

Framtidens fastighetsbehov **Ekonomi**



Offentliga fastigheter

Organisationen Offentliga fastigheter består av organisationer som förvaltar Sveriges offentliga fastigheter. Tillsammans förvaltar vi över 90 miljoner kvadratmeter – skolor, myndighetsbyggnader, militära installationer, sjukhus och fängelser. I vårt nätverk finns det en enorm bredd, inte bara av olika slags fastigheter utan också i form av olika slags erfarenheter. För att ta tillvara och utveckla vår breda kompetens har vi gått samman i Offentliga fastigheter.

Vi bedriver gränsöverskridande utvecklingsprojekt som effektiviserar och förbättrar förvaltningen av våra gemensamma fastigheter. Projekten ska vara angelägna och väcka nya tankar. De ska visa på goda exempel och erbjuda praktiska verktyg som i slutändan höjer kvaliteten på offentliga fastigheter och för våra hyresgäster. Projekt som inte bara gynnar oss själva utan också kan hjälpa och vägleda många fler. Bakom Offentliga fastigheter står Sveriges Kommuner och Landsting, Fortifikationsverket och Samverkansforum genom Statens fastighetsverk och Specialfastigheter.

Mer information hittar du på www.offentligafastigheter.se

Förord

Den demografiska utvecklingen innebär att Sveriges befolkning växer rekordsnabbt med fler barn och fler äldre, samtidigt som skatteintäkter beräknas öka betydligt långsammare. Därför ökar behovet av offentlig verksamhet mer än det som beräknas kunna finansieras genom ökad sysselsättning och därmed ökade skatteintäkter.

Om inga åtgärder vidtas uppstår ett gap mellan intäkter och kostnader på 59 miljarder kronor redan år 2021. Kommunernas och landstingens arbete med att förändra och utveckla verksamheten måste intensifieras och i ännu större utsträckning inriktas på effektiviseringar med hjälp av ny teknik och nya arbetssätt. För att få en effektivare användning av de offentliga medlen för välfärdstjänster, behöver kommuner och landsting större handlingsutrymme och mindre detaljstyrning.

Fredrik Holmström, SKL, har sammanställt antologikapitlet om det ekonomiska läget. Helén Örtegren, SKL, har varit projektledare.

Stockholm i maj 2018

Gunilla Glasare
Avdelningschef

Peter Haglund
Sektionschef

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

Offentliga fastigheter	1
Förord.....	2
Innehåll	3
Demografin	4
Den demografiska utvecklingen.....	4
Demografin påverkar de ekonomiska förutsättningarna för kommunal verksamhet	5
Kommunerna	7
Kommunernas ekonomi de närmaste åren	8
Prognos till år 2021.....	8
Finansieringsgapet kräver effektiviseringar.....	12
Landstingen.....	13
Investeringsstakten ökar i landstingen	13
Landstingens resultat	14
Det krävs effektiviseringar även i landstingen.....	15
En mer digitaliserad hälso- och sjukvård.....	15
Riktade statsbidrag hämmar effektiviseringar.....	16
Generella statsbidrag skapar utrymme för utveckling	16
Riktade statsbidrag styr – men ofta på fel sätt	16
Större genomslag för ny teknik krävs för att klara de ekonomiska utmaningarna	18
Möjligheter med digital teknik.....	18

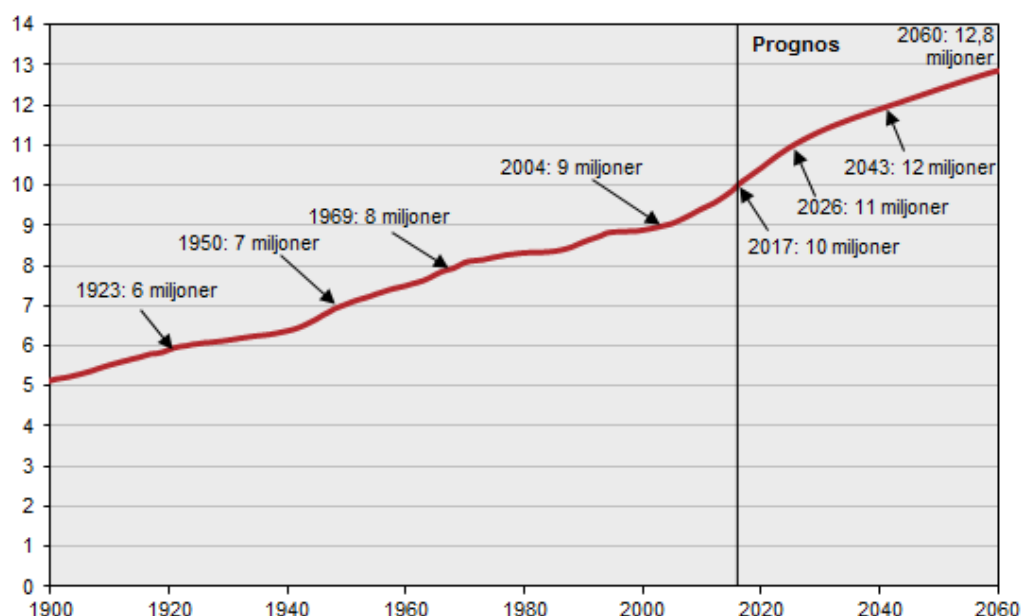
Demografin

Den demografiska utvecklingen

I ett långsiktigt perspektiv har Sveriges befolkning fördubblats på ett drygt sekel, 10-miljonersstrecket passerades under 2017.

Nästa miljongräns, 11 miljoner, uppnås enligt Statistiska Centralbyråns, SCB, prognos bara 9 år senare, år 2026. Sedan dröjer det ytterligare 16 år innan folkmängden är 2042 passerar 12 miljoner. År 2060, väntas befolkningen i Sverige vara strax under 13 miljoner enligt SCB:s befolkningsprognos.

Befolkningsutveckling 1900–2016 och prognos 2017–2060



Källa SCB

Befolkningsprognoser har alltid en viss osäkerhet. Prognosen är relativt säker för de närmaste åren och osäkerheten ökar ju längre framåt i tiden den sträcker sig. I en situation med hög invandring av personer med asylrelaterade skäl är osäkerheten ännu större. Både antalet som söker asyl och antalet som får uppehållstillstånd påverkas av politiska beslut och läget i världen, som snabbt kan förändras.

Fram till 2030 är det enligt SCB:s befolkningsprognos åldersgruppen 65+ som ökar kraftigt och ser man till gruppen 80 år och äldre så blir ökningen ännu större.

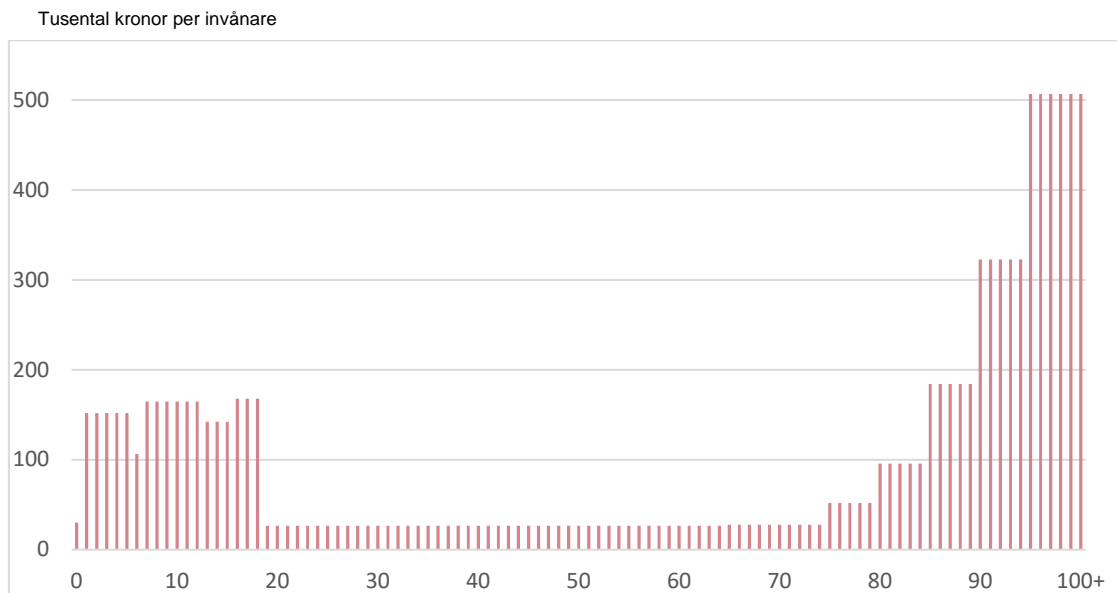
Ökningen av antalet äldre medför att *andelen* av befolkningen i yrkesverksam ålder minskar. Begreppet *försörjningskvot* definieras som antalet personer i befolkningen i förhållande till antalet personer i yrkesverksam ålder. Försörjningskvoten kommer att öka relativt kraftigt framöver. Om fler äldre personer kommer att arbeta även efter 65 på längre sikt, kan det vara relevant att även jämföra befolkningen 20–74 år med hela befolkningen. Med detta vidare begrepp på yrkesverksam ålder är ökningen av försörjningskvoten mindre dramatisk.

Demografin påverkar de ekonomiska förutsättningarna för kommunal verksamhet

Kommunens kostnader varierar mellan olika åldersgrupper

Kommunernas kostnader varierar mellan olika åldersgrupper. När kostnaderna fördelas på alla invånare i en åldersgrupp, blir kostnaden för barn och ungdomar upp till 18 år 148 000 kronor per invånare, för personer i yrkesverksam ålder 27 000 och för personer över 65 år 174 000 kronor. För de äldre ökar kostnaden kraftigt med stigande ålder och uppgår för de allra äldsta till 507 000 kronor per invånare. Se diagram nedan.

Kostnad per invånare 2016 i olika åldrar



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting

Men de olika åldersgrupperna är olika stora, varför det också är intressant att titta på totalkostnaderna per åldersgrupp. Då blir bilden en annan. De allra äldsta, med högst genomsnittskostnad, är inte den grupp som har de största totalkostnaderna. Skälet är att antalet personer i de äldsta åldrarna är betydligt färre än antalet personer i yngre åldrar. De största totalkostnaderna just nu är bland unga, som kostar mycket per invånare och som är många i antal.

Den förändrade demografin gör att ekonomin blir kärvare framöver

Ekonomiska bedömare gör regelmässigt kalkyler för hur offentlig sektor, och i synnerhet välfärden, långsiktigt ska finansieras. Metoderna och antagandena skiljer sig åt, men alla bedömares beräkningar visar att den närmaste 20-årsperioden ser mycket besvärligare ut än den senaste 20-årsperioden.

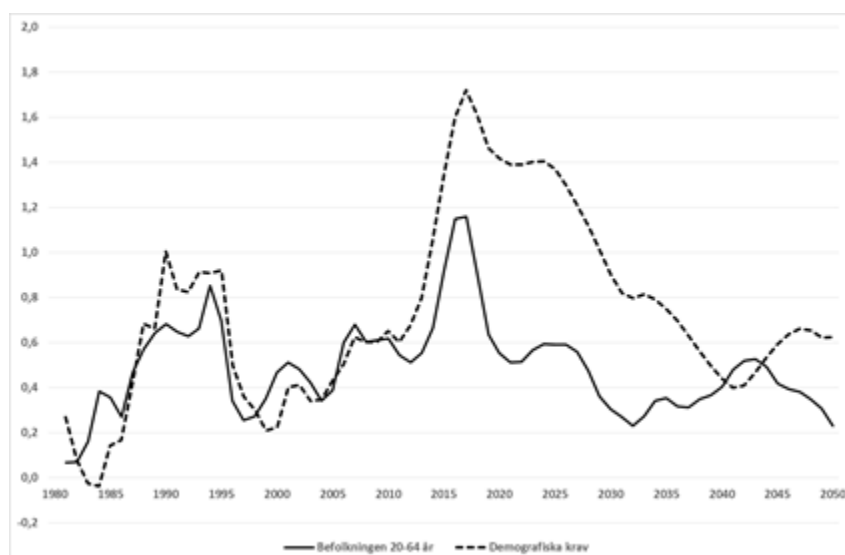
Den främsta förklaringen till att det ser ekonomiskt kärvare ut framöver är den annorlunda demografin. Mellan 1980 och 2015 växte befolkningen i arbetsför ålder i ungefär samma takt som totalbefolkningen. Även antalet arbetade timmar i den

svenska ekonomin utvecklades under denna tid i paritet med befolkningen. Förändringarna i demografin och sysselsättningen var alltså, om man ser till perioden i sin helhet, likartad.

De kommande 35 åren ser annorlunda ut. Inte minst under periodens första del beräknas behoven av kommunal verksamhet öka, först till följd av ett kraftigt ökat antal yngre och senare till följd av ett kraftigt ökat antal äldre personer. Detta kommer att leda till att de krav som riktas mot kommunsektorn växer väsentligt snabbare än sysselsättningen. Under dessa år blir det en prövning enbart att vidmakthålla den kommunala verksamheten på samma nivå utan större skatthöjningar. Detta innebär att skattefinansierad kommunal verksamhet måste bedrivas på ett mer effektivt sätt än idag.

Antal invånare i åldern 20-64 år i jämförelse med demografiska behov

Procentuell förändring



Anm: Utvecklingen av demografiska krav t.o.m. år 2012 är hämtad från rapporten Valfärdstjänsternas utveckling 1980-2012

Källa: SCB och Sveriges Kommuner och Landsting

Kommunerna

Med hjälp av fasta "riksprislappar" för relevanta åldersgrupper och SCB:s befolkningsframskrivning på kommunnivå, går det att få en uppfattning om skillnaderna i utveckling över landet. Variationen är stor mellan kommunerna. Fram till år 2021, med basår 2016, ligger spannet i behovsutveckling mellan minus 13 och plus 16 procent. Landsbygdskommuner står för den lägsta utvecklingen, storstäder och större städer för den högsta.

Demografisk framskrivning till 2021 för enskilda kommuner indelade efter kommungrupp

Procentuell förändring, basår 2016

Kommungrupp	Percentil 5	Median	Percentil 95
Pendlingskommuner nära storstad	5	9	14
Större stad	6	9	10
Storstäder	9	9	10
Pendlingskommun nära större stad	4	7	12
Mindre stad/tätort	5	7	10
Pendlingskommun nära mindre tätort	4	6	10
Lågpendlingskommun nära större stad	1	6	10
Landsbyggdskommun med besöksnäring	0	4	10
Landsbyggdskommun	-1	3	7

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting

Det finns stora skillnader mellan kommunerna vad gäller tätortsgrad och tätorternas lokalisering i kommunens geografiska område. Om människor bor i eller utanför tätorter inom en kommun påverkar kommunernas möjligheter att tillhandahålla god service.

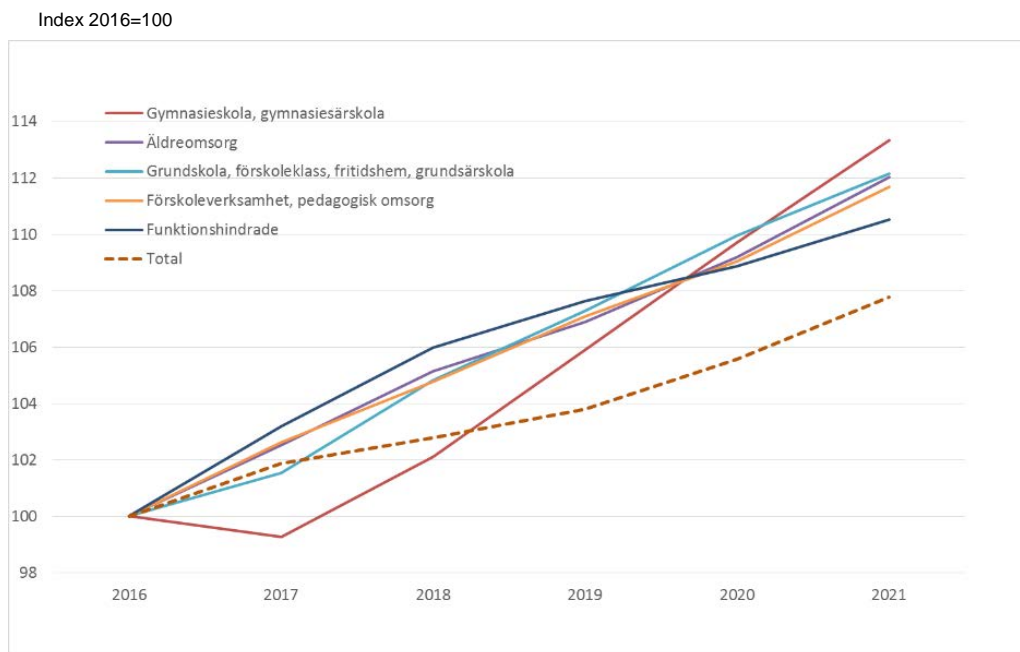
Även om det finns undantag, är det framför allt de redan befolkningsmässigt stora kommunerna som fortsätter att öka och redan små kommuner som ytterligare minskar. Det är också framför allt de små och minskande kommunerna som får en allt äldre befolkning.

Sveriges befolkning kommer alltmer att bo i storstadsregionerna kring Stockholm, Göteborg och Malmö. Redan i dag bor ca 50 procent av befolkningen i de tre storstadsregionerna och andelen bedöms enligt Långtidsutredningen öka till drygt 54 procent till 2040. Utvecklingen beror dock inte i speciellt hög grad på att människor flyttar från landsbygden till storstäderna. I stället drivs utvecklingen främst av högre födelsetal i och högre invandring till storstadsområdena.

Verksamhetsutvecklingen i kommunerna på grund av demografin

Från och med 2017 är ökningstakten störst inom gymnasieskolan. Den verksamhet som förväntas minska mest påtagligt är flyktingmottagandet, vilken håller ner totalen. Totalt uppgår volymökningen till 8 procent fram till 2021.

Totala volymförändringar inom olika verksamheter



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting

Kommunernas ekonomi de närmaste åren

Ekonomiskt bistånd riskerar att öka rejält

Kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd har minskat något de senaste åren. Enligt kommunernas räkenskaper minskade de utbetalda bidragen med 300 miljoner kronor mellan 2015 och 2016, till 9,9 miljarder kronor.

Om andelen invandrare som uppstår ekonomiskt bistånd skulle vara densamma år 2021 som 2015, innebär det att det ekonomiska biståndet till invandrarhushåll skulle öka med 70 procent mellan 2015 och 2021.

Prognos till år 2021

Investeringarna fortsätter att öka

Investeringarna i kommunkoncernerna ökade från 72 miljarder år 2007 till 116 miljarder kronor år 2016 i löpande priser (61 procent). Investeringsnivån kommer att fortsätta öka under de kommande åren. Detta beror bland annat på att många bostäder och verksamhetsfastigheter byggdes under 1960- och 1970-talen och att dessa nu behöver renoveras eller ersättas. Andra förklaringar är urbaniseringen och

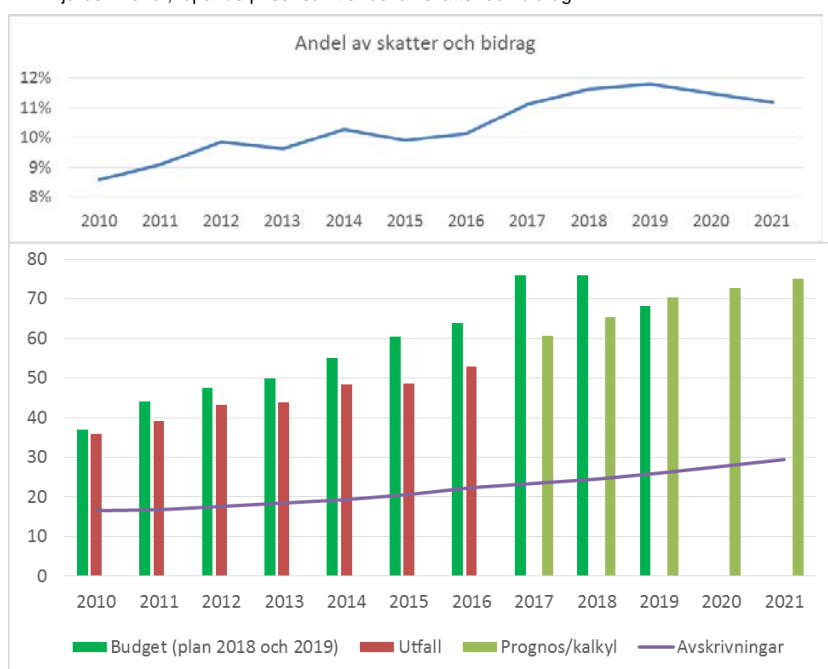
att Sveriges befolkning ökar snabbt. En ökad investeringsvolym innebär ökade driftkostnader, som kommer att ta allt större utrymme i kommunernas driftbudgetar.

Det är större städer som står för de största investeringarna per invånare, men landsbygdskommunernas investeringar ökar mest jämfört med året innan. De kommunala bolagen svarar för drygt hälften av kommunernas investeringar och där återfinns den största ökningen.

I de kommunala budgetarna planeras för en klart högre investeringsnivå 2017–2018 än tidigare. Prognosen och kalkylen utgår från kommunernas budget och plan, men justeras enligt ett historiskt mönster. För kalkylären innebär det investeringar på 11–12 procent av skatter och generella bidrag.

Kommunernas investeringar och avskrivningar

Miljarder kronor, löpande priser samt andel av skatter och bidrag



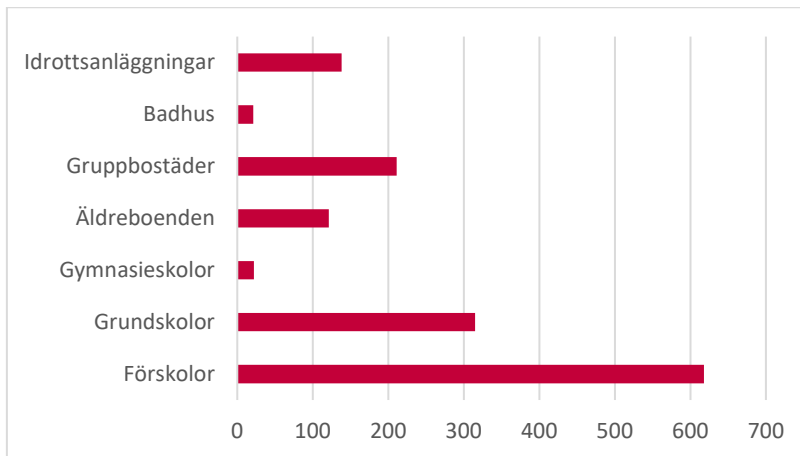
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting

I en enkät från 2017 svarade många kommuner att de kommer att genomföra stora investeringar inom infrastruktur och VA, bostäder, skolor och förskolor. Fram till och med 2020 rör det sig om exempelvis över 600 förskolor och över 300 grundskolor.

I nedanstående diagram framgår att det finns planer på att bygga en stor mängd skolor och förskolor de närmaste åren, vilket beror på en kraftig ökning av antalet barn och unga.

Antal planerade investeringsobjekt i 246 kommuner, inom olika verksamheter

Antal objekt 2017–2020

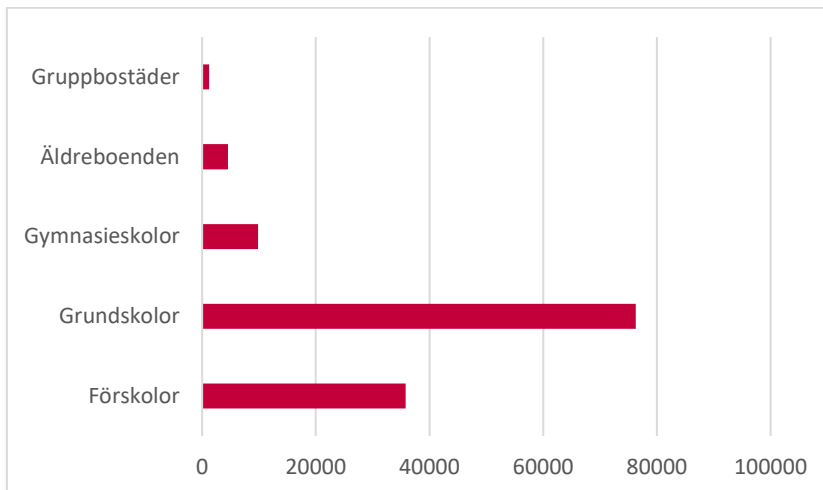


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting

Ett annat sätt att beskriva investeringarna är antal platser inom respektive verksamhet där detta är relevant. Det är fortfarande grundskolor och förskolor i topp, särskilt inom grundskolan krävs ökat antal platser. Med hänsyn tagen till befolkningen är det flest platser i *storstäder* och *pendlingskommun nära storstad*.

Antal planerade platser i 246 kommuner för investeringsobjekt inom olika verksamheter

Antal platser 2017–2020



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting

Det kommer att utökas med många platser inom främst förskolan och grundskolan.

Kommunernas investeringar kan finansieras genom avskrivningar, positiva resultat, avsättningar eller genom extern upplåning. Försäljning av anläggningstillgångar är också ett sätt att delfinansiera investeringar i kommunsektorn. Utförsäljning av

framför allt bostäder från allmännyttans bestånd har under de senaste åren genererat stora positiva kassaflöden.

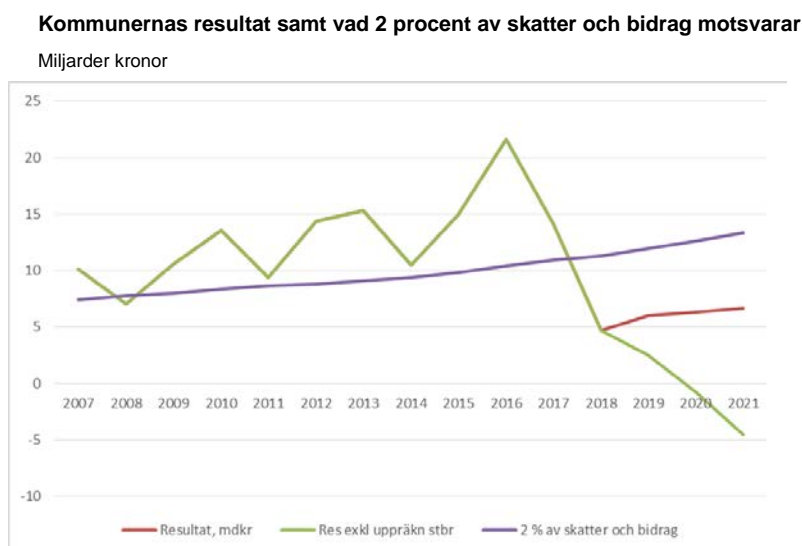
Finansieringsbehoven kan i vissa kommuner täckas av reavinster vid exploatering, men exploateringsverksamheten ser väldigt olika ut i kommunerna, i vissa kommuner är det ett nettotillskott och i andra tvärtom.

Pensionskostnaderna ökar kraftigt 2018 och 2020

Allt högre avsättningar för förmånsbestämda pensioner innebär kraftigt ökade pensionskostnader framöver. Det påverkar även utvecklingen av sociala avgifter, främst 2018 och 2020. Det bör dock betonas att denna utveckling är starkt förknippad med de antaganden om priser och löner som ligger bakom kalkylen. Osäkerheten ökar för varje år i prognosen.

Prognos till 2021

Resultaten den senaste tioårsperioden måste betraktas som goda, även med beaktande av att tillfälliga medel förbättrat situationen under perioden. För att nå ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag 2021 behövs åtgärder på 39 miljarder kronor.



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting

I kalkylen målsätts resultatet till en nivå som motsvarar 1 procent av skatter och generella statsbidrag åren 2019–2021. I beräkningen antas att staten höjer statsbidragen till kommunerna 2019–2020 i enlighet med budgetpropositionen för 2018 och med 2 procent realt 2021, vilket motsvarar en nivåhöjning på 11 miljarder. För att nå resultatet på 1 procent behövs åtgärder på 39 miljarder kronor.

Finansieringsgapet kräver effektiviseringar

Det starka verksamhetsstrycket och en väntad försvagning av skatteunderlagsökningen de kommande åren kräver åtgärder på såväl kostnads- som intäktssidan. Det handlar om att integrera invandrare på arbetsmarknaden och om att börja använda smartare metoder i verksamheten.

Effektiviseringar är inget nytt, utan är något som kommunerna alltid arbetar med. Det har också skett stora ambitionshöjningar över tid, det pedagogiska innehållet i förskolan är till exempel avsevärt större nu än för 20 år sedan.

Några exempel på effektiviseringar med hjälp av ny teknik är ansökan om bygglov, fjärrundervisning, flippat lärande inom svenska för invandrare, nattkameror och sensorer inom hemtjänsten, robotar för matning, digital insamling av uppgifter vid ansökan om ekonomiskt bistånd (SSBTEK) och även robotiserad inläsning av ansökan.

Landstingen

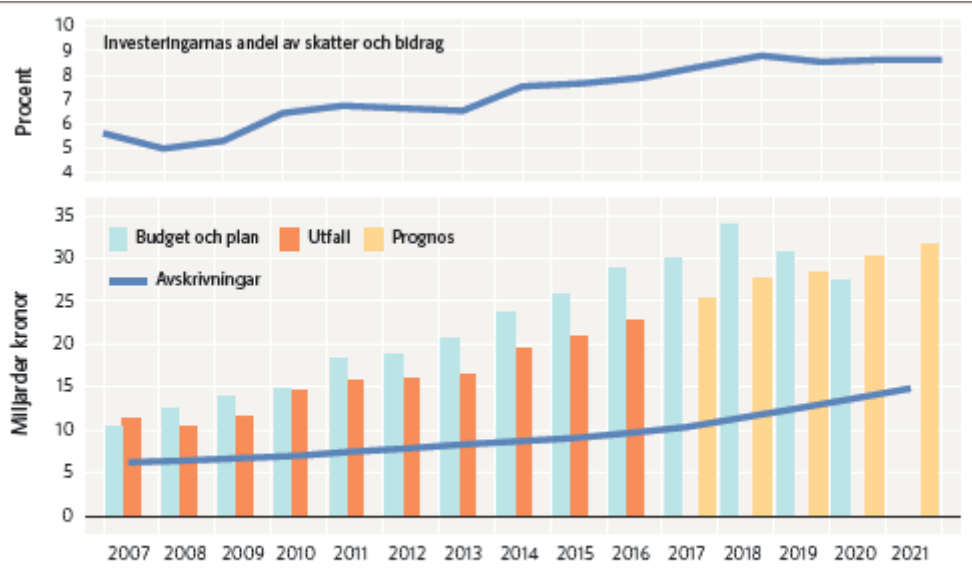
Investeringsstakten ökar i landstingen

Investeringsbehoven är stora även i landstingen under de närmaste åren. Inom hälso- och sjukvården väntar stora investeringar på grund av den växande befolkningen och för att äldre byggnader behöver moderniseras.

Det finns planer på investeringar för 120 miljarder under åren 2017–2020. Inklusive investeringar i de landstingsägda bolagen summerar planerna till drygt 160 miljarder kronor till och med år 2020. I förhållande till budget har genomförandegraden för investeringar i landstingen varit ca 80 procent. Investeringsplanerna i slutet av perioden är ofta underskattade.

Investeringar i landsting och koncern utfall, prognos och plan

Miljarder kronor

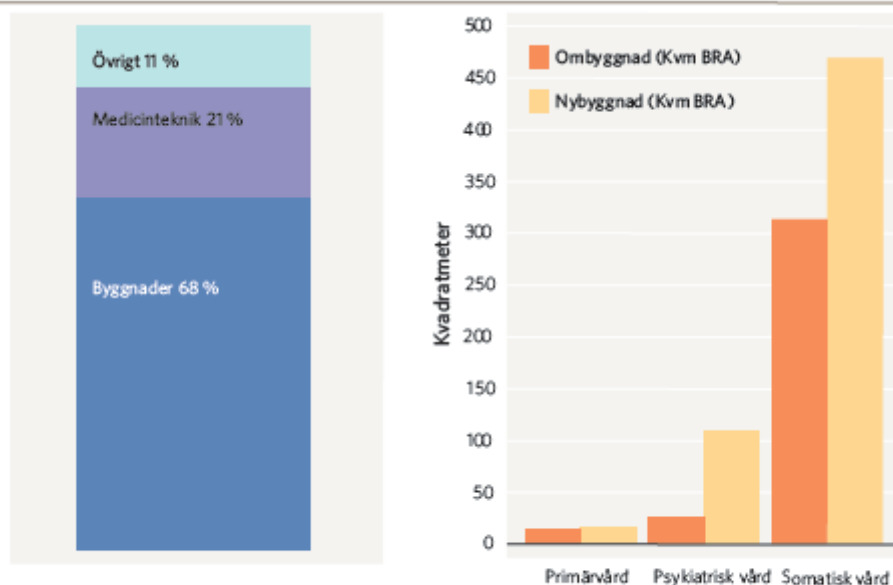


Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Cirka 70 procent av investeringsplanerna inom hälso- och sjukvården gäller byggnader medan medicinteknik står för drygt 20 procent och övriga investeringar 10 procent. De projekt som planeras under åren 2017–2021 och som överstiger 100 miljoner kronor omfattar drygt 950 000 kvadratmeter yta. Det är framför allt nybyggnationer som planeras, men det är också stora investeringar i befintliga sjukhus. Flera landsting planerar att bygga nya enheter för psykiatrisk vård inom de närmaste fyra åren.

Fördelning av investeringsutgifter

Procent och kvadratmeter



Källa: Enkät svar från landstingens ekonomidirektörer.

Landstingens resultat

Åren 2019–2021 minskar ökningstakten av skatteunderlaget. Kostnaderna antas utvecklas i takt med befolkningsförändringarna samt en historiskt skattad kostnads-trend, knappt en procent utöver demografi sett över en konjunkturcykel. Det demografiska trycket leder till en kostnadsökning på 2,2 procent. Med en genomsnittlig prisökningstakt på 2,8 procent per år blir den totala kostnadsutvecklingen i löpande priser 5,0 procent under 2019-2021.

Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring

Bidrag i procentenheter, fasta priser

	Utfall			Prognos		Kalkyl
	08–10	11–13	14–16	2017	2018	2019–2021
Demografiska behov	0,9	0,9	1,3	1,4	1,3	1,3
Övrigt	0,9	1,0	1,7	1,1	0,9	0,9
Total volymförändring	1,8	1,9	3,0	2,5	2,2	2,2

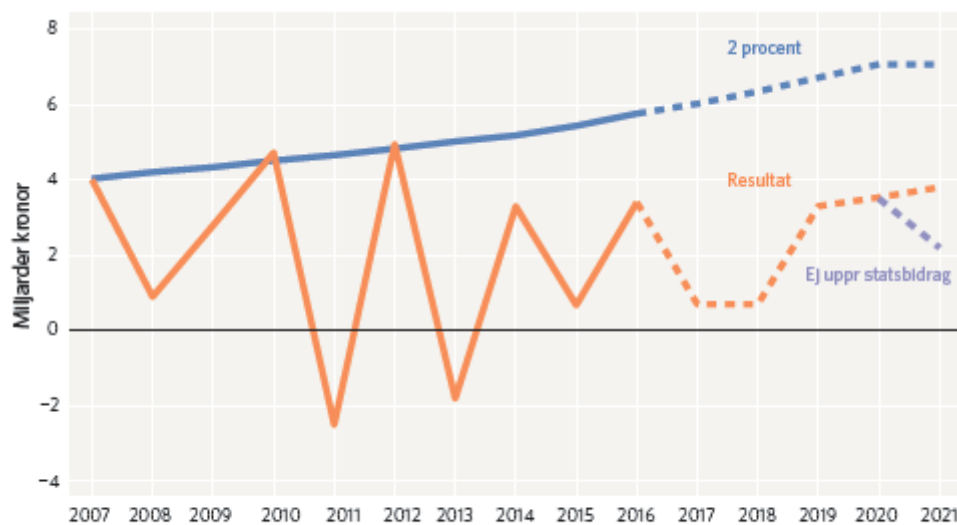
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting

Utöver ökade direkta verksamhetskostnader under kommande år, beräknas pensionskostnaderna öka mycket kraftigt 2018. Det finns ett underliggande kostnads-tryck på pensionerna i landstingen till följd av höga löneökningar för grupper som ligger nära eller över taket för intjänande av förmånpensioner, samtidigt som själva taket ökat långsamt.

I kalkylen målsätts resultatet till en nivå som motsvarar 1 procent av skatter och generella statsbidrag åren 2019–2021.

Landstingens beräknade resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Det krävs effektiviseringar även i landstingen

Historiskt har kostnaderna utöver demografin ökat med i genomsnitt en procent per år i landstingen. Redan till år 2021, uppstår ett gap på cirka 20 miljarder kronor. Det handlar inte enbart om finansieringssvårigheter, utan också om att hitta personal till verksamheten.

Det krävs effektiviseringar i storleksordningen en procent per år för att finansiera behovsökningarna med nuvarande skattenivå. Årliga effektiviseringar av den omfattningen har historiskt endast skett när ny teknik tagits i anspråk. Totalt investerar landstingen drygt 100 miljarder kronor de närmaste åren. Dessa investeringar får inte utgå från oförändrade arbetssätt, för då kommer de framtida driftkostnaderna inte kunna bäras.

En mer digitaliserad hälso- och sjukvård

Hälso- och sjukvården är mitt uppe i ett teknikskifte, där ny teknik i form av digitalisering och artificiell intelligens (AI) skapar helt nya och bättre förutsättningar att ge patienter tillgång till god vård på egna villkor.

Som vid alla betydande teknikskiften är det turbulent och det är inte helt enkelt att förutse vad som håller måttet långsiktigt. Det är i princip fri etablering inom primärvården och i delar av den specialiserade vården, och därtill möjlighet att fritt välja öppen vård i hela landet. Det gör att olika aktörer kan etablera digitala tjänster snabbt och även få tillgång till offentlig finansiering.

Riktade statsbidrag hämmar effektiviseringar

Generella statsbidrag skapar utrymme för utveckling

Generella och värdesäkrade statsbidrag ger kommuner och landsting möjlighet att utforma och prioritera sin verksamhet utifrån lokala förutsättningar. De skapar långsiktighet och utrymme för effektivisering, utveckling och förnyelse. SKL verkar för att statliga medel som tillförs kommunsektorn i första hand bör utgöras av generella statsbidrag.

Riktade statsbidrag styr – men ofta på fel sätt

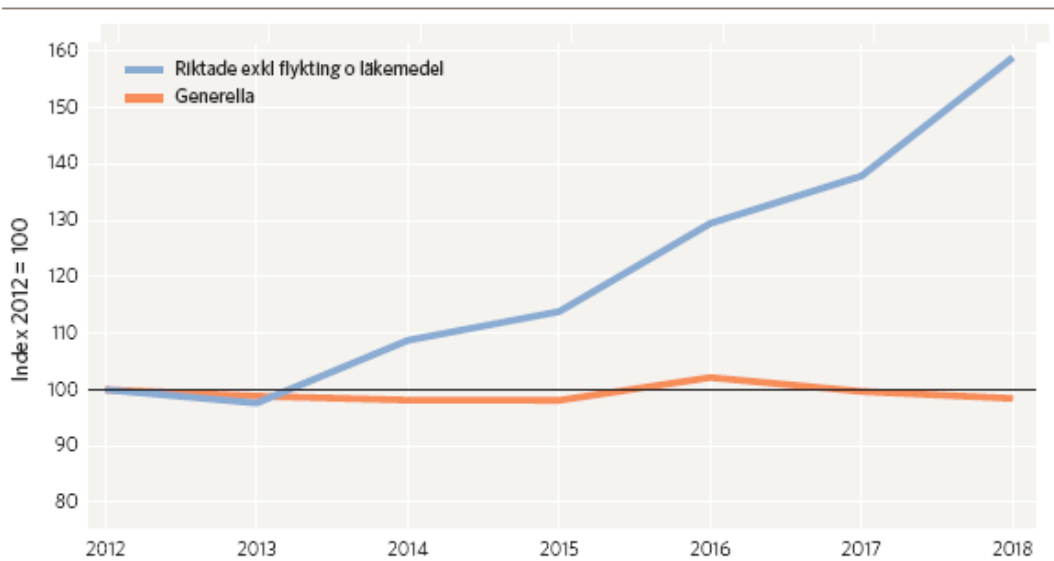
De riktade statsbidragen kan å ena sidan vara värdefulla komplement till de generella bidragen – till exempel i syfte att stödja utvecklingsinsatser. Å andra sidan orsakar riktade bidrag ofta också problem hos mottagarna, genom att de:

- fragmentiserar och flyttar fokus från helhet till delar av verksamheten,
- gagnar kortsiktighet framför ett långsiktigt tänkande och driver kostnader,
- stör pågående effektiviseringsprocesser, till exempel genom bemanningskrav,
- skapar undanträngningseffekter, osäkra planeringsförutsättningar och administration.

Det finns många parallella, riktade statliga satsningar på olika områden, som kan ha olika inriktning, utformning och syfte. Antalet riktade statsbidrag till kommuner och landsting uppgår 2017 till omkring 130 stycken – och antalet har ökat på senare år.

Real utveckling av statsbidrag till kommuner och landsting 2012–2018

Index 2012=100



*2017 och 2018 är prognos.

Källa: Budgetproposition för 2018 samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Under perioden 2012–2018 beräknas de riktade bidragen sammantaget ha ökat reellt med 60 procent till totalt 44 miljarder kronor. De generella bidragen som 2018 beräknas uppgå till 117 miljarder, har varit i stort sett oförändrade.

Större genomslag för ny teknik krävs för att klara de ekonomiska utmaningarna

Möjligheter med digital teknik

Det finns stora, och välgrundade, förhoppningar kring den nya teknik som går under benämningen digitalisering. Det kan på sikt innebära en transformation av hela samhället. Artificiell intelligens och robotar är på stark frammarsch. Därtill kommer framsteg inom flera andra områden som materialteknik, lagringsteknik, energiteknik, genetik och medicinsk teknik, vilka tillsammans med digitalisering har potential att omvandla hela branscher. Vi har redan sett ett antal exempel på ny teknik som är under utveckling, såsom självkörande bilar, robotar som utför komplicerade mekaniska arbetsuppgifter, datorer som kan kommunicera via både tal och skrift, men också datorer som ställer diagnos inom sjukvården. Listan kan göras lång och vittnar om en teknisk revolution med potential att automatisera många arbetsuppgifter som idag sköts av människor. Olika studier indikerar att det finns möjligheter att automatisera många jobb i Sverige¹.

¹ Till exempel *Vartannat jobb automatiseras inom 20 år*, Stiftelsen för strategisk forskning, 2014.

Framtidens fastighetsbehov

Ekonomi

Rapporten ingår som ett kapitel i antologin Framtidens fastighetsbehov, som ser framåt inom ett tiotal viktiga ämnesområden, så som bland annat demografi, vård, skola, klimat och digitalisering.

Det är en tydlig trend för kommuner, landsting och staten att det nu görs stora investeringar och så kommer det att fortsätta de närmaste åren. För att kunna göra rätt prioriteringar krävs en god bild av det framtida fastighetsbehov.

Upplysningar om innehållet
Fredrik Holmström, fredrik.holmstrom@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2018
ISBN: 978-91-7585-676-6
Text: Fredrik Holmström, fredrik.holmstrom@skl.se
Illustration: Sveriges Kommuner och Landsting
Produktion: Birgitta Granberg, Sveriges Kommuner och Landsting