för pensioner	-8	-	-10	-	-
Extraordinära poster	0	0	9	-1	0
Summa tillfälliga poster	-7	11	9	-1	5

Källa: Statistiska centralbyrån.

Verksamhetens nettokostnader ökade med 4,4 procent i löpande priser 2015 jämfört med 2014. Verksamhetens intäkter påverkades av en tillfällig återbetalning av premier från AFA Försäkring med 4,9 miljarder kronor, varav 3,6 miljarder kronor betalades till kommunerna och 1,3 miljarder kronor till landstingen. Om denna tillfälliga återbetalning exkluderas från verksamhetens intäkter ökade verksamhetens nettokostnader med 5,1 procent 2015. Skatteintäkterna ökade med 32 miljarder kronor, eller 5,3 procent, mellan 2014 och 2015. Det berodde främst på att skatteunderlaget ökade, men ca 2,5 miljarder kronor av ökningen berodde på att den genomsnittliga skattesatsen höjdes med 0,13 procentenheter (13 öre per 100 kronor i beskattningsbar inkomst) till 31,99 procent. Generella statsbidrag, såsom de redovisas i kommunsektorn, ökade med 0,7 procent.

Av det extra statsbidrag om 9,8 miljarder kronor som betalades ut i december 2015 med anledning av flyktingsituationen redovisades 1,0 miljard kronor som en intäkt 2015. Av intäkten på 1,0 miljard kronor avsåg 0,9 miljarder kronor kommunerna och 0,1 miljarder kronor landstingen.

Skatteintäkterna och de generella statsbidragen ökade med i genomsnitt 3,5 procent per år 2011–2015, medan verksamhetens nettokostnader ökade med i genomsnitt 3,7 procent per år motsvarande period. Det finansiella nettot och de extraordinära posterna bidrog till ett genomsnittligt positivt resultat.

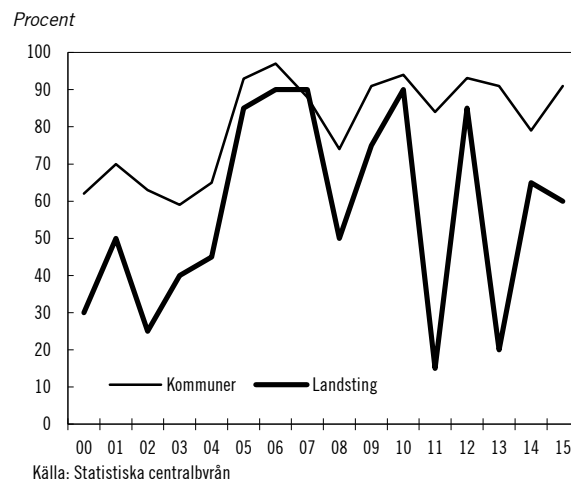
Andelen kommuner med positivt resultat ökade

Andelen kommuner som redovisat positiva resultat har varit högre och mer stabil över tid än andelen landsting (se diagram 8.2). De stora svängningarna under senare år i landstingens resultat beror till stor del på förändringen av diskonteringsräntan som används vid beräkning av pensionsskulden. Jämfört med kommunerna har landstingen fler anställda i de högre inkomstgrupperna som tjänar in förmånsbestämd pension, vilket innebär en större påverkan på pensionsskulden och därmed på resultatet.

Andelen kommuner som redovisade ett positivt resultat före extraordinära poster uppgick 2015 till 91 procent (264 av totalt 289²³ kommuner). Det är 34 kommuner fler än 2014. Av landstingen redovisade 60 procent (12 av 20 landsting) ett positivt resultat, vilket var en försämring med 1 landsting jämfört med föregående år (se diagram 8.2).

År 2011–2015 hade 178 kommuner och 1 landsting resultat som var antingen positiva eller låg på noll samtliga år. Av kommunerna hade 6 stycken negativa resultat fyra av dessa år och av dem hade 4 stycken negativa resultat 2015. Av landstingen hade 2 stycken negativa resultat samtliga fem år 2011–2015.

Diagram 8.2 Andel kommuner och landsting som redovisar positiva resultat 2000–2015



Det finns en relativt stor spridning i resultatet mellan enskilda kommuner och mellan enskilda landsting (se tabell 8.3).

Tabell 8.3 Resultat före extraordinära poster

Kronor per invånare

	Genomsnitt 2011–2015	Genomsnitt 2015	Högst resultat 2015	Lägst resultat 2015
Kommuner	1 285	1 280	15 529	- 13 255
Landsting	96	68	670	-1 821

Källa: Statistiska centralbyrån.

De kommuner som hade högst och lägst resultat utgjorde ytterligheter. En stor realisationsvinst och kostnad för att lösa in (försäkra) pensioner som intjänats före 1998 bidrog bl.a. till den stora spridningen mellan kommunerna. Det är inte lika stor spridning mellan landstingen som mellan kommunerna.

God ekonomisk hushållning

Kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning innebär bl.a. att kommunerna och landstingen ska fastställa egna finansiella mål och ha en långsiktigt hållbar ekonomi.

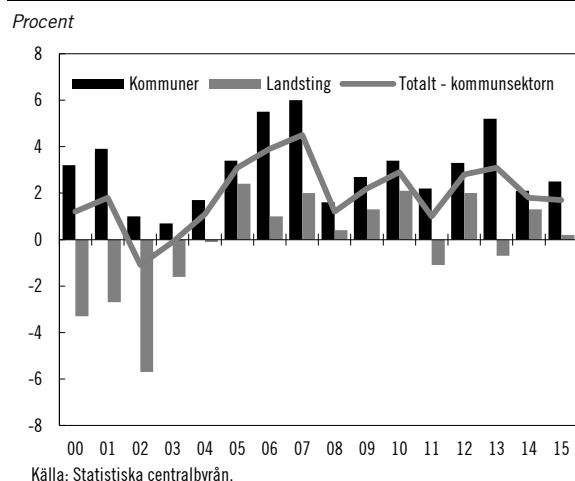
Ett vanligt förekommande mål har varit att årets resultat bör uppgå till 2 procent av skatteintäkterna och de generella statsbidragen. Kommande utmaningar med bl.a. ökande investeringsnivåer och demografiska förändringar ställer dock högre krav, vilket kommunsektorn som helhet på sikt bör planera för.

År 2015 uppgick kommunsektorns resultat till 1,7 procent som andel av skatteintäkterna och de generella statsbidragen. Kommunernas

²³ En kommun har inte lämnat uppgifter till Statistiska centralbyrån.

andel uppgick i genomsnitt till 2,5 procent och landstingens andel till 0,2 procent (se diagram 8.3). Kommunerna har sammantaget redovisat högre resultat än landstingen, mätt som andelen av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Diagram 8.3 Resultatets andel av skatter och generella statsbidrag 2000–2015



Det var en relativt stor spridning mellan kommunerna respektive mellan landstingen avseende resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag (se tabell 8.4).

Tabell 8.4 Resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag

Procent

	Genomsnitt 2011–2015	Genomsnitt 2015	Högst andel 2015	Lägst andel 2015
Kommuner	3,1	2,5	33,4	- 33,5
Landsting	0,4	0,2	2,5	-6,5

Källa: Statistiska centralbyrån.

Kommunsektorn klarade balanskravet

Balanskravet innebär att enskilda kommuner och landsting inte får besluta om en budget där kostnaderna överstiger intäkterna. Om resultatet ändå blir negativt måste det regleras inom tre år, om det inte föreligger synnerliga skäl.

Innan resultatet kan stämmas av mot balanskravet ska det bl.a. justeras för realisationsvinster och realisationsförluster i en s.k. balanskravsutredning. Det finns också sedan 2013 en möjlighet för kommunerna och landstingen att genom resultatutjämningsreserver sätta av en del av överskottet i goda tider för att täcka negativa resultat i en lågkonjunktur.

Vid tidpunkten för inrapporteringen av det preliminära bokslutet för 2015 hade inte alla kommuner och landsting tagit ställning till om det förelåg synnerliga skäl att inte återställa ett underskott inom angiven tid. Det innebär att det sammanlagda negativa resultatet som ska återställas per den 31 december 2015 ännu inte kan redovisas. Vid utgången av 2014 var det totalt 30 kommuner som angav att de sammanlagt hade 0,6 miljarder kronor i ackumulerade negativa resultat som skulle återställas. Landstingen hade ett sämre resultat än kommunerna 2014 och flera åberopade synnerliga skäl för att underlåta att återställa underskotten. Det var 7 landsting som angav att de vid utgången av 2014 hade ett underskott på sammanlagt 1,5 miljarder kronor att återställa.

8.3 Kommunsektorns tillgångar och skulder

Kommunernas och landstingens balansräkningar visar den finansiella ställningen vid årets slut. Balansräkningen ger en bild av vilka tillgångar som kommunerna respektive landstingen förfogar över och hur de har finansierats (se tabell 8.5).

Tabell 8.5 Kommunsektorns balansräkning 2011–2015

Miljarder kronor

	2011	2012	2013	2014	2015
Anläggningstillgångar	651	673	712	765	819
Bidrag till statlig infrastruktur	2	2	2	4	4
Omsättningstillgångar	204	246	256	276	297
Summa tillgångar	857	921	970	1 045	1 120
Eget kapital	376	396	418	433	446
Varav årets resultat	7	19	22	13	13
Varav resultatutjämningsreserver			7	7	8
Avsättningar	102	109	125	134	141
Långfristiga skulder	187	211	220	249	295
Kortfristiga skulder	192	206	207	229	237
Summa eget kapital, avsättningar och skulder	857	921	970	1 045	1 120
Ansvarsförbindelser	621	591	637	628	-
Varav pensionsförpliktelser som inte ingår i balansräkningen	366	365	387	373	359

Anm.: Utfallet för 2015 är preliminärt. Värdet är per den 31 december aktuellt år. Varje enskild rad är avrundad till miljarder kronor. Det innebär att det inte alltid går att summera delraderna till totalsumman.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Kommunsektorns tillgångar ökade

Kommunsektorns tillgångar utgörs till största delen av anläggningstillgångar, bl.a. mark, byggnader, gator, vägar, vatten- och avloppsnät och långfristiga fordringar på kommunala företag. När det gäller värderingen av kommunala anläggningstillgångar är det viktigt att beakta att dessa enligt kommunal redovisning inte värderas utifrån marknadsvärdet. Det är i stället det historiska anskaffningsvärdet som ligger till grund för värderingen. Det innebär att tillgångar redovisas till utgiften vid anskaffningstillfället, med avdrag för årliga avskrivningar och eventuella nedskrivningar. Övriga tillgångar är främst omsättningstillgångar, som utgörs av förråd, lager, kortfristiga fordringar och placeringar samt kapital i kassa eller bank.

Kommunsektorns totala tillgångar uppgick till 1 120 miljarder kronor 2015 (se tabell 8.5). Kommunernas tillgångar uppgick till 869 miljarder kronor och landstingens till 251 miljarder kronor. Tillgångarna hade därmed ökat med 7,2 procent för sektorn som helhet jämfört med

2014. Det var något mer än genomsnittet för 2011–2015, som uppgick till 6,9 procent.

Investeringsnivån är för närvarande hög i kommunsektorn, vilket bidrar till ökade tillgångar, men också till ökade lån. Den snabba investeringstakten är främst en följd av urbaniseringen, som kräver nybyggnation av bl.a. bostäder och verksamhetslokaler, samt av att stora delar av kommunernas fastighetsinnehav och infrastruktur byggdes under 1960- och 1970-talen och nu är i behov av renovering. Kommunernas investeringsutgifter uppgick till 48 miljarder kronor 2015, och låg därmed på samma nivå som 2014. Landstingens investeringsutgifter uppgick samma år till 21 miljarder kronor, vilket var en ökning med ca 5 procent jämfört med 2014.

En stor del av investeringarna sker även i de kommunala och landstingsägda företagen. Dessa investeringar uppgick till 58 miljarder kronor 2013²⁴ för kommunernas företag och till 7 miljarder kronor för landstingens företag. När kommunerna och landstingen lånar ut medel till företagen för att investera ökar de långfristiga fordringarna, som är en del av anläggningstillgångarna. Dessa fordringar ökade med 11,8 procent 2014²⁵, vilket tyder på att investeringsnivåerna inom de kommunala företagen ligger på en fortsatt hög nivå.

Eget kapital och resultatutjämningsreserver ökade

Kommunsektorns egna kapital uppgick till 446 miljarder kronor 2015, vilket var en ökning med 3,2 procent jämfört med 2014. Den genomsnittliga ökningen 2011–2015 var 4,4 procent per år. Om den del av pensionskulden som avser pensionsförpliktelser intjänade före 1998, och som redovisas som en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen, inkluderas skulle det egna kapitalet vara negativt för landstingen, men inte för kommunerna eller för kommunsektorn som helhet.

²⁴ Det saknas uppgifter för 2014 och 2015. Uppgifterna för 2014 presenteras i maj 2016.

²⁵ Uppgift avseende 2015 publiceras i juni 2016.

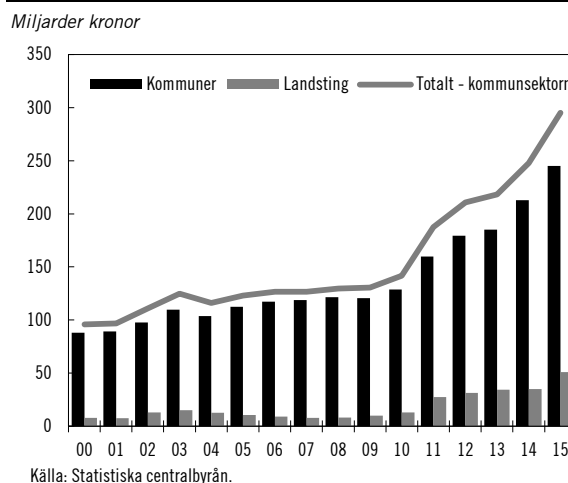
Kommuner och landsting tillåts, som ovan anförts, att fr.o.m. 2013 bygga upp resultatutjämningsreserver inom ramen för det egna kapitalet. Den sammanlagda storleken på resultatutjämningsreserverna bedöms 2015 ha ökat med 1,0 miljarder kronor jämfört med 2014. Kommunerna har ännu inte redovisat sina balanskravsutredningar för 2015, men förändringen av resultatutjämningsreserverna i balansräkningarna indikerar en ökning av reserverna med 0,9 miljarder kronor 2015 för kommunerna och med knappt 0,1 miljarder kronor för landstingen. De ackumulerade resultatutjämningsreserverna uppgick den 31 december 2015 till 7,0 miljarder kronor i kommunerna och till 0,6 miljarder kronor i landstingen. Det var totalt 121 kommuner och 5 landsting som hade reserver som översteg 1 miljon kronor. Den kommun respektive det landsting som hade de största reserverna hade avsatt 0,9 miljarder kronor respektive 0,3 miljarder kronor.

Kommunsektorns skulder ökade

Kommunsektorns skulder uppgick till 674 miljarder kronor 2015, vilket var en ökning med 10 procent jämfört med 2014. Skulderna består av avsättningar samt långfristiga och kortfristiga skulder.

Avsättningar är långfristiga skulder som är okända till exakt belopp och/eller vilket datum de förfaller till betalning. Av avsättningarna på totalt 141 miljarder kronor i kommunsektorn svarade pensionsskulderna för den största delen, 122 miljarder kronor. Pensionsskulderna ökade med 7,6 procent jämfört med 2014. Med pensionsskulder avses här pensionsförpliktelser intjänade fr.o.m. 1998.

Diagram 8.4 Långfristiga skulder 2000–2015



De långfristiga skulderna i kommunsektorn uppgick till 295 miljarder kronor 2015 (se diagram 8.4). Den största delen utgjordes av lån i banker och kreditinstitut. Kommunsektorns långfristiga skulder ökade med 108 miljarder kronor, eller i genomsnitt 12 procent per år, 2011–2015. Under samma tidsperiod ökade kommunernas långfristiga skulder med 85 miljarder kronor eller i genomsnitt 11,3 procent per år. Landstingens långfristiga skulder ökade 2011–2015 med 23 miljarder kronor eller i genomsnitt 16,1 procent per år. Ökningen av de långfristiga skulderna kan till stor del förklaras av att kommunernas och landstingens investeringar ökat och att de inte har kunnat finansieras med egna medel. Ytterligare en förklaring är att ökade investeringsutgifter hos kommunala företag även påverkat skuldsidan hos kommuner och landsting, eftersom det har skett en ökning av vidareförmedlade lån från kommuner och landsting till de kommunala företagen.²⁶ De totala långfristiga skulderna varierade mellan kommuner och mellan landsting (se tabell 8.6).

²⁶ De långfristiga lånen som vidareförmedlats utgör också en långfristig fordran på tillgångssidan.

Tabell 8.6 Långfristiga skulder

Kronor per invånare

	Genomsnitt 2011–2015	Genomsnitt 2015	Högst skuld 2015	Lägst skuld 2015
Kommuner	20 301	24 846	96 513	0
Landsting	3 714	5 135	18 823	0

Källa: Statistiska centralbyrån.

Pensionsförpliktelser intjänade före 1998 redovisas som en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen. Detta åtagande är relativt stort jämfört med de totala skulderna i balansräkningen, men ska också utbetalas under en lång tid. Kommunsektorns ansvarsförbindelser avseende pensionsförpliktelser uppgick till 359 miljarder kronor 2015, vilket var en minskning med 14 miljarder kronor jämfört med 2014. Minskningen beror på att utbetalningar av pensioner fr.o.m. 2014 normalt kommer att vara högre än uppräknings av skulden i takt med att de som tjänat in pensionsmedlen går i pension. Skulden har också minskat genom att vissa kommuner har försäkrat bort en del av sin tidigare skuld. Mellan 2011 och 2015 minskade ansvarsförbindelserna avseende pensionsförpliktelser med 8 miljarder kronor eller med i genomsnitt -0,5 procent per år. Under samma tidsperiod ökade pensionsskuldssavsättningarna i balansräkningen med 41 miljarder kronor eller med i genomsnitt 10,7 procent per år. Det totala pensionsåtagandet varierar mellan kommuner och mellan landsting (se tabell 8.7). Förklaringen till den låga skulden hos kommunen med lägst pensionsskuld per invånare är att pensionsskulden till stora delar har försäkrats bort.

Tabell 8.7 Totala pensionsförpliktelser

Kronor per invånare

	Genomsnitt 2015	Högst skuld 2015	Lägst skuld 2015
Kommuner	24 661	42 561	380
Landsting	24 232	33 446	18 902

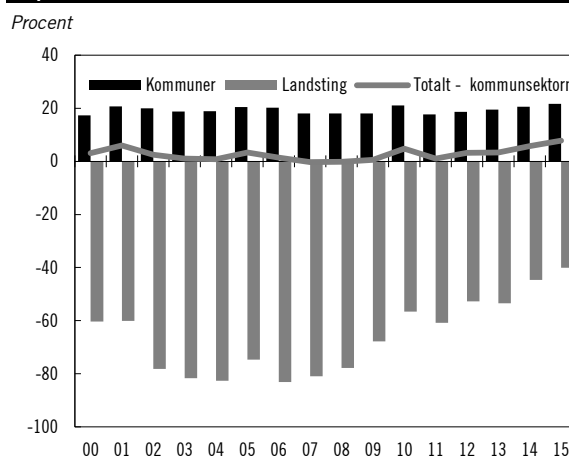
Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Soliditeten, inklusive hela pensionsförpliktelserna, förbättrades

Soliditet är ett nyckeltal som anger hur stor del av de totala tillgångarna som är finansierade med eget kapital och är ett mått på det långsiktiga finansiella utrymmet.

År 2015 försämrades soliditeten enligt balansräkningen för kommunsektorn som helhet något

från 41 procent till 40 procent. För kommunerna försämrades soliditeten från 48 procent till 46 procent mellan 2014 och 2015. För landstingen försämrades soliditeten från 20 procent till 19 procent mellan samma år.

Diagram 8.5 Soliditet inklusive samtliga pensionsförpliktelser 2000–2015

Källa: Statistiska centralbyrån.

Soliditeten för kommunsektorn kan också redovisas inklusive hela pensionsförpliktelserna, dvs. inklusive den del av pensionerna som tjänats in före 1998 och som redovisas som en ansvarsförbindelse (se diagram 8.5). Inklusive dessa pensionsförpliktelser intjänade före 1998 uppgick soliditeten 2015 till 8 procent för kommunsektorn som helhet. Det var en förbättring med 2 procentenheter. Soliditeten varierade mellan kommuner och mellan landsting (se tabell 8.8).

Tabell 8.8 Soliditet inklusive hela pensionsförpliktelserna

Procent

	Genomsnitt 2011–2015	Genomsnitt 2015	Högst soliditet 2015	Lägst soliditet 2015
Kommuner	20	22	69	-74
Landsting	-50	-40	3	-141

Källa: Statistiska centralbyrån.

Utmaningar för kommunernas ekonomi

Kommunerna ansvarar för en stor del av de skattefinansierade välfärdstjänsterna och utgör därmed en viktig del av svensk ekonomi. Kommunernas ekonomi har som helhet varit relativt god under ett antal år. Samtidigt finns det kommuner med ekonomiska problem.

Det är många faktorer som påverkar kommunernas ekonomi. Analyser av samband mellan olika variabler, såsom demografi och ekonomiska nyckeltal, visar dock att det inte finns några tydliga samband som förklarar en kommuns ekonomiska ställning.

En indikation på vilka kommuner som har en svag ekonomi är balanskravsresultatet. Balanskravet anger den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt. Vid utgången av 2014 var det närmare 30 kommuner som hade ett genomsnittligt negativt balanskravsresultat under den senaste fyraårsperioden och ett negativt resultat i minst två år. Av dessa kommuner hade knappt en tredjedel dessutom en negativ soliditet i kommunkoncernen (kommunerna och dess företag) när hela pensionsskulden inkluderades. Hälften av de närmare 30 kommunerna hade en befolkningsminskning och ett invånarantal under 10 000 invånare. Flertalet av kommunerna finns i de fyra nordligaste länen.

De framtida utmaningarna för kommunerna är stora, bl.a. till följd av urbaniseringen, den demografiska utvecklingen med fler barn och fler äldre i befolkningen och det stora antalet asylsökande. De asylsökande är dock ojämnt fördelade mellan kommunerna. Dessa faktorer påverkar kommunernas ekonomiska förutsättningar i varierande grad. Det går därför inte att utesluta att fler kommuner i framtiden kan få svårigheter att upprätthålla en hög nivå på den kommunala servicen. För de kommuner som redan i dag har en svag ekonomi kan förutsättningarna för att möta de framtida utmaningarna vara sämre.

Under den senaste 15-årsperioden har befolkningen minskat i nästan hälften av landets kommuner, vilket till stor del kan förklaras av urbaniseringen. Ett minskande befolkningsunderlag, och en större andel äldre i dessa kommuner, ställer krav på effektivisering och anpassning av verksamheten. Flertalet av de kommuner som haft en minskande befolkning och har en svagare ekonomi än genomsnitts-

kommunen finns i de fyra nordligaste länen samt i Dalarnas, Örebro och Värmlands län.

Ökade investeringsbehov kan också vara en utmaning för den kommunala ekonomin. Den snabba investeringstakt som för närvarande finns i kommunsektorn är främst en följd av urbaniseringen och den demografiska utvecklingen som ställer krav på nybyggnation, bl.a. bostäder och verksamhetslokaler. Även det faktum att stora delar av kommunernas fastighetsinnehav och infrastruktur byggdes under 1960- och 1970-talen, och nu är i behov av renowing, ökar investeringarna. En stor del av investeringarna sker i de kommunala företagen. Investeringar kan finansieras genom egna medel eller via upplåning. Kommuner med hög investeringstakt finns i hela landet och utgörs av såväl små som större kommuner. En majoritet tillhör dock storstadskommunerna och förortskommuner till storstäderna. Det är också dessa kommuner som ökat sin skuldsättning mest.

Det finns olika orsaker till att vissa kommuner har en svag ekonomi och det kan ofta vara en kombination av flera orsaker. Det gör att varje enskild kommuns situation är unik. Till följd av de utmaningar som kommunerna står inför är det viktigt att enskilda kommuner har framförhållning och anpassningsförmåga samt antar och uppnår mål och riktlinjer för att nå god ekonomisk hushållning på både kort och lång sikt. Ovanstående exempel på olika effekter som de framtida utmaningarna kan leda till för kommunerna visar även att det finns skäl för regeringen att även fortsättningsvis noga följa den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn.

8.4 Kommunsektorns finanser 2015–2020

Kommunsektorns skatteinkomster bestäms av de skattesatser som kommunerna och landstingen fastställt samt av utvecklingen av det kommunala skatteunderlaget. Det kommunala skatteunderlaget består främst av summan av utbetalda löner, drygt 70 procent, och pensioner, drygt 20 procent. Lönesumman bestäms i sin tur av antalet arbetade timmar och av timlönerna. Som tidigare nämnts påverkas därmed kommunsektorns ekonomi i hög grad av utvecklingen på arbetsmarknaden, eftersom två tredjedelar av sektorns inkomster utgörs av skatt på inkomster från arbete. Statsbidragen utgör ungefär 18 procent av inkomsterna.

Kommunsektorns utgifter består till ca 83 procent av konsumtion. Kommunsektorns inkomster har en stor påverkan på utvecklingen av konsumtionsutgifterna.

Skillnaden mellan resultat och finansiellt sparande

Balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning för kommuner och landsting är kopplade till resultatet, medan det finansiella sparandet är kopplat till målet för den offentliga sektorns finansiella sparande. Det finansiella sparandet motsvarar skillnaden mellan inkomsterna och utgifterna.²⁷ Den större delen av skillnaden mellan resultatet och det finansiella sparandet förklaras av redovisningen av investeringar och avskrivningar. I resultatet ingår endast årets avskrivningar, och således inte årets investeringsutgifter. I det finansiella sparandet ingår däremot investeringarna som en utgift, vilket drar ned det finansiella sparandet samma år som investeringen görs. Däremot belastar inte avskrivningarna det finansiella sparandet.

²⁷ Det finansiella sparandet definieras av det internationella regelverket för nationalräkenskaper. Det är nationalräkenskaper som är grunden för regeringens utfallsredovisning av det finansiella sparandet och prognos för kommunsektorns finanser.

Prognosprinciper

I regeringens prognos för kommunsektorns finanser antas sektorn bedriva en utgiftspolitik som är förenlig med balanskravet. Vidare antas den genomsnittliga kommunalskattesatsen vara oförändrad. Prognosen grundar sig på ett antagande om oförändrad politik, inklusive beslutade, föreslagna och aviserade förändringar av statsbidragen. De riktade statsbidragen kan dock variera på grund av vissa utgifter som är kopplade till antalet personer i olika ersättnings- och transfereringssystem, t.ex. antalet asylsökande.

Sammantaget blir skatteunderlagets tillväxt viktig för utvecklingen av inkomsterna i prognosen. På några års sikt antas i normalfallet kommunsektorn som helhet redovisa ett resultat som är i linje med god ekonomisk hushållning.²⁸ Den prognostiserade utvecklingen av skatteunderlaget blir därmed styrande för prognosen för utgifterna på några års sikt.

Finansiellt sparande och ekonomiskt resultat

De senaste tio åren har kommunsektorn redovisat starkare finanser än under 1990-talet och början av 2000-talet. Det ekonomiska resultatet har varit positivt alla år sedan 2004 (se diagram 8.6). Skillnaden mellan det finansiella sparandet och resultatet har samtidigt ökat, främst på grund av högre investeringsutgifter.²⁹

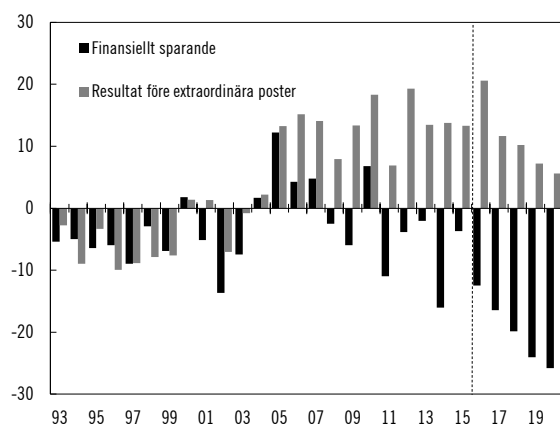
²⁸ God ekonomisk hushållning antas i normalfallet motsvara ett resultat som motsvarar ungefär 2 procent av skatteintäkterna och de generella statsbidragen, vilket också är ett vanligt förekommande mål inom kommunsektorn (se avsnitt 8.2).

²⁹ Kommunsektorns finanser har de senaste åren även påverkats av tillfälliga poster, exempelvis pensionsskuldssökningar till följd av förändringar av diskonteringsräntan för pensioner, som påverkar jämförelsen mellan resultatet och det finansiella sparandet.

Diagram 8.6 Finansiellt sparande och resultat 1993–2020

Miljarder kronor

Utfall för 1993–2015, prognos för 2016–2020



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det finansiella sparandet i kommunsektorn uppgick preliminärt till -4 miljarder kronor 2015, eller -0,1 procent av BNP, vilket var en tydlig förbättring jämfört med 2014. Det förbättrade finansiella sparandet berodde till stor del på det tillfälliga stöd till kommunsektorn om 9,8 miljarder kronor som riksdagen beslutade om i december 2015. Hela beloppet redovisas som en inkomst för kommunsektorn 2015 i termer av finansiellt sparande, samtidigt som förbrukningen av resurserna kan ske både 2015 och 2016. I resultatetermer har kommunsektorn redovisat 1 miljard kronor av intäkten 2015, medan resterande del kommer att redovisas som en intäkt 2016, vilket bidrar till ett förbättrat resultat detta år.

Samtidigt ökade både inkomsterna, även exklusive det tillfälliga stödet, och utgifterna i en högre årstakt än den genomsnittliga ökningen sedan 1993. Såväl skatteinkomsterna som konsumtionsutgifterna ökade starkt. Det berodde bl.a. på en stark utveckling på arbetsmarknaden och på det stora antalet asylsökande.

Försämrat finansiellt sparande 2016–2020

År 2016 bedöms kommunsektorn redovisa ett försämrat finansiellt sparande jämfört med föregående år. Till stor del beror det på att det tillfälliga stödet som beslutades i december 2015 inte tas upp som en inkomst 2016, men däremot till stor del väntas förbrukas och därmed belasta utgiftssidan det året.

Samtidigt utvecklas skatteunderlaget i kommunsektorn starkt 2016 och 2017 till följd av det förbättrade läget på arbetsmarknaden. Vidare höjdes den genomsnittliga skattesatsen i kommunsektorn för 2016 med 0,11 procent-

enheter eller 11 öre per 100 kronor i beskattningsbar inkomst. Även statsbidragen ökar i hög takt 2016 och 2017, främst till följd av det stora antalet asylsökande men även till följd av satsningar inom bl.a. utbildningsområdet.

Skatteinkomsternas utveckling dämpas något 2018–2020 och ligger nära den genomsnittliga årliga ökningstakten 1994–2015. Det beror i huvudsak på att lönesumman ökar långsammare när arbetsmarknaden når balans och på att skattesatserna i kommunsektorn, enligt tidigare nämnd prognosprincip, antas vara oförändrade. Samtidigt avtar ökningen av statsbidragen under samma period.

Den starka inkomstutvecklingen 2016 och 2017 ger utrymme för en stark ökning av den kommunala konsumtionen (se tabell 8.9). Samtidigt bidrar den demografiska utvecklingen, med fler barn och fler äldre samt den senaste tidens stora antal asylsökande, till att de kommunala konsumtionsutgifterna ökar successivt under prognosperioden. Det finansiella sparandet och resultatet bedöms därmed komma att försämrats successivt 2017–2020.

Kommunsektorn bedöms som helhet under prognosperioden uppnå ett resultat som är något sämre än vad som normalt anses vara i linje med god ekonomisk hushållning.

Tabell 8.9 Kommunsektorns finanser 2015–2020

Miljarder kronor om inte annat anges

Utfall för 2015, prognos för 2016–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	959	1 016	1 071	1 121	1 166	1 213
Utveckling i procent	6,3	5,9	5,4	4,6	4,0	4,0
Skatter ¹	639	675	711	743	776	811
Kommunal fastighetsavgift	16	17	17	19	19	20
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	163	185	197	204	205	204
Generellt bidrag	98	90	91	92	92	92
Riktade bidrag	64	95	106	112	114	113
Kapitalinkomster	10	8	9	12	17	24
Övriga inkomster ²	131	132	137	143	149	155
Varav komp. för mervärdesskatt	58	62	65	68	70	72
Utgifter	963	1 029	1 088	1 141	1 190	1 239
Utveckling i procent	4,9	6,8	5,7	4,9	4,3	4,1
Konsumtion	794	853	905	951	990	1 025
Investeringar	90	96	102	106	108	110
Transfereringar	77	78	79	81	84	88
Övriga utgifter ³	3	1	2	3	8	16
Finansiellt sparande	-4	-12	-16	-20	-24	-26
Resultat	13	21	12	10	7	6

Anm.: Beloppen är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan.

1 Utfall 2015 enligt NR, vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2015 som redovisas i avsnitt 5.2.

2 Kommunsektorns kompensation för mervärdesskatten är inkluderad i övriga inkomster och inte i statsbidragen.

3 Inkluderar nettoköp av mark och fastigheter. Eftersom försäljningen vanligtvis överstiger köp är denna nettopost negativ, vilket minskar de redovisade utgifterna med några miljarder kronor per år.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kommunsektorns inkomster

Kommunsektorns inkomster består framför allt av inkomster från skatt på arbete och av statsbidrag. Skatteinkomsterna är till stor del beroende av utvecklingen på arbetsmarknaden. Statsbidragens utveckling påverkas främst av beslutade, föreslagna och aviserade förändringar till följd av ny politik, men även av demografiska förändringar.

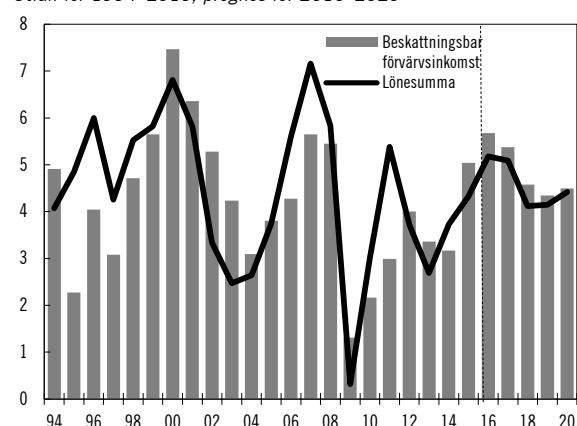
Stark tillväxt i sysselsättningen ökar skatteinkomsterna framöver

I regeringens prognos bedöms sysselsättningen öka i hög takt under de närmaste åren. Det bidrar till att också lönesumman ökar starkt, med i genomsnitt 4,6 procent per år 2016–2020, vilket är mer än genomsnittet 2000–2015. Pensionerna ökar också starkt, med i genomsnitt 4,9 procent per år. Detta innebär att skatteunderlaget för kommuner och landsting ökar i god takt 2016–2020 (se diagram 8.7).

Diagram 8.7 Lönesumma och kommunal beskattningsbar förvärsinkomst 1994–2020

Procentuell förändring

Utfall för 1994–2015, prognos för 2016–2020



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Vid förändringar av skattelagstiftningen som påverkar det kommunala skatteunderlaget neutraliseras som regel effekterna av dessa genom att nivån på det generella statsbidraget höjs eller sänks (s.k. skattereglerting).

År 2015 begränsades avdragsrätten för privat pensionssparande och 2016 slopades avdragsrätten helt. Detta beräknas öka de kommunala skatteinkomsterna med knappt 4 miljarder kronor per år under prognosperioden. Vidare höjdes grundavdraget för pensionärer över 65 år i statens budget för 2016, vilket minskar skatteinkomsterna med knappt 2 miljarder kronor per år. Båda dessa förändringar neutraliseras genom skatteregleringar. En samlad bild av utvecklingen av både skatter och statsbidrag, justerad för skatteregleringar, redovisas i tabell 8.10.

Skatteinkomsterna, justerade för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget, bedöms öka med 5,6 procent 2016. Den starka utvecklingen jämfört med 2015 beror till viss del på att den genomsnittliga kommunal-skatten höjs, men den främsta förklaringen är att det kommunala skatteunderlaget utvecklas

starkt. Skatteinkomsterna, justerat för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget, bedöms fortsätta att öka i god takt, med i genomsnitt 4,7 procent per år 2017–2020, även om utvecklingen mattas av något mot slutet av prognosperioden till följd av att antalet arbetade timmar ökar i en långsammare takt (se tabell 8.10).

Tabell 8.10 Skatter och statsbidrag 2015–2020

Utfall för 2015 i miljarder kronor

	Utfall 2015	Prognos, procentuell förändring				
		2016	2017	2018	2019	2020
Skatteinkomster justerade för regeländringar ¹	637	5,6	5,4	4,6	4,3	4,5
Ökat skatte underlag		5,2	5,4	4,6	4,3	4,5
Ändrad kommunal- skattesats		0,4				
Statsbidrag justerade för skatteregleringar	165	11,4	7,0	3,4	0,8	-0,4
Skatteroch bidrag exkl. ersättning för mervärdesskatt	802	7,5	5,6	4,3	3,6	3,5

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av statsbidrag exklusive ersättning för mervärdesskatt. För 2017–2020 antas oförändrad skattesats. Redovisningen av skatter och bidrag exkluderar fastighetsavgift.

¹ Utfall 2015 enligt NR, vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2015 som redovisas i avsnitt 5.2.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kraftig ökning av de riktade statsbidragen

Kommuner och landsting får bidrag från staten i form av dels ett generellt statsbidrag, dels riktade statsbidrag. De riktade statsbidragen finansieras från ett flertal olika utgiftsområden. Bidragen från utgiftsområdena 8 Migration och 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering beräknas öka från ca 35 miljarder till drygt 50 miljarder kronor 2016–2020, vilket motsvarar 35–45 procent av de totala riktade statsbidragen. Bidraget till landstingen för läkemedelsförmånen under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg beräknas uppgå till 22–24 miljarder kronor 2016–2020 och utgör ungefär en fjärdedel av de totala riktade statsbidragen. Kommunsektorn får också transfereringar från staten som avser kompensation för mervärdesskattekostnader i verksamhet som inte är skattepliktig.

Tabell 8.11 visar den beräknade utvecklingen av de generella och riktade statsbidragen 2016–2020. Minskningen av det generella statsbidraget 2016 beror till stor del på det tillfälliga stöd till

kommunsektorn om 9,8 miljarder kronor som beslutades i december 2015. Det generella statsbidraget ökar något 2017, men är därefter i princip oförändrat. Kommuner och landsting kompenseras för avskaffandet av nedsättningen av socialavgifter för unga och för det höjda grundavdraget för pensionärer. Samtidigt innebär andra justeringar, exempelvis till följd av den beslutade begränsningen av avdragsrätten för privat pensionssparande (som förbättrade skatteunderlaget), sänkningar av det generella statsbidraget.

Tabell 8.11 Årlig förändring av statsbidragen 2015–2020

Miljarder kronor

Utfall i nivå för 2015, prognos för 2016–2020

	Nivå 2015	Förändring, miljarder kronor				
		2016	2017	2018	2019	2020
Generellt bidrag	98	-8,7	1,7	0,3	0,1	0,1
Riktade bidrag	64	30,8	10,5	6,4	1,6	-1,0
Totala statsbidrag, faktisk utveckling	163	22,1	12,2	6,7	1,7	-0,9
Totala statsbidrag, justerade för skatteregleringar	165	18,8	12,8	6,7	1,7	-0,9

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av generella och riktade statsbidrag exklusive kompensation för mervärdesskatt. De specialdestinerade statsbidragen inkluderar också kapitaltransfereringar på ungefär några miljarder kronor årligen. Skatteregleringar avser kompensation för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De riktade statsbidragen ökar kraftigt 2016–2018 för att sedan vara nästan oförändrade 2019 och 2020 (se tabell 8.11). Den tydliga ökningen 2016–2018 beror främst på att antalet asylsökande ökade kraftigt 2015. De riktade bidragen ökar också till följd av beslutade satsningar, främst inom sjukvård, utbildning och äldreomsorg. Generella statsbidrag bör vara utgångspunkten när staten förmedlar pengar till kommunerna, även om det finns tillfällen när riktade bidrag är lämpligt. För regeringen är det viktigt att minska det totala antalet styrsignaler som kommuner och landsting får.

Kommunsektorns inkomster bedöms också öka när kommuner och landsting anställer ungdomar eller långtidsarbetslösa på traineejobb och extratjänster.

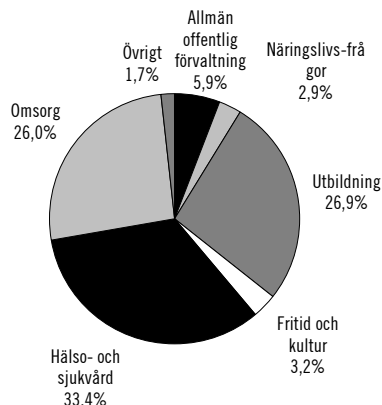
Kommunsektorns utgifter

Kommunsektorns utgifter fördelas mellan ett antal olika verksamhetsområden. Störst andel av utgifterna går till hälso- och sjukvård. Därefter

följer utgifter för omsorg (främst för barn, äldre och funktionshindrade) och för utbildning (se diagram 8.8).

Diagram 8.8 Kommunsektorns totala utgifter 2014 fördelade efter verksamhetsområde

Procent



Anm.: Allmän offentlig förvaltning inkluderar bl.a. kommunledning, nämnd- och styrelseverksamhet, samt utgifter för fastighetsförvaltning.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Av de totala utgifterna avser drygt 80 procent kommunal konsumtion, dvs. välfärdstjänster inom främst vård, skola och omsorg som finansieras med skattemedel. Kommunerna och landstingen har utöver detta utgifter för investeringar och transfereringar, t.ex. utgifter för ekonomiskt bistånd.

De kommunala välfärdstjänsterna är sysselsättningsintensiva och personalkostnader (inklusive arbetsgivaravgifter och kostnader för avtalsförsäkringar) utgör den klart största delen av konsumtionsutgifterna, ca 60 procent. Ungefär en tredjedel av konsumtionsutgifterna går till förbrukning av insatsvaror och till vissa tjänster som används i produktionen.

Andelen tjänster som produceras av privata utförare, men finansieras med skattemedel, har ökat under lång tid. Exempelvis har antalet fristående skolor och privata äldreboenden blivit fler. År 2015 utgjorde kostnaderna för privata utförare 17 procent av kommunsektorns totala konsumtionsutgifter, vilket var en ökning med 5 procentenheter sedan 2000.

Delar av den kommunala verksamheten finansieras helt eller delvis med avgifter, t.ex. barnomsorg, fritidsverksamhet och viss sjukvård. Dessa inkomster dras av på utgiftssidan i redovisningen av de totala kommunala konsumtionsutgifterna. År 2015 uppgick inkomsterna från avgifter till ca 15 procent av de totala konsumtionsutgifterna.

Stigande demografiskt tryck framöver

Den demografiska utvecklingen har stor betydelse för behovet av resurser inom olika välfärdstjänster. Om exempelvis antalet elever ökar behöver fler lärare anställas för att inte lärartätheten ska sjunka.

År 2000–2015 ökade antalet personer i arbetsför ålder med drygt 450 000, samtidigt som antalet barn (0–19 år) och äldre (80 år och äldre) ökade i betydligt mindre omfattning (se diagram 8.9). Personer i de två sistnämnda åldersgrupperna är oftare brukare av kommunala välfärdstjänster än personer i övriga åldersgrupper.

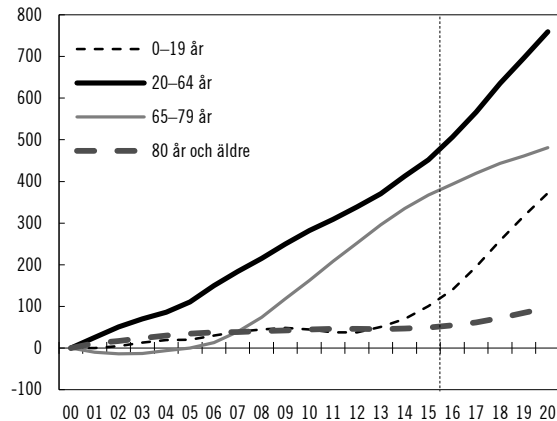
Från och med 2016 och fem år framåt förväntas den totala befolkningstillväxten tillta. Det sker främst genom att antalet barn ökar snabbare än tidigare. Även antalet äldre väntas öka i hög takt fram till 2020, även om det är först åren därefter som gruppen väntas öka betydligt mer än befolkningen som helhet (se avsnitt 10.1).

Befolkningsutvecklingen påverkas framöver av det ökande asylmottagande; dels ökar antalet personer i befolkningen, dels påverkas ålderssammansättningen. Bland de asylsökande som var inskrivna i Migrationsverkets mottagnings-system i januari 2016 var 45 procent under 19 år, medan 54 procent var 20–64 år och endast 1 procent var över 64 år.

Diagram 8.9 Förändring i antalet personer i olika åldersgrupper jämfört med 2000, 2000–2020

Tusental personer

Utfall t.o.m. 2015, prognos för 2016–2020

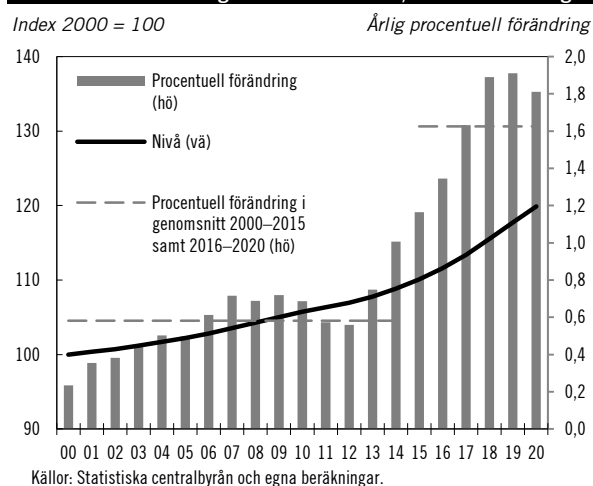


Källa: Statistiska centralbyrån.

I diagram 8.10 visas en modellberäkning av hur mycket konsumtionsvolymen (dvs. mängden

arbetade timmar, lokaler och förbrukningsvaror etc.) inom hela den kommunala välfärdssektorn behöver öka för att tillgodose det demografiskt betingade behovet.³⁰ Beräkningen är ett mått på hur mycket konsumtionen måste öka för att mängden resurser per brukare ska hållas konstant. För 2000–2015 beräknas ökningen till i genomsnitt 0,6 procent per år. För 2016–2020 beräknas konsumtionsvolymen behöva öka med i genomsnitt 1,6 procent per år för att följa den demografiska utvecklingen, alltså närmare tre gånger så mycket som den genomsnittliga årliga ökningen 2000–2015. Eftersom antalet barn och äldre ökar uppstår ökade behov främst inom skolan, äldreomsorgen och hälso- och sjukvården. De som söker asyl i Sverige räknas i modellen in i befolkningen först när de fått uppehållstillstånd som gäller minst 12 månader.

Diagram 8.10 Demografiskt betingad konsumtionsutveckling i kommunsektorn, modellberäkning



De kommunala konsumtionsutgifterna ökar 2015–2020

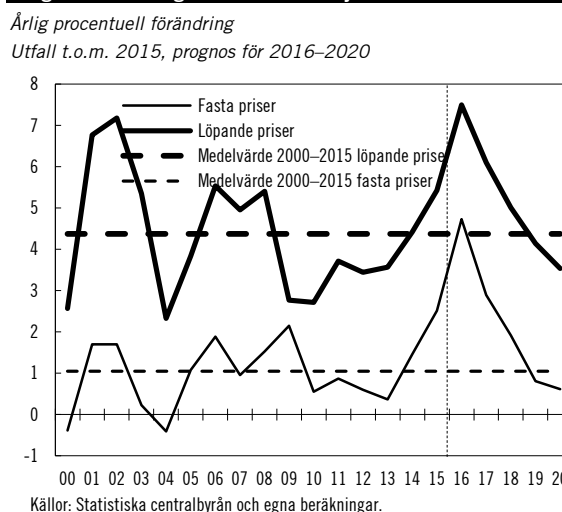
Kommunsektorns konsumtionsutgifter ökade preliminärt med 2,5 procent i fasta priser 2015, vilket var den högsta ökningstakten sedan 1998. En stor del av ökningen skedde till följd av det stora antalet asylsökande under slutet av året.

Konsumtionen bedöms öka i god takt under prognosperioden, framför allt under de närmaste åren. Kommuner och landsting fortsätter att påverkas av asylmottagandet och den demografiska utvecklingen. Med fler barn och äldre i befolkningen ökar behovet av välfärdstjänster. Dessutom bidrar regeringens föreslagna och aviserade satsningar inom vård, skola och omsorg tillsammans med en stark utveckling av skatteunderlaget till konsumtionstillväxten under prognosåren.

År 2016 och 2017 bedöms konsumtionen öka mycket starkt, med 4,7 respektive 2,9 procent i fasta priser. Under senare delen av prognosperioden ökar konsumtionen i en lägre takt, med i genomsnitt 1,1 procent per år i fasta priser.

I prognosen antas att kommunsektorn mot slutet av prognosperioden i normalfallet anpassar utgifterna för att nå ett resultat som är i linje med god ekonomisk hushållning. På grund av detta bedöms inte konsumtionstillväxten i prognosen vara tillräcklig för att möta det demografiskt betingade resursbehovet under slutet av prognosperioden. I prognosen antas också att produktiviteten på sikt är oförändrad i kommunsektorn.

Diagram 8.11 Utgifter för välfärdstjänster 2000–2020



I kommunsektorns finansiella sparande och resultat ingår konsumtionsutgifterna i löpande priser. Prisutvecklingen bestäms främst av löneutvecklingen i sektorn. Lönekostnaden per timme i kommunsektorn väntas öka med 2,7–3,7 procent per år 2016–2020. Konsumtionsutgifterna i löpande priser beräknas öka med 3,5–7,5 procent per år (se diagram 8.11).

³⁰ Beräkningen av den demografiskt betingade konsumtionsvolymen tar hänsyn till antalet individer i olika åldrar i befolkningen, samt den genomsnittliga kostnaden och nyttjandegraden för olika välfärdstjänster. Till exempel ökar konsumtionsbehovet inom skolan i modellen om befolkningens sammansättning ändras så att det blir fler barn i skolålder. Beräkningen avser volymutvecklingen i fasta priser.

Utgifterna för investeringar, transfereringar och räntor ökar

Knappt 8 procent av kommunsektorns totala utgifter består av transfereringar till staten, näringslivet och hushållen.³¹ Denna andel har varit i princip konstant under de senaste tio åren. Transfereringarna bedöms öka under prognosperioden och uppgå till 88 miljarder kronor 2020, varav 47 miljarder kronor betalas ut till hushållen. Transfereringarna till hushållen i form av ekonomiskt bistånd bedöms minska något 2016 och 2017, för att sedan öka fram t.o.m. 2020. Transfereringarnas andel av de totala utgifterna sjunker dock något under prognosperioden, framför allt på grund av att konsumtionsutgifterna ökar i högre takt.

Ränteutgifterna bedöms minska 2016, för att sedan öka mot slutet av prognosperioden, bl.a. till följd av stigande räntenivåer. Kommunsektorns långfristiga skulder har ökat under de senaste åren. En högre skuldsättning leder också till att ränteutgifterna ökar. Räntenettot, dvs. skillnaden mellan ränteinkomster och ränteutgifter, beräknas vara något lägre 2020 än 2016.

Kommunsektorns investeringsutgifter har ökat de senaste åren. År 2015 uppgick de fasta bruttoinvesteringarna till 90 miljarder kronor, eller 2,2 procent av BNP. Kommuner och landsting är inne i en period där omfattande investeringar görs. Många växande kommuner är i behov av nya lokaler, för exempelvis förskolor, samtidigt som den demografiska utvecklingen också ökar behoven inom skolan, sjukvården och äldreomsorgen i flera kommuner och landsting. Äldre byggnader och infrastruktur behöver dessutom rustas upp eller bytas ut. Ränteläget är lågt och resultaten har varit relativt goda de senaste åren, vilket ökar benägenheten att investera. Investeringsutgifterna bedöms öka med sammanlagt 20 miljarder kronor i löpande priser fram till 2020, och då uppgå till 110 miljarder kronor.

Ytterligare investeringar sker i de kommunala företagen, exempelvis i bostadsbolagen. Dessa

investeringar belastar dock inte det finansiella sparandet i kommunsektorn i någon större utsträckning.

Större osäkerhet än vanligt i prognosen

Utöver de risker som är kopplade till den makroekonomiska utvecklingen (se avsnitt 3) finns det ett antal faktorer som innebär en ökad osäkerhet rörande utvecklingen av kommunsektorns finanser.

Kommunsektorn befinner sig i en period av omställning till ett ökat demografiskt betingat tryck på välfärdstjänsterna. Samtidigt innebär den senaste tidens befolkningsökning ytterligare utmaningar för kommuner och landsting, särskilt för skolan och socialtjänsten. De stora förändringarna i förutsättningar och behov leder till att osäkerheterna är större än vanligt i regeringens prognos. Samtidigt är osäkerheten stor rörande utvecklingen i omvärlden och hur antalet asylsökande kommer att utvecklas framöver.

Under den närmaste tiden kommer kommunerna att behöva expandera och anställa i snabb takt. Även antalet anställda i vissa personalkategorier hos landstingen behöver öka. Detta leder till ytterligare rekryteringsbehov i en sektor där det redan sedan tidigare finns en stor brist på flera olika kategorier av kvalificerad arbetskraft. Samtidigt är lokalbristen på många ställen stor. Bristen på exempelvis lärare, sjuksköterskor och socialsekreterare leder till att utvecklingen av den kommunala konsumtionen bedöms hållas tillbaka något i närtid. Utvecklingen av den kommunala konsumtionen och sysselsättningen i kommunsektorn framöver påverkas av hur snabbt kommuner och landsting kan anpassa sina verksamheter och sin personalstyrka.

Om den kommunala sektorn får svårt att rekrytera personal kan detta innebära en press uppåt på löneläget i sektorn och/eller en ökad medelarbetstid. Det finns också en risk för en lägre personaltäthet i de kommunala verksamheterna, exempelvis större klasser i skolan. Samtidigt innebär den stora efterfrågan på personal en möjlighet till att öka sysselsättningen, i synnerhet bland utrikes födda. En förbättring och utveckling av arbetsvillkoren i sektorn kommer att vara central framöver för att minska personalomsättningen, men också för att

³¹ Kommunsektorns transfereringar till staten utgörs främst av kommunsektorns del av assistansersättningen. Transfereringarna till näringslivet utgörs främst av olika subventioner till företag, exempelvis subventioner av kollektivtrafiken.

kunna locka tillbaka utbildad personal sysselsatta i andra sektorer och för framtida nyrekryteringar.

Regeringens satsningar på traineejobb, extratjänster och snabbspår för nyanlända förbättrar tillgången till personal för kommuner och landsting. Personer med kort tidigare utbildning får möjlighet till sysselsättning inom välfärden genom trainee- och extratjänster, samtidigt som efterfrågad utbildning och erfarenhet hos nyanlända tas tillvara genom att regeringen tillsammans med arbetsmarknadens parter inlett ett omfattande arbete för att korta tiden till jobb. Så kallade snabbspår för nyanlända har presenterats inom välfärdsyrken, exempelvis lärare, läkare och sjuksköterska.

8.5 Kommunalt finansierad sysselsättning 2015–2020

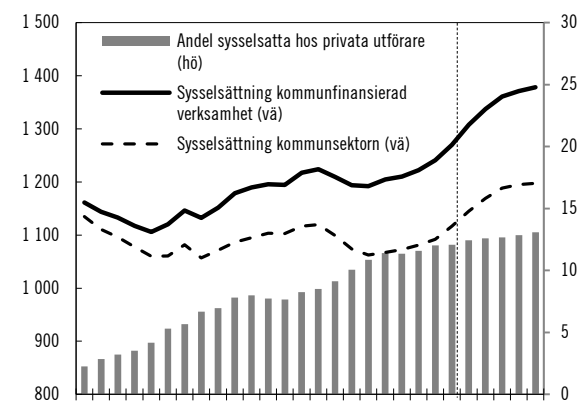
Kommunalt finansierad sysselsättning omfattar dels personer som är sysselsatta i kommunsektorn, dels personer som är sysselsatta i näringslivet och producerar välfärdstjänster som finansieras med skattemedel, exempelvis på fristående skolor eller äldreboenden som drivs av privata utförare. Antalet sysselsatta i kommunalt finansierade verksamheter uppgick 2015 till drygt 1,3 miljoner personer, varav 1,1 miljoner var sysselsatta i kommunsektorn. I kommunsektorn var 23 procent av de anställda män och 77 procent kvinnor.

Diagram 8.12 Kommunalt finansierad sysselsättning 1993–2020

Utfall 1993–2015, prognos 2016–2020

Tusental personer

Procent



Anm.: Subventionerade anställningar som plusjobb, traineejobb och extratjänster ingår också i den kommunalt finansierade sysselsättningen. Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn fram till 1999.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Under lång tid har en allt större andel av den kommunalt finansierade verksamheten kommit att bedrivas av privata utförare (se diagram 8.12). Detta har bidragit till att sysselsättningen i kommunsektorn har ökat långsammare än den kommunalt finansierade sysselsättningen.

Sysselsättningen har ökat varje år sedan 2010 och bedöms fortsätta öka mycket starkt under prognosperioden. Den demografiska utvecklingen, med fler barn och äldre i befolkningen, ökar behovet av personal i skola, vård och omsorg. Det stora antalet asylsökande innebär ytterligare tryck på främst skolan och socialtjänsten. Sammanlagt bedöms den kommunalt finansierade sysselsättningen öka med ca 108 000 personer mellan 2015 och 2020 (se tabell 8.12) En del av ökningen beror på regeringens satsningar på trainee- och extratjänster i kommunerna.

Tabell 8.12 Kommunfinansierad sysselsättning 2015–2020

Tusental personer 2015, årsvis förändring i tusentals personer för 2016–2020

Utfall för 2015, prognos för 2016–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kommunsektorn	1 117	29	24	19	7	3
Kommuner	841	24	20	17	6	2
Landsting	275	4	4	2	1	1
Näringslivet	153	9	6	4	4	4
Totalt	1 270	38	30	23	11	7

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Antalet arbetade timmar är ett bättre mått på den faktiska arbetsinsatsen än antalet sysselsatta,

eftersom de sysselsatta kan ha olika arbetstid och t.ex. sjukfrånvaron kan variera mellan åren. Antalet arbetade timmar i kommunalt finansierade verksamheter har sedan början av 1990-talet i stort sett varit konstant som andel av det totala antalet arbetade timmar i ekonomin (se diagram 8.13). Antalet kommunalt finansierade arbetade timmar har dock utvecklats starkare än antalet kommunalt finansierat sysselsatta, vilket återspeglar en stigande medelarbets-tid i de kommunalt finansierade verksamheterna.

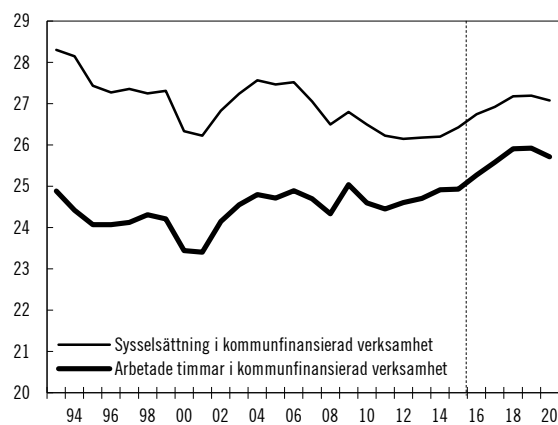
Att andelen arbetade timmar är lägre än andelen sysselsatta i kommunalt finansierade verksamheter avspeglar en högre grad av deltidarbete i den kommunalt finansierade verksamheten jämfört med övrig verksamhet i ekonomin.

Under de närmaste åren växer den kommunalt finansierade sysselsättningen och de kommunalt finansierade arbetade timmarna i snabb takt, vilket leder till att kommunsektorns andel av sysselsättningen respektive det totala antalet arbetade timmar i hela ekonomin ökar.

Diagram 8.13 Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar 1993–2020

Procent av total sysselsättning respektive totalt arbetade timmar i ekonomin

Utfall 1993–2015, prognos 2016–2020



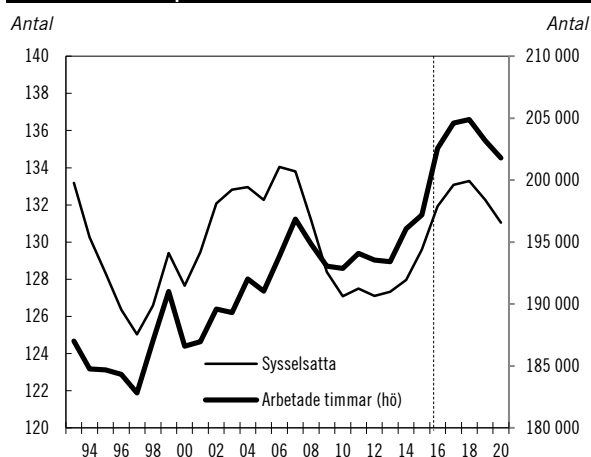
Anm.: Subventionerade anställningar som plusjobb, traineejobb och extratjänster ingår också i den kommunalt finansierade sysselsättningen. Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn fram till 1999.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Genom att sätta den kommunalt finansierade sysselsättningen och antalet kommunalt finansierade arbetade timmar i relation till befolkningen får man ett grovt mått på hur arbetsinsatsen per brukare utvecklas. Den kommunalt finansierade sysselsättningen per invånare minskade påtagligt 2007–2010, men har sedan 2013 ökat på nytt (se diagram 8.14). Sedan

1990-talets början har antalet arbetade timmar per invånare i kommunalt finansierad verksamhet ökat kontinuerligt. Nedgången i antalet arbetade timmar per invånare 2007–2010 var inte lika påtaglig som fallet i sysselsättning. Det berodde på att medelarbets-tiden bland de sysselsatta ökade dessa år. De närmaste prognos-åren väntas både sysselsättningen och antalet arbetade timmar per invånare öka, för att sedan minska till följd av den snabbare befolknings-utvecklingen och prognosprincipen om oförändrad skattesats och politik.

Diagram 8.14 Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar per 1000 invånare 1993–2020



Anm.: Subventionerade anställningar som plusjobb, traineejobb och extratjänster ingår också i den kommunfinansierade sysselsättningen. Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn fram till 1999. De som söker asyl i Sverige räknas in i befolkningen först när de fått uppehållstillstånd som gäller minst 12 månader, även om de till viss del är brukare av välfärdstjänster. I och med det stora antalet asylsökande under slutet av 2015 är sysselsättningen och de arbetade timmarna per 1000 invånare därmed troligen något överskattade i närtid.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.