

8 Kommunsektorns finanser, sysselsättning och skuldsättning

Sammanfattning

- Kommunsektorns finanser bedöms vara förhållandevis stabila 2013–2017, trots ett fortsatt svagt konjunkturläge de närmaste åren. I slutet av prognosperioden, när den svenska ekonomin som helhet närmar sig ett balanserat resursutnyttjande, beräknas kommunsektorns resultat uppgå till 14 miljarder kronor, vilket bedöms vara i nivå med god ekonomisk hushållning.
- Skatteintäkterna beräknas växa förhållandevis svagt t.o.m. 2014. I takt med att utvecklingen på arbetsmarknaden tar fart påverkas även skatteintäkterna, som väntas öka med i genomsnitt 4,8 procent per år 2015–2017.
- Den kommunala konsumtionen ökade svagt 2012 jämfört med den genomsnittliga ökningstakten under den senaste tioårsperioden. År 2013–2017 bedöms konsumtionen i löpande priser öka med i genomsnitt 3,4 procent per år.
- Kommunsektorn är genom sin storlek och personalintensiva verksamhet en viktig arbetsgivare. Drygt en fjärdedel av alla sysselsatta i Sverige är kommun- eller landstingsanställda. Till detta kommer anställda bl.a. i privata företag som utför kommunalt finansierade välfärdstjänster. Antalet sysselsatta i kommunalt finansierad verksamhet uppgick 2012 till drygt 1,2 miljoner och var därmed tillbaka på samma nivå som före finanskrisen.

Utvecklingen av den kommunalt finansierade sysselsättningen varierar över prognosperioden. År 2013 och 2014 bedöms sysselsättningen öka svagt för att sedan minska något 2015 och 2016. År 2017 bedöms den öka svagt. Den kommunalt finansierade sysselsättningen som andel i ekonomin ökar tillfälligt 2013 och 2014 för att sedan återigen minska 2015–2017, enligt tidigare minskande trend.

- De senaste årens skuldkris i vår omvärld visar att det är av största vikt att inte enbart fokusera på intäkter och kostnader vid en bedömning av det ekonomiska läget. För en djupare förståelse av det ekonomiska läget i kommunsektorn bör även kommunernas och landstingens tillgångar och skulder analyseras. Kommunsektorns skuldsättning har ökat under de senaste åren, bl.a. på grund av stora lånefinansierade investeringar i fastigheter och infrastruktur. Den finansiella situationen bedöms dock vara förhållandevis stabil i sektorn, även om spridningen mellan enskilda kommuner och landsting är stor.
-

8.1 Kommunsektorn – en stor och viktig del av svensk ekonomi

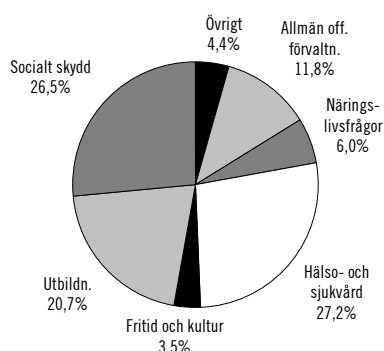
Sverige har höga välfärdsambitioner och kommunsektorn utgör en stor och viktig del av den svenska ekonomin, såväl genom den egna produktionen av välfärdstjänster såsom sjukvård,

kollektivtrafik, äldreomsorg och skola, som genom den ökande andelen kommunalt finansierad produktion i näringslivet.⁶⁴

Kommunsektorns utgifter uppgick till ca 23 procent av BNP 2011. Av den offentliga sektorns totala utgifter står kommunsektorn för närmare hälften. I diagram 8.1 visas kommunsektorns utgifter fördelade efter ändamål för 2011. De tre största utgiftsposterna är hälso- och sjukvård, utbildning samt socialt skydd (består främst av vård och omsorg om äldre och funktionshindrade).

Diagram 8.1 Kommunsektorns utgifter efter ändamål 2011

Procent



Anm.: Allmän offentlig förvaltning inkluderar bl.a. verksamheter med övergripande kommunnytt, t.ex. kommunledning, nämnd- och styrelseverksamhet, kostnader för fastighetsförvaltning m.m.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Kommunsektorn påverkas bl.a. av den demografiska utvecklingen. In- och utvandring, antalet äldre, antalet personer i arbetsför ålder och i skolåldern påverkar såväl skatteintäkter som efterfrågan på olika välfärdstjänster.

Kommunsektorn är genom sin storlek och sin personalintensiva verksamhet också en viktig arbetsgivare. Drygt en fjärdedel av alla sysselsatta i Sverige är kommun- eller landstingsanställda. Till detta kommer anställda i bl.a. privata företag som utför kommunalt finansierade tjänster. Det totala antalet sysselsatta i kommunalt finansierad verksamhet uppgick 2012 till drygt 1,2 miljoner. Kommuner och landsting skapar också arbetstillfällen i den privata sektorn genom exempelvis investeringar i infrastruktur.

Kommunsektorn påverkar och påverkas av den samhällsekonomiska utvecklingen. Utvecklingen av sysselsättningen i Sverige bestämmer till stor del storleken på utbetalda

löner (lönesumman) i ekonomin.⁶⁵ Lönesumman och den skattesats som varje kommun och landsting beslutar om avgör i sin tur storleken på sektorns skatteintäkter, vilka står för ungefär två tredjedelar av de totala intäkterna. Efter skatteintäkterna utgör statsbidragen den största intäktskällan för kommunsektorn.

Sverige har en stor andel skattefinansierad produktion av välfärdstjänster, vilket ställer höga krav på budgetkontroll och effektivitet. Det ekonomiska utrymmet för kommunalt finansierad verksamhet styrs av det övergripande finanspolitiska ramverket för stabila offentliga finanser, inte minst överskotts målet, men även av kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning och en budget i balans.⁶⁶ De offentliga finansernas utveckling, och det bedömda utrymmet i statens budget, måste därför beaktas i samband med beslut om reformer på kommunområdet, inklusive förändringar av statsbidragen.

Sverige har sunda offentliga finanser, medan många länder i EU är kraftigt skuldtunga. Den bristande ordningen i de offentliga finanserna i andra länder de senaste åren visar på vikten av starka finanspolitiska ramverk på nationell, regional och lokal nivå, som regelbundet följs upp och utvärderas.

Riksdagen kan under särskilda omständigheter, som i samband med finanskrisen, besluta om extra stöd till kommunsektorn i form av tillfälliga statsbidrag. Avsikten med de stöd som utbetalades i samband med finanskrisen var att mildra effekterna av konjunkturnedgången. Den skattefinansierade välfärden skulle bevaras genom att kommuner och landsting gavs bättre förutsättningar att upprätthålla den kommunalt finansierade sysselsättningen.

För att stärka kommuners och landstings förutsättningar att själva möta konjunkturvaria-

⁶⁵ Lönesumman påverkas också bl.a. av utfall i löneavtalsrörelserna.

⁶⁶ Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs av andra juridiska personer. Från och med 2005 ska kommuner och landsting fastställa de mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Ett vanligt förekommande finansiellt mål är ett resultat som motsvarar 2 procent av intäkterna från skatter och generella statsbidrag. Se vidare avsnitt 4.5 om uppföljning av de budgetpolitiska målen.

⁶⁴ Exempelvis friskolor, privata vårdboenden och upphandlad kollektivtrafik.

tioner infördes den 1 januari 2013 möjligheten att skapa resultatutjämningsreserver.⁶⁷

Inledningsvis beskrivs i detta avsnitt utvecklingen av kommunsektorns ekonomiska resultat och finansiella sparande.⁶⁸ Därefter behandlas utvecklingen av intäkter och kostnader följt av ett avsnitt om ett alternativscenario med den demografiskt framräknade efterfrågan i förhållande till kostnadsutvecklingen. Vidare redogörs för förändringen av antalet kommunalt finansierade arbetstimmar och sysselsatta. Slutligen ges en samlad bild av skuldsättningen i sektorn.

8.2 Ekonomiskt resultat och finansiellt sparande

Kommunsektorns finanser bedöms vara förhållandevis stabila under prognosperioden, trots ett fortsatt svagt konjunkturläge de närmaste åren. I slutet av prognosperioden, när svensk ekonomi som helhet bedöms närma sig ett balanserat resursutnyttjande, beräknas resultatet uppgå till 14 miljarder kronor, vilket torde vara i nivå med god ekonomisk hushållning (se tabell 8.1 och diagram 8.2).⁶⁹

Kommuner och landsting redovisade ett resultat före extraordinära poster på 19 miljarder kronor 2012. Resultatet blev därmed betydligt starkare än 2011, då resultatet uppgick till 7 miljarder kronor. Det starka resultatet 2012 berodde i stor utsträckning på en återbetalning av sjukförsäkringspremier från AFA Försäkring till kommuner och landsting på ca 11 miljarder kronor, men var också en effekt av att det kommunala skatteunderlaget växte med 3,8 procent (se tabell 8.2).

Resultatet bestäms av sektorns intäkter och kostnader enligt den kommunala redovisningen. Med utgångspunkt i resultatet beräknas det finansiella sparandet. Det finansiella sparandet

definieras av nationalräkenskaperna (NR) och är ett viktigt mått, bl.a. eftersom överskottsmålet för de offentliga finanserna är uttryckt i termer av finansiellt sparande som andel av BNP (se även avsnitt 4.5).

NR:s struktur är vidare utgångspunkt för prognosen för kommunsektorns finanser. Det finansiella sparandet uppgick till -10 miljarder kronor 2012 (se tabell 8.1). Skillnaderna mellan resultat och finansiellt sparande beror framför allt på att investeringar ingår som en avdragspost i det finansiella sparandet. I resultatet är investeringarna periodiserade, varför enbart avskrivningarna ingår i resultatet.

Tabell 8.1 Kommunsektorns finanser 2012–2017

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Intäkter	837	859	882	910	948	987
Skatter	562	585	601	627	658	691
Kommunal fastighetsavgift	16	16	16	16	17	17
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	132	138	141	140	141	142
generella bidrag	82	86	85	84	84	84
riktade bidrag	49	52	56	55	56	57
Övriga intäkter	128	120	123	127	132	137
komp. moms	50	51	52	53	55	56
Kostnader	847	871	897	925	961	991
Konsumtion	697	722	742	766	796	822
Övriga kostnader	151	149	155	160	164	169
Finansiellt sparande	-10	-12	-15	-15	-13	-4
Resultat	19	7	4	3	5	14

Anm.: Med resultat avses ekonomiskt resultat före extraordinära poster.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Förhållandevis stabila finanser under prognosperioden trots svagt konjunkturläge

Utvecklingen av de totala intäkterna väntas uppgå till i genomsnitt 3,3 procent per år 2013–2017, och bedöms bli svagare i början av perioden och starkare mot slutet av prognosperioden (se tabell 8.1, diagram 8.2 och 8.3). Utvecklingen av kostnaderna följer samma mönster.

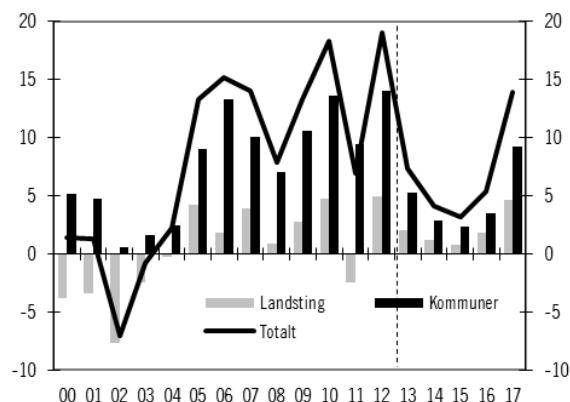
⁶⁷ Se fördjupningsrutan Hur säkras kommunal skattefinansierad välfärd i en skuldyngd omvärld?

⁶⁸ Det här är en fördjupning av den redovisning av den offentliga sektorns finansiella sparande och skulduveckling som finns i avsnitt 7. Utvecklingen i kommunsektorn under de närmast föregående åren beskrivs också utförligt i regeringens skrivelse till riksdagen Utvecklingen inom den kommunala sektorn.

⁶⁹ Med ekonomiskt resultat avses resultatet före extraordinära poster.

Diagram 8.2 Utvecklingen av det ekonomiska resultatet 2000–2017

Miljarder kronor. Utfall 2000–2012, prognos för 2013–2017.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den starkare konjunkturen, och framför allt återhämtningen på arbetsmarknaden fr.o.m. 2015, medför att det kommunala skatteunderlaget ökar snabbare. Samtidigt minskar vissa transfereringar något, t.ex. utbetalningarna av ekonomiskt bistånd.

De förbättrade ekonomiska förutsättningarna mot slutet av perioden bedöms stärka resultatet i kommunsektorn. När svensk ekonomi som helhet närmar sig ett balanserat resursutnyttjande förutsätts sektorn uppvisa ett resultat i nivå med god ekonomisk hushållning, i enlighet med prognosprincipen.⁷⁰ Resultatet beräknas uppgå till mellan 3 och 14 miljarder kronor per år t.o.m. 2017 (se diagram 8.2).

8.2.1 Intäkter

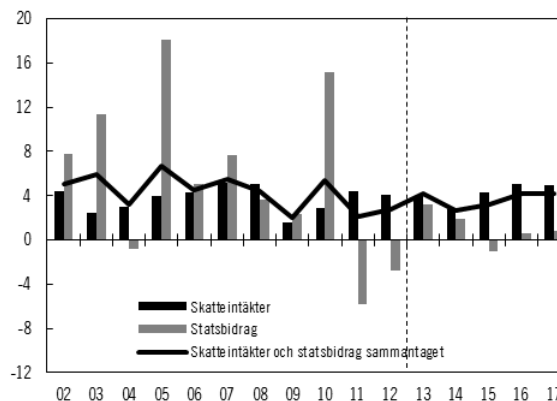
Intäkter från skatter och statsbidrag utgör tillsammans ca 83 procent av kommunsektorns totala intäkter, varav skatteintäkterna svarar för

⁷⁰ Enligt regeringens prognosprincip för de kommunala finanserna antas kommuner och landsting anpassa sina kostnader för att åtminstone klara balanskravet. Därmed styrs den kommunala konsumtionen, dvs. kostnaderna för den skattefinansierade delen av välfärden, i prognoserna av utvecklingen av intäkterna, dvs. en svag intäktsökning medger endast en svag ökning av konsumtionen (och vice versa). På sikt, när svensk ekonomi som helhet närmar sig ett balanserat resursutnyttjande, anpassas konsumtionen så att kommunsektorn redovisar ett resultat som ligger i närheten av god ekonomisk hushållning. Ett vanligt förekommande finansiellt mål är att årets resultat ska uppgå till 2 procent av skatteintäkter och generella bidrag. Vidare görs prognosen utifrån beslutad politik.

ca 67 procent (skatteintäkterna beskrivs närmare i avsnitt 5.1.1).⁷¹ Skatteintäkterna och statsbidragen växte med sammanlagt 4,2 procent 2012 (se diagram 8.3 och tabell 8.2).

Diagram 8.3 Skatteintäkter och statsbidrag 2002–2017

Årlig procentuell förändring, löpande priser. Utfall 2002–2012, prognos för 2013–2017.



Anm.: Skatteintäkter och statsbidrag är justerade för regleringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. Skatteintäkterna redovisas exklusive ändrad medelutdebitering. Statsbidragen omfattar här både generella och riktade bidrag, men exkluderar kompensationen för mervärdesskatt. Den kraftiga ökningen av statsbidragen 2005 var i huvudsak en följd av ökade generella bidrag på ca 7 miljarder kronor och att sysselsättningsstöden ökade med 4 miljarder kronor jämfört med 2004. År 2010 beror ökningen framför allt på de tillfälliga konjunkturstöden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Skatteintäkter

Det kommunala skatteunderlaget, och därmed skatteintäkterna, består till största delen av utbetalda löner, den s.k. lönesumman, i hela ekonomin. Den bestäms i sin tur av antalet arbetade timmar och av timlönerna. Skatteintäkterna beror också på de av kommuner och landsting fastställda skattesatserna.

En högre sysselsättning i ekonomin ger högre skatteintäkter och därmed förbättrade förutsättningar att upprätthålla välfärden.

Skatteintäkterna beräknas växa förhållandevis svagt t.o.m. 2014 (se tabell 8.2). I takt med att utvecklingen på arbetsmarknaden tar fart påverkas även skatteintäkterna, som väntas öka med i genomsnitt 4,8 procent per år 2015–2017.

⁷¹ Utöver intäkter från skatter och statsbidrag har kommuner och landsting också intäkter från bl.a. avgifter, den kommunala fastighetsavgiften och kompensation för mervärdesskatt samt finansiella intäkter.

Tabell 8.2 Skatter och statsbidrag 2012–2017

Utfall för 2012 i miljarder kronor. Prognos för 2013–2017, procentuell förändring om inte annat anges.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Skatter och bidrag exkl. moms	693	4,2	2,6	3,2	4,2	4,2
Skatteintäkter justerade för regleringar	562	4,2	2,8	4,3	5,1	5,0
Varav						
Skatteunderlag		3,8	2,8	4,3	5,1	5,0
Ändrad medelutdebitering		0,4				
Statsbidrag justerade för regleringar	132	3,3	2,0	-1,0	0,6	0,8
Statsbidrag justerade för regleringar, mdkr	132	4,7	2,9	-1,6	0,9	1,2

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av generella och specialdestinerade statsbidrag exklusive kompensation för mervärdesskatt. Skatteintäkter och statsbidrag redovisas justerade för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. Medelutdebiteringen höjdes med 5 öre 2012 och med 12 öre 2013. För 2014–2017 används beräkningsprincipen om en oförändrad skattesats. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Statsbidrag

Kommuner och landsting får bidrag från staten i form av dels ett generellt statsbidrag, dels specialdestinerade statsbidrag (statsbidrag som ges till förutbestämda ändamål).⁷²

De generella statsbidragen uppgick till 82 miljarder kronor 2012 (se tabell 8.3).⁷³ Utöver de generella statsbidragen betalades 49 miljarder kronor ut som specialdestinerade statsbidrag. De specialdestinerade statsbidragen fortsätter att öka 2013 och 2014, bl.a. till följd av reformer inom migrations- och utbildningsområdet.

Tabell 8.3 visar de direkta effekterna av regeringens politik för kommunsektorn, antingen som permanenta eller tillfälliga för-

⁷² Det generella statsbidraget utgörs av anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, som används dels för att reglera kommunsektorns finansiella utrymme, dels för utjämning av skillnader i skattekraft och strukturella kostnader. De specialdestinerade statsbidragen finns under ett flertal anslag, framför allt under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg samt utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Bidrag för läkemedelsförmåner svarar för ca 40 procent av de specialdestinerade statsbidragen. Utöver de generella och specialdestinerade statsbidragen får kommuner och landsting dessutom transfereringar från staten som avser kompensation för mervärdesskatt. Denna kompensation uppgick till ca 50 miljarder kronor 2012.

⁷³ Statsbidragen är definierade enligt nationalräkenskaperna, varför det finns avvikelser gentemot statsbidragen enligt statens budget.

stärkningar eller som andra regleringar eller justeringar.

Tabell 8.3 Årlig förändring av statsbidragen 2012–2017

Miljarder kronor. Utfall i nivå för 2012, prognos för 2013–2017.

	Nivå 2012	Förändring				
		2013	2014	2015	2016	2017
Generellt bidrag	82	3,6	-1,1	-0,6	0,0	0,0
Varav (i förhållande till föregående år)						
permanent						
tillfälligt	-3,0					
regleringar ¹	-0,2	1,7				
övrigt ²	0,2	1,9	-1,1	-0,6	0,0	0,0
Specialdestinerade bidrag	49	2,8	4,0	-1,0	0,9	1,3
Totala statsbidrag, faktisk utveckling	132	6,4	2,9	-1,6	0,9	1,2
Totala statsbidrag, justerade för regleringar	132	4,7	2,9	-1,6	0,9	1,2

Anm.: Enligt nationalräkenskaperna. I tabellen redovisas utvecklingen av generella och specialdestinerade statsbidrag exklusive kompensation för mervärdesskatt. De tillfälliga statsbidragen fasas ut helt 2012.

¹ Regleringar avser kompensation för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget.

² Övrigt avser exempelvis justeringar som följer av den kommunala finansieringsprincipen.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den tillfälliga statsbidragshöjningen 2011 redovisas i tabellen som en minskning med 3 miljarder kronor 2012.⁷⁴ Tillfälliga stöd kan användas för att stärka ekonomin i en lågkonjunktur. För att stabiliseringspolitiska åtgärder inte på sikt ska urholka de offentliga finanserna måste temporära åtgärder fasas ut i bättre tider. I annat fall måste skatterna höjas för att kunna finansiera en permanent högre utgiftsnivå.

Vidare åskådliggörs i tabell 8.3 effekten av regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget, exempelvis det förhöjda grundavdraget för pensionärer. En sådan förändring reducerar därmed kommunsektorns skatteintäkter, varför sektorn kompenseras genom det generella statsbidraget.

Till följd av beräkningsprincipen om att enbart beslutade åtgärder inkluderas i prognosen

⁷⁴ I samband med finanskrisen höjdes statsbidragen tillfälligt med sammanlagt 20 miljarder kronor 2010 och 2011. Utöver de tillfälliga stöden höjde regeringen också statsbidragen till kommunsektorn permanent med 5 miljarder kronor årligen fr.o.m. 2011.

är statsbidragen i stort sett oförändrade 2015-2017.

8.2.2 Kostnader

Kommuner och landsting ansvarar för stora delar av samhällets skattefinansierade välfärd. Sektorn är skyldig att tillhandahålla verksamheter såsom förskola, skola, socialtjänst, äldreomsorg samt hälso- och sjukvård. Att tillhandahålla vissa verksamheter, t.ex. kultur- och fritidsverksamhet, är däremot frivilligt och beslutas på lokal nivå. Den kommunala självstyrelsen innebär att det ska finnas en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommuner och landsting. Kommuner och landsting har bl.a. rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

De kommunala finanserna påverkas av utvecklingen av kostnaderna för verksamheten och antalet sysselsatta i respektive verksamhet, som i sin tur beror på vilka uppgifter som ska utföras, demografiska och andra behov samt produktiviteten i verksamheten. Därutöver har den ekonomiska styrningen och hushållningen i den enskilda kommunen och det enskilda landstinget stor betydelse för den ekonomiska situationen. Till detta kommer också kommunallagens (1991:900) krav på en balanserad budget. Enligt detta krav ska samtliga kommuner och landsting upprätta en budget så att intäkterna överstiger kostnaderna.

År 2012 uppgick de totala kostnaderna i kommuner och landsting till 847 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 24 procent av BNP (se tabell 8.4). Kommunsektorn svarade dessutom för närmare hälften (drygt 47 procent) av den konsoliderade offentliga sektorns utgifter.⁷⁵ Kostnaderna för de av kommunsektorn skattefinansierade delarna av välfärden, det som i nationalräkenskaperna benämns konsumtion, svarar för merparten av kostnaderna. Den största delen av kostnaderna avser verksamheter som sjukvård, äldreomsorg och skola.⁷⁶

⁷⁵ Den offentliga sektorns finanser redovisas i avsnitt 7.

⁷⁶ För att få fram ett mått på utgifterna för välfärden redovisas kommunsektorns kostnader i termer av nationalräkenskaper, precis som det ekonomiska resultatet kan redovisas i termer av finansiellt sparande. Kostnaderna delas då in i konsumtion, investeringar, transfereringar till företag, hushåll och stat samt räntor.

Tabell 8.4 Totala kostnader för kommuner och landsting 2012–2017

Miljarder kronor. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Konsumtion	697	722	742	766	796	822
Investeringar	70	69	71	72	74	75
Transfereringar	72	73	76	79	81	83
Räntekostnader	8	7	8	8	9	10
Summa kostnader	847	871	897	925	961	991

Anm.: Posten investeringar inkluderar nettoköp av mark och fastigheter. Eftersom försäljningen vanligtvis överstiger köp av mark och fastigheter är denna nettopost negativ, vilket minskar de redovisade investeringarna med ca 3,5 miljarder kronor per år.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Investeringar, transfereringar och räntor

Investeringarna uppgick 2012 till 70 miljarder kronor (se tabell 8.4). Investeringarna beräknas öka med totalt 5 miljarder kronor fram t.o.m. 2017, bl.a. eftersom satsningarna på infrastruktur beräknas fortsätta.⁷⁷

Transfereringarna till stat, företag och hushåll beräknas uppgå till 83 miljarder kronor i slutet av prognosperioden.

Räntekostnaderna beräknas uppgå till mellan 7 och 10 miljarder kronor per år under prognosperioden. I takt med att räntenivån normaliseras från dagens låga nivå ökar dock räntekostnaderna mot slutet av prognosperioden.

Konsumtion - den skattefinansierade välfärden

Med kommunal konsumtion avses kostnader för tillhandahållande av varor och tjänster som finansieras med skattemedel - vår välfärd. Den största delen av kostnaderna avser verksamheter som vård, skola och omsorg. Den demografiska utvecklingen har en central betydelse för konsumtionsutvecklingen. Ett ökat elevantal kan exempelvis leda till att fler lärare behöver anställas. En ökning av konsumtionen kan bero både på att antalet lärare ökar och på att lärarnas löner ökar. Konsumtionen utgörs främst av personalkostnader, dvs. löner, arbetsgivaravgifter och avtalsförsäkringar m.m (se tabell 8.5).

⁷⁷ De närmaste åren väntas kommunsektorn fortsätta investera i bl.a. infrastruktur, se Ekonomirapporten april 2012 (Sveriges Kommuner och Landsting).

Tabell 8.5 Konsumtionens sammansättning 2012

	Miljarder kronor	Procent
Kostnader		Av summa kostnader
Löner	380	47,1
Förbrukning	232	28,7
Privata utförare av välfärdstjänster	120	14,9
Övrigt ¹	75	9,3
Summa kostnader	807	100
Intäkter		Av total konsumtion
Försäljning ²	106	13,1
Övrigt ³	4	0,5
Summa intäkter	110	13,6
Total konsumtion	697	

¹ Avskrivningar och produktionskatter om 5,7 respektive 5,2 procent.

² Avgiftsfinansierad service såsom exempelvis sophämtning och läkarbesök.

³ Egenproducerade tillgångar och produktionssubventioner.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

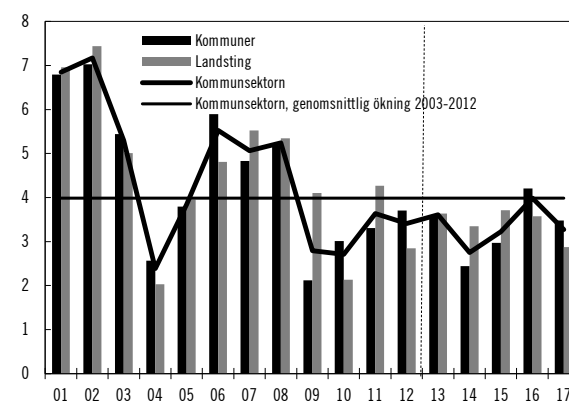
Prognosen för den kommunala konsumtionen utgår från beslutad politik, vilket bl.a. innebär antagande om oförändrande skattesatser i kommuner och landsting. Kommunerna antas även följa det lagstadgade kravet om budgetbalans (balanskravet). Som en följd får utvecklingen av kommunsektorns intäkter en stor betydelse, vilket till stor del styrs av utvecklingstakten av löner och arbetade timmar i ekonomin som helhet.

Verksamhet som bedrivs i kommunal regi bedrivs till största delen av anställda i kommuner och landsting. Under senare år har dock verksamhet som finansieras av kommuner och landsting i allt högre utsträckning bedrivits av privata utförare. Andelen av kostnaderna som kan hänföras till kommunfinansierad verksamhet i privat sektor var ca 15 procent 2012 (se tabell 8.5).

Konsumtionen i löpande priser ökade med 3,4 procent 2012, vilket är under genomsnittet för den senaste tioårsperioden (se diagram 8.4). År 2013 och 2014 utvecklas den kommunala konsumtionen relativt svagt till följd av en svag utveckling av kommunsektorns intäkter (se tabell 8.2). Den successivt förbättrade konjunkturen 2015–2017 medför att arbetsmarknaden, och därmed tillväxten för intäkter för kommunsektorn, stärks. Detta innebär att det skapas utrymme för konsumtionen att öka i en högre takt. Under prognosperioden bedöms konsumtionen öka med i genomsnitt 3,4 procent årligen.

Diagram 8.4 Konsumtion i kommunsektorn 2001–2017

Årlig procentuell förändring. Utfall t.o.m. 2012, prognos 2013–2017.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

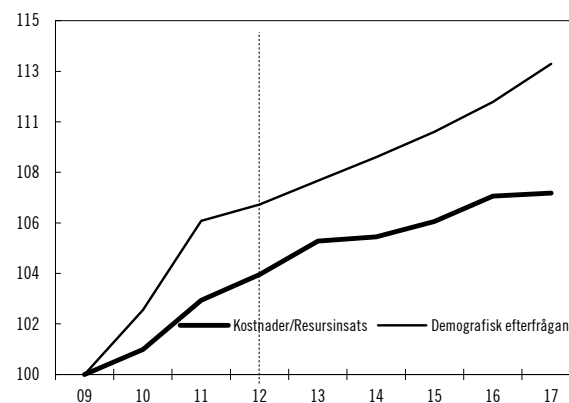
Historiskt sett följer konsumtionen i löpande priser intäkterna väl. Ökningen i konsumtionen är främst en effekt av högre löner i kommunsektorn. Lönerna ökar med mellan ca 3–4 procent per år 2013–2017.

Alternativscenario: Demografisk framräknad efterfrågan i förhållande till kostnadsutvecklingen
Efterfrågan på välfärdstjänster kan antas öka i takt med att befolkningen växer. De åldersgrupper som är av störst betydelse för kommunal konsumtion är äldre personer över 80 år, barn i förskole-, grundskole- respektive gymnasieålder.

Under de senaste åren har den demografiskt framräknade efterfrågan på kommunfinansierade välfärdstjänster ökat mer än den faktiska kostnadsutvecklingen (se diagram 8.5).

Diagram 8.5 Demografisk beräknad efterfrågan i förhållande till kostnader. Index 2009–2017

Index



Anm.: Basår 2009, kostnader/resursinsats och demografisk efterfrågan anges i fasta priser, jämförelsen påverkas då inte av pris- eller löneförändringar.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Perioden 2013–2017 inleds med en relativt svag ökning av den demografiskt framräknade efterfrågan. Men den ökar successivt under perioden, främst till följd av att antalet äldre över 80 år ökar under den senare delen av perioden. I genomsnitt ökar den demografiskt framräknade efterfrågan med 1,1 procent per år 2013–2017.

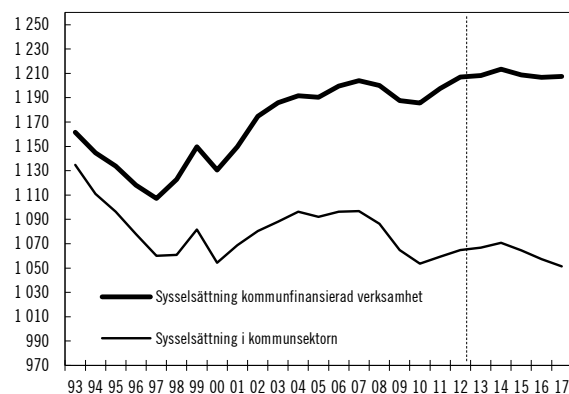
I huvudscenariot bedöms kostnaderna, justerade för pris- och löneutveckling (resursinsatsen), för den kommunala konsumtionen öka med 0,6 procent i genomsnitt 2013–2017. Kostnaderna bedöms öka snabbare än den demografiskt framräknade efterfrågan 2013, men därefter svagare. Prognosen utgår från beslutad politik och antagande om att balanskravet uppfylls, som därmed sätter begränsningar för konsumtionsutrymmet.

8.3 Kommunfinansierad sysselsättning och arbetade timmar

Antalet sysselsatta i kommunalt finansierad verksamhet uppgick 2012 till drygt 1,2 miljoner och var därmed tillbaka på samma nivå som före finanskrisen. Kommunfinansierad sysselsättning avser antalet sysselsatta i kommunsektorn och antalet sysselsatta i privat sektor⁷⁸ som tillhandahåller varor och tjänster som finansieras av skattemedel. Överföringen av varor och tjänster från kommunala till privata utförare har ökat under senare år och är en viktig förklaring till att sysselsättningen i kommunsektorn har haft en dämpad ökningstakt under de senaste åren jämfört med den kommunfinansierade sysselsättningen (se diagram 8.6).

Diagram 8.6 Kommunfinansierad sysselsättning och sysselsättning i kommunsektorn 1993–2017

Tusentals personer. Utfall 1993–2012, prognos 2013–2017.



Anm.: Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn och därmed i den kommunalt finansierade verksamheten t.o.m. 1999. Exklusive plusjobb 2005–2008. Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Kommunfinansierad sysselsättning bedöms bli oförändrad 2013–2017

År 2013 bedöms den kommunalt finansierade sysselsättningen öka med ca 1000 personer jämfört med 2012. Därefter ökar den 2014 för att sedan minska 2015 och 2016 (se diagram 8.6). År 2017 bedöms den återigen minska något. Sammantaget bedöms sysselsättningen öka med 1000 personer 2017 jämfört med 2013. I privat sektor bedöms den kommunalt finansierade sysselsättningen öka åren 2014–2017, medan sysselsättningen i kommunsektorn minskar åren 2015–2017. En förklaring till att sysselsättningen minskar i kommunsektorn är att prognosen utgår från beslutad politik och att god ekonomisk hushållning antas uppnås när ekonomin når normalt resursutnyttjande. I tabell 8.6 redovisas hur den kommunfinansierade sysselsättningen beräknas vara sammansatt 2013–2017.

Tidigare år har den minskade sysselsättningen i kommunsektorn berott på att kommun- och landstingsanställda i genomsnitt arbetat fler timmar än tidigare. Under prognosperioden bedöms inte den genomsnittliga arbetstiden förändras i någon större utsträckning.

⁷⁸ Det finns i dagsläget ingen statistik över antalet kommunalt finansierade arbetstimmar och sysselsättningen i privat sektor. Uppgifterna för utfallsåren baseras på Konjunkturinstitutets beräkningar.

Tabell 8.6 Kommunfinansierad sysselsättning 2012–2017

Tusentals personer. Utfall för 2012, prognos 2013–2017.

	Tusentals personer 2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kommunsektor ¹	1 065	2	4	-6	-7	-6
varav kommuner	804	1	2	-6	-6	-5
varav landsting	261	1	2	0	-1	-1
Privat sektor ²	142	-1	1	2	5	7
Totalt	1 207	1	5	-5	-2	1

¹ Kommunsektorn avser kommunala myndigheter enligt NR, där kommuner och landsting ingår.² Antalet faktiskt arbetade timmar t.o.m. 2011 är baserat på uppgifter från Konjunkturinstitutet.

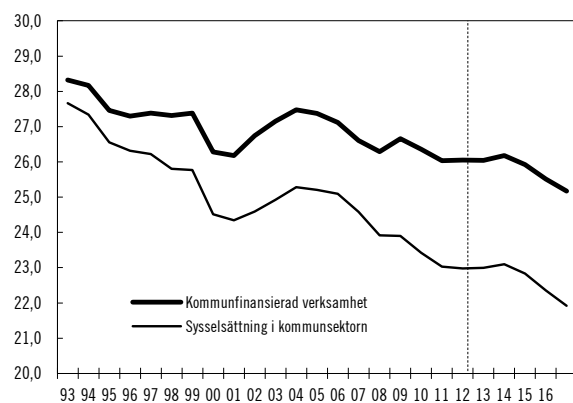
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Den kommunfinansierade sysselsättningen ökar tillfälligt som andel av den totala sysselsättningen 2014

År 2014 bedöms sysselsättningen i näringslivet minska svagt, medan den kommunfinansierade sysselsättningen bedöms öka något. Till följd av detta ökar den kommunfinansierade sysselsättningen tillfälligt 2014 som andel av den totala sysselsättningen i ekonomin (se diagram 8.7). Från och med 2015 bedöms återigen den kommunfinansierade sysselsättningen minska som andel av den totala sysselsättningen, enligt tidigare minskad trend.

Diagram 8.7 Kommunfinansierad sysselsättning som andel av totala sysselsättningen i ekonomin 1993–2017

Procentuell andel. Utfall 1993–2012, prognos 2013–2017



Anm.: Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn och därmed i den kommunalt finansierade verksamheten t.o.m. 1999. Exklusive plusjobb 2005–2008.

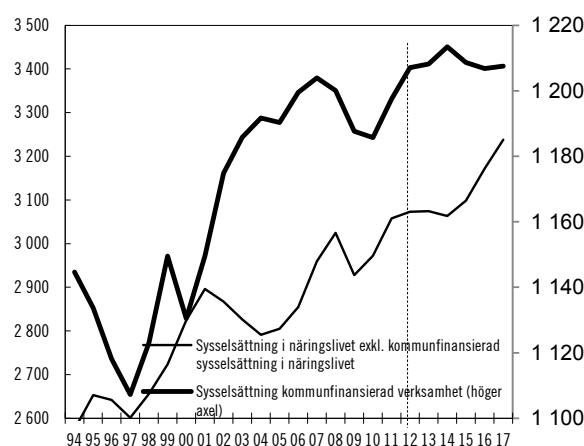
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Sysselsättningen i den kommunfinansierade verksamheten har under 2012 ökat mer än sysselsättningen i näringslivet (se diagram 8.8). Under den senaste tioårsperioden har sysselsättningen i näringslivet ökat med i genomsnitt 0,8 procent per år medan sysselsättningen i kommunfinansierad verksamhet har ökat 0,3 procent. Nedgången i sysselsättningen till följd

av finanskrisen var 2009 mer påtagligt för sysselsättningen i näringslivet, där den minskade med 3,2 procent medan minskningen för den kommunfinansierade sysselsättningen stannade vid 1,0 procent. År 2013–2017 bedöms den genomsnittliga årliga förändringen av den kommunfinansierade sysselsättningen vara i princip oförändrad, medan sysselsättningen i näringslivet bedöms öka med i genomsnitt 1,1 procent per år.

Diagram 8.8 Kommunfinansierad sysselsättning och sysselsättning i näringslivet 1994–2017

Tusentals personer. Utfall 1994–2012, prognos 2013–2017.



Anm.: Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn och därmed i den kommunalt finansierade verksamheten t.o.m. 1999. Exklusive plusjobb 2005–2008. Sysselsättning i näringslivet avser sysselsättning i näringslivet exklusive den kommunfinansierade sysselsättningen som utförs i näringslivet.

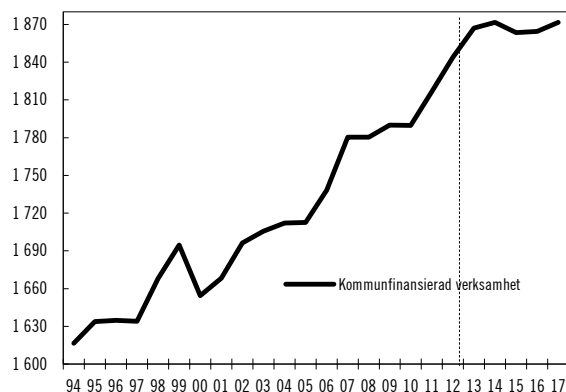
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Antalet kommunfinansierade timmar förändras marginellt år 2014–2017

Antalet kommunfinansierade arbetstimmar bedöms öka 2013, dock i en lägre takt än 2012 (se diagram 8.9).

Diagram 8.9 Antalet kommunalt finansierade arbetade timmar 1994–2017

Miljoner timmar. Utfall 1994–2012, prognos 2013–2017.



Anm.: Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn och därmed i den kommunalt finansierade verksamheten t.o.m. 1999. Exklusive plusjobb 2005–2008.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

År 2017 bedöms antalet kommunfinansierade arbetstimmar ökat svagt jämfört med 2013. I den privata sektorn fortsätter antalet kommunalt finansierade arbetstimmar öka åren 2014–2017 medan antalet minskar i kommunsektorn åren 2015–2017 (se tabell 8.7).

Tabell 8.7 Antal arbetade kommunfinansierade timmar 2012–2017

Kalenderkorrigerade timmar. Utfall för 2012, prognos 2013–2017.

	Miljoner timmar 2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kommunsektorn ¹	1617	1,5	0,2	-0,6	-0,5	-0,3
varav kommuner	1214	1,5	0,0	-0,8	-0,6	-0,3
varav landsting	403	1,4	0,8	-0,1	-0,2	0,0
Privat sektor ²	227	-0,2	0,6	1,0	3,9	4,8
Totalt	1844	1,3	0,2	-0,4	-0,1	0,4

¹ Kommunsektorn avser kommunala myndigheter enligt NR, där kommuner och landsting ingår.

² Antalet faktiskt arbetade timmar t.o.m. 2011 är baserat på uppgifter från Konjunkturinstitutet.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Hur säkras kommunal skattefinansierad välfärd i en skuldtyngd omvärld?

Hösten 2008 gick världsekonomin in i sin värsta kris sedan 1930-talet, med instabilitet i de finansiella systemen, fallande produktion och stigande arbetslöshet i många länder. Till följd av detta enades EU:s medlemsländer kring ett antal åtgärder för att dämpa krisen och förhindra ekonomisk kollaps.

Krav på förstärkta budgetramverk och sanktioner vid avvikelser

Den djupa lågkonjunkturen och den expansiva politik som följde ledde till stigande budgetunderskott och ökade statsskulder i många EU-länder. Till följd av detta har EU-länderna enats om och vidtagit en rad åtgärder för att förebygga uppkomsten av framtida kriser. Sex rättsakter har antagits, det s.k. six-pack, som förstärker stabilitets- och tillväxtpakten och anger minimikrav för medlemsländernas budgetramverk. Dessutom införs en ny process för övervakning av makroekonomiska obalanser.

De ovan nämnda rättsakterna innehåller krav på transparent och frekvent statistik för hela den offentliga sektorn, inklusive delsektorerna. Redovisningsuppgifter, såsom inkomster, utgifter och resultat, ska publiceras månadsvis för staten och kvartalsvis för kommunsektorn. Vidare ska uppgifter som har en potentiell påverkan på den offentliga sektorns sparande och bruttoskuld redovisas, t.ex. information om garantiåtaganden. Syftet med införandet av de nya statistikkraven är att förbättra möjligheterna att löpande kunna följa upp stabiliteten i de offentliga finanserna i respektive medlemsland för att säkerställa en ansvarsfull politik som syftar till långsiktigt stabila offentliga finanser.

Regeringen värnar sysselsättningen och förstärker beredskapen i en osäker omvärld

För Sveriges del har regeringens inriktning på att bedriva en politik för full sysselsättning i hela ekonomin stor betydelse för kommunsektorns möjligheter att klara sina åtaganden. Genom att upprätthålla långsiktigt hållbara offentliga finanser har regeringen dessutom möjlighet att vid en förvärrad kris i omvärlden stödja kommunsektorn så att ett eventuellt fall i kommunfinansierad sysselsättning kan dämpas.

För att ha en god beredskap i händelse av en kraftigt försämrad konjunktur har regeringen

initierat ett omfattande analysarbete och vidtagit ett flertal åtgärder.

Både Statskontoret och Konjunkturinstitutet har på uppdrag av regeringen genomfört utvärderingar av de tillfälliga stöden till kommunsektorn under krisen. Dessa visade att kommunsektorn utan de tillfälliga stöden sannolikt hade genomfört förändringar av kostnader och skatter som förstärkt konjunkturbedgången.⁷⁹

Den 1 januari 2013 infördes även en möjlighet för kommuner och landsting att utjämna intäkter över tid med hjälp av resultatutjämningsreserver (prop. 2011/12:172, bet. 2012/13:FiU15, rskr. 2012/13:58). Därmed kan en del av överskottet i goda tider sparas för att sedan tas i anspråk för att täcka underskott som uppstår till följd av en lågkonjunktur. Detta skapar förutsättningar för en mer stabil utveckling av konsumtionen och sysselsättningen i sektorn.

Regeringen har också utökat och kvalitets-säkrat den kommunalekonomiska statistiken, bl.a. genom uppdrag till Statistiska centralbyrån.⁸⁰ Dessutom bedriver Regeringskansliet tillsammans med Sveriges kommuner och landsting ett förbättringsarbete rörande kommun- och landstingsdatabasen Kolada.⁸¹ Inom Regeringskansliet har vidare en egen kommundatabas skapats, som förbättrar den löpande uppföljningen av den finansiella utvecklingen i kommunsektorn.

Den svenska skattefinansierade välfärden vilar på en stabil grund, även i en skuldtyngd omvärld. Regeringen har fört och för en aktiv sysselsättningspolitik som hållit uppe skatteintäkterna i kommunsektorn. Det finanspolitiska ramverket säkerställer långsiktigt hållbara och stabila kommunala finanser och skuldsättningsnivåer. Regeringen har dessutom under de senaste åren vidtagit åtgärder som förebygger, och förbättrar möjligheterna att upptäcka, finansiella risker.

⁷⁹ Se rapporten Det tillfälliga konjunkturstödet (Statskontoret 2012:7) och Effekter av de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn under finanskrisen, fördjupnings-PM nr. 16 (Konjunkturinstitutet 2012).

⁸⁰ Myndigheten har bl.a. fått i uppdrag att dels förbättra och vidareutveckla den ekonomiska statistiken för kommunsektorn, dels utveckla ett register över privata utförare av kommunalt finansierade tjänster (dnr Fi2012/4766 och Fi2009/2221).

⁸¹ Kolada tillhandhålls av Rådet för främjande av kommunala analyser som drivs av staten och Sveriges kommuner och landsting.

8.4 Ekonomisk ställning och skuldutveckling

De senaste årens skuldkris i vår omvärld visar att det är av största vikt att inte enbart fokusera på intäkter och kostnader ett enskilt år vid en bedömning av det ekonomiska läget. Skuldutvecklingen är också en central variabel. Detta avsnitt syftar till att ge en djupare förståelse för det ekonomiska läget i kommunsektorn genom en redogörelse av sektorns skulder och tillgångar i balansräkningen.

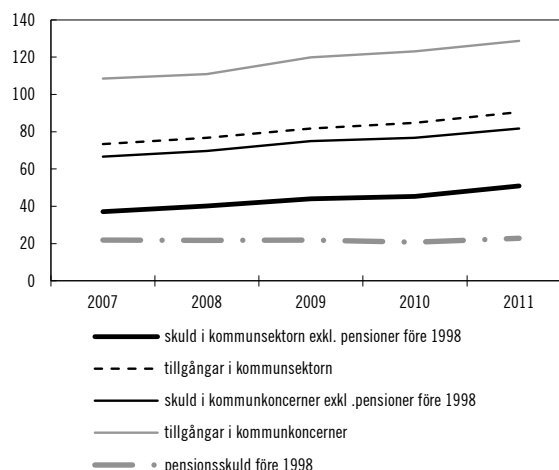
Kommunsektorns skuldsättning har ökat under de senaste åren, bl.a. på grund av stora lånefinansierade investeringar i fastigheter och infrastruktur.⁸² Det ekonomiska läget är dock stabilt i sektorn som helhet, även om skillnaderna mellan enskilda kommuner och landsting är stor.⁸³

Det finns några särskilda omständigheter som bör beaktas för att ge en rättvis bild av utvecklingen av skulden i sektorn. En del kommuner och landsting har exempelvis valt att organisera delar av sin verksamhet i bolagsform, dvs. i andra juridiska personer. Detta medför att skuldsättningen i den sammanställda redovisningen, där både kommunen/landstinget och deras bolag ingår (benämns fortsättningsvis kommunkoncerner), ger en mer fullständig bild av situationen. En annan viktig faktor att beakta är att en stor del av pensionsskulden i sektorn redovisas utanför balansräkningen.⁸⁴

I diagram 8.10 visas utvecklingen av skuldsättningen och tillgångarna i kommunsektorn och i kommunkoncernerna 2007–2011. Den del av pensionsskulden som intjänades före 1998 redovisas separat.

Diagram 8.10 Skuld och tillgångar i kommunsektorn och kommunkoncernerna 2007–2011

Tusentals kronor per invånare



Anm.: I skulden ingår avsättningar, exempelvis för pensioner intjänade efter 1998.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Något snabbare ökning av skuldsättningen i kommunsektorn än i kommunkoncernerna

Både tillgångar och skulder har ökat under samtliga år sedan 2007. Sammantaget ökade skulderna och tillgångarna i kommunsektorn med 37 respektive 23 procent 2007–2011. Ökningen har i genomsnitt varit snabbare i kommunerna och landstingen än i koncernerna, där skulderna och tillgångarna ökade med 23 respektive 19 procent 2007–2011. En förklaring till detta skulle kunna vara att kommuner och landsting tar upp lån för vidareutlåning till bolagen. På grund av en bättre kreditvärdighet blir lånevillkoren oftast bättre för kommunerna och landstingen än för de kommunala bolagen.⁸⁵

Skulderna har generellt sett haft en något högre ökningstakt än tillgångarna under de redovisade åren. Mellan 2010 och 2011 ökade exempelvis skulderna i kommunsektorn med 12 procent, medan tillgångarna endast ökade med 6 procent. Bland annat genomförde kommunala bolag stora lånefinansierade investeringar i fastigheter och infrastruktur.

Kommunsektorn har haft positiva resultat under hela tidsperioden. Fram t.o.m. årsskiftet 2012/13 kunde överskott enligt huvudregeln inte användas kommande år. Överskottet kon-

⁸² Se Ekonomirapporten april 2012 (Sveriges Kommuner och Landsting).

⁸³ Till skillnad från staten bör kommunsektorn inte ta lån för driftskostnader. Detta gör att det främst är investeringar som påverkar skuldsättningen i kommuner och landsting.

⁸⁴ Enligt 5 kap. 4 § lagen (1997:614) om kommunal redovisning ska pensionsförmåner som är intjänade före 1998 inte tas upp som en skuld eller avsättning i balansräkningen utan i stället redovisas som en ansvarsförbindelse. Utbetalningar av dessa pensionsförmåner ska redovisas som kostnader i resultaträkningen. Oavsett om de intjänade pensionsrätterna redovisas som en skuld eller avsättning i balansräkningen eller som en ansvarsförbindelse är kommunernas och landstingens åtagande detsamma.

⁸⁵ Den upplåning kommuner och landsting gör är till största delen i form av lån från kreditmarknadsbolaget Kommuninvest och lån från de svenska storbankerna. Kommuninvest står för ca 45 procent av kommunsektorns totala externa låneskuld.

soliderades i det egna kapitalet.⁸⁶ Detta innebär att de positiva resultaten användes till att minska skulden, investera eller stärka likviditeten. För att kunna analysera mer i detalj hur resultatet har påverkat tillgångar och skulder måste dock hänsyn tas till den vidareutlåning som sker från kommunerna och landstingen till de kommunala bolagen.

Som ovan nämnts, redovisas pensionsskulden för pensionsrätter intjänade före 1998 som en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen. Om pensionsskulden utanför balansräkningen beaktas blir skulden högre. Denna skuld är stor jämfört med de totala skulderna i balansräkningen, men ska också utbetalas under en lång tid. Pensionsskulden utanför balansräkningen 2007–2011 har ökat vissa år och minskat under andra år. Sammantaget har den ökat med 4 procent under de redovisade åren.

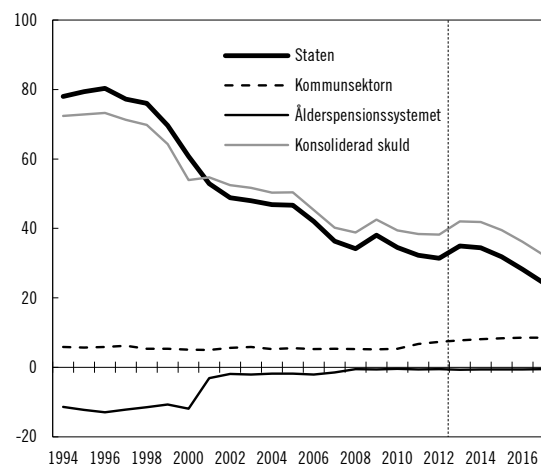
Kommunsektorns andel av den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld ökar

Kommunsektorns skulder på kapitalmarknaden ingår i den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den s.k. Maastrichtskulden.⁸⁷ I diagram 8.11 visas den offentliga sektorns totala konsoliderade skuld som andel av BNP och skulden uppdelad på stat, kommunsektor och ålderspensionssystemet.

Staten har en mycket högre skuld än kommunsektorn. Under den senaste tioårsperioden har dock statens skuld som andel av BNP minskat, medan kommunsektorns har ökat, särskilt under de senaste åren. Sedan 1994 har kommunernas och landstingens skuld ökat från knappt 6 procent av BNP till drygt 7 procent, medan statens minskat från 78 procent av BNP till drygt 32 procent. År 2012 var kommunsektorns andel av den offentliga sektorns bruttoskuld 18 procent, vilket kan jämföras med 8 procent 1994.

Diagram 8.11 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, uppdelad på stat, kommunsektor och ålderspensionssystemet 1994–2017

Procent av BNP



Anm.: På grund av innehav av statsobligationer är ålderspensionssystemets bidrag till skulden negativt.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

⁸⁶ I och med införandet av resultatutjämningsreserver kan kommunerna och landstingen i framtiden spara delar av uppkomna överskott och använda dessa vid en konjunkturedgång. Se fördjupningsrutan Hur säkras kommunal skattefinansierad välfärd i en skuldtyngd omvärld?

⁸⁷ Maastrichtskulden beskrivs i sin helhet i avsnitt 7.3.

Ekonomiska nyckeltal för olika kommungrupper

Det ekonomiska läget för kommunsektorn som helhet bedöms, trots ett fortsatt svagt konjunkturläge, vara förhållandevis stabilt.⁸⁸ Dock är spridningen mellan enskilda kommuner stor. I denna fördjupningsruta beskrivs hur fyra nyckeltal varierar mellan olika kommungrupper⁸⁹ och hur utvecklingen har sett ut under en tioårsperiod. Nyckeltalen speglar olika delar av kommunernas finanser som potentiellt kan påverka den offentliga sektorns ekonomiska utveckling: skuldsättningen, de finansiella risker som är kopplade till de kommunala bolagen och förhållandet mellan intäkter och kostnader.⁹⁰

Ägande i kommunala bolag

En del kommuner väljer att organisera viss verksamhet i bolagsform, t.ex. är bostadsbolag och energibolag vanliga. Diagram 8.12 visar omfattningen av ägandet, dvs. aktier och andelar i de kommunala bolagen, för de olika kommungrupperna 2001 respektive 2011.

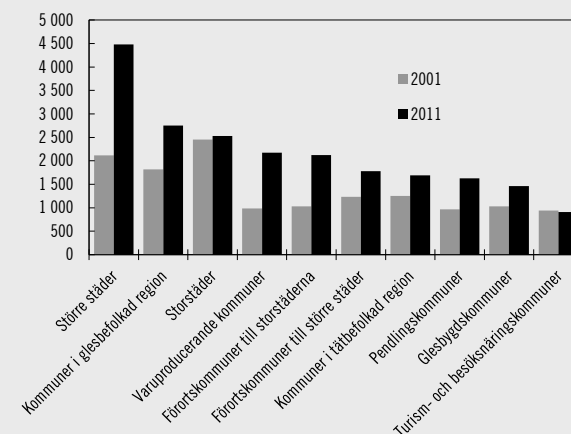
Storstäder (Stockholm, Göteborg och Malmö) är den kommungrupp som har störst ägande i kommunala bolag om man ser till det totala värdet. Tar man hänsyn till befolkningmängden är det i stället kommungrupperna större städer och kommuner i glesbefolkad region vars ägande är mest omfattande. I kommungruppen större städer ägde varje kommun i genomsnitt per invånare ca 4 500 kronor i aktier eller andelar i kommunala bolag 2011, jämfört med ca 900 kronor per invånare i kommungruppen turism- och besöksnäring-kommuner.

Alla kommungrupper, utom turism- och besöksnäringkommuner, har ökat sitt ägande i kommunala bolag under den redovisade perioden, speciellt större städer, varu-

producerande kommuner och förortskommuner till storstäderna.

Diagram 8.12 Ägande i kommunala bolag för olika kommungrupper 2001 och 2011

Medelvärde i olika kommungrupper, 2001 och 2011, kronor per invånare.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kommunkoncernens skuld

Det finns stora skillnader i skuldsättning, mätt i kronor per invånare, mellan olika kommuner. I diagram 8.13 visas den genomsnittliga skulden för olika kommungrupper. Det är skulden i kommunkoncernen som avses och den pensionsskuld som ligger utanför balansräkningen är exkluderad.⁹¹

De kommunkoncerner som har de högsta skulderna per invånare har ofta åtminstone ett kommunalt bolag i koncernen verksamt inom exempelvis energi- eller fastighetsbranschen. De högsta skulderna per invånare finns i kommungrupperna större städer, turism- och besöksnäringkommuner och storstäder. Många av dessa kommuner har gjort stora investeringar under de senaste åren, vilket krävt stora lån. Kommungrupperna förortskommuner till storstäder och glesbygdskommuner har lägst skuldsättning per invånare.

⁸⁸ Se avsnitt 8.2 och 8.3.

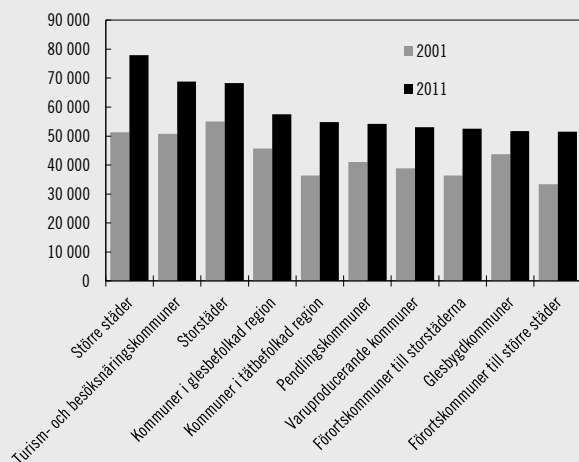
⁸⁹ Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning från 2011. För en fullständig beskrivning av kommungruppsindelningen se t.ex. bilaga 1 till regeringens skrivelse Utvecklingen inom den kommunala sektorn 2012 (skr. 2012/13:102).

⁹⁰ I EU-direktiv 2011/85 efterfrågas statistik angående kommunsektorn om bl.a. garantier och tillgångar/ägande i offentliga bolag (se fördjupningsrutan Hur säkras kommunal skattefinansierad välfärd i en skuldyngd omvärld?).

⁹¹ Pensionsskulden ska utbetalas/amorteras under en lång tid och skiljer sig därmed från andra skulder. Inkluderas pensionsskulden förändras förhållandet mellan kommungrupperna endast marginellt. Glesbygds-kommunernas skuld ökar dock avsevärt.

Diagram 8.13 Genomsnittlig skuld i kommunkoncerner för olika kommungrupper 2001 och 2011

Medelvärde i olika kommungrupper, 2001 och 2011, kronor per invånare.



Anm.: Statistiken gäller kommunkoncerner.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

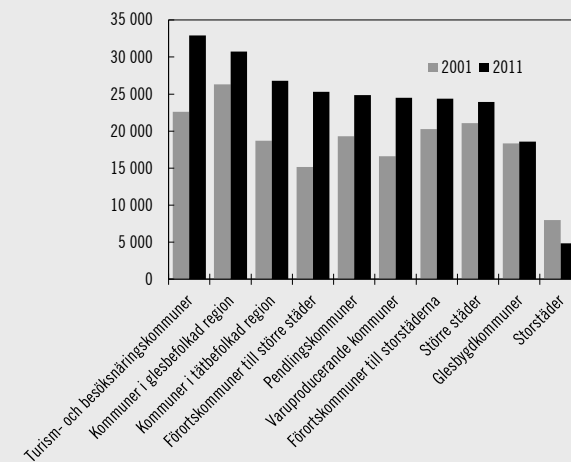
Alla kommungrupper har ökat sina skulder under 2000-talet, framför allt större städer och förortskommuner till större städer. Kommungruppen glesbygdskommuner har dock inte ökat sina skulder i lika hög grad som de andra grupperna. Denna kommungrupp har dock den högsta pensionsskulden som redovisas utanför balansräkningen, mätt i kronor per invånare, vilket i hög grad beror på en negativ befolkningsutveckling.

Borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser
Kommunerna har ofta borgensåtaganden och även andra förpliktelser gentemot sina bolag. I diagram 8.14 visas den genomsnittliga sammanlagda storleken på kommunernas borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser, för olika kommungrupper.⁹²

Alla kommungrupper, utom storstäder, har ökat sina åtaganden under den redovisade perioden, några med så mycket som runt 50 procent. År 2011 hade kommunerna ansvarsförbindelser till ett värde av ca 24 000 kr per invånare mot ca 19 000 kr per invånare 2001.

Diagram 8.14 Borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser för olika kommungrupper 2001 och 2011

Medelvärde i olika kommungrupper, 2001 och 2011, kronor per invånare.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kommungruppen storstäder har lägst genomsnittliga ansvarsförbindelser mätt i kronor per invånare, medan kommungrupperna turism- och besöksnäringsskommuner och kommuner i glesbefolkad region har högst.

Verksamhetens nettokostnader som andel av skatteintäkter och statsbidrag

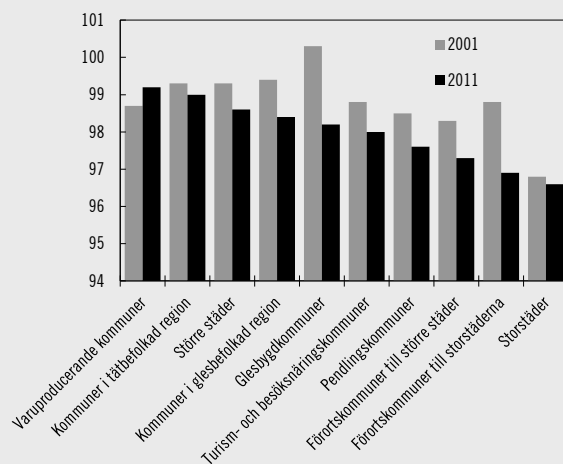
Det är intressant att jämföra hur stor del av skatteintäkterna och statsbidragen som används för att betala för verksamhetens nettokostnader och hur mycket utrymme som blir över för att konsolidera ekonomin och för exempelvis investeringar. I längden påverkar detta kommunernas förutsättningar att nå god ekonomisk hushållning.

År 2011 finansierades alla kommungruppers löpande verksamhet fullt ut av intäkterna (se diagram 8.15). I genomsnitt togs 98 procent av kommunernas intäkter i anspråk av verksamhetens nettokostnader. Lägst andel finns i kommungrupperna storstäder och förortskommuner till storstäder, medan varuproducerande kommuner och kommuner i tätbefolkad region lägger störst andel av intäkterna på att finansiera verksamheten.

⁹² Pensionsskulder intjänade före 1998 är inte inkluderade. Borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser gentemot andra än kommunala bolag är däremot inkluderade.

Diagram 8.15 Verksamhetens nettokostnader som andel av skatteintäkter och statsbidrag för olika kommungrupper 2001 och 2011

Medelvärde i olika kommungrupper, 2001 och 2011, procent.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I alla kommungrupper förutom varuproducerande kommuner har nettokostnadsandelen minskat under de senaste tio åren. Andelen har minskat mest i glesbygdskommuner.