

Ekonomirapporten.

OM KOMMUNERNAS OCH LANDSTINGENS EKONOMI
- APRIL 2013

Sveriges Kommuner och Landsting

Ekonomirapporten April 2013

2013



Ekonomirapporten.

OM KOMMUNERNAS OCH LANDSTINGENS EKONOMI
- APRIL 2013

Redaktörer

Jessica Bylund tfn 08-452 77 18

Annika Wallenskog tfn 08-452 77 46

Upplysningar om innehållet

Stefan Ackerby tfn 08-452 77 28 (god ekonomisk hushållning)

Jessica Bylund tfn 08-452 77 18 (läkemedel)

Per-Lennart Börjesson tfn 08-452 77 55 (samhällsekonomi)

Jonas Eriksson tfn 08-452 78 79 (landstingens ekonomi)

Anders Folkesson tfn 08-452 73 37 (utjämning, appendix, sektorn i siffror)

Håkan Hellstrand tfn 08-452 78 19 (samhällsekonomi, arbetsmarknad)

Madeleine Holm tfn 08-452 77 87 (kommunernas ekonomi)

Mats Kinnwall tfn 08-452 73 55 (chefekonomens sammanfattning)

Anna Kleen tfn 08-452 77 62 (offentliga finanser)

Bo Legerius tfn 08-452 77 34 (skatteunderlag, kollektivtrafik)

Per Sedigh tfn 08-452 77 43 (demensföreskrifter, RUR)

Siv Stjernborg tfn 08-452 77 51 (pensioner)

Peter Sjöquist tfn 08-452 77 44 (kostnader för LSS)

Annika Wallenskog tfn 08-452 77 46 (chefekonomens sammanfattning)

Signild Östgren tfn 08-452 77 45 (gymnasieskolan)

Sveriges Kommuner och Landsting

118 82 Stockholm Besök Hornsgatan 20

Tfn 08-452 70 00 Fax 08-452 70 50

www.skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting

1:a upplagan, april 2013

Grafisk form och produktion Elisabet Jonsson

Omslagsillustration Jan Olsson Form & illustration AB

Diagram Håkan Hellstrand

Tryck Linköpings Tryckeri AB

Papper Skandia 2000 White 240 gr (omslag), Maxioffset 120 gr (inlaga)

Typsnitt Chronicle och Whitney.

ISBN 978-91-7164-700-9

ISSN 1653-0853

Förord

Ekonomirapporten belyser landstingens och kommunernas ekonomiska situation och förutsättningar samt den samhällsekonomiska utvecklingen på några års sikt. Den ges ut av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) två gånger per år. Kalkylerna i denna utgåva avslutades den 16 april. De sträcker sig fram till år 2016.

År 2013 räknar vi med att sektorns resultat kommer att ligga runt noll. Resultatet försvagas av att pensionsskulden måste omvärderas vilket försämrar sektorns resultat med 11 miljarder kronor. För att nå ett resultat på knappt 8 miljarder år 2016 räknar vi med att skatten höjs med 44 öre och att statsbidragen ökar med närmare 12 miljarder.

Sedan några år samlar vi de diagram och tabeller som har brukat presenteras i *Ekonomirapportens* Appendix på vår webbplats www.skl.se. Besök gärna sidan **Sektorn i siffror** där aktuella uppgifter finns om kommunernas och landstingens samlade kostnader och intäkter fördelade efter verksamhet respektive kostnadsslag, samt resultaträkningar, avgiftsfinansieringsgrad, en sammanställning av statsbidragen och volymutvecklingen. Nytt är några diagram över befolkningens utveckling i olika åldersgrupper.

Rapporten är utarbetad av tjänstemän inom förbundets sektion för ekonomisk analys. Rapporten är en tjänstemannaprodukt och har inte varit föremål för politiskt ställningstagande.

De personer som har deltagit i arbetet och som kan svara på frågor framgår av förteckningen på sidan 2. Även andra medarbetare inom Sveriges Kommuner och Landsting har bidragit med fakta och värdefulla synpunkter. Jag vill rikta ett varmt tack till alla som deltagit i framtagandet av denna rapport samt till de kommuner och landsting som bidragit med underlag till rapporten!

Stockholm i april 2013

Annika Wallenskog

Sektionen för ekonomisk analys

Innehåll

5	Chefekonomens sammanfattning
9	Samhällsekonomin
9	Splittrad internationell konjunktur
12	Svensk ekonomi mot bättre tider
16	Svag arbetsmarknad ger låga löne- och prisökningar
19	Skatteunderlaget växer fortsatt starkt
22	Offentliga finanser i god ordning
25	Kommunernas ekonomi
25	Tillfälliga tillskott ger återigen ett högt resultat
27	God planering kräver information om intäkternas utveckling
28	Kostnaderna ökar utöver pris- och löneökningar
29	Ökade kostnader för pensioner
29	Finansnettot bidrar till kommunernas finansiering
30	Utmaningar och förutsättningar framöver
32	Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan
33	Socialstyrelsens demensföreskrifter
34	Kommunernas ekonomi 2013-2016
41	Landstingens ekonomi
41	Resultatet påverkas av tillfälliga poster
43	En tillbakablick på de senaste tio åren
46	Landstingens utmaningar framöver
48	Landstingens ekonomi 2013-2016
55	Appendix

Chefekonomens sammanfattning

Trots en långsam återhämtning av ekonomin efter finanskrisen ökar kommunsektorns reala skatteintäkter i förhållandevis god takt. Ändå försvagas resultaten i kommun- och landstingssektorn. I år räknar vi med ett nollresultat, främst som en följd av att den låga räntan gör det nödvändigt att omvärdera pensionskulden. Nästa år räknar vi med ett nollresultat i landstingen och ett litet överskott i kommunerna.

Åren därefter innebär de allt större demografiska utmaningarna och de stora investeringsbehoven att sektorn inte klarar plusresultat utan skattehöjningar och ökade statsbidrag.

Efter turbulensen på de finansiella marknaderna under 2011 och det första halvåret 2012 har ett tilltagande lugn infunnit sig. Världens börser har stigit påtagligt samtidigt som räntorna i de krisdrabbade länderna i Sydeuropa har fallit kraftigt. Ett ytterligare tecken på stabilisering var stigande räntor i »säkra hamnar« som Tyskland, Sverige med flera. Krympande ränteskillnader mellan »svaga« och »starka« ekonomier speglade till stor del minskande oro för de krisande länderna.

Hand i hand med stabiliseringen på de finansiella marknaderna kunde vi under hösten och vintern också notera att ledande konjunkturindikatorer stabiliserades och började stiga i Europa. Även i USA spirade optimismen om att den svaga avslutningen på 2012 främst var en tillfällig effekt av bromsade offentliga utgifter kopplade till diskussionen om budgetstupet under hösten. Utvecklingen togs som intäkt för att den globala konjunkturen nu bottnat.

De senaste månaderna har emellertid tvivlen åter ökat om hållbarheten och kraften i den globala konjunkturuppgången. De ledande indikatorerna har slutat att stiga och i delar av Europa till och med börjat att falla tillbaka mot höstens bottennivåer. Allt pekar på att ekonomin i Eurozonen har fortsatt att backa under början av 2013 och just nu tyder ingenting på en snabb vändning till det bättre. De grundläggande problemen för Eurozonen är långt ifrån över. Även i USA har uppgången i ledande indikatorer brutits, åtminstone tillfälligt. På samma gång finns dock andra mer positiva signaler från

USA, i form av en relativt snabb återhämtning på fastighetsmarknaden och god investeringsvilja hos företagen, som indikerar att konjunkturuppgången fortsätter om än i måttlig takt.

Den samlade effekten av de senaste månadernas ekonomiska nyheter har varit att den globala ränteuppgången vänts till nedgång samtidigt som konjunktur känsliga råvarupriser fallit ordentligt. Den sista tiden har vi även kunnat se tecken på att den starka börsutvecklingen från början av året börjat tappa lite kraft.

Sammantaget finner vi ingen anledning att dramatiskt ändra vår syn på den globala konjunkturen jämfört med tidigare prognos. En aldrig tidigare skådad penningpolitisk stimulans världen över bådär för en gradvis men svag återhämtning trots de mycket stora underliggande problemen som kvarstår i kölvattnet av finanskrisen.

Sverige står sig ganska väl

För Sveriges del innebär den mediokra omvärldsbilden att vi inte kan hoppas på någon stark tillväxtimpuls från exporten kommande år. Samtidigt har de svenska hushållen goda finansiella förutsättningar: även om skuldsättningen är hög är hushållen förhållandevis förmögna då sparkvoten är hög, de flesta har jobben kvar och inkomstutvecklingen är god samtidigt som räntorna förväntas förbli låga.

Dessutom behöver inte svenska hushåll frukta kraftiga finanspolitiska åtstramningar i form av nedskärningar och/eller skattechöjningar de kommande åren eftersom de svenska offentliga finanserna är i förhållandevis gott skick. Med de antaganden vi gör kommer den offentliga sektorn 2016 ha ett överskott på 0,6 procent av BNP vilket visserligen innebär att överskottsmålet inte riktigt uppnås. Skulle konjunkturer ta en svagare bana än förväntat finns det ändå ett visst utrymme för finanspolitisk stimulans, något som de flesta andra länder inte har. Tryggheten i att ekonomin inte riskerar att förödas av åtstramningar bidrar till att hushållen känner sig trygga och därmed mer konsumtionsbenägna än i många andra länder. En osäkerhet i sammanhanget är naturligtvis det stundande Riksdagsvalet 2014 där det ännu är höljt i dunkel vilka eventuella stimulanser de olika parlamentariska alternativen kan tänkas föreslå. Denna osäkerhet gäller naturligtvis även åtgärder som kan ha betydelse för ekonomin inom den kommunala sektorn.

Vi räknar med att slutresultatet av en svag omvärld men med goda villkor för svenska hushåll, blir en medioker svensk konjunktur de kommande åren. BNP förväntas växa med 1,5 procent under 2013 för att sedan accelerera till 2,5 procent 2014. För de följande åren räknar vi med en gradvis normalisering där samhällsekonomisk balans uppnås under loppet av 2016.

Den relativt svaga BNP-tillväxten under 2013 innebär att sysselsättningen bara ökar marginellt i år för att ta lite mer fart 2014 när produktionen börjar accelerera. Svag sysselsättningsökning i kombination med fortsatt växande arbetsutbud innebär även att arbetslösheten håller sig kring 8 procent under 2013 för att börja falla först under 2014.

Den höga arbetslösheten och låga resursutnyttjandet innebär att inflationstrycket förblir lågt. Trots att inflationen kan förväntas understiga Riksbankens inflationsmål under en stor del av prognosperioden räknar vi inte med någon ytterligare räntesänkning. Riksbankens fokus på hushållens skuldsättning sätter stopp för ytterligare stimulanser. En första räntehöjning lär dock dröja till en bra bit in i 2014.

Förhållandevis goda intäkter för den kommunala sektorn

Trots en ganska blek konjunkturbild räknar vi att det reala skatteunderlaget växer i hyfsat god takt 2011–2016. För 2013 räknar vi med en nominell tillväxt i skatteunderlaget med 3,6 procent¹ och för 2014 3,2 procent. Korregerat för pris- och kostnadsutvecklingen innebär det att det reala skatteunderlaget växer med 1,5 procent 2013 och 0,8 procent 2014.

Men svag resultatutveckling

Vi räknar med att sektorns resultat i år kommer att ligga runt noll. Landstingen beräknas få ett sammantaget negativt resultat motsvarande nästan 5 miljarder kronor och kommunerna beräknas få lika mycket plus. Resultatet försvagas av att pensionsskulden återigen måste omvärderas på grund av det rådande låga ränteläget. För landstingen, som har fler anställda med inkomster över tak, blir kostnadspåverkan större och förändringen försämrar landstingens resultat med 8 miljarder. Kommunerna får en försämring med 3 miljarder.

Till år 2014 försvagas de underliggande resultaten ytterligare i både kommuner och landsting. Ett skäl till denna utveckling är att vi inte räknar med att kommunsektorn tillförs nya statsbidrag. Detta är ovanligt särskilt med tanke på att 2014 är ett valår. Vi väljer dock att inte göra någon prognos på regeringens politik. Utan resultatpåverkande faktorer som exempelvis pensionsskuld förändringar blir det ändå ett litet överskott på knappt 4 miljarder kronor 2014, som helt och hållet ligger på kommunerna. Då räknar vi ändå med att kommunerna och landstingen är återhållsamma och att kostnaderna endast ökar med 1,3 procent i fasta priser, vilket är en betydligt långsammare takt än historiskt. (Se avsnittet »Statsbidrag till kommuner och landsting« om våra antaganden.) Trots den relativt skapliga ökningen av de reala skatteintäkterna framöver räcker de ändå inte till för att klara de förväntade kostnadsökningarna i sektorn de närmaste åren.

För att nå ett resultat på knappt 8 miljarder år 2016 räknar vi med att statsbidragen ökar med närmare 12 miljarder kronor och att kommun- och landstingsskatten totalt sett höjs med 44 öre, jämfört med dagens nivå. Detta resultat motsvarar endast en procent av skatter och statsbidrag, alltså en bra bit under 2-procentmålet. Bedömningen är dock att kommunerna och landstingen inte prioriterar att göra de kostnadsanpassningar som skulle krävas för att nå ett resultat på 2 procent utan att många nöjer sig med svagare resultat för att bibehålla och utveckla en god välfärd under perioden.

Utän höjda statsbidrag, men med skattehöjningar enligt ovan, kommer resultatet successivt att försvagas och redan år 2015 blir det negativt.

Trycket från befolkningsförändringar ökar

Framöver väntar allt större demografiska utmaningar för välfärdssektorn. Landstingen har visserligen redan haft ett högt tryck från förändringar i demografin under några år, men kommunerna har under en lång period haft ett relativt lågt demografiskt tryck. Under de närmaste åren kommer dock kommunerna att behöva anpassa sina verksamheter mot en allt större andel äldre och unga, relativt personer i arbetsför ålder. Detta är en av anledningarna till att kostnaderna beräknas öka i en förhållandevis hög takt framöver. De sista åren i vår kalkylperiod, 2015 och 2016, räknar vi med att kostnaderna kommer att öka med mer än 1,8 procent per år i fasta priser i sektorn som helhet. Det innebär att kostnaderna ökar betydligt snabbare än skatteintäkterna.

Resultatpåverkande faktorer

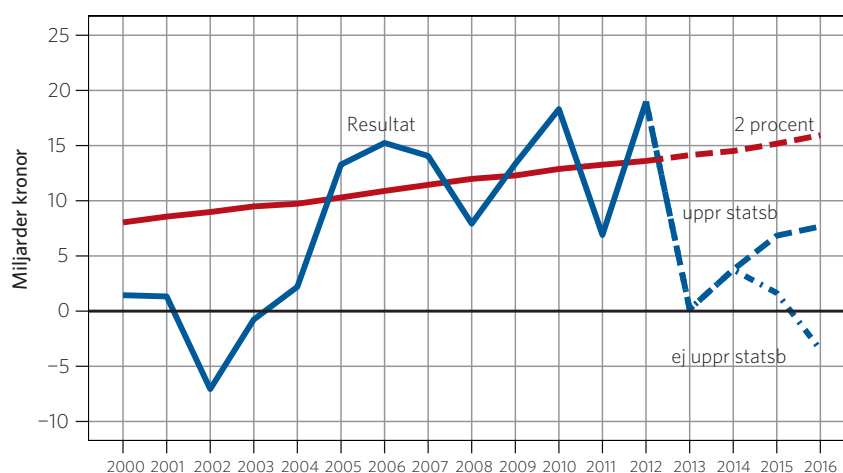
I våra prognoser har vi inte räknat med några ytterligare resultatpåverkande faktorer. Under flera av de senaste åren har AFA Försäkring återbetalat tidigare inbetalda premier. Om AFA Försäkring skulle återbeta- la även 2005 och 2006 års inbetalda premier skulle resultatet förbättras med 11 miljarder, varav 8 miljarder avser kommunerna.

1. Exklusive regelförändringar.

Vi räknar med att sektorns resultat i år kommer att ligga runt noll. Resultatet försvagas av att pensionsskulden återigen måste omvärderas vilket försämrar sektorns resultat med 11 miljarder kronor. Till år 2014 försämras de underliggande resultaten ytterligare i både kommuner och landsting, som utan resultatpåverkande faktorer, blir ett litet överskott på 4 miljarder. Vi räknar med att statsbidragen måste öka med 12 miljarder och att skatten måste höjas med 38 öre i landstingen och 6 öre i kommunerna jämfört med dagens nivå för att nå ett resultat på 7,7 miljarder till 2016, vilket motsvarar ett resultat en bra bit under 2-procentsmålet.

Diagram 1 • Resultat i kommuner och landsting

Procent och miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Stora investeringar påverkar både kostnader och skuldsättning

Många skolor, sjukhus, simhallar, vatten- och avloppsanläggningar är byggda under 1960–1980-talen och är nu i behov av kraftiga renoveringar eller ombyggnationer. Under en rad år har investeringarna, räknat i löpande priser, ökat kraftigt och vi ser att denna trend försätter och till och med tilltar. Investeringsnivån beräknas därmed bli fördubblad under en tioårsperiod, och 2014 räknar vi att investeringarna ligger runt 70 miljarder kronor.

Den höga investeringstakten är en utmaning för sektorn på två sätt både i form av ökade kostnader och ökad skuldbörda. Sektorns kostnader ökar i form av avskrivningar på investeringarna. Vi räknar med att även dessa kommer att ha fördubblats under en tioårsperiod, till 40 miljarder kronor.

I och med att nivån på avskrivningarna är betydligt lägre än investeringarna så krävs att resultatet ligger på en nivå som speglar mellanskillnaden mellan avskrivningarna och investeringsnivån, det vill säga runt 30 miljarder kronor för sektorn som helhet för att kunna finansiera investeringarna med egna medel. Alternativet, som är det vanliga i kommuner och landsting, är att låna pengar till sina investeringar, eller att förbruka sina likvida medel. Detta innebär att den höga investeringsnivån även ökar skuldsättningen i sektorn.

Avbetalningar på gamla pensionsskulden fortsätter några år

En tredje stor utmaning för sektorn under de kommande åren är den fortsatta avbetalningen på den gamla pensionsskulden samtidigt som man har pensionskostnader även för dagens anställda. Kostnaderna för utbetalningar av den gamla pensionsskulden nästan fördubblas i sektorn, från 9,5 till 17,5 miljarder kronor, mellan 2003 och 2013. Fördelen med pensionskostnaderna, till skillnad från övriga kostnader som beskrivits ovan, är att de om några år successivt minskar.

Samhällsekonomin

Efter en vinter med mycket svag tillväxt tar nu svensk ekonomi bättre fart inför vår och sommar. Det blir dock inte tal om några högre tillväxttal utan svensk ekonomi hålls även fortsättningsvis tillbaka av en dyster utveckling i vår omvärld. I år växer BNP med 1,5 procent och nästa år beräknas tillväxten bli 2,5 procent. Den måttliga tillväxten innebär att arbetslösheten dröjer sig kvar kring 8 procent. Det är först en bit in på nästa år som läget på arbetsmarknaden mer påtagligt börjar förbättras. Det svaga arbetsmarknadsläget i kombination med en fortsatt stark krona håller tillbaka pris- och löneutvecklingen. Det låga inflationstrycket begränsar tillväxten i skatteunderlaget. I reala termer, det vill säga efter avdrag för pris- och löneökningar, är däremot skatteunderlagets tillväxt fortsatt starkt i år. Nästa år begränsas tillväxten av sänkta pensioner. Sparandet i den offentliga sektorn som helhet stiger till 0,6 procent 2016, vilket inte riktigt är i nivå med regeringens sparmål. Denna utveckling är förenlig med att kommunsektorns kostnadsvolym växer med i genomsnitt 1,6 procent årligen mellan 2012 och 2016.

Splittrad internationell konjunktur

Det går tungt för världsekonomin och under fjärde kvartalet i fjol gick det extra trögt. I stora delar av Europa backade BNP och i USA skedde en påtaglig inbromsning. Bakgrunden till den svaga utvecklingen är den förnyade oro kring skuldproblemen i euroområdet som tidigare under året hade blossat upp.

Framtidsutsikterna har sedan dess ljusnat något och tilltron till att eurokrisen ska kunna lösas under ordnade former har ökat. Trots fortsatt omfattande konjunkturella och strukturella problem har riskviljan på de finansiella marknaderna ökat med stigande aktiekurser som följd. Ränteskillnaderna mellan olika länder har minskat samtidigt som företag och hushåll uttalar sig

mer hoppfullt om framtiden. Dessa och liknande positiva tendenser kan märkas på flera håll i världen.

Utmaningarna på det globala planet kommer trots det att vara omfattande framöver. Återkommande oro och nya bakslag i den internationella konjunkturen ska inte uteslutas. Därför räknar vi med att den internationella tillväxten sammantaget blir fortsatt låg i år. Nästa år ser förutsättningarna något ljusare ut, men även 2014 blir ett år med låg eller i bästa fall måttlig tillväxt i stora delar av Europa.

I fjol föll BNP i euroområdet med en halv procent. Sedan dess har förtroendeindikatorerna visserligen pekat uppåt, men framtidsutsikterna ser ganska mörka ut. Speciellt för länderna i Sydeuropa som brottas med trasiga banker och betydande hål i statskassan. I Nordeuropa och inte minst då i Tyskland ser förutsättningarna ljusare ut, men också dessa »mer skötsamma« länder kommer även fortsättningsvis att tyngas av skuldproblemen i Sydeuropa. För euroområdet som helhet beräknas BNP backa ytterligare något i år för att sedan öka med lite drygt 1 procent 2014 (tabell 1).

Tillväxten 2012 var ytterligt svag inte bara i euroområdet utan också på många andra håll i Europa. Viktiga svenska exportmarknader som Danmark, Finland och Storbritannien har drabbats av vikande ekonomisk aktivitet. I Storbritannien kompliceras situationen fortsättningsvis av betydande statliga budgetunderskott. Saneringen av statens finanser bedöms ta tid och kommer därför att begränsa den ekonomiska tillväxten under åtskilliga år framöver. I Finland är det istället hushållen som har problem – de finska hushållens utgifter överstiger i nuläget deras inkomster. Denna obalans kommer med nödvändighet att begränsa konsumtionens tillväxt och därmed fortsatt hämma aktiviteten i finsk ekonomi. Ett land i vår omedelbara närhet som inte berörs av sådana problem är Norge. Såväl hushållens som statens finanser är robusta och tillväxten för Fastlandsnorge beräknas fortsatt ligga kring 3 procent.

Tabell 1 • Internationell BNP-tillväxt
Procentuell förändring, kalenderkorregerade värden

	2011	2012	2013	2014
USA	1,8	2,2	1,9	2,6
Tyskland	3,1	0,9	0,7	1,9
Storbritannien	0,9	0,2	0,8	1,8
Norden*	2,2	1,2	1,5	2,2
Euro-området	1,5	-0,5	-0,3	1,2
Världen**	3,8	3,1	3,5	4,2
Exportvägd BNP***	2,2	1,0	1,2	2,2
Sverige	3,7	1,2	1,5	2,5

*Danmark, Finland och Fastlandsnorge viktade med deras respektive betydelse som mottagare av svensk export. ** Vägt med köpkraftsjusterade vikter. *** BNP-utvecklingen i ett tjugotal länder viktade med dessa länders respektive betydelse som mottagare av svensk export.

Källa: Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Tillväxten i omvärlden blir gradvis starkare. Utvecklingen i euro-området tynger dock.

Till skillnad från i Europa sker i USA en tydlig återhämtning i ekonomin. Även om inte tillväxten är speciellt hög, runt 2 procent, så sker betydande förbättringar på arbetsmarknaden. Sysselsättningen ökar och arbetslösheten har sjunkit från 10 till under 8 procent. Det »finanspoliska stupet« har undvikits men finanspolitiken ger en inte oväsentlig åtstramning av ekonomin. Samtidigt fortsätter penningpolitiken att vara starkt expansiv. Även om förvänt-

ningarna på den närmaste framtiden är tämligen splittrade förefaller tendensen vara att framtidstron bland amerikanska företagare gradvis stärks. Förutsättningarna för de amerikanska hushållen ser idag bättre ut än tidigare. Utvecklingen på arbetsmarknaden går i rätt riktning, och den stabilisering som skett på bostadsmarknaden är viktig. Mot denna bakgrund utgår vi från att den amerikanska ekonomin kan fortsätta växa i en takt av 2 procent i år och något snabbare nästa år.

En annan betydelsefull ekonomi där tecknen pekar i positiv riktning är Japan. Framöver stimuleras Japans ekonomi påtagligt av en mycket expansiv finans- och penningpolitik. Den politiska kursändringen har medfört en kraftig försvagning av den japanska yenen vilket bidrar till att ytterligare stärka efterfrågan. Japans BNP kommer därför, med japanska mått mätt, att växa starkt både i år och nästa år.

Den mycket svaga utvecklingen i Europa och den måttliga tillväxten i USA innebar att tillväxtländernas tillväxt begränsades 2012. Vi räknar med att denna svacka blir relativt kortvarig. I länder som Indien och Brasilien återgår tillväxten till 6 respektive 4 procent i år. I Kina fortsätter BNP att växa med 8–8½ procent, vilket visserligen är svagare än tidigare under 2000-talet, men det ger ändå ett betydande efterfrågetillskott till omvärlden.

Fortsatt låga räntor och stark svensk krona

Obligationsräntorna har under de senaste åren fluktuerat kraftigt och ger en bild av den oro som finns i världsekonomin. I starkt skuldsatta länder som Grekland, Portugal och Irland har räntorna tidvis nått tvåsiffriga tal. I mer »trygga« länder som USA, Tyskland, Storbritannien och Sverige har räntorna på långa statsobligationer däremot stundtals underskridit 1½ procent – vilket är extremt lågt sett i ett historiskt perspektiv. Räntenivån har också hållits nere genom de omfattande och återkommande stödköp av obligationer som bland annat USA:s centralbank har svarat för.

I takt med att konjunkturutsikterna förbättras och oron för ett finansiellt sammanbrott i euroområdet lättar bör obligationsräntorna nå högre och mer rimliga nivåer. Hur snabbt detta kan ske är omöjligt att ha en klar uppfattning om. Sedan årsskiftet har en viss uppgång skett, men i samband med Cypernkrisen föll räntorna tillbaka. I våra beräkningar är utgångspunkten att de långa räntorna framöver gradvis stiger. Den svenska tioårsräntan som under början av året rört sig inom intervallet 1,6 till 2,1 procent beräknas i slutet av året vara uppe i 2,5 procent för att sedan under 2014 klättra över 3 procent. I takt med att tillväxten tar bättre fart och utsikterna för att eurokrisen kommer lösas under ordnade former kommer räntorna att – förmodligen ryckvis – nå allt högre nivåer.

Det bör dock understrykas att för den period vi talar om, det vill säga åren 2013 och 2014, kommer obligationsräntorna överlag att förbli relativt låga. En orsak är att penningpolitiken fortsatt bedöms bli mycket expansiv, inte bara i omvärlden utan också här i Sverige. För svenskt vidkommande räknar vi med att Riksbanken ligger kvar med en styrränta på 1 procent under hela 2013. Först i mitten av nästa år beräknas styrräntan höjas till 1,25 procent och sedan med ytterligare en kvarts procent i slutet av året (tabell 2).

Den svenska kronan har under vintern stärkts ytterligare. Vi bedömer att de senaste månadernas kronförstärkning till viss del är av tillfällig natur. Sveriges jämförelsevis goda tillväxtutsikter talar dock för att kronan kommer förbli stark också framöver. Det innebär att en euro fortsättningsvis kommer att kosta runt 8 kronor och 50 öre. Den amerikanska dollarn stärks något och beräknas på några månaders sikt handlas till 6,75.

Tabell 2 • Svenska räntor och kronkurser, årsgenomsnitt
Procent

	2011	2012	2013	2014
Reporänta*	1,75	1,00	1,00	1,50
3-månaders statsskuldväxlar	1,7	1,3	1,0	1,3
10-åriga statsobligationer	2,6	1,6	2,0	3,0
Växelkurs, kr/euro	9,03	8,71	8,49	8,50
Växelkurs, kr/dollar	6,50	6,78	6,55	6,75

*Vid årets slut.

Källa: Riksbanken och Sveriges Kommuner och Landsting.

Räntorna förblir låga och den svenska kronan är fortsatt stark mot euron..

Svensk ekonomi mot bättre tider

Samtidigt med att tillväxten i omvärlden försvagades under slutet 2012 avstannade också tillväxten i svensk ekonomi. Förloppet påminner om utvecklingen ett år tidigare, det vill säga fjärde kvartalet 2011, då BNP föll med nästan 1 procent. Då liksom nu förde oron i omvärlden med sig ett fall i svensk export. Men den gången backade även övriga delar av ekonomin. Nu begränsades tillbakagången till export och industrisektorn. Samtidigt som produktionen föll i industrin ökade den i övriga delar av ekonomin. Ökningar och minskningar tog ut varandra och totalt sett blev produktionen i Sverige oförändrad detta kvartal.

Utvecklingen blev betydligt bättre än någon vågade hoppas på när rapporteringen om »varselvågen« var som intensivast. Övertygelsen var stor att neddragningarna inom industrin skulle sprida sig till andra branscher och att detta bara var början. Nu, med facit i hand, kan vi se att sysselsättningen i Sverige har fortsatt stiga. Det blev inte den försvagning av arbetsmarknaden som förutsågs. Glädjande är också att industrins framtidsförväntningar under senare tid påtagligt har förbättrats.

Även om mycket idag ser bättre ut än för ett halvår sedan innebär inte detta att allt är frid och fröjd. Den svaga utvecklingen i omvärlden fortsätter att begränsa svensk export och möjligheterna för svensk industri att växa. Förra året växte exporten med knappt 1 procent. Samma förändring förutspås i år. Den svaga internationella konjunkturen tillsammans med en fortsatt stark krona innebär att tillväxten inte blir starkare än så. Nästa år blir det något bättre fart, men exporttillväxten bör även detta år ändå betecknas som låg (tabell 5 och 6 på sidan 15 och 16).

Exporten ger därmed ett ganska begränsat bidrag till den svenska ekonomins tillväxt i år och nästa år. För arbetsmarknaden är bidraget snarast negativt beroende på att sysselsättningsutvecklingen inom industrin bedöms bli fortsatt nedåtriktad. Utvecklingen i omvärlden underlättar därför inte möjligheterna för svensk ekonomi att återhämta sig och återgå till konjunkturell balans.

Hade det nu varit så illa att den svenska statens affärer visat betydande underskott, statsskulden galopperat samtidigt som svenska hushåll och företag visat liknande hål i sina räkenskaper så hade läget förstås sett närmast hopplöst ut. Men nu är det inte så. Tvärtom är de offentliga finanserna i relativt god ordning, statsskulden låg, samtidigt som hushåll och företag visar betydande överskott i sina respektive finansiella sparanden. Därmed finns utrymme för en ökad inhemsk efterfrågan som kan kompensera för att tillväxten i omvärlden inte är den bästa.

Inhemska efterfrågan stärker konjunkturen

I slutet av 2012 trodde så många som 40 procent av hushållen att den svenska ekonomin var på väg att försämrans medan färre än 20 procent trodde det i mars. Genomsnittet för perioden januari 2000 till mars 2013 ligger på 25 procent, vilket kan tolkas som att de svenska hushållen i mars var mindre oroliga för framtiden än vad de normalt brukar vara.

Till det ska läggas att hushållens inkomster under senare år har utvecklats mycket positivt. Hushållens disponibla inkomster har ökat med i genomsnitt 2,4 procent årligen i reala termer mellan 2008 och 2012 trots den omfattande nedgång som skett i ekonomin. Samtidigt har hushållens konsumtionsutgifter under motsvarande period ökat med enbart 1,8 procent i genomsnitt per år vilket innebär att ett redan i utgångsläget högt sparande har höjts ytterligare.

Sjunkande räntor och låg inflation innebär att hushållens disponibla inkomster ökar starkt också i år. I reala termer beräknas hushållens disponibla inkomster växa med 3,7 procent. Mycket tyder på att hushållens konsumtionsutgifter inte höjs i samma takt. Det betyder att hushållssparandet fortsätter upp ytterligare i år. En ökad tillväxttakt i ekonomin och en ljusning på arbetsmarknaden gör att hushållens konsumtionsutgifter nästa år växer betydligt snabbare. Eftersom inte inkomsterna växer lika snabbt resulterar detta i att sparandet viker.

Tabell 3 • Hushållens inkomster och konsumtionsutgifter
Procentuell förändring

	2011	2012	2013	2014
Real disponibel inkomst	3,5	2,5	3,7	1,9
Konsumtionsutgifter	2,1	1,5	2,5	3,5
Sparande*	10,2	11,4	11,9	10,6
Ränteutgifter*	4,7	3,9	3,1	3,1

*Procent av hushållens disponibla inkomster.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Hushållens inkomster fortsätter växa i snabb takt trots den svaga arbetsmarknaden. Hushållens konsumtionsutgifter tar ordentlig fart först 2014.

Investeringarna i byggnader och anläggningar, vid sidan om bostäder, ökade mycket kraftigt under 2012 i såväl i näringslivet som i kommunsektorn. Samtidigt har byggnadsindustrins förväntningar om framtiden sedan andra halvåret 2011 varit uttalat negativa. En viss ljusning har dock skett under de senaste månaderna. Vi bedömer dock att tillväxten av investeringar blir dämpad i år.

Investeringarna i bostäder beräknas minska ytterligare något, samtidigt som kommunsektorns investeringar fortsätter att växa i snabb takt.

För de fasta investeringarna i sin helhet beräknas tillväxten i år bli väsentligt svagare än 2012. Framförallt under årets början beräknas tillväxten bli svag. Mot slutet av året växer investeringarna i snabbare takt.

Nästa år beräknas investeringar växa snabbare. Extra omfattande bedöms uppgången i landstingens investeringar bli. Även i näringslivet höjs tillväxttakten avsevärt. Näringslivets investeringar vid sidan om bostäder växer 2014 trots det i långsammare takt än under 2011 och 2012 (tabell 4 på sidan 14).

Tabell 4 • Fasta bruttoinvesteringar

Procentuell förändring

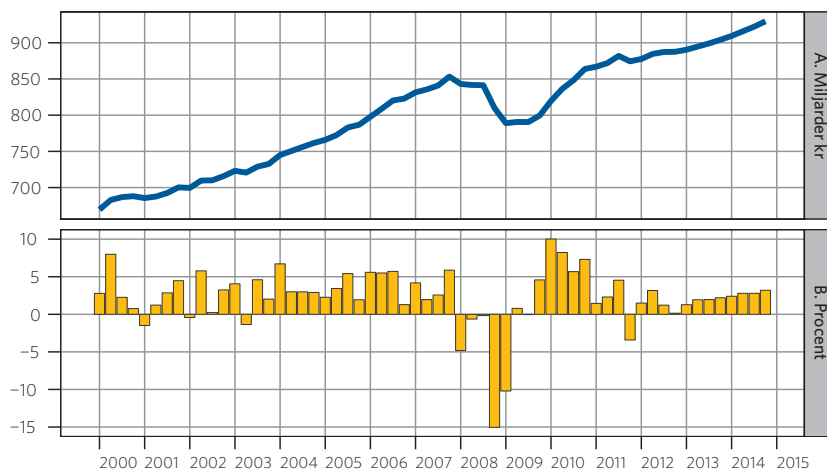
	2011	2012	2013	2014
Näringslivet	8,1	3,3	0,5	4,9
Bostäder	14,7	-9,1	-2,6	6,0
Övriga byggnader o anläggningar	9,9	13,1	1,0	4,5
Övrigt	5,1	5,7	1,5	4,7
Kommunala investeringar	3,4	6,4	8,5	12,6
Statliga investeringar	-6,3	1,0	2,7	2,5
Totalt	6,4	3,4	1,4	5,5

Näringslivets investeringar utvecklas mycket svagt 2013. Däremot ökar investeringarna påtagligt i kommunsektorn. Nästa år blir denna tillväxt än större.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting

Diagram 2 • BNP i Sverige

Nivå i miljarder kronor i 2011 års priser respektive förändring från föregående kvartal i årstakt. Säsongrensade data.



Svensk ekonomi växer under 2013 och 2014 i allt snabbare takt.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Vi räknar med att BNP växer med ungefär 2 procent under resten av året. Nästa år ökar tillväxttakten, för att sista kvartalet 2014 nå över 3 procent (diagram 2).

Tillväxtutsikterna 2015–2016

För åren 2015–2016 utgår vi från att läget i omvärlden ljusnar ytterligare något. Den internationella utvecklingen förblir dock splittrad. Sammantaget sker en viss återhämtning, men i flera skuldtunga länder förblir resursutnyttjandet fortsatt lågt med hög arbetslöshet som följd. För andra ekonomier, som till exempel den svenska, är återhämtningen mer tydlig med relativt höga tillväxttal och en arbetslöshet som viker.

Den sammantaget måttliga tillväxten i omvärlden innebär att återhämtningen på hemmaplan fördröjs. I vanliga fall brukar efterfrågan i omvärlden och exporten lyfta den svenska ekonomin ur lågkonjunktur, men denna gång är förutsättningarna för en sådan utveckling betydligt sämre. Nettot av export och import beräknas därmed ge ett i huvudsak negativt bidrag till Sveriges BNP-tillväxt framöver. I en period av konjunkturall återhämtning brukar annars exportnettot för svensk del vara positivt.

Tabell 5 • Tillväxt och export

Procentuell förändring

	2012	2013	2014	2015	2016
Internationell BNP*	1,0	1,2	2,2	2,5	2,6
Svensk BNP	1,2	1,5	2,5	3,3	3,3
Svensk export	0,7	0,9	4,3	5,2	5,8
Exportnetto**	0,4	-0,6	-0,6	-0,6	0,1

*BNP-utvecklingen i ett tjugotal länder viktade med dessa länders respektive betydelse som mottagare av svensk export.

**Bidrag till BNP.

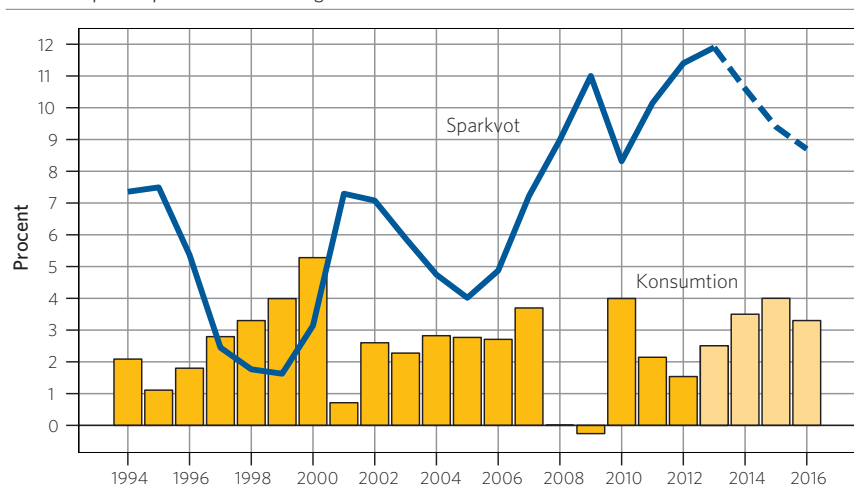
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Den internationella tillväxten förstärks gradvis vilket gynnar svensk exporttillväxt. Den inhemska efterfrågetillväxten är samtidigt stark och utvecklingen av exportnettot ger under åren 2013–2015 ett negativt bidrag till BNP.

Att exportnettot fortsättningsvis ger ett negativt bidrag till BNP-utvecklingen sammanhänger med att inhemska efterfrågan i vårt land växer snabbare än inhemska efterfrågan i andra länder². Det beror i sin tur på att den svenska ekonomin inte uppvisar samma finansiella obalanser som en lång rad andra länder. De offentliga finanserna är i relativt gott skick samtidigt som hushåll och företag uppvisar betydande finansiella överskott. Det har heller inte i vårt land, som i en rad andra länder, uppstått ett överutbud av bostäder och kommersiella lokaler till följd av överdrivet byggande. Konsumtion och investeringar har därför bättre förutsättningar att växa snabbt än vad fallet är i andra länder.

Diagram 3 • Hushållens konsumtion och sparande

Procent respektive procentuell förändring



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Hushållens konsumtionsutgifter ökar efter 2013 snabbare än hushållens inkomster, vilket innebär att hushållens sparande sjunker. Sparandet 2016 ligger trots det på en fortsatt relativt hög nivå.

Fortsatt låga räntor och en minskad framtidsoro bidrar tillsammans med ett i utgångsläget högt finansiellt sparande till att hushållens konsumtionsutgifter och företagens investeringar ökar i relativt snabb takt. Hushållens konsumtionsutgifter och näringslivets investeringar ökar därmed i förhållande till deras inkomster och produktion vilket är liktydigt med ett minskat finansiellt sparande. Hushållens sparande och förhållandet mellan näringslivets investeringar och produktion återgår därmed på sikt till relationer som är mer i samklang med ett konjunkturellt normaltillstånd. Denna process är såväl en förutsättning för som en följd av den konjunkturella återhämtning som beräknas ske.

2. Det negativa bidraget från exportnettot beror också på kronförstärkningen. I särskilt hög grad gäller detta i år.

Den inhemska efterfrågan stärks också av att den kommunala konsumtionen växer snabbt. Kostnaderna i kommunsektorn förutsätts från och med 2015 öka i enlighet med demografin plus ett påslag på 0,7 procentenheter. Det senare i linje med hur utvecklingen har sett ut under de senaste tio åren. Det är liktydigt med en årlig konsumtionstillväxt på strax under 2 procent 2015 och 2016.

Tabell 6 • Försörjningsbalans

Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden från och med 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BNP	3,7	0,8	1,5	2,5	3,3	3,3
Import	6,3	-0,1	2,3	6,3	7,1	6,1
Hushållens konsumtion	2,1	1,5	2,5	3,5	4,0	3,3
Offentlig konsumtion	1,1	0,8	1,4	1,0	1,3	1,4
Stat	1,5	1,4	0,9	0,5	0,3	0,3
Kommuner	0,9	0,6	1,5	1,2	1,7	1,8
Fasta bruttoinvesteringar	6,4	3,4	1,4	5,5	8,0	6,8
Lagerinvesteringar*	0,5	-1,1	0,2	0,1	0,1	-0,2
Export	7,0	0,7	0,9	4,3	5,2	5,8
Summa användning	4,5	0,6	1,7	3,6	4,5	4,3
BNP kalenderkorrigerad	3,7	1,2	1,5	2,5	3,3	3,3

*Lageromslag i procent av BNP.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

BNP-tillväxten stärks gradvis. Den svaga utvecklingen i år förklaras framförallt av en svag exporttillväxt. Exporten ökar sedan efterhand i allt snabbare takt.

Svag arbetsmarknad ger låga löne- och prisökningar

Arbetsmarknaden överraskade positivt 2012 ändå ökade arbetslösheten

Utvecklingen på arbetsmarknaden under 2012 överraskade på flera sätt. Trots indikatorer på en förestående försvagning blev det inte så. Sysselsättningen var cirka 20 000 (0,4 procent) högre fjärde kvartalet 2012 än ett år tidigare. Antalet arbetade timmar var drygt 1 procent högre. Förväntningarna var minskad sysselsättning. Samtidigt fortsatte arbetskraften att öka i snabb takt, plus 49 000 personer på ett år. Därmed ökade arbetslösheten med 23 000 personer till över 8 procent av arbetskraften, trots ökad sysselsättning. Det var inom privata tjänstenärings och offentlig sektor som sysselsättningen ökade, inom varuproduktionen minskade i stället sysselsättningen.

Arbetskraften ökar också i förhållande till befolkningen och det är ovanligt i ett läge där konjunkturen försvagas. Det är rimligen en effekt av olika regeländringar som påverkat människors beteende. En inte obetydlig del förklaras också av att andelen av befolkningen i åldern 65–74 år som arbetar ökat väsentligt.

Men utvecklingen leder inte bara till ökad sysselsättning på sikt. Sannolikt är det fler människor på arbetsmarknaden som har sämre förutsättningar att konkurrera om jobben. Åtminstone på kort sikt leder detta till högre arbetslöshet, det är också en uppenbar risk att ökningen delvis består på längre sikt.

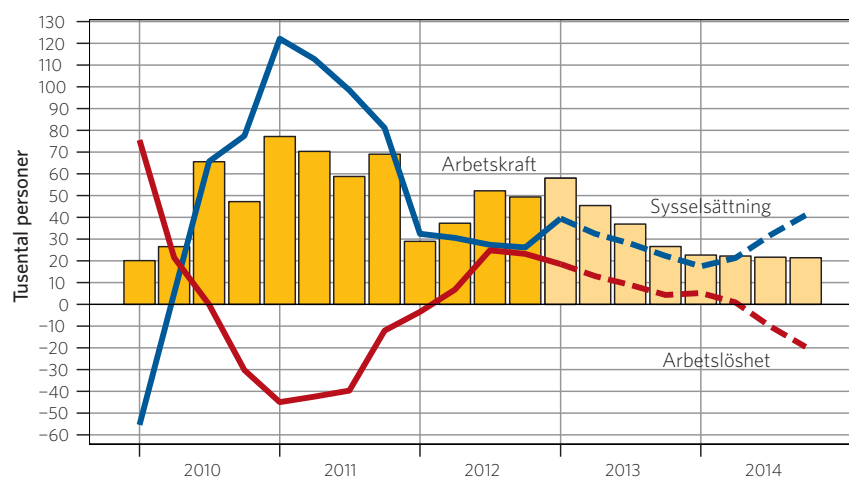
Betydligt svagare i år, därefter viss återhämtning

Enligt nationalräkenskaperna ökade antalet arbetade timmar mycket kraftigt fjärde kvartalet 2012 (diagram 5). Det är inte rimligt att tolka den stora uppgången som att sysselsättningen nu växer snabbt. Stora kalenderskillnader mellan fjärde kvartalet 2012 och 2011 gör den säsongrensade förändringen extra osäker.³ Vi väljer att tolka ökningen fjärde kvartalet som en tillfällighet

3. AKU har en mycket beskedlig ökning i sin säsongrensade serie.

Diagram 4 • Årsförändring av arbetskraft, sysselsatta och arbetslösa

Tusental personer



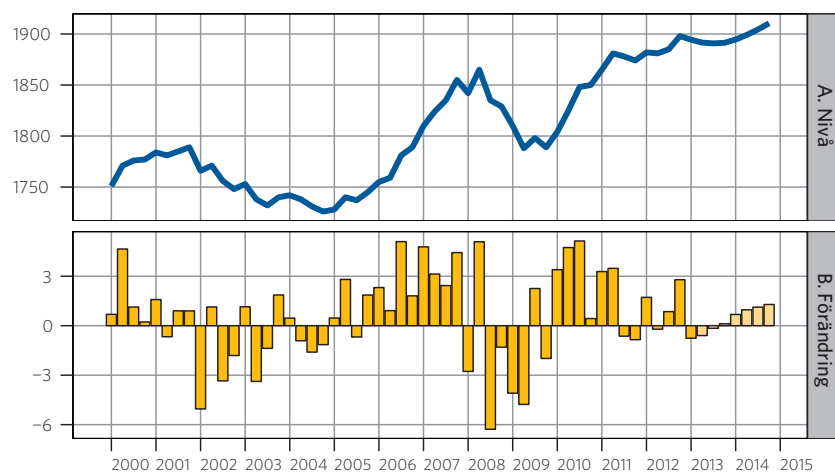
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Antalet personer i arbetskraften ökar under 2012 och 2013 snabbare än antalet sysselsatta, vilket är liktydigt med ett ökat antal arbetslösa.

som följs av små minskningar de närmaste kvartalen, trots att en del indikatorer möjligen pekar på en svagt ökande sysselsättning. Sammantaget är inte den förbättring som sker i svensk ekonomi i år tillräckligt stark för att snabbt vända utvecklingen på arbetsmarknaden.

Diagram 5 • Arbetade timmar, nivå och förändring, utfall 2012, därefter prognos

Nivå i miljoner timmar respektive förändring från föregående kvartal i årstakt, procent, säsongrensade data



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Antalet arbetade timmar i ekonomin minskar under första halvåret 2013 något.

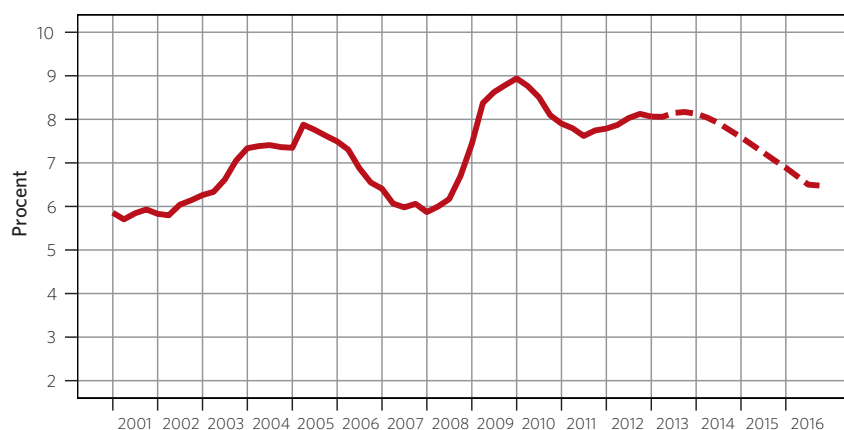
Arbetslösheten ligger därför kvar strax över 8 procent i år (diagram 6 på sidan 18). Under 2014 sker en försiktig förbättring av sysselsättningen. Den relativt svaga återhämtningen den närmaste tiden bäddar för att det 2014 fortfarande finns relativt gott om ledig arbetskraft. Därmed finns det förutsättningar för ett par år med något snabbare ökning av antalet arbetade timmar när svensk ekonomi går mot balans 2016. Vi räknar med att arbetslösheten kan minska till 6,5 procent innan arbetsmarknaden blir överhettad.

Blek arbetsmarknad ger låga pris- och löneökningar

Arbetsmarknaden står och stampar i ett läge med stora outnyttjade arbetskraftsresurser. Gapet mellan den faktiska nivån på antalet arbetade timmar

Diagram 6 • Arbetslöshet

Procent av arbetskraften



Arbetslösheten är i stort sett oförändrad i år. Med början 2014 minskar sedan arbetslösheten gradvis till 6,5 procent.

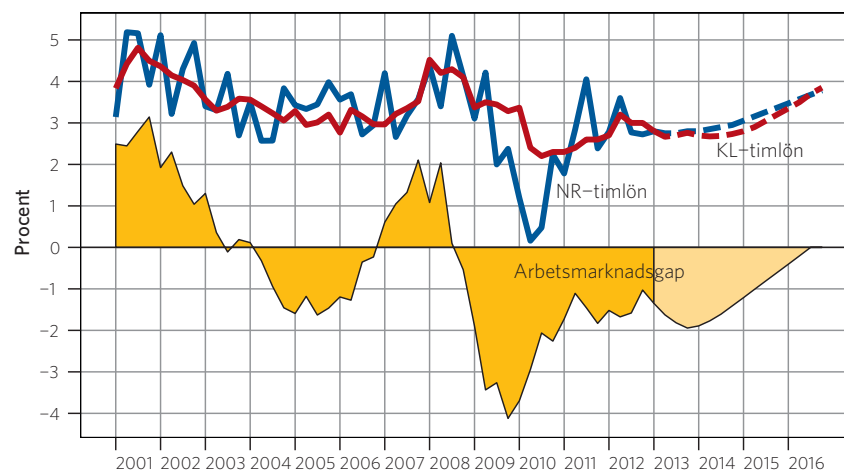
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

och den som skulle vara möjlig att uppnå utan att äventyra Riksbankens inflationsmål minskade snabbt under 2010 och delar av 2011, därefter har förbättringen upphört (diagram 7). Den lågkonjunktur som inleddes 2008 håller i våra kalkyler i sig till 2016.

Det präglar förutsättningarna för de pågående avtalsförhandlingarna. Avtalen på industrins område satte därmed en nivå för löneökningar de närmaste åren som var lägre än vad vi tidigare räknat med. Vi har därför skrivat ned vår prognos för löneökningarna något.⁴

Diagram 7 • Arbetsmarknadsgap och timlöner

Procent respektive procentuell förändring



Det låga resursutnyttjandet håller tillbaka löneutvecklingen 2013 och 2014. I takt med att resursutnyttjandet sedan stiger ökar löneökningstakten.

Källa: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Kombinationen av låg tillväxt, relativt omfattande löneökningar och måttliga eller inga prishöjningar innebar att företagens kostnader ökade väsentligt snabbare än företagens priser 2012. Näringslivets enhetsarbetskostnader (exklusive finans- och fastighetsverksamhet) steg med inte mindre än 2,0 procent 2012 samtidigt som näringslivets förädlingsvärdespriser var oförändrade (tabell 7).

4. För både prognos- och kalkylåren antar vi att löneökningarna är desamma över hela arbetsmarknaden.

Tabell 7 • Näringslivets priser och löner samt reporäntan
Procentuell förändring respektive procent

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Lön (inkl sociala avgifter)	2,9	3,5	2,8	2,9	3,2	3,6
Produktivitet*	3,1	1,2	1,7	2,7	2,9	3,0
Enhetsarbetskostnad*	-0,1	2,0	1,4	0,2	0,3	0,6
Förädlingsvärdespris*	0,2	0,0	0,2	0,9	1,2	1,2
KPIX	1,1	1,1	0,8	1,2	1,5	1,7
KPIF	1,4	0,9	1,1	1,5	1,8	2,0
KPI	3,0	0,9	0,3	1,3	2,1	2,5
Reporänta, december	1,75	1,00	1,00	1,50	2,50	3,25

*Näringslivet exklusive finans- och fastighetsverksamhet.

Källa: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Det mesta talar för att inflationen blir fortsatt låg 2013 och 2014. Den underliggande inflationen (KPIX) beräknas röra sig kring 1 procent. I takt med att tillväxten tar bättre fart och resursutnyttjande stiger ökar inflationen. Prisökningen enligt KPI blir extra hög eftersom inte bara priser utan också räntor beaktas i detta mått. Inflationen beräknad enligt KPI stiger från 0,3 procent i år till 2,5 procent år 2016. Mätt med fast bostadsränta, KPIF, är förändringen i inflation inte lika uttalad. Den uppgång som förutspås i KPI-inflationen är således till betydande del en följd av höjda räntor.

Den låga inflationen i kombination med en fortsatt relativt svag utveckling av produktiviteten bidrar till att företagens lönsamhet försvagas ytterligare i år. Från och med 2014 antas företagens priser öka i snabbare takt än enhetsarbetskostnaderna, det vill säga företagens lönekostnader per producerad enhet. Denna utveckling bidrar till att företagens lönsamhet förbättras gradvis efter 2013.

Skatteunderlaget växer fortsatt starkt

I ett långt perspektiv framstår skatteunderlagets utveckling under perioden 2012 till 2016 som relativt god, särskilt den reala utvecklingen. Efter en ganska stark nominell ökning under 2012 bromsar skatteunderlagstillväxten in 2013 och 2014 innan den åter accelererar (tabell 8). Till stor del beror utvecklingen på försvagningen av arbetsmarknaden med en blygsam ökning av antalet arbetade timmar i år och nästa år. När sysselsättningen därefter tar bättre fart stiger också lönerna snabbare och därmed blir lönesummans bidrag till skatteunderlaget allt större (diagram 8 på sidan 20).

Tabell 8 • Utvecklingen av skatteunderlaget enligt olika definitioner och av priset på kommunernas och landstingens kostnader
Procentuell förändring

	2012	2013	2014	2015	2016
Faktiskt skatteunderlag	4,1	3,4	3,2	4,0	4,7
Regelförändringar	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0
Underliggande	4,1	3,6	3,2	4,0	4,7
Prisutveckling	2,0	2,1	2,3	2,3	3,0
Realt skatteunderlag	2,0	1,5	0,8	1,7	1,6

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

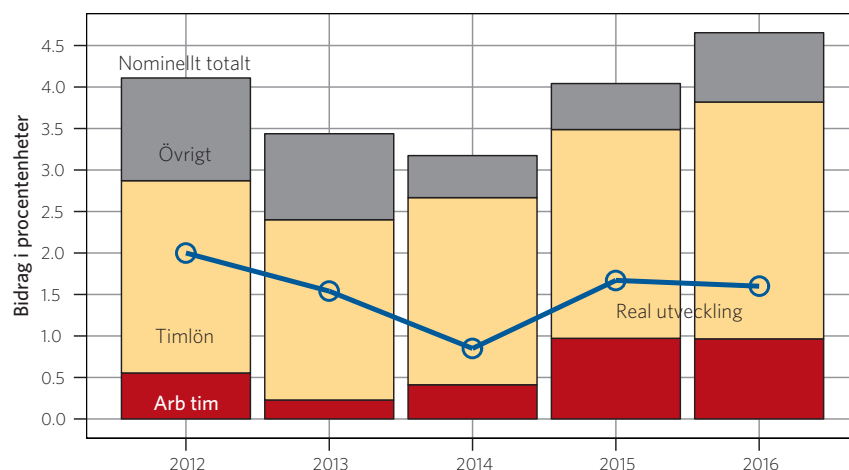
Trots att både sysselsättningsökning och lönehöjningar väntas ge större tillskott till skatteunderlaget nästa år än i år avtar ökningstakten något. Huvud-

Svag produktivitetstillväxt i kombination med relativt höga lönelöft bidrog till att försvaga företagens lönsamhet 2012. Även i år ökar företagets kostnader snabbare än priserna. Från och med 2014 förbättras företagets lönsamhet till följd av en snabb produktivitetsexpansion.

Faktiskt, underliggande och reallt skatteunderlag följer likartat mönster under nästan hela perioden. Större löneökningar 2016 drar upp både nominellt skatteunderlag och priset på sektorns kostnader, därför blir det inte någon real effekt.

Diagram 8 • Skatteunderlagstillväxt och bidrag från vissa komponenter

Procent respektive procentenheter



Att skatteunderlagstillväxten avtar 2013-2014 men tilltar därefter förklaras av utvecklingen på arbetsmarknaden och negativ indexering av pensionerna 2014.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

förklaringen är att indexeringen av de inkomstberoende pensionerna beräknas bli kraftigt negativ, med inkomstminskning för många pensionärer som följd. Det betyder att de pensionärer som enbart har inkomst- eller tilläggs-pension får den sänkt med 2,3 procent. Om man dessutom beaktar att KPI väntas öka med 1,3 procent minskar alltså deras realinkomst med 3,5 procent. För att undvika en sänkning av pensionärernas inkomst efter skatt skulle grundavdraget för personer som fyllt 65 år behöva höjas med drygt 4 miljarder kronor, motsvarande en minskning av skatteunderlaget med 0,2 procentenheter.⁵ Inget sådant förslag aviserades dock i vårpropositionen. Om grundavdragen ändå höjs är det rimligt att anta att den kommunala sektorns ekonomi inte påverkas eftersom sådana ändringar i skattelagstiftningen brukar kompenseras genom höjning av generella statsbidrag med motsvarande belopp.

Under perioden 2001-2007 växte skatteunderlaget realt med i genomsnitt 0,9 procent per år. För perioden fram till 2016 förutser vi nu en betydligt starkare ökning, trots att den nominellt är något lägre, se rutan om reallt skatteunderlag.

5. Detta innebär en viss överskattning eftersom vi inte har beaktat effekten av att lägre inkomstberoende pension delvis kompenseras genom högre garantipension för personer som har både inkomstberoende pension och garantipension.

Reala skatteunderlaget och konjunkturen

Den reala förändringen av skatteunderlaget är markant starkare i en konjunkturuppgång än i en nedgång*. Under de två nedgångsperioderna 2001–2005 och 2007–2009 var ökningarna i skatteunderlaget 0,1 respektive 0,6 procent, vilket kan jämföras med 2,5 respektive 1,6 procent i uppgångsfaserna 2005–2007 och 2009–2012 (tabell 9).

I tabellen redovisas också olika komponenters bidrag till förändringen. Som väntat är bidraget från sysselsättningen negativt i nedgångarna och positivt i uppgångarna**. Det som sticker ut vad gäller sysselsättningen är att bidraget efter 2011 är betydligt mindre än i tidigare uppgångar. Förklaringen är att åren 2012 till och med 2014 präglas av en relativt svag utveckling på arbetsmarknaden där sysselsättningen visserligen ökar, men inte så snabbt som brukar vara fallet i en konjunkturuppgång. Övriga komponenter har inget eller i vissa

fall motverkande konjunkturmönster. De stora svängningarna i pensionsutbetalningarna har bidragit till att jämna ut variationerna i skatteunderlagsökningen. Reformeringen av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna bidrog till en kraftig minskning av inkomsterna från dessa ersättningssystem 2005–2009.

Priseffekten uppstår i och med att priset på skatteunderlagets delar (det vill säga timlönen) i regel ökar snabbare än priserna i genomsnitt på det som kommuner och landsting köper. De senare består ju utöver lönekostnader också av annan förbrukning som, tack vare produktivitetens utvecklingen, i regel ökar långsammare i pris. Under perioden 2001–2016 bidrar priseffekten med nästan hälften av skatteunderlagets årliga ökning på 1,1 procent. Det gör den till skatteunderlagets enskilt viktigaste komponent.

Tabell 9 • Skatteunderlagsförändringen i olika konjunkturförlopp

Procent, årlig förändring respektive bidrag

	Nedgång 2001-05	Uppgång 2005-07	Nedgång 2007-09	Uppgång 2009-12	Stiltje 2012-14	Uppgång 2014-16
Realt skatteunderlag	0,1	2,5	0,6	1,6	1,2	1,6
Sysselsättning	-0,5	2,1	-0,4	1,4	0,3	0,9
Pensioner	0,3	0,1	0,5	-0,1	0,1	0,2
Sjukförsäkringar, arbetslöshetsförsäkringar	0,0	-0,9	-0,2	0,0	0,0	-0,2
Grundavdrag	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	-0,1
Priseffekt	0,2	1,0	0,7	0,1	0,6	0,7
Övrigt	0,0	0,3	0,0	0,1	0,1	0,1

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

* Med uppgång menar vi förloppet från konjunkturbotten till konjunkturtopp och vice versa för nedgång.

I början av uppgångsfasen råder normalt lågkonjunktur som senare övergår i högkonjunktur. Under uppgången 2009–2016 råder dock lågkonjunktur hela perioden.

**Däremot har förändringen av antalet arbetade timmar avsevärt mindre betydelse på lång sikt, av det enkla skälet att de inte förändras nämnvärt.

Offentliga finanser i god ordning

Den offentliga sektorns finansiella underskott uppgick till 0,7 procent av BNP i fjol. Det är ett betydligt lägre underskott än det genomsnittliga underskottet på 4 procent för EU-länderna. Man kan därmed konstatera att Sverige i det avseendet har klarat den utdragna lågkonjunktur som följt i finanskrisens spår väl. Regeringens expansiva finanspolitik, med sänkta skatter och ökade utgifter för att stimulera ekonomin, tillsammans med den fortsatt svaga ekonomiska utvecklingen gör att vi räknar med att underskottet ökar till 1,2 procent av BNP i år. Om ingen finanspolitik hade förts hade underskottet i miljarder kronor varit lika stort i år som i fjol.

De offentliga inkomsterna följer BNP-utvecklingen relativt väl framöver. I år ökar dock de offentliga utgifterna snabbare än inkomsterna, till stor del beroende på ökningen av den kommunala konsumtionen. Men även transfereringar till hushåll bidrar till ökningen, främst uppräknings av inkomstpensionerna.

Tabell 10 • Den offentliga sektorns finanser
Procent av BNP

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inkomster	49,5	49,7	49,8	49,8	49,9	50,1
varav Skatter o avgifter	44,0	44,0	44,4	44,5	44,6	44,6
Utgifter	49,5	50,4	51,0	50,3	49,8	49,5
Konsumtion	26,4	26,9	27,2	27,1	26,8	26,6
Investeringar	3,3	3,5	3,5	3,3	3,2	3,1
Transfereringar	18,5	19,0	19,2	18,6	18,3	18,0
Ränteutgifter	1,3	1,0	1,2	1,3	1,6	1,8
Finansiellt sparande	0,0	-0,7	-1,2	-0,6	0,1	0,6
Staten	-0,1	-0,7	-0,6	0,0	0,6	1,1
Ålderspensionssystemet	0,5	0,2	-0,2	0,1	0,1	0,0
Kommunsektorn	-0,4	-0,3	-0,5	-0,6	-0,6	-0,5

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Den offentliga sektorns finansiella sparande förbättras gradvis i takt med att konjunkturen återhämtar sig.

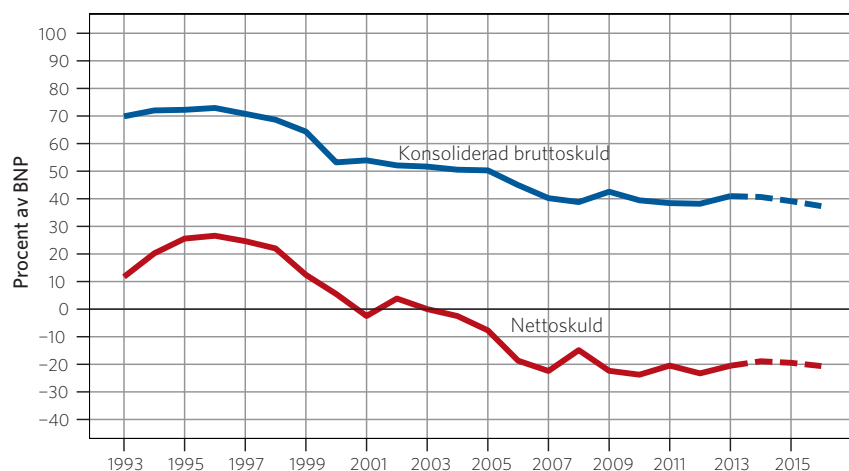
I takt med att konjunkturen förbättras förstärks det offentliga sparandet. Huvudförklaringen ligger i att utgifterna ökar långsammare än BNP. Mellan 2012 och 2016 minskar utgifterna som andel av BNP med närmare 1 procentenhet. Framförallt minskar behoven av statliga transfereringar till hushållen. Den successivt högre räntenivån medför däremot att ränteutgifterna beräknas öka som andel av BNP. Kommunernas och landstingens konsumtion beräknas öka reellt med 1,6 procent per år mellan 2012 och 2016. Den offentliga konsumtionen i relation till BNP blir därmed något lägre 2016 än 2012.

Vi räknar med att statsbidragen till kommuner och landsting hålls nominellt oförändrade 2014 och att de därefter ökar reellt med 2 procent per år. Kommunernas och landstingens inkomster stärks av att skatteuttaget anpassas så att man uppnår ett resultat på en procent av skatter och bidrag. Kommunerna antas behöva höja skatten med 6 öre medan landstingen antas behöva höja med 38 öre under hela perioden.

År 2016 utgår vi från att ekonomin når konjunkturrell balans. De offentliga finanserna väntas då uppvisa ett överskott på 0,6 procent av BNP. Det är inte riktigt i nivå med regeringens sparmål på en procents överskott av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Å andra sidan är den offentliga sektorns finansiella ställning stark. Nettotillgångarna uppgick förra året till drygt 20

procent av BNP och den konsoliderade bruttoskulden var 38 procent av BNP, vilket med god marginal understiger referensvärdet inom EU på 60 procent. Dessutom beräknas båda dessa mått vara relativt stabila fram till 2016 enligt våra beräkningar (diagram 9).

Diagram 9 • Den offentliga sektorns skuld
Procent av BNP



Den offentliga sektorns förbättrade finansiella sparande för med sig att den offentliga sektorns skuldsättning minskar.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Det ursprungliga motivet för överskottsmålet var att minska den offentliga sektorns nettoskuld. Redan 2004 upphörde Sverige att ha en nettoskuld. Sedan dess har de finansiella tillgångarna överstigit skulderna. Ett annat motiv till överskottsmålet var att minska den offentliga skuldsättningen för att kunna möta en åldrande befolkning. Även skuldsättningen har minskat markant. Den konsoliderade bruttoskulden var cirka 70 procent av BNP i slutet på 1990-talet att jämföras med dagens nivå på 38 procent. I våra beräkningar är bruttoskulden lägre och nettotillgångarna nästan lika stora 2016 som idag, trots att det finansiella sparandet inte riktigt är i nivå med regeringens sparmål.

Tabell 11 • Nyckeltal för svensk ekonomi
Procentuell förändring samt procentuella andelar

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Arbetskraftsdeltagande, 15-74 år*	70,9	71,1	71,2	71,2	71,1	71,0
Arbetskraften, 15-74 år	1,4	0,8	0,8	0,4	0,4	0,4
Antal sysselsatta, NR	2,3	0,6	0,7	0,6	1,1	1,1
Öppen arbetslöshet, 15-74 år**	7,8	8,0	8,1	8,0	7,3	6,6
Arbetade timmar, NR°	2,4	0,7	0,3	0,5	1,2	1,2
Timlöner, totalt NR	2,7	2,9	2,8	2,9	3,2	3,6
Timlöner, totalt KL	2,5	3,0	2,7	2,7	3,0	3,6
Lönesumma NR	5,6	3,8	3,1	3,4	4,5	4,9
Hushållens reala disp inkomster	3,5	2,5	3,7	1,9	2,7	2,5
Hushållens sparande %	10,2	11,4	11,9	10,6	9,4	8,6
Offentligt finansiellt sparande°°	0,0	-0,7	-1,2	-0,6	0,1	0,6
Offentlig konsoliderad bruttoskuld°°	38,4	38,2	41,0	40,7	39,1	37,3
Bytesbalans°°	7,3	7,0	5,6	4,7	3,4	3,0

*Procent av befolkningen 15-74 år. **Procent av arbetskraften 15-74 år.

°Kalenderkorrigerade värden. °°Procent av BNP.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Statsbidrag till kommuner och landsting

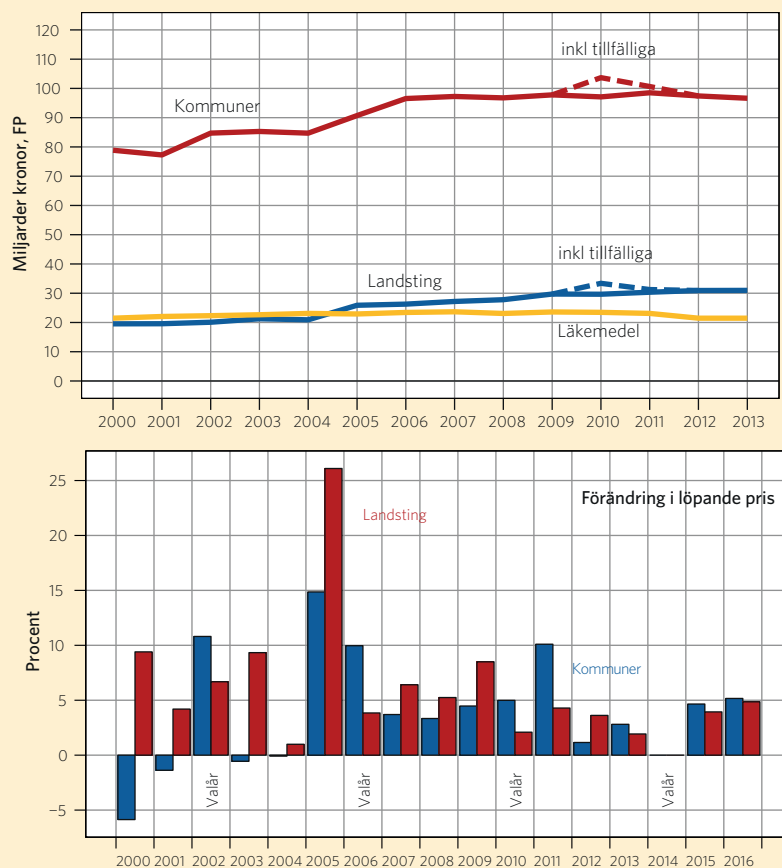
Omkring en femtedel av kommunernas och landstingens nettokostnader täcks av statsbidrag. Därmed är de en väsentlig pusselbit i budgetarbetet och kan förväntas påverka besluten om verksamhetsvolymen. Det finns inget etablerat regelverk som styr statens beslut om storleken på bidragen och i regel fastställs beloppen under hösten före det år de ska betalas ut. Om inga nya beslut tas är bidragen i bästa fall nominellt oförändrade (det vill säga urholkas i takt med inflationen). Bidragen är till större delen generella, dvs. inte riktade till något särskilt ändamål, medan cirka en femtedel är riktade (exkl. läkemedelsbidraget till landstingen).

Mellan år 2000 och 2012 ökade bidragen till kommunerna respektive landstingen med i genomsnitt knappt 2 respektive knappt 4 procent per år i fasta priser (diagram 10). Höjningarna har för landstingens del kommit relativt jämt över tiden medan de för kommunernas del varit koncentrerade åren 2002, 2005, 2006 samt det tillfälliga konjunkturstödet 2010. En annan iakttagelse är att nivåökningen för kommunerna varit mycket marginell (för att

inte säga obefintlig) sedan 2008. Bidragen till landstingen ökade däremot till och med 2010, men har därefter minskat.

Den stora osäkerheten om statsbidragens storlek kommande år försvårar framskrivningarna av bland annat kommunsektorns verksamhetsvolym. Man kan förhålla sig till detta på flera sätt. Ett är att utgå från de politiska beslut som fattats vid prognostillfället, vilket oftast innebär att statsbidragen lämnas nominellt oförändrade. Fördelen är då att det blir tydligt hur de politiska besluten påverkar kommunsektorn det närmaste året, även om det kanske inte är det mest troliga alternativet. Nackdelen är att vi på några års sikt antagligen får en alltför kraftig urgröpning av sektorns ekonomi. Om man i stället utgår från den långsiktiga trenden riskerar frågan om den kortsiktiga utvecklingen hamna i skymundan, men realismen på längre sikt ökar antagligen. Vi kombinerar synsätten på följande sätt – för 2014 antar vi att statsbidragen blir nominellt oförändrade trots att detta är ett valår, medan vi för kalkylåren 2015 och 2016 antar en trendmässig utveckling.

Diagram 10 • Statsbidrag till kommuner och landsting, nivåer respektive förändring
Miljarder kronor respektive procent



Nominellt oförändrade statsbidrag är mycket ovanligt – särskilt valår.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Kommunernas ekonomi

Ett överskott med 14 miljarder kronor 2012 innebar ett rekordresultat för kommunerna. Resultatnivån beror till stor del på tillfälliga intäkter från återbetalade AFA-premier och ger inte en rättvisande bild av det ekonomiska läget som råder i de flesta kommuner. Kommunerna står de kommande åren inför utmaningar som ökade investeringar och kraftigt ökade behov från befolkningsförändringar och ambitionshöjningar. Detta innebär att kostnaderna för kommunala tjänster kommer att öka betydligt snabbare än tidigare. Intäkterna från skatteunderlagets tillväxt räcker inte till. Det kommer att behövas ökade statsbidrag och skattehöjningar för att finansiera kommunernas verksamheter framöver.

Tillfälliga tillskott ger återigen ett högt resultat

Kommunerna visade sammantaget ett preliminärt resultat för 2012 på 14,1 miljarder kronor. Resultatet motsvarar drygt 3 procent av skatteintäkter och statsbidrag, och är det högsta hittills mätt i miljarder kronor för kommunerna. Återbetalning för 2007 och 2008 års inbetalade premier från AFA Försäkring⁶ på totalt 8 miljarder kronor förklarar den höga resultatnivån.

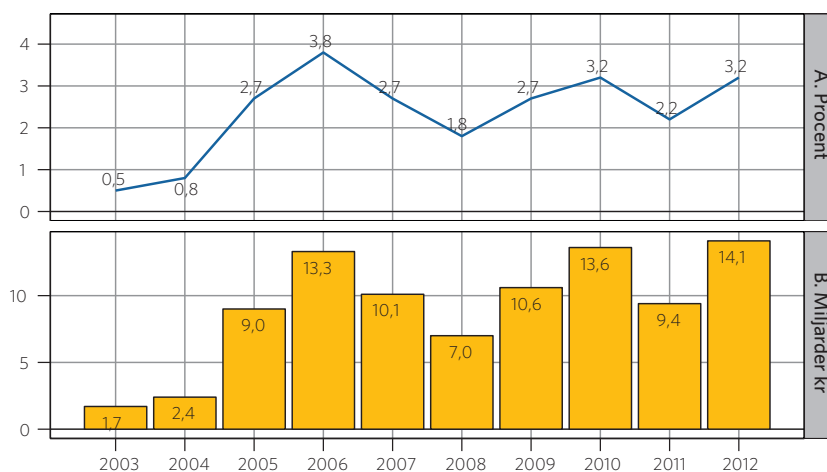
Sammantaget har kommunerna haft ett positivt resultat under de senaste tio åren, med ett genomsnittligt resultat som motsvarar 2,4 procent av skatter och bidrag. Av samtliga 290 kommuner har 85 redovisat överskott samtliga av dessa år. Det finns ingen kommun som haft underskott varje år.

De senaste årens starka resultat förklaras i hög grad av tillfälliga tillskott, som till exempel sänkta AFA-premier 2009, statligt konjunkturstöd 2010 och återbetalningar från AFA Försäkring 2010 och 2012. Dessa tillfälliga och relativt omfattande belopp har till stor del förstärkt kommunernas resultat och räddat många kommuner från att redovisa underskott. De tillfälliga förstärkningarna av resultatet innebär en pedagogisk utmaning eftersom siffran på sista raden i bokslutet inte speglar det ekonomiska läget i kommunerna. För förtroendevalda och verksamhetsföreträdare blir det svårare att motivera och genomföra nödvändiga effektiviseringar och besparingar för att skatteun-

6. AFA Försäkring är en organisation som ägs av arbetsmarknadens parter. Genom kollektivavtal försäkrar AFA Försäkring anställda inom den privata sektorn och kommuner, landsting och regioner.

Diagram 11 • Kommunernas resultat före extraordinära poster

Miljarder kronor respektive procent



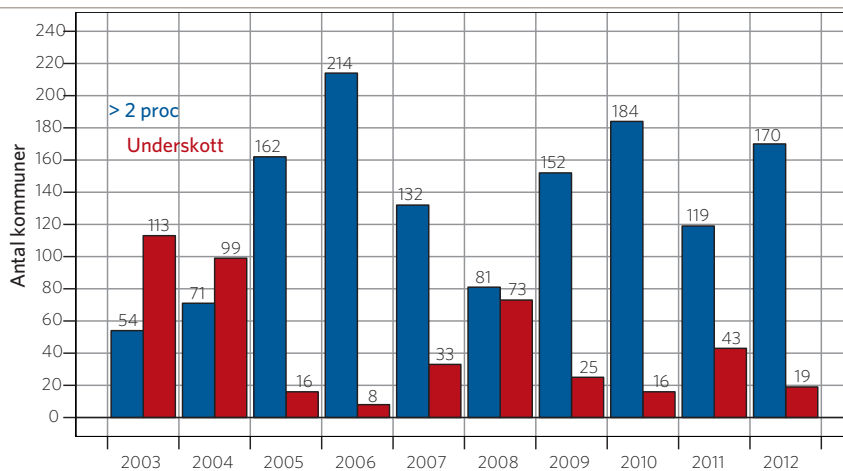
Återbetalade premier från AFA Försäkring på nära 8 miljarder är den främsta orsaken till det rekordhöga resultatet 2012. Resultatet som vägt medel 2012 var nära 1500 kronor per invånare, och det högsta resultatet hittills.

Källa: Statistiska centralbyrån.

derlaget inte växer tillräckligt snabbt eller för att kostnaderna ökar oväntat kraftigt inom någon verksamhet.

Diagram 12 • Antal kommuner med underskott samt med resultat som motsvarar 2 procent av skatter och statsbidrag

Antal



Endast 19 kommuner hade underskott 2012. De flesta kommuner klarade ett överskott och nära 60 procent av kommunerna hade ett resultat som motsvarade minst 2 procent av skatteintäkter och statsbidrag. Flertalet av kommunerna med underskott 2012 var små kommuner med ett genomsnittligt invånarantal på drygt 10 000.

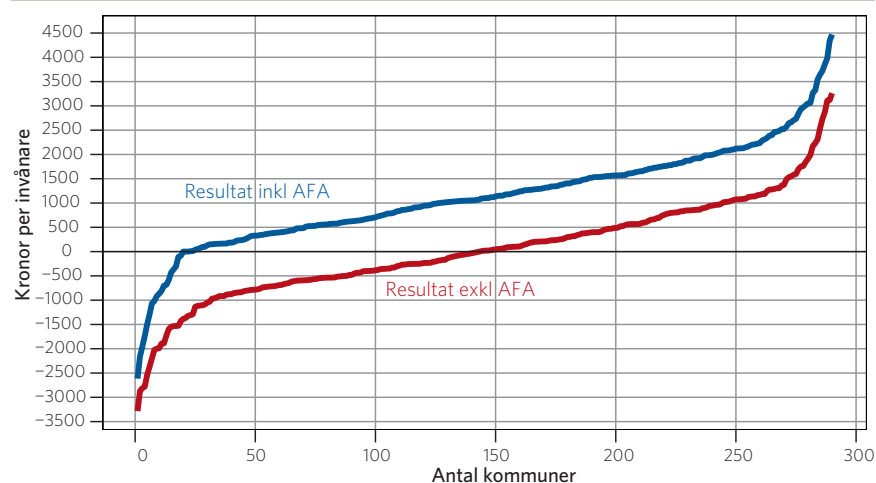
Källa: Statistiska centralbyrån.

Med hjälp av återbetalning från AFA Försäkring klarade merparten av kommunerna ett positivt resultat för 2012. Endast 19 kommuner redovisade underskott. Det extra tillskottet blev känt redan under våren 2012 och betalades ut under slutet av året. De kommuner som ändå inte klarade ett positivt resultat anger som orsak bland annat ökade kostnader för institutionsplacerade barn, ökade volymer inom hemtjänsten och svårigheter att anpassa kostnaderna inom grund- och gymnasieskolan till förändrade elevantal.

Utän återbetalda premier från AFA Försäkring skulle endast hälften av kommunerna redovisa överskott (diagram 13).

Diagram 13 • Resultat 2012 i kronor per invånare per kommun, samt exklusive beräknad återbetalning från AFA Försäkring

Kronor per invånare



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Om man rensar bort de extra tillskotten från AFA Försäkring från kommunernas resultat skulle ungefär hälften av landets kommuner, allt annat lika, redovisat underskott.

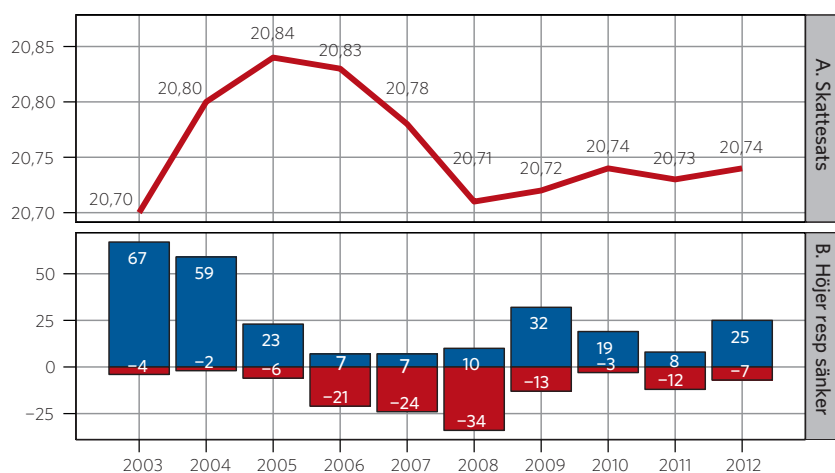
Om man rensar bort återbetalningen från AFA Försäkring från resultatet för kommunerna sjunker genomsnittet från nära 1 500 kronor per invånare till drygt 200. Även om detta är ett räkneexempel och många kommuner använt delar av återbetalningen i verksamheten 2012 illustrerar det ändå en väsentligt annorlunda bild av det ekonomiska läget i kommunerna och den verklighet de befinner sig i inför kommande år.

God planering kräver information om intäkternas utveckling

Kommunernas verksamheter finansieras i huvudsak med skatteintäkter, dessa står för mer än två tredjedelar av kommunernas totala intäkter. Skatteintäkterna har i genomsnitt växt med knappt 4 procent per år under senaste tioårsperioden. Om man rensar för pris- och löneökningar för kommunal verksamhet har skatteunderlaget växt med knappt 1 procent per år. Den genomsnittliga skattesatsen har i stort sett varit oförändrad i kommunerna, exklusive skatteväxlingar med landstingen vid förändrat huvudmannskap.

Diagram 14 • Medelskattesats och antal skatteförändrare

Procent och antal kommuner



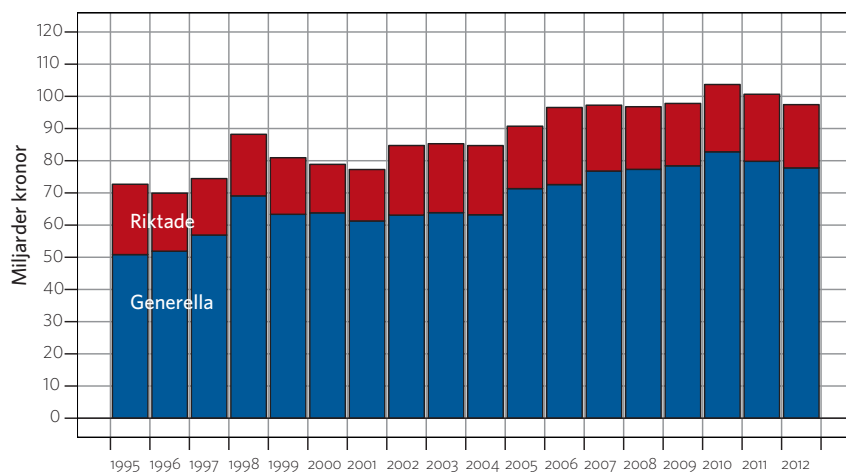
Källa: Statistiska centralbyrån.

Kommunernas medelskattesats har ökat sammantaget med 4 öre de senaste tio åren (exklusive skatteväxlingar). Under de svåra åren i början av 2000-talet höjde många kommuner skatten och medelskattesatsen ökade med 14 öre. När ekonomin förbättrades var det fler kommuner som sänkte skatten, vilket minskade medelskattesatsen.

När finanskrisen slog till i Sverige 2009 växte skatteunderlaget med endast 1,3 procent. Skatteunderlagsutvecklingen blev negativ, rensat för priser och löner. För att hjälpa kommunsektorn att parera fallet i intäkterna och undvika kraftiga neddragningar i verksamheterna ökade staten tillfälligt statsbidragen till kommuner och landsting. Utan konjunkturstödet hade troligtvis ett flertal kommuner höjt skatten 2010.

Bidrag från staten står sammantaget för drygt 18 procent av kommunernas intäkter. Det är dels generella statsbidrag, som utbetalas lika till alla kommuner som ett bidrag per invånare, dels specialdestinerade statsbidrag, även kallade riktade statsbidrag. De riktade statsbidragen har ett syfte för en specifik verksamhet, till exempel en särskild satsning på matematik i skolan eller kompensation för införandet av maxtaxan i förskolan. Totalt har statsbidragen ökat i kommunerna med drygt 2 procent per år i fasta priser mellan 1995 och 2012.

Diagram 15 • Statsbidragens utveckling, generella och riktade
Miljarder kronor i 2012 års priser



För att kommunerna ska ges handlingsfrihet att utforma och prioritera mellan olika verksamheter är regeringens principiella utgångspunkt att statsbidragen ska vara generella istället för riktade/specialdestinerade. Trots det förekommer och ökar antalet specialdestinerade statsbidrag.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Både generella och specialdestinerade statsbidrag är nominellt oförändrade över åren, vilket innebär att de varken räknas upp med prisökningar eller ökar i takt med befolkningen. Det medför att utan beslut om nya statsbidrag urholkas denna del av kommunernas intäkter kontinuerligt. Detta försvårar kommunernas planering eftersom en relativt stor intäktspost måste beräknas som oförändrad. Som följd uppstår ofta ett finansieringsproblem vid beräkningar över flera år. Statsbidragen har som andel av kommunernas intäkter ökat från 14 procent 2003 till 18 procent 2012.

Den tredje största intäktsposten för kommunerna är taxor och avgiftsin-
täkter. Under den senaste tioårsperioden har denna andel minskat från 7 procent till mindre än 6 procent. En bidragande orsak till detta är maxtaxor inom barn- och äldreomsorgen.

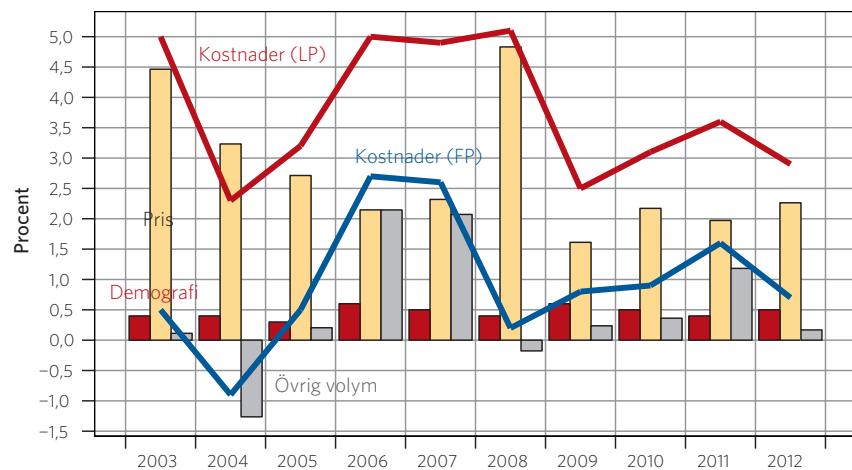
Kostnaderna ökar utöver pris- och löneökningar

Kommunernas kostnader har ökat med drygt 4 procent per år under den senaste tioårsperioden. Framst ökar kostnaderna i takt med pris- och löneökningar, till störst del löneökningar eftersom nära 70 procent av kommunernas kostnader direkt eller indirekt består av personalkostnader. Utöver prisökningar ökar kommunernas kostnader även till följd av ökade behov, efter-

frågan, ambitionsnivå eller utökade uppdrag. I genomsnitt ökade kostnaderna, utöver pris- och löneökningar, med 1 procent per år under 2003–2012. Hälften av kostnadsökningen förklarades av ökade demografiska behov, det vill säga större befolkning och förändringar i befolkningens sammansättning.

Diagram 16 • Kommunernas kostnadsutveckling

Procentuell utveckling och olika komponenters bidrag



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

En annan förklaring är ett ökat nyttjande av kommunala tjänster. Införandet av maxtaxa i förskolan bidrog till exempel till att andelen inskrivna barn ökade, från 73 procent år 2000 till 86,4 procent år 2011. Denna efterfrågeökning medförde att kostnaderna för barnomsorgen ökade kraftigt. En annan verksamhet med kraftiga kostnadsökningar under 2000-talet är omsorg om funktionshindrade personer.

Ökade kostnader för pensioner

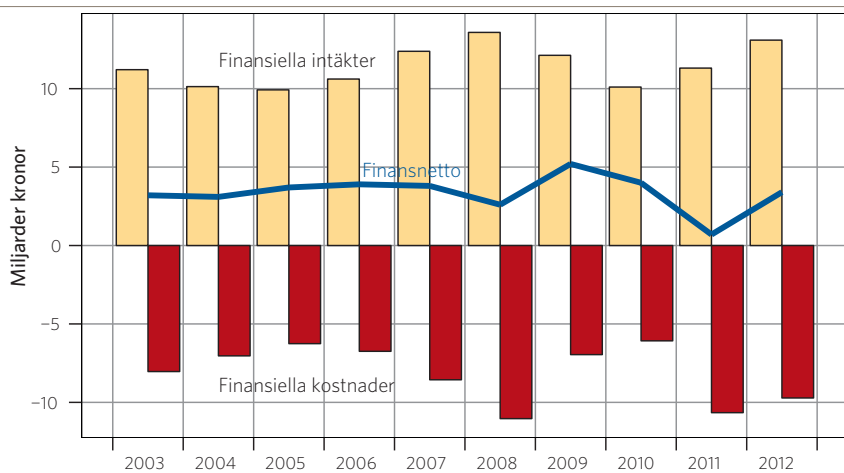
De senaste åren har stora årskullar anställda i kommunerna med betydande intjänande i det gamla pensionsavtalet gått i pension. Kostnaden för pensionsutbetalningar har därför ökat kraftigt och fortsätter att göra så i ytterligare några år. Utbetalningarna belastar den kommunala ekonomin utöver dagens intjänande av tjänstepensioner. Utbetalningarna på den gamla pensionsskulden har ökat från 6 miljarder kronor till 10,5 miljarder under den senaste tioårsperioden, vilket motsvarar en ökning av kommunalskatten med 15 öre. Pensionskostnaden för den gamla pensionsskulden motsvarar idag 56 öre på skatten. Belastningen av den gamla pensionsskulden kommer att kvarstå ytterligare en tid, men den starkaste ökningstakten har redan skett. Enligt våra prognoser har kostnaden som andel av skatteintäkter i stort sett nått sin maximala nivå.

Finansnettot bidrar till kommunernas finansiering

Förutom kostnader och intäkter för verksamheter har kommunerna även finansiella kostnader och intäkter. Kostnaderna kan vara räntor på lån, avgifter för kapitalförvaltning och orealiserade förluster i värdepapper. Finansiella intäkter kan vara ränteintäkter från utlåning till kommunala bolag, borgensavgifter eller avkastning på fonderade medel. Kommunerna har totalt sett haft högre finansiella intäkter än kostnader, vilket bidragit positivt till resultatet under perioden.

Diagram 17 • Finansiella intäkter och kostnader

Miljarder kronor löpande priser



Kommunernas finansnetto har totalt sett varit positivt. Det låga finansnettot 2011 berodde på kostnader i samband med förändrad värdering av pensionsskulden.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Enligt kommunernas preliminära bokslut var finansnettot 3,4 miljarder kronor 2012. Knappt hälften av kommunerna har ett negativt finansnetto, det vill säga att finansiella kostnader överstiger finansiella intäkter, och drygt hälften har ett positivt netto som bidrar till kommunens finansiering.

Utmaningar och förutsättningar framöver

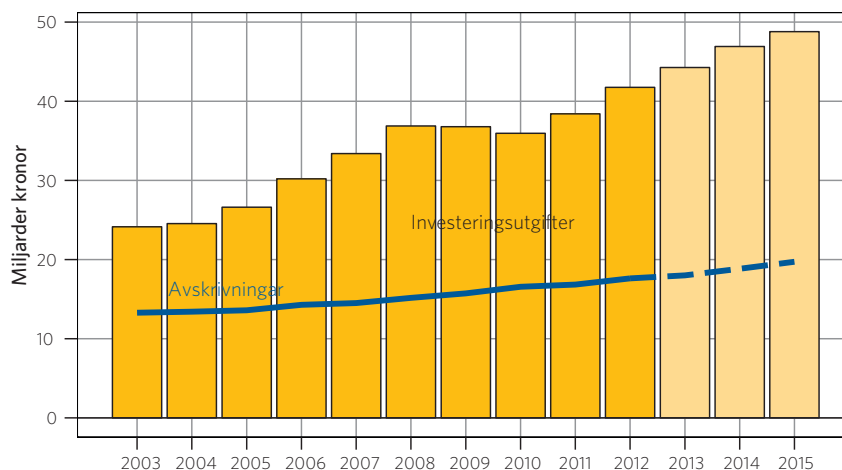
Det ekonomiska läget för kommunerna framöver ser ansträngt ut trots en relativt god utveckling av skatteintäkterna. På kort sikt har kommunerna att hantera kraftigt ökande investeringsbehov, besparingar i gymnasieskolan och nya föreskrifter från Socialstyrelsen för personer med demenssjukdom. På lite längre sikt ökar behoven från demografiska förändringar kraftigt. Just nu ökar behoven mest inom förskola, grundskola och äldreomsorg, medan gymnasieskolan har minskande elevkullar. Om några år pekar alla kurvor uppåt, vilket kommer att sätta ytterligare press på den kommunala ekonomin.

Investeringarna fortsätter att öka

Investeringstakten har ökat i kommunerna. Under perioden 2013–2015 räknar kommunerna med att investera upp emot 140 miljarder kronor totalt i

Diagram 18 • Investeringsutgifter och avskrivningar, utfall och prognos

Miljarder kronor



Investeringarna ökar enligt kommunernas planer för åren framöver. Ökade investeringar innebär också att avskrivningarna ökar och tar mer utrymme i kommunernas driftbudget. Kommunernas investeringsplaner ligger till grund för bedömningen i de gula staplarna 2013–2015.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

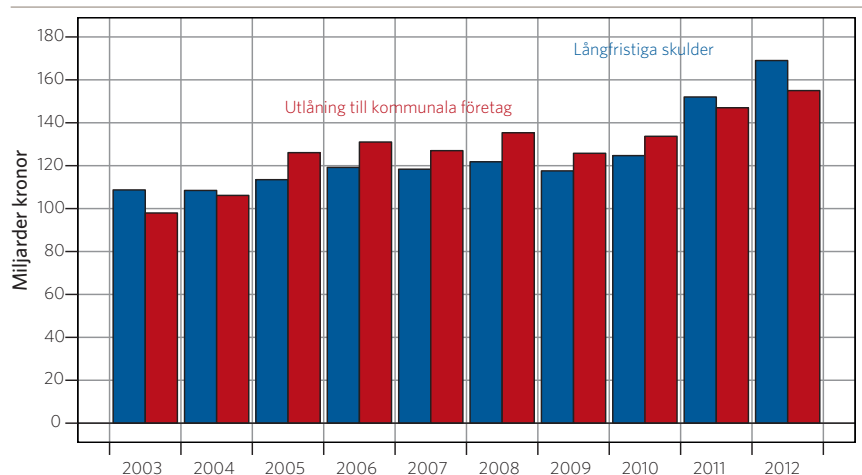
bland annat nya skolor, äldreboenden och infrastruktur, som vägar och vatten- och avloppsnäten.

Den höga investeringstakten medför också ökad upplåning

I takt med att investeringsnivån blir högre ökar också kommunernas behov av upplåning. De långfristiga skulderna har ökat kraftigt under de senaste åren, från 118 miljarder kronor 2009 till 179 miljarder 2012. En betydande del av kommunernas upplåning lånas vidare till kommunala bolag, till exempel bostadsbolag eller energiverk. Sammanlagt uppgick långfristiga fordringar på kommunala bolag till 151 miljarder kronor 2012.

Diagram 19 • Kommunernas långfristiga skulder och utlåning

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

Den höga investeringstakten i kommunerna och i kommunala bolag innebär en ökad upplåning. En stor del av de långfristiga skulderna i kommunerna lånas sedan ut till de kommunala bolagen.

Var oron för nya regler om ränteavdragsbegränsningar obefogad?

Vid årsskiftet infördes ny lagstiftning i syfte att förhindra skatteplanering i form av ränteavdrag för lån inom en intressegemenskap.

Den nya lagstiftningen påverkar kommunägda företags rätt till ränteavdrag. Under hösten 2012 rådde stor osäkerhet kring avdragsrätten för ränta på interna lån som de kommunala bolagen har från kommunerna. Anledningen är att det enligt huvudregeln inte föreligger avdragsrätt. Enligt regelverket finns dock en ventil som gör att avdragsrätt ändå kan tillämpas.

I och med osäkerheten avvecklade ett drygt femtontal kommuner lån till sina bolag kring årsskiftet 2012/2013. Någon kommun löste dessutom upp sin internbank. Sammantaget resulterade osäkerheten i en hel del extraarbete under de aktuella må-

naderna. Flera av kommunerna har också med anledning av detta fått överskottslikviditet samtidigt som de kommunala bolagen lånat pengar externt.

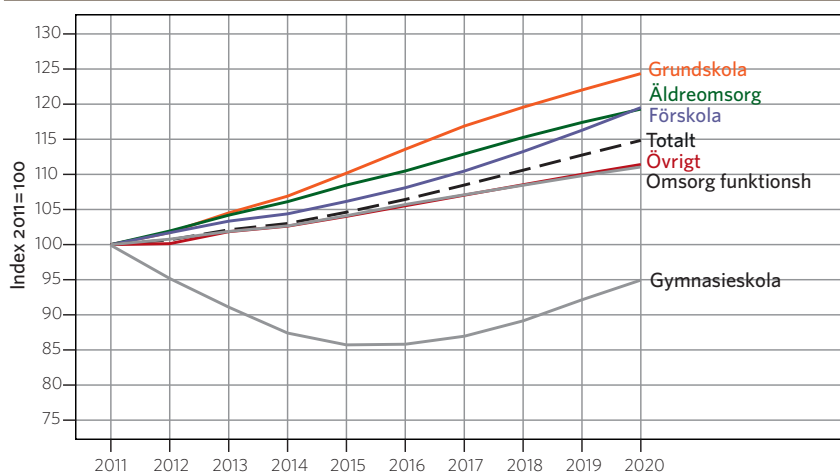
Den 25 februari kom Skatteverket med ett ställningstagande. Enligt detta utesluts inte att avdragsrätt kan omfatta alla interna lån förutom delägarrätter. Detta indikerar att ventilen kan komma att bli tillämplig i många fall. Det torde innebära att det enda som behöver prövas är om förhöjda räntor satts eller inte. Utgångspunkten är enligt Skatteverket att affärsmässigt bedrivna verksamhet så långt det är möjligt inte ska påverkas.

Sexton kommuner har också ställt frågor till Skatteverket om hur de bedömer rättsläget. Även här är de svar som hittills kommit positiva.

Demografien ökar behoven kraftigt framöver

Befolkningsökning och förändrad sammansättning av befolkningen har inneburit ökade behov för kommunerna med i genomsnitt 0,5 procent per år under 2000-talet. Enligt SCB:s befolkningsprognos, från april 2012, kommer de behovskrävande åldersgrupperna att öka väsentligt åren framöver. Ett ökat antal äldre samt fler barn i såväl förskola som grundskola innebär att behoven till följd av demografiska förändringar kommer att öka med 1 procent per år från och med 2015.

Diagram 20 • Volymförändringar inom olika kommunala verksamheter
Procentuell förändring, index 2011 = 100



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Minskade behov inom gymnasieskolan kräver anpassning av kostnaderna. Inom alla andra verksamheter ser vi ökade behov framöver, främst inom grundskola, förskola och äldreomsorg.

De demografiska förändringarna som till exempel fler eller färre barn i skolverksamheterna och fler äldre ställer krav på kommunerna att anpassa resurserna i takt med detta. För att rymma de kostnadsökningar som väntar inom äldreomsorg, barnomsorg och grundskola krävs anpassning av kostnaderna inom till exempel gymnasieskolan, där behoven under några år nu har minskat kraftigt. Från 2015 vänder behovsutvecklingen även inom gymnasieskolan.

Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan

Regeringens proposition *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan* trädde i kraft hösten 2011. I dagligt tal kallas reformen GY11.

Under 2012 gjorde Statskontoret en uppföljning av kommunernas planeringsförutsättningar; *Organisatoriska konsekvenser av Gymnasireformen 2011*. Av rapporten framkom bland annat att flera delar i GY11 har bidragit till att samordnings- och samläsningsmöjligheterna har försämrats, bland annat som följd av att kurserna i gymnasiegemensamma ämnen blivit mer olika mellan programmen. Vidare framkom att fler inriktningar har försämrat förutsättningarna att upprätthålla ett brett utbildningsutbud. Undervisningsgrupperna har dessutom blivit fler och mindre eftersom eleverna nu kan välja mellan fler inriktningar.

Samma dag som Statskontorets rapport publicerades meddelade regeringen att det sparbetting på 895 miljoner kronor som aviserats för 2013 skulle dras tillbaka.

Kommunerna har redan påbörjat sitt budgetarbete inför åren 2014–2016. Idag vet vi inte mer än att det föreligger en risk att det sparbetting som avise-

rades i budgetpropositionen 2010 träder i kraft från år 2014 (tabell 12). Detta innebär att gymnasieverksamheten måste spara 1,4 miljarder kronor under nästa år och nästan 2 miljarder från år 2015 och framåt. Sparbetinget är beräknat utifrån en effektiviseringspotential på 4 procent i verksamheten. Denna kan, enligt regeringen, möjliggöras genom att öka elevernas genomströmning, förbättra skolornas planering och schemaläggning samt att fylla undervisningsgrupperna i större utsträckning.

Tabell 12 • Sparbeting nya gymnasieskolan, aviserat och genomfört
Miljoner kronor

	2012	2013	2014	2015	2016
Aviserad neddragning	675	895	1 360	1 930	1 930
Genomförd	675	0	?	?	?

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2010 att generella statsbidrag stegvis kommer att minskas 2012–2015 med hänvisning till gymnasiereformen GY11. Det första steget genomfördes som planerat medan hela sparbetinget för 2012 och 2013 drogs tillbaka. Vad som händer framöver är ännu okänt.

Kraftig elevminskning och samtidig besparing

Samtidigt som den kraftiga elevminskningen medför att budgetförutsättningarna för gymnasieverksamheten ständigt måste anpassas till färre elever ska samma verksamhet också effektivisera genom att fylla undervisningsgrupperna och minska avhoppet. Detta synes vara en omöjlig ekvation, som också visar sig i statistiken, där kostnaden per program har ökat med 6,4 procent under perioden 2011 till 2013.

Socialstyrelsens demensföreskrifter

I juni 2012 fattade Socialstyrelsen beslut om nya föreskrifter och allmänna råd som avser ansvaret för personer med demenssjukdom och bemanning i särskilda boenden (SOSFS 2012:12). Författningen avses träda i kraft den 1 januari 2014. Därefter måste socialnämnderna, i samband med beslut om särskilt boende för en person med demenssjukdom, även fatta beslut om hemtjänstinsatser i boendet. Dessa beslut om hemtjänstinsatser ska regelbundet följas upp och vid behov omprövas varvid ett nytt biståndsbeslut ska fattas. Det blir även en skyldighet att upprätta genomförandeplaner med utgångspunkt i besluten om hemtjänstinsatser och även dessa ska regelbundet följas upp.

Förbundet ifrågasätter bland annat lagligheten i föreskrifterna (se cirkulär 13:2) och anser att föreskrifterna måste upphävas. Socialstyrelsen bedömer att föreskrifterna ökar kostnaderna för kommunerna med 4–10 miljarder kronor. Cirka 500 miljoner kronor avser kostnader för ökad administration. Socialstyrelsens olika räkneexempel utgår från bemanningstal och är, som framgår av intervallet, mycket osäkra. Socialstyrelsens utgångspunkt är att bemanningen idag (några bemanningstal finns inte i föreskrifterna) ligger under den nivå som följer enligt lag för att säkerställa den enskildes skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa och därför måste höjas. Därmed borde, enligt Socialstyrelsen, kommunerna redan nu ha en högre bemanning, det är alltså inte tal om någon ambitionshöjning utan bara en anpassning till gällande lag. Det saknas tillförlitliga underlag för att på nationell nivå avgöra hur många enheter som har en verksamhet som inte klarar den enskildes skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa, eller har en verksamhet som inte når upp till skälig levnadsnivå. Förbundets bedömning är att det torde handla om en liten andel. Men utan preciserade bemanningstal kan ingen ambitionshöjning gö-

ras gällande genom föreskrifterna och finansieringsprincipen är därmed inte tillämplig.

Förbundets bedömning är att det inte kan vara många enheter som har en verksamhet som inte klarar den enskildes skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa eller har en verksamhet som inte når upp till en skälig levnadsnivå. Det är kommunernas ansvar att på lokal nivå avgöra vad som ska anses utgöra skälig levnadsnivå. De kommuner som har en för låg bemanning måste givetvis höja den, men att det på riksnivå skulle krävas flera miljarder kronor att nå upp till lagens nivå är inte rimligt.

Vad gäller kostnaderna för den ökade administrationen är finansieringsprincipen tillämplig. Även i den delen är beräkningarna mycket osäkra. Socialstyrelsens räkneexempel baseras på 4 timmar för att upprätta genomförandepånen första gången och sedan 1 timme var 14:e dag för uppdatering. Med denna beräkningsgrund, men med något annorlunda antaganden i övrigt, kan administrationskostnaden uppskattas till 700–800 miljoner kronor.

Efter sommaren kommer nya föreskrifter från Socialstyrelsen som kommer att omfatta alla särskilda boendeformer. Det är mycket möjligt att dessa kommer att ersätta demensföreskrifterna, men exakt vilka förändringar det kommer att innebära vet vi inte i nuläget.

I enlighet med finansieringsprincipen ska en reglering av de ökade administrationskostnaderna göras i budgetpropositionen för 2014.

Kommunernas ekonomi 2013–2016

I detta avsnitt visar vi de konsekvenser den samhällsekonomiska utvecklingen kan tänkas få på kommunernas ekonomi på några års sikt. I regeringens ekonomiska vårproposition finns inga indikationer på att mer resurser kommer att tillföras sektorn. Den tidigare aviserade minskningen av statsbidragen till följd av den nya gymnasiereformen kvarstår. För att göra en rimlig prognos för kostnadsvolymen behövs antaganden om storleken på statsbidrag och förändrade skattesatser. I tabell 17 på sidan 40 redovisas en beräkning av skatteunderlagskalkylens konsekvenser för att visa vad som händer om inga beslut tas.

Prognos 2013–2014

För innevarande år och nästa år gör vi en prognos över kostnadernas utveckling med utgångspunkt från vår skatteunderlagsprognos. Därtill har vi tagit hänsyn till övriga förutsättningar som angivits i regeringens ekonomiska vårproposition. Det innebär att vi räknar med att kommuner inte tillförs nya statsbidrag 2014. Det är ovanligt, särskilt med tanke på att det är ett valår. Men vi väljer att inte göra någon prognos på regeringens politik.

Minskade statsbidrag gör att budget 2014 innehåller besparingar för att undvika underskott

Det höga resultatet 2012 och den hyggliga farten på skatteunderlagsutvecklingen 2013 gör att kommunernas kostnader väntas öka något mer än genomsnittlig trend och demografiska behov i år. Skatteintäkterna växer i hyfsad takt under 2013. Den hackiga samhällsekonomiska återhämtningen gör att intäkterna växer relativt långsamt 2014 samtidigt som den statliga besparingen på gymnasieskolan träder i kraft. Detta håller nere intäktsutvecklingen, vilket medför att kommunernas kostnader väntas öka långsammare nästa år. I enkätsvar från 211 av kommunerna anger nära 70 procent att budget för 2014 innehåller generella besparingar och 60 procent att nämnderna

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenteras i kapitlet »Samhällsekonomin«. Kommunernas resultat för 2012 är enligt det preliminära bokslutet som SCB publicerade i mars. Åren 2013 och 2014 är en prognos medan beräkningarna för åren 2015–2016 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnadsvolymen och statsbidragen ökar i takt med den historiska trenden.

När det gäller statsbidragens utveckling talar historiska erfarenheter för att ökade bidrag är sannolika även om detta kräver nya beslut av riksdagen. Samma löneutveckling antas för de anställda i kommunerna som för resten av arbetsmarknaden.

De beräknade resultaten inkluderar effekter av den sänkta Rips-räntan med 75 punkter, vilket belastar kommunernas resultat med cirka 3 miljarder kronor 2013.

Det beräknade resultatet för kommunerna baseras på nu kända fakta. Det innebär att vi inte räknat med några engångsintäkter för åren 2013 och 2014. Om ytterligare återbetalningar görs av tidigare inbetalda premier från AFA Försäkring kommer resultatet att väsentligt förbättras. För kommunerna skulle resultatet bli 8 miljarder bättre år 2013 om även 2006 och 2005 års inbetalda premier skulle återbetalas.

Tabell 13 • Nyckeltal för kommunernas ekonomi
Procentuell förändring respektive procent

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2012	2013	2014	2015	2016
Medelskattesats, nivå i % (exkl. Gotland)	20,51*	20,55**	20,55	20,61	20,61
Skatteintäkter o generella statsbidrag, LP	1,9	3,9	2,6	4,1	4,8
Skatteintäkter o generella statsbidrag, FP	-0,3*	1,6**	0,3	1,4	1,6
Verksamhetens kostnader, LP	2,9	3,6	3,2	4,1	4,8
Verksamhetens kostnader, FP	0,7	1,4**	0,9	1,5	1,6
Implicit prisindex (PKV)	2,3	2,2	2,3	2,6	3,1

Anm.: FP = fasta priser, LP = löpande priser.

*Inklusive skatteväxling 2012 för kollektivtrafik och hemsjukvård, motsvarar 14 öre på skattesatsen och 0,7 procentenheter i utvecklingen av intäkter.

**Inklusive skatteväxling 2013 för hemsjukvård, motsvarar 5 öre på skattesatsen och 0,2 procentenheter i utvecklingen av kostnader och intäkter.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

inte kompenseras fullt ut för pris- och löneökningar. Ungefär hälften av de svarande kommunerna anger att avgiftshöjningar planeras, främst inom VA-verksamheten, men även inom äldreomsorg, fritidsverksamhet och miljö- och stadsbyggnad.

Resultatet hålls nere av omräkning av pensionsskulden 2013

Kommunernas resultat faller kraftigt efter 2012, främst till följd av att tillfälliga intäkter drog upp resultatet 2012. Sänkt diskonteringsränta för beräkning av pensionsskulden bidrar dessutom till att resultatet minskar med ytterligare 3 miljarder kronor (se kapitlet »Landstingens ekonomi«). Sammantaget beräknas resultatet bli knappt 5 miljarder 2013, vilket motsvarar en dryg procent av skatteintäkter och statsbidrag. Detta innebär att många kommuner kommer att redovisa underskott 2013. Kostnaderna för den sänkta Rips-räntan kommer sannolikt inte att medräknas i kommunernas balanskravsresultat. De underskott som följer av Rips-räntesänkningen behöver därför inte återställas.

Vår bedömning av 2013 års resultat är med antagandet att det inte blir fler tillfälliga intäkter. Om det blir aktuellt med återbetalning av AFA-premier även 2013 (för åren 2005 och 2006) stärks resultatet med cirka 8 miljarder kronor.

De låga intäktsökningarna 2014 bidrar, trots återhållsam kostnadsutveckling, till att resultatet fortsätter att falla. Det sammanlagda resultatet för kommunerna 2014 väntas inte nå upp till 1 procent av skatter och bidrag.

Statsbidragsökningar som nästan ryms inom det offentliga sparmålet

För att kunna göra en prognos av kostnadsvolymen behöver vi göra antaganden om statsbidrag och skattesatser. I vår kalkyl för åren 2015–2016 antar vi att de generella statsbidragen årligen ökar i takt med en försiktigt skattad trend på 2 procent plus effekten av ökade löner och priser. Detta innebär ett antagande om att riksdagen år 2016 tillfört kommunerna ytterligare 7,4 miljarder kronor jämfört med budgetproposition för 2013 (generella och specialdestinerade statsbidrag på 6,0 respektive 1,4).

Intäkterna från skatter och bidrag ökar långsamt 2014 i ett historiskt perspektiv. En orsak är att statsbidragen minskar till följd av den nya gymnasieskolan. Under perioden 2015–2016 beräknas kostnaderna öka i takt med historisk trend.

Införande av nytt utjämnings-system

Frågan om ett reviderat utjämnings-system har varit föremål för diskussion sedan Utjämningskommittén 08 lade sitt slutbetänkande i april 2011. Utifrån denna remitterade finansdepartementet i december en promemoria med vissa förändringar, främst i inkomstutjämnningen. Remisstiden har nu löpt ut och finansdepartementet avser att lägga fram en lagrådsremiss innan sommaren och en proposition i slutet av september. Riksdagen förväntas fatta beslut i december.

Sveriges Kommuner och Landsting kommer inom kort att kunna presentera prognoser för 2014 års utfall av det nuvarande och det föreslagna utjämningsystemet. Prognoserna, som är framtagna av SCB, kommer även att inkludera införandebidraget. Detta beräknade inte finansdepartementet i sin promemoria. Införandebidraget gör att systemförändringarna inte får fullt genomslag för rån år 2019 och påverkar samtliga kommuner och landsting genom att regleringsposten försämras.

Skatteintäkterna utvecklas relativt starkt

Skatteunderlaget växer reallt med i genomsnitt 1,5 procent under 2015–2016. Trots att generella statsbidrag dessutom antas öka med 2 procent i fasta priser och att specialdestinerade statsbidrag ökar i takt med kostnadsutvecklingen räcker inte intäktsutvecklingen till att täcka kostnaderna för en ökad volym och pris- och lönehöjningar.

I kalkylperioden beräknas intäkterna från statsbidrag öka med 2 procent i fasta priser. Det förutsätter nya beslut av riksdagen. Historiska erfarenheter talar för att ökade bidrag är sannolika. Utöver de generella statsbidragen antas även de specialdestinerade statsbidragen öka i takt med kostnaderna vilket år 2016 innebär ytterligare 1,4 miljarder kronor i statliga tillskott utöver de som redovisas i tabellen.

Tabell 14 • Skatter och bidrag, tillskott
Miljarder kronor

	Prognos		Kalkyl	
	2013	2014	2015	2016
Skatteintäkter o generella statsbidrag	455,9	467,6	486,6	509,8
varav uppräknade statsbidrag			2,8	6,0
varav skattehöjningar			1,1	1,2

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Resultaten försämras med ökade demografiska behov

I vår samhällsekonomiska bedömning når svensk ekonomi jämvikt år 2016. Kommunernas kostnader utvecklas enligt trend och demografiskt betingade behov under hela kalkylperioden.

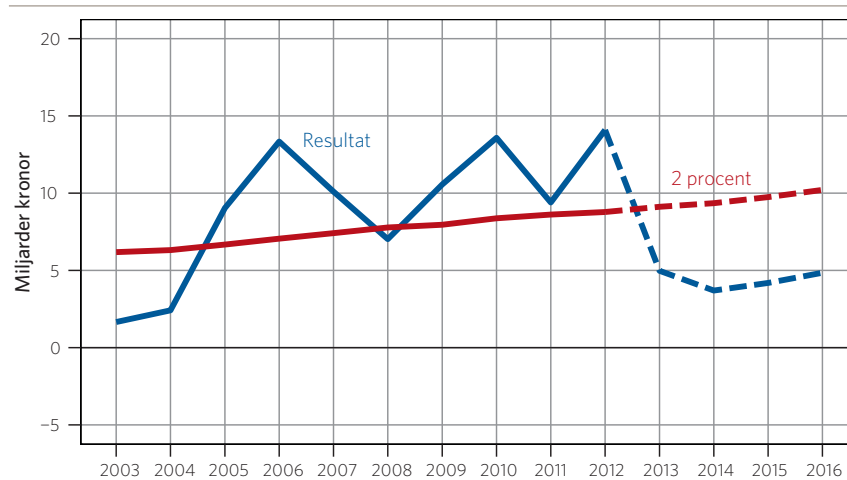
Kommunerna har sammantaget haft en utveckling av kostnadsvolymen på 1 procent i genomsnitt under de senaste tio åren. Demografiskt betingade behov har stått för hälften av den kostnadsökningen. Den främsta orsaken till att kostnaderna ökar kraftigt framöver är de ökade behoven till följd av demografiska förändringar.

Tabell 15 • Kostnadsökning på olika komponenter
Bidrag i procentenheter, fasta priser

	Utfall			Prognos		Kalkyl
	2002-04	2005-08	2009-12	2013	2014	2015-2016
Demografiska behov	0,4	0,5	0,5	0,7	0,8	1,1
Övrigt	0,3	1,0	0,4	0,7	0,1	0,5
Total volymförändring	0,7	1,5	0,9	1,4	0,9	1,6

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Diagram 21 • Kommunernas resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar
Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Kommunernas resultat blev rekordhøgt 2012 till följd av återbetalning av försäkringspremier från AFA Försäkring. I år väntas resultatet motsvara 2 procent av skatter och statsbidrag men 2014 faller resultatet till följd av relativt långsamt växande skatteintäkter och minskade statsbidrag.

I RUR och skur – reservering och disponering

Från och med den 1 januari 2013 finns det i kommunallagen en möjlighet att under vissa förutsättningar reservera delar av ett positivt resultat i en **resultatutjämningsreserv** (RUR). Denna reserv kan sedan användas i balanskravsutredningen för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. RUR är frivillig att tillämpa men de kommuner och landsting som ska göra det måste ange hur reserven ska hanteras. Detta ska framgå av de riktlinjer för god ekonomisk hushållning som fullmäktige ska besluta om. Det finns alltså ett lokalt tolkningsutrymme för hur hanteringen ska utformas. I rapporten *RUR i praktiken** finns mer information om lagändringarna. Hur kommunerna kommer att använda och tillämpa RUR är i tidigaste laget att veta. Nedan redovisas svar som 200 kommuner lämnat i enkäten vad gäller RUR.

Det är endast ett fåtal kommuner som redan nu beslutat om att reservera medel avseende åren 2010–2012. Cirka 1/3 räknar med att fatta beslut om reservering under

våren, 1/3 är osäkra och 1/3 har svarat nej. För de 34 kommuner som angett belopp uppgår det till 3,5 miljarder kronor eller i genomsnitt 1200 kronor per invånare.

För åren 2013 och 2014 ökar osäkerheten betydligt. För 2013 uppgår 9 procent redan nu att de kommer att reservera medel, och 13 procent att de kommer att disponera medel. För 2014 är motsvarande siffror 6 respektive 9 procent.

Av de kommuner som svarat att de kommer använda RUR som en del av ekonomistyrningen 2014 anger 50 procent att de bara kommer att göra det i bokslutet, 30 procent tar även med RUR i budgeten.

Ett sätt att avgöra om RUR får disponeras är att jämföra utvecklingen av det årliga underliggande skatteunderlaget för riket med den genomsnittliga utvecklingen de senaste tio åren. Med en sådan tillämpning får reserven användas om det årliga värdet understiger genomsnittet, det vill säga åren 2013 och 2014 med nuvarande prognos.*

Tabell 16 • Rikets underliggande skatteunderlagsutveckling; tioårigt genomsnitt samt årlig utveckling

Förändring i procent per år

	2012	2013	2014	2015	2016
Snitt 10 år	3,8	3,8	3,9	3,9	3,9
Årlig	4,1	3,6	3,2	4,0	4,7
Differens	0,3	-0,1	-0,7	0,2	0,8

*Se *RUR i praktiken*, SKL 2013, www.skl.se. Klicka på Ämnen, Ekonomi, God ekonomisk hushållning.

År 2012 var resultatet i kommunerna historiskt högt, drygt 14 miljarder kronor, och berodde främst på tillfälliga intäkter. Tillväxten i skatteunderlaget och minskade statsbidrag gör att resultatet faller. Dessutom tar de demografiskt betingade behoven rejäl fart omkring åren 2015–2016. Antalet barn i grundskoleålder ökar då kraftigt liksom antalet över 75 år. I våra beräkningar motsvarar resultatet 1 procent av skatter och bidrag år 2016, att jämföra med tumregeln för god ekonomisk hushållning som innebär ett resultat som motsvarar 2 procent av skatter och bidrag. För enskilda kommuner kan dock resultatet behöva vara högre eller i vissa fall lägre än 2 procent för att motsvara kravet för god ekonomisk hushållning.

Dags att revidera överskottsmålet på 2 procent?

Kommunallagens krav att upprätthålla en god ekonomisk hushållning är grundläggande för den ekonomiska förvaltningen i varje kommun och landsting. Den exakta innebörden i god ekonomisk hushållning preciseras inte i kommunallagen, men regeln är uttryck för den princip som funnits sedan lång tid tillbaka, nämligen att varje generation ska bära kostnaden för den service som den har beslutat om.

För det ekonomiska resultatet innebär god ekonomisk hushållning att det normalt sett inte är tillräckligt att uppnå kommunallagens balanskrav. Det krävs positiva resultat för att kunna garantera att nästkommande generation inte ska behöva ta ut högre skatt för att få samma service. Ett riktmärke har etablerats som innebär att resultatet före extraordinära poster bör motsvara 2 procent av summan av skatteintäkter och generella statsbidrag. Riktlinjen är en tumregel som har utvecklats i praxis. Den är inte avsedd att gälla alla och alltid, utan måste anpassas till lokala omständigheter. Varje kommun och landsting måste besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning efter sina egna förutsättningar. Men tvåprocentnormen är så fast etablerad att många hänvisar till den utan att reflektera över motiven.

Nedan redovisas några av de skäl som lyfts fram för att en kommun eller landsting bör redovisa positiva resultat.

De redovisade avskrivningarna är för låga
Enligt redovisningsreglerna värderas anläggningstillgångar i balansräkningen till sitt återstående värde, det vill säga anskaffningsvärdet minus de avskrivningar som löpande görs under tillgångens livslängd. Syftet med avskrivningar är att tillgången kan ersättas med en ny. Men genom att avskrivningarna baseras på historiska anskaffningsvärden tas ingen hänsyn till

att kostnaden att ersätta tillgången normalt är högre. För att generera tillräckliga medel borde avskrivningarna baseras på återanskaffningsvärden. Av enkelhets- och försiktighets-skäl är så inte fallet och de bokförda avskrivningarna blir för låga. Detta bör kompenseras med positiva resultat som täcker mellanskillnaden mellan bokförda avskrivningar och kalkylmässigt korrekta avskrivningar.

Det innebär att resultatkravet varierar beroende på värdet av anläggningstillgångarna. För en genomsnittskommun uppgår det bokförda värdet av anläggningstillgångarna till 70 procent av skatter och generella statsbidrag. Med en prisökningstakt på tillgångar på 2 procent per år skulle det årliga resultatet behöva uppgå till 1,4 procent (2 procent av 70) för att kompensera för prisökningarna. För landstingen, där tillgångarnas bokförda värde är 40 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag, räcker det med ett resultat på 0,8 procent.

Det kan dock finnas motiv till andra nivåer. Om befolkningen minskar kanske inte anläggningarna behöver ersättas när dessa tjänat ut. Ny teknik kan göra det möjligt att leverera samma service med mindre anläggningstillgångar. Expansiva kommuner befinner sig i motsatt situation. I en kommun med externa utförare, kan det finnas minskat behov av egna produktionsanläggningar.

Det behövs en buffert för att möta framtida pensionsutbetalningar

Under lång tid har de flesta kommuner och landsting haft en stor och växande pensionssskuld. Positiva resultat har ofta framhållits som ett motiv för att stärka den finansiella beredskapen att möta stora framtida pensionsutbetalningar.

Det bör göras en skillnad mellan de pensionsåtaganden som redovisas på balans-

Dags att revidera överskottsmålet på 2 procent? *forts*

räkningen (förmånsbestämda pensioner intjänade efter 1998) och de som bokförs som ansvarsförbindelse (pensionsförmåner intjänade före 1998). För de förra gäller att ökningen av pensionsåtagandena redan bokförs som en kostnad, både vad avser ny-intjänande och värdeuppräknings av befintliga åtaganden. Den delen av pensionsåtagandenas förändring påverkar således resultatet. Nuvarande generationer »beta-lar« redan pensionerna med mindre service eller högre skatter.

Det förhåller sig annorlunda med den delen av pensionsåtagandena som bokförs som en ansvarsförbindelse. Värdeförändringar av denna redovisas inte som en kostnad. Att kompensera för en växande ansvarsförbindelse utgör skäl för positiva resultat. Sedan den nuvarande pensionsredovisningen infördes 1998 har ansvarsförbindelsen ökat, dvs. värdeuppräknings av skulden har överstigit utbetalda pensioner. Det har varit ett starkt motiv för positiva resultat. För kommunsektorn som helhet har emellertid utbetalningarna av gamla pensioner ökat till en nivå som överstiger värdeuppräknings och skulden har börjat minska. Situationen skiljer sig mellan enskilda kommuner och landsting men *generellt är pensionsåtagandenas tillväxt inte längre något motiv för positiva resultat.*

En buffert för dåliga tider

Ett tredje argument för överskott har varit att kommuner och landsting måste ha en marginal för att kunna klara balanskravet i sämre tider. Om skatteintäkterna viker i samband med en lågkonjunktur förhindrar balanskravet att besluta om en budget med underskott, vilket kan tvinga fram besparingar som i ett längre perspektiv kan visa sig onödiga.

Den sedan i år införda möjligheten att sätta av medel till resultatutjämningsre-

server ändrar delvis detta argument. Det finns nu möjlighet att göra avsättning till reserven under goda tider och sedan ta den i anspråk under dåliga tider. Givet att det finns medel avsatta tjänar dessa som en buffert och det behövs inte en marginal i budgeten för att hantera risken att i en lågkonjunktur få ett negativt balanskravsresultat.

Konjunkturargumentet för positiva resultat kan formuleras som att kommuner och landsting bör eftersträva goda resultat i goda tider.

Mål för soliditet och finansiering av investeringarna

Många kommuner och samtliga landsting har en svag långsiktig betalningsberedskap särskilt om ansvarsförbindelsen inkluderas. Det egna kapitalet är litet eller till och med negativt. En strävan att stärka soliditeten – eget kapital i förhållande till tillgångarna – ställer krav på resultatet. Resultatet är per definition lika med förändringen av det egna kapitalet. Kvoten mellan resultat och eget kapital måste överstiga den relativa förändringen i tillgångarna för att soliditeten ska stiga. Om vi bortser från värdeförändringar bestäms tillgångarnas förändringar av investeringar och avskrivningar. Ett krav på soliditeten ger därför ett krav på egenfinansiering av investeringar (definierat som resultat plus avskrivningar i förhållande till investeringar).

Ofta har kommuner och landsting en ambition att om möjligt täcka investeringarna med egna medel. Det tolkas normalt som att investeringarna ska finansieras utan extern upplåning. Den innebär att utöver egenfinansiering, resultat och avskrivningar, även befintliga tillgångar, till exempel likvida medel, kan tas i anspråk, vilket minskar kravet på resultatnivå.

Känslighetsanalys – kalkylantaganden 2015–2016

För att balansera att kommunernas kostnader ökar enligt historisk trend krävs mer än skatteunderlagsutveckling. I våra kalkyler har vi räknat med ökning av statsbidragen. Tabell 17 redovisar resultaten av fyra kalkyler för att visa på omfattningen av problematiken för åren 2015–2016. Vår prognos för 2014 är utgångspunkt för beräkningarna.

Tabell 17 • Redovisning av hur olika antaganden påverkar olika variabler 2015–2016

År	1. Resultat i % av skatter o bidrag		2. Volymutveckling, %		3. Statsbidragsökning, mdkr		4. Skattehöjning, öre	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Skattesats	Oförändrad		Oförändrad		Oförändrad		47	15
Statsbidrag	Oförändrad (trend)		Oförändrad		9,4	3,0	Oförändrad (trend)	
Volym	1,5	1,6	-0,6	1,1	1,5	1,6	1,5	1,6
Resultat, %	0,1	-0,5	2 %		2 %		2 %	

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

1. Vilket resultat blir det med oförändrad skattesats, oförändrade statsbidrag och en trendmässig kostnadsvolym?

Det låga resultatet från 2014 bidrar till att resultatet endast motsvarar 0,1 procent av skatter och statsbidrag 2015 och -0,5 procent 2016, vilket innebär -2,4 miljarder kronor.

2. Vilken volymutveckling är förenlig med oförändrad skattesats, oförändrade statsbidrag och ett resultat som motsvarar 2 procent av skatter och bidrag?

För att komma upp i nivå med ett resultat som motsvarar 2 procent måste kostnadsvolymer minska med 0,6 procent 2015 och kan därefter öka med 1,1 procent 2016.

3. Hur mycket måste statsbidragen höjas för att kommunerna ska klara ett resultat som motsvarar 2 procent av skatter och bidrag givet oförändrad skattesats och en trendmässig kostnadsvolym?

Statsbidragen måste öka med 9,4 miljarder kronor 2015 för att nå ett resultat på 2 procent och ytterligare 3 miljarder 2016.

4. Hur mycket måste skattesatsen höjas för att med oförändrade statsbidrag och en trendmässig utveckling av kostnadsvolymer klara ett resultat som motsvarar 2 procent av skatter och bidrag?

För att klara ett resultat på 2 procent med en genomsnittlig kostnadsvolym utan höjda statsbidrag krävs skattehöjningar på 47 öre 2015 och ytterligare 15 öre 2016.

Landstingens ekonomi

Ett överskott med nästan 5 miljarder kronor 2012 innebar ett resultat i nivå med vad som brukar anses vara förenligt med god ekonomisk hushållning. Resultatnivån beror till stor del på tillfälliga intäkter från återbetalade AFA-premier och ger inte en rättvisande bild av det ekonomiska läget som råder i flertalet landsting. Betydande utmaningar som ökade investeringar, kraftigt ökade behov från befolkningsförändringar och växande förväntningar stundar kommande år. Intäkterna från skatteunderlagets tillväxt räcker inte till. Fortsatt ökade statsbidrag och skattehöjningar är nödvändiga för att bygga ut kollektivtrafiken och möta medborgarnas förväntningar om en vård med god kvalitet och hög tillgänglighet.

Resultatet påverkas av tillfälliga poster

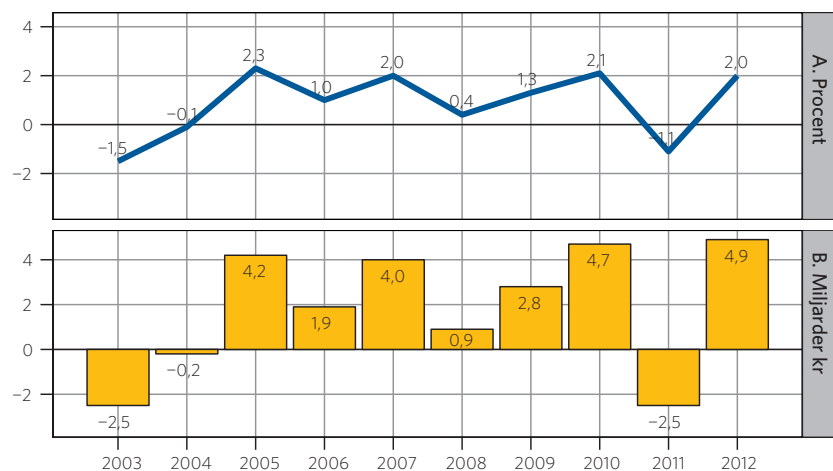
Särskilt under de senaste åren har landstingens resultat påverkats kraftigt av tillfälliga poster. År 2012 påverkades landstingens resultat av återbetalningen av premier från AFA Försäkring⁷ med nästan 3 miljarder kronor. Det redovisade resultatet blev närmare 5 miljarder vilket motsvarar 2 procent av skatter och bidrag. År 2011 sänktes Rips-räntan (den ränta som används för att nuvärdesberäkna pensionsskulden) med 75 punkter vilket gav landstingen en engångskostnad på 5,7 miljarder givet den så kallade blandmodellen. En motsvarande sänkning av räntan kommer att ske även 2013 vilket leder till en engångskostnad på cirka 8 miljarder.

Tillfälliga tillskott är förstås alltid välkomna men de kan försvåra den ekonomiska styrningen i landstingen. För förtroendevalda och verksamhetsföreträdare blir det svårare att motivera och genomföra nödvändiga effektiviseringar och besparingar då siffran på sista raden i bokslutet inte riktigt speglar det ekonomiska läget i landstingen.

7. AFA Försäkring är en organisation som ägs av arbetsmarknadens parter. Genom kollektivavtal försäkrar AFA Försäkring anställda inom den privata sektorn och kommuner, landsting och regioner.

Diagram 22 • Landstingens resultat före extraordinära poster

Miljarder kronor respektive procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

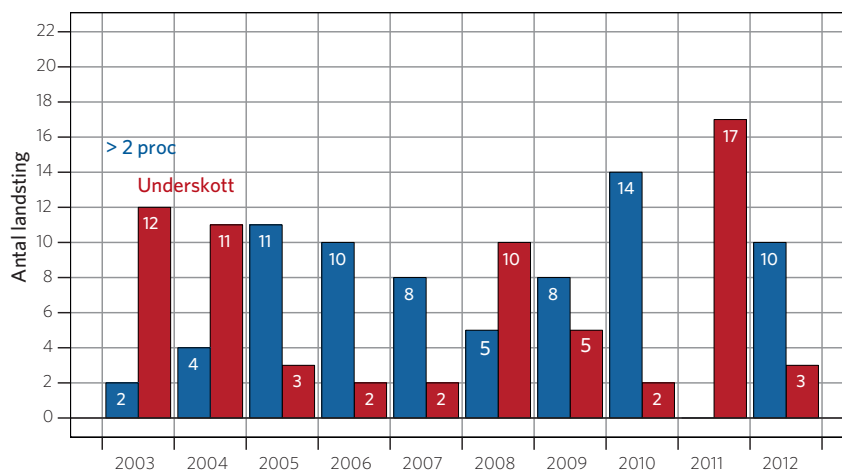
Återbetalade AFA-premier på nära 3 miljarder kronor 2012 är den främsta orsaken till resultatet på 2 procent av skatter och bidrag. Rensat för tillfälliga poster har landstingen sammantaget redovisat plusresultat sedan 2005.

Med hjälp av återbetalningarna från AFA Försäkring var det 17 landsting som klarade ett positivt resultat år 2012. Återbetalningen blev känd redan under våren 2012 men betalades ut i slutet av året. Det tillfälliga tillskottet har inte i någon större utsträckning använts till verksamheten utan har i första hand förstärkt resultatet. Utan återbetalningen från AFA Försäkring hade 7 landsting redovisat underskott.

Även i tider när skatteunderlaget växer snabbt eller när de ekonomiska förutsättningarna är goda av andra skäl tycks det alltid vara ett par landsting som får svårigheter att klara ett plusresultat. År 2012 var det tre landsting som inte klarade ett positivt resultat. I Jämtland och Kronoberg ökade kostnaderna mer än i andra landsting. I Region Skåne däremot ökade inte kostnaderna mer än i andra landsting. Tvärtom är nettokostnadsutvecklingen, justerat för jämförelsestörande poster, den lägsta i Region Skånes historia. Däremot medgav budgeten knappt någon ökning alls samtidigt som planerade handlingsplaner inte fick full effekt.

Diagram 23 • Antal landsting med underskott samt med resultat som motsvarar minst 2 procent av skatter och statsbidrag

Antal

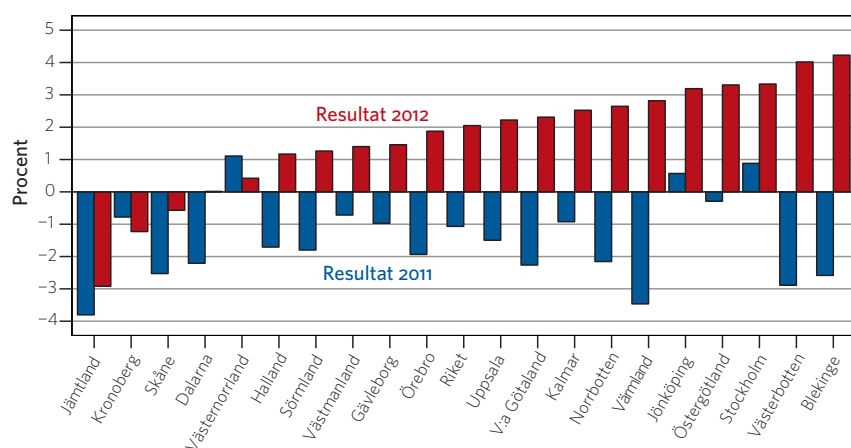


Källa: Statistiska centralbyrån.

Varje år är det alltid några landsting som inte klarar plusresultat, även när förutsättningarna är goda. Det kan handla om tappad kostnadskontroll, handlingsplaner som inte fått genomslag eller större behov än beräknat.

Diagram 24 • Landstingens resultat 2011 och 2012

Procent av skatter och bidrag



Flertalet landsting förbättrade resultaten 2012 jämfört med året innan. Bilden blir annorlunda när 2012 rensas för återbetalningen från AFA Försäkring och 2011 rensas för effekten av den sänkta Rips-räntan. Rensat för dessa tillfälliga poster försämrar 14 landsting resultaten.

Anm.: Diagrammet visar samtliga landstings resultat med pensionskostnad enligt blandmodellen och Stockholm och Västra Götalands resultat för koncernen. Östergötland, Jönköping och Region Skåne redovisar enligt fullfonderingsmodellen. Resultaten uppgick 2012 till 2,6, 4,3 respektive -1,0 procent av skatter och bidrag räknat på detta sätt.

Källa: Statistiska centralbyrån.

En tillbakablick på de senaste tio åren

Intäkterna har varierat över tiden

Skatteintäkterna är landstingens viktigaste källa för finansiering och stod för drygt 70 procent av de totala intäkterna år 2012. Det är ungefär samma andel som för 10 år sedan. Utvecklingen av skatteintäkterna bestäms både av skatteunderlagets utveckling och eventuella förändringar av medelskattesatsen.

Skatteunderlaget har i genomsnitt ökat med 3,9 procent under den senaste tioårsperioden. Rensat för stigande löner och priser är ökningen 1,2 procent. Under samma period ökade kostnaderna i fasta priser i genomsnitt med 1,7 procent.

För att klara av finansieringen har många landsting tvingats höja skatten. Under de senaste 10 åren har medelskattesatsen ökat med 42 öre i landstingen, exklusive effekten av skatteväxlingar. Sedan år 2000 har medelskattesatsen ökat med 1,21 kronor i landstingen.

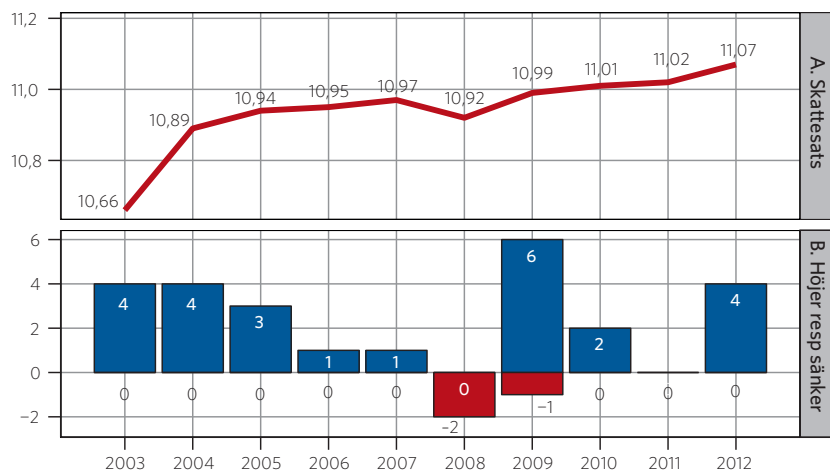
Att höja skatten är dock ingen utsinlig källa till nya inkomster. Det finns en gräns när höjd skatt leder till att människor väljer att jobba mindre, vilket påverkar skatteunderlaget negativt. Ingen vet dock hur stor effekten är. Under den period vi beskriver har emellertid staten sänkt den statliga skatten vilket skapat utrymme för kommunala skattehöjningar.

Under den senaste tioårsperioden ökade skatteintäkterna i genomsnitt med 4,8 procent i löpande priser och 2,4 procent i fasta priser. Det är en snabba utveckling än kostnaderna haft. Ett skäl var att underskotten i landstingens ekonomi behövde återställas.

Statsbidragen står för nästan 21 procent av intäkterna. Av dessa intäkter utgör bidraget för läkemedelsförmånen nästan 40 procent. Bidraget är avsett att täcka landstingens kostnader för läkemedelsförmånen m.m. Kostnaderna för förmånläkemedel har ökat långsammare än intäkterna de senaste åren och

Diagram 25 • Medelskattesats och antal skatteförändrare
Procent och antal landsting

Medelskattesatsen har ökat med 42 öre under de senaste tio åren (exklusive skatteväxlingar). I början av perioden höjde många skatten för att komma till rätta med obalanser i ekonomin. Inför 2008 såg det bra ut varför två landsting valde att sänka skatten. När samhällsekonomin försämrades i samband med oron på de finansiella marknaderna 2008 ökade antalet landsting som valde att höja skatten. Men det tillfälliga konjunkturstödet höll tillbaka antalet skattehöjare. Antalet skattehöjare har istället ökat i takt med att statsbidragen till landstingen minskat i fasta priser i slutet av perioden.



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

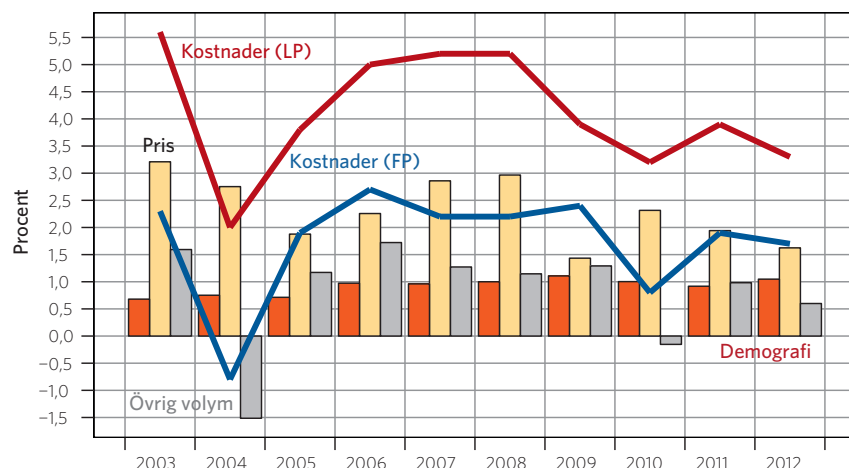
därmed har bidragets andel av intäkterna minskat. Övriga generella och specialdestinerade statsbidrag har ökat betydligt snabbare, med cirka 7 procent årligen i genomsnitt under den senaste tioårsperioden. I fasta priser är ökningen cirka 4 procent. Statsbidragen har alltså ökat snabbare än skatteunderlaget.

Ett stort fokus hamnar på de specialdestinerade statsbidragen trots att dessa utgör en liten del av intäkterna, bara omkring 2,5 procent. Regeringen använder riktade statsbidrag för att få till stånd förbättringar i delar av vården. För närvarande finns det till exempel 14 olika överenskommelser med förbundet för olika områden bara inom vård och omsorg. Överenskommelserna sätter fokus på viktiga områden – resultaten förtydligas och förbättras. Som andel av de totala intäkterna har de specialdestinerade statsbidragen ökat med 0,6 procentenheter under den senaste tioårsperioden.

Statsbidragen kan också vara svåra att förutse. De generella statsbidragen är nominellt oförändrade och de specialdestinerade i många fall tillfälliga. Statsbidragen räknas inte upp i takt med löner och priser och inte heller i takt med att befolkningen växer och det blir fler äldre. Eventuella ökningarna annonseras vanligtvis först i samband med budgetpropositionen i september året innan ikraftträdandet. Därtill är en del av de specialdestinerade statsbidragen konstruerade på ett sådant sätt att utfallet för det egna landstinget påverkas av utfallet för alla andra landsting. Ett exempel från 2012 är satsningen på de mest sjuka äldre. Enligt överenskommelsen sägs att om minst fem län klarar målen för läkemedelsanvändning betalas 325 miljoner kronor ut, 70 procent till kommunerna och 30 procent till landstingen. Är det färre län betalas 200 miljoner ut. Nu var det endast 2 län som klarade målet, Västmanland och Blekinge. Dessa landsting fick dela på 60 miljoner kronor, 30 procent av 200 miljoner.

Detta sammantaget gör det svårt för landstingen att planera verksamheten. Dessutom startar landstingens budgetprocess för nästkommande år redan i början av året och många landsting har redan behandlat budgeten i fullmäktige när regeringen presenterar budgetpropositionen.

Diagram 26 • Landstingens kostnadsutveckling
Procentuell utveckling



Kostnaderna ökar kontinuerligt i landstingen. Enda undantaget är 2004 då landstingen drog i bromsen och faktiskt minskade kostnaderna ett enskilt år. Löner och priser förklarar drygt hälften av de ökade kostnaderna. De demografiska behoven står för 20 procent. Trenden står för resten.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting..

Verksamhetens kostnader ökar mer än demografin

På lång sikt har kostnaderna i fasta priser ökat i takt med demografi plus en procent per år. Detta förhållande stämmer bra även under den senaste tioårsperioden. Att kostnaderna ökar med en procent utöver demografin har sina förklaringar, det kan till exempel bero på kvalitetsförbättringar eller nya behandlingar. Utöver detta ökar landstingens kostnader till följd av ökade löner och priser, som under den senaste tioårsperioden har ökat med mellan 1,6 och 3,2 procent.

Utbetalningar på den gamla pensionsskulden har fördubblats

Med det nuvarande pensionssystemet betalar landstingen dubbla pensionskostnader för tjänstepensioner. Dels belastas verksamheternas ekonomi av dagens intjänande av tjänstepensioner, dels belastas ekonomin av utbetalningarna på den gamla pensionsskulden.

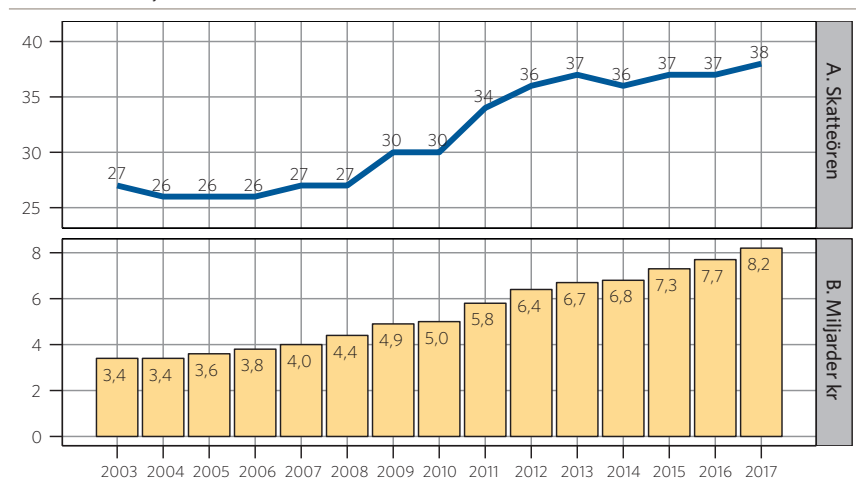
Tjänstepensionen i kommuner och landsting var före 1998 förmånsbestämd och bruttosamordnad med den allmänna pensionen. I landsting och kommuner finns en betydande historisk pensionsskuld, som liksom den allmänna pensionen hanteras i ett fördelningssystem, »pay as you go«. Under den senaste tioårsperioden har utbetalningar på den gamla pensionsskulden, som belastar den kommunala kostnaden vid pensionsutbetalning, ökat kraftigt. Eftersom kommuner och landsting inte haft krav på sig att fondera pensionsmedel innebär utbetalningarna i många fall även en påfrestning på likviditeten.

De senaste åren har stora årskullar anställda i kommuner och landsting, vilka har ett betydande intjänande i det gamla pensionsavtalet, gått i pension. Kostnaden för pensionsutbetalningar har därför ökat kraftigt och fortsätter att göra så i ytterligare ett par år.

I landstingen har pensionsutbetalningarna på gamla pensionsskulden fördubblats mellan 2003 och 2013. Relaterat till skatteintäkter så motsvarar det en ökning av landstingskatten med cirka 10 öre.

Diagram 27 • Kostnader för utbetalningar på gamla pensionsskulden i landsting inklusive löneskatt

Skatteören och miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Belastningen av den gamla pensionsskulden kommer att bestå en tid till, men den starkaste ökningstakten har passerats. Framöver är ökningen modest. Ungefär 37 öre av landstingsskatten går idag till att betala före detta anställdas pensioner.

Finansiella poster

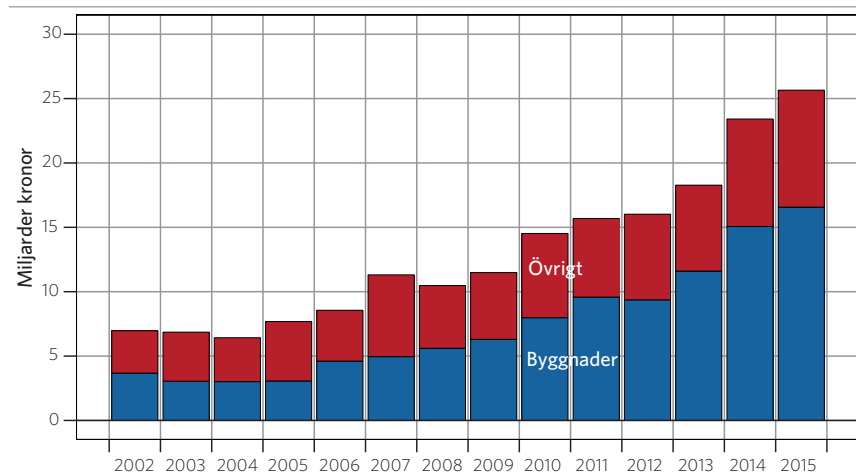
Landstingens finansnetto har totalt sett varit svagt negativt under större delen av de senaste tio åren. Spridningen är relativt stor mellan landstingen år 2012, från drygt 500 kronor per invånare till nästan minus 400 kronor per invånare. Flertalet av landstingen har en liten upplåning varför räntenettot vanligtvis är positivt.

Landstingens utmaningar framöver

Under den senaste tioårsperioden har skatteunderlaget inte räckt till för att finansiera de kostnadsökningar landstingen ansett nödvändiga. Istället har landsting och stat delat på ansvaret. Landstingen har höjt skatten med 42 öre och statsbidragen har i genomsnitt ökat med flera procentenheter utöver skatteunderlagsökningen. Nu inleds en period där de demografiska behoven ökar. Det blir därför ännu viktigare att effektiviseringsarbetet fortsätter på ett framgångsrikt sätt ute i landsting och regioner. Förutom demografi och pensioner är investeringar en utmaning för många landsting framöver.

Diagram 28 • Landstingens bruttoinvesteringar, utfall och prognos åren 2013–2015

Miljarder kronor, löpande priser



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Investeringarna tog fart 2010. Sedan dess fortsätter investeringarna att ligga kvar på den höga nivån och till och med öka något mellan åren. Vi bedömer att investeringarna tar ny fart i år och nästa år baserat på landstingens budgetar och planer. Det är framförallt investeringar i byggnader som ökar.

Landstingen ökar sina investeringar

Många landsting är inne i en period där investeringarna ökar. En förklaring är att många av dagens sjukhus är byggda under 1960- och 1970-talen. Befintliga fastigheter behöver uppgraderas och anpassas till vårdens förändrade behov och krav. Det handlar inte bara om ombyggnationer av befintliga lokaler utan även nybyggnationer där Nya Karolinska Solna är det enskilt största projektet. Andra motiv till ökade investeringar kan vara krav på effektivare energianvändning. Även kollektivtrafiken ökar sina investeringar.

Investeringarna ökar emellertid inte i samtliga landsting. Variationen mellan landstingen är stor, som störst i Uppsala och lägst i de norra landstingen.

Tabell 18 • Landstingens nettoinvesteringar som andel av nettokostnader
Procent

	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012
Uppsala	10	7	6	9	18	10
Värmland	7	10	12	7	8	9
Östergötland	8	9	8	9	10	9
Västmanland	5	10	10	6	6	7
Skåne	5	5	11	8	7	7
Kalmar	6	7	9	8	6	7
Västerbotten	8	9	7	5	5	7
Stockholm	4	4	6	9	8	6
Dalarna	4	5	6	8	7	6
Halland	9	6	4	5	4	6
V Götaland	5	5	6	6	5	5
Jönköping	4	6	6	5	5	5
Blekinge	6	6	5	4	2	5
Kronoberg	5	4	5	4	6	5
Örebro	4	4	4	4	6	4
Sörmland	4	4	4	4	4	4
Jämtland	4	4	4	4	3	4
Gävleborg	3	3	4	4	4	4
Västernorrland	4	4	2	2	4	3
Norrbottn	3	3	4	3	4	3
Totalt	5	5	7	7	7	6

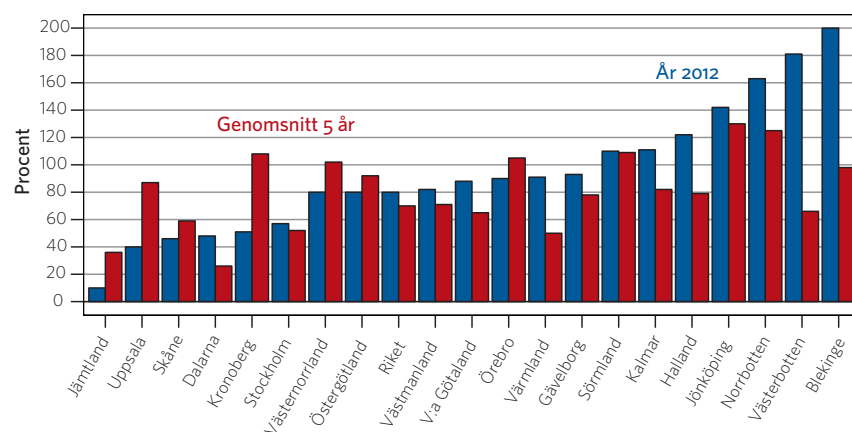
Landstingen är sorterade efter genomsnitt för perioden 2008-2012. Variationerna i investeringar är stora både mellan landstingen och över tiden. För att underlätta tolkningen markeras höga investeringsnivåer med grönt, genomsnittliga med gult och låga med rött. Som mest har investeringarna motsvarat 18 procent av nettokostnaderna i ett enskilt landsting och som minst 2 procent. Variationerna minskar när ett genomsnitt beräknas.

Anm.: Ansvaret för kollektivtrafiken påverkar jämförelserna. I Stockholms läns landsting ingår driftsbidraget till kollektivtrafiken bland nettokostnaderna men investeringarna görs av bolaget SL. Därmed får SLL en lägre siffra i denna jämförelse. I Region Skåne registreras delar av kollektivtrafikens investeringar direkt i regionens regi. Landsting med universitetssjukhus svarar även för vård åt andra landsting. Uppsala som säljer mycket vård har den högsta andelen investeringar. År 2012 påverkades Uppsalas investeringsnivå av överföring från Upplands lokaltrafik.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Diagram 29 • Självfinansieringsgrad av investeringar 2012 och femårigt genomsnitt

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Det är endast sex landsting som i genomsnitt under de senaste fem åren har klarat målet att självfinansiera investeringarna. Trots detta är det många landsting som inte behöver låna för att klara likviditeten till investeringarna. Det är möjligt att återlåna pensionspengarna, vilket innebär att landstingen kanske inte behöver låna pengar externt till investeringarna.

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenteras i kapitlet »Samhällsekonomin«. Utfallet för 2012 bygger på det preliminära bokslutet som SCB publicerade i början av mars. I regeringens vårproposition finns inga indikationer på att mer resurser kommer att tillföras landstingen 2014. Åren 2015–2016 antas de generella statsbidragen öka i takt med den trendmässiga utvecklingen. Detta kräver nya beslut av riksdagen men historiska erfarenheter talar för att ökade bidrag är sannolika. Det finns ännu ingen överenskommelse för läkemedelsförmånen för åren fram till 2016 varför statsbidraget antas öka i takt med kostnaderna för läkemedel.

För åren 2013 och 2014 har vi gjort en prognos för hur vi tror kostnadsutvecklingen kommer att gestalta sig. Samma löneutveckling antas för de anställda i landstingen som för resten av arbetsmarknaden. Beräkningarna för åren 2015–2016 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnadsvolymen ökar i takt med demografi och en historiskt skattad trend. Dessa år antas medel-skattesatsen öka så att ett resultat om 1 procent av skatter och bidrag uppnås.

De beräknade resultaten inkluderar effekter av den sänkta Rips-räntan med 75 punkter, vilket belastar landstingens resultat med cirka 8 miljarder kronor 2013. Vi har inte räknat med några engångsintäkter för 2013 och 2014. Om ytterligare återbetalningar görs av tidigare inbetalda premier från AFA Försäkring kommer resultatet att förbättras. Resultatet skulle bli cirka 3 miljarder bättre 2013 om även 2005 och 2006 års premier skulle återbetalas.

Många landsting har som mål att självfinansiera investeringarna. Det betyder att resultatet före extraordinära poster plus avskrivningar räcker till för att finansiera årets investeringar. I ett landsting som Stockholm där befolkningen växer snabbt har man istället satt målet till att självfinansiera återinvesteringarna.

Sambandet mellan självfinansieringsgrad och behov av upplåning är inte glasklart. Just nu befinner sig landstingen i en period där kostnaderna för pensioner är större än utbetalningarna. Det betyder att landstingen kan återlåna från sina pensionsmedel. Det innebär att flera landsting väljer att låna av pensionsmedlen i stället för att sätta av pengar till pensionsplaceringar eller ta upp externa lån för investeringarna. De externa lånen är överlag små och har knappast ökat under 2012. Räntenettet är litet i flertalet landsting.

Landstingens ekonomi 2013–2016

De beräknade resultaten inkluderar effekten av den sänkta Rips-räntan med 75 punkter, vilken belastar landstingens resultat med cirka 8 miljarder kronor 2013. Vi har inte räknat med några engångsintäkter för åren 2013 och 2014. Om ytterligare återbetalningar görs av tidigare inbetalda premier från AFA Försäkring kommer resultatet att förbättras. Resultatet skulle bli cirka 3 miljarder bättre år 2013 om även 2006 och 2005 års inbetalda premier skulle återbetalas.

Prognos 2013–2014

Den tillfälliga återbetalningen av AFA-premier räddade resultaten i många landsting 2012. Det underliggande resultatet låg däremot långt från vad som brukar anses vara förenligt med god ekonomisk hushållning. Uteblivna tillskott i form av ovillkorade statsbidrag 2013 och en förväntad svag utveckling av skatteunderlaget resulterade i att flera landsting ansåg sig behöva höja skatten. Omfattande investeringar var också ett motiv till skattehöjningar. Åtta landsting höjde skatten motsvarande 14 öre på medelutdebiteringen. Det var den största höjningen sedan 2004.

Budgetarna för 2013 väntas ge både utrymme att förbättra resultatet (rensat för tillfälliga poster) och medge en kostnadsökning på 4 procent (rensat för effekten av skatteväxlingen för hemsjukvården 2013). Det är något mer än den genomsnittliga ökningstakten för åren efter krisen, 2009–2012.

Tabell 19 • Nyckeltal för landstingens ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2012	2013	2014	2015	2016
Medelskattesats, nivå i skattekronor	11,07	11,17*	11,20	11,41	11,55
Skatteintäkter o generella statsbidrag, LP	2,4	4,3	2,8	5,5	5,5
Skatteintäkter o generella statsbidrag, FP	0,8	2,5	0,5	3,6	2,7
Verksamhetens kostnader, LP	3,3**	4,0**	4,4	4,2	5,2
Verksamhetens kostnader, FP	1,6**	2,2**	2,0	2,3	2,3
LPIK	1,5	1,8	2,4	1,8	2,8

Anm.: FP = fasta priser, LP = löpande priser.

*Inkl. Skatteväxling 2013 för hemsjukvård, -4 öre på skattesatsen.

**Rensat för effekten av skatteväxling 2012 och 2013.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Dramatik på pensionsområdet

Sänkt diskonteringsränta ökar pensionsskulden

För att ha en beredskap för hur belastande de framtida pensionsutbetalningarna är för ekonomin krävs att pensionsskulden är korrekt beräknad. Kommuner och landsting har ett regelverk, **RIPS**, som reglerar hur skuldberäkningen ska göras och hur diskonteringsräntorna bestäms.

Med bakgrund till det varaktigt låga ränteläget samt den svaga ekonomin i vår omvärld har förbundet beslutat sänka diskonteringsräntan med 0,75 procentenheter. En lägre diskonteringsränta leder till högre skuld eftersom skulden är nuvärdeberäknad i dagens penningvärde. Detta påverkar egentligen inte åtagandets/pensionsutbetalningarnas storlek, men speglar att möjligheten till god avkastning försämras.

En sänkning av diskonteringsräntan innebär att pensionsskulden ökar med cirka 20 miljarder kronor vardera i landsting respektive kommuner. Merparten avser den gamla pensionsskulden som inte påverkar resultatet givet den så kallade blandmodellen för pensioner. Men i landstingen är dock den skuldförda pensionsförmånen betydande varför cirka 8 miljarder påverkar resultatet, jämfört med cirka 3 miljarder i kommunerna.

Förhandling om nytt avtal pågår

På den svenska arbetsmarknaden går **tjänstepensionerna** från att vara förmånsbestämda* till att bli avgiftsbestämda**, det anses

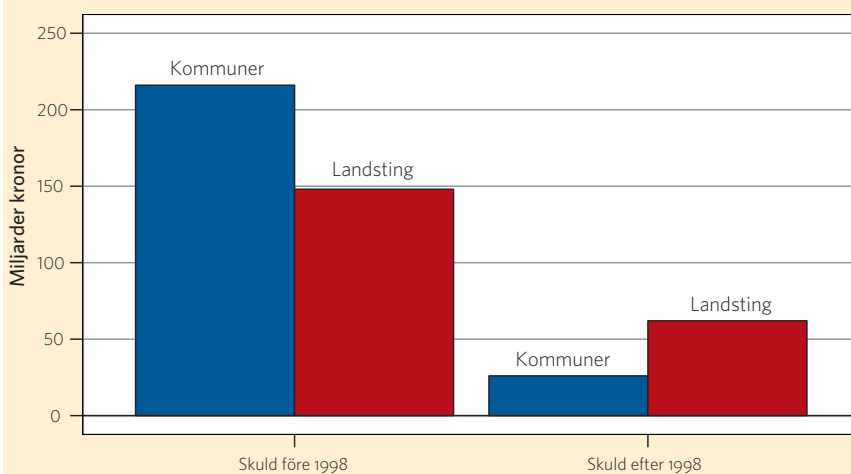
vara mer förenligt med en modern och rörlig arbetsmarknad. I höstas sade förbundet, i egenskap av arbetsgivarorganisation, ensidigt upp pensionsavtalet KAP-KL. Syftet är att få till ett helt avgiftsbestämt pensionsavtal i sektorn. Förbundet och arbetstagarorganisationerna enades kring årsskiftet 2012/13 i en principöverenskommelse om att gå över till helt avgiftsbestämd pension för alla arbetstagare födda 1986 och senare.*** Detta innebär att den förmånsbestämda pensionen kommer att finnas kvar för de anställda som redan börjat tjäna in en förmånsbestämd pension. Det kommer därför att ta tid innan den förmånsbestämda pensionen helt har mönstrats ut.

Med en helt avgiftsbestämd pension blir kostnaden lättare att förutse och pensionen är oftast färdigutbetalad i samband med att lönen betalas ut. En avgiftsbestämd pension kan även uppfattas som mer rättvis då det är en direkt koppling mellan inkomsten och pensionsintjänandet.

Det uppsagda avtalet prolongerades i samband med principöverenskommelsen, det vill säga det gamla avtalet gäller tills vidare. Förhandlingarna pågår för närvarande mellan förbundet och arbetstagarorganisationerna.

Diagram 30 • Pensionsskuld i kommuner och landsting år 2012

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

*Förmånsbestämd pension garanterar en förutbestämd förmån, till exempel andel av slutlönen, och utgör 55–62,5 procent på inkomstdelen över taket vid slutlönen. Risker ligger hos arbetsgivaren.

**Avgiftsbestämd/premiebestämd pension innebär att en procentandel av lönen utbetalas till den anställdes pensionskonto. Avgiftsbestämd pension i kommuner och landsting innebär att 4,5 procent av inkomsten betalas till den anställdes valda pensionskonto. Risker ligger hos arbetstagaren.

***Den norm som råder på arbetsmarknaden vid avgiftsbestämd pension är att 30 procent av inkomsten över taket (7,5 inkomstbasbelopp, för närvarande 35 000 kronor per månad) ska utbetalas till den anställdes pensionskonto.

En sänkning av diskonteringsräntan innebär att pensionsskulden ökar med cirka 20 miljarder vardera i landsting och kommuner. Merparten påverkar den gamla pensionsskulden, som ligger som en anvarsförbindelse utanför balansräkningen. Kommuners och landstings pensionsskuld närmar sig efter dessa nya beräkningar 500 miljarder kronor.

Läkemedelsbidraget 2013 och framöver

Det finns ännu ingen överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting om nivå och inriktning på läkemedelsbidraget för 2013 och åren framöver. Läkemedelsområdet berörs av flera stora omvärldsförändringar och de förslag som lämnas av Läkemedels- och apoteksutredningen (SOU 2012:75) kan komma att spela roll i förhandlingarna. Det råder också stor osäkerhet om kostnadsutvecklingen – både för förmåns- och rekvisitions-läkemedel. Det är därför svårt att i nuläget bedöma när en ny överenskommelse mellan parterna kan slutas. I 2013 års ekonomiska vårproposition bedömer regeringen att utgifterna för utgiftsområde 9 (där bland annat anslaget för läkemedelsförmånerna finns) kommer att bli lägre än vad riksdagen tidigare anvisat. En av förklaringarna är att förmånskostnaderna under årets första månader visat sig vara lägre än vad som tidigare prognostiserats.

Dessutom räknar vi med att löner och priser utvecklas relativt långsamt vilket i fasta priser förväntas ge en volymökning i närheten av demografi och långsiktig trend. Detta innebär dock inte att det är slut med effektiviseringsarbetet ute i landstingen.

Breda sparbetning har lagts ut i vissa landsting samtidigt som andra riktar sina sparbetning mot specifika verksamheter. Det kan handla om att se över inköps- och materialförsörjningsprocessen eller att genomföra tuffa effektiviseringskrav inom administration och serviceverksamhet. Förhoppningar finns på att produktionsplanering ska förbättra tillgänglighet och korta vårdköer.

I april 2013 beslutades att den så kallade Rips-räntan skulle sänkas vilket kommer att belasta landstingens resultat- och balansräkningar med drygt 8 miljarder kronor, givet den så kallade blandmodellen. Däremot innebär detta ingen belastning på likvida medel. Det förväntade plusresultatet på närmare 3,4 miljarder förväntas istället bli ett minus på 4,8 miljarder. Återigen dyker det upp tillfälliga poster som förändrar bilden av landstingens ekonomi.

Effekten av Rips-räntesänkningen kommer med största sannolikhet inte att belasta balanskravsresultatet. Det talar för att det blir marginella effekter på verksamhetsvolymen.

År 2014 förväntas skatteunderlaget utvecklas relativt svagt. Vi räknar också med att regeringens förslag till reviderat utjämningsystem införs. Preliminära beräkningar indikerar betydande förändringar för enskilda landsting. Läs mer i faktarutan »Stora förändringar med ny utjämning«.

I vår bedömning av statsbidragen för 2014 utgår vi i första hand från kända förslag vilket innebär att landstingen knappast tillförs några nya pengar alls. Som vi sett tidigare är det ovanligt, i synnerhet med tanke på att det är valår, men vi väljer att inte göra en prognos på regeringens politik för valåret 2014. När det gäller storleken på läkemedelsförmånen finns ingen överenskommelse från och med 2012. Därför antas bidraget utvecklas i takt med kostnaderna fram till och med 2016.

Stora förändringar med ny utjämning

Utjämningsystemet har varit föremål för omprövning under senare år. I april 2011 lade Utjämningskommittén⁰⁸ (SOU 2011:39) fram ett förslag på ett reviderat utjämningsystem. Strax före jul 2012 skickade finansdepartementet ut ett förslag på remiss som till allra största delen byggde på Utjämningskommitténs betänkande.

Finansdepartementet föreslog en ändring av inkomstutjämnningen, så att landsting med hög skattekraft får betala en lägre avgift. Stockholms läns landsting (SLL) är landets enda avgiftslandsting och förslaget minskar deras avgift med 52 kr/inv. För att inget landsting ska drabbas negativt av SLL:s avgiftsminskning, får övriga landsting 11 kronor per invånare i ökat strukturbidrag. Detta finansieras av regeringen genom ett ökat generellt statsbidrag på 109 miljarder kronor.

Den största förändringen föreslås emellertid ske i landstingens kostnadsutjämnning för hälso- och sjukvård. Nuvarande system bygger delvis på landstingens egen registrering. Utredningen visar på betydande skillnader mellan landstingens registrering. Modellens resultat speglar därför inte enbart befolkningens sjuklighet. Förslaget innebär stora ändringar för enskilda landsting. Västerbottens läns landstings bidrag från utjämningsystemet minskar med nästan 1 400 kronor per invånare, medan Blekinges läns landsting får en förbättring på nästan 1 000 kronor per invånare. Införanderegler medför att landstingen får ett försämrat utfall på högst 250 kronor per invånare och år. Det innebär att det tar fem år innan Västerbottens läns landstings försämring har fått fullt genomslag.

Kostnadsutvecklingen för läkemedel

Läkemedelsområdet berörs av flera förändringar som utgör osäkerheter i bedömningen av kostnadsutvecklingen för kommande år, både för förmånsläkemedel och för rekvisitionsläkemedel. Som ett exempel kan nämnas utvecklingen av den nuvarande prissättningsmodellen för originalläkemedel utan generisk konkurrens som har föreslagits av *Läkemedels- och apoteksutredningen* (SOU 2012:75). Utredningen kommer även att lämna förslag på sär läkemedelsområdet med mera. Det är svårt att bedöma de sammantagna effekterna av förändringarna; i vår prognos har vi inte beaktat dem.

Stor kostnadsminskning av läkemedelsförmånen 2012

Kostnaderna för läkemedelsförmånen minskade sammantaget med 5,9 procent under 2012. Kostnadsminskningar har skett i alla landsting och regioner. Det mest kännetecknade för år 2012 var det stora antal utgångna patent och den prispress som uppstår när generiska varianter av ett originalläkemedel introduceras på marknaden. Dessutom bromsades kostnadsutvecklingen av att mängden försålda läkemedel endast ökade svagt jämfört med tidigare år. Härutöver finns det engångseffekter som är speciella för året 2012. Det gäller bland annat de från den 1 januari 2012 nya reglerna för högkostnadsskyddet och att det var färre arbetsdagar 2012 jämfört med 2011.

Utöver dessa faktorer är det tydligt att ett kärvt ekonomiskt läge i landstingen håller tillbaka kostnaderna för läkemedel. Flera tjänstemän i landstingen uppger att det ekonomiska läget är en av de viktigare förklaringarna till avvikelserna mellan prognos och utfall av läkemedelskostnaderna 2012.

Lägre kostnadsökning för rekvisitionsläkemedel

Sedan några år är det svårt att följa kostnadsutvecklingen över tid för **rekvisitionsläkemedel** eftersom landstingen successivt gått

över till att redovisa så kallade nettopriser (kostnader efter eventuella rabatter). Dessutom finns det ett bortfall i statistiken i Apotekens Service AB:s databas Concise. Även för rekvisitionsläkemedel ser vi en svagare kostnadsutveckling än vad som prognostiserats och vad historien visar då ökningarna legat på 7–8 procent. Denna utveckling beror bland annat på effekter av landstingens arbete med ökat kostnadsansvar inom slutenvården, lyckade upphandlingar, nya rutiner för läkemedelsförsörjningen på sjukhus och vårdcentraler.

Måttlig ökningstakt av läkemedelskostnaderna kommande år

För 2013 räknar vi med en svag minskning av kostnaderna för läkemedelsförmånen med omkring 1 procent. Statistiken under det första kvartalet visar en fortsatt minskning och vi antar även att de många patentutgångarna under 2012 ger fortsatt stor kostnadspress liksom de patentutgångar som kommer att ske under 2013. För 2014 väntar vi att kostnaderna ökar med omkring 2,5 procent. För åren 2015–2016 antar vi att kostnaderna återgår till en historiskt sett mer normal ökningstakt då vi kalkylerar med ökning på 2–3 procent. En viktig förklaring till att kostnadsökningen beräknas tillta är att antalet patentutgångar på läkemedel med en stor förmånskostnad kommer att minska kraftigt.

För rekvisitionsläkemedlen räknar vi med ökning på omkring 6,5 procent 2013 och 2014. Därefter räknar vi med att kostnadsökningen för rekvisitionsläkemedel kommer att stabiliseras på en årlig ökning på cirka 7 procent. Hur kostnadsökningarna på rekvisitionssidan kommer att utvecklas på sikt beror i stor grad på hur landstingens insatser med ökat kostnadsansvar utvecklas och hur pass stor prispressen från centraliserade läkemedelsupphandlingar blir. Det faktum att ett ökande antal läkemedel inte får subvention och hanteras som rekvisitionsläkemedel innebär ytterligare kostnadsökningar för landstingen

Diagram 31 • Kostnadsutveckling för läkemedelsförmånen

Rullande procentuell förändring från föregående 12-månadersperiod



Källa: Apotekens service AB:s databas Concise och Sveriges Kommuner och Landsting.

Kostnaderna för läkemedelsförmånen minskade med 5,9 procent 2012. Det är mer än vad vi förutsåg i höstas. Förklaringarna är bland annat svagare volymutveckling, långsammare introduktion av nya läkemedel, större effekt av förändringarna i högkostnadsskyddet samt att patentutgångarna underskattades något. Därtill uteblev den kostnadsökning som beräknades följa av Socialstyrelsens beslut om nya riktlinjer för rörelseorganen.

Sammantaget är läget ansträngt för många landsting. Vi räknar med att skatten höjs motsvarande några öre på medelutdebiteringen, under valår är det ovanligt med skattehöjningar.

Stora demografiska behov talar ändå för att kostnaderna kommer att öka i många landsting och vi bedömer att det kan vara svårt att hålla tillbaka kostnaderna. Med dessa förutsättningar kan vi därför vänta oss ett mycket svagt resultat 2014, plus 100 miljoner kronor.

Kalkyl 2015–2016

Som vi tidigare har konstaterat skjuter staten till, mer eller mindre regelbundet, mer statsbidrag till landstingen. Skatteunderlaget utvecklas helt enkelt för långsamt för att klara av att finansiera en hälso- och sjukvård till allt fler och allt äldre invånare som dessutom ställer allt större krav på vården. Dessutom finns en tydlig trend mot allt större arbetsmarknadsregioner, vilket också kräver en utbyggd kollektivtrafik som kostar mera pengar.

På längre sikt har hälso- och sjukvårdens kostnader ökat med cirka 1 procent per år utöver de demografiskt betingade resursbehoven. Ökningstakten har varit snabbare inom kollektivtrafiken. Fram till år 2016 ökar de demografiskt betingade resursbehoven kraftigt. I år ökar kostnaderna med drygt 2 procent. Nästa år räknar vi återigen med att kostnaderna ökar med 2 procent. För kalkylperioden antas kostnaderna öka i takt med demografi och trend.

Tabell 20 • Kostnadsökning på olika komponenter

Bidrag i procentenheter, fasta priser

	Utfall			Prognos		Kalkyl
	02-04	05-08	09-12	2013	2014	15-16
Demografiska behov	0,7	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2
Övrigt*	1,0	1,3	0,6*	1,0*	0,9	1,2
Total volymförändring	1,7	2,2	1,6*	2,2*	2,0	2,3

*Rensat för effekten av skatteväxling 2012 och 2013.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

För att kunna göra en kalkyl för kostnadsvolymer behöver antaganden om statsbidragens utveckling och skattesats göras. I vår kalkyl för åren 2015–2016 antar vi att de generella statsbidragen årligen ökar i takt med en försiktigt skattad trend på 2 procent plus effekten av ökade löner och priser. Detta innebär ett antagande om att riksdagen år 2016 har tillfört ytterligare 4,1 miljarder kronor jämfört med vårpropositionen för 2013. Vår makroekonomiska kalkyl visar att detta inte riktigt ryms inom den offentliga sektorns sparmål. Denna ökning av statsbidraget motsvarar en skattehöjning på 20 öre. Med oförändrade skatter och statsbidrag krävs att verksamhetsvolymen är nästan 5 procent lägre 2016 än i vår grundkalkyl för att klara ett överskott på 2 procent av skatter och bidrag. Se vidare faktarutan »Känslighetsanalys: Konsekvenser av skatteunderlagsprognosen landsting 2015–2016«.

Åren 2015–2016 växer skatteunderlaget med cirka 2 procent i fasta priser och arbetsmarknaden når jämnvikt i mitten av år 2016. Med dessa förutsättningar är det sannolikt att landstingen har ambitionen att fortsätta förbättra vården i samma takt som tidigare. Detta ökar kostnaderna över tid – trots ständiga effektiviseringar.

Vi väljer i kalkylen att ta hänsyn till kostnadernas utveckling utifrån befolkningsförändringarna. Vi blir fler och vi blir äldre. Risken att drabbas av sjukdom ökar med åldern; ett exempel är att förekomsten av cancer ökar i högre åldrar. På några års sikt och sett till hela landstingens hälso- och sjukvård är det därför rimligt att anta att kostnaderna ökar i takt med demografiska förändringar.

Sett över en konjunkturcykel har hälso- och sjukvårdens kostnader ökat med ungefär en procent utöver demografi. I vår kalkyl antar vi att detta gäller även åren 2015–2016. Eftersom det demografiska trycket är högt under perioden, 1,2 procent per år, leder detta antagande till en sammantagen kostnadsökning på drygt 2 procent för hälso- och sjukvården.

De historiska kostnadsökningarna har varit ännu snabbare inom kollektivtrafiken. Det finns dock faktorer som talar för att kostnadstrenden kan vara på väg att brytas. Ett av syftena med den kollektivtrafikreform, som nyligen trädde i kraft, var att öka den politiska styrningen av kollektivtrafiken. Fokus på ekonomin verkar också ha ökat det senaste året och kollektivtrafiken har på flera håll i större utsträckning integrerats i landstingens övriga budgetarbete. I vår kalkyl antar vi att landstingen faktiskt lyckas bringa ner öknings- takten för kollektivtrafiken.

Sammantaget innebär det att vi räknar med en ökning på 1,2 procent utöver demografi. Se tabell 20 på sidan 52.

Tabell 21 • Skatter och generella statsbidrag, nivå samt tillskott
Miljarder kronor

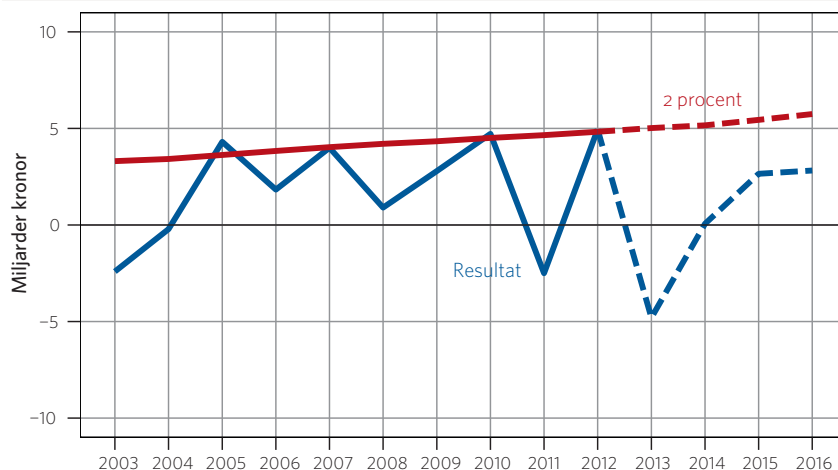
	Prognos		Kalkyl	
	2013	2014	2015	2016
Skatter och bidrag totalt	250,9	258,0	272,1	287,2
varav uppräknade statsbidrag			1,5	3,3
varav höjd skatt		0,5	4,6	7,5

Anm.: Redovisningstekniskt förs läkemedelsbidraget till de generella statsbidragen. Överens- kommelse saknas ännu varför bidraget antas öka i takt med kostnaderna, motsvarande 0,3 mil- jarder kronor 2014. I kalkylen antas även de specialdestinerade statsbidragen öka i takt med kostnaderna vilket år 2016 innebär ytterligare cirka 0,5 miljarder i statliga tillskott utöver de som redovisas i tabellen.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Våra beräkningar visar att detta endast kan ske till priset av fortsatt höjd skatt och försämrat resultat. Under åren 2015–2016 behöver medelskattesatsen öka med 35 öre bara för att klara ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag. Yt- terligare skattehöjningar för att klara av målet på 2 procent framstår i detta läge inte som särskilt sannolika.

Diagram 32 • Landstingens resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar
Miljarder kronor



Det tog lång tid att komma tillbaka från 1990-talskrisen. Rensat för tillfälliga poster på 5,6 miljarder kronor i Rips-effekt 2011 respektive 8,2 miljarder i Rips-effekt 2013 har landstingen redovisat plusresultat sedan 2005. I år väntas ett positivt resultat på 3,4 miljarder rensat för Rips-effekten. Fram till 2016 räknar vi med betydligt lägre resultatnivåer och inget av de borte åren är landstingen i närheten av ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Konsekvenser av skatteunderlagsprognosen 2015–2016

Enbart ett ökat skatteunderlag räcker inte till för att finansiera landstingens verksamheter. Utan anpassning uppstår betydande obalanser. I tabell 22 redovisas resultaten av fyra kalkyler för att visa på omfattningen av problematiken för åren 2015–2016. Vår prognos för 2014 är utgångspunkt för beräkningarna.

Tabell 22 • Skatteunderlagskalkylens konsekvenser på centrala variabler givet vissa antaganden

År	1. Resultat i % av skatter o bidrag		2. Volymutveckling, %		3. Statsbidragsökning, mdkr		4. Skattehöjning, öre	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Skattesats	Oförändrad		Oförändrad		Oförändrad		44	23
Statsbidrag	Oförändrad		Oförändrad		8,7	5,1	Oförändrad	
	Trend (2,3 %)				Trend (2,3 %)		Trend (2,3 %)	
Volym	2,3	2,3	-0,9	0,7	2,3	2,3	2,3	2,3
Resultat, %	-1,2	-2,9	2 %		2 %		2 %	

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

- Vilket resultat får landstingen med oförändrade skatter och statsbidrag och en kostnadsvolym som inkluderar ambitionshöjningar i takt med trenden, 2,3 procent om året?**
Redan år 2015 uppgår då resultatet till -1,2 procent av skatter och bidrag och år 2016 till -2,9 procent, vilket motsvarar minus 8,0 miljarder kronor.
- Vilken volymutveckling i landstingen är förenlig med oförändrade skatter och statsbidrag och ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag?**
Inget av åren räcker volymutrymmet till för att kompensera för de ökade behov som följer av befolkningsutvecklingen. År 2016 är volymen nästan 5 procent lägre jämfört med vårt kalkylalternativ.
- Hur mycket måste statsbidragen höjas för att landstingen ska klara ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag givet oförändrade skatter och en kostnadsvolym som inkluderar ambitionshöjningar?**
Redan 2015 krävs ett tillskott på 8,7 miljarder kronor och sedan ytterligare 5,1 miljarder. Totalt under kalkylperioden krävs nästan 14 miljarder.
- Hur mycket måste landstingen höja skatten för att klara ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag givet oförändrade statsbidrag och en kostnadsvolym som inkluderar ambitionshöjningar?**
Redan år 2015 behöver skatten höjas med 44 öre och år 2016 med totalt 67 öre.

Här redovisas några nyckeltal samt samlade resultaträkningar för kommuner respektive landsting och även summerade till en sammantagen bild. För diagram med fördelningen av kostnader och intäkter för kommuner och landsting var för sig, tabeller med översikt över statsbidragen och andra data som vi brukat redovisa i *Ekonomirapportens* Appendix hänvisar vi till vår webbplats, och området **Sektorn i siffror**. Gå till www.skl.se, välj Ämnen, Ekonomi, Sektorn i siffror.

En sammantagen bild av kommuner och landsting

Tabell 23 • Nyckeltal för kommuner och landsting 2012–2016
Procent och tusentals personer

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2012	2013	2014	2015	2016
Medelskattesats, %	31,60	31,73	31,76	32,03	32,17
kommuner, inkl Gotland	20,59	20,62	20,62	20,68	20,68
landsting*, exkl Gotland	11,07	11,17	11,20	11,41	11,55
Antal sysselsatta**, tusental	1 060	1 070	1 084	1 099	1 115
Kommuner	802	811	822	833	846
Landsting	258	259	262	266	269
Volymutveckling, %	1,5	1,6	1,3	1,8	1,9
Kommuner	0,7	1,4	0,9	1,5	1,6
Landsting	1,6	2,2	2,0	2,3	2,3

Anm.: För medelskattesatsen bygger kalkylerna för kommunerna på en ökad utdebitering med 6 öre 2015. För landstingen antas en ökning på 3 öre år 2014, 21 öre år 2015 och 14 öre år 2016.

*Gotlands skatteunderlag ingår inte och det går därför inte att summera totalen.

**Medelantalet sysselsatta enligt Nationalräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 24 • Sammantagen resultaträkning 2012–2016

Miljarder kronor

	Utfall 2012	Prognos		Kalkyl	
		2013	2014	2015	2016
Verksamhetsintäkter*	164	162	167	174	182
Verksamhetskostnader	-802	-834	-864	-899	-942
Avskrivningar	-26	-26	-27	-28	-30
Verksamhetens nettokostnader	-663	-698	-724	-753	-790
Skatteintäkter	561	584	602	632	664
Generella statsbidrag o utjämning	120	123	123	127	133
Finansnetto**	2	-9	2	1	0
Resultat före e.o. poster	19	0	4	7	8
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	2,8	0,0	0,5	0,9	1,0

Anm.: Konsolidering har gjorts avseende köp mellan sektorerna.

*Engångseffekten av återbetalning av AFA-premier ingår i verksamhetens intäkter för 2012 med 11 miljarder kronor.

Tabell 25 • Kommunernas resultaträkning 2012–2016

Miljarder kronor

	Utfall 2012	Prognos		Kalkyl	
		2013	2014	2015	2016
Verksamhetsintäkter*	122	118	122	126	132
Verksamhetskostnader	-533	-552	-569	-592	-619
Avskrivningar	-18	-18	-19	-20	-21
Verksamhetens nettokostnader	-428	-452	-466	-485	-508
Skatteintäkter	365	380	391	408	427
Generella statsbidrag o utjämning	74	76	77	79	83
Finansnetto	3	1	3	3	3
Resultat före e.o. poster	14,0	5,0	3,7	4,2	4,8
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	3,2	1,1	0,8	0,9	1,0

*Engångseffekten av återbetalning av AFA-premier ingår i verksamhetens intäkter för 2012 med 8 miljarder kronor.

Tabell 26 • Landstingens resultaträkning 2012–2016

Miljarder kronor

	Utfall 2012	Prognos		Kalkyl	
		2013	2014	2015	2016
Verksamhetsintäkter*	47	46	48	50	53
Verksamhetskostnader	-274	-284	-297	-309	-326
Avskrivningar	-8	-8	-8	-9	-9
Verksamhetens nettokostnader	-235	-246	-257	-268	-282
Skatteintäkter	196	205	211	224	237
Generella statsbidrag o utjämning	46	46	47	48	50
Finansnetto**	-1	-9	-1	-1	-2
Resultat före e.o. poster	4,9	-4,8	0,1	2,7	2,8
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	2,0	-1,9	0,0	1,0	1,0

*Engångseffekten av återbetalning av AFA-premier ingår i verksamhetens intäkter för 2012 med 3 miljarder kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.



Ekonomirapporten. April 2013

Om kommunernas och landstingens ekonomi

är en rapportserie från Sveriges Kommuner och Landsting som kommer ut två gånger per år. I den behandlar vi det ekonomiska nuläget och utvecklingen i kommuner och landsting. Kalkylerna i den här utgåvan sträcker sig till år 2016.

Kommuner och landsting står inför allt större demografiska utmaningar där behoven av välfärdstjänster ökar i takt med att andelen äldre och unga ökar. Därutöver behöver sektorn göra stora investeringar som innebär både ökade kostnader och ökad skuldbörda. Vi bedömer att både skattehöjningar och höjda statsbidrag kommer att behövas för att klara finansieringen.

På sidan **Sektorn i siffror** på www.skl.se finns aktuella uppgifter om bland annat kommunernas och landstingens samlade kostnader och intäkter. Sidan samlar de diagram och tabeller som har brukat presenteras i *Ekonomirapportens* Appendix.

Ekonomirapporten. Om kommunernas och landstingens ekonomi – april 2013 kan beställas från förbundets förlag, via telefon 08-452 75 50 eller via e-post publikationer@sklfs.se. Priset är 100 kronor exklusive moms och porto.

Rapporten kan även hämtas från Sveriges Kommuner och Landstings webbplats: www.skl.se. Där finns även en engelsk version av sammanfattningen.

Beställ eller ladda ned på www.skl.se/publikationer eller på telefon 08-509 59 90.
Pris 100 kr exkl. moms och porto.
ISBN 978-91-7164-700-9
ISSN 1653-0853