

8

Kommunsektorns finanser, sysselsättning och skuldsättning



8 Kommunsektorns finanser, sysselsättning och skuldsättning

Sammanfattning

- De kommunala utgifterna för skattefinansierade verksamheter, dvs. den kommunala konsumtionen, beräknas öka med 0,7 procent i fasta priser 2014 och med ca 1 procent per år under 2015–2018.⁷⁷
 - Sammantaget bedöms den kommunfinansierade sysselsättningen öka med ca 40 000 personer mellan 2013 och 2018. Den kommunfinansierade sysselsättningen i näringslivet beräknas fortsätta öka snabbare än i kommunsektorn även framöver.
 - Skatteinkomsterna beräknas öka med drygt 4 procent 2014. I takt med att läget på arbetsmarknaden förbättras beräknas skatteinkomsterna öka med i genomsnitt 4,8 procent per år 2015–2018.
 - Kommunsektorns finansiella sparande och resultatet försämras 2014. Kommunsektorn får inget tillskott från AFA Försäkring detta år och skatteunderlaget bedöms utvecklas förhållandevis svagt. Det förbättrade konjunkturläget och återhämtningen på arbetsmarknaden under 2015–2018 stärker finanserna och ger även utrymme för ökad kommunal konsumtion.
- Kommunerna redovisade sammantaget ett positivt resultat om nästan 16 miljarder kronor 2013. Landstingen redovisade sammantaget ett negativt resultat om nästan 2 miljarder kronor. Jämfört med 2012 var kommunernas resultat något högre. Landstingens resultat var däremot nästan 7 miljarder kronor lägre, vilket beror på en sänkning av diskonteringsräntan för beräkning av pensionsskulden.
 - Kommunsektorns långfristiga skulder uppgick till 218 miljarder kronor 2013. De långfristiga skulderna har sedan 2000 ökat mer än de kortfristiga skulderna. Ökningen av de långfristiga skulderna förklaras bl.a. av ökade investeringar och att kommunerna och landstingen har tagit upp lån för utlåning till kommunala företag.

I avsnittet beskrivs kommunsektorns finansiella utveckling och resursutvecklingen, inklusive utvecklingen av antalet kommunalt finansierade sysselsatta och arbetstimmar. Beskrivningen baseras på nationalräkenskaperna. I avsnittet redovisas även resultatutvecklingen och den finansiella ställningen i kommunsektorn i enlighet med den kommunala redovisningen, med en fördjupning av de kommunala företagens betydelse. Slutligen redovisas uppgifter från Statskontorets kartläggning av kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur och högskoleverksamhet.

⁷⁷ De reformer och den finansiering som redovisas i tabell 2.2 ingår inte i beräkningen av statens budget och offentliga sektorns finanser i denna proposition.

8.1 Kommunsektorn – en viktig del av svensk ekonomi

Kommunsektorn (dvs. kommuner och landsting) ansvarar bl.a. för sjukvård, äldreomsorg och skola, och utgör därmed en stor och viktig del av den svenska välfärden. Merparten av de kommunala verksamheterna är uppgifter som kommuner och landsting i lag har ålagts att utföra. Vissa uppgifter, t.ex. kultur- och fritidsverksamhet, är däremot frivilliga. Kommunsektorns utgifter motsvarade ca 24 procent av BNP 2013, varav ca 20 procentenhet utgjordes av utgifter för kommunal konsumtion, dvs. de skattefinansierade verksamheter som kommuner och landsting ansvarar för.⁷⁸ Av den offentliga sektorns totala utgifter står kommunsektorn för närmare hälften.

Kommunsektorn är genom sin storlek och sin personalintensiva verksamhet också en viktig arbetsgivare. En majoritet av de anställda är kvinnor. 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. Dessa utgjorde 2013 ca 3 procent av den totala sysselsättningen. År 2013 var totalt 1,2 miljoner personer sysselsatta i kommunalt finansierade verksamheter, vilket är en ökning med 20 000 personer sedan 2006.⁷⁹

Utbetalda löner (lönesumman) utgör merparten av det kommunala skatteunderlaget. Inkomstskatt som tas ut av kommuner och landsting står för ungefär två tredjedelar av de totala inkomsterna. Statsbidragen utgör den näst största inkomstkällan för kommunsektorn.

Sverige har en stor skattefinansierad produktion av välfärdstjänster, vilket ställer höga krav på budgetkontroll och effektivitet. Det

ekonomiska utrymmet för kommunalt finansierad verksamhet styrs av överskottsmålet för hela den offentliga sektorn samt kommunallagens (1991:900) krav på god ekonomisk hushållning och en budget i balans.⁸⁰

8.2 Kommunsektorns finanser

8.2.1 Kommunsektorns utgifter

Av kommunsektorns utgifter går drygt 80 procent till skattefinansierade verksamheter inom främst vård, skola och omsorg. Kommunerna och landstingen har även utgifter för investeringar och transfereringar, t.ex. ekonomiskt bistånd (tidigare kallat socialbidrag), samt räntor.

Utgifter för kommunala verksamheter går till största delen till välfärdstjänster

Kommunsektorns verksamheter består till stor del av välfärdstjänster. I diagram 8.1 visas hur utgifterna är fördelade mellan olika verksamhetsområden. Den största utgiftsposten är hälso- och sjukvård, tätt följt av omsorg (som främst utgörs av omsorg om äldre och funktionshindrade) samt utbildning.

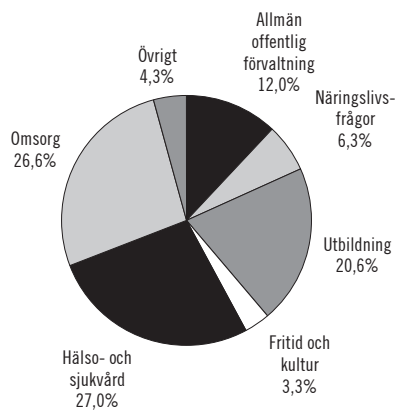
⁷⁸ I nationalräkenskaperna (NR) används begreppet kommunal konsumtion för kommunsektorns utgifter för skattefinansierade verksamheter. Den kommunala konsumtionen delas i NR in i olika ändamål, som hälso- och sjukvård, utbildning och socialt skydd (omsorg om barn och äldre). Konsumtionen beräknas i NR utifrån uppgifter om produktionen i den kommunala sektorn, försäljningsinkomster samt utgifter för inköp av verksamheter från näringslivet. I detta avsnitt används begreppet kommunala verksamheter för att beteckna kommunal konsumtion.

⁷⁹ I jämförelsen är sysselsatta med plusjobb eller friår 2006 exkluderade.

⁸⁰ Enligt kommunallagen (1991:900) ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs av andra juridiska personer. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller landstinget. Se vidare avsnitt 8.3 om uppföljning av de budgetpolitiska målen.

Diagram 8.1 Kommunsektorns konsumtionsutgifter 2012 fördelat efter typ av verksamhet

Procent



Anm.: Allmän offentlig förvaltning inkluderar bl.a. kommunledning, nämnd- och styrelseverksamhet, samt utgifter för fastighetsförvaltning. Se också fotnot 3.
Källa: Statistiska centralbyrån.

I tabell 8.1 redovisas hur utgifterna fördelas mellan olika resurser som används i produktionen av kommunala tjänster. Löner inklusive arbetsgivaravgifter och avtalsförsäkringar utgör den största delen av utgifterna.

Utöver den del av verksamheten som bedrivs i kommunal regi har kommunsektorn också utgifter för verksamhet som bedrivs av privata utförare. Dessa har ökat de senaste åren. Exempelvis har antalet friskolor och privata äldreboenden blivit fler. År 2013 utgjorde utgifter för privata utförare 17 procent av de totala verksamhetsutgifterna.

Kommunsektorn finansierar en del av sina verksamheter med avgifter, t.ex. barnomsorgsavgifter och patientavgifter. Dessa räknas av i redovisningen av verksamhetsutgifterna så att endast den skattefinansierade delen av verksamheten återstår.

Tabell 8.1 Kommunsektorns konsumtionsutgifter 2013 fördelat efter typ av resurs

	Miljarder kronor	Procent av totala konsumtionsutgifter
Löner m.m. ¹	432	59,5
Förbrukning av inköpta insatsvaror och tjänster	239	33,0
Kapitalförslitning ²	39	5,4
Summa utgifter för produktion (A)	710	
Utgifter för privata utförare av välfärdstjänster (B)	125	17,2
Inkomster från avgifter (C) ³	-109	-14,9
Kommunala verksamheter totalt (A)+(B)+(C)	725	100,0

¹ Här ingår löner, kollektiva avgifter samt allmän löneavgift. Dessutom har produktionssubventioner om 3 miljarder kronor dragits ifrån.

² Avskrivningar för användning av kapitalvaror.

³ Avgifter för exempelvis barnomsorg och läkarbesök.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Den demografiska utvecklingens betydelse

Den demografiska utvecklingen har stor påverkan på de kommunala verksamheternas resursbehov. Exempelvis innebär ett ökat elevantal att fler lärare behöver anställas. I diagram 8.2 visas beräkningar för hur den demografiskt betingade volymen inom olika kommunala verksamheter har förändrats mellan 2006 och 2013.⁸¹ Volymen för samtliga redovisade verksamheter har stigit, med undantag för grundskolan och gymnasieskolan där elevunderlaget har minskat.

Mellan 2013 och 2018 beräknas den demografiskt betingade volymen öka inom de flesta verksamhetsområden. Det beror dels på den allmänna befolkningsutvecklingen, dels på att andelen barn och äldre ökar. Undantaget är gymnasieskolan där minskat elevunderlag innebär att volymen beräknas sjunka med 5 procent t.o.m. 2018. Störst ökning sker inom grundskolan, där volymen beräknas öka med 12 procent. Volymen inom äldreomsorgen respektive hälso- och sjukvården beräknas öka med 8 respektive 7 procent.

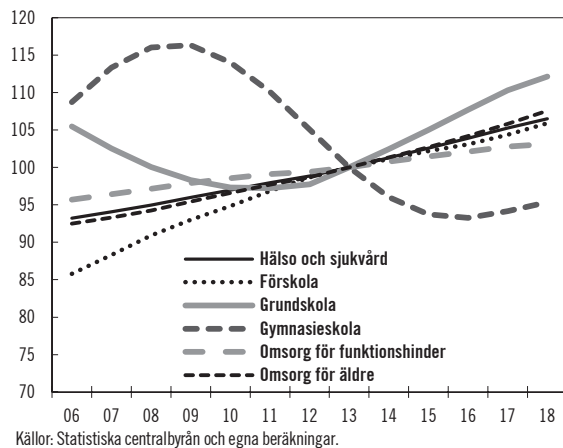
Efterfrågan på framför allt grundskolan, men även äldreomsorgen, ökar snabbare framöver än under perioden sedan 2006. Det sammantagna demografiska trycket på välfärdstjänster ökar därmed. För 2014–2018 beräknas den

⁸¹ Beräkningen bygger på samma åldersprofiler som används i framskrivningarna av de offentliga konsumtionsutgifterna i avsnitt 11.

demografiskt betingade volymen öka med i genomsnitt 1,2 procent per år, vilket kan jämföras med 0,5 procent per år 2006–2013.

Diagram 8.2 Demografiskt betingad efterfrågan på kommunala verksamheter, volymutveckling

Index 2013 = 100



Resursinsatsen i välfärden har ökat sedan 2006

Utgifterna för de tre stora välfärdsområdena hälso- och sjukvård, utbildning och omsorg uppgick 2012 till 555 miljarder kronor. Det är en ökning med 108 miljarder kronor i löpande priser jämfört med 2006. Utgiftsökningen har till större delen använts till att betala för högre löner, hyror och priser. Genom att justera utgiftsökningen för dessa löne- och prisökningar får man ett mått på hur resursinsatsen har utvecklats i volymtermer, dvs. hur volymen arbetstimmar, lokaler, förbrukat material m.m. har förändrats.⁸²

Att resursinsatsen har ökat i volymtermer kan avspegla en ambitionshöjning, såsom exempelvis att skolbarnens genomsnittliga tillgång till lärarledd undervisning har ökat. Ökningen kan även bero på att det skett en kompensation för demografiska faktorer, om t.ex. antalet skolbarn har blivit fler. Om resursinsatsen har ökat efter att hänsyn tagits till den demografiska utvecklingen har det funnits utrymme för en ambitionshöjning.

Av de 108 miljarder kronor som utgifterna för välfärdstjänsterna sammantaget har ökat med motsvaras ungefär 60 procent (ca 64 miljarder kronor) av höjda löner och priser, medan 40 procent (ca 44 miljarder kronor) har gått till en ökad resursinsats. Den ökade resursinsatsen har ungefär till lika stora delar använts för att möta den demografiska utvecklingen respektive till att höja ambitionen för välfärdstjänsterna.⁸³

Resursinsatsen har ökat inom samtliga välfärdstjänster, med undantag för grundskolan. För hälso- och sjukvården och förskolan har en betydande del av den ökade resursinsatsen gått till att möta den demografiska utvecklingen, men resurstillskotten har också skapat utrymme för en ambitionshöjning. Även för grund- och gymnasieskolan har resursinsatsen möjliggjort en ambitionshöjning. För grundskolan har detta skett trots att resursinsatsen justerat för priser och löner har minskat. Det beror på att elevunderlaget har minskat i större utsträckning. Med andra ord ges mer resurser till varje elev.

Sammanfattningsvis ökade resursinsatsen i välfärdsområdena vård, skola och omsorg med 8,6 procent mellan 2006 och 2012, justerat för pris- och löneökningar. Resursinsatsen i välfärden har ökat mer än demografin. Det har funnits utrymme för en ambitionshöjning om 4,6 procent mellan 2006 och 2012, vilket i genomsnitt är knappt 0,8 procent per år.

Återhämtningen ger utrymme för en ökad resursinsats 2014–2018

Regeringens prognos för utgifterna för kommunala verksamheter baseras i närtid dels på demografiska faktorer, dels på kommunsektorns ekonomi. På några års sikt baseras prognosen främst på det ekonomiska utrymmet i kommunsektorn. Kommunsektorn bedöms redovisa ett resultat i linje med god ekonomisk hushållning när svensk ekonomi befinner sig i ett balanserat konjunkturläge, vilket bedöms inträffa 2018.

Prognosen utgår dessutom från beslutad politik, vilket innebär ett antagande om i princip oförändrade statsbidrag till kommunerna samt

⁸² Om produktiviteten hos de kommunanställda ökat 2006–2012, t.ex. genom att den genomsnittliga utbildningsnivån ökat, riskerar den justerade volymen att underskatta resursinsatsen. Produktiviteten i kommunsektorn enligt nationalräkenskaperna har dock i stort sett legat still dessa år. Produktiviteten är dock svår att mäta, i synnerhet när det gäller att mäta kvaliteten i välfärdstjänsterna.

⁸³ Dessa siffror är ungefärliga. Det är egentligen inte möjligt att summera ändamålen i fasta priser, om man inte tar hänsyn till hur storleksförhållandet mellan dessa förändras över tid.

att den genomsnittliga kommunalskattesatsen är oförändrad framöver. Därmed styrs utgifterna för kommunala verksamheter i prognosen av den reala tillväxten i skatteunderlaget.

Utgifterna för skattefinansierade verksamheter, den kommunala konsumtionen, bedöms öka med 0,7 procent i fasta priser 2014, vilket är lägre än genomsnittet om 1,1 procent sedan 2000 (se diagram 8.3). Att volymökningen inte blir högre beror främst på bedömningen av kommunsektorns ekonomiska utrymme. Dessutom fick kommunerna stora tillfälliga inkomster 2013 i form av återbetalningar av försäkringspremier från AFA Försäkring, vilket kan ha bidragit till att vissa utgifter var tillfälligt höga detta år.⁸⁴

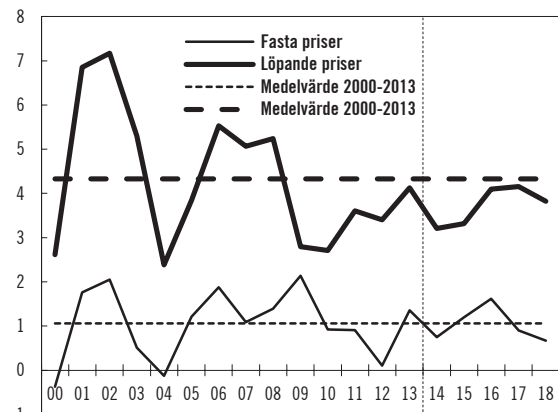
För 2015–2018 bedöms utgifterna för kommunala verksamheter öka med i genomsnitt ca 1 procent per år i volymtermer. Den stigande efterfrågan i ekonomin medför att arbetsmarknaden förbättras. Skatteunderlaget ökar därmed realt, dvs. antalet arbetade timmar i ekonomin ökar, vilket skapar utrymme för ökade utgifter i de kommunala verksamheterna. I prognosen antas att produktiviteten i kommunsektorn inte ökar nämnvärt, varför volymökningen avspeglar hur resursinsatsen i termer av arbetade timmar, insatta varor och tjänster förändras.

Resursinsatsen ökar dock något mindre än den volymökning som demografiska förändringar beräknas innebära. Det beror på att hänsyn tas till vilket utrymme kommuner och landsting har att öka verksamhetsutgifterna givet budgetpolitiska mål och de inkomstökningar som följer vid beslutad politik.

Lönekostnaden per timme i kommunsektorn bedöms öka med 2,8–3,5 procent per år 2014–2018. Timlönen har en stark påverkan på hur verksamhetsutgifterna utvecklas i löpande priser. För 2014–2018 väntas utvecklingen i löpande pris bli 3,2–4,5 procent per år vilket är något lägre än genomsnittet sedan 2000, men högre än åren efter 2008 (se diagram 8.3).

Diagram 8.3 Utgifter för kommunala skattefinansierade verksamheter 2000–2018

Årlig procentuell förändring. Utfall t.o.m. 2013, prognos 2014–2018.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar

Begreppet kommunfinansierad sysselsättning avser både sysselsatta i kommunsektorn och sysselsatta i näringslivet som producerar tjänster som finansieras med skattemedel, såsom friskolor eller privata äldreboenden. Antalet sysselsatta i kommunalt finansierade verksamheter uppgick 2013 till drygt 1,2 miljoner personer (se tabell 8.2).⁸⁵ Sedan 2006 är det en ökning med 20 000 personer.⁸⁶

De senaste åren bedrivs en allt större del av den kommunalt finansierade verksamheten av privata utförare. Detta har bidragit till att den totala kommunfinansierade sysselsättningen har ökat snabbare än sysselsättningen i kommunsektorn (se diagram 8.4).

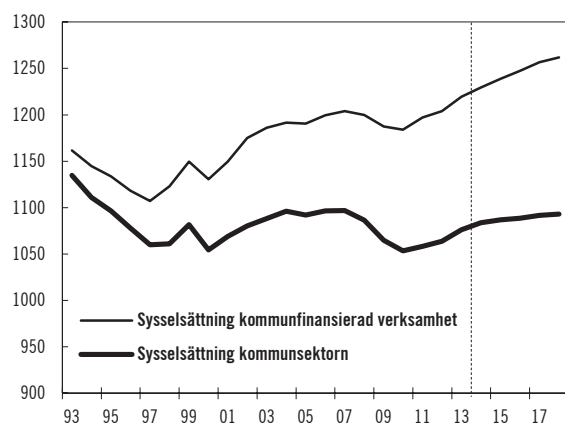
⁸⁴ Styrelsen för AFA Försäkring beslutade att betala tillbaka premier 2013 för bl.a. kollektivavtalad sjukförsäkring från 2005 och 2006 på grund av färre sjukersättningsfall. Utbetalningarna sker eftersom AFA Försäkring kan minska reserverna för framtida utbetalningar.

⁸⁵ Det finns i dagsläget ingen statistik över den kommunalt finansierade sysselsättningen och antalet arbetade timmar i privat sektor. Uppgifterna baseras på beräkningar.

⁸⁶ I jämförelsen är sysselsatta med plusjobb eller friår 2006 exkluderade.

Diagram 8.4 Kommunfinansierad sysselsättning 1993–2018

Tusentals personer. Utfall 1993–2013, prognos 2014–2018.



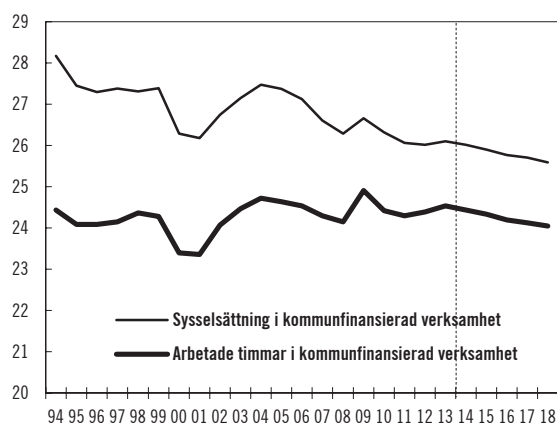
Anm.: Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn och därmed i den kommunalt finansierade verksamheten fram till 1999. Exklusive plusjobb och friår 2005–2008.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Under den senaste tjuugoårsperioden har den kommunalt finansierade sysselsättningen gradvis minskat som andel av sysselsättningen i ekonomin som helhet (se diagram 8.5). Arbetade timmar i kommunalt finansierade verksamheter, som mäter den faktiska arbetsinsatsen, har emellertid legat på ungefär samma nivå i förhållande till totalt arbetade timmar i ekonomin. Detta återspeglar att medelarbetstiden i kommunsektorn har stigit.

Diagram 8.5 Kommunfinansierad sysselsättning och arbetade timmar

Procent av total sysselsättning respektive totalt arbetade timmar i ekonomin. Utfall 1994–2013, prognos 2014–2018.



Anm.: Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn och därmed i den kommunalt finansierade verksamheten fram till 1999. Exklusive plusjobb och friår 2005–2008.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Den kommunfinansierade sysselsättningen ökade med 1,3 procent 2013, vilket var starkare än på flera år. Både sysselsättningen i kommunsektorn och den kommunalt finansierade sysselsättningen i näringslivet bidrog till uppgången.

År 2014 bedöms den kommunfinansierade sysselsättningen öka med 0,8 procent 2014 och under 2015–2018 med 0,4–0,7 procent per år. Detta är långsammare än sysselsättning i ekonomin som helhet, som väntas öka med 0,9–1,2 procent per år, främst till följd av sysselsättningsstillväxt i tjänstebranscherna. Sammantaget bedöms den kommunfinansierade sysselsättningen öka med ca 40 000 personer mellan 2013 och 2018. Andelen sysselsatta inom privata utförare antas fortsätta öka även framöver. I tabell 8.2 redovisas prognosen för den kommunfinansierade sysselsättningen 2014–2018.

Tabell 8.2 Kommunfinansierad sysselsättning 2013–2018

Tusentals personer 2013. År 2014–2018 årsvis förändring i tusentals personer. Utfall 2013, prognos 2014–2018.

	Tusentals personer 2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kommunsektorn	1076	7	3	2	3	1
varav kommuner	815	5	1	1	2	1
varav landsting	261	3	2	1	1	1
Näringslivet	143	3	6	7	6	4
Totalt	1219	10	9	9	9	5

Anm.: Det totala antalet kommunfinansierade sysselsatta utgörs av summan av sysselsatta i kommunsektorn och sysselsatta i näringslivet som producerar kommunalt finansierade välfärdstjänster.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Antalet kommunalt finansierade arbetade timmar beräknas 2014–2018 öka i samma takt som antalet sysselsatta, vilket återspeglar en oförändrad medelarbetstid (se tabell 8.3). Under perioden bedöms både den kommunfinansierade sysselsättningen och antalet arbetade timmar minska något som andel av den totala sysselsättningen och antalet arbetade timmar i hela ekonomin (se diagram 8.5). Att andelarna minskar beror ytterst på att prognosen för kommunernas verksamhetsutgifter, och därmed sysselsättningen, baseras på beslutad politik och därmed begränsas av tillväxten i skatteunderlaget när hänsyn tas till de budgetpolitiska målen.

Tabell 8.3 Antal kommunfinansierade arbetade timmar 2013–2018

Kalenderkorrigerade timmar, antal respektive procentuell utveckling. Utfall 2013, prognos 2014–2018.

	Miljoner timmar 2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kommunsektorn	1629	0,8	0,2	0,2	0,3	0,3
varav kommuner	1227	0,7	0,1	0,3	0,3	0,2
varav landsting	402	1,3	0,6	0,1	0,3	0,4
Näringslivet	225	2,4	3,7	4,2	4,1	2,5
Totalt	1854	1,0	0,6	0,7	0,8	0,6

Anm.: Det totala antalet kommunfinansierade timmar utgörs av summan av arbetade timmar i kommunsektorn och i näringslivet. I näringslivet ingår de alternativa utförare som producerar kommunalt finansierade välfärdstjänster. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Investeringar, transfereringar och räntor

Kommunsektorns investeringsutgifter uppgick 2013 till 75 miljarder kronor och beräknas öka med 8 miljarder kronor sammantaget under de närmaste fem åren (se tabell 8.6). Kommuner och landsting är inne i en period där omfattande investeringar görs, främst i infrastruktur och byggnader. Många växande kommuner är i behov av nya lokaler, exempelvis förskolor, samtidigt som den demografiska utvecklingen ökar behoven inom sjukvård och äldreomsorg i flera kommuner (se avsnitt 9.2.1).

Ungefär 8 procent av kommunsektorns totala utgifter består av transfereringar till staten, näringslivet och hushållen.⁸⁷ Denna andel har varit i princip konstant under de senaste tio åren. Transfereringarna bedöms uppgå till 84 miljarder kronor i slutet av prognosperioden, varav 43 miljarder kronor går till hushållen. Ränteutgifterna beräknas öka från 8 till 11 miljarder kronor under prognosperioden, i takt med att stigande resursutnyttjande och högre inflation föranleder en mindre expansiv penningpolitik. Räntenettet beräknas dock vara i stort sett oförändrat.

⁸⁷ Kommunsektorns transfereringar till staten utgörs främst av kommunsektorns del av assistansersättningen. Transfereringarna till näringslivet är främst olika subventioner till företag såsom exempelvis subventioner av kollektivtrafiken.

8.2.2 Kommunsektorns inkomster

Kommunsektorns inkomster består till närmare 70 procent av inkomstskatter. Statsbidragen utgör ungefär 16 procent.⁸⁸ Skatteinkomsterna beror på de av kommunerna och landstingen fastställda skattesatserna och på utvecklingen av det kommunala skatteunderlaget.

Det kommunala skatteunderlaget består främst av utbetalda löner, drygt 70 procent, och av pensioner, drygt 20 procent. Lönerna bestäms i sin tur av antalet arbetade timmar och av timlönerna. Vanligtvis följer timlönen i kommunsektorn löneutvecklingen i övriga delar av ekonomin. De kommunala skatteinkomsterna motsvarar ungefär storleken på kommunernas utgifter för personal. Det innebär att personalutgifterna i kommunsektorn utvecklas i ungefär samma takt som de kommunala skatteinkomsterna, vid ett givet antal arbetade timmar i kommunsektorn och ekonomin i övrigt. Följaktligen blir effekten av en ändrad timlön i stort sett neutral för kommunsektorns finanser. Det är i stället främst en ökning av antalet arbetade timmar i näringslivet som inte är skattefinansierade som förstärker kommunsektorns ekonomi.

Ett stigande antal arbetade timmar och sysselsatta i näringslivet sedan 2010 har varit viktigt för utvecklingen av de kommunala skatteinkomsterna, som ökat varje år trots det svaga konjunkturläget. Därtill har den genomsnittliga skattesatsen höjts 2012 och 2013.

Förbättrat arbetsmarknadsläge ökar skatteinkomsterna

Kommuner och landsting kompenseras via det generella statsbidraget för förändringar av skattesystemet som påverkar det kommunala skatteunderlaget, exempelvis höjt grundavdrag för pensionärer. För att få en samlad bild av utvecklingen av både skatter och statsbidrag redovisas dessa justerade för skatteregleringar.

⁸⁸ Utöver inkomstskatter och statsbidrag har kommuner och landsting också inkomster i form av bl.a. avgifter, kommunal fastighetsavgift, aktieutdelningar från kommunala bolag och ränteinkomster.

Den genomsnittliga kommunala skattesatsen ökade 2014 med 0,13 procentenheter eller 13 öre per hundra kronor i beskattningsbar inkomst, varav 9 öre för landstingen och 4 öre för kommunerna. Detta förväntas öka skatteinkomsterna med drygt 2,5 miljarder kronor. Skatteunderlaget påverkas samtidigt av att pensionerna utvecklas svagt 2014. I takt med att läget på arbetsmarknaden förbättras påverkas skatteinkomsterna positivt och de beräknas öka med i genomsnitt 4,8 procent per år 2015–2018 (se tabell 8.4).

Tabell 8.4 Skatter och statsbidrag 2013–2018

Utfall för 2013 i miljarder kronor.

	Utfall 2013	Prognos, procentuell förändring				
		2014	2015	2016	2017	2018
Skatteinkomster justerade för skatteregleringar	585	4,2	4,3	5,2	5,2	4,5
Varav						
Ökat skatteunderlag		3,9	4,3	5,2	5,2	4,5
Ändrad kommunal skattesats		0,4				
Statsbidrag justerade för skatteregleringar	138	4,9	-1,1	0,5	0,1	-0,1
Skatter och bidrag exkl. momsersättning	723	4,4	3,3	4,3	4,2	3,7

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av statsbidrag exklusive ersättning för mervärdesskatt. För 2015–2018 antas oförändrad skattesats. Redovisningen av skatter och bidrag exkluderar fastighetsavgift.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Statsbidragen ökar 2014

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 utgörs av anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. De specialdestinerade statsbidragen finns under ett flertal anslag, framför allt under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg samt utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Bidraget till landstingen för läkemedelsförmånen utgör ca 40 procent av de specialdestinerade statsbidragen. Dessutom får kommuner och landsting transfereringar från staten som avser kompensation för mervärdesskattekostnader i ej skattepliktig verksamhet (ca 50 miljarder kronor 2013).

Tabell 8.5 visar den beräknade utvecklingen av det generella och de specialdestinerade statsbidragen 2013–2018. Statsbidragen beräknas öka med över 9 miljarder kronor 2014. Förändringen av det generella statsbidraget beror till stor del på ekonomiska regleringar till följd av reformer i budgetpropositionen för 2014, såsom sänkt inkomstskatt för pensionärer och förändringar avseende hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. De specialdestinerade bidragen ökar främst till följd av ett ökat antal asylsökande och reformer inom utbildningsområdet. Justerat för skatteregleringar beräknas statsbidragen öka med knappt 7 miljarder kronor 2014, varav drygt 5 miljarder kronor är ökade specialdestinerade bidrag.

Till följd av beräkningsprincipen att enbart beslutade åtgärder bör inkluderas i prognosen är statsbidragen i stort sett oförändrade 2015–2018.

Tabell 8.5 Årlig förändring av statsbidragen 2013–2018

Miljarder kronor. Utfall i nivå för 2013, prognos för 2014–2018.

	Nivå 2013	Förändring, miljarder kronor				
		2014	2015	2016	2017	2018
Generellt bidrag	86	4,5	-0,2	-0,2	0,3	0,0
Varav (i förhållande till föregående år)						
tillskott	0,0	1,0				
Skatteregleringar	1,7	2,4				
övriga regleringar	2,0	1,1	-0,2	-0,2	0,3	0,0
Specialdestinerade bidrag	54	4,7	-1,4	0,8	-0,2	-0,2
Totala statsbidrag, faktisk utveckling	140	9,2	-1,6	0,7	0,1	-0,1
Totala statsbidrag, justerade för skatteregleringar	138	6,8	-1,6	0,7	0,1	-0,1

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av generella och specialdestinerade statsbidrag exklusive kompensation för mervärdesskatt. De specialdestinerade statsbidragen inkluderar också kapitaltransfereringar på ungefär 1 miljard kronor årligen 2013–2018. Skatteregleringar avser kompensation för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. Övriga regleringar avser exempelvis justeringar som följer av den kommunala finansieringsprincipen.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

8.2.3 Finansiellt sparande

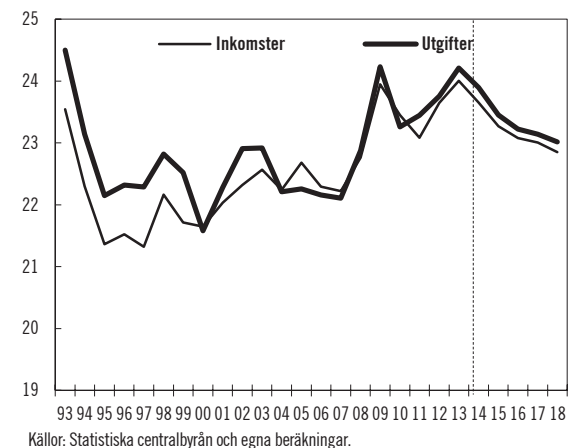
Både kommunsektorns totala inkomster och utgifter föll som andel av BNP under krisen i början av 1990-talet, men har därefter trendmässigt ökat (se diagram 8.6). År 2013 motsvarade de totala inkomsterna och utgifterna ungefär en fjärdedel av BNP. Under prognosperioden 2014–2018 minskar både

inkomsternas och utgifternas andel av BNP, främst på grund av oförändrade statsbidrag och antagandet om oförändrad skattesats.

Under de senaste tre åren har utgifternas andel av BNP varit högre än inkomsternas, dvs. det finansiella sparandet har varit negativt. Sedan balanskravet infördes följer inkomsterna och utgifterna dock varandra i en högre grad.

Diagram 8.6 Totala inkomster och utgifter 1993–2018

Procent av BNP. Utfall 1993–2013, prognos 2014–2018.



Stabila finanser under prognosperioden

Kommuner och landsting redovisade 2013 ett resultat före extraordinära poster på 14 miljarder kronor.⁸⁹ I budgetpropositionen för 2014 beräknades resultatet till 10 miljarder kronor.⁹⁰ Det finansiella sparandet för kommuner och landsting, kommunsektorn, uppgick sammanlagt till -8 miljarder kronor 2013, vilket motsvarar -0,2 procent av BNP. Det var en försämring jämfört med 2012, då det finansiella sparandet uppgick till -4 miljarder kronor. Försämringen beror bl.a. på att kommunerna 2013 köpte mark och fastigheter för större summor än man sålde, vilket bidrar negativt till det finansiella sparandet. Samtidigt ökade konsumtionen relativt kraftigt 2013 jämfört med både 2011 och 2012. Det finansiella sparandet påverkades positivt 2013 liksom de två föregående åren av en återbetalning från AFA

Försäkring, denna gång om ca 11 miljarder kronor.⁹¹

Det finansiella sparandet och resultatet försämrats under 2014. Skatteunderlaget utvecklas förhållandevis svagt och kommunsektorn får inget tillskott från AFA Försäkring detta år. De totala inkomsterna väntas därmed öka relativt svagt, med 2,6 procent, medan utgifterna väntas öka i en något högre takt. Det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet beräknas därför försvagas jämfört med 2013.

År 2015–2018 bedöms kommunsektorns finanser vara stabila (se tabell 8.6). De totala inkomsterna beräknas öka med i genomsnitt 3,8 procent per år, medan utgifterna ökar i en något svagare takt, vilket stärker det finansiella sparandet och resultatet. När svensk ekonomi som helhet närmar sig ett balanserat resursutnyttjande, i slutet av prognosperioden, antas kommunsektorn uppvisa ett resultat i linje med god ekonomisk hushållning.⁹²

⁸⁹ Avsnitt 8.3.2 beskriver kommuner och landstings bokslut för 2013.

⁹⁰ Se avsnitt 9.5 Kommunsektorns finanser jämfört med budgetpropositionen för 2014.

⁹¹ Återbetalningsbelopp från AFA Försäkring för 2013 är preliminära. Därför skiljer sig summan något åt mellan nationalräkenskaperna och den kommunala redovisningen.

⁹² Se avsnitt 8.3.1 och 8.3.2.

Tabell 8.6 Kommunsektorns finanser 2013–2018

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2013, prognos för 2014–2018.

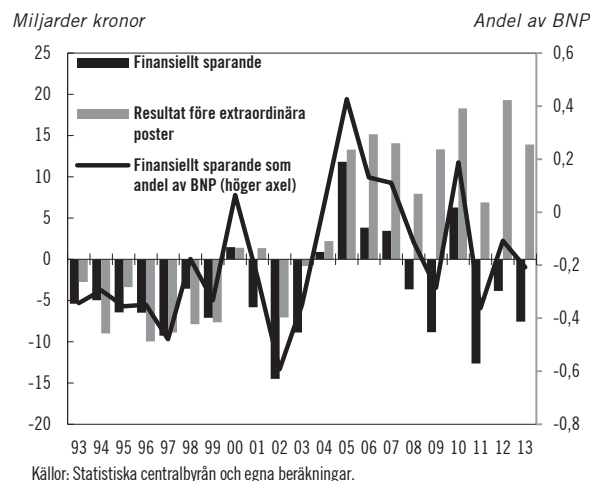
	Utfall	Prognos				
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inkomster	872	895	925	963	1 004	1 040
Utveckling i procent	3,9	2,6	3,3	4,2	4,2	3,7
Skatter inkl. fastighetsavgift	599	622	649	682	717	750
Statsbidrag	140	149	148	148	149	148
generella bidrag	86	90	90	90	90	90
riktade bidrag	54	59	58	59	58	58
Övriga inkomster	133	123	128	133	138	143
Utgifter	880	904	932	970	1 010	1 048
Utveckling i procent	4,4	2,7	3,1	4,1	4,1	3,8
Konsumtion	725	749	773	805	839	871
Investeringar	75	73	74	77	80	83
Transfereringar	72	74	74	78	81	84
Ränteutgifter	8	8	9	10	11	11
Finansiellt sparande	-8	-9	-7	-6	-6	-7
Resultat	14	10	12	13	14	14

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid. Kommunsektorns kompensation för mervärdesskatten är inkluderad i övriga inkomster och inte i statsbidragen. Posten investeringar inkluderar nettoköp av mark och fastigheter. Eftersom försäljningen vanligtvis överstiger köp är denna nettopost negativ, vilket minskar de redovisade investeringarna med några miljarder kronor per år. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

8.3 Ekonomiskt resultat

Kommunallagen kräver att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning. Detta har, tillsammans med balanskravet, stor betydelse för säkerställandet av en ansvarsfull ekonomisk förvaltning i kommunsektorn. Det minskar risken för underskott och bidrar till att nå överskottsmålet för hela den offentliga sektorn.

Överskottsmålet är uttryckt i termer av finansiellt sparande såsom det definieras i nationalräkenskaperna. För kommuner och landsting är det emellertid det ekonomiska resultatet som är avgörande för huruvida de uppfyller kommunallagens krav på en balanserad budget. Mellan den kommunala redovisningen och nationalräkenskaperna förekommer skillnader som kan uppgå till flera miljarder kronor enskilda år (se diagram 8.7). Om t.ex. investeringsutgifterna ökar kraftigt mellan två år får detta omedelbart genomslag på det finansiella sparandet, medan resultatet endast påverkas av kostnader för avskrivning av investeringarna.

Diagram 8.7 Finansiellt sparande och resultat 1993–2013

Under de senaste tio åren har kommunsektorns resultat förbättrats, samtidigt som skillnaden mellan det finansiella sparandet och resultatet har ökat, främst på grund av ökade investeringsutgifter.

8.3.1 God ekonomisk hushållning och balanskrav

Från och med 2005 ska kommuner och landsting bl.a. fastställa de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Från och med 2013 skärptes kraven ytterligare genom att kommuner och landsting ålades att besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Balanskravet innebär att enskilda kommuner och landsting inte får besluta om en budget där kostnaderna överstiger intäkterna. Om resultatet ändå blir negativt måste det kompenseras med överskott inom tre år. Om det finns synnerliga skäl kan en kommun budgetera för tillfälliga underskott eller inte återställa hela eller delar av ett negativt resultat. Det handlar då om fall där ett frångående är mycket väl motiverat och där det grundläggande kravet om god ekonomisk hushållning har beaktats. Exempel på när synnerliga skäl kan anses föreligga är när en avyttring av tillgångar har skett och en förlust uppstått. Det kan då finnas skäl att inte reglera förlusten, under förutsättning att avyttringen samtidigt innebär att kommunen eller landstinget därigenom har skapat förutsättningar för minskade framtida kostnader (prop. 1996/97:52, s. 38). Det kommunala balanskravet anger den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt.

Resultatutjämningsreserver

Kommunallagens krav på en god ekonomisk hushållning och en budget i balans innebär bl.a. att kommuner och landsting behöver ha ett eget sparande för att kunna hantera variationer i de ekonomiska förutsättningarna.

Kommuner och landsting får fr.o.m. 2013 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 kunna använda medlen för att täcka underskott som uppstår till följd av en lågkonjunktur.

Att ge kommuner och landsting ökade möjligheter att spara i goda tider främjar det övergripande målet om en god ekonomisk hushållning.

8.3.2 Kommunernas och landstingens bokslut för 2013

Som tidigare nämnts är det ekonomiska resultatet och inte det finansiella sparandet avgörande för om kommuner och landsting uppfyller kommunallagens krav på en balanserad budget. Kommuner och landsting tillämpar bokföringsmässiga grunder för sin redovisning, vilket innebär att inkomster och utgifter periodiseras så att intäkter och kostnader hänförs till den period då tjänsten eller varan levereras respektive förbrukas. I resultaträkningen redovisas därmed kommunernas och landstingens intäkter och kostnader under räkenskapsåret (se tabell 8.7).

Tabell 8.7 Kommunsektorns resultaträkning 2009–2013

Miljarder kronor

	2009	2010	2011	2012	2013
Verksamhetens intäkter	147	152	155	170	177
Verksamhetens kostnader	-731	-758	-781	-807	-836
Avskrivningar	-23	-24	-24	-26	-27
Verksamhetens nettokostnader	-607	-630	-650	-663	-686
Skatteintäkter	512	521	540	561	584
Generella statsbidrag och utjämning	102	123	123	119	123
Finansiella intäkter	16	12	13	15	16
Finansiella kostnader	-10	-8	-19	-13	-23
Resultat före extraordinära poster	13	18	7	19	14
Extraordinära poster	-	1	-	-	-
Årets resultat	13	19	7	19	14

Anm.: Utfallet för 2013 är preliminärt.

Källa: Statistiska centralbyrån, räkenskapsammandrag för kommuner och landsting.

Positivt resultat för kommunsektorn 2013

Kommunsektorns preliminära bokslutsresultat (årets resultat) för 2013 uppgick till 14 miljarder kronor. Kommunerna redovisade tillsammans ett positivt resultat om nästan 16 miljarder kronor, medan landstingen redovisade ett negativt resultat om nästan 2 miljarder kronor.

Jämfört med 2012 blev kommunsektorns resultat för 2013 drygt 5 miljarder kronor sämre. Kommunerna redovisade ett något bättre resultat, medan landstingen tillsammans redovisade ett resultat som var nästan 7 miljarder kronor sämre. Försämringen beror främst på tillfälliga effekter (se tabell 8.8). I resultatet för 2013 ingår dels återbetalningar av premier från AFA Försäkring för 2005 och 2006, som påverkar resultatet positivt, dels effekten av sänkt diskonteringsränta⁹³ för beräkning av

⁹³ Diskonteringsränta används för att beräkna nuvärdet av framtida pensionsutbetalningar dvs. kommunens eller landstingets pensionsskuld. En nuvärdesberäknad skuld blir högre ju lägre räntan är och vice versa. Det varaktigt mycket låga ränteläget i den svenska ekonomin innebar att Sveriges Kommuner och Landsting beslutade att sänka den rekommenderade diskonteringsräntan i pensionsskultsberäkningen med 0,75 procentenheter från den 1 januari 2014. Effekten av sänkningen påverkar boksluten för 2013.

pensionsåtaganden som påverkar resultatet negativt. För kommunsektorn som helhet tar de båda posterna i stort sett ut varandra (skillnaden uppgår till ca en halv miljard kronor). Posterna påverkar dock kommuner och landsting på olika sätt. Återbetalningen från AFA Försäkring gav större intäkter till kommunerna, medan den sänkta diskonteringsräntan gav större kostnader för landstingen.

Tabell 8.8 Resultatet före extraordinära poster justerat för tillfälliga poster 2009–2013

Miljarder kronor

	2009	2010	2011	2012	2013
Resultat före extraordinära poster	13	18	7	19	14
Återbetalning premier från AFA Försäkring	-	-	-1	-11	-10
Sänkt diskonteringsränta för beräkning av pensionsskuld	-	-	8	-	11
Justerat resultat	13	18	14	8	15

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Justeras resultaten för de tillfälliga posterna skulle kommunsektorn 2012 haft ett resultat motsvarande 8 miljarder kronor och 15 miljarder kronor 2013. Det innebär att resultatet för kommunsektorn skulle ha förbättrats med 7 miljarder kronor 2013, i stället för den försvagning om 5 miljarder kronor som nu redovisats.

Bland kommungrupperna som redovisade de högsta resultaten 2013 återfinns storstäder, större städer samt förortskommuner till dessa båda kommungrupper, men även turism- och besöksnäringkommuner. Lägst resultat 2013 redovisade kommuner i glesbefolkad region och glesbygdskommuner.

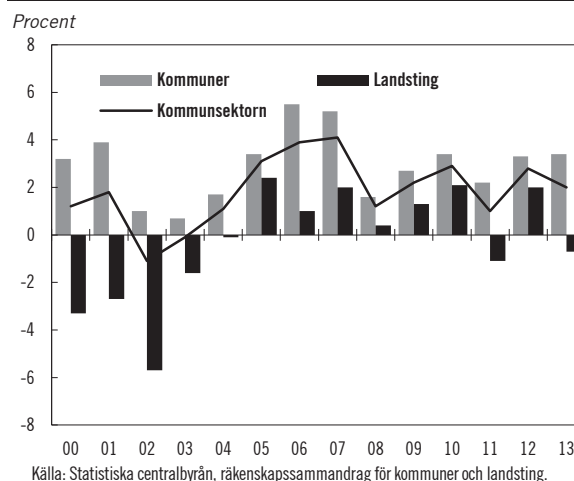
God ekonomisk hushållning

Kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning 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 ligga på en nivå som stärker ekonomin så att kommunen respektive landstinget klarar att finansiera hela sin pensionsskuld och sina investeringsbehov.

Ett vanligt förekommande finansiellt mål är att årets resultat ska uppgå till 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. År 2013

uppgick resultatet för kommunsektorn som helhet till 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Kommunernas totala resultat uppgick till 3,4 procent och landstingens till -0,7 procent.

Diagram 8.8 Resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag 2000–2013



Kommunsektorn har haft positiva resultat i stort sett under hela perioden 2000–2013, med undantag av 2002 och 2003.

Sju av åren under perioden har kommunsektorns resultat motsvarat 2 procent eller mer av skatteintäkterna och de generella statsbidragen.

Under perioden har resultaten för sektorn som helhet motsvarat i genomsnitt 1,9 procent av skatteintäkterna och de generella statsbidragen per år. Skillnaderna har dock varit stora mellan enskilda kommuner och landsting samt mellan olika år.

Balanskravet

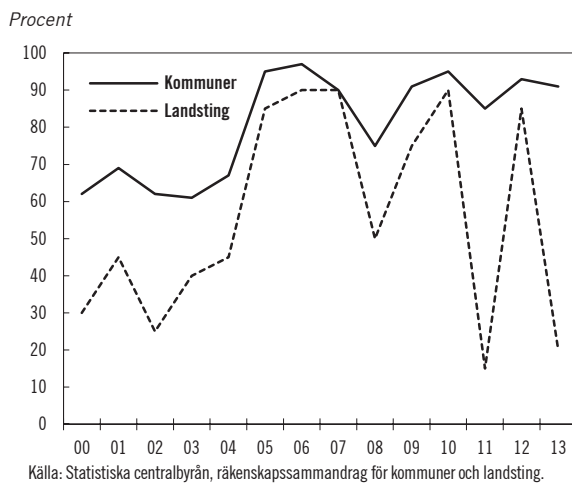
Innan resultatet kan stämmas av mot balanskravet ska det bl.a. justeras för realisationsvinster och realisationsförluster i en s.k. balanskravsutredning.⁹⁴ Denna utredning redovisas i samband med bokslutsresultatet.

⁹⁴ Realisationsvinster ska normalt sett inte ingå i det justerade resultatet. Realisationsvinster som står i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning, t.ex. när realisationsvinsten är en följd av en omstrukturering, ska däremot ingå i resultatet. Realisationsförluster som står i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning ska inte ingå i

Tillsammans redovisar kommunerna och landstingen ett preliminärt bokslutsresultat som torde motsvara kommunallagens krav om en ekonomi i balans. Resultaten varierar dock mellan enskilda kommuner och enskilda landsting.

Det är 91 procent (264 kommuner) av kommunerna och 20 procent (4 landsting) av landstingen som redovisar ett positivt resultat i det preliminära bokslutet för 2013 (se diagram 8.9). Andelen kommuner och landsting med positiva resultat har minskat i jämförelse med 2012.

Diagram 8.9 Andelen kommuner och landsting som redovisat positiva resultat 2000–2013



Enligt kommunallagens balanskrav ska ett negativt resultat återställas inom tre år om det inte finns synnerliga skäl.

Även i bokslutet för 2011 påverkades resultatet av en sänkt diskonteringsränta. Alla landsting och omkring en fjärdedel av kommunerna ansåg då att effekterna av den sänkta räntan var ett synnerligt skäl för att dessa inte skulle behöva återställa hela eller delar av underskottet.

Resultatutjämningsreserv

I de preliminära boksluten för 2013 har 52 kommuner och 4 landsting använt möjligheten att retroaktivt reservera delar av tidigare

det justerade resultatet. Detta kan exempelvis vara fallet när en försäljning medför lägre framtida kostnader. Orealiserade förluster i värdepapper, samt återföringar av realiserade förluster vid en efterföljande uppgång på marknaden, ska inte heller ingå i det justerade resultatet.

års positiva resultat (2010–2012). Totalt har de tillsammans reserverat 4,3 miljarder kronor. Kommunerna har reserverat 3,5 miljarder kronor och landstingen 0,8 miljarder kronor (se tabell 8.9).

8.4 Kommunernas och landstingens tillgångar och skulder

Balansräkningen visar kommunens respektive landstingets finansiella ställning vid utgången av räkenskapsåret. Den ger en bild av vilka tillgångar kommunen eller landstinget förfogar över och hur dessa tillgångar har finansierats.

Vid värdering av tillgångar har möjligheten till uppskrivningar begränsats till finansiella tillgångar enligt lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Denna princip skiljer sig från årsredovisningslagen (1995:1554) som möjliggör för aktiebolag att under vissa förutsättningar göra uppskrivningar. Denna möjlighet innebär att eventuella övervärden kan beaktas i samband med en likvidationssituation. Liknande situationer är dock inte aktuella för kommuner och landsting eftersom en kommun eller ett landsting inte kan försättas i konkurs och deras ställning är reglerad i grundlag. I princip svarar beskattningsrätten som säkerhet för kommunernas och landstingens åtaganden.

Konsekvensen av detta är att balansräkningen har en underordnad och resultatutredande roll, dvs. värderingen av tillgångar syftar i första hand till att åstadkomma en rättvisande periodisering av inkomster och utgifter.

Tabell 8.9 Kommunsektorns balansräkning 2009–2013

Miljarder kronor

	2009	2010	2011	2012	2013
Anläggningstillgångar	565	605	651	673	703
Bidrag till statlig infrastruktur	2	2	2	2	2
Omsättningstillgångar	196	191	204	246	256
Summa tillgångar	762	798	857	921	961
Eget kapital	351	371	376	396	410
årets resultat	13	19	7	19	14
resultatutjämningsreserv	-	-	-	-	4
Avsättningar	83	92	102	109	125
Långfristiga skulder	131	142	187	211	218
Kortfristiga skulder	197	193	192	206	208
Summa eget kapital, avsättningar och skulder	762	798	857	921	961
Ansvarförbindelser	592	568	621	593	-
Pensionsförpliktelser som inte ingår i balansräkningen	347	332	366	367	387

Anm.: Utfallet för 2013 är preliminärt.

Källa: Statistiska centralbyrån, räkenskapsammandrag för kommuner och landsting.

8.4.1 Kommunsektorns tillgångar

År 2013 uppgick kommunsektorns totala tillgångar till 961 miljarder kronor, vilket var en ökning med 4 procent jämfört med 2012. Den största andelen av tillgångarna (48 procent) var materiella anläggningstillgångar, såsom mark, byggnader, gator, vägar och VA-nät. När det gäller värderingen av kommunala anläggningstillgångar är det viktigt att beakta att dessa inte värderas utifrån kommersiella grunder. Det historiska anskaffningsvärdet är enligt lag⁹⁵ och normering⁹⁶ utgångspunkten för värderingen, vilket innebär att tillgångar redovisas till det belopp som vid anskaffningstillfället erlagts som betalning.

Kommunsektorns totala tillgångar har ökat med i genomsnitt 6 procent per år sedan 2009. Mest har de materiella anläggningstillgångarna

ökat medan bidragen till statlig infrastruktur⁹⁷ har haft den svagaste ökningen. Procentuellt sett så har dock bidragen till statlig infrastruktur och omsättningstillgångar ökat mest 2009–2013. Omsättningstillgångar omfattar bl.a. kortfristiga placeringar och banktillgodohavanden.

Kommunernas totala tillgångar uppgick till 747 miljarder kronor 2013 och landstingens totala tillgångar uppgick vidare till 214 miljarder kronor. Liksom för kommunsektorn som helhet, är det värdet på de materiella anläggningstillgångarna som har ökat mest för både kommuner och landsting sedan 2009. Bidragen till statlig infrastruktur har dock procentuellt sett ökat mest av tillgångarna för kommunerna, 2009–2013. För landstingen har däremot denna tillgång minskat något under samma tidsperiod.

Soliditet

För att ge en bild av en kommuns eller ett landstings finansiella styrka kan måttet soliditet användas. Soliditeten anger eget kapitalinnehav i förhållande till skulder och visar därmed hur stor del av tillgångarna som finansierats med eget kapital. Soliditetsmättet har dock inte riktigt samma centrala betydelse för kommunsektorn som för företag, inte minst på grund av att kommuner och landsting har beskattningsrätt.

Soliditetsjämförelser mellan enskilda kommuner och landsting försvåras av att olika kommuner och landsting organiserar verksamheten på olika sätt, vilket påverkar såväl skulderna som tillgångarna. De flesta kommuner och landsting bedriver huvudsakligen sin verksamhet i förvaltningsform. Vissa kommuner har dock valt att organisera stora delar av verksamheten i företagsform. Om det är fråga om verksamheter med stora tillgångar kan valet av organisationsform ha stor påverkan på soliditeten.

För kommunsektorn var soliditeten oförändrad 2013 jämfört med 2012 och uppgick

⁹⁵ Lag (1997:614) om kommunal redovisning.

⁹⁶ Rådet för kommunal redovisning är normerande organ för den kommunala redovisningen.

⁹⁷ Bidrag till statlig infrastruktur som lämnas med stöd av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får tas upp i balansräkningen eller redovisas som en kostnad i resultaträkningen. Varje bidrag som redovisas i balansräkningen ska upplösas med årliga enhetliga belopp under högst 25 år.

till 43 procent. Sedan 2009 hade därmed soliditeten minskat med 3 procentenheter. Kommunernas soliditet uppgick 2013 till 49 procent och landstingens soliditet uppgick till 20 procent.

8.4.2 Kommunsektorns skulder

Kommunsektorns avsättningar och skulder uppgick till 552 miljarder kronor 2013, vilket var en ökning med 5 procent jämfört med 2012. Avsättningar är långfristiga skulder som är okända till exakt belopp och/eller vilket datum de förfaller till betalning. Pensionsskulder är en vanlig avsättning som 2013 uppgick till 108 miljarder kronor.

De långfristiga skulderna uppgick 2013 till 218 miljarder kronor. Cirka 98 procent av dessa utgjordes av lån i banker och kreditinstitut varav ca 160 miljarder kronor utgjordes av lån för utlåning till kommunala företag.

Kommunsektorns avsättningar och skulder uppgick 2013 till 57 197 kronor per invånare. Spridningen mellan kommunerna var dock stor, från lägst 8 639 kronor per invånare till högst 135 266 kronor per invånare. För landstingen var motsvarande uppgifter 11 618 kronor per invånare och 24 644 kronor per invånare.

Den största andelen av avsättningarna och skulderna 2013 utgjordes av långfristiga skulder⁹⁸ (40 procent) och kortfristiga skulder⁹⁹ (38 procent). Sedan 2000 har dock de långfristiga skulderna ökat mer än de kortfristiga skulderna.

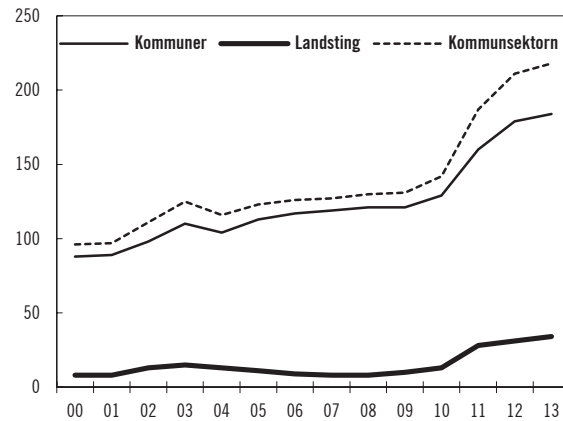
Kommunsektorns långfristiga skulder har ökat med 122 miljarder kronor eller med 128 procent sedan 2000. Under samma tidsperiod har kommunernas långfristiga skulder ökat med 96 miljarder kronor eller 109 procent medan landstingens långfristiga skulder har ökat med 26 miljarder kronor eller 330 procent (se diagram 8.10).

Landstingens ökning av långfristiga skulder har således procentuellt sett varit betydligt större än kommunernas 2000–2013. Dock utgjorde de långfristiga skulderna 2013 en mindre andel av de

totala avsättningarna och skulderna för landstingen, 20 procent, än för kommunerna, 48 procent.

Diagram 8.10 Långfristiga skulder 2000–2013

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån, räkenskapssammandrag för kommuner och landsting.

Ökningen av de långfristiga skulderna kan delvis förklaras av att kommunernas och landstingens investeringar har ökat. En annan förklaring är att de har tagit upp lån för utlåning till kommunala företag (se fördjupningsrutan De kommunala företagen). På grund av en bättre kreditvärdighet blir lånevillkoren oftast mer förmånliga för kommunerna och landstingen än för de kommunala företagen.

Pensionsskulden för pensionsrätter intjänade före 1998 redovisas som en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen. Detta åtagande är stort jämfört med de totala skulderna i balansräkningen, men ska också utbetalas under en lång tid. Kommunsektorns ansvarsförbindelser avseende pensionsförpliktelser uppgick till 387 miljarder kronor 2013. Det var en ökning med 5 procent jämfört med 2012. År 2009–2013 ökade ansvarsförbindelserna avseende pensionsförpliktelser med 40 miljarder kronor eller i genomsnitt med 3 procent per år. Under samma tidsperiod har skuldavsättningarna för pensioner i balansräkningen ökat med 47 miljarder kronor eller med i genomsnitt 16 procent per år.

⁹⁸ Långfristiga skulder har en löptid på längre än ett år. Skulder till banker och kreditinstitut är oftast långfristiga.

⁹⁹ Kortfristiga skulder har en löptid som är kortare än ett år.

De kommunala företagen

En stor del av de kommunala verksamheterna drivs i företag och företagens ekonomiska utveckling har därmed kommit att få en allt större betydelse för kommunsektorns ekonomi. Om man vill följa den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn krävs därför att man också följer utvecklingen i de kommunala företagen.

Vilka är de kommunala företagen?

Totalt finns det 1 853 kommun- och landstingsägda företag, dvs. företag som till 50 procent eller mer ägs av kommuner eller landsting. Antalet har nästan tredubblats sedan 1975. Största ökningen skedde i slutet av 80-talet och i början av 90-talet.

Cirka 75 procent av företagen är helägda och många av de delägda företagen ägs tillsammans med andra kommuner och/eller landsting. Till exempel ägs länstrafikbolagen ofta gemensamt av kommuner och landsting inom länet.

Den vanligaste företagsformen är aktieföretag (92 procent) följt av stiftelse (4 procent).

De kommunägda företagen finns företrädesvis inom områdena fastigheter, energi, vatten, avlopp och avfallshantering. Därutöver finns det också kommunägda företag inom områdena transporter, näringslivsutveckling, kultur, fritid, turism och försäkring. De landstingsägda företagen finns företrädesvis inom områdena transporter och sjukvård, men även inom områdena kultur, turism och näringslivsutveckling.

De kommunägda företagens samlade resultat 2012 var positivt och uppgick till ca 12 miljarder kronor. Största överskottet, nästan 7 miljarder kronor, stod främst fastighetsföretagen för. I 38 kommuner redovisade företagen ett negativt resultat. De landstingsägda företagen redovisade

ett negativt resultat om -146 miljoner kronor 2012.

Rättsliga förutsättningar

I kommunallagen ställs krav på att det ska finnas möjligheter att kontrollera och följa upp verksamhet som kommuner och landsting bedriver och att det finns information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur verksamheterna utförs. Detta gäller även kommunal verksamhet som bedrivs i företag. Kommunerna och landstingen ansvarar också generellt för att verksamheten bedrivs enligt de nationella mål, riktlinjer och föreskrifter som finns, att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten i övrigt bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Detta sker bl.a. genom att kommunen eller landstinget styr verksamheten genom den bolagsordning och de ägardirektiv som beslutas av fullmäktige.

I lagen om kommunal redovisning finns krav på att kommuner och landsting ska upprätta en sammanställd redovisning (koncernredovisning). Rådet för kommunal redovisning har i en rekommendation förtydligat lagens krav. Syftet med en sammanställd redovisning är att ge en helhetssyn på kommunens verksamhet och ekonomi och att åstadkomma en organisationsneutral redovisning som möjliggör jämförbarhet mellan kommuner respektive landsting.

De principer, exempelvis likställighets- och självkostnadsprincipen, som anges i kommunallagen gäller för verksamhet som drivs i förvaltning såväl som i företag. Detta innebär bl.a. att företagen inte får drivas i vinstsyfte. Det finns dock undantag från självkostnadsprincipen i speciallagstiftning, bl.a. inom områdena energi och kollektivtrafik.

Tabell 8.10 Nyckeltal för kommun- och landstingsägda företag 2012

Antal och miljoner kronor

	Antal företag	Antal anställda	Omsättning, miljoner kronor	Resultat, miljoner kronor	Eget kapital, miljoner kronor	Totala tillgångar, miljoner kronor
Kommunägda företag	1 733	46 146	186 734	11 865	174 189	796 144
Landstingsägda företag	120	20 739	37 868	-146	8 775	51 217
Summa	1 853	66 885	224 602	11 719	182 964	847 361

Källa: Statistiska centralbyrån OE 27 SM 1201.

Kommuner och landsting kan under vissa förutsättningar, med beaktande av t.ex. EU-rättens statsstödsregler samt tillämpliga lagar och förordningar, tillföra kapital till sina företag för att stärka deras ekonomi, t.ex. för att finansiera en expansion eller för att rädda ett företag ur en kris. Detta kan ske genom ägartillskott, bidrag, lån eller genom att kommunen går i borgen.

Ägartillskott

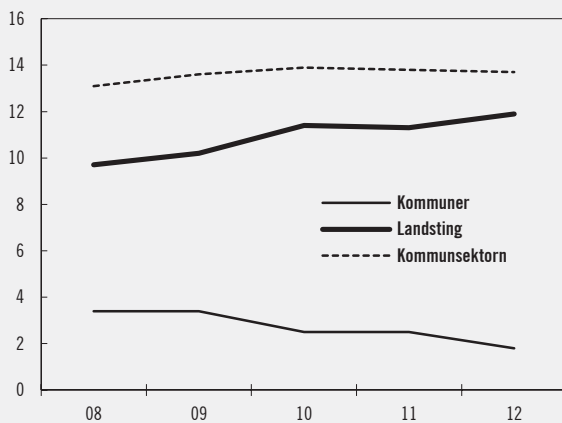
Ägartillskott innebär att ägarna i ett aktiebolag tillför kapital till ett bolag för att stärka bolagets ekonomi. Ägartillskott kan praktiskt ske genom nyemission. Begreppet används i första hand i samband med företag som drabbats av ekonomiska problem.

Bidrag

För att stötta sina företag ekonomiskt lämnar kommuner och landsting bidrag till dessa. Totalt har 272 kommuner och 18 landsting gett 68 miljarder kronor i bidrag till sina företag under perioden 2008–2012, varav landstingen står för 54 miljarder kronor. Under perioden har bidragen varit i stort sett oförändrade och uppgått till ca 13 miljarder kronor årligen.

Diagram 8.11 Kommuners och landstings lämnade bidrag till sina företag 2008–2012

Miljarder kronor



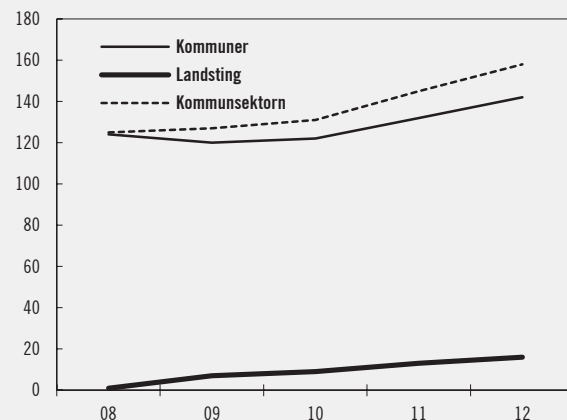
Källa: Statistiska centralbyrån, räkenskapssammandrag för kommuner och landsting.

Lån

Kommuner och landsting ger också lån till sina företag. Totalt hade 168 kommuner och 10 landsting fordringar, avseende utlämnade lån, på sina företag om 158 miljarder kronor 2012, varav kommunerna stod för 142 miljarder kronor. Fordringarna har ökat med 26 procent mellan 2008 och 2012, vilket i genomsnitt motsvarar drygt 6 miljarder kronor per år.

Diagram 8.12 Kommuners och landstings fordringar på sina företag för utlämnade lån 2008–2012

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån, räkenskapssammandrag för kommuner och landsting.

Borgensåtagande

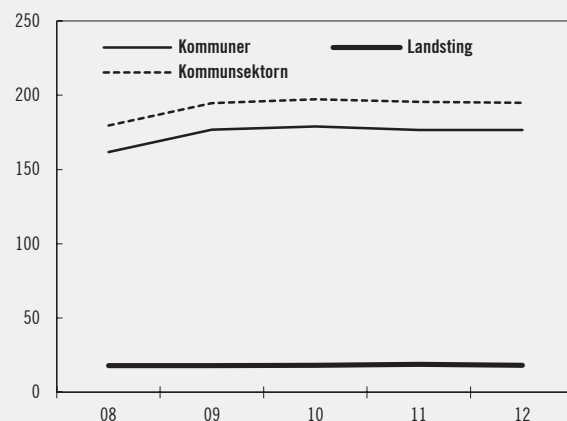
Genom att gå i borgen för företagens lån tar kommunen eller landstinget på sig ett ekonomiskt ansvar.

År 2012 hade 276 kommuner och 16 landsting borgensåtaganden gentemot sina företag om totalt 195 miljarder kronor, varav åtaganden motsvarande 177 miljarder kronor ingicks av kommunerna. Borgensåtagandena ökade mellan 2008 och 2009 med 15 miljarder kronor och har sedan dess varit i princip oförändrade.

Det är ovanligt att kommuner och landsting behöver infria borgensåtaganden. År 2008–2012 infriade 95 kommuner, men inget landsting, borgensåtaganden om sammanlagt 92 miljoner kronor.

Diagram 8.13 Kommuners och landstings borgensåtaganden gentemot sina företag 2008–2012

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån, räkenskapssammandrag för kommuner och landsting.

8.4.3 Kommunal medfinansiering

Möjligheterna för kommuner och landsting att medfinansiera statlig verksamhet har succesivt ökat de senaste åren. Enligt lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter kan kommuner och landsting medfinansiera viss statlig infrastruktur och högskoleverksamhet. Genom befogenhetsutvidgande lagstiftning på vissa områden har den kommunala kompetensen utvidgats till att omfatta bidrag till uppgifter som traditionellt sett har varit statens ansvar. Regeringen ser detta som positivt då vissa samhällseliga angelägenheter är av stort intresse för såväl staten som för kommuner och landsting. Regeringen anser vidare att det är angeläget att staten har god kunskap om utvecklingen av den kommunala medfinansieringen. Detta med hänsyn till den eventuella undanträngning av annan verksamhet, såsom vård, skola och omsorg, som möjligen skulle kunna uppstå.

Statskontoret fick mot denna bakgrund i september 2013 i uppdrag att kartlägga omfattningen av den kommunala medfinansieringen av statlig infrastruktur och högskoleverksamhet samt föreslå hur staten fortsättningsvis kan följa utvecklingen inom detta område. Vidare fick Statskontoret i uppdrag att undersöka om det finns andra områden än de ovan nämnda där kommunal medfinansiering sker och då låta även dessa omfattas av kartläggningen (dnr Fi2013/3356). Statskontoret inkom den 28 februari 2014 med rapporten Kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur och högskoleverksamhet (Statskontoret 2014:8). Statskontoret har i rapporten identifierat områden där kommunerna och landstingen på olika sätt är involverade i medfinansiering med mer eller mindre anknytning till statlig verksamhet. Dessa områden är högskoleverksamhet, EU:s strukturfonder, kultur och statlig infrastruktur. Vidare redovisar Statskontoret i rapporten förslag på hur staten kan följa den kommunala medfinansieringen framöver.

Högskoleverksamhet

Medfinansiering av högskoleverksamhet kan avse forskning och högskoleutbildning inklusive utbildning på forskarsnivå. Medfinansieringen

har ökat från 365 miljoner kronor 2009 till 481 miljoner kronor 2012.

EU:s strukturfonder

Medfinansieringen av projekt inom ramen för EU:s strukturfonder handlar egentligen om samfinansiering tillsammans med staten. För att få EU-medel krävs nationell medfinansiering som bl.a. kan vara statlig eller kommunal. Under perioden 2007–2013 har kommuner och landsting medfinansierat sådana projekt med ca 5,5 miljarder kronor. Därutöver bidrog kommuner och landsting även i form av arbetsinsatser, materiel och lokaler som motsvarade ca 2 miljarder kronor under samma period.

Kultur

Medfinansieringen inom kulturområdet är inte direkt att betrakta som medfinansiering av statlig verksamhet utan är en samfinansiering. Under 2012 uppgick kommunsektorns totala finansiering till 2,3 miljarder kronor, varav landstingen stod för 1,5 miljard kronor.

Statlig infrastruktur

Enligt Statskontoret uppgick kommunsektorns samlade medfinansiering till statlig infrastruktur som byggande av väg och järnväg eller anläggande av allmän farled, till 4,1 miljarder kronor 2010–2013. Enligt uppgifter från Trafikverket hade kommuner och landsting i november 2013 ingått avsiktsförklaringar och avtal om ytterligare 9,4 miljarder kronor 2014–2025. I genomsnitt motsvarar medfinansieringen nästan 1 miljard kronor per år 2010–2025.

Det är ett 70-tal kommuner och 5 landsting som har medfinansierat och/eller kommer att medfinansiera statlig infrastruktur 2010–2025. Exempel på stora infrastrukturprojekt som berör många kommuner är Västsvenska paketet och Citybanan i Stockholm.

Till medfinansieringen av statlig infrastruktur ska läggas de förskotteringar som kommuner och landsting lämnar i form av räntefria lån till Trafikverket för att få specifika projekt tidigare lagda i infrastrukturplanen. Vid årsskiftet 2012/13 hade 31 kommuner och 5 landsting

pågående förskotteringar om totalt 1,4 miljarder kronor, varav 0,5 miljarder kronor från kommunerna och 0,9 miljarder kronor från landstingen. Statskontoret beräknar att kostnaden för dessa förskotteringar uppgår till ca 60 miljoner kronor per år i räntekostnader eller uteblivna ränteintäkter.