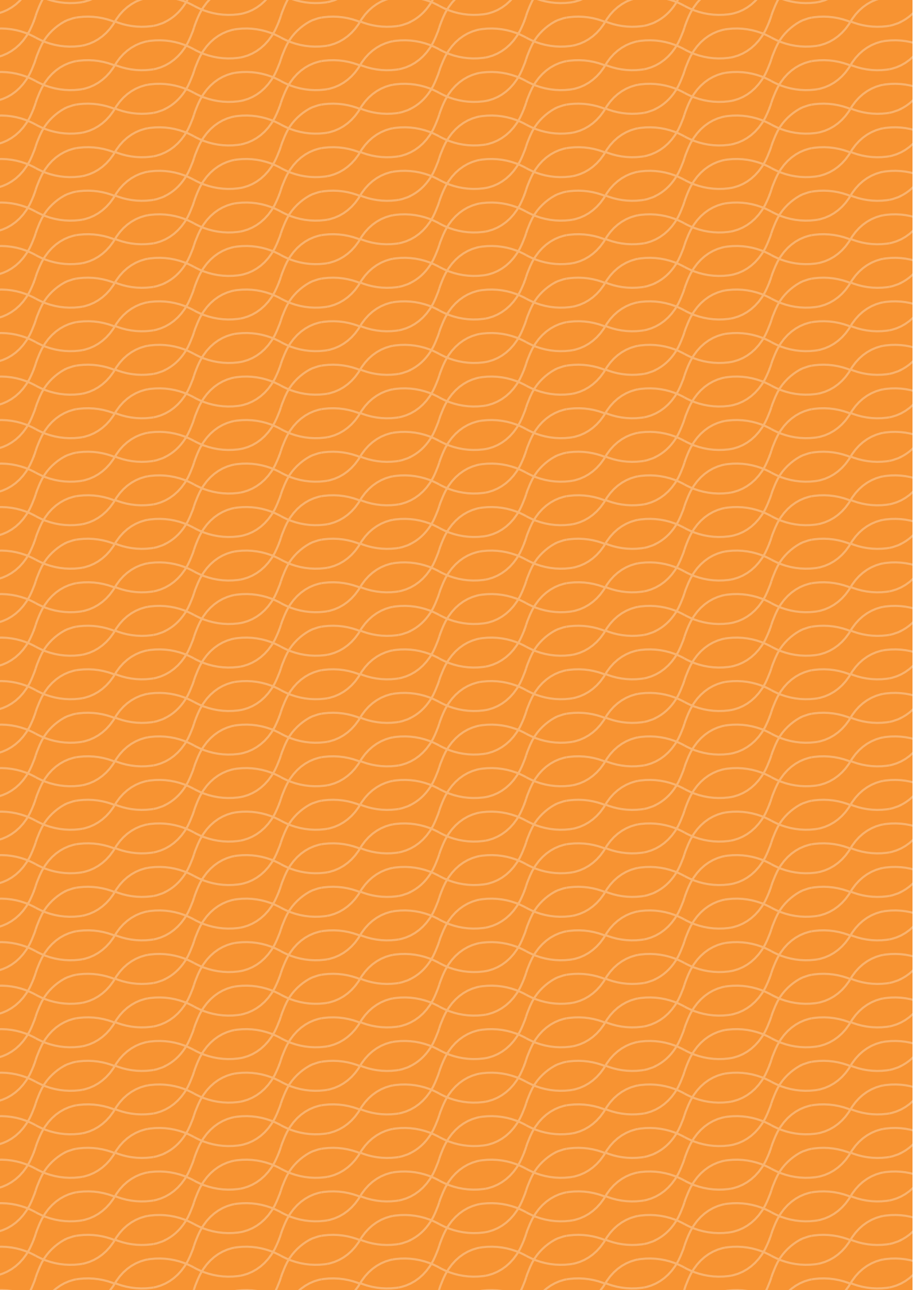




Ekonomirapporten, oktober 2017

OM KOMMUNERNAS OCH LANDSTINGENS EKONOMI





Ekonomirapporten, oktober 2017

OM KOMMUNERNAS OCH LANDSTINGENS EKONOMI



Redaktörer

Niclas Johansson tfn 08-452 77 64

Nils Mårtensson tfn 08-452 78 86

Annika Wallenskog tfn 08-452 77 46

Upplysningar om innehållet:

Jonas Eriksson tfn 08-452 78 79 (läkemedel, kostnader för hälso- och sjukvård)

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

Madeleine Holm tfn 08-452 70 01 (landstingens ekonomi, appendix)

Fredrik Holmström tfn 08-452 78 17 (investeringar i kommuner)

Åke Karlsson tfn 08-452 78 08 (diagnoser och kostnader i hälso- och sjukvården)

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

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

Roger Molin tfn 08-452 77 26 (effektivisering och digitalisering i landsting)

Måns Norberg tfn 08-452 77 99 (flyktingersättningar, ekonomiskt bistånd)

Agneta Rönn tfn 08-452 79 97 (statlig styrning, riktade statsbidrag)

Jenny Sandgren tfn 08-452 79 11 (diagnoser och kostnader i hälso- och sjukvården)

Per Sedigh tfn 08-452 77 43 (kommunernas ekonomi, appendix)

Peter Sjöquist tfn 08-452 77 44 (kostnader LSS och personlig assistans)

Siv Stjernborg tfn 08-452 77 51 (pensioner)

Signild Östgren tfn 08-452 77 45 (digitalisering i kommuner)

© Sveriges Kommuner och Landsting

1:a upplagan, oktober 2017

ISBN 978-91-7585-538-7

ISSN 1653-0853

Omslagsillustration Jan Olsson Form & illustration AB

Grafisk form och produktion Elisabet Jonsson

Diagram Håkan Hellstrand, Elisabet Jonsson

Grafik TT Nyhetsbyrån

Tryck Linköpings Tryckeri AB

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

Typsnitt Chronicle och Whitney.

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 25 september. De sträcker sig fram till år 2021.

I höstens rapport beskriver vi hur den väntade demografiska utvecklingen påverkar kommuner och landsting genom det kraftigt ökade antalet yngre och äldre. Antalet invånare i arbetsför ålder ökar betydligt långsammare. Enligt våra kalkyler leder denna utveckling till ett gap mellan intäkter och kostnader framöver som stadigt ökar. En slutsats är att det krävs ett ökat fokus på effektiviseringar för att hantera detta.

På vår webbplats skl.se finns underlag från våra rapporter när det gäller centrala tabeller och diagram på sidan **Sektorn i siffror**.

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

De som har deltagit i arbetet och som kan svara på frågor framgår av förteckningen på sidan 2. Även andra medarbetare inom SKL har bidragit med fakta och värdefulla synpunkter. Därutöver får vi stor hjälp av engagerade ekonomer och andra medarbetare i kommuner och landsting via våra olika nätverk, dagliga kontakter och enkäter.

Jag vill rikta ett varmt tack till er alla som deltagit i framtagandet av denna rapport!

Stockholm i oktober 2017

Niclas Johansson

Sektionschef,

Avdelningen för ekonomi och styrning

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

5	Sammanfattning och slutsatser
11	Samhällsekonomi
12	Något starkare internationell utveckling
13	Stark inhemsk efterfrågan
15	Resursutnyttjande och tillgång till arbetskraft
19	Skatteunderlaget
20	Högkonjunktur nu - men vart är ekonomin på väg?
21	Varför är SKL:s prognoser lägre än regeringens?
23	Kommunernas ekonomi
23	Starkt resultat 2016
27	Kommunernas ekonomi de närmaste åren
30	Starkt demografiskt tryck
32	Prognos 2017-2018 och kalkyl 2019-2021
35	Finansieringsgapet kräver effektiviseringar
37	Landstingens ekonomi
37	Resultaten återhämtade sig tillfälligt 2016
40	Kostnadsökningstakten bromsades 2016
44	Allt högre investeringstakt i landstingen
47	Landstingens ekonomi de närmaste åren
53	Riktade statsbidrag hämmar effektiviseringar
53	Arbetet för att klara utmaningarna i den framtida välfärden måste börja nu
55	Riktade bidrag inom skolan försvårar planering och prioritering samt driver kostnader
57	Riktade bidrag för ökad bemanning ger motstridiga signaler
58	Riktade bidrag kan krocka med utjämningsystemet
59	Riktade bidrag skapar oreda i planer och budget
60	Riktade bidrag för utvecklingsarbete behöver inte detaljregleras
61	Appendix

Sammanfattning och slutsatser

Den kraftiga ökningen av befolkningen i yngre och äldre åldrar är nu betydligt snabbare än den för antalet personer i yrkesverksam ålder. Därför tilltar behovet av verksamhet mer än det som beräknas kunna finansieras genom ökad sysselsättning och därmed ökade skatteintäkter. Om inga åtgärder vidtas uppstår ett gap mellan intäkter och kostnader på 59 miljarder kronor år 2021. Kommunernas och landstingens arbete med att förändra och utveckla verksamheten måste intensifieras och i ännu större utsträckning inriktas på effektiviseringar med hjälp av ny teknik och nya arbetssätt. Staten måste bidra till att underlätta effektiviseringar i sektorn. Det sektorn behöver är mer av generella och värdesäkrade statsbidrag – och mindre av riktade, detaljstyrande bidrag.

Utgångsläget är olika

Kommunernas resultat för 2016 uppgick till 22 miljarder kronor, vilket motsvarar 4,1 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Även om 9 miljarder utgörs av rea- och exploateringsvinster är det ett mycket starkt resultat. I genomsnitt har resultatet de senaste tio åren motsvarat 2,9 procent av skatter och generella statsbidrag. Den genomsnittliga skattesatsen i kommunerna har i stort sett inte förändrats under samma period.

Landstingens resultat har varit väsentligt svagare. Som andel av skatteintäkter och generella statsbidrag har resultatet de senaste tio åren inte ens nått upp till 1 procent. År 2016 uppgick resultatet till 3,4 miljarder kronor, motsvarande drygt 1 procent av skatter och bidrag. Den genomsnittliga skattesatsen har ökat med 40 öre i landstingen sedan 2012 och alla landsting utom Stockholms läns landsting har höjt skatten minst en gång de senaste fem åren.

Det innebär att landstingen i genomsnitt är sämre rustade än kommunerna att klara den framtida demografiska utvecklingen där behoven växer väsentligt snabbare än skatteintäkterna i både landsting och kommuner. Resultatet är redan i utgångsläget lägre än vad som är långsiktigt hållbart.

De betydande krav på effektiviseringar och andra åtgärder som presenteras i denna rapport avser situationen för den genomsnittliga kommunen respektive landstinget. För enskilda kommuner och landsting ser det olika ut. De med ett svagt resultat får ännu större behov av anpassning än för sektorn i stort. Det kan innebära svårigheter att upprätthålla tillgänglighet, service och kvalitet, samtidigt som det till exempel inom hälso- och sjukvården inte kan påvisas något tydligt samband mellan vårdkvalitet och kostnader. Flera kommuner hade så god ekonomi 2016 att ett svagare resultat framöver kan vara en del av anpassningen. Då resultaten i många fall förklaras av stora rea- och exploateringsvinster som är mycket ojämnt fördelade mellan kommunerna är det osäkert vilka resultatnivåer man kan räkna med framöver.

Vart är ekonomin på väg?

Efter några års snabb tillväxt råder högkonjunktur i svensk ekonomi. Vår bedömning är att konjunkturen stärks ytterligare det närmaste året. Framst är det den inhemska efterfrågan via växande investeringar och ökad privat konsumtion som driver tillväxten. Det medför en BNP-tillväxt på runt 3 procent i år och nästa år.

Därefter räknar vi, enligt vår framskrivningsmetod, med att ekonomin återgår till ett konjunktorellt normalläge och att tillväxttalen blir betydligt lägre efter 2018. Det innebär också att sysselsättningsutvecklingen och skatteunderlagets reala tillväxt blir svagare mot slutet av perioden. Det beror dels på återgången till ett konjunktorellt normalläge, dels på att ökningen av antalet personer i arbetskraften avtar.

Befolkningsstrukturen spelar stor roll för utvecklingen av sysselsättning och arbetslöshet. Det gäller till exempel åldersstrukturen, där arbetskraftsdeltagandet är olika stort i olika åldrar. Men vi vet också att sysselsättning och arbetslöshet skiljer sig åt beroende på födelseland och tid i Sverige. De närmaste åren minskar antalet personer i arbetsför ålder som är födda i Sverige eller resten av Norden. Däremot ökar antalet utlandsfödda, inte minst gruppen flyktingar och deras anhöriga. Denna grupp har hittills haft en lång väg till arbete och därför en lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet än inrikes födda. Trots ett allt större fokus på förbättrad integration räknar vi med att den förändrade sammansättningen på arbetsmarknaden innebär att sysselsättningsgraden minskar något framöver.

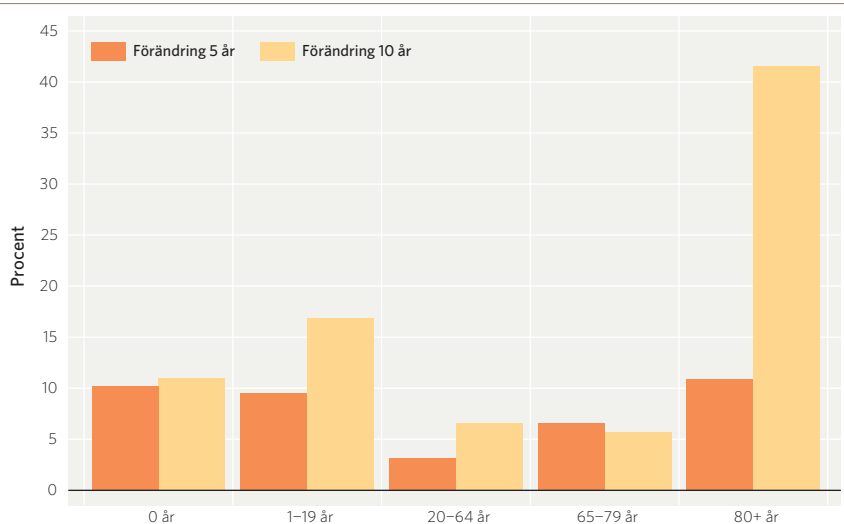
Mellan åren 2016–2020 redovisar regeringen i budgetpropositionen en sysselsättningsutveckling som ganska kraftigt överstiger vår bedömning. Det innebär att regeringen räknar med en snabbare skatteunderlagsökning och därmed större ökning av sektorns skatteintäkter än vad våra beräkningar ger. Ett skäl är att regeringen inte räknar med en återgång till normalkonjunktur utan med att högkonjunkturen består under hela perioden. Ett annat skäl är att regeringen, trots den förändrade sammansättningen av arbetskraften, räknar med en svag ökning av arbetskraftsdeltagandet till 2020.

Behoven av välfärdstjänster ökar snabbare än någonsin

Sveriges befolkning ökar rekordsnabbt. Förra året ökade folkmängden med 144 000 personer. Det är den största ökningen sedan 1861. De kommande tio åren beräknas Sveriges befolkning öka med ytterligare 1 050 000 invånare, och skulle därmed passera 11 miljoner. Det innebär ett kraftigt tryck på att bygga ut verksamheterna i kommuner och landsting – och inte minst på investeringar i nya verksamhetslokaler.

Den största utmaningen är dock sammansättningen av befolkningsökningen. Befolkningen växer särskilt snabbt i yngre och äldre åldrar. Dessa grupper har särskilt stora behov av kommunernas och landstingens verksamheter.

Diagram 1 • Procentuell utveckling för olika åldersgrupper på fem och tio års sikt
Procent



De närmaste åren ökar befolkningen i yrkesverksam ålder betydligt långsammare än både barn, unga och äldre. Om fem år kommer ökningen av antalet personer över 80 år att ta fart.

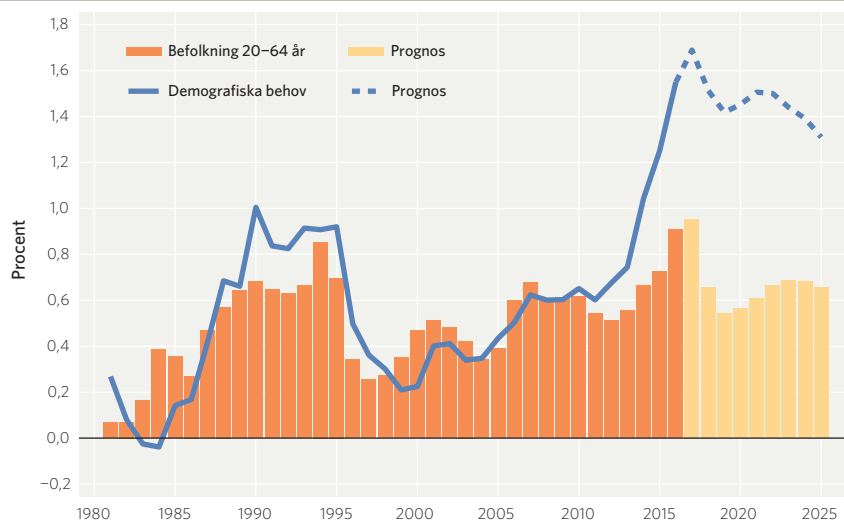
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Efter att ha ökat med i genomsnitt en halv procent per år de senaste decennierna beräknas de årliga demografiskt betingade behovsökningarna till nästan 1,5 procent per år de närmaste åren, en ökningstakt som håller i sig under lång tid. Det innebär, i dagens kostnadsnivå, en årlig kostnadsökning som är cirka 10 miljarder kronor högre per år än vad som tidigare gällt till följd av befolkningsutvecklingen.

Problemet är att antalet personer i yrkesverksam ålder ökar väsentligt långsammare än den totala befolkningen. I genomsnitt är ökningen cirka 0,6 procent per år fram till 2021. Som framgår av diagram 2 har utvecklingen av demografiska behov och antalet personer i yrkesverksam ålder följts åt relativt väl i över 30 år. Den utveckling vi ser framför oss innebär därför ett dramatiskt skifte i förutsättningarna för att finansiera ökade behov av välfärdstjänster.

Hittills har utvecklingen av befolkningen i yrkesverksam ålder följt de beräknade kostnader som kommer av demografin relativt väl. De närmaste tjugo åren är situationen en annan. Då kommer befolkningens förändring, som beror på antal och åldersammansättning, att kräva 1,6 procents kostnadsökning per år, förutsatt att alla ska få samma välfärd som i dag. Samtidigt ökar befolkningen i yrkesverksam ålder endast med cirka 0,6 procent per år. Det är denna grupp som står för den sysselsättning som inkomstskatten till stor del baseras på.

Diagram 2 • Befolkningen 20–64 år respektive demografiskt betingade behov
Procentuell förändring



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Historiskt har kostnaderna i kommuner och landsting dessutom ökat väsentligt snabbare än vad som följer av den demografiska behovsutvecklingen. Den kanske viktigaste förklaringen är att kraven på välfärdstjänster ökar när invånarnas inkomster och köpkraft stiger. Höjda ambitionsnivåer kan initieras av såväl staten som kommunerna och landstingen själva. I beräkningarna räknar vi med kostnadsökningar på 0,5 procent i kommunerna och 0,9 procent i landstingen utöver vad som följer av befolkningsutvecklingen.

Kalkylen – det går inte ihop

Diagram 2 sammanfattar problemet med att få intäkter och kostnader att gå ihop. När ekonomin återgår till normal konjunktur kommer sysselsättningsökningen inte att vara tillräcklig för att klara behovsökningarna och ännu mindre några kostnadsökningar utöver vad som följer av befolkningsutvecklingen.

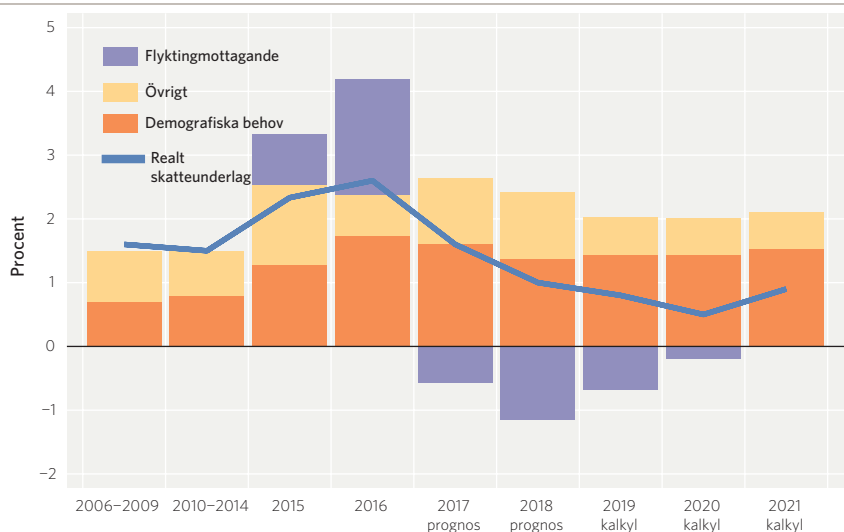
Trots en fortsatt stark konjunktur beräknas resultaten försämrats i både kommuner och landsting i år. Enligt landstingens prognoser i samband med första tertialuppföljningen försämrats resultatet i 17 av landstingen och uppgår sammantaget till knappt en miljard. Även kommunerna räknar med ett sämre resultat i år. Bedömningen innebär ett resultat på knappt 15 miljarder, även om rea- och exploateringsvinster är svåra att uppskatta.

Särskilt i landstingen försvåras den ekonomiska situationen också av snabbt ökande pensionskostnader, inte minst 2018. Höga löneökningar för grupper som ligger strax under eller över taket för intjänande av förmånspension driver på kostnadsutvecklingen, samtidigt som taket självt ökar långsamt.

I både kommuner och landsting är investeringstrycket stort. Den växande befolkningen och behovet av att renovera eller ersätta äldre lokaler och anläggningar har inneburit kontinuerligt växande investeringar. Den utvecklingen ser ut att fortsätta. Det innebär ökade kostnader för avskrivningar och räntor som gör ekvationen ännu svårare att få ihop.

Diagram 3 • Utveckling av kostnader och skatteunderlag

Förändring per år i fasta priser, procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Diagram 3 visar att kostnaderna ökar väsentligt snabbare än det reala skatteunderlaget från och med 2015. Det gäller under förutsättning att kostnadsutvecklingen fortsätter följa det historiska mönstret, det vill säga öka i takt med de demografiska behoven och därutöver med ett tillägg på 0,5 procent i kommunerna och 0,9 procent i landstingen. Det kommer inte att gå ihop.

Om inga åtgärder vidtas skulle det uppstå ett gap mellan kostnader och intäkter på 59 miljarder kronor år 2021, varav 39 i kommunerna och 20 i landstingen. I kalkylen har vi räknat med att resultaten faller till 1 procent i både kommuner och landsting, vilket inte är långsiktigt hållbart. Vi utgår också från de föreslagna generella tillskotten i budgetpropositionen på 5 miljarder 2019 och ytterligare 5 miljarder 2020. Dessutom räknar vi med ungefär motsvarande ökning av generella statsbidrag år 2021.

Det beräknade gapet är ingen prognos utan en illustration av behovet av resultatförbättrande åtgärder. Det kommer bland annat att krävas omfattande effektiviseringar för att klara såväl ekonomi som kvalitet i verksamheterna.

Övervärlring av kostnader för personlig assistans

Sedan 2009 har ett antal domar i Högsta förvaltningsdomstolen lett till att praxis ändrats i Försäkringskassans bedömningar av vilka personer som har rätt till personlig assistans. Förutom att detta skapat osäkerhet och oro hos de assistansberättigade har det medfört att kommunerna fått ta över ansvaret för ett antal personer som tidigare fått personlig assistans från Försäkringskassan. Fram till 2015 beräknades den ökade kostnaden för detta till 2 miljarder för kommunerna. Sedan 2016 har restriktiviteten ökat ytterligare som en följd av nya domar. Det innebär att kommunerna har fått ta över ansvaret för ytterligare personer. Den beräknade merkostnaden för kommunerna som en följd av detta var 2016 och 2017 sammantaget cirka 1,2–1,5 miljarder kronor.

Hur ska kommunerna och landstingen klara utmaningarna?

De strukturella utmaningar som kommunsektorn står inför är större än de vi har sett under den senaste femtioårsperioden. Det kommer att kräva ett gemensamt ansvarstagande från hela den offentliga sektorn. Det innebär att

staten måste hjälpa kommunerna och landstingen både med finansiering och med att underlätta det fortsatta arbetet med effektiviseringar och nya arbetssätt. I våra beräkningar, som bygger på att konjunkturen går mot balans, finns fram till 2021 ett utrymme i statens finansiella sparande. Skulle det bli lågkonjunktur blir situationen naturligtvis en annan. Även med hänsyn tagen till aviserade statsbidragsökningar kommer behovet i kommunsektorn fram till 2021 att motsvara ett gap på i storleksordningen 60 miljarder. Då kan det tyckas vara en självklarhet att staten och kommunsektorn delar på ansvaret för att finansiera detta.

Statens stöd måste bygga på att välfärden behöver utföras på ett nytt sätt. Det finns vare sig tid eller råd att fastna i gamla sätt att tänka eller arbeta. Det går exempelvis inte att stimulera ökad personaltäthet eller traditionella arbetsmetoder. Det krävs ett nytänkande om hur verksamheten kan utvecklas och utformas. Vi ger i rapporten flera exempel på hur det kan ske. Det handlar om att brukaren/patienten/invånaren får stöd till självhjälp, exempelvis via självmonitorering av sjukdomar. Vi beskriver även hur man kan arbeta med appar för anamnesupptagning (patientberättelse), diagnostisering och triagering (akutprioritering) samt trygghetskameror nattetid och digital insamling av underlag för ekonomiskt bistånd. Användandet av ny teknik kan öka kvaliteten och den personliga integriteten samt minska behovet av att öka personalen i takt med det demografiska trycket. Det är viktigare än någonsin att staten inte hindrar denna utveckling via detaljstyrning och riktade statsbidrag som bygger på traditionella arbetsmetoder. I rapporten beskrivs flera exempel på sådana riktade statsbidrag som måste fasas ut för att verksamheten ska kunna utvecklas.

Den höga sjukfrånvaron i kommuner, landsting och regioner innebär stora kostnader och är ett problem för kompetensförsörjningen. Enbart sjukfrånvaron längre än 30 dagar genererade 2016 ett bortfall av personal i kommunerna motsvarande drygt 28 000 årsarbetare. SKL avgav 2016 tillsammans med de fackliga organisationerna en gemensam avsiktsförklaring för friskare arbetsplatser i kommuner och landsting. Den innehåller 23 åtgärder för att nå en låg och stabil sjukfrånvaro.

Annat som är viktigt för att sektorn ska kunna klara ekonomin långsiktigt är tidiga insatser för att motverka både kroniska sjukdomar och utanförskap. Det handlar också bland annat om att förbättra integrationen i syfte att öka skatteintäkterna, främst genom att fler utrikesfödda kommer i arbete, och att minska kostnaderna. Fram till 2025 kommer antalet personer mellan 15 och 74 år, som bor i Sverige och är födda i Norden, att minska med 100 000 invånare, samtidigt som antalet personer i samma ålder som kommer från andra länder ökar med 455 000. Om vi ska få ökad sysselsättning är det alltså från denna grupp sysselsättningen måste komma. Att komma in på arbetsmarknaden är också ett sätt att inte hamna i ett utanförskap som är förknippat med höga kostnader i både kommuner och landsting, exempelvis för ekonomiskt bistånd, individ- och familjeomsorg, skola och sjukvård. De förväntade sjukvårdskostnaderna för en person mellan 30–50 år utan sysselsättning är nästan tre gånger högre än för den som arbetar.

Något som vi också belyser i rapporten är att så mycket som 10 procent av den somatiska vårdens kostnader går till skador och förgiftningar. Kostnaderna för skador och förgiftningar är höga i alla åldrar, men liksom andra diagnoser ökar de kraftigt med stigande ålder. Här torde det finnas ett stort utrymme för att minska både kostnader och lidande.

Samhällsekonomi

Efter några års stark tillväxt råder högkonjunktur i svensk ekonomi. Vår bedömning är att konjunkturen stärks ytterligare det närmaste året. Vi räknar därefter med en återgång till ett konjunkturrellt normalläge. Därmed blir tillväxttalen betydligt lägre efter 2018. Ökningen av BNP begränsas till runt 1,5 procent per år samtidigt som antalet arbetade timmar nästan stagnerar. Det betyder att den reala ökningen av skatteunderlaget gradvis avtar från över 2 procent i fjol till under 1 procent från och med 2019. Tillammans med den snabba befolkningsökningen – som innebär ökade behov av skola, vård och omsorg – leder detta till allt större svårigheter för kommunsektorn att finansiera verksamheten.

BNP växte med 3,1 procent 2016 och ökar något starkare 2017 enligt vår prognos (tabell 1). Även nästa år är tillväxten stark. Från och med 2019 bygger beräkningarna på en utveckling utan konjunktursvängningar. Det innebär att arbetade timmar ökar med knappt en halv procent per år och BNP med drygt 1,5 procent.

Tabell 1 • Försörjningsbalans

Procentuell förändring

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
BNP	3,3	3,1	2,7	1,6	1,6	1,7
Import	3,0	3,4	5,2	4,4	3,5	3,5
Hushållens konsumtion	2,1	2,5	3,2	2,0	1,5	1,9
Offentlig konsumtion	4,3	1,3	1,9	1,4	1,9	1,9
Stat	2,6	-0,8	4,1	1,5	1,9	1,2
Kommun	5,8	2,0	0,6	1,0	1,8	2,1
Landsting	2,9	2,2	2,0	2,0	2,0	2,2
Bruttoinvesteringar	5,2	8,0	4,2	3,1	1,0	1,2
Lagerinvesteringar*	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Export	2,9	3,2	4,4	3,1	3,1	3,1
BNP, kalenderkorrigerad	3,1	3,4	2,6	1,5	1,4	1,6

*Lagerförändring i procent av BNP.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Något starkare internationell utveckling

Jämfört med utvecklingen sedan finanskrisen 2008 blir den internationella utvecklingen något bättre de närmaste åren. Det är dock fortfarande fråga om en betydligt svagare utveckling än genomsnittet för perioden innan (2000–2008, tabell 2). Omvärldens BNP, vägd med respektive lands andel av svensk export, beräknas växa med 2 procent per år de närmaste åren.

Med den utvecklingen är det möjligt för svensk export att växa med mellan 3 och drygt 4 procent per år. Samtidigt ökar importen något mer. I absoluta tal är dock exportökningen större än importökningen varför nettoexporten ändå ger ett positivt bidrag till BNP-tillväxten. Dock betydligt mindre än vid tidigare konjunkturuppgångar.

Även om exportökningen inte blir som åren före finanskrisen levererar utrikeshandeln ett fortsatt stort överskott de närmaste åren, motsvarande runt 4 procent av BNP.

Med tanke på den internationella utvecklingen det senaste decenniet behöver vi knappast påminna om den stora osäkerhet som dessa bedömningar är förknippade med. Politiska kriser, hastiga omslag i förväntningar på till exempel tillväxten i USA eller motgångar i den europeiska återhämtningen kan snabbt förändra förutsättningarna.

Tabell 2 • Exportvägd BNP i världen och svensk export

Procentuell förändring respektive procent av BNP

	2000–2008	2008–2016	2016	2017	2018	2019
Exportvägd BNP	2,5	1,2	1,7	2,1	2,0	2,0
Svensk export	4,8	2,0	2,9	3,2	4,4	3,1
Bytesbalans*	6,4	5,3	5,1	5,3	4,5	3,8

*Procent av BNP.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Tillväxten i omvärlden har varit och förväntas bli långsammare än åren före finanskrisen.

Den relativt svaga internationella utvecklingen innebär att räntorna blir fortsatt låga. Vi räknar med att de längre räntorna stiger framöver, men att utvecklingen går mycket långsamt. Vår prognos bygger på att en första höjning av den svenska styrräntan beräknas ske i september nästa år. Därpå följer fyra höjningar under 2019. Vidare förutsätter vi att den europeiska centralbanken (ECB) inte höjer sin styrränta i lika rask takt, vilket bidrar till att den svenska kronan stärks mot euron.

Tabell 3 • Räntor och valutor

Procent, årsmedeltal

	2015	2016	2017	2018	2019
Reporänta*	-0,35	-0,50	-0,50	-0,25	0,75
3-månaders statsskuldväxlar	-0,3	-0,7	-0,6	-0,4	0,3
10-åriga statsobligationer	0,7	0,5	0,7	1,1	1,7
Växelkurs, kr/euro	9,36	9,47	9,59	9,36	9,10
Växelkurs, kr/dollar	8,43	8,56	8,54	8,21	8,13

*Vid årets slut.

Källa: Riksbanken och Sveriges Kommuner och Landsting.

Riksbanken börjar höja räntan först nästa år.

Stark inhemsk efterfrågan

Med den klena draghjälpen från utlandet är det den inhemska efterfrågan som agerat draglok i den svenska återhämtningen. Investeringarna, särskilt bostadsbyggandet, har ökat kraftigt de senaste åren och bidragit betydligt till tillväxten. I fjol såg vi också den största ökningen av offentlig konsumtion sedan 1998, bland annat till följd av flyktinginvandringen. De närmaste åren bidrar hushållens ökade konsumtion till den starka efterfrågan.

Tabell 4 • Inhemsk efterfrågan

Procentuell förändring

	2000-2008	2008-2016	2016	2017	2018	2019
Hushållens konsumtion	2,2	2,0	2,1	2,5	3,2	2,0
Offentlig konsumtion	0,8	1,7	4,3	1,3	1,9	1,4
Investeringar*	3,6	2,1	5,1	7,4	4,0	2,9
S:a inhemsk användning	2,1	1,9	3,5	3,5	3,1	2,1

*Inklusive lagerinvesteringar.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Den inhemska efterfrågan, framförallt investeringarna, har spelat ovanligt stor roll för att dra Sverige ur den senaste lågkonjunkturen.

Hushållen minskar sitt sparande och ökar konsumtionen

Från och med 2017 bedömer vi att hushållens konsumtion ökar mer än inkomsterna efter skatt (disponibel inkomst). Sparkvoten minskar därmed från 2016 års höga nivå, oavsett om vi tittar på hela sparkvoten (inklusive sparande i avtalsförsäkringar) eller om vi ser på hushållens egna sparande.

I det här sammanhanget talar vi om hushållens höga sparande, i andra sammanhang betonas riskerna med hushållens höga skuldsättning. Det kan framstå som en paradox men förklaras av att sparkvoten är hushållens inkomster minus utgifter under ett år i förhållande till årets disponibla inkomster (det vill säga förhållandet mellan dessa två flöden under året). Skuldkvoten mäts ofta som förhållandet mellan stocken av hushållens lån och disponibel inkomst (det vill säga lånenivån relativt ett flöde). Skuldsättningen motsvaras vanligtvis av tillgångar, exempelvis bostadsrätter. Den oro som uttalats på många håll kommer av risken för att något ska påverka tillgångspriserna så att värdet av tillgångarna blir lågt i förhållande till skulderna, vilket kan leda till att hushållen tvingas minska sin konsumtion och öka sitt sparande för att återställa balansen.

Efter 2018 ser ökningen av hushållens disponibla inkomster ut att avta betydligt, men konsumtionen väntas inte mattas lika mycket. Det betyder att den höga sparkvoten börjar falla.

Tabell 5 • Hushållssparande

Procentuell förändring respektive procent av disponibel inkomst

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Real disponibel inkomst	2,3	1,8	2,8	0,7	0,6	0,8
Hushållens konsumtion	2,1	2,5	3,2	2,0	1,5	1,9
Sparkvot	15,8	15,2	14,6	13,4	12,4	11,3
Sparkvot, äldre definition	8,8	8,2	7,8	6,6	5,7	4,7

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Fortsatt starka offentliga finanser

De offentliga finanserna blev starkare förra året än vi tidigare förutspått. I Nationalräkenskaperna reviderades efter sommaren det finansiella sparandet upp med 0,2 procentenheter av BNP för 2016, vilket gav ett överskott på 1,1 procent av BNP. Den enskilt största revideringen var betydligt högre hushållsskatter, men även företagsskatteinkomsterna blev högre än förväntat. Detta motverkades till viss del av att även den kommunala konsumtionen reviderades upp.

För i år prognostiserar vi ett nästan lika stort överskott (tabell 6). Öknings-takten i skatteinkomsterna avtar något trots den starka konjunkturen. Det beror på en svag utveckling av kapitalskatterna och på att skattehöjningarna är betydligt lägre i år än föregående år. År 2016 ökade direkt skatt på arbete med 14 miljarder kronor medan de i år endast ökar med 1 miljard. Även öknings-takten i utgifterna avtar på grund av att offentlig konsumtion beräknas öka måttligt i år. Den måttligare ökningen beror på att nivån 2015 och 2016 blev onormalt hög till följd av flyktinginvandringen.

År 2018 försvagas sparandet till följd av de förslag som regeringen presenterat i *Budgetpropositionen för 2018*. Belastningen på det offentliga sparandet uppgår till 40 miljarder kronor 2018. Överskottet minskar därmed till 0,5 procent av BNP.

För kalkylåren 2019–2021 ligger sparöverskottet kvar på cirka en halv procent av BNP. I kalkylen ligger huvuddelen av förslagen från budgetpropositionen¹ med. Se faktarutan »Metod och beräkningstekniska antaganden för SKL:s beräkningar« på sidan 20 för de beräkningstekniska antagandena under kalkylperioden. I kommunsektorn uppstår ett gap mellan utvecklingen av utgifterna och inkomsterna. För att kommunsektorn ska uppnå ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag har vi beräkningstekniskt antagit att kommunalskatten höjs med 2,35 kronor jämfört med 2017, vilket motsvarar 59 miljarder kronor i 2021 års priser.

Staten är konjunkturkänslig medan kommunsektorn är demografikänslig

Sparöverskottet för åren 2018–2021 är större än det nya förslaget på överskottsmål om en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel. Det nya överskottsmålet föreslås gälla från år 2019. Sparandet ser emellertid olika ut i de olika sektorerna. Ålderspensionssystemets sparande ligger nära balans, medan staten visar överskott och kommunsektorn underskott.

De offentliga finanserna påverkas av konjunkturläget. Statens finanser är känsligare för konjunktursvängningar än kommunsektorn. Det beror delvis på de olika skattebaserna. Vid en lågkonjunktur blir statens inkomster från företagsskatter lägre, då företagets vinster minskar. Momsinkomsterna krymper i takt med att den privata konsumtionen minskar och de sociala avgifterna minskar då färre jobbar. Även statens utgifter för skattepliktiga transfereringar till hushållen ökar då fler blir arbetslösa. För kommunsektorns del

1. Den föreslagna grundavdragshöjningen för pensionärer 2018 är beaktad, men inte de aviserade ytterligare höjningarna för åren 2019 och 2020.

motverkas effekten på skatteunderlaget till viss del av statens ökade transfereringsutgifter till hushållen.

Ökningen av beskattningsbara transfereringar till hushållen vid en konjunkturförsvagning spär alltså på den budgetförsvagning som drabbar staten medan de motverkar den försvagning av den kommunala sektorns finanser som uppstår via skatteunderlaget. Kommunernas och landstingens utgifter påverkas däremot mer än statens av variationer i demografin där behoven av skola, vård och omsorg främst beror på antalet barn och äldre. De kommande åren ökar det demografiska trycket, se kapitlen om kommunernas och landstingens ekonomi.

Tabell 6 • Den offentliga sektorns finanser
Procent av BNP

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Inkomster	49,5	49,0	48,6	49,1	49,7	50,3
varav skatter o avgifter	44,5	44,1	43,6	44,0	44,4	44,9
Utgifter	48,4	48,0	48,1	48,6	49,1	49,6
Konsumtion	26,2	25,8	25,9	26,0	26,4	26,6
Investeringar	4,2	4,4	4,5	4,7	4,8	4,8
Transfereringar	17,4	17,3	17,2	17,3	17,2	17,2
varav hushållstransfereringar	14,2	13,8	13,7	13,7	13,6	13,5
Ränteutgifter	0,6	0,5	0,5	0,6	0,8	1,0
Finansiellt sparande	1,1	1,0	0,5	0,5	0,6	0,7
Staten	1,6	1,5	1,1	1,1	1,1	1,2
Ålderspensionssystemet	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
Kommunsektorn	-0,5	-0,5	-0,6	-0,6	-0,6	-0,5
Bruttoskuld*	41,3	39,2	37,7	36,4	35,3	34,1
Finansiell nettoförmögenhet*	20,9	23,9	23,2	23,8	24,4	25,2

Från och med nästa år minskar det offentliga sparandet jämfört med i år, mätt som andel av BNP.

*Efter att vår beräkning avslutats har Finansräkenskaperna publicerat siffror avseende 2016 där bruttoskulden är 42,2 procent av BNP och nettoförmögenheten är 22,6 procent av BNP.

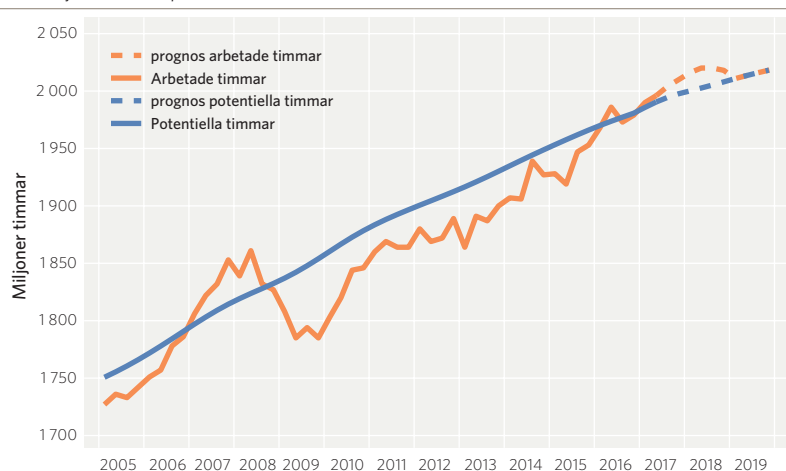
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Resursutnyttjande och tillgång till arbetskraft

Vi bedömer att konjunkturen förstärks i år och nästa år. Det innebär en fortsatt stark efterfrågan på arbetskraft, och därmed sjunker arbetslösheten till cirka 6,5 procent (tabell 7). Den fortsatt starka efterfrågan på arbetskraft medför att det blir allt svårare för arbetsgivarna att hitta arbetskraft med rätt kompetens. Det gäller speciellt för kommunsektorn, men där är det till stor del också ett strukturellt problem. Bristen på arbetskraft beror bland annat på att antalet personer med rätt utbildning är för litet, oavsett konjunkturläge.

Diagram 4 • Arbetade timmar och potentiella timmar

Nivå i miljoner timmar per kvartal



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

De senaste årens snabba sysselsättningsökning innebär att sysselsättningsnivån nu är högre än den skulle vara om arbetsmarknaden var i konjunkturell balans. Det tillståndet kan inte bestå särskilt länge, vi måste alltså vara beredda på att sysselsättning och skatteunderlag snart bromsar in.

Arbetslösheten uppgår till cirka 6,5 procent, vilket kan tyckas högt i en högkonjunktur, men bakom siffran ryms den tydliga uppdelningen som finns på arbetsmarknaden. Under andra kvartalet i år hade drygt 69 procent av den inrikes födda befolkningen i åldern 15–74 år arbete och endast drygt 4 procent av arbetskraften var arbetslösa. Motsvarande siffror för utrikes födda var drygt 62 respektive knappt 15 procent.

Tabell 7 • Nyckeltal arbetsmarknad

Procentuell förändring respektive procent

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Befolkning, 15–74 år	1,3	1,4	1,1	1,0	1,0	1,1
Arbetskraft, 15–74 år	1,0	1,3	0,6	0,3	0,0	0,2
Sysselsatta, AKU 15–74 år	1,5	1,7	0,9	0,2	0,5	0,5
Relativ arbetslöshet, nivå*	7,0	6,6	6,4	6,5	6,5	6,5
Sysselsättning, timmar**	2,1	1,2	0,9	-0,2	0,4	0,4
Medelarbetstid	0,3	-0,6	0,1	-0,3	-0,1	-0,1
Timplön, nationalräkenskaperna	2,3	3,1	3,1	3,4	3,4	3,4
Timplön, konjunkurlönestatistiken	2,4	2,5	3,1	3,4	3,4	3,4

*Procent av arbetskraften 15–74 år. **Kalenderkorrigerade värden.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Nu råder i praktiken full sysselsättning för inrikes födda och andra väletablerade på arbetsmarknaden. För utrikes födda är situationen annorlunda.

I praktiken råder full sysselsättning för inrikes födda och andra väletablerade på arbetsmarknaden, arbetslösheten kan knappast sjunka lägre utan överhettning. Arbetskraftsdeltagandet (den andel av befolkningen som har, eller söker, arbete) kan heller inte stiga nämnvärt för denna grupp. På några års sikt kommer detta att begränsa den ekonomiska tillväxten.

Däremot finns det utrymme att öka sysselsättningen bland stora delar av den utrikesfödda delen av befolkningen. Förbättrad integration av flyktinginvandrare skulle höja ekonomins potentiella nivå. Regeringens föreslagna satsningar på framförallt yrkesutbildning kan ha långsiktiga positiva effekter. Dock torde effekterna vara relativt små de närmaste åren, vi räknar med 0,2 procent fler arbetade timmar 2020 av detta skäl.

Flyktinginvandringens betydelse

Befolkningsstrukturen spelar en stor roll för bedömningen av det potentiella arbetskraftsdeltagandet och arbetslösheten. Den stora flyktinginvandringen de senaste åren, och till den hörande anhöriginvandringen, får därför stor betydelse eftersom det är en grupp som ökar i andel av befolkningen och har lägre arbetskraftsdeltagande och högre arbetslöshet. SCB gör ingen specifik framskrivning av gruppen flyktingar eller deras anhöriga. Därför använder vi befolkningen med ursprung i länder i Europa utanför EU samt länder med medelhögt och lågt HDI (Human Development Index) som indikator på antalet.

I tabell 8 redovisas vår bearbetning av SCB:s prognos för befolkningssammansättningen fram till 2025. Befolkningen i åldern 15–74 år som är födda i Sverige eller övriga Norden minskar med 100 000 personer mellan 2017 och 2025 och deras andel av totalbefolkningen i åldern 15–74 minskar med drygt 5 procentenheter. Trots denna minskning ökar totalbefolkningen i åldersgruppen med cirka 360 000 personer, till största delen genom flyktinginvandring.

Tabell 8 • Befolkningen 15–74 år efter ursprung
Antal respektive procent

År	Antal personer				Andel av totalt, %		
	Norden*	Flyktingar m fl**	Övriga***	Totalt	Norden*	Flyktingar m fl**	Övriga***
2017	6 014 027	851 196	528 927	7 394 150	81,3	11,5	7,2
2021	5 933 836	1 034 544	585 855	7 554 235	78,5	13,7	7,8
2025	5 913 222	1 207 026	635 096	7 755 344	76,2	15,6	8,2
2017–2025	-100 805	+355 830	+106 169	+361 194	-5,1	+4,1	+1,0

*Norden inklusive Sverige. **Länder i Europa utanför EU samt länder med medelhögt och lågt HDI. ***EU-länder utanför Norden samt länder med högt HDI.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Befolkningen i åldern 15–74 år som är födda i Sverige eller övriga Norden minskar med 100 000 personer mellan 2017 och 2025. Samtidigt ökar totalbefolkningen med 360 000 personer, till största delen genom flyktinginvandring.

Stora skillnader i arbetskraftsdeltagande och arbetslöshet beroende på ursprung leder till betydande effekter även på de genomsnittliga talen för befolkningen. Av tabell 9 framgår att det relativa arbetskraftstalet blir 0,5 procentenheter lägre och arbetslösheten 0,4 procentenheter högre som följd av att vi delar upp befolkningen i mindre grupper efter ursprung, vistelsetid i Sverige, ålder och kön. För varje sådan grupp antar vi oförändrade arbetskraftstal och arbetslöshet fram till 2025. På totalnivå har vi dock höjt sysselsättningen med 0,2 procent 2021 och 0,4 procent 2025 som en följd av effekter från regeringens föreslagna satsningar på bland annat yrkesutbildning.

Tabell 9 • Arbetskraftsdeltagande och arbetslöshet efter ursprung
Procent

År	Relativt arbetskraftstal				Relativ arbetslöshet			
	Norden*	Flykt- ingar m fl**	Övriga***	Totalt	Norden*	Flykt- ingar m fl**	Övriga**	Totalt
2017	72,4	63,5	76,9	71,7	5,5	15,5	8,3	6,8
2021	72,7	61,9	76,5	71,5	5,5	15,6	8,3	6,9
2025	72,5	62,0	76,2	71,2	5,7	15,2	8,2	7,2
2017–2025	0,1	-1,4	-0,8	-0,5	0,1	-0,3	-0,1	0,4

*Norden inklusive Sverige. **Länder i Europa utanför EU samt länder med medelhögt och lågt HDI. ***EU-länder utanför Norden samt länder med högt HDI.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Trots att arbetslösheten bara ökar marginellt bland invånare från Norden och minskar bland både flyktingar och övriga stiger den totalt. Det beror på att flyktingarnas andel av arbetskraften ökar.

Ändrad pensionsindexering har inte ökat följsamheten

För att öka aktualiteten och följsamheten till övriga inkomster samt förenkla beräkningen har indexeringen av inkomstknutna pensioner ändrats. Det nya beräkningssättet, som tillämpades första gången med verkan på 2017 års pensioner, innebär att indexet för ett visst år räknas upp med den prognostiserade förändringen av medelinkomsten mellan de två närmast föregående åren. Tanken är att uppräkningsen ska följa medelinkomstens utveckling med ett års fördröjning. Det fastställda indexet för 2017 är alltså grundad på en prognos som Pensionsmyndigheten gjorde hösten 2016, vilken visade en ökning av medelinkomsten med 3,7 procent år 2016.

Snart (senast den 31 oktober) ska regeringen fastställa **inkomstindex** för år 2018 på basis av en ny prognos från Pensionsmyndigheten. Enligt den senaste prognosen från Pensionsmyndigheten (från juli 2017) ökar medelinkomsten med 2,2 procent 2017. Vid samma prognostillfälle gjorde Pensionsmyndigheten också en ny prognos på medelinkomsten 2016, som visar att medelinkomsten då endast ökade med 2,9 procent. Om Pensionsmyndighetens bedömning från juli står sig till oktober kommer inkomstindex därmed att öka betydligt mindre år 2018 än vad medelinkomsten ökar 2017. Det beror på att medelinkomsten 2016 överskattades i den prognos som låg till grund för inkomstindex för 2017, vilket ger en »rekyl« året därpå*.

Det är inte särskilt vanligt att prognoser prickar helt rätt. Det betyder att inte heller det nya sättet att beräkna inkomstindex

kommer att resultera i någon tydlig följsamhet till medelinkomstens utveckling. Det visar redan första årets erfarenhet av det nya sättet att räkna. Detta får förstås konsekvenser för pensionärerna. Som vi visar i kapitel 2 och 3 får det även konsekvenser för kommunernas och landstingens ekonomi.

En viktig faktor för kommuner och landsting är att gränsen för vilka inkomster som berättigar till allmän pension följer det så kallade **inkomstbasbeloppet**. Inkomstbasbeloppet ökar med inkomstindex. Inkomster över det så kallade inkomsttaket ger inte någon allmän pensionsrätt. Där kommer **tjänstepensionsavtalen** in och täcker upp för arbetstagarnas pensioner. När inkomsttaket ökar långsamt så ökar kostnaden mer för tjänstepensionen eftersom en större del av inkomsterna kommer över taket. Vi ser en sådan tydlig kostnadsökning för år 2018. När inkomstbasbeloppet varierar så påverkas tjänstepensionskostnaden kraftigt i kommuner och landsting.

*Inkomstindex för 2017 fastställdes till $(1 + \text{medelinkomstens procentuella ökning 2016}) \cdot \text{inkomstindex för 2016}$. Inkomstindex för 2018 ska fastställas till $((1 + \text{medelinkomstens procentuella ökning 2016}) \cdot (1 + \text{medelinkomstens procentuella ökning 2017})) / (1 + \text{medelinkomstens procentuella ökning 2016 enligt förra höstens prognos})$.

I siffror innebär detta att indexet räknades upp med 1,037 år 2017 och (om Pensionsmyndighetens prognos från juli 2017 står sig) kommer att räknas upp med $(1,029 \cdot 1,022) / 1,037 = 1,014$ år 2018.

Stigande pris- och löneökningstakt

De genomsnittliga timlöneökningarna är för närvarande betydligt lägre än vad som tidigare har varit normalt i ett neutralt konjunkturläge. Löneavtalen på industrins område etablerade »märket« för avtalsenliga lönehöjningar på 2,2 procent i år och liknande nivåer de kommande två åren. Men det bör påpekas att det avser förändringar exklusive löneglidning. Vår prognos avser totala timlöneökningar, det vill säga både avtalsenliga löneökningar och ökning utöver avtal. Även förändringar i arbetskraftens sammansättning påverkar utfallet. Syftet med vår prognos är att tillsammans med förändringen av antalet arbetade timmar skatta lönesummans utveckling.

Den alltmer överhettade arbetsmarknaden, med tilltagande brist på arbetskraft och större prisökningar, kommer rimligen innebära högre löneökningar. Vi räknar med att löneökningarna (enligt konjunkturlönestatistiken) i år hamnar på 2,5 procent för att sedan successivt tillta och 2019 nå de 3,4 procent som vi bedömer förenligt med Riksbankens inflationsmål (tabell 7).

Tabell 10 • Konsumentprisernas utveckling inklusive och exklusive förändrad bostadsränta
Procentuell förändring av KPI och KPIF, prisbasbelopp i kronor

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
KPI	1,0	1,9	1,8	2,3	2,8	2,6
KPIF	1,4	2,0	1,8	1,9	2,0	2,0
Prisbasbelopp	44 300	44 800	45 500	46 500	47 600	48 900

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

När Riksbanken börjar höja räntan om något år stiger KPI betydligt mer än KPIF, som visar prisutvecklingen med konstant bostadsränta.

Inflationen beräknad med KPIF (KPI med fast ränta) har sedan början av 2014 varit långsamt stigande. Under juli och augusti i år blev utfallet för KPIF drygt 2 procent och vår bedömning är att det de närmaste månaderna ser ut på samma sätt. En starkare krona gör dock att inflationen pressas tillbaka under nästa år. Vi räknar med att inflationen enligt KPIF från och med i år kommer att ligga på cirka 2 procent. Stigande räntor framöver innebär att inflationen enligt KPI från och med 2019 kommer att ligga betydligt högre.

Skatteunderlaget

Med stöd av konjunkturuppgångens starka sysselsättningstillväxt har skatteunderlaget vuxit i snabb takt 2015–2016. Som framgår ovan innebär den goda konjunktoren att Sverige nu befinner sig i en arbetsmarknad med tilltagande svårighet att öka arbetade timmar ytterligare. I år är utvecklingen fortfarande relativt stark, men därefter försvagas utvecklingstalen successivt till nära noll 2019 (tabell 7). Effekten på skatteunderlaget motverkas delvis av att löneökningstakten stiger något. Efter 2019 förutsätts såväl arbetade timmar som löner och därmed skatteunderlaget utvecklas utan konjunkturvariationer.

Sammanfattningsvis kommer ökningen av skatteunderlaget gradvis att avta. År 2019 beräknas skatteunderlaget öka långsammare än det i genomsnitt har gjort sedan år 2000. Därefter tilltar takten något igen. År 2018 är det underliggande skatteunderlagets ökning 0,6 procentenheter större än den faktiska ökningen. Det beror på att skatteintäkterna minskar till följd av regeringens förslag om höjt grundavdrag för personer som fyllt 65 år. Kommunsektorn kompenseras för detta genom en höjning av det generella statsbidraget.

Tabell 11 • Skatteunderlag och sammanvägd prisutveckling på den kommunala sektorns kostnader
Procent

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Faktiskt skatteunderlag	5,0	5,0	4,4	3,4	3,5	3,8	3,9
Regelförändringar	0,4	-0,1	0,0	-0,6	0,0	0,0	0,0
Underliggande	4,6	5,1	4,3	4,0	3,5	3,8	3,9
Prisutveckling	2,2	2,4	2,7	3,0	2,7	3,3	2,9
Realt skatteunderlag	2,3	2,6	1,6	1,0	0,8	0,5	0,9

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Skatteunderlagets snabba reala ökningstakt 2015–2016 mattas betydligt när konjunktoren viker ner mot normalläge samtidigt som priserna stiger snabbare.

Metod och beräkningstekniska antaganden för SKL:s beräkningar

SKL:s beräkningar omfattar utvecklingen av svensk ekonomi samt inkomster och utgifter för alla sektorer i ekonomin och ställningen mot utlandet, det vill säga bytesbalansen. För innevarande och nästkommande år är makrobedömningen en konjunkturprognos. Därefter övergår prognosen till att bli en kalkyl givet vissa förutsättningar. För makroekonomin grundar sig beräkningen på antaganden om potentiellen i svensk ekonomi, när ekonomin når konjunkturrell balans och vägen dit. Effekten av den makroekonomiska utvecklingen tillsammans med den förda finanspolitiken leder fram till utvecklingen av de offentliga finanserna. Vi har i dessa beräkningar i huvudsak beaktat de förslag som lades fram i höstens budgetproposition.

Från och med 2019 då vi går från prognos till kalkyl utgår vi från att välfärdsåtagandet i offentlig sektor bibehålls. Med det menar vi att ersättningsgraden i transfereringssystemen bibehålls och att den kommunala konsumtionen utvecklas i takt med demografin och en trend på 0,6 procent. Vi beaktar också att flyktingdelen av välfärds miljarderna fasas ut fram till och med 2020, vilket dämpar volymutvecklingen dessa år. Denna gång, då regeringen presenterat förslag på statsbidragsökningar till kommunsektorn till och med 2020, har vi beaktat dem. För 2021 antar vi att statsbidragen ökar med 2 procent realt. Sektorns resultat uppnår en procent av skatter och bidrag genom en anpassning av kommunal- och landstingsskattesatsen.

Skillnad i beräkningsmetodik mot regeringen

För den makroekonomiska utvecklingen är principerna desamma, det vill säga de första åren är en konjunkturprognos och därefter antas att ekonomin närmar sig den potentiella tillväxten. Både bedömningen av hur denna potential ser ut och när gapet sluts kan däremot skilja sig åt (se avsnittet »Varför är SKL:s prognos lägre än regeringens?« på sidan 21).

Principerna för beräkningen av de offentliga finanserna skiljer sig däremot åt. Regeringen tar bara hänsyn till effekterna av den föreslagna finanspolitiken, därutöver antas att politiken är oförändrad. Det innebär till exempel att ersättningsgraden i transfereringssystem som kräver beslut för att höjas, så som barnbidrag, behålls på beslutade nivåer, och förändras endast till följd av förändringen i antalet barn. Ekonomistyrningsverket anger att metoden med oförändrad finanspolitik i regel underskattar statens utgifter med 0,5 procentenheter av BNP per år. Vidare förutsätter regeringen i sina beräkningar att kommuner och landsting klarar balanskravet, det vill säga att summan av de redovisade resultaten är positiv. Den kommunala konsumtionen och investeringarna hålls därmed tillbaka av restriktionen att skattesatsen är oförändrad samt att balanskravet ska uppfyllas. Beräkningsprincipen innebär som regel att de kommunala utgifterna underskattas.

Högkonjunktur nu - men vart är ekonomin på väg?

Vår prognos sträcker sig enbart ett år framåt. Därefter bestäms utvecklingen av förutsättningarna vid neutral konjunktur. Det innebär en nedgång i resursutnyttjandet och en svagare utveckling 2019 och 2020. Dessa år påverkas av när konjunkturförsvagningen inleds och den beräknade nivån för konjunkturneutrala arbetade timmar 2020. Vi beräknar denna nivå utifrån hur arbetskraftsdeltagandet och arbetslösheten såg ut 2016 för ett antal grupper. Grupperna är uppdelade efter födelseland, vistelsetid i Sverige, kön och ålder. Gruppernas förändring fram till och med 2020 följer av befolkningsframskrivningen. Det innebär till exempel att en förskjutning mot större andel utrikes födda med kort vistelsetid i Sverige dämpar den potentiella nivån. Olika bedömningar av dessa faktorer är en förklaring till att till exempel regeringen hamnar på en högre sysselsättning och lägre arbetslöshet 2020.

Vilken väg konjunkturen i verkligheten kommer att ta vet vi naturligtvis inte. Det kan bli en mer ihållande högkonjunktur eller en snabbare ned-

gång. För en fortsatt högkonjunktur talar tecken på en något bättre tillväxt i omvärlden och att det finns möjligheter att öka sysselsättningen i gruppen utrikes födda. Vi vet dock av erfarenhet att den internationella utvecklingen snabbt kan ta en annan och svagare utveckling. Den inhemska utvecklingen rymmer också stor osäkerhet. Bostadsbyggandet har bidragit starkt till tillväxten men kan knappast öka nämnvärt från nuvarande nivåer. Hushållens höga belåning innebär en stor risk om priserna på bostäder av något skäl faller.

Varför är SKL:s prognos lägre än regeringens?

Regeringen redovisar i budgetpropositionen en sysselsättningsprognos som ganska kraftigt överstiger SKL:s. Mellan 2016 och 2020 ökar antalet arbetade timmar med 2,4 procent enligt vår prognos, regeringen tror på 4,6 procent. Med utgångspunkt i tabell 12 kan skillnaden på 2,1 procent analyseras per komponent.

För det första har regeringen inte haft möjlighet att beakta Nationalräkenskaper senaste utfall för 2016. Det innebär att SKL startar på en nivå som ligger 0,3 procent över regeringens 2016, det är troligt att regeringens prognos för utvecklingen 2017 hade blivit något lägre med en högre bas.

Regeringen har en högre nivå på potentiella timmar 2020 och dessutom fortfarande ett positivt arbetsmarknadsgap 2020, det vill säga antalet arbetade timmar överstiger det långsiktigt hållbara antalet med 0,6 procent. Jämförelsen 2020 görs alltså mellan en arbetsmarknad i neutral konjunktur (SKL) och en i fortsatt högkonjunktur (regeringen).

Regeringen förutser ett något ökande arbetskraftsdeltagande (den del av befolkningen som antingen är sysselsatt eller arbetslös), medan SKL har ett minskande arbetskraftsdeltagande. I vår framskrivning är det en allt större andel personer med flyktingbakgrund som leder till att det genomsnittliga arbetskraftsdeltagandet minskar. Effekterna av regeringens utbildningssatsningar förmår inte att mer än marginellt motverka detta.

Samma sak gäller arbetslösheten. De i budgetpropositionen föreslagna åtgärderna håller nere arbetslösheten med 0,1 procentenheter 2020. Regeringens arbetslöshet under 6 procent 2020 förklaras av deras positiva arbetsmarknadsgap. Tabell 12 finns på sidan 22.

Tabell 12 • Jämförelse mellan SKL:s och regeringens prognoser

Olika storheter

		2016	2020	2016-2020
Arbetade timmar (miljoner timmar)	Regeringen	7 881	8 241	4,6
	SKL	7 906	8 094	2,4
	Skillnad SKL/Reg			-2,1
Potentiella timmar (miljoner timmar)	Regeringen	7 932	8 189	3,2
	SKL	7 902	8 094	2,4
	Skillnad SKL/Reg			-0,8
Gap arbetade timmar (procent av potentiella)	Regeringen	-0,6	0,6	1,2
	SKL	0,1	0,0	-0,1
	Skillnad SKL/Reg			-1,3
Relativt AK-tal (AK i % av befolkningen)	Regeringen	72,1	72,8	0,7
	SKL	72,1	71,8	-0,3
	Skillnad SKL/Reg			-1,0
Arbetslöshet (i % av arbetskraften)	Regeringen	6,9	5,9	-1,0
	SKL	6,9	6,5	-0,5
	Skillnad SKL/Reg			0,5
Medelarbetstid (NRtim / AKUsyss, tim per år)	Regeringen	1 605	1 605	0,0
	SKL	1 610	1 596	-0,9
	Skillnad SKL/Reg			-0,9
Sysseisatta (tusental)	Regeringen	4 910	5 139	4,7
	SKL	4 910	5 071	3,3
	Skillnad SKL/Reg			-1,4

Källa: Budgetpropositionen för 2018 och Sveriges Kommuner och Landsting.

Kommunernas ekonomi

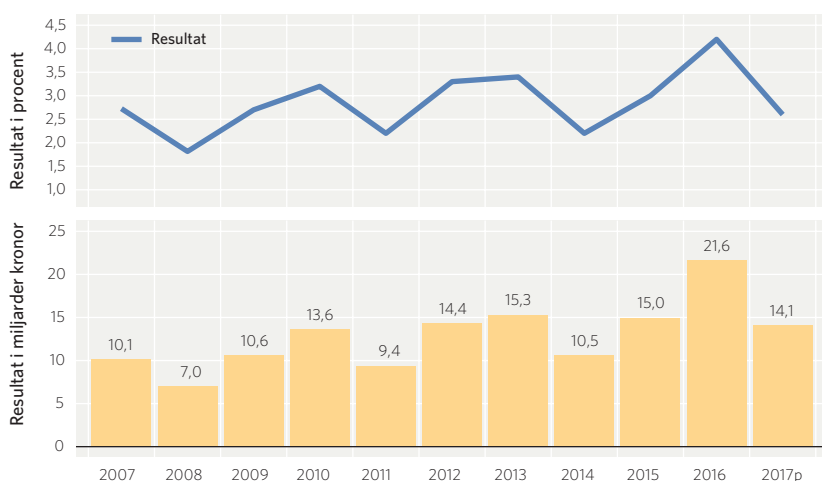
Kommunernas resultat för 2016 uppgick till 22 miljarder. En stor del, 9 miljarder kronor netto, utgörs av rea- och exploateringsvinster. Starkt demografiskt tryck, ökade pensionskostnader och bromsad skatteunderlagsutveckling innebär att det krävs åtgärder på 39 miljarder till och med 2021, för att klara ett resultat på 1 procent av skatter och generella statsbidrag. Effektiviseringar, bland annat med hjälp av digitalisering av välfärdstjänster, måste till för att klara verksamheten och målen för god ekonomisk hushållning.

Starkt resultat 2016

Kommunerna redovisade ett resultat på 22 miljarder kronor 2016. Resultatet motsvarar 4,1 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. I dessa siffror ingår ovanligt stora rea- och exploateringsvinster på drygt 9 miljarder, netto. Justerat för dessa uppgår resultatet till 2,4 procent av skatter och generella statsbidrag, också det ett bra resultat. De senaste fyra åren har rea- och exploateringsvinsterna netto uppgått till 7,5 miljarder i genomsnitt, att jämföra med 4 miljarder åren dessförinnan. Sammantaget har kommunerna haft positiva resultat under de senaste tio åren med i genomsnitt 2,9 procent av skatter och generella statsbidrag. Kommunerna har alltså med god marginal klarat de 2 procent som kan sägas utgöra en tumregel för god ekonomisk hushållning för sektorn. De ekonomiska förutsättningarna varierar mellan olika kommuner och det är upp till varje kommun att bestämma sina mål för god ekonomisk hushållning.²

2. Det resultat som avses är resultat före extraordinära poster och inte balanskravsresultat. Balanskravsresultatet, som är årets resultat rensat för vissa poster som inte härrör från den egentliga verksamheten, uppgick 2016 till 18 miljarder kronor.

Diagram 5 • Kommunernas resultat före extraordinära poster
Miljarder kronor respektive procent av skatter och generella statsbidrag

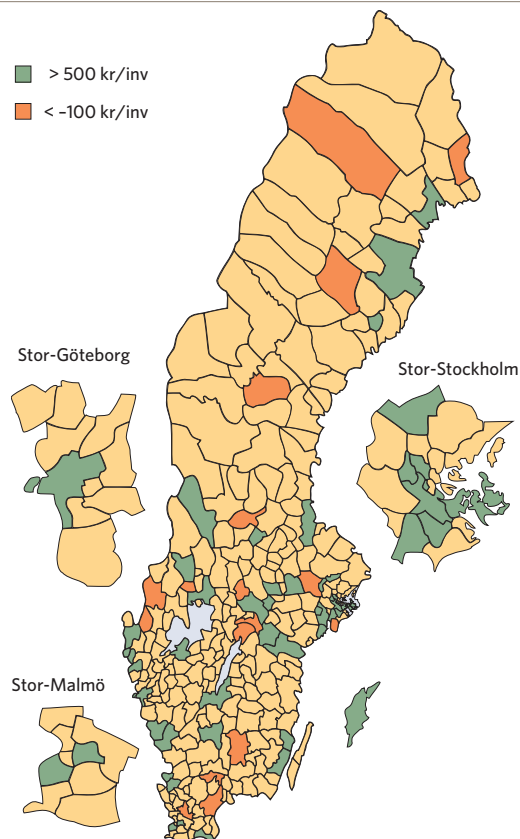


Källa: Statistiska centralbyrån samt egen bedömning för 2017.

Under de senaste tio åren har det sammantagna resultatet motsvarat 2,9 procent av skatter och generella statsbidrag. År 2016 klarade 75 procent av kommunerna 2 procent av skatter och generella statsbidrag, vilket är den högsta andelen någonsin. De senaste tio åren har i genomsnitt 10 procent av kommunerna haft underskott.

Även för enskilda kommuner blev resultatet 2016 väldigt bra; endast nio kommuner hade negativt resultat och 219 kommuner hade ett resultat på minst 2 procent av skatter och bidrag. Rea- och exploateringsvinster var mycket ojämnt fördelade, från -1 000 till 7 000 kronor per invånare med ett medianvärde nära noll. Det var främst storstäder, större städer och pendlingskommuner nära storstad som hade höga värden, medan lågpendlingskommuner och landsbygdskommuner hade låga värden.

Diagram 6 • Rea- och exploateringsvinster 2016
Netto, kronor per invånare



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Det var 52 kommuner som hade rea- och exploateringsvinster som översteg 500 kronor per invånare, i 18 kommuner understeg de -100 kronor per invånare.

Tabell 13 ▪ Rea- och exploateringsvinster 2016 per kommungrupp

Netto, kronor per invånare

Storstäder och större stad	953
Pendlingskommun nära storstad	722
Landsbygdskommun med besöksnäring	520
Mindre stad/tätort	297
Pendlingskommun nära mindre tätort	150
Pendlingskommun nära större stad	149
Lågpendlingskommun nära större stad	112
Landsbygdskommun	24
Totalt, oviktat medel	313

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Kostnaderna ökade med 7,8 procent, jämfört med den genomsnittliga ökningen på 3,9 procent 2010–2015. Omräknat till fasta priser ökade kostnaderna med 4,9 procent 2016, vilket är exceptionellt mycket. Variationen mellan verksamheterna är stor (tabell 14). Inom »särskilt riktade insatser« var det en kraftig kostnadsökning för flyktingmottagande. Även förskola och skola hade en hög kostnadsutveckling.

Tabell 14 ▪ Totala kostnader för egentlig verksamhet 2016 samt andel och utveckling i löpande priser

Miljarder kronor samt andel och utveckling i procent

Kommunernas kostnader	2016, mdkr	Andel %	2016, utv. %	2010–2015 utv. % genomsnitt per år
Politisk verksamhet	6,8	1,1	3,2	2,8
Infrastruktur o skydd	43,3	7,0	4,6	3,1
Kultur- o fritidsverksamhet	29,8	4,8	4,0	3,6
Förskoleverksamhet, pedagogisk omsorg	72,3	11,7	5,2	5,1
Grundskola, förskoleklass, fritidshem, grundsärskola	138,3	22,4	8,1	4,3
Gymnasieskola, gymnasiesärskola	43,9	7,1	5,7	-0,1
Vuxen- o övrig utbildning	9,3	1,5	6,1	3,1
Äldreomsorg	117,5	19,0	3,2	3,5
Funktionshindrade	70,7	11,4	4,1	4,3
Individ- o familjeomsorg	43,5	7,0	2,7	4,1
Särskilt riktade insatser	38,5	6,2	78,9	13,6
Övrigt	3,8	0,6	-24,8	1,6
Totala kostnader	617,7	100,0	7,8	3,9

Anm.: Affärsverksamhet på 2,4 miljarder kronor, som till största delen finansieras med avgifter, tillkommer. Posten »Övrigt« består av hälso- och sjukvård, primärvård och färdtjänst. Skälet till den stora minskningen 2016 är att den verksamhet som bedrevs av den gemensamma sjukvårds- och omsorgsnämnden i Norrtälje kommun (TioHundra) har flyttats över till ett kommunalförbund. Genom detta minskar både intäkter och kostnader för kommunen avseende primärvård samt hälso- och sjukvård, men nettokostnaden är oförändrad.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Den verksamhet som ökade mest var flyktingmottagandet (detta är en del av posten »särskilt riktade insatser«; i den posten ingår också arbetsmarknadsåtgärder). Kostnaderna för flyktingmottagande ökade med 120 procent 2016, samtidigt som arbetsmarknadsåtgärderna endast ökade marginellt.

Resultat på koncernnivå

Kommunernas koncernresultat före extraordinära poster uppgick 2016 till nästan 40 miljarder kronor. Den främsta förklaringen är att bolagen går bra, men i detta ingår också reavinster. Åren 2010–2015 har resultatet för koncernerna i genomsnitt varit 23 miljarder.

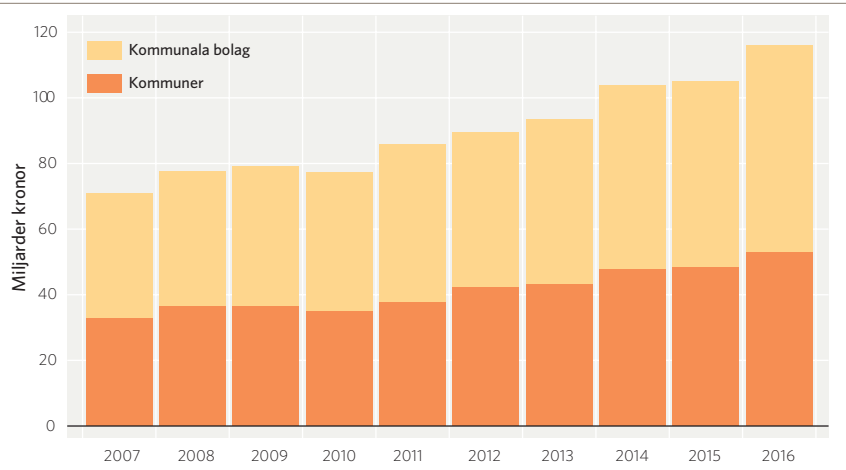
Investeringarna ökar

Kommunkoncernernas sammantagna investeringsvolym har ökat under en längre tid. Investeringarna i kommunkoncernerna ökade från 72 miljarder år 2007 till 116 miljarder kronor år 2016 i löpande priser (61 procent). År 2016 ökade investeringarna med 10 procent. Det är större städer som står för de största investeringarna per invånare, men landsbygdskommunernas investeringar ökar mest jämfört med 2015.

De kommunala bolagen svarar för lite drygt hälften av kommunernas investeringar och där återfinns den största ökningen. Investeringsnivån kommer troligen att fortsätta att öka under de kommande åren. Detta beror bland annat på att många bostäder och verksamhetsfastigheter byggdes under 1960- och 1970-talen och att dessa nu behöver renoveras eller ersättas. Andra förklaringar är att Sveriges befolkning ökar snabbt och urbaniseringen. En ökad investeringsvolym innebär ökade driftkostnader som kommer att ta allt större utrymme i kommunernas driftbudgetar.

Diagram 7 • Investeringar i kommun och bolag

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Kommuninvest.

Investeringarna har under perioden ökat från 72 till 116 miljarder kronor.

Kommunernas investeringar är i första hand verksamhetsfastigheter, som till exempel skolor, infrastruktur och VA medan bolagen främst investerar i bostäder.

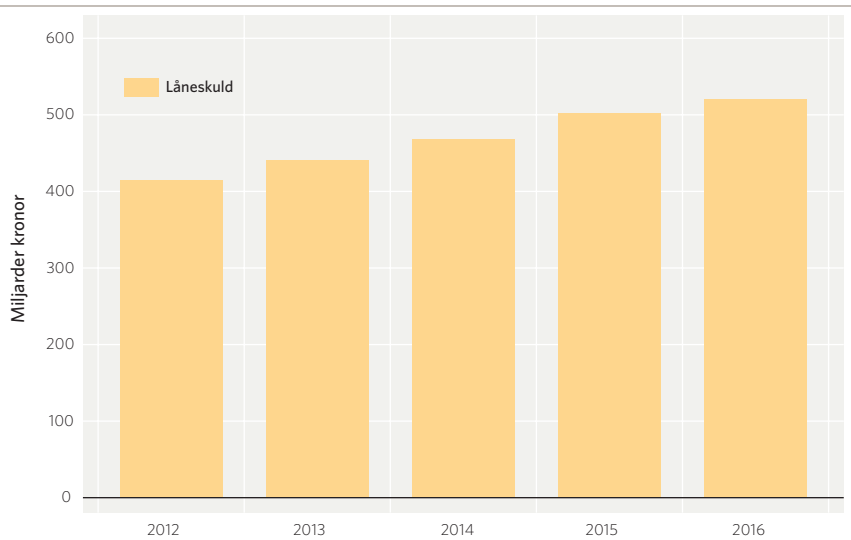
Investeringar kan finansieras genom avskrivningar, positivt resultat, minskad likviditet eller extern upplåning. Försäljning av anläggningstillgångar är också ett sätt att delfinansiera investeringar. Utförsäljning av framförallt bostäder från allmännyttans bestånd har under de senaste åren genererat stora positiva kassaflöden. Under 2016 såldes 11 300 hyresrätter och året innan drygt 4 000. Det är det högsta antalet sedan 2010. Bland andra Växjö, Östersund, Malmö och Luleå har sålt stora bestånd.

En dämpad ökning av låneskulden 2016

Den totala investeringsnivån för kommunerna, inklusive bolagen, ökade 2016 med 11 miljarder kronor till 116 miljarder. Låneskulden ökade med 18 miljarder till 521 miljarder. Det är den lägsta ökningen av låneskulden sedan 2010. En förklaring är det starka resultatet 2016.

Diagram 8 • Låneskuld kommunkoncernen

Miljarder kronor



Källa: Kommuninvest.

Låneskulden ökade under perioden från 415 till 521 miljarder kronor.

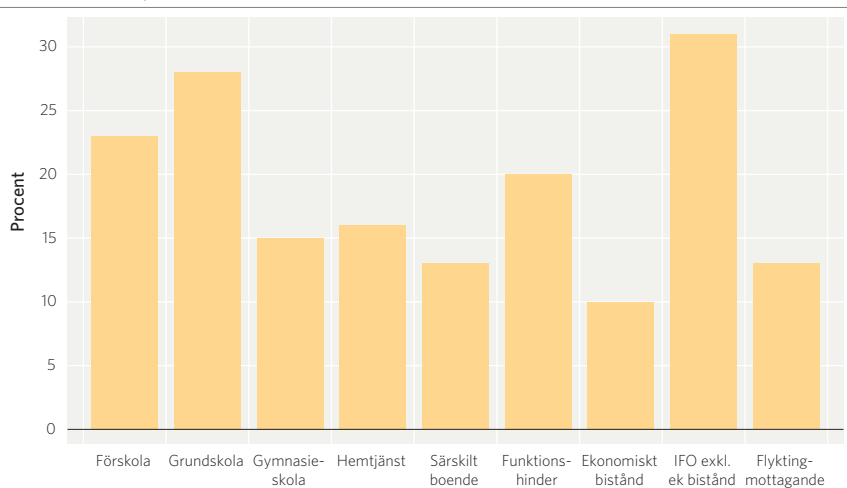
Kommunernas ekonomi de närmaste åren

Kostnadsutvecklingen under 2017

Ekonomicheferna i kommunerna har fått frågan inom vilka verksamheter som kostnaderna har ökat/minskat »påtagligt« hittills under 2017 jämfört med utfallet 2016. 121 av de 193 kommuner (63 procent) som svarat anger att de haft påtagliga kostnadsförändringar i en eller flera verksamheter. Nästan alla svar avser kostnadsökningar. Skola och individ- och familjeomsorg (exklusive ekonomiskt bistånd) ökar i flest kommuner. Kostnaderna minskar i flest kommuner inom flyktingmottagandet (16 procent) och ekonomiskt bistånd (6 procent).

Diagram 9 • Verksamheter där kostnaderna har ökat »påtagligt« 2017 jämfört med 2016

Andel kommuner i procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting, enkät till kommunernas ekonomichefer (n=193).

Fler än 25 procent av kommunerna ser påtagliga kostnadsökningar inom grundskola samt individ- och familjeomsorg (IFO).

Anpassning till nya ersättningar för ensamkommande barn

Kommunerna håller som bäst på att anpassa verksamheten för ensamkommande barn till det nya ersättningssystem som trädde i kraft vid halvårsskiftet. Enligt en undersökning som SKL gjorde i början av 2016 låg de genomsnittliga kostnaderna för placerade **ensamkommande barn** och ungdomar betydligt högre än den nu aktuella schablonen. För att få kostnadstäckning behöver kommunerna såväl sänka kostnaderna inom de olika placeringsformerna, som att minska antalet barn placerade i HVB-hem och flytta dessa till familjehem och stödboenden.

En undersökning visar att kommunerna har minskat de genomsnittliga dygnskostnaderna något för de placerade ensamkommande barnen. Fortfarande ligger dock kostnaderna högre än den nya ersättningsschablonen (i genomsnitt 1 350 kronor per dygn för omyndiga). Enligt kommunernas bedömning kommer en fortsatt anpassning att ske. Andelen i HVB-hem bedöms minska till förmån för stödboenden, delvis på grund av att långa handläggningstider leder till att de asylsökande blir äldre och i högre grad bedöms mogna nog att kunna bo i stödboende. Enligt kommunernas, mycket osäkra, bedömning kommer den genomsnittliga dygnskostnaden för ensamkommande med placeringsbeslut att kunna minska med 10 procent under andra halvåret 2017. Anpassning till de lägre ersättningarna ska göras samtidigt som verksamheten genomgår en kraftig neddragning på grund av att fler »skrivs ut« ur systemet än som kommer till. Under 2018 kommer de statliga bidragen, både till följd av lägre nivåer och färre barn, att i princip halveras jämfört med 2017.

För de **myndiga ensamkommande ungdomarna** med uppehållstillstånd får kommunerna också en schablonersättning, givet att dessa studerar. Denna betalas ut som längst till och med vårterminen det år de fyller 20. Om denna schablonersättning kommer att täcka kommunernas kostnader är mycket osäkert. För att nå kostnadstäckning kan långt ifrån alla vara placerade i stödboenden eller andra placeringsformer, utan många måste bo i eget boende. Kring denna grupp råder i dag allt för stor osäkerhet om kommunernas kostnader och insatser för att kunna dra några slutsatser kring ersättningsschablonen.

Vuxna asylsökande, det vill säga alla som är 18 år och äldre, ska enligt huvudregeln i lagen om mottagande av asylsökande (LMA) bo i Migrationsverkets anläggningsboende. Regeringen aviserade i somras ett tillfälligt statsbidrag på 195 miljoner kronor för att asylsökande ensamkommande som fyller 18 år under asylprocessen ska kunna bo kvar i kommunen. I höständringsbudgeten och budgetpropositionen har det tillfälliga bidraget utökats och förlängts till 390 miljoner 2017 och 195 miljoner 2018. Kommunen tilldelas pengar utifrån antal asylsökande ensamkommande som kommer att fylla 18 år mellan den 1 juli 2017 och 30 juni 2018 och som vistas i kommunen. Pengarna går inte till den kommun som har socialtjänstansvar för barnen. Det innebär att de kommuner som har ensamkommande barn placerade i en annan kommun inte kommer att få bidrag för dessa barn efter 18-årsdagen. Ett mer ändamålsenligt sätt att fördela statsbidraget hade varit utifrån det antal barn som varje kommun har socialtjänstansvar för. Det hade dessutom av effektivitetsskäl varit bättre att justera det nya ersättningssystemet än att ge ett tillfälligt stöd. Staten bör även inrätta särskilt anpassade boenden för denna grupp.

Ekonomiskt bistånd

Kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd har minskat något de senaste åren, men förändringen har varit blygsam. Enligt kommunernas räkenskaper minskade de utbetalda bidragen med 300 miljoner kronor mellan 2015 och 2016, till 9,9 miljarder kronor. Verksamhetens omkostnader ökade dock med 150 miljoner.

Eftersom arbetsmarknaden utvecklats starkt de senaste åren har också arbetslöshet, som den direkta eller indirekta orsaken bakom beviljat bistånd, minskat något. Istället är det bistånd kopplat till ohälsa som ökat något.

De största utbetalningarna av ekonomiskt bistånd som går till flyktingar uppstår efter fullgjorda etableringsinsatser, som normalt tar två år. Innan och under tiden i etableringsprogrammet är det förvisso en stor andel som beviljas ekonomiskt bistånd, men beloppen blir betydligt större när etableringsinsatserna, och därmed etableringsersättningen, löpt ut. Andelen som uppbär ekonomiskt bistånd sjunker sedan efter fem år från tidpunkten för uppehållstillstånd, men beloppen per biståndsmottagare tenderar att öka. År 2015 gick 40 procent av det totala utbetalade biståndet till flyktinghushåll, oaktat vistelsetid i landet.

En fortsatt god utveckling på arbetsmarknaden kommer att bidra till att dämpa utvecklingen av det ekonomiska biståndet. Men det stora flyktingmottagandet åren innan 2016 kommer att ha motsatt effekt. Vid sidan av arbetsmarknadsetableringen finns det även inom det migrations- och integrationspolitiska områdena olika typer av regelförändringar och förändrade omständigheter som kan påverka behovet av ekonomiskt bistånd. Några exempel är:

- Etableringsersättningen har inte räknats upp sedan reformens införande 2010 vilket innebär en urholkning av ersättningens värde. Liknande riskerar att ske med bostadsersättning för etableringsdeltagare. För att få denna ersättning krävs godkända hyreskontrakt. Utöver att det rent generellt är svårt att få hyreskontrakt innebär det också att vissa bostadslösningar, till exempel korridorboende, i vissa fall inte omfattas av tillägget.
- En tänkbar konsekvens av de strängare reglerna kring anhöriginvandring är att fler anhöriga istället kommer till Sverige som asylsökande. Etableringstillägg för barn medges endast om de är folkbokförda, inte om de är asylsökande.
- I juli 2017 infördes en begränsning i antalet dagar som det går att uppbära föräldrapenning för barn som inte är födda i Sverige. Kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd beräknas därför öka med omkring 75 miljoner kronor.
- Antalet personer med avvisningsbeslut som vistas i landet förväntas öka kraftigt. Gruppen har i dag begränsade möjligheter till ekonomiskt bistånd, men individuell prövning är ändå möjlig.
- Det krävs uppehållstillstånd på minst ett år för att etableringsersättning, och andra sociala förmåner, ska betalas ut. I och med att många nu får tillfälliga uppehållstillstånd innebär det att anhöriga hamnar utanför systemen om det återstår mindre än ett år på uppehållstillståndet.
- Glappet, det vill säga perioden mellan asylersättning och etableringsersättningen har nu ökat kraftigt bland annat på grund av långa handläggningstider hos Skatteverket och Arbetsförmedlingen. Detta har inneburit att allt fler blivit beroende av ekonomiskt bistånd, och under allt längre tid. Det befintliga statsbidraget räcker inte på långa vägar.

Ekonomiskt bistånd till flyktinghushåll riskerar att öka

Om andelen flyktingar som uppstår ekonomiskt bistånd skulle vara densamma som år 2015, innebär det att det utbetalda ekonomiska biståndet till flyktinghushåll skulle öka med knappt 500 miljoner kronor per år fram till 2021, i fasta priser. Det innebär att det ekonomiska biståndet till flyktinghushåll skulle öka med 70 procent mellan 2015 och 2021. Prognosen för arbetslösheten innebär dock ett tryck nedåt på det ekonomiska biståndet, så den sammantagna bilden innebär en relativt blygsam ökning år 2017. Åren därefter 2018–2021 räknar vi dock med en ökning motsvarande över 4 procents årlig real ökningstakt. Det är många omvärldsfaktorer, systemfunktioner och regelförändringar som påverkar biståndet framöver. Även om det är högst oklart hur mycket av dessa som kommer att påverka det utbetalda biståndet är det inte orimligt att tro att ärendemängden hos kommunernas socialtjänst kommer att öka.

Fortsatt kostnadsövertvålning från den statliga personliga assistansen

Minskningen av antal personer som får statlig assistansersättning har fortsatt under 2017. Vid halvårsskiftet hade antalet minskat med 379 personer. I Budgetpropositionen för 2018 gör regeringen en prognos för 2017 som visar en minskning med 540 personer jämfört med året innan. Under året har de personer som förlorat sin statliga assistans på grund av att de enbart haft behov av hjälp med så kallad egenvård stått i fokus. Denna ändring av biståndsbedömningen grundar sig på en dom i Högsta förvaltningsdomstolen från 2012. I vissa fall övergår åtgärden till att bli hälso- och sjukvård vilket leder till diskussioner mellan kommun och landsting i de fall som insatsen är en form av hälso- och sjukvård som kommunen saknar befogenhet att bedriva.

Den årliga genomsnittskostnaden 2017 för en person med statlig assistans är 1 950 000 kronor varav 1 650 000 kronor belastar staten och resten kommunerna. De ökade kostnader kommunsektorn torde fått till följd av de nya tolkningarna för 2016 och 2017 är i storleksordningen 1,5 miljarder kronor. De insatser som beviljas av kommunerna för de personer som tidigare haft statlig assistans är i många fall lika kostsamma. I snitt tycks dock kostnaden vara något lägre enligt den kommunala biståndsbedömningen. I enkäten till ekonomicheferna hade 35 kommuner gjort en uppföljning 2017; enligt dem uppgår kostnaderna till drygt 100 miljoner kronor för drygt 100 personer. Den genomsnittliga merkostnaden landar på 975 000 kronor per person.

Det finns i dagsläget inga uppgifter på landstingens ökade kostnader. I vissa fall förlängs vårdtider inom slutenvården på grund av osäkerhet hos huvudmännen hur den nya situationen ska hanteras. Längre vårdtider kan också gälla små barn som enligt tidigare praxis skulle ha varit berättigade till personlig assistans, men som nu i stället får vårdas kvar på sjukhus.

Kommunerna (och i viss mån landstingen) bör därför få ersättning för kostnadsövertvålningen 2016–2017 på i storleksordningen 1,2–1,5 miljarder kronor i avvaktan på förslaget från den pågående utredningen om LSS.

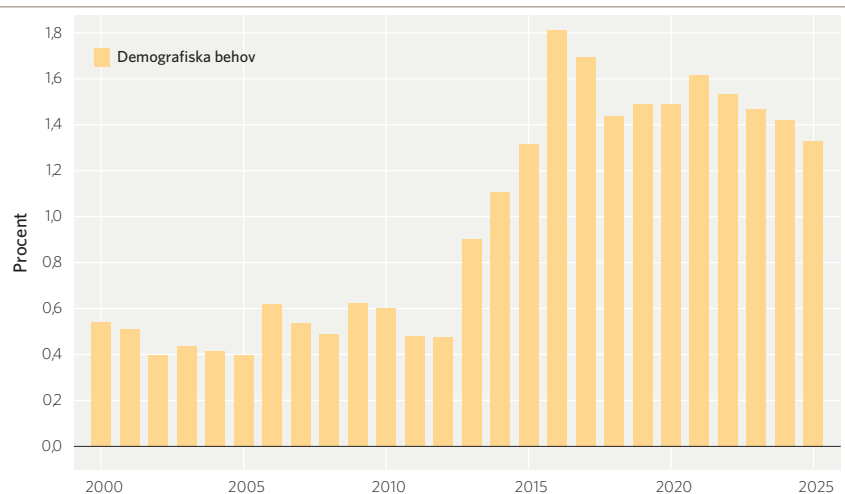
Starkt demografiskt tryck

Enligt beräkningar som bygger på SCB:s befolkningsprognos kommer de demografiskt betingade behoven, med allt fler yngre och äldre, att öka med i genomsnitt drygt 1,4 procent årligen de kommande tio åren. Åren 2017–2021 ligger genomsnittet på 1,5 procent per år. Det kan jämföras med 0,6 procent per år för åren 2000–2015.

Vid en demografisk framskrivning används olika »prislistor« för olika åldersgrupper där kostnaderna för en verksamhet slås ut per invånare i den aktuella åldersgruppen.

Diagram 10 • Beräknade demografiska behov

Årlig procentuell förändring



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Det har skett en kraftig uppväxling av de demografiska behovsökningarna, som består under överskådlig tid. Mellan 2016 och 2021 uppgår ökningen till 8 procent.

Med hjälp av fasta »riksprislistor« för relevanta åldersgrupper och SCB:s befolkningsframskrivning för enskilda kommuner går det att få en uppfattning av skillnaderna i utveckling över landet. Variationen är stor mellan kommunerna. Fram till år 2021, med basår 2016, ligger spannet i behovsutveckling mellan minus 1 och plus 14 procent. Landsbygdskommuner står för den lägsta utvecklingen, storstäder, större stad och pendlingskommun nära storstad för den högsta.

Tabell 15 • Demografisk framskrivning till 2021 för enskilda kommuner indelade efter kommungrupp

Procentuell förändring, basår 2016

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

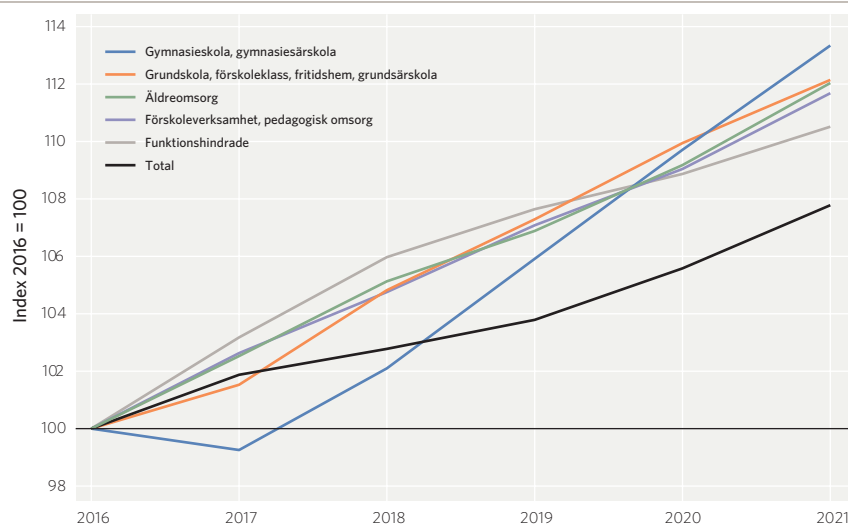
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Verksamhetsutvecklingen mer samlad

Jämfört med de senaste åren är nu verksamheternas kommande utveckling på riksnivå mer samlad. Från och med 2017 är ökningstakten störst inom gymnasieskolan. Den verksamhet som förväntas minska mest påtagligt är flyktingmottagandet, vilken håller ner totalen. Totalt uppgår volymökningen till 8 procent fram till 2021.

Diagram 11 • Totala volymförändringar inom olika verksamheter

Index 2016=100



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Det är i första hand inom gymnasieskolan som kostnadsökningen förväntas vara stor. Kostnader förknippade med flyktingmottagandet drar ner totalen.

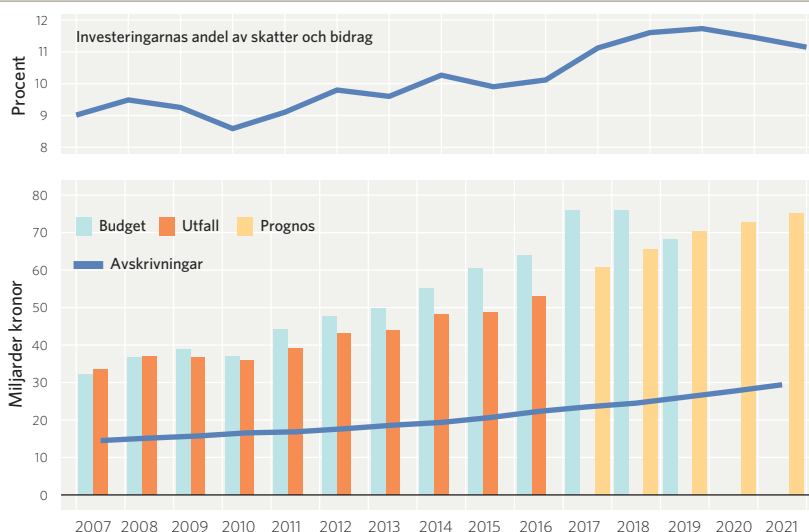
Prognos 2017–2018 och kalkyl 2019–2021

Investeringarna fortsätter att öka

I de kommunala budgetarna planeras för en klart högre investeringsnivå 2017–2018 än tidigare. Prognosen och kalkylen utgår från kommunernas budget och plan men justeras ned rejält 2017 och 2018 samt upp något 2019, enligt ett historiskt mönster. För kalkylåren 2019–2021 innebär det investeringar på 11–12 procent av skatter och generella bidrag.

Diagram 12 • Kommunernas investeringar och avskrivningar

Miljarder kronor, löpande priser samt andel av skatter och bidrag



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Prognosen, som baseras på kommunernas investeringsplaner fram till 2019, innebär att investeringstakten kommer att fortsätta öka i kommunerna från 53 miljarder kronor år 2016 till 75 miljarder år 2021.

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

Pensionskostnaderna ökar kraftigt 2018 och 2020

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

Ingen skatteförändring 2018 enligt prognosen

Trots de kostnadsökningar vi nämnt med avseende på demografiförändringar, ekonomiskt bistånd, personlig assistans, investeringar och pensioner har vi i vår prognos valt att inte räkna med någon förändring av skattesatsen 2018. I enkäten har de flesta ekonomicheferna svarat att det inte blir någon förändring och en del har svarat att de inte vet. En bedömning av enkätsvaren tyder på att en handfull kommuner kommer att höja och lika många sänka skattesatsen. De flesta som svarat förändrad skattesats är från små kommuner, vilka har liten påverkan på medelskattesatsen.

Tabell 16 • Nyckeltal för kommunernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Medelskattesats*, nivå i % (exkl. Gotland)	20,68	20,69	20,69	21,23	21,72	22,25
Skatteintäkter o generella statsbidrag, LP	6,3	4,6	3,3	5,8	5,8	5,9
Skatteintäkter o generella statsbidrag, FP	3,6	1,7	0,3	2,8	2,3	2,7
Verksamhetens kostnader**, LP	7,7	4,8	3,9	4,0	5,2	5,3
Verksamhetens kostnader**, FP	4,9	1,9	0,9	1,0	1,7	2,1
Implicit prisindex (PKV) ^o	2,7	2,8	3,0	3,0	3,4	3,1

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

*Inklusive skatteväxling 2016 för hemsjukvård, motsvarande +1 öre på skattesatsen.

**Kostnader för egentlig verksamhet exklusive bistånd.

^oÅren 2016–2017 ingår lärarlönesatsningen med 0,3 procentenheter per år.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Under kalkylperioden justeras skattesatsen så att ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag uppnås. Det är ingen bedömning av hur stora eventuella skattehöjningar kommer att bli, utan ett sätt att åskådliggöra förändringstrycket.

I kalkylen för år 2021 antas att de generella statsbidragen räknas upp med 2 procent utöver pris- och löneökningar. Det innebär ett antagande om att riksdagen tillför ytterligare 4 miljarder kronor 2021. På kostnadssidan utgår vi 2019–2021 från de demografiska behovsökningarna med ett antagande om en kostnadsökning på 0,5 procentenheter därutöver. Eftersom ersättningen för flyktingarna fasas ut i takt med beslut om uppehållstillstånd fram till och med 2020 dämpas volymutvecklingen dessa år.

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i det inledande kapitlet »Samhällsekonomi«. Utgångspunkten är att *Budgetpropositionen för 2018* genomförs och har beräknats i tillämpliga delar.

För åren 2017 och 2018 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. Beräkningarna för åren 2019–2021 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnaderna ökar i takt med demografi och historisk trend. Samma löneutveckling antas för de anställda i kommunerna som för den övriga arbetsmarknaden. Effekter av flyktinginvandringen fasas dock ut 2018–2020, vilket minskar de riktade statsbidragen och dämpar volymutvecklingen. I budgetpropositionen ökas de generella statsbidragen 2019 och 2020 med 3,5 respektive 7 miljarder kronor. År 2021 räknas de i kalkylen upp med 2 procent reallt. Det kräver nya beslut av riksdagen men bedöms som troligt mot bakgrund av det verksamhetstryck som kommunerna står inför.

I budgetpropositionen tillförs generella statsbidrag med 3,5 respektive 7 miljarder kronor åren 2019 och 2020, för 2021 beräknas de öka ytterligare med 2 procent reallt det vill säga 4 miljarder kronor. Det förut-sätter beslut i riksdagen.

Det demografiska trycket ligger på en hög nivå under hela perioden. Utfasningen av flyktingsituationen ger en låg total volym-förändring 2018–2020.

Tabell 17 • Skatteintäkter och generella statsbidrag, nivå samt kalkylerat tillskott

Miljarder kronor

	Prognos		Kalkyl		
	2017	2018	2019	2020	2021
Skatter o generella statsbidrag	545,7	563,8	596,6	631	631
varav tillskott BP 18			3,5	7	7
varav uppräknade statsbidrag					4
varav höjd skatt			12,5	25	39

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 18 • Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring

Bidrag i procentenheter, fasta priser

	Utfall			Prognos		Kalkyl
	08-10	11-13	14-16	2017	2018	2019-2021
Demografiska behov	0,6	0,6	1,4	1,7	1,4	1,5
Övrigt	0,1	0,7	1,9	0,2	-0,5	0,1
Total volymförändring	0,6	1,3	3,3	1,9	0,9	1,6

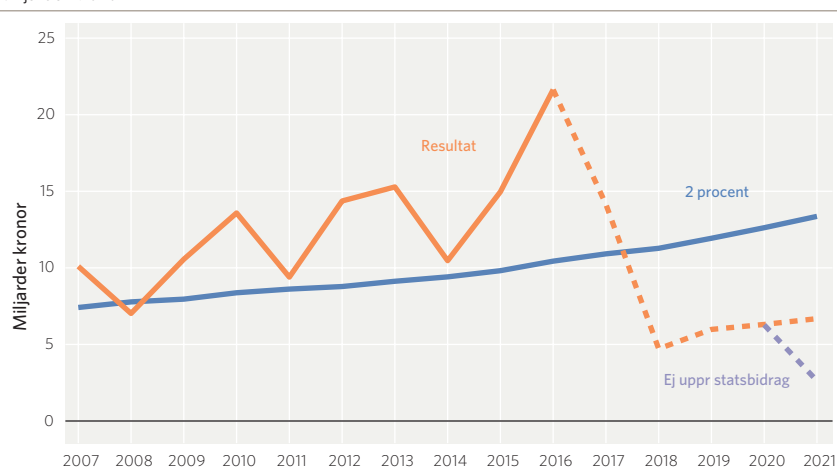
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Resultaten den senaste tioårsperioden måste betraktas som goda, även med beaktande av att tillfälliga pengar förbättrat situationen under perioden. Rea- och exploateringsvinsterna har nått en ny nivå de senaste åren och det är svårt att bedöma om den nivån består. I kalkylen räknar vi med lägre vinster än 2016 men något högre än åren tidigare. För att nå ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag 2021 behövs åtgärder på 39 miljarder kronor.

Utan tillskott av de generella statsbidrag som aviserats i budgetpropositionen och den uppräknings som vi kalkylerat med år 2021, skulle resultatet försämrats med 11 miljarder kronor 2021, motsvarande 1,7 procent av skatter och generella bidrag.

Diagram 13 • Kommunernas resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar

Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

I våra kalkyler målsätter vi resultatet till en nivå som motsvarar 1 procent av skatter och generella statsbidrag åren 2019–2021. Vi räknar också med att staten höjer statsbidragen till kommunerna 2019–2020 i enlighet med budgetpropositionen och med 2 procent reallt 2021, vilket motsvarar en nivåhöjning på 11 miljarder. För att nå resultatet på 1 procent behövs åtgärder på 39 miljarder kronor.

Finansieringsgapet kräver effektiviseringar

Det starka verksamhetstrycket de kommande åren och den samtidiga försvagningen av skatteunderlagsökningen ställer kommunerna inför svåra problem. Det kräver åtgärder på såväl kostnads- som intäktssidan. Det kan handla om att integrera flyktingar på arbetsmarknaden och om att börja använda smartare metoder och arbetssätt i verksamheten.

Effektiviseringar är inget nytt utan något som kommunerna alltid arbetar med. Det har också skett stora ambitionshöjningar över tid, det pedagogiska innehållet i förskolan är till exempel avsevärt större nu än för 20 år sedan. Den utvecklingen lär fortsätta. Det har länge pratats om att införa digitalisering av administration och verksamhet. Nu börjar det komma igång på vissa håll.

Några exempel är ansökan om bygglov, fjärrundervisning, flippat lärande, nattkameror och sensorer inom hemtjänsten, robotar för matning, digital insamling av uppgifter vid ansökan om ekonomiskt bistånd (SSBTEK) och även robotiserad inläsning av ansökan, som avsevärt förkortar handläggningstiden.

Västerås - exempel inom äldreomsorg

Hittills har teknik på Västerås äldreboenden i huvudsak använts som en del av arbetet med skyddsåtgärder för att till exempel förebygga fall. »Västeråsmodellen« omfattar en annan arbetsmetod, boendemiljö och teknikanvändning, vilket innebär teknik utifrån individens egna behov som stärker integritet, delaktighet och aktivitetsförmåga.

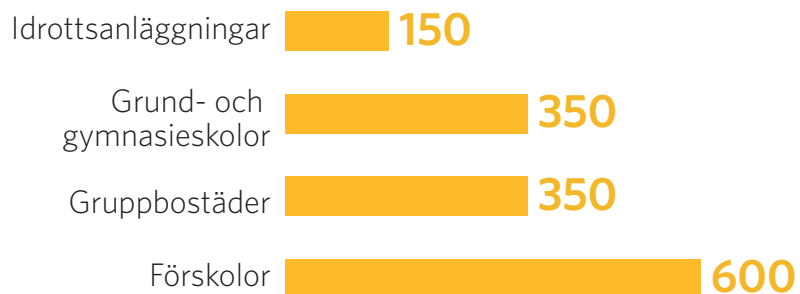
Ett pilotprojekt inleddes under hösten 2016 på ett demensboende med syftet att få kunskap om huruvida trygghetskamera skapar förutsättningar för en tryggare tillsyn på natten utifrån den enskildes behov. Arbetet är framgångsrikt och projektet kan nu påvisa positiva delresultat. Personalen blev snabbt positivt inställd till att prova ny teknik som stöd i sitt arbete. Anhöriga har överlag varit positiva och ingen oro har framkommit kring att kvaliteten på tillsynen skulle försämrats. Genom att förändra arbetsmetoden och öka tillgång till trygghetsskapande teknik, ges nya möjligheter till en tryggare tillsyn på natten. Verksamheten har gått från arbetssätt med generella ronder till individuella behovsbedömningar för alla individer.

Personalen har mer tid för att ge stöd och sällskap till de individer som är oroliga, nattpersonalens kompetens utnyttjas i högre grad än tidigare då tid frigörs till mer kvalificerad omvårdnad istället för att utföra generell tillsyn genom ronder. Behovet av att ta in extra personal på natten har minskat och den upplevda stressen hos personalen har minskat avsevärt. Nattmiljön är nu lugnare för både boende och personal.

Under 2017 kommer modellen att införas på bred front inom Västerås. Fördjupning av pilotprojektet kommer att fortsätta och surfplattor för aktivitet och stöd till alla boenden för äldre kommer att införas.

PLANERADE BYGGEN

Så mycket planeras byggas år 2017-2020 enligt SKL:s enkät med 233 svarande kommuner, antal.



Grafik: TT Nyhetsbyrån.

Landstingens ekonomi

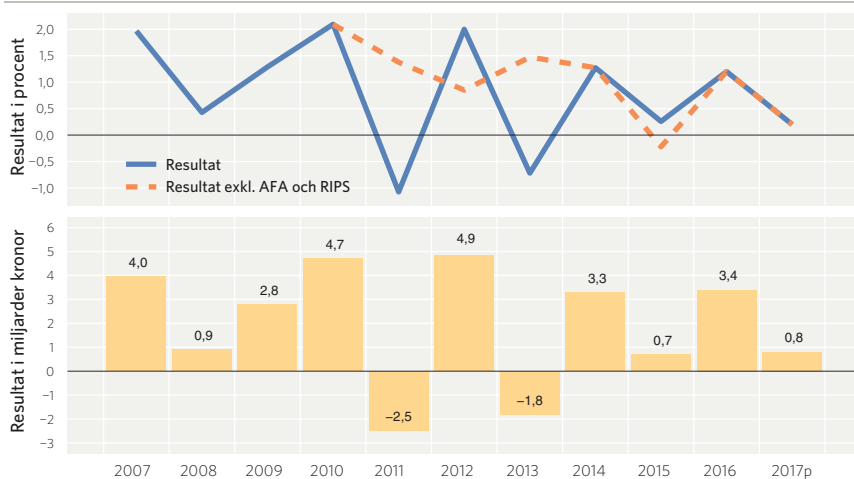
Landstingens resultat har varit svaga under de senaste tio åren. Sammantaget har resultatet som andel av skatter och bidrag inte ens nått upp till 1 procent. Efter ett svagt 2015 återhämtade sig ekonomin i merparten av landstingen under 2016 och endast tre landsting redovisade underskott. Återhämtningen berodde främst på ökade skatteintäkter och stadsbidrag, men också på en dämpad kostnadsutveckling. Skatteintäkterna fortsätter att växa i snabb takt även i år, men eftersom nettokostnaderna ökar ännu snabbare försämras nu åter resultaten. Landstingen väntas redovisa ett sammantaget resultat på 0,8 miljarder kronor, och flera av landstingen kommer att ha underskott 2017. Framöver utmanas landstingen av stora demografiskt betingade kostnadsökningar samtidigt som skatteunderlagets ökningstakt bromsar in. Det kommer att krävas större effektiviseringar än vad landstingen hittills mäktat med för att klara en ekonomi i balans.

Resultaten återhämtade sig tillfälligt 2016

Landstingens sammantagna resultat 2016 på 3,4 miljarder kronor motsvarade drygt 1 procent av skatter och statsbidrag. Det var ändå en återhämtning jämfört med det historiskt svaga resultatet för 2015 då nära hälften av landstingen redovisade underskott.

Landstingens resultat har under flera av de senaste åren påverkats av engångseffekter. Rensat för återbetalningar från AFA Försäkring är det endast år 2010 som resultatet motsvarar 2 procent av skatteintäkter och statsbidrag, vilket används som tumregel för god ekonomisk hushållning. Sammantaget når landstingens resultat inte ens upp till hälften av tumregeln, det vill säga 1 procent av skatteintäkter och statsbidrag.

Diagram 14 • Landstingens resultat före extraordinära poster
Miljarder kronor respektive procent av skatter och generella statsbidrag



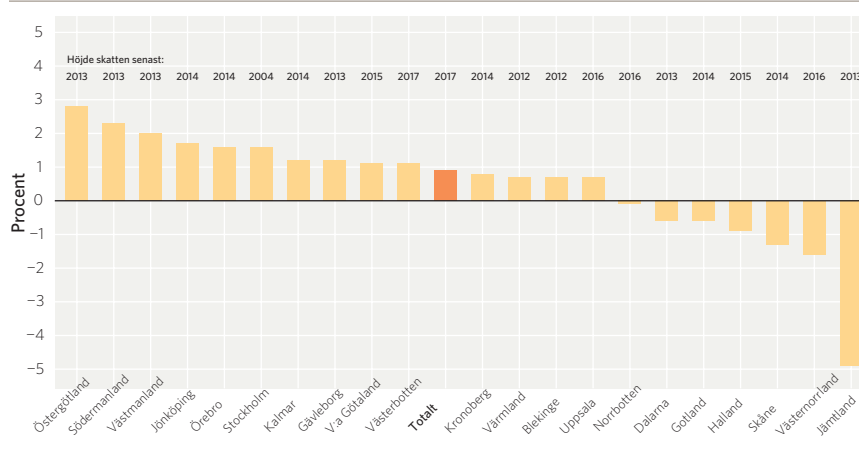
Källa: Statistiska centralbyrån samt egen bedömning för 2017.

Få landsting klarar ett resultat på 2 procent

Många landsting har uppenbara problem med att få ekonomin i balans. En tredjedel har redovisat underskott minst tre av de senaste fem åren. Endast Stockholms läns landsting har redovisat överskott varje år under de senaste fem åren.

Som tumregel för god ekonomisk hushållning i kommunsektorn används ofta att resultatet ska motsvara 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Endast tre landsting har haft ett genomsnittligt resultat som når upp till tumregeln under de senaste fem åren. Totalt motsvarar resultaten i landstingen bara 0,9 procent av skatter och bidrag och sju landsting har ett genomsnittligt negativt resultat.

Diagram 15 • Genomsnittligt resultat 2012–2016 i procent av skatter och bidrag samt år för senaste skatthöjning
Procent



Bara tre landsting har haft ett genomsnittligt resultat som når upp till tumregeln för god ekonomisk hushållning. Alla landsting utom Stockholms läns landsting har höjt skatten minst en gång under de senaste fem åren.

Anm.: Diagrammet visar samtliga landsting redovisade med pensionskostnad enligt blandmodellen. Region Östergötland, Jönköping och Skåne redovisar i sin styrning pensionskostnader enligt fullfonderingsmodellen. Resultaten har justerats för jämförelsestörande poster bland annat återbetalningar från AFA Försäkring, och RIPS-kostnader. Ett genomsnittligt resultat ger en något bredare bild av den ekonomiska hushållningen än endast ett års resultat.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

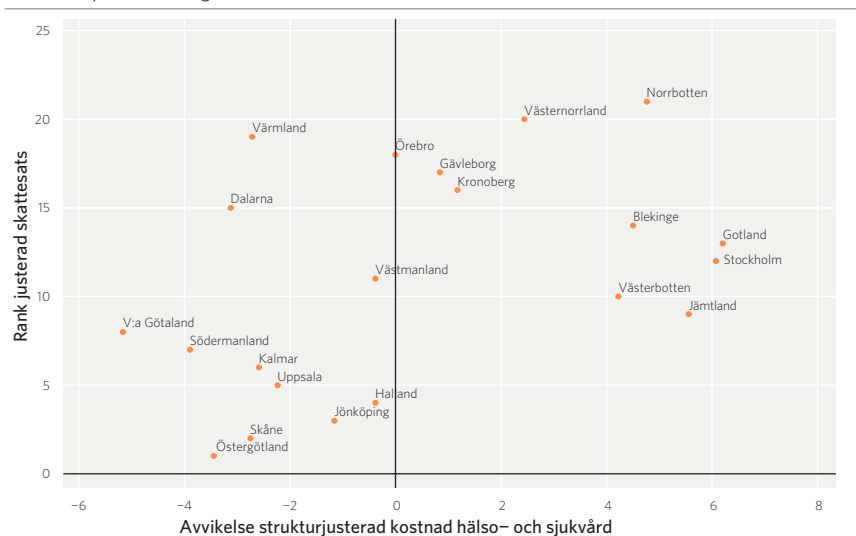
Skatteintäkterna svarar för 72 procent av landstingens finansiering. Förutom skatteunderlagets utveckling påverkas skatteintäkterna av skattesatsen. Medelskattesatsen har ökat med 40 öre i landstingen sedan 2012, exklusive skatteväxlingar. Alla landsting utom Stockholms läns landsting har höjt skatten minst en gång under de senaste fem åren och ett av tre landsting har höjt skatten minst två gånger.

Höga kostnader finansieras oftast av en hög skattesats

Den faktiska skattesatsen i landstingen varierar mellan 10,69 i Skåne och 12,08 i Stockholm. En jämförelse av skattesatserna bör dock ta hänsyn till att uppdragen ser olika ut, beroende på vilka verksamheter som har skatteväxlats med länets kommuner. Den justerade skattesatsen är landstingens egen skattesats med tillägg eller avdrag för om landstinget sammantaget har mindre eller större verksamhetsansvar än andra landsting.

Den strukturjusterade kostnaden för hälso- och sjukvård visar den faktiska kostnaden, exklusive tandvård, justerad för strukturella förutsättningar enligt kostnadsutjämnningen. En jämförelse av strukturjusterad hälso- och sjukvårdskostnad och justerad skattesats visar att låg skattesats följs av relativt låga kostnader, men det finns dock undantag. Jämtland har till exempel en genomsnittlig skattesats men höga kostnader, vilket under de senaste åren har återspeglats i mycket svaga resultat.

Diagram 16 • Avvikelse från strukturjusterade kostnader i hälso- och sjukvård och rank i relativ skattesats 2016
Procent respektive ranking*



*Hög avvikelse i procent = högre kostnader än förväntat. Hög ranking = hög skatt.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Stockholm har också höga kostnader och en genomsnittlig justerad skattesats, men har däremot haft starka resultat. En förklaring är att Stockholm har den högsta skattekraften och därmed, trots utjämnningen, högre intäkter från skatter och bidrag än rikssnittet.

I SKL:s *Resultatöversikt för 16 hälso- och sjukvårdsområden*³ placeras sig Halland, Jönköping och Kalmar kvalitetsmässigt i topp när det gäller övergripande indikatorer för att spegla breda vårdkvalitetsaspekter. I måttet ingår bland annat sjukvårdsrelaterad åtgärdbar dödlighet, patienter med vårdrelaterade infektioner samt utskrivningsklara patienter på sjukhus. Dessa landsting har relativt sina strukturella förutsättningar låga kostnader. När

Den strukturjusterade kostnaden i hälso- och sjukvård visar vilken nettokostnad landstinget har efter justering för strukturella förutsättningar enligt utjämnings-systemet. En positiv avvikelse innebär att kostnaderna är högre än förväntad, till följd av skillnader i effektivitet, ambitioner eller vårdkonsumtion.

3. *Resultatöversikt för 16 hälso- och sjukvårdsområden* - Jämförelser mellan landsting och regioner baserat på ett urval av indikatorer i Vården i siffror.

det gäller väntetider rankades Gotland, Östergötland och Halland högst i jämförelsen. Inte heller här är sambandet mellan resultat och kostnader starkt. I det sammantagna måttet för alla kvalitetsaspekter som jämförts rankas Jönköping, Halland och Blekinge högst. Samtidigt behöver man tänka på att kostnadsuppgifterna är i princip heltäckande, medan beskrivningen av kvalitet alltid är baserad på ett urval mått.

Kostnadsökningstakten bromsades 2016

Kostnaderna för hälso- och sjukvård ökade med 4,5 procent 2016 i löpande priser. Det är en lägre ökningstakt än 2014 och 2015 men högre än genomsnittet för de senaste fem åren.

Tabell 19 • Kostnader för hälso- och sjukvård, i löpande priser, per verksamhet
Miljarder kronor, andelar och procentuell förändring

Landstingens kostnader	2016, mdkr	Andel %	2016, utv. %	2010-2015 utv. % genomsnitt per år
Hälso- o sjukvård (exkl. tandvård o politisk verksamhet)	273,9	100	4,5	4,0
<i>varav:</i>				
Primärvård	49,6	18	3,8	4,4
Specialiserad somatisk vård	142,1	52	4,9	4,1
Specialiserad psykiatrisk vård	24,2	9	3,0	3,6
Läkemedel (förmån o sluten)	31,3	11	6,9	1,4
Övrig hälso- och sjukvård	26,7	10	1,8	6,7

Källa: Statistiska centralbyrån.

Sammantaget ökade kostnaderna i hälso- och sjukvården snabbare 2016 än genomsnittet de senaste fem åren. Kostnaderna för läkemedel ökar snabbast och därefter den specialiserade somatiska vården. Specialiserad somatisk vård står för den största andelen av kostnaderna följt av primärvården. I övrig hälso- och sjukvård ingår bland annat ambulans- och sjuktransporter samt funktionshinders- och hjälpmedelsverksamhet.

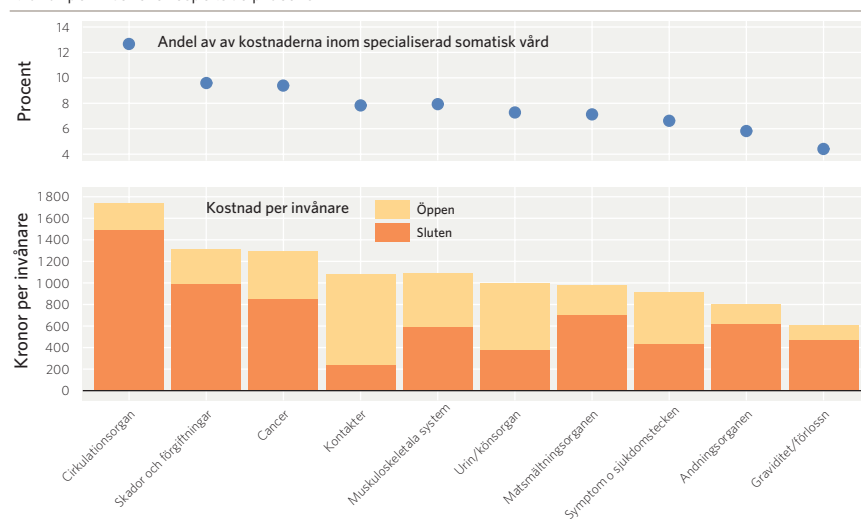
Den specialiserade somatiska vården och sjukdomsgrupper

I vårens *Ekonomirapport* berättade vi om en planerad kartläggning av vilka sjukdomsgrupper som dominerar i hälso- och sjukvården, och hur kostnaderna för dessa förändras över tid. Vi tror och hoppas att en sådan analys kommer att ge värdefull kunskap om hur vården förändras avseende innehåll och struktur. Förhoppningen är också att det ska leda till mer dynamiska analyser av resursbehoven under kommande år.

Här presenteras de första uppgifterna om den specialiserade somatiska vården, som står för en betydande del av landstingens kostnader för hälso- och sjukvården. Uppgifterna avser 2015, det senaste året som det finns tillgänglig data.

Sjukdomar i cirkulationsorganen (till exempel hjärtinfarkt och stroke) är den vanligaste dödsorsaken i Sverige, följt av cancersjukdomar. År 2016 stod dessa för 35 respektive 26 procent av dödsfallen. Kostnaderna för cirkulationsorganens sjukdomar svarar för 13 procent av totalkostnaderna (diagram 17). Det som kanske är mer förvånande är att skador och förgiftningar står för de näst högsta kostnaderna vid en jämförelse mellan olika diagnosområden.

Diagram 17 • Diagnosområden som dominerar den specialiserade somatiska vården
Kronor per invånare respektive procent*



Cirkulationsorganens sjukdomar är det diagnosområde som kostar mest inom den specialiserade somatiska vården, drygt 1700 kronor per invånare, vilket motsvarar 13 procent av de diagnossatta totalkostnaderna. Drygt 95 procent av kostnaderna har varit möjliga att diagnossätta. För cirkulationsorganen finns 85 procent av kostnaderna i den slutna vården.

*Kostnad per invånare (kronor) respektive andel (%) av kostnaderna inom (diagnossatt) specialiserad somatisk vård.

Anm.. SKL har i huvudsak använt ICD 10:s diagnoskapitel. Kostnader inkluderar läkemedel som ges av vårdpersonalen på sjukhusen. Kostnaderna för läkemedel som patienterna hämtar ut på apotek ingår inte i dessa siffror, inte heller primärvårdens kostnader.

Källa: Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting.

Allt mer av den specialiserade somatiska vården ges i öppna vårdformer. På fem år har antalet slutenvårdstillfällen minskat samtidigt som vårdkontaktorna inom den öppna vården ökat, läkarbesök med 7 procent och besök hos övriga personalkategorier med 14 procent. År 2016 utgjorde slutenvården 57 procent av de totala kostnaderna. På 5 år har slutenvårdens andel av kostnaderna minskat med 2 procentenheter.

Det finns en variation mellan kostnadsandelarna för öppen respektive slutenvård mellan de olika diagnosområdena (diagram 17). Diagnosområdet »kontakter« (hit räknas bland annat vissa utredningar och behandlingar samt hälsokontroller) har den högsta andelen öppenvård och cirkulationsorganens sjukdomar den lägsta andelen. Både den medicinska utvecklingen och andra faktorer har länge understött och fortsätter att möjliggöra en övergång till öppen vård. I en europeisk jämförelse har Sverige få vårdplatser och en hög andel öppen vård sett till kostnader (OECD⁴ och BMJ/Appleby⁵).

Befolkningens åldersfördelning påverkar i hög grad hälso- och sjukvårdens kostnader. Som visats tidigare, exempelvis i diagram 44 i *Ekonomirapporten* från maj 2017, är genomsnittskostnaderna per invånare inom den specialiserade somatiska vården relativt låga fram till 45 års ålder varefter de börjar stiga, för att toppa mellan 80–90 år. En 85-åring kostar i genomsnitt 5 gånger så mycket som en 25-åring. De högsta totalkostnaden för en åldersgrupp är dock den mellan 65–74 år, den är dubbelt så hög som kostnaden för åldersgruppen med lägst kostnader. Det beror på att de mellan 65–74 år är många och att genomsnittskostnaden per invånare i denna grupp är relativt hög. I takt med att den stora grupp som föddes efter andra världskriget blir äldre kommer de totala kostnaderna för sjukvården att öka om vi inte drastiskt lyckas sänka genomsnittskostnaden per invånare och ålder. Det skulle vara en stor förändring jämfört med utvecklingen hittills eftersom genomsnittskostnaderna i stället har ökat per invånare och ålder. Diagram 18 visar hur kostnaderna per invånare fördelat på olika diagnoser stiger med ökad ålder.

4. <https://data.oecd.org/healthqt/hospital-beds.htm>

5. *Keeping up with the Johanssons*, <http://www.bmj.com/content/358/bmj.j3568>

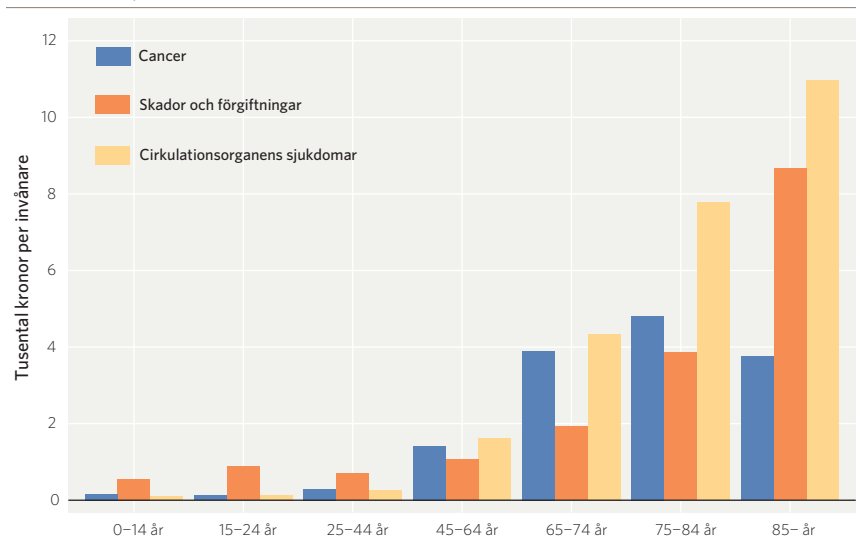
Kostnaderna för sjukdomar i cirkulationsorganen börjar bli betydande först i 65-årsåldern för att sedan stiga brant i takt med ökad ålder. Samtidigt har insjuknandet i hjärtinfarkt och stroke minskat under en längre tid, vilket hållit tillbaka kostnadsutvecklingen. I takt med att 40-talisterna blir äldre kommer dock kostnaderna att öka även om insjuknandet i hjärtinfarkt och stroke skulle fortsätta att minska.

Kostnaderna för skador och förgiftningar har en något annorlunda åldersprofil i och med att skador även drabbar personer i yngre åldrar. I de yngre åldersgrupperna finns cirka 50 procent av kostnaderna inom den öppna vården. I de äldsta åldrarna är kostnaderna per invånare mycket höga och här ligger över 90 procent av kostnaderna för skador och förgiftningar i slutenvården. Dessa patienter har många gånger flera samtidiga sjukdomar och dessutom en allmän bräcklighet. Drygt 40 procent av kostnaderna för skador bland de allra äldsta utgörs av höftfrakturer.

När det gäller cancer är kostnaderna per invånare höga redan vid 65-74 års ålder. Det är också i de åldrarna den stora gruppen 40-talister befinner sig i nu. Det är sannolikt en viktig förklaring till de stora behoven inom cancer vården idag. När 40-talisterna blir äldre kommer visserligen kostnaderna för cancer att öka, men betydligt måttligare än andra diagnosområden, eftersom kostnaden per invånare ökar relativt lite. Kostnaderna per invånare minskar dessutom för de allra äldsta.

Diagram 18 • Kostnad per invånare för diagnosområden inom den specialiserade somatiska vården 2015, efter ålder

Tusental kronor per invånare



Källa: Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting.

Med hjälp av information från KPP (Kostnad per patient) och PAR (Patientregistret) kan kostnader för den somatiska vården delas in i olika åldersgrupper och diagnoser. På detta sätt kan analyserna fördjupas och förhoppningen är att utvecklingen inom hälso- och sjukvården ska kunna beskrivas utifrån flera olika perspektiv.

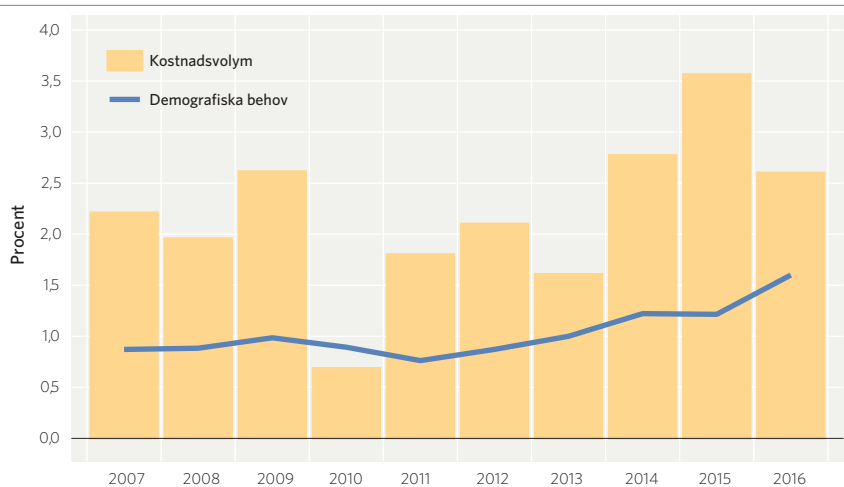
Kostnaderna ökar snabbare än de demografiska behoven

De behovsökningar som följer av att befolkningen ökar och förändras till sin åldersstruktur, demografiskt betingade behov, har gått från 0,9 procent per år i genomsnitt under åren 2005-2014 till att år 2016 uppgå till 1,6 procent. Det närmaste decenniet ökar de demografiskt betingade behoven kraftigare än någonsin tidigare. Ökningen beror på att åldersstrukturen förändras med fler äldre och stora barnkullar, samt en hög invandring.

Samtidigt har landstingens kostnader under en följd av år ökat betydligt snabbare än vad som kan förklaras av befolkningsförändringarna.

Diagram 19 • Landstingens kostnadsutveckling* och demografiska behov

Procent



*Exklusive skatteväxlingar.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Kostnaderna har under den senaste tioårsperioden ökat med i genomsnitt 4,4 procent per år i landstingen, vilket motsvarar en genomsnittlig volymökning på 2,2 procent i fasta priser. De demografiska behoven har i genomsnitt motsvarat 1,0 procent. Det innebär att kostnaderna har ökat med 1,2 procent utöver demografiska behovsökningar i landstingen.

Det finns flera orsaker till att kostnaderna har ökat mer än vad som följer av befolkningsutvecklingen. En orsak är den medicintekniska utvecklingen som medför ökade behandlingsmöjligheter och därmed ökade kostnader. En annan orsak är ambitionsökningar som kan ske både genom statliga initiativ och genom lokala satsningar. De statliga initiativen sker ofta genom överenskommelser mellan staten och landstingen via SKL; ett exempel är tillgänglighetssatsningar under 2012–2015.

Kollektivtrafikens nettokostnader ökar fortsatt snabbt

Den regionala kollektivtrafiken är ett gemensamt ansvar för kommuner och landsting. Sedan kollektivtrafiklagen trädde i kraft 2012 har 14 landsting, via skatteväxling tagit över ansvaret för den regionala kollektivtrafiken. I de återstående sju länen har landstinget och kommunerna i länet lagt den regionala kollektivtrafikmyndigheten (RKM) i ett kommunal- eller regionförbund, med landstinget och kommunerna som medlemmar.

Ungefär hälften av kostnaderna finansieras av verksamhetsintäkter, framför allt biljettintäkter. Resterande kostnader finansieras av landstingen och kommunerna, men variationen är stor mellan länen. Nettokostnaden för kollektivtrafik har under en lång följd av år ökat betydligt snabbare än skatteunderlaget och nettokostnaden för landstingens och kommunernas övriga verksamhet. År 2016 uppgick nettokostnadsökningen för landstingens del till 10,0 procent, samtidigt som utbudet ökade med 3,8 procent och resandet med 4,3 procent.

En förklaring till den stora kostnadsökningen är att tågtrafikens andel ökar. Kostnaden per körd kollektivtrafikkilometer är betydligt högre för tåg än för busstrafik. Om resandet är tillräckligt omfattande kan tågtrafik ändå vara ett kostnadseffektivt sätt att understödja regionförstoring genom arbetspendling (diagram 20 på sidan 44).

Detaljerade analyser försvåras av brister i statistik

För att förstå vad som döljer sig bakom siffrorna över kostnader, utbud och resande har SKL i två rapporter* analyserat orsakerna till kostnadsutveckling 2007–2012 respektive 2011–2015. Statistiken är dock så bristfällig att detta inte kan göras utan en betydande arbetsinsats. Det saknas en löpande uppföljning av kostnadsutvecklingen i riket och dess orsaker. Det finns därför ett stort behov av att se över hur inrapporteringen och statistikredovisningen ska se ut i framtiden. Om till exempel SKL:s *Öppna jämförelser* ska bli riktigt rättvisande krävs att inrapporterade uppgifter är jämförbara med varandra. Det krävs ett helhetsgrepp från den insamlade partens sida (Trafikanalys) med bland annat bättre kvalitetskontroller för att komma tillrätta med bristerna.

* Vad förklarar kollektivtrafikens snabba kostnadsökning, SKL 2014 respektive Kollektivtrafikens kostnadsutveckling – en överblick, SKL 2017.

Diagram 20 • Trafikeringskostnad, trafikintäkt och skattesubvention i riket per utbudskilometer respektive personkilometer 2016

Kronor



Källa: Trafikanalys.

Kostnad och subvention är betydligt större för tåg än för buss om man mäter per körd kilometer, men om man mäter kostnader och intäkter per rest kilometer är det tvärtom.

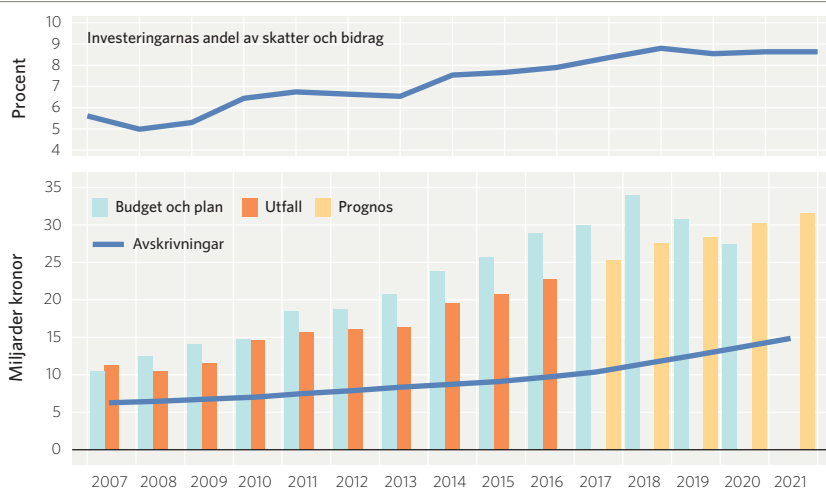
Allt högre investeringstakt i landstingen

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

Enligt enkätsvar från landstingens ekonomidirektörer finns planer på investeringar för 120 miljarder under åren 2017–2020. Inklusive investeringar i de landstingsägda bolagen summerar planerna till drygt 160 miljarder kronor till och med år 2020. I förhållande till budget har genomförandegraden för investeringar i landstingen varit cirka 80 procent.

Diagram 21 • Investeringar i landsting, utfall, prognos, budget och plan

Miljarder kronor



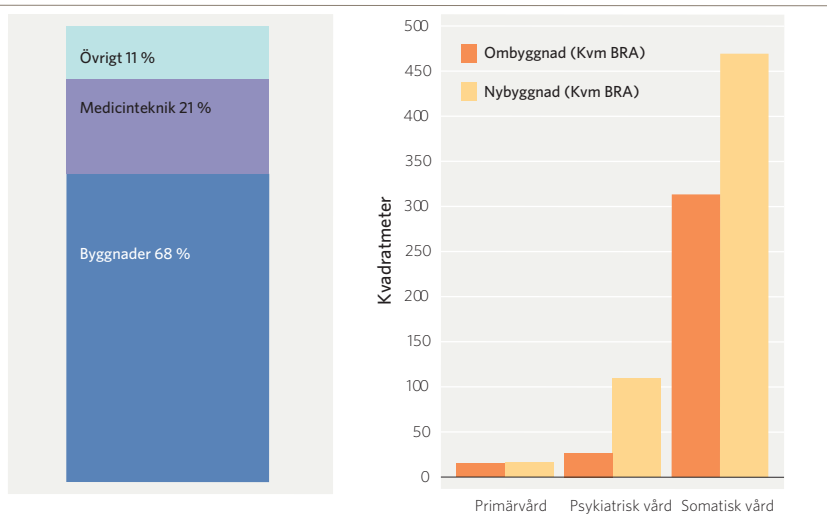
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Investeringsutgifterna väntas öka kraftigt under åren 2017 och 2018. Utöver landstingens egna investeringar har även de landstingsägda bolagen stora investeringsplaner under kommande år, framförallt inom kollektivtrafiken.

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

Diagram 22 • Fördelning av investeringsutgifter

Procent och kvadratmeter



Merparten av landstingens investeringsutgifter planeras inom hälso- och sjukvården under kommande år. Det är framförallt om- och nybyggnad inom den somatiska vården men även nya byggnader för psykiatrisk vård.

Källa: Enkät svar från landstingens ekonomidirektörer.

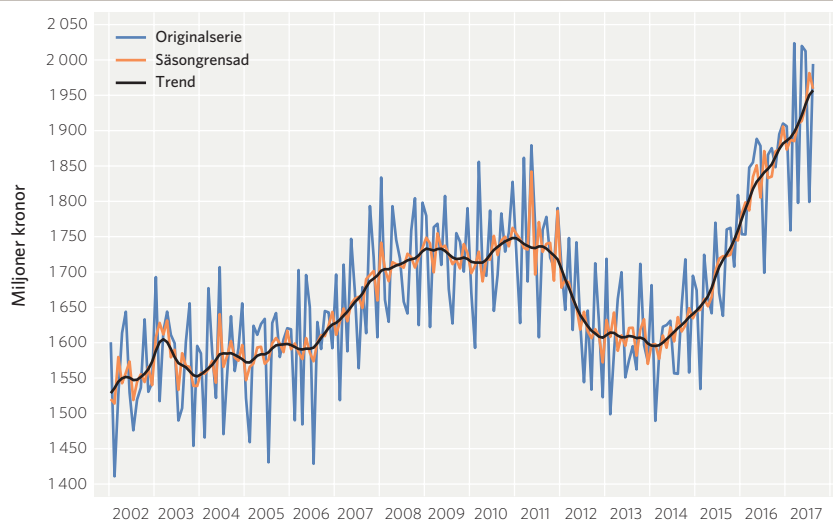
Det kan inte uteslutas att dagens stora efterfrågan på arbetskraft och entreprenader inom byggsektorn kan påverka de slutliga kostnaderna eller medföra förseningar jämfört med de ursprungliga investeringsplanerna.

I projekt med långa löptider, som ett nytt sjukhus, kan också förändrade processer och arbetssätt med till exempel skarpare hygienkrav och tillgång till den senaste MT-utrustningen leda till ökade kostnader.

Läkemedelskostnaderna fortsätter att öka

Landstingens kostnader för läkemedel i öppenvård utgör cirka 8 procent av de totala kostnaderna för hälso- och sjukvården. Dessa kostnader har ökat snabbt under de senaste åren, så även under 2017 (diagram 23). Det handlar både om nya, potentiellt effektiva läkemedel, och av ökade volymer av befintliga läkemedel.

Diagram 23 ▪ Landstingens kostnader för läkemedel i öppen vård, till och med augusti 2017
Miljoner kronor, löpande priser, faktiska, säsongrensade och trendade värden



Källa: eHälsomyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting.

Kostnaderna för läkemedel har ökat sedan årsskiftet 2013/2014. En viktig förklaring är att patentutgångar inte haft samma kostnadsreducerande effekt som åren innan. Under 2017 fortsätter bland annat nyare blodproppsförebyggande läkemedel och nya orala antikoagulantia (NOAK) att vara stora kostnadsdrivare. Vår prognos är att kostnaderna för läkemedel ökar med drygt 5 procent 2017 och drygt 7 procent 2018.

Läkemedel mot hepatit C - minskning 2017

Sedan några år finns botande läkemedel mot hepatit C-infektioner. Läkemedlen kan förskrivas enligt smittskyddslagen och expedieras utan avgift för den enskilde. Kostnaderna saknas därför vid en konventionell sammanställning av läkemedelskostnaderna som i diagram 23.

År 2016 uppgick landstingens kostnader (före riskdelning, se nästa avsnitt) till cirka 1,4 miljarder kronor. Den framtida kostnadsutvecklingen för landstingen påverkas av en mängd olika faktorer som antalet behandlade patienter och prisutvecklingen på läkemedlen. Vår bedömning från i våras för 2017 var att kostnaderna endast skulle minska marginellt. Men utfallssiffror indikerar istället en kraftig minskning av kostnaderna som nästan innebär en halvering jämfört med förra året. Det beror både på att färre patienter behandlats och på lägre behandlingskostnader. Om utvecklingen fortsätter även 2018 är osäkert.

Sidoöverenskommelser har fått ökad betydelse

Idag finns 22 gemensamt framförhandlade avtal via trepartsöverläggningar, det vill säga med stöd av TLV och med avtal om återbäring mellan landsting och företag. Återbäringen till landstingen uppgick 2016 till drygt 700 miljoner kronor. Här ingår både belopp som avser förmånskostnaderna och läkemedel mot hepatit C. År 2016 behöll landstingen hela återbäringen vilket ledde till motsvarande minskning av nettokostnaderna för läkemedel. Dessa är ej avdragna i exempelvis diagram 23. I år räknar vi med cirka 850 miljoner kronor i återbäringar, men enligt 2017 års överenskommelse med staten om läkemedelsförmånerna med mera tar staten 30 procent av återbäringen.

Landstingens ekonomi de närmaste åren

Tabell 20 • Nyckeltal för landstingens ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Medelskattesats, nivå i % (exkl. Gotland)	11,41	11,42	11,46	11,76	11,96	12,21
Skatteintäkter o generella statsbidrag, LP	6,1	5,0	3,7	5,9	5,2	5,4
Skatteintäkter o generella statsbidrag, FP	4,0	2,6	0,7	3,7	2,0	2,7
Verksamhetens kostnader, LP	4,7	5,0	5,2	4,3	5,4	5,0
Verksamhetens kostnader, FP	2,6	2,5	2,2	2,2	2,2	2,1
LPIK	2,1	2,4	3,0	2,0	3,2	2,7

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

Kommentarer till tabellen: Kostnaderna väntas öka med 5 procent i år, vilket rensat för prisförändringar enligt LPIK motsvarar en ökning på 2,5 procent i fasta priser. Det är en snabbare kostnadsökning än genomsnittet under de senaste tio åren, som uppgått till 2,2 procent årligen. Riktade satsningar förstärker intäkterna 2018, men innebär samtidigt högre kostnader.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

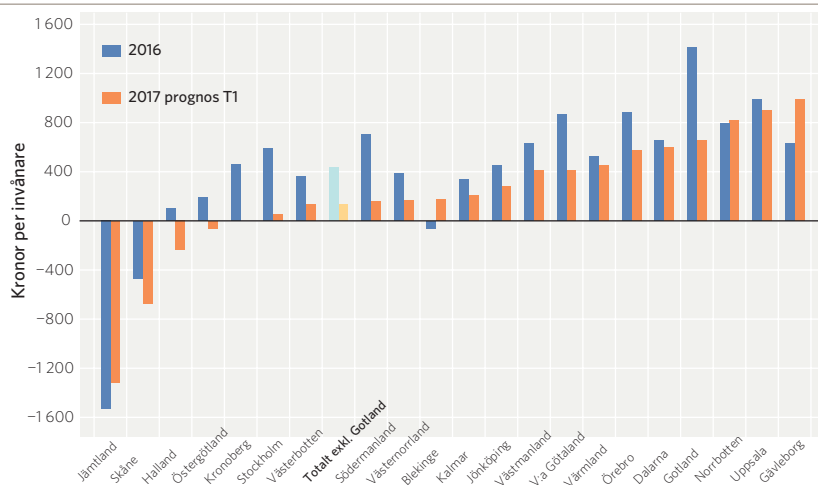
Under kalkylperioden justeras skattesatsen så att ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag uppnås. Det är ingen bedömning av hur stora eventuella skattehöjningar kommer att bli, utan ett sätt att åskådliggöra förändringstrycket.

Landstingens ekonomi på kort sikt

För åren 2017 och 2018 gör vi en bedömning med hjälp av bland annat insamlade uppgifter i form av delårsbokslut och enkäter. I samband med tertialbokslut per april lämnar landstingen prognos för årets resultat.

Diagram 24 • Landstingens resultat 2016, prognos 2017

Kronor per invånare



Anm.: Diagrammet visar samtliga landsting redovisade med pensionskostnad enligt blandmodellen. Östergötland, Jönköping och Region Skåne redovisar i sin styrning pensionskostnader enligt fullfonderingsmodellen. I prognosen för 2017 från Stockholms läns landsting är omstrukturingskostnader på 471 kronor per invånare exkluderade.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i det inledande kapitlet »Samhällsekonomi«. Utgångspunkten är att förslagen i *Budgetpropositionen för 2018* beslutas och genomförs.

För åren 2017 och 2018 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. Beräkningarna för åren 2019–2021 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnaderna ökar i takt med demografi och historisk trend. Samma löneutveckling antas för de anställda i landstingen som för den övriga arbetsmarknaden. I budgetpropositionen ökas de generella statsbidragen 2019 och 2020 med 1,5 respektive 3 miljarder kronor. År 2021 räknas de generella statsbidragen i kalkylen upp med 2 procent realt. Det kräver nya beslut av riksdagen men bedöms som rimligt mot bakgrund av de behov som landstingen står inför.

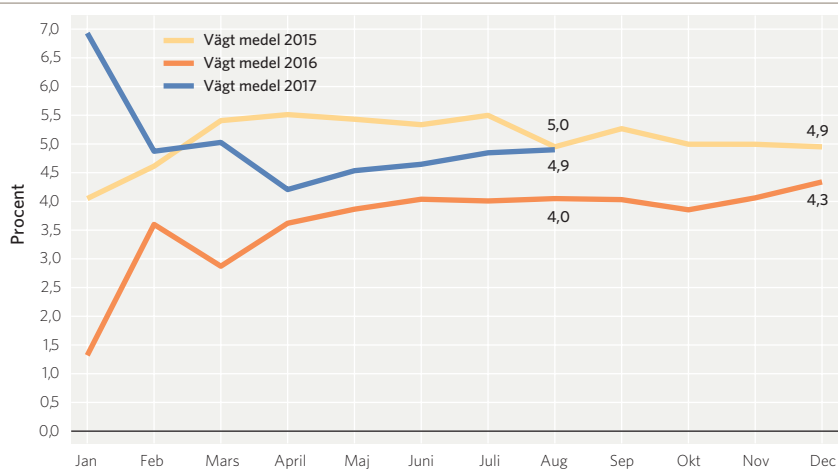
SKL och regeringen är överens om att utformningen och upplägget av 2017 års överenskommelse om läkemedelsförmånerna med mera ska gälla även för 2018 och 2019. Detta innebär att vår prognos för kostnaderna även påverkar uppskattningen av statsbidragets storlek.

Landstingen redovisade sammantaget ett resultat för 2016 på 3,4 miljarder. Enligt prognosen som landstingen gjorde vid första tertialuppföljningen försämrades resultatet i år för 17 av landstingen och resultatet beräknas sammantaget uppgå till 0,8 miljarder 2017.

Nettokostnadsökningen tog fart under 2014 och fortsatte under 2015. Efter en dämpad nettokostnadsökningstakt 2016 ökar den igen under 2017.

Diagram 25 • Utveckling av landstingens nettokostnader under 2015–2017

Procentuell utveckling, ackumulerat värde jämfört med föregående år



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

För att kunna följa och jämföra utvecklingen av nettokostnaderna månadsvis har ekonomidirektörerna i landstingen initierat en insamling av månadsvisa data. Samtliga har lämnat in uppgifter från januari 2014 till augusti 2017. Det framgår i uppföljningen att nettokostnadsutvecklingen i genomsnitt dämpades under 2016 jämfört med föregående år och att de har ökat snabbare igen under 2017.

Behovsökningen som kommer av förändringar av befolkningens storlek och sammansättning var som allra störst under 2016, men ligger kvar på en hög nivå även under kommande tre år. Kostnadsökningarna dämpas 2017 och 2018 genom det minskade flyktingmottagandet och därmed minskade kostnader för asylsjukvård. Sammanlagt räknar vi med kostnadsökningar i löpande priser på 5,2 procent 2018. Regeringens aviserade satsningar på nära 5 miljarder kronor för landstingen nästa år förstärker intäktssidan och medför ökade kostnader. Resultatet bedöms vara på samma nivå 2018 som i år.

Kalkyl för landstingens ekonomi på längre sikt

Åren 2019–2021 växlar takten i skatteunderlagsutvecklingen ner när arbetsmarknaden antas vara i balans. I vår kalkyl antas kostnaderna utvecklas i takt med befolkningsförändringarna samt en historiskt skattad kostnadstrend, knappt en procent utöver demografi sett över en konjunkturcykel. Eftersom det demografiska trycket är högt under perioden, 1,3 procent per år, leder detta antagande till en sammantagen kostnadsökning på 2,2 procent. Med en genomsnittlig prisökningstakt på 2,8 procent per år blir totala kostnadsutvecklingen i löpande priser 5,0 procent under kalkylperioden.

Tabell 21 • Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring

Bidrag i procentenheter, fasta priser

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

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Kostnaderna i landstingen har ökat betydligt snabbare under de senaste åren jämfört med tidigare. De demografiska behoven har ökat från 0,6 procent år 2005 till 1,6 procent år 2016.

Utöver ökade direkta verksamhetskostnader under kommande år, beräknas pensionskostnaderna öka mycket kraftigt 2018. Det finns ett underliggande kostnadstryck på pensionerna i landstingen till följd av höga löneökningar för grupper som ligger nära eller över taket för intjänande av förmåns pensioner medan taket självt ökat långsamt. Se faktarutan »Ändrad pensionsindexering har inte ökat följsamheten« på sidan 18.

Tabell 22 • Skatteintäkter och generella statsbidrag, nivå samt tillskott
Miljarder kronor

	Prognos		Kalkyl		
	2017	2018	2019	2020	2021
Skatter och bidrag totalt	302,7	313,8	332,2	349,7	368,7
varav tillskott BP 18		0,0	1,5	3,0	3,0
varav uppräknade statsbidrag					1,6
varav höjd skatt		0,8	7,7	12,8	19,6

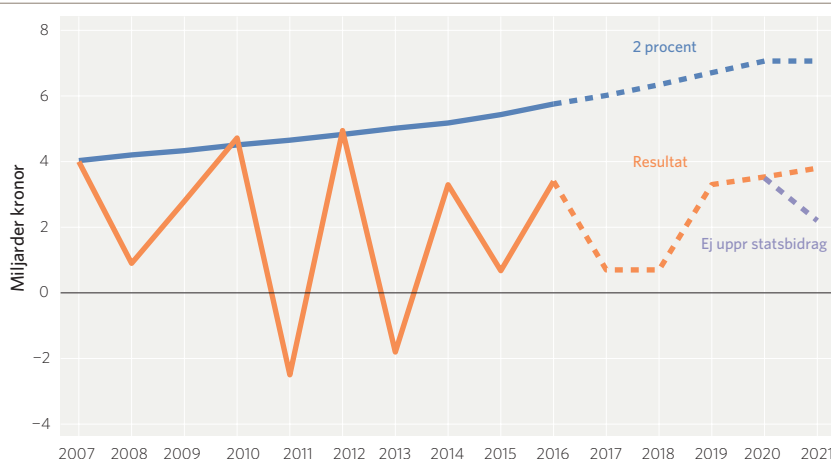
Anm.: Redovisningstekniskt förs läkemedelsbidraget till de generella statsbidragen. Överenskommelse mellan parterna saknas idag men vi utgår från att bidraget utvecklas i takt med kostnaderna.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

I regeringens budgetproposition för 2018 aviserades, förutom ett antal riktade satsningar på hälso- och sjukvård, glädjande nog också generella tillskott till landstingen. För 2019 aviseras 1,5 miljarder och för 2020 3 miljarder kronor. Det innebär att vi i våra kalkyler denna gång bara räknar upp statsbidragen med 2 procent i reala termer för 2021.

Diagram 26 • Landstingens beräknade resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Bortsett från tillfälliga poster för intäkter från AFA Försäkring 2012, 2013 och 2015 samt RIPS-effekt 2011 och 2013, redovisade landstingen för första gången ett sammantaget underskott 2015 (diagram 14). Efter en återhämtning av resultatet 2016 väntas i år ett svagt resultat och flera av landstingen räknar med underskott. I våra kalkyler målsätter vi resultatet till en nivå som motsvarar 1 procent av skatter och generella statsbidrag åren 2019–2021. Vi räknar också med att staten höjer statsbidragen till landstingen 2019 och 2020 i enlighet med budgetpropositionen och med 2 procent i fasta priser 2021, vilket motsvarar en nivåhöjning på 1,6 miljarder. För att nå resultatet på 1 procent behövs åtgärder på 19,6 miljarder kronor till år 2021.

Det krävs effektiviseringar

Som framgått står landstingen inför stora ekonomiska påfrestningar. Den demografiska utvecklingen, med snabbt växande befolkning, innebär att behoven ökar snabbare än någonsin tidigare. Skattekraften ökar betydligt långsammare, vilket leder till stora finansieringsutmaningar. Historiskt har kostnaderna dessutom ökat utöver demografin med i genomsnitt en procent per år i landstingen.

Om inga åtgärder vidtas skulle det saknas cirka 20 miljarder kronor år 2021. Det handlar inte enbart om finansieringssvårigheter, det handlar också om problem med att tillgodose behovet av personal med rätt kompetens.

Det krävs effektiviseringar i storleksordningen en procent per år för att finansiera behovsökningarna med nuvarande skattenivå. Omfattande effektiviseringar har historiskt endast skett när ny teknik tagits i anspråk, vilket i det här läget handlar om att använda sig av digitaliseringens möjligheter. Vår tids nya teknik är digitalisering och den behöver användas i effektiviserande syfte.

Det finns också stora förhoppningar knutna till digitaliseringen, inte minst därför att automatisering och artificiell intelligens omvandlat andra verksamheter.

Totalt investerar landstingen drygt 100 miljarder kronor de närmaste åren, för att möta de stora befolkningsförändringarna. Dessa investeringar får inte utgå från oförändrade arbetssätt, då kommer de framtida driftskostnaderna inte kunna bäras.

En mer digitaliserad hälso- och sjukvård

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

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

Nedan pekas på två principiellt viktiga områden för digitalisering, där det också redan finns tillämpningar att introducera.

Prevention med digitalt stöd

Enligt en rapport från Myndigheten för Vård- och omsorgsanalys är 80–85 procent av vårdens kostnader hänförliga till personer med kroniska sjukdomar. Samtidigt är många kroniska sjukdomar i hög grad förebyggbara med förändrade levnadsvanor. Det är en kunskap som nu knyts ihop med digitaliseringen så att människor genom **digital monitorering** på en display i realtid kan se hur ändrade levnadsvanor påverkar sådana värden som innebär hög risk för kronisk sjukdom. Med moderna verktyg för kontinuerlig hälso-

monitorering kan människor försäkra sig om att de själva gör allt de kan för att bevara sin hälsa, förebygga sjukdom och motverka försämring.

Människor som har kroniska sjukdomar kan med digital monitorering och **egenmätningar** få stöd för att bromsa den kontinuerliga försämring som är typisk för många kroniska sjukdomar. Den täta och kontinuerliga uppföljning som möjliggörs med digitalt stöd har stor effektiviseringspotential. Det gäller också efter olika planerade insatser.

Till och med för ett område, vård vid långt framskriden cancer, där förutsättningarna för förbättring kan tyckas vara små, kan resultaten förbättras. Med möjligheten att kontinuerligt rapportera symptom förbättrades överlevnaden med i genomsnitt 7 månader. Ettårsöverlevnaden var 49 procent i standardgruppen och 75 procent i gruppen med kontinuerlig självrapportering. Dessutom minskade antalet röntgenundersökningar med 50 procent i återföringsgruppen.* Resultaten har senare bekräftats i större studier.

I *The Lancet*** redovisas en studie från Nederländerna för patienter med IBD, en inflammatorisk tarmsjukdom. Vanligtvis sker kontakten mellan dessa patienter och vården genom tidsbokade besök på vårdcentral eller sjukhus. Dock är det svårt att på detta sätt optimera vården för varje patient eftersom sjukdomsförloppet ofta varierar på ett svårförutsägbart sätt.

I den redovisade studien fick patienterna använda en **internetbaserad applikation**, »my IBD coach«, för att följa sitt sjukdomsförlopp. Via appen fick patienterna regelbundet svara på frågor om sin sjukdom, medicinering och om relaterade faktorer som rökning, oro, ångest, fysisk aktivitet och stress. Dessa data stämades av minst två gånger dagligen av vårdpersonal på distans. När systemet registrerade försämring eller något annat avvikande blev patienten kontaktad inom två dagar.

Ettårsuppföljningen visade att de som använt appen hade väsentligt färre vårdkontakter, i snitt 1,6 gånger under perioden, jämfört med 2,3 gånger bland de som fick standardvård. De hade också bättre följsamhet när det gällde läkemedel och dessutom färre telefonkonsultationer.

Rader av studier på olika områden visar liknande resultat. Den kontinuerliga återkopplande dialog som digitaliseringen möjliggör, har stora effektiviseringseffekter. Därför bör landstingen vara öppna för, och introducera kontinuerlig digital återföring på många områden. Och det som startar som stöd till personer med kroniska sjukdomar för att bromsa försämring, kan på sikt utvecklas till ett stöd för alla invånare att bevara sin hälsa.

Digital anamnesupptagning med stöd i AI

Utvecklingen att med stöd av AI utveckla en digital anamnesupptagning går rasande snabbt. Det finns flera appar där den som söker vård kan skriva eller tala in sina symptom och få förslag på diagnos och behandling.

Den tyskutvecklade appen Ada utgör ett exempel bland flera. Ada bygger på att ett stort antal läkare under sju år har programmerat in fakta om tusentals olika sjukdomar. Babylon och YourMD är två andra appar, som även använder artificiell intelligens, för att ge människor med hälsoproblem vägledning kring orsaker och om behandlingsmöjligheter.

En hel del är ännu inte tillämpbart i klinisk praxis. Men redan idag finns begynnande tillämpningar inom svensk sjukvård, främst inom primärvården. Då handlar det främst om att delar av anamnesupptagningen sker digitalt inför ett besök. Flera sådana är i praktiskt bruk i primärvården och de sprids snabbt. Redan denna lilla förändring innebär ett väsentligt förbättrat resursutnyttjande där personalens tid används mer effektivt.

Capio med drygt åttio vårdcentraler, kan ses som ett exempel. De introducerade under våren i år en digital anamnesupptagning som baseras på en algoritm med över 100 000 dynamiska frågor och förbättrar det fysiska besöket. Capio har dessutom startat införandet av digitala vårdbesök, med den digitala anamnesupptagningen som grund. Capios digitala vårdbesök har startat i Region Skåne och de tänker sig därefter en spridning till de andra landsting där de är verksamma. Kombinationen av digital och fysisk vård skapar bättre tillgänglighet för patienten och effektivare utnyttjande av primärvårdens resurser.

Doctrin AB, som står bakom det anamnesverktyg som används har tillsammans med Capio, KTH och Lunds universitet också fått anslag från Vinnova för att utveckla artificiell intelligens som ger rekommendationer till vårdpersonal om hur patienter kan triageras, diagnostiseras och behandlas.

Också några landsting introducerar olika varianter på digital anamnesupptagning. I Sörmland används CollaboDoc en molntjänst som innebär att delar av anamnesen tas upp digitalt på pekskärmar innan den hanteras av personalen på vårdcentralen. Här ingår även stöd för standardiserad journalföring. Sörmland har startat på några vårdcentraler och planerar för ett brett införande successivt. Det finns även andra tillämpningar där delar av anamnesupptagningen digitaliserats, med det gemensamma att de har en potential att radikalt förbättra kvalitet och effektivitet i primärvården. Enstaka exempel tyder på att effektiviseringspotentialen är stor, med för vissa processer bortåt hundra procent ökad läkarproduktivitet.

Med digitalisering skapas helt nya möjligheter att strukturerat använda den växande mängd hälsodata som genereras, dels i vårdsystemen, dels via individers ökade användning av hälsoappar. De kan användas både i forsknings- och innovationsprocesser och i utvecklingen av nya vårdtjänster. De kan även användas för att utveckla nya system för prediktion av riskfaktorer, förebyggande av sjukdomsutveckling och skräddarsydda behandlingar.

Utvecklingen av några digitala vårdtjänster i landstingen

Under 2016 skedde en snabb ökning av läkarbesök på nätet efter att två privat drivna aktörer (Kry och Mindoktor) slutit underle-

verantörsavtal med två privata vårdcentraler inom Region Jönköpings vårdvalssystem. Genom att erbjuda enkel digital tillgång till nätläkare fick dessa snabbt stort genomslag i hela landet, då patientlagen ger patienter möjlighet att söka öppen vård var som helst. Genom det så kallade Riksavtalet för utomlänsvård genererade patienter från andra landsting mycket högre besöksersättning till de berörda vårdcentralerna än patienter inom länet.

Antalet utomlänsbesök hos dessa digitala vårdgivare har ökat snabbt. Det är de tre storstadsregionerna som står för den största andelen av utomlänsbesöken. Från juli 2016 till juli 2017 uppgick antalet digitala utomlänsbesök per 1 000 invånare till 28 i Stockholms län, 15 i Skåne län och 14 i Västra Götalandsregionen. Uppsala län och Hallands län hade 13 respektive 12 besök per 1 000 invånare. Lägst låg Norrbotten och Västerbotten med 6 besök per 1 000 invånare.

Åldersmässigt är den största delen av patienterna hos nätläkarna antingen små barn eller yngre vuxna (19–20 år och 25–35 år), och det är betydligt fler kvinnor än män i den senare gruppen.

Sett i relation till det totala antalet läkarbesök i primärvården är den digitala läkarvården genom utomlänsbesök fortfarande en liten del – på en genomsnittlig vårdcentral med omkring 1 000 läkarbesök i månaden blir det ungefär 17 digitala utomlänsbesök – men skillnaderna i landet är stora. Det finns ännu inte någon samlad statistik över utvecklingen av och volymerna på de digitala besöken inom primärvården i stort – varken i den privata eller den landstingsdrivna vården.

Allt fler introducerar olika former av digitala vårdkontakter. Landsting som startat egna digitala vårdcentraler är till exempel Dalarna och Gävleborg. Flera landsting, bland annat Stockholm, arbetar också med att, liksom Jönköping, implementera digitala kanaler i den vanliga fysiska vården. Det finns också sådana inslag i Västernorrland och Jämtland. Även de större privata utförarna i primärvården, som Praktikertjänst, Aleris och Capio, utvecklar digitala tjänster.

*En presentation gjord vid American Society of Clinical Oncology:s årliga möte i Chicago, av Fabrice Denis, M.D., Ph.D., forskare vid Institut Inter-regional de Cancerologie Jean Bernard, Le Mans, France; Patricia Ganz, M.D., forskningsledare vid cancer prevention and control research, UCLA Jonsson Comprehensive Cancer Center, Los Angeles; Gregory Masters, M.D., lungcancerspecialist vid Christiana Care's Helen F. Graham Cancer Center, Newark; 6 juni 2016.

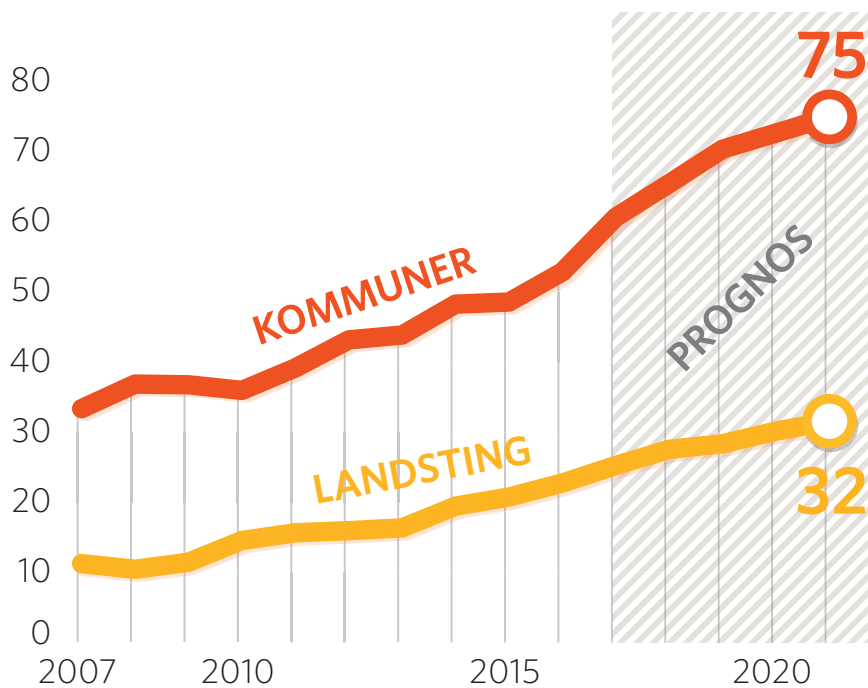
www.asco.org/about-asco/press-center/news-releases/mobile-friendly-web-application-extends-lung-cancer-survival

**The Lancet, Vol. 390, No. 10098, p959–968: *Telemedicine for management of inflammatory bowel disease (myIBDcoach): a pragmatic, multicentre, randomised controlled trial*, av Marin J de Jong, Andrea E van der Meulen-de Jong, Mariëlle J Romberg-Camps, Marco C Becx, Jeroen P Maljaars, Mia Cilissen och andra; publicerad 14 juli 2017.

[www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(17\)31327-2/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(17)31327-2/fulltext)

INVESTERINGAR

Allt fler yngre och äldre gör att det behövs stora investeringar framöver, miljarder kr.



Grafik: TT Nyhetsbyrån.

Riktade statsbidrag hämmar effektiviseringar

Välfärden står inför stora utmaningar. Den demografiska utvecklingen innebär att Sveriges befolkning växer rekordsnabbt med fler barn och fler äldre, samtidigt som sysselsättning och skatteintäkter ökar betydligt långsammare. För att få en effektivare användning av de offentliga medlen för välfärdstjänster behöver kommuner och landsting större handlingsutrymme och mindre detaljstyrning. Samarbetet mellan staten och kommuner och landsting om hur de statliga bidragen kan utvecklas och utformas behöver därför bli väsentligt bättre.

Arbetet för att klara utmaningarna i den framtida välfärden måste börja nu

Svensk ekonomi går bra – ändå har många kommuner och landsting redan nu svårt att få intäkter och kostnader att gå ihop. Gapet mellan behov och resurser kommer att öka framöver vilket gör att det kommer att krävas kontinuerliga effektiviseringar av de kommunala verksamheterna om resurserna ska räcka till för att möta invånarnas behov och för att välfärdens kvalitet, tillgänglighet och säkerhet ska kunna bibehållas. De nödvändiga effektiviseringarna måste stödjas på olika sätt. Hänsyn måste tas till att behoven kan se väldigt olika ut i olika delar av landet och att likartade problem kräver olika lösningar.

Generella statsbidrag skapar utrymme för utveckling

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

En rejäl ökning av de generella bidragen gjordes 2017 genom de tio så kallade välfärdsmiljarderna, varav en del övergångsvis riktas särskilt till kostnader för flyktingar. I budgetpropositionen för 2018 föreslår regeringen en ökning av de generella bidragen från 2019 med 5 miljarder kronor, och med 10 miljarder från 2020 – vilket ligger i linje med de växande behov som finns i sektorn.

Riktade statsbidrag styr – men ofta på fel sätt

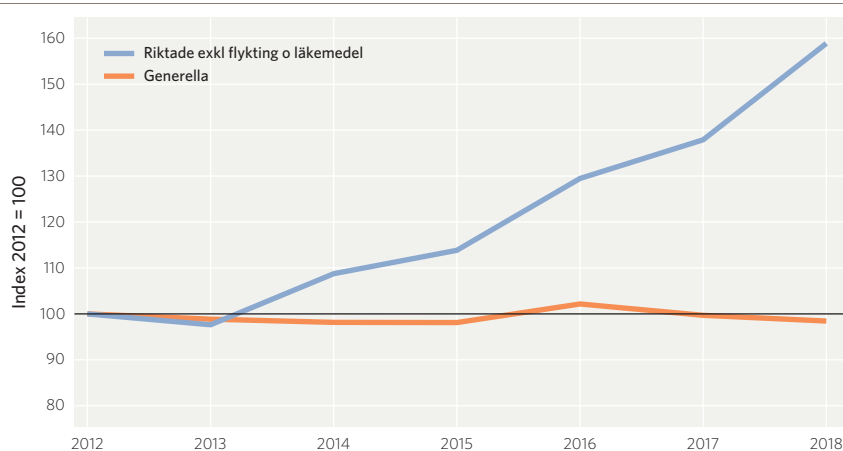
De riktade statsbidragen kan å ena sidan vara värdefulla komplement till de generella bidragen – till exempel i syfte att stödja utvecklingsinsatser. Å andra sidan orsakar riktade bidrag ofta också problem hos mottagarna, genom att de:

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

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

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

Diagram 27 • Real utveckling av statsbidrag till kommuner och landsting 2012–2018*
Index, 2012=100



De riktade statsbidragen har stadigt ökat de senaste åren, även om effekten av det ökade flyktingmottagandet exkluderas.

*2017 och 2018 är prognos.

Källa: Budgetproposition för 2018 samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Flyktingersättningarna, som ska ersätta kommunernas och landstingens särskilda kostnader för flyktingmottagning med mera, har ökat med 147 procent. Läkemedelsbidraget har ökat med 31 procent och övriga riktade bidrag till landstingen med 56 procent. Övriga riktade bidrag till kommuner har ökat med 61 procent under perioden. Bara mellan 2016 och 2018 har de riktade bidragen till kommuner och landsting, exklusive flykting- och läkemedelsbidrag, ökat med 23 procent i fasta priser! De kommer att öka ytterligare de närmaste åren.

I budgetpropositionen för 2018 sägs bland annat att »regeringen har inlett ett arbete för att uppnå en mer strategisk och ändamålsenlig användning av de riktade bidragen. Det kan innebära att dels överföra riktade statsbidrag till det generella bidraget, dels förenkla befintliga riktade bidrag i den mån det är lämpligt, till exempel vad gäller krav och administration kopplade till bidragen. Statens styrning bör som utgångspunkt sätta ramarna för verksamheten, utan att i detalj reglera hur den ska utföras. Kommuner och landsting har goda förutsättningar och god kännedom att avgöra hur åtgärder bör utformas för att ge störst effekt i de egna verksamheterna«. Men regeringen säger också att man »ser ett fortsatt behov av att kunna rikta medel till specifika verksamhetsområden. Samtidigt är det regeringens ambition att nya riktade bidrag ska ha breda användningsområden och ge utrymme för lokal behovsanpassning«.

Oavsett skrivningarna ovan är det konkreta resultatet att regeringen i budgetpropositionen föreslår ytterligare närmare ett fyrtiotal riktade bidrag till kommuner och landsting 2018, om totalt mer än 10 miljarder kronor (tabell 27 i Appendix). Vissa är förlängningar eller förstärkningar av tidigare satsningar medan ett femtontal är helt nya bidrag! Tillskotten behövs men deras utformning är bekymmersam i en tid när behovet av helhetstänkande, utveckling och effektivisering av den kommunala verksamheten är mer angeläget än någonsin.

I det följande redovisar vi ett antal exempel som visar hur riktade bidrag kan bli problematiska för kommuner och landsting och till och med faktiskt motverka nödvändiga effektiviseringar eller förändringar.

Riktade bidrag inom skolan försvårar planering och prioritering samt driver kostnader

Regeringen har beskrivit de riktade statsbidragen inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola i en skrivelse till riksdagen. Totalt beskrivs 71 bidrag, varav 40 inom skolan. Antalet har ökat under senare år. En del bidrag är ekonomiskt omfattande medan andra handlar om relativt små belopp.

I den senaste budgetpropositionen riktas ytterligare satsningar mot skolan. Den största är en satsning på 1 miljard 2018 (ökar sedan till 6 miljarder kronor 2020) för stärkt likvärdighet och förbättrad kunskapsutveckling. Där till kommer ytterligare ett tiotal nya eller förlängda/förstärkta riktade satsningar, till exempel jämlikhetspeng till utsatta skolor och ökad kvalitet i gymnasieskolans introduktionsprogram.

Ambitionen med statsbidragen är självfallet att förbättra skolan. Men de kan också innebära stora problem för kommunerna – och även för skolornas rektorer som ska omsätta de goda intentionerna i praktiken. Kommunerna och skolledningarna är ofta lyhörda och angelägna att svara på signaler från regering och myndigheter – men det kan slå tillbaka i form av osäkra planeringsförutsättningar, ofinansierade kostnader och att fokus i skolans arbete påverkas negativt. Och inte minst att förtroendet för staten minskar.

STATSBIDRAG

Utvecklingen av riktade och generella statsbidrag 2012-2018 i fasta priser, miljarder kr.

Riktade statsbidrag



Generella statsbidrag



Grafik: TT Nyhetsbyrån.

Så här uttrycks det av en kommunal skolförvaltning:

»Listan över riktade statsbidrag är idag lång och mycket resurser går åt att bedöma relevansen och bereda ansökningar av de olika statsbidragen. De stora osäkerhetsfaktorerna är framför allt att besluten kommer långt in i läsåret/året och att förutsättningar och prioriteringar ändras över tid. Kraven på egenfinansiering kan vara hindrande faktorer för flera bidrag. Och att det inte finns någon långsiktighet och inga förutsättningar för en god planering av verksamheterna!«

Ett exempel gäller statsbidragen till mindre barngrupper i förskolan. Bidraget har funnits sedan 2015. År 2016 var anslaget 830 miljoner kronor. Det första året var bidraget kraftigt underutnyttjat, vilket sannolikt beror på att beslutet kom för sent och informationen var otillräcklig. En omfattande informationsinsats har dock gjort att betydligt fler kommuner sökt därefter – varför Skolverket behövt göra prioriteringar bland de sökande. För läsåret 2016/17 prioriterades förskolor med störst barngrupper och lägst personalitet. För läsåret 2017/18 prioriteras i stället förskolor i områden med svåra förutsättningar där det behövs särskilda insatser för att höja utbildningens kvalitet. Det finns flera exempel på hur de ändrade kriterierna har gjort att många förskolor inte längre blir berättigade till bidrag och att man då måste ställa om på en oerhört kort tid – från juni då beslutet tas till augusti då verksamheten startar – och att det påbörjade arbetet med mindre barngrupper därmed plötsligt måste avslutas. Dessutom baseras ansökan och beslut om statsbidrag på prognoser över barngruppsstorlekar på varje förskola per den 15 oktober året före. Hur prognosen beräknas av huvudmannen avgör utfallet av statsbidraget. Statsbidraget är svårt för kommunerna att förstå och söka. Det syftar till ett långsiktigt arbete för att förändra förskolans struktur, men statens hantering – med årliga ansökningar och förändrade kriterier för tilldelning varje år – skapar i stället osäkerhet och kortsiktighet.

Ett annat exempel gäller statsbidraget till läxhjälp. Det lämnas sedan 2014 för hjälp med läxor eller annat skolarbete för elever, med syftet att dels öka möjligheterna för alla elever att utvecklas så långt som möjligt i sitt lärande, dels att bidra till en ökad likvärdighet. Bidraget var 2016 ca 350 miljoner kronor. Det finns flera exempel på att bidragsbesluten kommit flera månader efter terminsstart och att kriterier och prioriteringar har ändrats efter hand. Det innebär att verksamheterna sitter i en rävsax: antingen låter man bli att göra något – varvid bidraget inte utnyttjas och intentionerna inte nås – eller så gör man något som senare kanske visar sig inte berättiga till bidrag – varvid verksamheten går med underskott.

Statsbidraget för personalförstärkningar inom elevhälsan är ytterligare ett exempel. Bidraget inrättades 2016 med syftet att öka personaliteten inom elevhälsan. Satsningen kom igång sent på året och hade då ett lågt utnyttjande som senare ökat. Det har lett till att ansvarig myndighet beslutat prioritera en viss yrkesgrupp i förhållande till vad som utlovades från början och att kommunerna själva får finansiera de andra yrkesgrupperna som anställts.

Sedan 2014 har det funnits ett statsbidrag till lovskola. Syftet har varit att elever som inte uppnått eller riskerar att inte nå kunskapskraven för betyget E ska få ökad möjlighet att nå kraven. Bidraget 2016 uppgick till totalt 150 miljoner kronor. Vi har exempel på kommuner som fick del av bidraget men där bidragsbeloppen minskat kraftigt från ett år till ett annat när fler kommuner har sökt och kriterierna förändrats. Det innebär att kommunen själv får finansiera verksamheten om den ska erbjudas. Från och med hösten 2017 är verksamheten obligatorisk och statsbidraget har lagts in i det generella bidraget.

Sedan hösten 2016 finns det så kallade lärarlönelyftet, som innebär ett statsbidrag för att höja lönerna för särskilt kvalificerade lärare, förskollärare eller fritidspedagoger. Syftet är att öka läraryrkets attraktionskraft och därigenom förbättra resultaten i skolan. Lyftet ska bidra till en långsiktig löneförhöjning, utöver den ordinarie lönerevisionen, för berörda lärare. Bidraget uppgår till 3 miljarder kronor på helårsbasis. Parallellt med lärarlönelyftet finns också sedan 2013 ett statsbidrag till så kallade karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare. Bidraget uppgick 2016 till 1,3 miljarder.

Trots det goda syftet med dessa bidrag så innebär de också problem för huvudmännen och skolorna. De innebär ett ingrepp i lönebildningen och har lett till parallella processer i kommuner och skolor vid översyn av lärarlönerna. Ett annat problem är att det inte är uttalat hur länge dessa statsbidrag kommer att finnas kvar – och om de dras in står kommunerna/huvudmännen kvar med kostnaderna för dessa löneökningar om de beviljats tills vidare. Kommunerna kan också behöva skjuta till egna pengar för ökade pensionskostnader för karriärtjänsterna, som inte kompenseras genom statsbidraget. Det krävs även en omfattande administration kring bidragen. Till exempel måste personnummer och tjänstgöringsgrad redovisas per lärare för att få bidrag, det gör det även svårare att beräkna skolpeng med mera.

Riktade bidrag för ökad bemanning ger motstridiga signaler

En ökad personaltäthet är inte alltid svaret på problemen inom vård och omsorg. Det finns också svårigheter att få tag på kompetent personal inom många verksamheter. Med tanke på de ökande behoven framöver är det snarare effektiviseringar som krävs, till exempel med hjälp av teknik och digitalisering, så att den personal och kompetens som finns kan användas på bästa sätt för patienter och brukare. Det blir motstridigt när riktade bidrag pekar mot ökad personaltäthet, när det i stället behövs en utveckling mot att jobba smartare med den personal som finns. Några exempel:

Bidrag till förlossningsvård och kvinnors hälsa

Regeringen och SKL ingick 2015 en överenskommelse om satsningar i förlossningsvården och om vård som stärker kvinnors hälsa. Statsbidraget fördelas i relation till landstingens andel av rikets befolkning. Särskilt prioriterat är att stärka bemanningen och kompetensförsörjningen i förlossningsvården.

Satsningen omfattade 200 miljoner kronor 2015 och 400 miljoner årligen 2016–2019, plus en ytterligare satsning på 130 miljoner 2016 för insatser i primärvården för att stärka kvinnors hälsa, med särskild inriktning på socioekonomiskt utsatta områden. I vårändringsbudgeten 2017 tillkom ytterligare, tillfälliga medel om 500 miljoner inom ramen för denna satsning. Motivet var att det finns behov av fortsatta investeringar i förlossningsvården för att alla blivande föräldrar ska kunna ges en trygg vård, och för att de som arbetar i vården ska kunna få vettiga förutsättningar att ge den vård patienterna behöver. I den senaste budgetpropositionen föreslår regeringen att satsningen utökas med ytterligare 1 miljard per år och att man vill se en »ökad personaltäthet«.

Kraven på landstingen har varit att redovisa vilka insatser som medlen använts till, samt motivera valet av insats och ange vilken nytta insatsen har medfört eller kommer att medföra inom förlossningsvården och övrig hälso- och sjukvård som rör kvinnors hälsa. Vidare ska landstingen redogöra för sin

bedömning av behovet av kompetens på 1–5 års sikt inom förlossningsvården samt övrig hälso- och sjukvård som rör kvinnors hälsa.

Detta statsbidrag tillkom utan att landstingen hade uttryckt något särskilt behov av en statlig satsning. Förlossningsvården är ett bra exempel på hur olika det kan se ut i landet. På vissa håll handlar det om överbeläggningar, på andra håll om svårigheten att rekrytera barnmorskor och i några landsting fungerar förlossningsvården bra. Vissa landsting har svårt att få stabila vårdenheter och att hitta personal över huvud taget – vilket gör att man behöver strukturera om vården och kanske lägga ner enheter av patientsäkerhets- och kvalitetsskäl. Statliga satsningar ger då dubbla budskap och blir svåra att hantera, till exempel för beslutsfattare som efter långdragna, lokala politiska processer har fattat omstruktureringsbeslut som är helt nödvändiga på lång sikt.

Bidrag till stärkt bemanning inom äldreomsorgen

Statsbidraget för stärkt bemanning inom äldreomsorgen kom 2015 och syftar till att öka bemanningen i den kommunalt finansierade vården och omsorgen om äldre och därmed skapa ökad trygghet och kvalitet för den enskilde. Statsbidraget ska användas till kostnader för personal som arbetar nära de äldre, till exempel omsorgspersonal, fysioterapeuter och arbetsterapeuter. Bidraget uppgår till närmare 2 miljarder kronor per år.

Ett exempel på hur bidraget kan slå är en kommun som börjat ställa om äldreomsorgen till ny teknik (robotar, kameror, larm med mera) för att på så sätt effektivisera verksamheten. Ett nytt, riktat bidrag för att öka bemanningen innebar att man kände sig tvingad anställa »nytt folk« igen – eftersom det kan vara svårt att stå emot ett bidrag av den omfattningen. När det riktade bidraget sedan tar slut så måste man börja om med att genomföra den effektivisering man hade påbörjat innan statsbidraget infördes. Alternativet är att skjuta till resurser från andra verksamheter i kommunen för att behålla den högre bemanningen. Bemanningsbidraget inom äldreomsorgen upphör från och med 2019. De kommuner som fått bidrag för att öka personaltätheten måste då antingen återigen genomföra den effektivisering man redan gjort eller själva betala den utökade bemanningen till exempel med en del av de höjda generella bidragen (som därigenom inte blir det tillskott som aviserats). Denna typ av bidrag skapar därmed ryckighet och ineffektivitet.

Bidrag till stärkt bemanning inom den sociala barn- och ungdomsvården

Statsbidraget för stärkt bemanning inom den sociala barn- och ungdomsvården är inriktat på den sociala barn- och ungdomsvårdens myndighetsutövande verksamheter och får endast användas för att öka antalet socialsekreterare, arbetsledare och administratörer för att frigöra tid för deras arbete med myndighetsutövning. Bidraget uppgick 2016 till 210 miljoner kronor.

I vårändringsbudgeten för 2017 tillkom ytterligare 150 miljoner för denna satsning under 2017. Enligt reglerna fick bidraget bara disponeras för de angivna ändamålen, men inte till att finansiera inhyrda tjänster via bemanningsföretag (det råder stor brist på socialsekreterare). Syftet ska vara att bygga upp stabilitet och kontinuitet i den ordinarie verksamheten – men rekryteringsproblemen kvarstår. Satsningen har i senaste budgetpropositionen förstärks med 250 miljoner per år.

Riktade bidrag kan krocka med utjämningsystemet

Det nu föreslagna stödet för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling i skolan, inklusive jämlikhetspeng till utsatta skolor, är en stor ekonomisk sats-

ning – 1,5 miljarder kronor 2018, som ökar till 6 miljarder 2020 – vilket ska ses mot bakgrund av de starkt ökande behoven inom skolan de närmaste åren. Fördelningen av bidraget ska ske med hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund och det får därigenom en omfördelning och utjämnande effekt. Samtidigt finns en kostnadsutjämnning inom ramen för det kommunala utjämningsystemet. Idag finns ingen socioekonomisk komponent i delmodellen för förskoleklass och grundskola i kostnadsutjämnningen, utöver en kompensation för elever som har rätt till svenska som andraspråk och modersmålsundervisning. Däremot finns sådana komponenter i andra delmodeller, till exempel individ- och familjeomsorg. SKL har i flera remissvar påtalat att en socioekonomisk variabel för skolan bör införas i kostnadsutjämningsystemet.

I budgetpropositionen föreslås också ett nytt bidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner och områden. Även i detta fall uppstår en gränsdragningsfråga i förhållande till kostnadsutjämnningen.

Kostnadsutjämnningen utreds just nu och ska bland annat överväga om socioekonomiska faktorer beaktas i tillräcklig utsträckning i systemets olika delmodeller. Ett helhetsgrepp kan tas kring frågan om utjämnning för faktorer som utländsk bakgrund men också andra faktorer av socioekonomisk karaktär. Utjämnning för skillnader i kommuners olika strukturella förutsättningar hanteras bäst inom kostnadsutjämningsystemet. Riktade statsbidrag med samma mål ger parallella och ibland motverkande system. Det ger en dålig transparens kring vad som kompenseras var och hur – och kring vad som är utjämnning av strukturella förutsättningar respektive »styrning«.

Riktade bidrag skapar oreda i planer och budget

Landsting och regioner bedriver ett brett utvecklingsarbete i hälso- och sjukvården, bland annat kring vårdens tillgänglighet och struktur, kvalitet och innovativa arbetssätt i primärvården, sammanhållen och patientnära vård, utveckling av e-hälsa samt utformning av »nära vård« – det vill säga gränslandet mellan hemsjukvård, primärvård och specialistvård.

Det pågår redan ett antal parallella statliga satsningar på hälso- och sjukvårdens område, där regeringen och SKL har träffat överenskommelser. 2017 är det sammanlagt nio överenskommelser som omfattar totalt närmare 5 miljarder kronor. Det gäller bland annat cancervård, vården av kroniskt sjuka, psykisk hälsa och förlossningsvård/kvinnors hälsa. Sedan januari 2016 finns också en överenskommelse om en »professionsmiljard«. Dessa överenskommelser ser litet olika ut och innehåller litet olika typer av krav och villkor. Det finns en ambivalens kring dem som i korthet innebär att pengarna å ena sidan medger en fokusering och kraftsamling på området men å andra sidan motverkar flexibla och lokala lösningar och prioriteringar. Behoven och problembilden i landstingen kan se ganska olika ut men likformiga bidragsvillkor och krav på uppföljning och redovisning blir indirekt detaljstyrning som kan ta kraft från det egna utvecklingsarbetet. Ett stort problem med överenskommelserna är att de kommer väldigt sent, ofta i början av det år då insatserna ska göras, och staten förväntar sig resultat tämligen omedelbart – något som ställer krav på landstingen att formera om en redan budgeterad och planerad inriktning.

I den senaste budgetpropositionen har regeringen föreslagit ett antal nya riktade satsningar på hälso- och sjukvården om totalt mer än 4 miljarder. Det handlar främst om 1 patientmiljard för en ökat tillgänglighet, 2 miljarder för en förbättring av personalens arbetsmiljö och ytterligare 1 miljard till för-

lossningsvården bland annat i syfte att öka personaltätheten. Det finns behov av förbättringar och förstärkningar inom vården, så ur den synpunkten är dessa satsningar bra. Men den närmare utformningen av dem kommer att göras under hösten, under stor tidspress, och det är svårt att bedöma om de kommer att adressera de grundläggande problemen att hantera personalbristen och effektivisera verksamheten – eller ställa nya detaljerade krav som blir sten på börda i vissa landsting.

Riktade bidrag för utvecklingsarbete behöver inte detaljregleras

Professionsmiljarden från 2016 riktas mot tre prioriterade utvecklingsområden: IT-stöd och processer för förenklad administration och tillgång till information, smartare användning av medarbetarnas kompetens och stöd till planering av långsiktig kompetensförsörjning. Under det första året kunde landstinget använda bidraget ganska fritt inom dessa områden. Socialstyrelsen har utvärderat arbetet fram till våren 2017 och konstaterar bland annat att »de prioriterade områdena i överenskommelsen är sådant som landstingen har arbetat med under en längre tid. De ses som en helhet som tillsammans bidrar till bättre resursutnyttjande och medlen från överenskommelsen har i stor utsträckning använts för att förstärka sedan tidigare planerat utvecklingsarbete. En följd av detta är att det är svårt att särskilja effekter av satsningen från resultat av landstingens ordinarie utvecklingsarbete.« Trots dessa slutsatser har kraven på landstingens användning och redovisning av medlen ökat 2017 – man kan verkligen fråga sig varför.

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 *Ekonomi, juridik, statistik/Ekonomi/Sektorn i siffror*.

En sammantagen bild av kommuner och landsting

Tabell 23 • Nyckeltal för kommuner och landsting
Procent och tusentals personer

	Utfall		Prognos		Kalkyl	
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Medelskattesats, %	32,09	32,11	32,15	32,98	33,68	34,46
Kommuner, inkl Gotland	20,74	20,75	20,75	21,29	21,78	22,32
Landsting*, exkl Gotland	11,41	11,42	11,46	11,76	11,96	12,21
	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Antal sysselsatta**, tusental	1 171	1 193	1 204	1 231	1 268	1 288
Kommuner	888	908	916	939	974	989
Landsting	282	286	288	293	294	298
Volymutveckling, %	4,2	2,1	1,3	1,3	1,8	2,1
Kommuner	4,9	1,9	0,9	1,0	1,7	2,1
Landsting	2,6	2,5	2,2	2,2	2,2	2,1

*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

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verksamhetsintäkter	220	220	227	228	238	245
Verksamhetskostnader	-977	-1 021	-1 065	-1 107	-1 166	-1 224
Avskrivningar	-32	-34	-36	-39	-41	-44
Verksamhetens nettokostnader	-789	-835	-873	-918	-969	-1 024
Skatteintäkter	670	702	725	770	816	867
Generella statsbidrag o utjämning	140	146	153	159	165	171
Finansnetto	4	1	1	-1	-2	-4
Resultat före e.o. poster	25	15	5	9	10	10
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>3,1</i>	<i>1,8</i>	<i>0,6</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>

Anm.: Konsolidering har gjorts avseende köp mellan sektorerna.

Tabell 25 • Kommunernas resultaträkning

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verksamhetsintäkter	166	166	166	166	172	178
Verksamhetskostnader	-648	-677	-703	-731	-770	-810
Avskrivningar	-22	-24	-25	-26	-28	-29
Verksamhetens nettokostnader	-504	-535	-562	-592	-626	-661
Skatteintäkter	433	453	468	497	527	561
Generella statsbidrag o utjämning	89	92	96	100	104	107
Finansnetto	4	3	3	1	1	-1
Resultat före e.o. poster	22	14	5	6	6	7
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>4,1</i>	<i>2,6</i>	<i>0,8</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>

Tabell 26 • Landstingens resultaträkning

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Verksamhetsintäkter	56	56	63	64	68	69
Verksamhetskostnader	-331	-346	-363	-378	-398	-417
Avskrivningar	-10	-10	-11	-13	-14	-15
Verksamhetens nettokostnader	-285	-300	-311	-327	-344	-363
Skatteintäkter	237	249	257	273	288	306
Generella statsbidrag o utjämning	51	54	57	59	62	64
Finansnetto	0	-2	-2	-2	-2	-3
Resultat före e.o. poster	3	1	1	3	3	4
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>1,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 27 • Nya, riktade statsbidrag som presenteras i *Budgetpropositionen för 2018*

Miljoner kronor

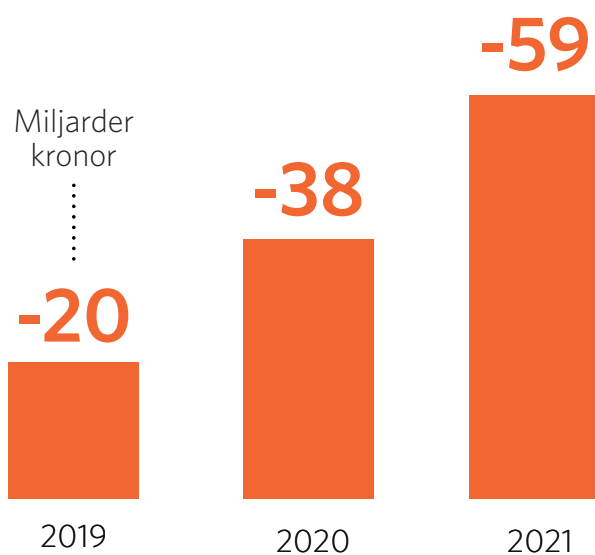
Nr	Landsting	Mnkr
1*	Patientmiljarden	1 000
2*	Goda arbetsvillkor och utvecklade arbetssätt för vårdens personal	2 000
3*	Barnhälsovård	137
4*	Avgiftsfri cellprovsscreening	142
5*	Stärka skola, vård och omsorg och stötta kommuner och landsting som anställer personer som står långt ifrån arbetsmarknaden	75
6*	Avgiftsfri kollektivtrafik för skolungdomar under sommarloven	350
7**	Förlossningsvård	1 000
8**	Psykatri och psykisk hälsa	500
9**	Förstärkning barn- och ungdomspsykiatri	100
10**	Hälso- o sjukvård för asylsökande, motverka psykisk ohälsa bland asylsökande, vuxna och barn	90
11**	Krisberedskap, förstärkning landsting	30
Nr	Kommuner	Mnkr
1*	Statligt stöd för förstärkt likvärdighet och förbättrad kunskapsutveckling	1 000
2*	Förstärkning av biblioteken	250
3*	Avgiftsfri simskola	300
4*	Stimulansmedel funktionshinderområdet för att öka motivationen delta i daglig verksamhet (kommuner ska införa rehabiliteringsersättning)	350
5*	Stärka skola, vård och omsorg och stötta knr som anställer personer som står långt ifrån arbetsmarknaden	425
6*	Långsiktig satsning på socioekonomiskt eftersatta kommuner och områden	500
7*	Insatser för att förebygga o bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck	100
8*	Insatser under föräldradedighet för asylsökande	15
9*	Stärka kommunernas arbete mot hemlöshet och ge fler möjlighet att snabbare få skuldsanering	25
10*	Stöd till kommunerna för förändrade rutiner och arbetssätt med anledning av ny lag om utskrivning från sjukhus	12
11**	Förlängning av Jämlikhetspeng till utsatta skolor	500
12**	Stärkt bemanning i sociala barn- och ungdomsvården	250
13**	Läslyftet, förstärkning och förlängning	75
14**	Fler barn ska få möjlighet till kostnadsfria aktiviteter under skolloven	250
15**	Ökad kvalitet på gymnasieskolans introduktionsprogram	300
16**	Lärcentrum	50
17**	Satsning på gymnasieskolan	162
18**	Höjd schablonersättningen till kommunerna för mottagandet av nyanlända, för att bättre möta utbildningsbehov	301
19**	Förstärkning Delegationen unga och nyanlända till arbete (DUA)	40
20**	Ökade resurser för samhällsinformation inom tidiga insatser	39
21**	Förlängd försöksverksamhet med ökad undervisning i svenska eller svenska som andraspråk	80
22**	För ensamkommande barn som hinner fylla 18 år under asylprocessen och som bor kvar i kommunen	195
23**	Förstärkt investeringsstöd äldreboende	100
24**	Krisberedskap, förstärkning kommuner	100
25**	Ersättningar för icke-statliga flygplatser, förstärkning	85
26**	Statligt stöd till kommunal energi- och klimatrådgivning, förstärkning	190
27**	Förstärkning klimatklivet	800
28**	Riktade insatser för tillväxt och näringslivsutveckling i kommuner med särskilt stora utmaningar, Hela Sverigesatsningen	70

*Nytt statsbidrag. **Förlängt/förstärkt statsbidrag.

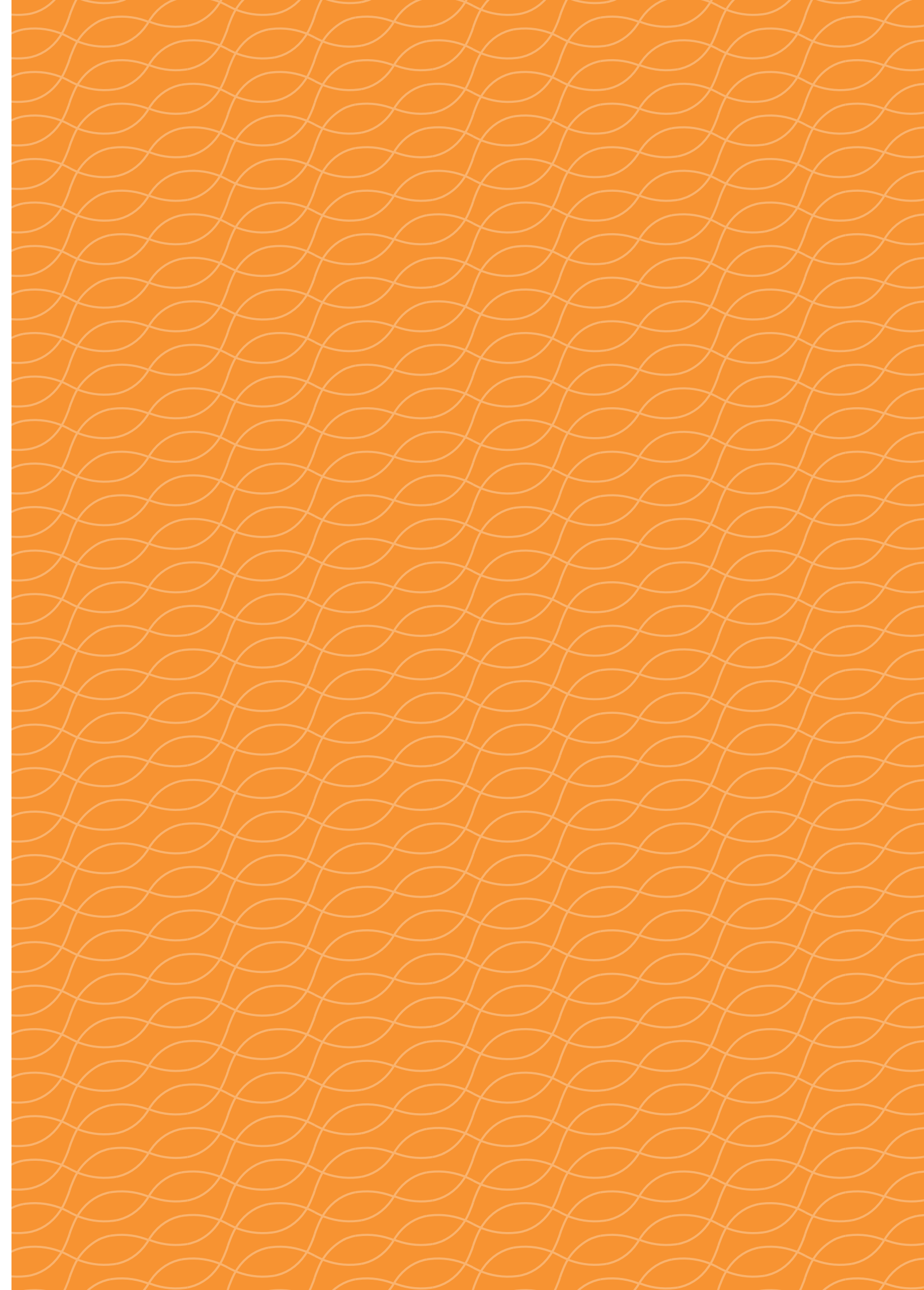
Källa: *Budgetpropositionen för 2018*.

KOSTNADSGAP

Allt fler yngre och äldre i befolkningen ger ett allt större gap mellan kostnader och intäkter. För att motverka utvecklingen krävs åtgärder.



Grafik: TT Nyhetsbyrån.



Ekonomirapporten, oktober 2017

Om kommunernas och landstingens ekonomi

Den positiva utvecklingen i svensk ekonomi innebär att sysselsättningen och därmed det kommunala skatteunderlaget växer i relativt snabb takt i år och nästa år. Från 2019 förutsätts konjunkturläget normaliseras, vilket medför att skatteunderlaget förväntas utvecklas svagare framöver. Situationen för kommunsektorn blir problematisk när behoven av skola, vård och omsorg samtidigt fortsätter växa i snabb takt. De senaste åren har de ekonomiska resultaten varit överlag goda i kommunerna, och mindre bra i landstingen. Framöver uppstår ett gap mellan intäkter och kostnader som successivt växer. Till viss del kan detta hanteras genom resurstillskott i form av ökade generella statsbidrag. De närmaste åren kan man inte heller utesluta skattehöjningar, resultatförsämringar och neddragningar på olika håll.

Men långsiktigt är det nödvändigt att öka effektiviteten i de kommunala verksamheterna. Det handlar om att kunna hantera ökade volymer utan att kostnaderna ökar i samma takt och utan att kvaliteten försämras. Utmaningen ligger främst i att hitta andra arbetssätt baserade på nya tekniska lösningar. Det är också nödvändigt att samarbetet mellan kommunsektorn och staten förbättras, där staten hjälper till att ge goda förutsättningar vad gäller bidragsgivning, regelverk med mera.

På webbsidan **Sektorn i siffror** på www.skl.se finns aktuella uppgifter om bland annat kommunernas och landstingens samlade kostnader och intäkter.

Ekonomirapporten är en rapportserie från Sveriges Kommuner och Landsting som kommer ut med två utgåvor per år. I serien behandlar vi det ekonomiska nuläget och utvecklingen i kommuner och landsting. Kalkylerna i den här utgåvan sträcker sig till år 2021.

ISBN 978-91-7585-538-7

ISSN 1653-0853

Beställ eller ladda ned på webbutik.skl.se

Pris 100 kr exkl. moms och porto.

Post 118 82 Stockholm | **Besök** Hornsgatan 20

Telefon 08-452 70 00 | www.skl.se



Sveriges
Kommuner
och Landsting