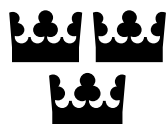


9

Kommunsektorns finanser och sysselsättning



9 Kommunsektorns finanser och sysselsättning

Sammanfattning

- Årets resultat för kommunsektorn uppgick preliminärt till 13 miljarder kronor 2014. Kommunerna redovisade sammantaget ett resultat på 10 miljarder kronor, medan landstingen redovisade ett resultat på 3 miljarder kronor. Medelresultatet för kommunsektorn 2010–2014 har varit 16 miljarder kronor.
- Kommunsektorns långfristiga skulder uppgick 2014 till 248 miljarder kronor och tillhör de poster i balansräkningen som har ökat procentuellt mest. Den årliga ökningen har 2010–2014 i genomsnitt uppgått till 15 procent. Ökningen förklaras bl.a. av ökade investeringar och av att kommunerna och landstingen har tagit upp lån för vidareutlåning till kommunala företag.
- Den kommunala konsumtionen, dvs. de kommunala skattefinansierade välfärdstjänsterna, förväntas öka med 1,9 procent i fasta priser 2015 och med ca 1,5 procent per år 2016–2019.
- Sammantaget bedöms den kommunfinansierade sysselsättningen öka med ca 90 000 personer 2014–2019.
- Skatteinkomsterna förväntas öka starkt under de närmaste åren, i takt med att läget på arbetsmarknaden successivt förbättras. I genomsnitt bedöms ökningen uppgå till 5 procent per år 2015–2019.

- Den starka utvecklingen av inkomsterna ger utrymme för såväl ökade utgifter som en förbättring av kommunsektorns finansiella sparande och resultat under prognosperioden. Det finansiella sparandet bedöms dock vara negativt och uppgå till mellan -7 och -16 miljarder kronor 2015–2019. Resultatet beräknas under samma period uppgå till mellan 10 och 17 miljarder kronor.
-

9.1 Kommunerna och landstingen – en viktig del i svensk ekonomi

Kommunsektorn, dvs. kommuner och landsting, ansvarar för merparten av de skattefinansierade välfärdstjänsterna. Sektorn utgör därmed en viktig del av den svenska ekonomin och dess totala utgifter motsvarade 2014 ca 24 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 samt social verksamhet. Dessa verksamheter är obligatoriska, dvs. utgifter som kommuner och landsting enligt lag ansvarar 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 1,2 miljoner personer sysselsatta i kommunalt finansierad verksamhet 2014.

Kommunerna och landstingen finansierar till två tredjedelar sin verksamhet med kommunal inkomstskatt. Det är därför av stor betydelse för kommunsektorns finanser hur sysselsättningen utvecklas, eftersom den totala lönesumman utgör det huvudsakliga skatteunderlaget.

Statsbidragen, den näst största inkomstposten för kommunsektorn, utgör omkring en sjättedel av de sammanlagda inkomsterna. Statsbidragen utgörs dels av generella statsbidrag, dels av specialdestinerade bidrag. 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.

9.2 Kommunsektorns resultat

Kommunallagens krav

Enligt kommunallagen (1991:900) ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning. Detta har, tillsammans med det krav på en balanserad budget som införts i kommunallagen, stor betydelse för att säkerställa en ansvarsfull ekonomisk förvaltning i kommunsektorn, vilket minskar risken för underskott och bidrar till att nå målet för det finansiella sparandet för hela den offentliga sektorn.

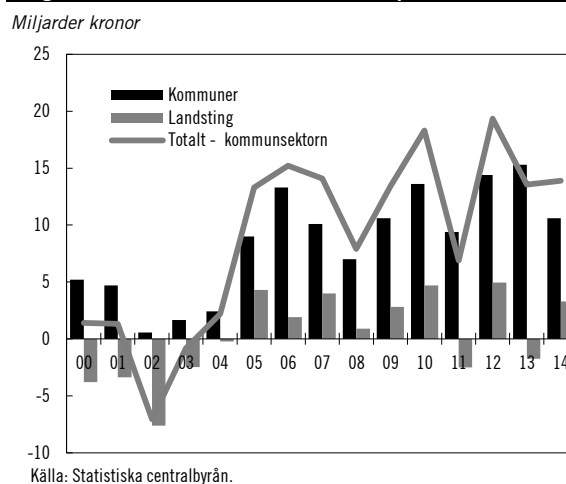
Kommuner och landsting tillämpar bokföringsmässiga grunder för sin redovisning, vilket innebär att inkomster och utgifter periodiseras så att intäkter och kostnader redovisas i resultaträkningen i den period då tjänsten eller varan levereras respektive förbrukas. Det är resultatet, inte det finansiella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

Kommunsektorns resultat 2014

Det preliminära bokslutsresultatet, årets resultat, för kommunsektorn uppgick till 13 miljarder kronor 2014. Kommunerna redovisade sammantaget ett resultat om 10 miljarder kronor, medan landstingen redovisade ett resultat om 3 miljarder kronor. Medelresultatet per år 2010–2014 har varit 16 miljarder kronor.

Jämfört med 2013 blev kommunsektorns resultat 2014 drygt 9 miljarder kronor lägre. Kommunerna redovisade ett resultat som var drygt 14 miljarder kronor lägre, medan landstingen redovisade ett resultat som var 5 miljarder kronor högre, än 2013.

Diagram 9.1 Resultat före extraordinära poster



Resultatet före extraordinära poster uppgick 2014 till 14 miljarder kronor, vilket är ungefär i samma nivå som 2013. Medelresultatet per år före extraordinära poster 2010–2014 uppgick till 14 miljarder kronor. Kommunernas resultat uppgick 2014 till 11 miljarder kronor och landstingens till 3 miljarder kronor (se diagram 9.1).

Kommunsektorns resultat har, förutom av extraordinära poster, påverkats av generella tillfälliga poster som påverkat samtliga kommuner och landsting under de senaste åren (se tabell 9.1). År 2014 påverkade dock inga sådana poster resultatet.

Tabell 9.1 Kommunsektorns resultaträkning 2010–2014

Miljarder kronor

	2010	2011	2012	2013	2014
Verksamhetens intäkter	152	156	170	179	178
Verksamhetens kostnader	-760	-783	-809	-839	-872
Avskrivningar	-24	-24	-26	-28	-28
Verksamhetens netto-kostnader	-631	-652	-665	-688	-721
Skatteintäkter	522	541	562	585	602
Generella statsbidrag och utjämning ¹	123	123	120	123	127
Finansiella intäkter	12	13	16	16	15
Finansiella kostnader	-8	-20	-14	-22	-10
Resultat före extraordinära poster	18	7	19	14	14
Extraordinära poster	1	0	0	9	-1
Årets resultat	19	7	19	22	13
Justering för generella tillfälliga och extraordinära poster					
Återbet. AFA Försäkring		-1	-11	-10	
Sänkt diskonteringsränta		8		10	
Extraordinära poster	-1			-9	1
Årets resultat efter justering	18	14	9	14	14

Anm.: Utfallet för 2014 är preliminärt. Varje enskild rad är avrundad till miljarder kronor. Det innebär att det inte alltid går att summera delraderna till en totalsumma.

¹ Jämfört med tabell 9.3 ingår fastighetsavgift medan riktade statsbidrag, förutom läkemedelsstatsbidraget, redovisas inom verksamhetens intäkter. Källa: Statistiska centralbyrån.

Nettokostnaderna ökade med 4,8 procent mellan 2013 och 2014. Om den engångsvisa återbetalningen av premier från AFA Försäkring exkluderas från verksamhetens intäkter uppgick ökningen till 3,3 procent.⁵⁸

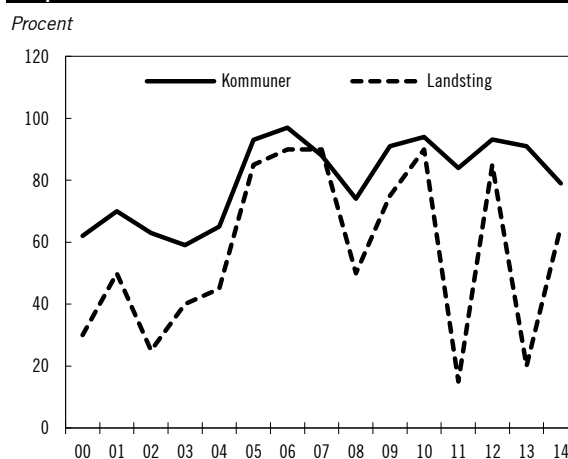
Skatteintäkterna ökade med 17 miljarder kronor eller 2,9 procent mellan 2013 och 2014. Ökningen berodde till en del på att den genomsnittliga utdebiteringen höjdes med 13 öre per 100 kronor (0,13 procentenheter), vilket motsvarade drygt 2 miljarder kronor, men främst på att skatteunderlaget ökade jämfört med 2013.

Avskrivningarna i kommunsektorn uppgick till 28 miljarder kronor 2014, vilket var en ökning med 1,2 procent jämfört med 2013. Av-

skrivningarna har i genomsnitt ökat med 4,2 procent per år 2010–2014. Investeringsutgifterna för kommunsektorn var 68 miljarder kronor 2014, vilket var en ökning med 11,9 procent jämfört med 2013. Ökade investeringsutgifter medför på sikt ökade avskrivningskostnader.

Landstingen har under de senaste åren haft lägre resultat än kommunerna. Detta beror bl.a. på att diskonteringsräntan som används vid beräkning av pensionsskulden har sänkts, vilket har inneburit en skuldökning. Jämfört med kommunerna har landstingen fler anställda i de högre inkomstgrupperna som tjänar in förmånsbestämd pension, vilket innebär att pensionskulden, relativt sett, blir större för landstingen.

Även om kommunsektorn som helhet redovisade ett positivt resultat finns det skillnader mellan enskilda kommuner och landsting. I diagram 9.2 redovisas andelen kommuner och landsting som haft positiva resultat 2000–2014.

Diagram 9.2 Andelen kommuner och landsting som redovisat positiva resultat 2000–2014

Antalet kommuner som redovisade ett positivt resultat uppgick 2014 till 230 av totalt 290 eller 79 procent. Det är en minskning med 33 kommuner jämfört med 2013. Av landstingen redovisade 13 av 20 ett positivt resultat, vilket var en förbättring jämfört med 2013, då 4 landsting redovisade ett positivt resultat före extraordinära poster.

God ekonomisk hushållning

Kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning innebär bl.a. att kommunerna och landstingen ska fastställa egna finansiella mål och

⁵⁸ AFA Försäkring ägs av arbetsmarknadens parter. Genom kollektivavtal försäkras bl.a. anställda inom kommuner, landsting, och vissa kommunala bolag.

ha ett ansvar för en långsiktigt hållbar ekonomi (se fördjupningsrutan Finansiella mål och god ekonomisk hushållning).

Många kommuner och landsting har mål som bygger på att resultatet ska uppgå till en andel av skatteintäkterna och de generella statsbidragen. I diagram 9.3 presenteras kommunsektorns resultat i förhållande till skatteintäkter och generella statsbidrag 2000–2014.

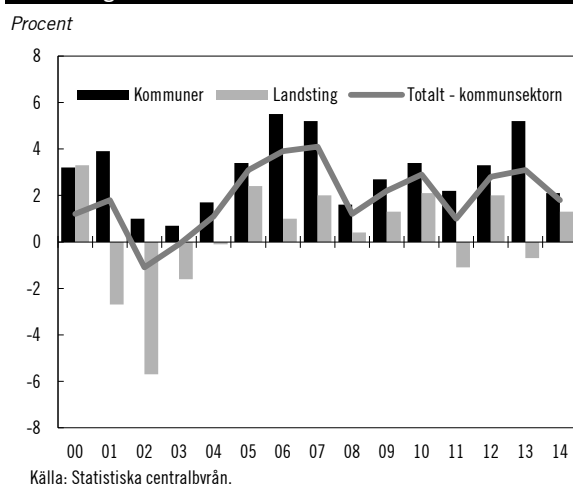
Under den senaste tioårsperioden har kommunsektorns resultat försämrats vid tre tillfällen: 2008, 2011 och 2014. Det försämrade resultatet 2008 berodde dels på att kostnaderna ökade mer än skatteintäkterna och de generella statsbidragen, dels på nedskrivningar av värdet på de finansiella tillgångarna. Resultatförsämringen 2011 kan till stor del förklaras av att diskonteringsräntan som används vid beräkning av pensionsskulden då hade sänkts (se tabell 9.1). Diskonteringsräntan sänktes även 2013, men då vägdes det negativa resultatet upp av återbetalningen av premier från AFA Försäkring avseende 2005 och 2006. Mellan 2013 och 2014 försämrades resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag från 3,1 procent till 1,8 procent. En förklaring till detta är att en kommun redovisade en realisationsvinst på närmare 9 miljarder kronor 2013. Om denna exkluderades skulle 2013 års resultat ha varit i nivå med resultatet 2014.

ändå blir negativt måste det kompenseras med överskott 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 använda sig av resultatutjämningsreserver.

Vid tidpunkten för inrapportering av det preliminära bokslutet för 2014 hade inte alla kommuner och landsting tagit ställning till om det föreligger synnerliga skäl att inte återställa ett underskott under angiven tid. Det innebär att ackumulerade negativa resultat som ska återställas per den 31 december 2014 inte kan redovisas. Vid utgången av 2013 var det totalt 19 kommuner som angav att de sammanlagt hade 0,5 miljarder kronor i ackumulerade negativa resultat som skulle återställas. Landstingen hade ett sämre resultat än kommunerna 2013 och flertalet har åberopat synnerliga skäl för att underlåta att återställa underskotten. Det var 5 landsting som angav att de vid utgången av 2013 hade ett underskott på sammanlagt 1,3 miljarder kronor att återställa.

Diagram 9.3 Resultatens andel av skatter och generella statsbidrag 2000–2014



Balanskravet

Balanskravet innebär att enskilda kommuner och landsting inte får besluta om en budget där kostnaderna överstiger intäkterna. Om resultatet

9.3 Kommunsektorns tillgångar och skulder

Tabell 9.2 Kommunsektorns balansräkning 2010–2014

Miljarder kronor

	2010	2011	2012	2013	2014
Anläggningstillgångar	605	651	673	712	764
Bidrag till statlig infrastruktur	2	2	2	2	4
Omsättningstillgångar	191	204	246	256	276
Summa tillgångar	798	857	921	970	1044
Eget kapital	371	376	396	418	433
<i>Varav resultatutjämningsreserv</i>	-	-	-	7	7
Avsättningar	92	102	109	125	134
Långfristiga skulder	142	187	211	220	248
Kortfristiga skulder	193	192	205	207	229
Summa eget kapital, avsättningar och skulder	798	857	921	970	1044
Ansvarsförbindelser	568	621	593	636	--
<i>Varav pensionsförpliktelser som inte ingår i balansräkningen</i>	332	367	364	387	372

Anm.: Utfallet för 2014 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 en totalsumma.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Kommunsektorns tillgångar

År 2014 uppgick kommunsektorns totala tillgångar till 1 044 miljarder kronor, vilket var en ökning med 7,7 procent jämfört med 2013. Kommunernas totala tillgångar uppgick till 808 miljarder kronor 2014 och landstingens till 236 miljarder kronor.

När det gäller värderingen av kommunala anläggningstillgångar är det viktigt att beakta att dessa inte värderas utifrån marknadsvärdet. I stället ligger det historiska anskaffningsvärdet till grund för värderingen. Det innebär att tillgångar redovisas till utgiften vid anskaffningstillfället, med avdrag för årliga avskrivningar.

Kommunsektorns totala tillgångar hade ökat med i genomsnitt 7,0 procent per år sedan 2010. Värdet på omsättningstillgångar, såsom förråd, lager, kortfristiga placeringar och kassa/bank, hade i genomsnitt ökat med 9,7 procent per år, medan anläggningstillgångarna hade ökat med i genomsnitt 6,0 procent per år. Förändringen mellan 2013 och 2014 var i linje med den genom-

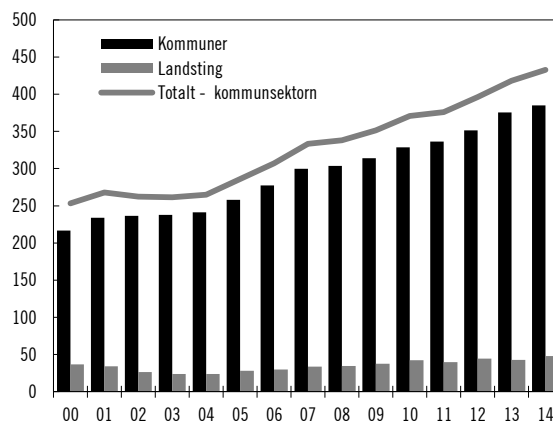
snittliga förändringen 2010–2014 som redovisats ovan. Landstingen skiljer sig från kommunerna genom att anläggningstillgångarna ökade mer än omsättningstillgångarna, både under hela perioden och mellan 2013 och 2014.

Eget kapital och resultatutjämningsreserv

Kommunsektorns egna kapital uppgick 2014 till 433 miljarder kronor, vilket var en ökning med 3,6 procent jämfört med 2013, se diagram 9.4. Den genomsnittliga ökningen 2010–2014 var 3,9 procent per år. Om den del av pensionskulden som avser pensionsförpliktelser intjänade före 1998 och som redovisas som en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen inkluderades skulle det egna kapitalet vara negativt för landstingen, dock inte för kommunsektorn.

Diagram 9.4 Eget kapital 2000–2014

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

Kommuner och landsting tillåts fr.o.m. 2013 att bygga upp resultatutjämningsreserver inom ramen för det egna kapitalet. Resultatutjämningsreserverna gör det möjligt att sätta av en del av överskottet i goda tider för att använda medlen för att täcka negativa resultat vid en lågkonjunktur, vilket i så fall sker i samband med balanskravsutredningen.

Enligt de preliminära boksluten för 2014 hade ett landsting reserverat medel till sin resultatutjämningsreserv och två landsting använt medel från reserven i sin balanskravsutredning. Den sammanlagda storleken på resultatutjämningsreserverna minskade 2014 med 0,2 miljarder kronor jämfört med 2013. Kommunerna har ännu inte redovisat sina balanskravsutredningar, men förändringen av resultatutjämningsreserverna i balansräkningarna indikerar en ök-

ning av avsättningarna med 0,7 miljarder kronor 2014.

De ackumulerade resultatutjämningsreserverna uppgick den 31 december 2014 till 6,4 miljarder kronor i kommunerna (114 kommuner) och 0,6 miljarder kronor i landstingen (6 landsting). Den kommun respektive det landsting som hade de största reserverna hade avsatt 0,9 miljarder kronor respektive 0,3 miljarder kronor.

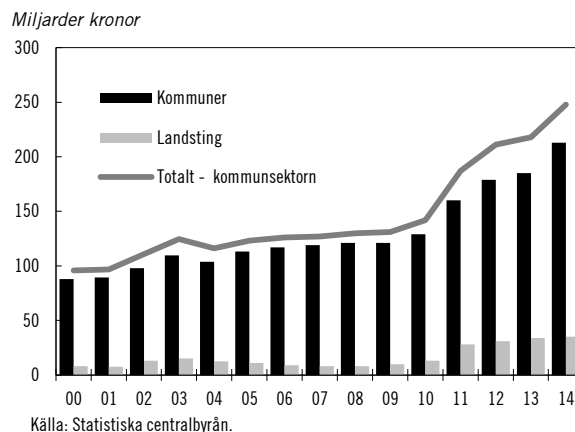
Kommunsektorns skulder

Kommunsektorns skulder uppgick till 611 miljarder kronor 2014, vilket var en ökning med 10,9 procent jämfört med 2013. 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 134 miljarder kronor i kommunsektorn svarade pensionsskulden för den största delen, 114 miljarder kronor, vilket var en ökning med 6,2 procent jämfört med 2013. Med pensionsskulden avses här pensionsförpliktelser intjänade fr.o.m. 1998.

De långfristiga skulderna i kommunsektorn uppgick till 248 miljarder kronor 2014 (se diagram 9.5). Den största delen utgjordes av lån i banker och kreditinstitut. Under den senaste femårsperioden har de långfristiga skulderna ökat mer än de kortfristiga skulderna. Kommunsektorns långfristiga skulder har ökat med 106 miljarder kronor eller i genomsnitt med 15,0 procent per år 2010–2014. Under samma tidsperiod ökade kommunernas långfristiga skulder med 84 miljarder kronor eller i genomsnitt 13,4 procent per år. Landstingens långfristiga skulder ökade med 22 miljarder kronor eller i genomsnitt 27,8 procent per år. År 2014 omdefinierades dock en skuld om 6 miljarder kronor från att utgöra en långfristig skuld till en kortfristig skuld på grund av att skulden ska betalas 2015. Om denna skuld exkluderas från och med 2010 skulle ökningen av landstingens långfristiga skulder under perioden uppgått till i genomsnitt 49,0 procent eller 28 miljarder kronor.

Diagram 9.5 Långfristiga skulder i kommunsektorn 2000–2014



Ökningen av de långfristiga skulderna kan delvis förklaras av kommunernas och landstingens investeringar. En annan förklaring är att lånen för vidareutlåning till kommunala företag ökade under perioden.

Pensionsskulden för pensionsrätter 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 372 miljarder kronor 2014, vilket var en minskning med 15 miljarder kronor jämfört med 2013. Minskningen beror på att utbetalningarna var högre än uppräknings av skulden. Att värdeuppräknings blev låg beror på en relativt låg uppräkning för inflation och ränta.

År 2010–2014 ökade ansvarsförbindelserna avseende pensionsförpliktelser med 40 miljarder kronor eller med i genomsnitt 2,9 procent per år. Under samma tidsperiod ökade skuldavsättningarna för pensioner i balansräkningen med 50 miljarder kronor eller med i genomsnitt 15,4 procent per år.

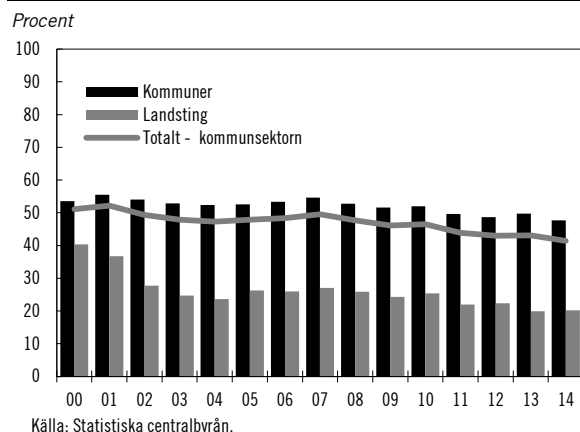
Kommunsektorns soliditet

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.

Soliditeten varierade under den senaste tioårsperioden mellan 41 procent och 50 procent i kommunsektorn som helhet. Kommunernas genomsnittliga soliditet varierade under denna period mellan 48 procent och 55 procent medan

landstingens soliditet minskade från 27 procent till 20 procent (se diagram 9.6).

Diagram 9.6 Soliditet 2000–2014



År 2014 minskade soliditeten från 43 procent till 41 procent inom kommunsektorn totalt. För kommunerna minskade soliditeten från 50 procent till 48 procent jämfört med 2013. För landstingen låg soliditeten på 20 procent 2014, vilket var samma nivå som 2013.

Soliditeten för kommunsektorn kan också redovisas inklusive hela pensionsåtagandet, dvs. även inklusive den del av pensionerna som tjänats in före 1998 och som redovisas som en ansvarsförbindelse. Inklusiva dessa pensionsåtaganden intjänade före 1998 uppgick soliditeten 2014 till 6 procent för kommunsektorn som helhet. Kommunernas genomsnittliga soliditet, mätt på detta sätt, var 21 procent. Kommunernas soliditet var därmed på ungefär samma nivå 2014 som 2005, medan landstingen hade ökat sin soliditet med 30 procentenheter till -45 procent under samma period. Den kommun som hade lägst soliditet 2014 inklusive samtliga pensionsåtagande hade en soliditet på -112 procent och den kommun som hade högst soliditet hade en soliditet på 70 procent. Samtliga landsting har tidigare år haft negativ soliditet om samtliga pensionsåtaganden beaktas. År 2014 hade ett landsting en svagt positiv soliditet och det landsting som hade lägst soliditet hade en soliditet på -149 procent.

Finansiella mål och god ekonomisk hushållning

Kommuner och landsting ska enligt 8 kap. 1 § kommunallagen ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

Det innebär att varje kommun och landsting har ett ansvar för att ha en långsiktigt hållbar ekonomi. För att en god ekonomisk hushållning ska uppnås bör resultatet i en kommun och ett landsting ligga på en nivå som Realt sett konsoliderar ekonomin. Önskvärt är då att re-investeringarna på lång sikt kan göras utan finansiering med nya lån. En grundläggande princip är att varje generation själv ska bära sina egna kostnader. Ytterligare exempel på vad som krävs för att uppnå en god ekonomisk hushållning är att medelsförvaltningen utövas så att krav på god avkastning och betryggande säkerhet tillgodoses. Det kan inte anses vara förenligt med god ekonomisk hushållning att undergräva sin ekonomi genom en konsekvent underbalansering av budgeten och det utgör normalt sett inte god ekonomisk hushållning att ta upp lån för driftsändamål (se prop. 1990/91:117 s. 110 f. och prop. 1996/97:52 s. 33).

Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller landstinget (8 kap. 5 § kommunallagen). För ekonomin ska anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning (prop. 2003/04:105). Målen kan bl.a. avse:

- soliditet och skuldsättning på kort och lång sikt,
- strategier för finansiering,
- nivån på betalningsberedskapen,
- risk och andra osäkerhetsfaktorer.

Ett vanligt förekommande mål är att årets resultat bör uppgå till 2 procent av kommunens eller landstingets skatteintäkter och generella statsbidrag. År 2005–2014 har kommunsektorn som helhet redovisat ett resultat som i genomsnitt uppgått till 2,7 procent av sektorns årliga skatteintäkter och generella statsbidrag.

Målet för god ekonomisk hushållning bör dock kunna skilja sig åt mellan enskilda kommuner och landsting, bl.a. med beaktande av deras ekonomiska utgångsläge och de framtida förutsättningarna.

Ett sätt att nå god ekonomisk hushållning och konsolidera ekonomin kan vara att eftersträva ett resultat där soliditeten bibehålls eller stärks över tid. Om en kommun eller ett landsting bedömer att soliditeten är tillräckligt god bör det räcka med att soliditeten upprätthålls. Om soliditeten däremot är svag, kan ett rimligt mål vara att ha ett så pass högt resultat att soliditeten på sikt stärks.

Även skuldsättningen är en faktor att beakta vid utformningen av riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Kommuner och landsting som har stora investeringsbehov eller som avser att medfinansiera stora projekt kan behöva ha ett resultatmål som innebär att de klarar att finansiera framtida investeringar utan att låneskulden blir alltför hög. En kommun eller ett landsting som i utgångsläget har en låg låneskuld eller stora finansiella tillgångar skulle dock kunna ha ett något lägre resultat, tills låneskulden hamnar på en nivå som kommunen eller landstinget själv bedömer vara rimlig. Kommuner och landsting som i utgångsläget både har en svag soliditet och ett framtida stort investeringsbehov kan behöva ha ett högre resultatmål för att på sikt upprätthålla en god ekonomisk hushållning.

Framtida pensionskostnader är ytterligare en faktor som bör beaktas vid utformningen av riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Dessa kostnader beräknas öka fram till omkring 2020–2025, för att därefter sjunka. En strategi för att hantera detta kan vara att ha ett överskott för att stärka ekonomin inför framtiden.

Vid utformningen av riktlinjer för god ekonomisk hushållning bör det också finnas utrymme för osäkerhet gällande framtida kostnadsökningar avseende exempelvis tecknade avtal, framtida hyreskostnader eller åtagande till kommunala företag.

Vid fastställande av finansiella mål spelar flera faktorer in. Ett vanligt förekommande mål är, som ovan anförts, 2 procent av kommunens eller landstingets skatteintäkter och generella statsbidrag. Givet att en bibehållen soliditet på nuvarande nivåer eftersträvas och om exempelvis investeringsnivåerna fortsätter att öka i samma takt som de gjort hittills, torde dock kommunsektorn som helhet under kommande år behöva redovisa ett högre resultat än tidigare.

9.4 Kommunsektorns finanser 2015–2019

Kommunsektorns skatteinkomster bestäms av de skattesatser som kommunerna och landstingen fastställt och 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 16 procent av inkomsterna.

Kommunsektorns inkomster har en stor påverkan på utvecklingen av konsumtionsutgifterna. Balanskravet innebär att kommuner och landsting måste upprätta en budget där intäkterna överstiger kostnaderna. Kommunsektorns utgifter består till ca 82 procent av konsumtion.⁵⁹

Skillnaden mellan resultat och finansiellt sparande

Balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning för kommuner och landsting är, som tidigare anförts, kopplade till resultatet, medan det finansiella sparandet är kopplat till överskotts målet för de offentliga finanserna. Det finansiella sparandet motsvarar skillnaden mellan inkomster och utgifter, och definieras av det internationella regelverket för nationalräkenskaper. Redovisningen av investeringar och avskrivningar förklarar den större delen av skillnaden mellan resultatet och det finansiella sparandet. I resultatet ingår endast årets avskrivningar och 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 avskrivningar det finansiella sparandet.

Det är nationalräkenskaperna som är grunden för regeringens utfallsredovisning och prognos för kommunsektorns finanser.

Prognosprinciper

I regeringens prognos över kommunsektorns finanser antas kommunsektorn bedriva en utgiftspolitik som är förenlig med balanskravet. Vidare inkluderas enbart redan beslutade och för det kommande budgetåret föreslagna förändringar av statsbidragen i prognosen. Detta innebär att de generella statsbidragen på några års sikt antas vara nominellt oförändrade. Dessutom antas att den genomsnittliga kommunalskattesatsen är oförändrad. Därmed blir den reala tillväxten i skatteunderlaget i prognosen viktig för den reala utvecklingen av inkomsterna. På några års sikt antas kommunsektorn som helhet redovisa ett resultat som är i linje med god ekonomisk hushållning.⁶⁰

Prognosen över de kommunala konsumtionsutgifterna de närmaste åren baseras både på den demografiska utvecklingen och på prognosen för kommunsektorns inkomster. Under senare delen av prognosperioden begränsas konsumtionsprognosen av prognosprincipen att kommunsektorn ska redovisa ett resultat i linje med god ekonomisk hushållning. Prognosen baseras då mer på det ekonomiska utrymmet i kommunsektorn och mindre på den demografiska utvecklingen.

Produktiviteten i kommunsektorn antas i prognosen inte öka nämnvärt, varför konsumtionsvolymen i huvudsak avspeglar hur resursinsatsen i termer av arbetade timmar samt insatta varor och tjänster förändras.

Finansiellt sparande och resultat

De senaste tio åren har kommunsektorn redovisat starkare finanser än under 1990-talet och det ekonomiska resultatet har varit positivt alla år (se diagram 9.7). Skillnaden mellan det finansiella

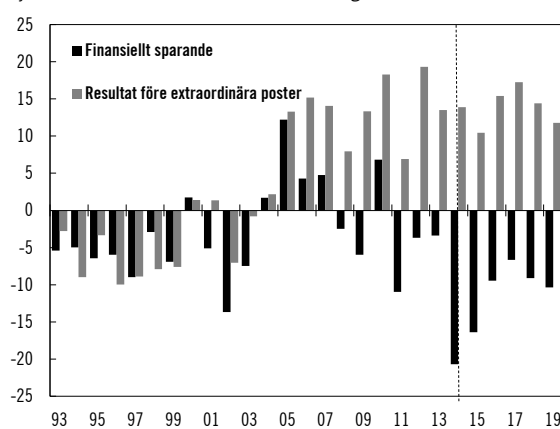
⁵⁹ Möjligheten för kommuner och landsting att reservera överskott i s.k. resultatutjämningsreserver kan bidra till att mildra svängningarna i konsumtionsutgifterna över en konjunkturcykel.

⁶⁰ God ekonomisk hushållning antas i prognosen motsvara ett resultat som motsvarar ungefär 2 procent av skatteintäkterna och de generella statsbidragen.

sparandet och resultatet har samtidigt ökat, främst på grund av högre investeringsutgifter.⁶¹

Diagram 9.7 Finansiellt sparande och resultat 1993–2019

Miljarder kronor. Utfall för 1993–2014. Prognos för 2015–2019



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Svagt finansiellt sparande 2014

Kommunsektorn redovisade 2014 ett preliminärt resultat före extraordinära poster på 14 miljarder kronor. Det finansiella sparandet för kommunsektorn uppgick preliminärt till -21 miljarder kronor, eller -0,5 procent av BNP, vilket var en kraftig försämring jämfört med 2013, då det finansiella sparandet uppgick till -3 miljarder kronor. Kommunsektorn fick, till skillnad från de närmast föregående åren, inga återbetalningar av premier från AFA Försäkring 2014. Samtidigt utvecklades skatteunderlaget förhållandevis svagt, bl.a. på grund av att pensionerna räknades upp långsamt till följd av att den automatiska balanseringen var aktiverad. Inkomsterna ökade sammantaget med 2,9 procent 2014, medan utgifterna ökade med 4,9 procent. Bland annat ökade utgifterna för investeringar och transfereeringar till företag kraftigt. Den kommunala konsumtionen ökade med 4,5 procent, vilket var en högre ökningstakt än på flera år.

Förbättrat finansiellt sparande 2015–2017

Skatteinkomsterna förväntas öka starkt under de närmaste åren, i takt med att läget på arbetsmarknaden successivt förbättras. Samtidigt innebär beslutade och aviserade reformer att stats-

bidragen höjs, särskilt 2016 och 2017. Ökningen av inkomsterna ger utrymme för både en stark ökning av den kommunala konsumtionen och en förbättring av kommunsektorns finansiella sparande och resultat 2015–2017 (se tabell 9.3).

Statsbidragen och skatteinkomsterna förväntas utvecklas något svagare under den senare delen av prognosperioden 2015–2019. Detta beror i huvudsak på lönesummans utveckling samt på prognosens antagande om oförändrade skattesatser i kommunsektorn. Det finansiella sparandet och resultatet försämras därmed 2018 och 2019.

Kommunsektorn bedöms som helhet under prognosperioden uppnå ett resultat som är i linje med god ekonomisk hushållning.

Den 26 mars 2015 beslutade AFA Försäkring att återbetala även 2004 års inbetalda premier till kommuner och landsting. Återbetalningen kommer att ske under 2015 och uppgår till ca 5 miljarder kronor. I prognosen för kommunsektorns finanser har detta beslut inte beaktats. Regeringen bedömer att tillskottet från AFA Försäkring främst kommer att förstärka det finansiella sparandet och resultatet för 2015. Eftersom återbetalningen är en engångsvis händelse bedöms inte prognosen för kommunsektorns finanser i övrigt påverkas i någon större utsträckning.

⁶¹ Kommunsektorns finanser har de senaste åren även påverkats av tillfälliga poster, exempelvis förändringar av diskonteringsräntan för pensioner, som påverkar jämförelsen mellan resultatet och det finansiella sparandet.

Tabell 9.3 Kommunsektorns finanser 2014–2019

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2014, prognos för 2015–2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Inkomster	901	940	989	1036	1080	1116
<i>Utveckling i procent</i>	2,9	4,4	5,1	4,8	4,2	3,3
Skatter	602	634	671	706	739	770
Kommunal fastighetsavgift	16	16	17	17	18	19
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	148	152	161	168	171	168
generella bidrag	90	89	89	89	89	89
riktade bidrag	58	63	72	78	82	78
Kapitalinkomster	13	12	11	12	14	17
Övriga inkomster	122	126	129	133	138	142
Varav komp. moms	56	57	59	61	63	65
Utgifter	922	957	998	1043	1089	1126
<i>Utveckling i procent</i>	4,9	3,8	4,3	4,5	4,4	3,4
Konsumtion	753	786	823	863	903	937
Investeringar	85	90	91	92	93	92
Transfereringar	75	75	78	82	85	86
Övriga utgifter ¹	9	5	6	6	8	11
Finansiellt sparande	-21	-16	-9	-7	-9	-10
Resultat	14	10	15	17	14	12

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid. Kommunsektorns kompensation för mervärdesskatten är inkluderad i övriga inkomster och inte i statsbidragen. Eftersom försäljningen vanligtvis överstiger köp är denna nettopost negativ, vilket minskar de redovisade utgifterna med några miljarder kronor per år.

¹ Inkluderar nettoköp av mark och fastigheter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kommunsektorns inkomster

Kommunsektorns inkomster består, som tidigare nämnts, framför allt av skatt på arbete och av statsbidrag. Prognosen för statsbidragens utveckling påverkas främst av nya budgetbeslut och aviseringar, men även av demografiska förändringar. Skatteinkomsterna är till stor del beroende av utvecklingen på arbetsmarknaden.

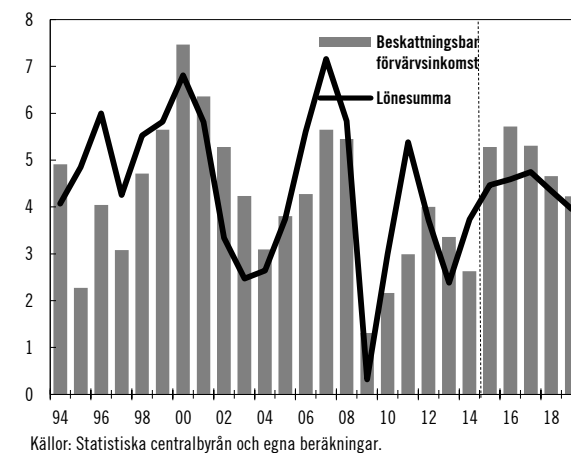
Skatteinkomsterna ökar i god takt 2015–2019

I regeringens prognos bedöms den starka tillväxten i sysselsättningen fortsätta under de närmaste åren. Lönesumman ökar med i genomsnitt 4,4 procent per år 2015–2019, vilket är starkare än genomsnittet 2000–2014. Detta innebär ett ökat skatteunderlag för kommuner och lands- (se diagram 9.8)

Den genomsnittliga kommunala skattesatsen för 2015 är 0,13 procentenheter eller 13 öre per hundra kronor i beskattningsbar inkomst högre än för 2014. I landstingen ökade den genomsnittliga skattesatsen med 9 öre och i kommunerna med 5 öre. Detta beräknas öka skatteinkomsterna med drygt 2,6 miljarder kronor 2015.

Diagram 9.8 Lönesumma och kommunal beskattningsbar förvärvsinkomst 1993–2019

Procentuell förändring. Utfall för 1993–2014. Prognos för 2015–2019



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Vid förändringar av skattelagstiftningen som påverkar det kommunala skatteunderlaget neutraliseras som regel effekterna av dessa genom det generella statsbidraget. I den av riksdagen beslutade budgeten för 2015 begränsades avdragsrätten för privat pensionssparande och i budgetpropositionen för 2015 aviserades att avdragsrätten helt skulle slopas 2016. Detta beräknas öka de kommunala skatteinkomsterna med ca 2,6 miljarder kronor 2015 och med ca 3,8 miljarder kronor per år under resterande del av prognosperioden. En samlad bild av utvecklingen av både skatter och statsbidrag, justerad för skatteregleringar, redovisas i tabell 9.4.

Skatteinkomsterna, justerade för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget, bedöms öka med 4,8 procent 2015. Till en del beror detta på den höjda genomsnittliga kommunalskatten, men den främsta förklaringen är att det kommunala skatteunderlaget utvecklas starkt. I takt med att läget på arbetsmarknaden förbättras under de närmaste åren väntas skatteinkomsterna fortsätta att öka i god takt, med i genomsnitt 4,9 procent per år, justerat för regeländringar (se tabell 9.4).

Tabell 9.4 Skatter och statsbidrag 2014–2019

Utfall för 2014 i miljarder kronor

	Utfall 2014	Prognos, procentuell förändring				
		2015	2016	2017	2018	2019
Skatteinkomster justerade för regeländringar	602	4,8	5,4	5,3	4,7	4,2
Varav						
Ökat skatteunderlag		4,4	5,4	5,3	4,7	4,2
Ändrad kommunal- skattesats		0,4				
Statsbidrag justerade för skatteregleringar	148	4,5	6,6	4,4	2,0	-2,0
Skatter och bidrag exkl. momsersätt- ning	750	4,7	5,6	5,1	4,1	3,0

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av statsbidrag exklusive ersättning för mervärdesskatt. För 2016–2019 antas oförändrad skattesats. Redovisningen av skatter och bidrag exkluderar fastighetsavgift.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De specialdestinerade statsbidragen ökar

Kommuner och landsting får bidrag från staten i form av dels ett generellt statsbidrag, dels specialdestinerade statsbidrag (statsbidrag som ges till förutbestämda ändamål). Det generella statsbidraget finansieras från anslaget 1:1 *Kommunal-ekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. De specialdestinerade statsbidragen finansieras från ett flertal anslag.⁶² Bidraget till landstingen för läkemedelsförmånen beräknas 2015 utgöra ca 37 procent av de specialdestinerade statsbidragen. Dessutom får kommunsektorn transfereringar från staten som avser kompensation för mervärdesskattekostnader i verksamhet som inte är skattepliktig (56 miljarder kronor 2014).

Tabell 9.5 visar den beräknade utvecklingen av de generella och specialdestinerade statsbidragen 2015–2019. Minskningen av det generella statsbidraget 2015 beror till stor del på en ekonomisk reglering till följd av den beslutade begränsningen av avdragsrätten för privat pensionssparande. De specialdestinerade statsbidragen ökar starkt 2015, främst på grund av beslutade och föreslagna satsningar inom utbildnings- och sjukvårdsområdet.

Tabell 9.5 Årlig förändring av statsbidragen 2014–2019

Miljarder kronor. Utfall i nivå för 2014, prognos för 2015–2019

	Nivå 2014	Förändring, miljarder kronor				
		2015	2016	2017	2018	2019
Generellt bidrag	90	-1,5	0,0	0,7	0,0	0,1
Specialdestinerade bidrag	58	5,5	8,8	6,4	3,4	-3,5
Totala statsbidrag, faktisk utveckling	148	3,9	8,8	7,1	3,4	-3,4
Totala statsbidrag, justerade för skatte- regleringar	145	6,5	10,0	7,1	3,4	-3,4

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av generella och specialdestinerade statsbidrag exklusive kompensation för mervärdesskatt. De specialdestinerade statsbidragen inkluderar också kapitaltransfereringar på ungefär 1–2 miljarder kronor årligen. Skatteregleringar avser kompensation för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det generella statsbidraget är i princip oförändrat 2016–2019. Regeringen har i propositionen Vårändringsbudget för 2015 valt att föreslå och avisera att kommuner och landsting kompenseras för avskaffandet av nedsättningen av socialavgifter för unga. Samtidigt innebär andra regleringar, exempelvis till följd av den beslutade begränsningen av avdragsrätten för privat pensionssparande, en sänkning av det generella statsbidraget. De specialdestinerade statsbidragen ökar däremot alla år utom 2019. Till följd av ett ökat antal asylsökande ökar bl.a. anslaget 1:2 *Kommunersättningar vid flyktningmottagande* under utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet. Dessutom innebär de reformer som föreslås och aviseras i propositionen Vårändringsbudget för 2015 samt aviseras i denna proposition en ökning av de specialdestinerade statsbidragen riktade mot främst utbildning, sjukvård och äldreomsorg (se vidare avsnitt 7).

Vidare bedöms kommunsektorns inkomster öka när kommuner och landsting anställer ungdomar eller långtidsarbetslösa till de traineejobb och extratjänster som föreslås i ovan nämnda proposition.

Kommunsektorns utgifter

Skattefinansierade välfärdstjänster inom främst vård, skola och omsorg utgör drygt 82 procent av kommunsektorns utgifter. Kommunerna och landstingen har även utgifter för investeringar och transfereringar, t.ex. ekonomiskt bistånd (tidigare kallat socialbidrag), samt räntor.

⁶² Anslagen finns framför allt under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet samt utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

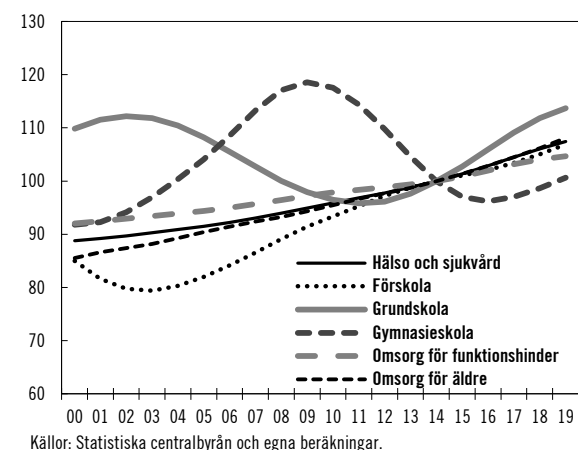
Demografiska förändringar ökar resursbehovet inom välfärdstjänsterna framöver

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.

I diagram 9.9 visas en modellberäkning för hur demografiska förändringar påverkar resursbehovet inom olika välfärdstjänster 2000–2019. Sedan 2000 har det demografiskt betingade resursbehovet stigit inom nästan alla välfärdstjänster. Undantaget är grundskolan, där elevunderlaget har minskat. Inom gymnasieskolan ökade elevantalet kraftigt fram till 2009, men har därefter minskat.

Diagram 9.9 Demografiskt betingat resursbehov inom olika välfärdstjänster 2000–2019

Index 2014=100



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Framöver ökar både antalet barn och antalet äldre i befolkningen. Dessa demografiska förändringar medför att resursbehoven ökar inom i stort sett alla välfärdsområden. Störst ökning väntas inom grundskolan, hälso- och sjukvården samt äldreomsorgen. Inom grundskolan beräknas det demografiskt betingade resursbehovet öka med 14 procent 2014–2019. Inom äldreomsorgen samt hälso- och sjukvården beräknas det demografiskt betingade resursbehovet öka med 8 respektive 7 procent under samma period. Inom gymnasieskolan minskar antalet elever de närmaste åren för att sedan öka något och nå ungefär samma nivå 2019 som 2014.

Kommunsektorns konsumtion väntas fortsätta att öka starkt

Kommunsektorns konsumtionsutgifter ökade med 1,9 procent i fasta priser 2014, vilket var högre än genomsnittet sedan 2000 (se diagram

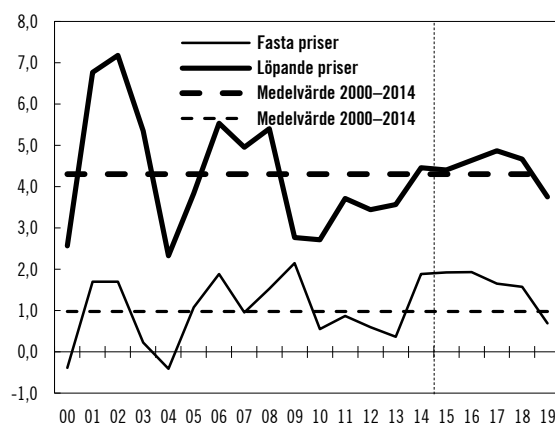
9.10). Konsumtionen bedöms fortsätta att öka i denna takt både 2015 och 2016. Inom kommunerna ökar utgifterna bl.a. på grund av att antalet barn i förskole- och grundskoleålder ökar. Även antalet personer som är 80 år eller äldre ökar. Strukturella förändringar inom äldreomsorgen, som innebär en allt större andel äldre med hemtjänst och en allt mindre andel med särskilt boende, håller emellertid tillbaka ökningen inom äldreomsorgen totalt sett. Fler barn och äldre innebär också ett stigande resursbehov inom sjukvården, vilket väntas leda till en ökad konsumtionsvolym även inom landstingen.

Regeringens föreslagna och aviserade satsningar inom bl.a. utbildningsområdet samt på trainee- och extratjänster bidrar till den starka utvecklingen (se vidare avsnitt 7). Dessutom ökar kommunernas utgifter för migrations- och integrationsinsatser. Den stigande efterfrågan i ekonomin medför att arbetsmarknaden förbättras framöver. Skatteunderlaget ökar därmed, vilket skapar utrymme för ökade kommunala utgifter.

För hela perioden 2015–2019 bedöms konsumtionen öka med i genomsnitt 1,6 procent per år i fasta priser, vilket är klart högre än genomsnittet sedan 2000. Prognosen baseras på att kommunsektorn mot slutet av prognosperioden anpassar utgifterna och uppnår ett resultat som är i linje med god ekonomisk hushållning. Den kommunala konsumtionen bedöms i prognosen inte fullt ut öka i takt med det demografiskt betingade resursbehovet.

Diagram 9.10 Utgifter för välfärdstjänster 2000–2019

Årlig procentuell förändring. Utfall t.o.m. 2014, prognos för 2015–2019.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Pris- och löneökningarna väntas bli måttliga under prognosåren till följd av lågkonjunkturen. Lönekostnaden per timme i kommunsektorn

bedöms öka med 2,9–3,5 procent per år 2015–2019. Trots den starka ökningen av konsumtionsvolymen i fasta priser ökar därför konsumtionsutgifterna i löpande priser med 3,8–4,9 procent per år, vilket är nära det årliga genomsnittet 2000–2014 (se diagram 9.10).

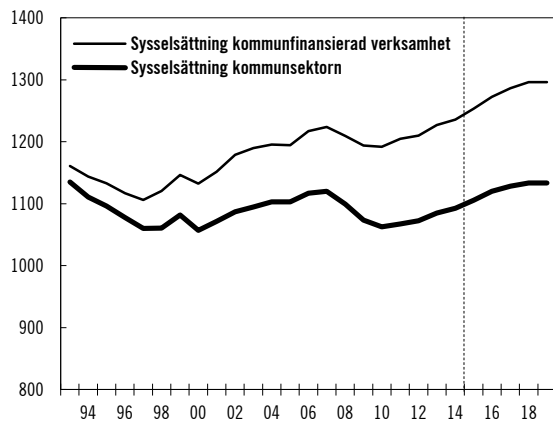
Kommunalt finansierad sysselsättning

Begreppet 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 friskolor eller äldreboenden som drivs av privata utförare. Antalet sysselsatta i kommunalt finansierade verksamheter uppgick 2014 till drygt 1,2 miljoner personer.

Under de senaste åren har en allt större andel av den kommunalt finansierade verksamheten kommit att bedrivas av privata utförare. Detta har bidragit till att sysselsättningen i kommunsektorn har ökat långsammare än den totala kommunalt finansierade sysselsättningen (se diagram 9.11).

Diagram 9.11 Kommunalt finansierad sysselsättning 1993–2019

Tusentals personer. Utfall 1993–2014, prognos 2015–2018.



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

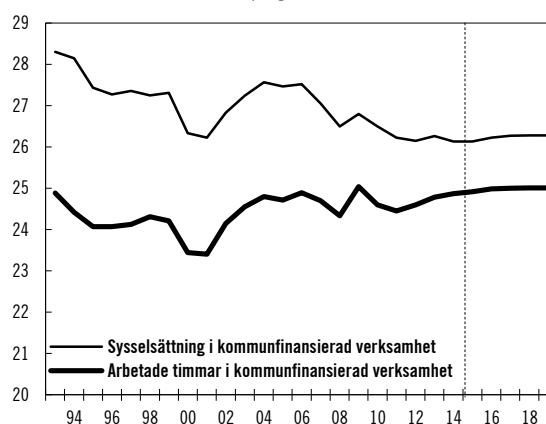
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Sysselsättningen har ökat varje år sedan 2010 och bedöms fortsätta öka under prognosperioden. En betydande del av ökningen beror på regeringens föreslagna satsningar på trainee- och extratjänster i kommunerna. Sammantaget bedöms den kommunalt finansierade sysselsättningen öka med ca 90 000 personer mellan 2014 och 2019.

Antalet arbetade timmar är ett bättre mått på den faktiska arbetsinsatsen i de kommunfinansierade verksamheterna än antalet sysselsatta, eftersom de sysselsatta kan ha olika arbetstid. 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 9.12). Antalet arbetade timmar har dock utvecklats starkare än sysselsättningen, vilket återspeglar en stigande medelarbetstid i de kommunalt finansierade verksamheterna.

Diagram 9.12 Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar 1993–2019

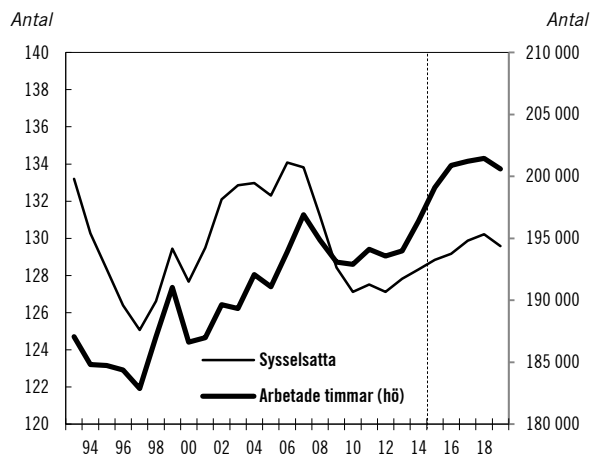
Procent av total sysselsättning respektive totalt arbetade timmar i ekonomin. Utfall 1994–2014, prognos 2015–2018.



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.

Det kan även vara intressant att sätta den kommunalt finansierade sysselsättningen och antalet kommunalt finansierade arbetade timmar i relation till befolkningen, som ett grovt mått på hur arbetsinsatsen per brukare utvecklas. Den kommunalt finansierade sysselsättningen per invånare minskade påtagligt mellan 2007 och 2010, men har sedan 2013 ökat igen (se diagram 9.13). Sedan 1990-talets början har antalet arbetade timmar per invånare ökat kontinuerligt. Nedgången i antalet arbetade timmar per invånare 2007–2010 var inte lika påtaglig som fallet i sysselsättning. Det beror på att medelarbetstiden bland de sysselsatta ökade dessa år. De närmsta prognosåren väntas både sysselsättningen och antalet arbetade timmar per invånare öka.

Diagram 9.13 Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar per 1000 invånare 1993–2019

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

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

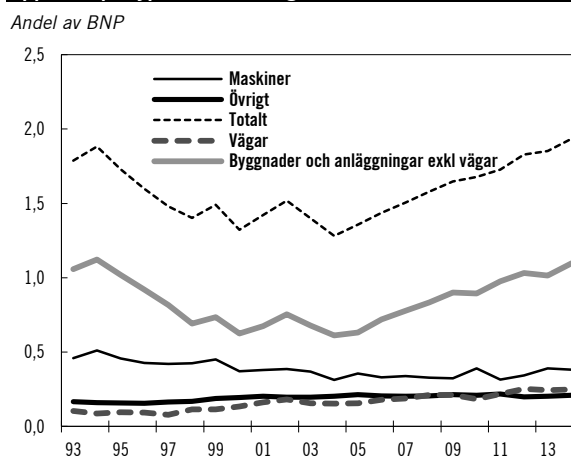
Investeringar, transfereringar och räntor

Ungefär 8 procent av kommunsektorns totala utgifter består av transfereringar till staten, näringslivet och hushållen. Denna andel har varit i princip konstant under de senaste tio åren. Transfereringarna bedöms öka något under prognosperioden och uppgå till 86 miljarder kronor 2019, varav 48 miljarder kronor betalas ut till hushållen, exempelvis i form av ekonomiskt bistånd. Transfereringarna är dock i princip oförändrade som andel av de totala utgifterna.⁶³

Ränteutgifterna bedöms minska 2015 och 2016, för att sedan öka under slutet av prognosperioden, i takt med stigande räntenivåer. Kommunsektorns långfristiga skulder har ökat under de senaste åren. En högre skuldsättning leder också till att ränteutgifterna ökar. Räntenettet, dvs. skillnaden mellan ränteinkomster och ränteutgifter, beräknas minska.

Kommunsektorns investeringsutgifter har ökat kraftigt under de senaste åren, trots en djup lågkonjunktur (se vidare bilaga 3). År 2014 uppgick de fasta bruttoinvesteringarna till 85 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 ökar behoven inom sjukvården och äldreomsorgen i flera kommuner och landsting. Många befintliga byggnader är slitna och behöver ersättas (se diagram 9.14). Ränteläget är dessutom lågt och resultaten har varit relativt goda under de senaste åren, vilket ökar benägenheten att investera. Ytterligare investeringar sker i de kommunala företagen, såsom exempelvis bostadsbolagen. Investeringarnivån bedöms öka med sammanlagt 7 miljarder kronor de närmaste fem åren. I propositionen Vårändringsbudget för 2015 föreslås och aviseras att statsbidrag till kommunsektorn införs för klimatinvesteringar och skolrenoveringar.

Diagram 9.14 Kommunala myndigheters investeringsutgifter uppdelat på typ av investeringar 1993–2014

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Anm.: Investeringsutgifterna avser kommunala myndigheter och inkluderar inte investeringsutgifter i huvudsakligen avgiftsfinansierad kommunal verksamhet. Därför är de totala investeringsutgifter i diagrammet något lägre än de totala fasta bruttoinvesteringarna för kommunsektorn.

⁶³ Kommunsektorns transfereringar till staten utgörs främst av kommunsektorns del av assistansersättningen. Transfereringarna till näringslivet är främst olika subventioner till företag, exempelvis subventioner av kollektivtrafiken.