

VD stab
Annika Wallenskog

Statsrådet Elisabeth Svantesson
Statsrådsberedningen
Finansutskottets kanslichef Mikael Åsell

Hemställan – stöd för att hantera ekonomin i kommuner och regioner

Kommunsektorns ekonomiska förutsättningar påverkas kraftigt av inflationen och den lägre tillväxten de närmaste åren. Andra faktorer som påverkar förutsättningarna är bland annat de aviserade minskningarna av statsbidrag inför 2023. Urholkning av skatteunderlaget till följd av pris- och löneökningar och den demografiska utvecklingen blir konsekvensen om de generella statsbidragen skulle förbli nominellt sett oförändrade.

Samtidigt som förutsättningarna hastigt förändras måste kommuner och regioner förhålla sig till det regelverk som finns för den ekonomiska förvaltningen som genom sitt ettårsfokus och strama krav på balans mellan intäkter och kostnader kan medföra att sektorn vidtar åtgärder som förstärker den lågkonjunktur vi ser framför oss. Det är nu tillfälle att använda kommuner och regioner kontracykliskt för att dämpa den väntade konjunkturedgången.

Bakgrund till resultatförsämringen

Trots en mycket stark ekonomi 2020, 2021 och beräknat höga resultat 2022 kommer den försämrade konjunkturen och inflationen att påverka kommunernas och regionernas resultat kraftigt till år 2023. Enligt nuvarande bedömning kommer det reala skatteunderlaget att minska kraftigt. Även om SKR endast räknat med en mild lågkonjunktur ligger nivån för det reala skatteunderlaget under trend för hela SKR:s beräkningsperiod, Dvs. fram till och med 2025.. Det innebär att kommuner och regioner måste arbeta med besparingar och neddragningar, även på sikt. Men de närmaste två åren är mest utmanande. Om kostnaderna ökar i takt med förväntade pris och löneökningar så väntar årliga underskott i sektorn på nivåer kring 20 - 30 miljarder de kommande åren. Skillnaderna mellan kommunernas resultat förväntas bli mycket stora, medan alla regioner beräknas gå med stora underskott.

Skatteunderlaget minskar realt sett

Till följd av den försvagande konjunkturen beräknas kommunernas och regionernas skatteunderlag öka långsammare än normalt. 2023 minskar det reala skatteunderlaget med 2,7 procent och ligger kvar på en minskad real skatteunderlagsnivå 2024 på mer än minus 2 procent. Det är andra gången under 2000-talet som skatteunderlaget minskar realt sett. Förra gången var efter IT-kraschen i början av 00-talet, men då var minskningen inte lika omfattande. Enligt nuvarande beräkningar kommer det reala skatteunderlaget inte upp till den trendmässiga nivån under hela den återstående beräkningsperioden

Pensionskostnaderna dubblas från 60 till 120 miljarder till 2024

Kommunernas och regionernas pensioner och pensionsskuld, på ca 500 miljarder kronor (inklusive ansvarsförbindelse), värdesäkras med prisbasbelopp och skrivs upp med RIPS-ränta. Prisbasbeloppet för 2023 är 8,7 procent och RIPS-räntan 1 procent. Enligt nuvarande beräkningar kommer prisbasbeloppet även för 2024 ligga på en nivå över 7 procent, då det baseras på KPI i juni året innan.

Regionerna påverkas i väsentligt högre grad än kommunerna, då de har fler anställda med höga löner och förmånsbestämd pension, vilket innebär att kommunerna har en skuld till dessa anställdas kommande pensionsutbetalningar.

Värdesäkring av pensionsskulden är inget nytt utan ska, liksom tidigare år, kompensera nuvarande och kommande pensionärer för kostnadsökningar. Det höga prisbasbeloppet 2023 innebär dock att kostnaderna för sektorns pensioner ökar med ca 35 miljarder 2023, jämfört med 2022. Till 2024 ökar pensionskostnaderna med ytterligare ca 15 miljarder utifrån kalkyler för 2024 års prisbasbelopp.

I syfte att få en övergång till avgiftsbestämda pensioner har SKR och fackföreningarna slutit ett pensionsavtal under 2021. Detta blev relativt kostsamt för sektorn, men är nödvändigt för att skulden inte ska fortsätta växa och för att säkra sektorns fortsatta attraktivitet som arbetsgivare. Den totala årliga kostnaden för det nya pensionsavtalet är ca 10 miljarder kronor sammantaget för kommuner och regioner, från och med 2023. Tanken med avtalet är att på längre sikt få mer förutsägbara pensionskostnader samtidigt som pensionärerna kommer att få högre pensionsavsättningar och därmed möjlighet till högre pensioner.

Sammantaget innebär det att kommunernas och regionernas pensionskostnader ökar från 60 miljarder år 2022 till 120 miljarder år 2024. Kostnaden fördelas med ungefär hälften på kommunerna och hälften på regionerna.

Andra effekter av inflationen

Den allmänna inflationsuppgången påverkar regioner och kommuner i hög grad. Kostnaderna för ekonomisk bistånd kommer att öka kraftigt för 2023, vilket klargörs i samband med att socialbidragsnormen beslutas i november. Livsmedelsprisernas

ökning med 14 procent jämfört med för ett år sedan, påverkar kostnaderna för den mat som serveras inom äldreomsorg, skola, förskola och sjukhus. De kraftigt ökande kostnaderna för energi och drivmedel påverkar kostnaderna för uppvärmning, gatubelysning, transporter, snöröjning, mm. Från och med 2023 kommer alla de avtal som kommuner och regioner tecknat att öka med olika index. De gäller exempelvis hyror, städning, IT-kostnader mm.

Kostnaderna för kollektivtrafiken beräknas också öka kraftigt, vissa kollektivtrafikbolag har beräknat sina kostnadsökningar på ca 20 procent med anledning av dyrare el och drivmedelskostnader.

Inom kommunernas allmännyttiga bolag kommer kostnaderna att öka kraftigt beroende på ökade energipriser och högre räntor och en mycket stor andel allmännyttiga bolag riskerar att få underskott, då det är svårt att höja hyrorna i motsvarande grad som kostnaderna ökar.

Kraftig ökning av räntekostnaderna

Kommuner och regioner har en låneskuld på ca 800 miljarder kronor, vilket är lån till egen verksamhet och till de kommunala bolagen. En räntenivå på tre procent medför räntekostnader på ca 24 miljarder, av vilket en stor del utgör ökade kostnader. Räntebindningstiderna är relativt korta, då många kommuner och regioner haft minusränta när de lånat kort. Det innebär snabbt ökade räntekostnader på lånen.

Statsbidragen minskar

Enligt den information som kommuner och regioner för närvarande har kommer statsbidragen att minska med mer än 11 miljarder från 2022 till 2023. Det är pandemirelaterade statsbidrag som upphör. Bidragen avser bland annat 6 miljarder för uppdämda vårdbehov och uppskjuten vård, medel som regionerna fått använda fritt. 1 miljard avser minskat resande i kollektivtrafik och 1 miljard är medel för att komma ikapp inom skolan efter pandemin. Det är främst regionerna som påverkas av de minskade bidragen.

Även de generella statsbidragen minskar reellt sett till följd av den snabbare kostnadsökningen. De generella statsbidragen var 2022 152 miljarder kronor. Den beräknade sammantagna prisökningen i kommunsektorn mellan 2022 och 2023 är 6 procent, till detta kommer den ökade demografin som motsvarar ca 0,5 procent. Den reala minskningen av statsbidragen till följd av detta blir därmed 10 miljarder.

Regelverk – underskott ska återställas inom tre år

Dagens regelverk gällande den ekonomiska förvaltningen finns i kommunallagens 11 kapitel. Utgångspunkten är att kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. När begreppet god ekonomisk hushållning infördes konstaterade lagstiftaren att kommuner och regioner ibland kan behöva använda sin

förmögenhet på ett friare sätt än vad som följde av den tidigare förmögenhetsskyddsbestämmelsen som togs bort i och med 1992 års kommunallag.

Intäkterna ska överstiga kostnaderna

Enligt regelverket fastslås att budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna och att ett negativt balanskravsresultat i bokslutet ska återställas inom tre år.

Undantag från att återställa resultatet

Undantag får göras genom att använda medel från resultatutjämningsreserv eller om det finns synnerliga skäl. Synnerliga skäl anges i förarbetena vara att regionen eller kommunen har en stark finansiell ställning. Fullmäktige får alltså besluta om en budget i obalans eller att en reglering av ett negativt balanskravsresultat i bokslutet inte ska göras om det finns synnerliga skäl.

Stark finansiell ställning är ett otydligt begrepp men i prop. 2003/2004:105 ("God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting") anges att om en kommun eller region efter en grundlig finansiell analys kommer fram till att man har ett eget kapital som överstiger rimliga krav på finansiell handlingsberedskap bör beslut kunna fattas om att det egna kapitalet kan minskas på ett planerat sätt, allt med iakttagande av god ekonomisk hushållning.

Svårt att påvisa stark finansiell ställning

Hälften av regionerna hade negativ soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensioner vid 2021 års bokslut. Soliditeten varierade för olika regioner på mellan -65 till +27 procent, med ett snitt på -4 procent. Detta innebär att det kan vara svårt för samtliga regioner att hänvisa till en stark finansiell ställning. Samtidigt har utvecklingen under senare år varit positiv, 2014 hade 20 av 21 regioner negativ soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensioner.

Även kommunerna har stärkt sin genomsnittliga soliditet inklusive ansvarsförbindelsen sedan 2018 från 17,9 procent till 25,6 procent, då de flesta kommuner har haft överskott 2020 och 2021.

Användande av Resultatutjämningsreserv

Utöver att åberopa synnerliga skäl finns enligt regelverket möjlighet att disponera medel från Resultatutjämningsreserv, RUR. Syftet med RUR är att utjämna intäkter över en konjunkturcykel, dvs. grundtanken är att kompensera för vikande intäkter och inte för ökade kostnader. 13 regioner har satt av 10 miljarder i RUR och 203 kommuner har satt av 30 miljarder till RUR.

Kommuner och regioner med svag ekonomi har vare sig RUR eller stark finansiell ställning

Det är stora skillnader på hur mycket kommunerna och regionerna haft möjlighet att sätta av i RUR, varför de belopp som reserverats skiljer sig stort. Många som har svag soliditet har heller inte haft ”råd” att reservera medel till resultatutjämningsreserv.

Regelverk med ettårsfokus skapar en orimlig situation

Kopplat till den ambition som fanns när kravet på god ekonomisk hushållning och möjligheten att ”använda sin förmögenhet på ett friare sätt” infördes så ser vi idag hur balanskravets ettårsfokus och grundtanken med RUR som utjämnare av intäkter över en konjunkturcykel blir kontraproduktivt i ett läge där vi har en situation med en lågkonjunktur som till stor del beror på kostnadsökningar genom inflation.

Skillnad mot finanspolitiskt ramverk för offentlig sektorn

Kommunallagen skiljer sig från det finanspolitiska ramverk som gäller för den offentliga sektorn som helhet, där det finansiella sparande mäts över en konjunkturcykel. Regioner och kommuner är betydligt mer ”fastlåsta” i enskilda år, och måste återställa underskott som uppstår varje enskilt år oavsett hur ekonomin sett ut tidigare år. Återställande kan under vissa omständigheter göras på längre sikt än tre år, men icke desto mindre måste det återställas, om inte den finansiella ställningen är stark. Detta lägger ytterligare ”sten på bördan” för kommuner och regioner som redan har stora krav på effektiviseringar kommande år beroende på den demografiska utvecklingen och andra utmaningar. Regionerna har dessutom vård kvar att återställa efter pandemin.

Regelverket måste förändras

Kommunsektorn är beredd att ta ansvar för sin ekonomi och ambitionen är att ha en god ekonomisk hushållning på kort och lång sikt. Regelverket måste dock ge förutsättningar att parera situationer som inte kunnat förutses så att sektorn kan undvika åtgärder som påverkar samhällsekonomin negativt genom att fungera procykliskt och förstärka en konjunkturedgång bara för att regelverket inte ger tillräcklig flexibilitet. Vi kan också konstatera att de förslag om ändringar som lämnades i betänkandet ”En god kommunal hushållning” (SOU 2021:75) inte skulle ha bidragit till en lösning av de problem vi står inför idag, snarare tvärtom.

Kostnadsminskningar

Kostnadsminskningar kommer att krävas men försvåras av det kraftigt ökade kostnadsläget. Vidtagna åtgärder ger inte samma effekt när inflationen är hög.

Om kommuner och regioner tvingas genomföra stora uppsägningar, alternativt höja skatterna kan detta förstärka den konjunkturedgång som inletts.

Skattehöjningar

Ett nollresultat motsvarar en genomsnittlig skattehöjning i regionerna på mer än 50 öre. Förutsättningarna skiljer sig dock åt. För vissa regioner skulle en skattehöjning på en krona eller mer behövas för att få ett nollresultat. För kommunerna är det svårare att ange en siffra då förutsättningarna skiljer sig så mycket åt.

Konjunktoreffekt

Om kommuner och regioner tvingas genomföra stora uppsägningar, alternativt höja skatterna kan detta förstärka den konjunkturedgång som inletts. Sektorn bör i stället utgöra ett verktyg för att mildra konjunkturedgången.

Bråttom med besked

Eftersom kommuner och regioner snart måste fastställa budgeten för 2023 är situationen för många kommuner och regioner akut. Vi menar också att läget främst beror på yttre faktorer som det inte kunnat förväntas finnas beredskap för.

Hemställan

Bibehåll real nivå på statsbidragen

SKR ser i första hand att staten skyndsamt behöver klargöra statsbidragens storlek avseende 2023 för att skapa planeringsförutsättningar i arbetet med kommunernas och regionernas budgetar. Med en bibehållen real nivå på statsbidragen skulle kommuner och regioner få större möjlighet att hantera den uppkomna situationen.

Stötta särskilt utsatta kommuner och regioner

Kommuner med särskilt svåra ekonomiska förutsättningar måste kunna få hjälp om situationen blir ohållbar. Genom att följa utvecklingen noga i kommunerna bör staten kunna bidra med ekonomiskt stöd till de mest utsatta.

Ge även kommuner och regioner stöd för höga elkostnader

Hur mycket kommunerna drabbas av de höjda elpriserna skiljer sig åt. Dels beroende på vilket elområde de befinner sig i och dels om och när och hur elavtal tecknats. Liksom hushåll och företag kan få stöd till följd av höga elpriser bör även kommuner och regioner kunna få det.

Minska regelkrångel och ge statsbidragen generellt

De riktade statsbidragen skapar ett ineffektivt resursutnyttjande. Genom att klustra bidrag och ge dem mer generellt till kommuner och regioner kan omfattande resurser frigöras. Med de ekonomiska förutsättningar som kommuner och regioner nu har är det inte läge att använda de offentliga resurserna så ineffektivt som riktade statsbidrag medför. Myndigheter bör även ges i uppdrag att se över hur de kan minska den administrativa bördan för kommuner och regioner.

Samverka med sektorn för att hitta effektiva lösningar

Dialog måste föras mellan staten och kommunsektorn för att gemensamt hitta både kortsiktiga och långsiktiga lösningar som kan hantera situationen. Även de begränsningar som finns i dagens regelverk för den ekonomiska förvaltningen och möjligheten att ge sektorn mer långsiktiga och stabila planeringsförutsättningar bör lösas.

Ändra balanskravet i kommunallagen

Det behövs ett regelverk som, inom ramen för grundkravet på god hushållning, ger kommuner och regioner möjlighet att hantera sin ekonomi på ett ansvarsfullt sätt, ett regelverk som bygger på ett ansvarstagande kommunalt självstyre med stabila planeringsförutsättningar i enlighet med vad som uttrycks i budgetpropositionen (Prop. 2021/22:1):

”Statens styrning ska präglas av tillit till kommuner och regioner. Den statliga styrningen behöver skapa utrymme för regional och lokal anpassning samt effektivisering. Det är ett gemensamt ansvar för staten, kommunerna och regionerna att skapa goda förutsättningar för att nå målsättningen om en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet i hela landet.”

En förändring av regelverket bör genomföras i samverkan med sektorn.

Sveriges Kommuner och Regioner

Peter Danielsson

Ordförande SKR

Anders Henriksson

2:e vice ordförande SKR