

# Ekonomirapporten.

OM KOMMUNERNAS OCH LANDSTINGENS EKONOMI  
- APRIL 2014

Sveriges Kommuner och Landsting

Ekonomirapporten - April 2014

1

2014



# Ekonomirapporten.

OM KOMMUNERNAS OCH LANDSTINGENS EKONOMI  
- APRIL 2014

### **Redaktörer**

Jessica Bylund tfn 08-452 77 18

Annika Wallenskog tfn 08-452 77 46

### **Upplysningar om innehållet**

Derk de Beer tfn 08-452 77 42 (finansiell analys landsting, skatteväxling, appendix)

Jessica Bylund tfn 08-452 77 18 (läkemedel)

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

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

Mona Fridell tfn 08-452 79 10 (skolan och statsbidrag)

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

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

Anna Häggqvist tfn 08-452 77 05 (kostnadsutvecklingen hälso- och sjukvård)

Åke Karlsson tfn 08-452 78 08 (kostnadsutvecklingen hälso- och sjukvård)

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

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

Leif Lundstedt tfn 08-452 79 60 (kostnadsutvecklingen hälso- och sjukvård)

Leo Ruostejoki tfn 08-452 78 97 (landstingens finansiering och upplåning)

Per Sedigh tfn 08-452 77 43 (äldreomsorg)

### **Sveriges Kommuner och Landsting**

118 82 Stockholm Besök Hornsgatan 20

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

[www.skl.se](http://www.skl.se)

© Sveriges Kommuner och Landsting

1:a upplagan, april 2014

*Grafisk form och produktion* Elisabet Jonsson

*Omslagsillustration* Jan Olsson Form & illustration AB

*Diagram* Håkan Hellstrand, Elisabet Jonsson

*Tryck* Linköpings Tryckeri AB

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

*Typsnitt* Chronicle och Whitney.

ISBN 978-91-7585-067-2

ISSN 1653-0853

## Förord

---

*Ekonomirapporten* belyser landstingens och kommunernas ekonomiska situation och förutsättningar samt den samhällsekonomiska utvecklingen på några års sikt. Den ges ut av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) två gånger per år. Kalkylerna i denna utgåva avslutades den 10 april. De sträcker sig fram till år 2017.

Vi är nu inne i en period där vår sektor har att hantera stora demografiska förändringar, inte minst inom skola, äldreomsorg samt hälso- och sjukvård. I denna upplaga gör vi därför fördjupade analyser för några av dessa områden, där vi försöker lära av historien för att bättre skildra utvecklingen kommande år. Utöver demografiska förändringar har vi nu några år med höga investeringsnivåer som medför ökade kostnader. Vi räknar med att sektorns resultat kommer att bli ett överskott på cirka 10 miljarder kronor 2014, vilket motsvarar 1,4 procent som andel av skatter och bidrag. Resultatnivån minskar sedan successivt. För att nå ett resultat på drygt 8 miljarder år 2017, vilket motsvarar 1 procent av skatter och bidrag, krävs att skatten höjs med 29 öre och att statsbidragsnivån är 11 miljarder högre jämfört med idag.

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

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

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

Stockholm i april 2014

*Annika Wallenskog*

Sektionen för ekonomisk analys

## Innehåll

---

5	<b>Sammanfattning</b>
9	<b>Samhällsekonomi</b>
9	Återhämtningen i omvärlden fortsätter
12	Svensk ekonomi mot ljusare tider
23	<b>Kommunalt finansierad verksamhet och sysselsättning</b>
29	<b>Kommunernas ekonomi</b>
29	Förstärkta resultat för andra året i rad
31	Det ekonomiska läget i ett bredare perspektiv
33	I huvudsak finansieras kostnaderna med skatteintäkter
35	Kostnadsutvecklingens delar
36	Utmaningar och förutsättningar framöver
40	Kommunernas ekonomi de närmaste åren
43	<b>Landstingens ekonomi</b>
43	Resultatet påverkas av tillfälliga poster
45	Det ekonomiska läget i ett bredare perspektiv
48	Skatter är den viktigaste intäktskällan
50	Utmaningar och förutsättningar framöver
56	Landstingens ekonomi de närmaste åren
61	<b>Appendix</b>

# Sammanfattning

Kommuner och landsting fortsätter att uppvisa relativt goda resultat. En bidragande orsak är en fortsatt stark skatteunderlagstillväxt. När den internationella konjunkturen nu förstärks och den svenska ekonomin lägger in en högre växel blir tillväxten i skattunderlaget ännu bättre. Kostnadsvolymer beräknas fortsättningsvis öka med ½ procent utöver demografiskt betingade behov i kommunerna och med drygt 1 procent utöver demografiskt betingade behov i landstingen. För att denna kostnadsutveckling ska gå att förena med ett resultat motsvarande 1 procent av skatter och bidrag krävs, vid sidan av höjda statsbidrag, skattehöjningar motsvarande 6 öre i kommunerna och 23 öre i landstingen fram till 2017.

## Hygglig skatteunderlagstillväxt trots konjunkturedgång

Den internationella lågkonjunktur som följt på finans- och skuldkrisen är nu inne på sitt sjätte år. Det har varit en utdragen process med en rad förvecklingar. En konjunkturrell återhämtning har inletts, men den har kommit olika långt i olika länder. Läget i den amerikanska ekonomin förbättras successivt och även euroområdet uppvisar sedan ett år tillbaka tillväxt. Utvecklingen stöds av centralbankernas expansiva penningpolitik och en gradvis allt mindre åtstramande finanspolitik. Utvecklingen i Ukraina skapar osäkerhet, men har hittills haft begränsad spridning till de finansiella marknaderna.

De senaste årens svaga internationella konjunkturutveckling har bidragit till att den svenska ekonomin fortfarande befinner sig i lågkonjunktur. Det stora exportberoendet har gjort att den svenska ekonomin drabbats hårt av vikande utländsk efterfrågan. Krisernas natur har också bidragit till en betydande osäkerhet vilken fått hushåll och företag att skjuta konsumtion och investeringar på framtiden. Trots låga räntor och en expansiv finanspolitik befinner sig svensk ekonomi fortfarande fem och ett halvt år efter finanskrisens utbrott i lågkonjunktur.

Trots den svaga ekonomiska utvecklingen har sysselsättningen i Sverige utvecklats förhållandevis väl. Den positiva utvecklingen av sysselsättningen har bidragit till en gynnsam utveckling av kommunernas och landstingens skatte-

Mellan 2001 och 2005 ökade arbetslösheten från 5,8 till 7,8 procent. Mellan 2008 och 2013 ökade arbetslösheten från 6,2 till 8,0 procent. Trots likheterna i arbetslöshetens utveckling under dessa båda konjunkturedgångar har sysselsättningen utvecklats mycket olika. Inte bara sysselsättningen utan också kommunsektorns skatteunderlag har utvecklats betydligt bättre under den senare nedgångsfasen.

Tabell 1 • BNP, sysselsättning och realt skatteunderlag

Årlig procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden

	2001-2005	2008-2013
BNP	3,0	1,4
Arbetade timmar	-0,7	0,5
Realt skatteunderlag	0,1	1,3

Källa: Konjunkturinstitutet, Skatteverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

underlag. Jämfört med konjunkturedgången 2001–2005, då också arbetslösheten steg med närmare 2 procentenheter, har utvecklingen mellan 2008 och 2013 varit betydligt bättre med avseende på sysselsättning och skatteunderlag (se jämförelse i tabell 1).

### Svensk ekonomi mot balans

Svensk ekonomi avslutade 2013 mycket starkt. Även 2014 har startat bra och utsikterna inför framtiden förefaller ljusa. En anledning är att tillväxten i omvärlden får allt bättre fart. Sverige är en liten, starkt utlandsberoende ekonomi. Konjunkturförstärkningen i omvärlden ger därför ett påtagligt bidrag till den svenska ekonomin. Särskilt stor betydelse har det att tillväxten i Europa och inte minst i våra nordiska grannländer tar ett avgörande kliv framåt.

Efter två år med en i stort sett oförändrad export beräknas den svenska exporten öka med 4,7 respektive 6,6 procent 2014 och 2015. I ett historiskt perspektiv är detta inga höga tillväxttal, men de innebär ändå en avsevärd skillnad mot ett tillstånd med nolltillväxt. Parallellt med att förutsättningarna för exportindustrin stärks vänder också näringslivets investeringar upp. Även hushållens konsumtionsutgifter får bättre fart och under nästa år sker en påtaglig nedgång i hushållens höga sparande. Vi bedömer att BNP, kalenderkorrigerat, växer med cirka 3 procent både i år och nästa år.

Den högre tillväxten innebär en fortsatt ökad sysselsättning. Läget på arbetsmarknaden förbättras dock relativt svagt. Den förbättring som ändå sker har en positiv inverkan på skatteunderlaget. Vår bedömning är att skatteunderlaget i reala termer växer med 1,8 procent i år och med 2,1 procent 2015. I båda fallen är det en bra bit över trendmässig tillväxt.

I kalkylen som gjorts för åren 2016 och 2017 förutsätts den svenska ekonomin fortsätta att utvecklas mot konjunkturrell balans. En viktig förutsättning är att den internationella utvecklingen förblir positiv samtidigt som hushållens konsumtionsutgifter och företagens investeringar fortsätter växa i relativt snabb takt. Även kommunsektorn bidrar till återhämtningen i svensk ekonomi med en kostnadsvolym som växer omkring 2 procent årligen. Tillväxten i exporten och inhemsk efterfrågan möjliggör en fortsatt relativt snabb tillväxt av BNP och sysselsättningen där det senare bidrar till en fortsatt gynnsam skatteunderlagstillväxt. Åren 2016 och 2017 gynnas skatteunderlagstillväxten i hög grad också av kraftigt stigande pensioner.

Den offentliga sektorns finansiella sparande når inte målet om ett överskott i sparandet motsvarande 1 procent av BNP över konjunkturcykeln. År 2017 kännetecknas i huvudsak av konjunkturrell balans, men den offentliga sektorns finansiella sparande uppvisar trots det ett underskott motsvarande 0,2 procent relativt BNP. Trots underskott under hela prognos- och kalkylperioden minskar ändå den offentliga bruttoskulden som andel av BNP till följd av BNP-ökningen. Den finansiella nettoförmögenheten stiger samtidigt till



Tabell 2 • BNP, sysselsättning och reallt skatteunderlag  
Årlig procentuell förändring

	2008-2013	2013-2015	2015-2017
BNP	1,4	3,0	2,9
Arbetade timmar	0,5	1,0	1,2
Reallt skatteunderlag	1,3	2,0	2,1

Källa: Konjunkturinstitutet, Skatteverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

Den högre BNP-tillväxten ger upphov till en starkare sysselsättningsökning och en kraftigare tillväxt i skatteunderlaget framöver.

över 30 procent relativt BNP. Den offentliga sektorns finansiella ställning kan därmed, trots underskotten, betecknas som stark.

### Ökade demografiska krav – en utmaning för kommuner och landsting

Resultaten i kommuner och landsting har varit starka under en längre tid. Kommuner och landsting har sammantaget uppvisat plusresultat sedan 2005. Landstingen har dock en betydligt bräckligare ekonomi än kommunerna och har uppvisat underskott 2011 och 2013, främst som en följd av sänkt diskonteringsränta för pensioner. Genomsnittet för perioden 2005–2013 för kommunsektorn som helhet motsvarar ett resultat på 2,2 procent i förhållande till skatter och bidrag. Det är ett resultat som överstiger nivån för god ekonomisk hushållning.

Även under de sista åren har överskotten varit betydande. Det beror till stor del på tillfälliga faktorer som återbetalningar av premier från AFA Försäkring och statligt konjunkturstöd, men till det ska läggas att skatteunderlagstillväxten i flera år har blivit bättre än förväntat. Att sektorns kostnader under de senaste åren utvecklats något långsammare än normalt är också en faktor som bidragit.

Statsbidragen har utvecklats relativt långsamt sedan 2004. I reala termer har de inte ökat alls per invånare i kommunerna, trots att det tillkommit många nya och utökade uppgifter. I landstingen har statsbidragen ökat med i snitt 1,2 procent per invånare och år i fasta priser under perioden. Justerat för utökad uppdrag har statsbidragen minskat i reala termer.

Framöver räknar vi med en kostnadstillväxt som i stort sett följer den historiska utvecklingen. Det innebär för kommunerna en kostnadsökning på omkring ½ procentenhet utöver utvecklingen av demografiska behov och för landstingen en kostnadsökning på lite drygt 1 procentenhet utöver utvecklingen av demografiska behov.

De demografiska behoven ökar framöver i allt snabbare takt. Framförallt gäller det för kommunerna som kan se fram mot ett kraftigt ökat antal barn i förskole- och skolåldern. För landstingens del ger den stora fyrtiotalistgenerationens åldrande upphov till växande behov av sjukvård, men av större betydelse är att befolkningen som helhet ökar kraftigt till följd av en omfattande nettoinvandring. De demografiska behoven av kommunsektorns verksamhet beräknas årligen öka med över 1 procent. Under kalkylåren 2016 och 2017 är ökningen så hög som 1,4 procent, vilket är en dubbelt så hög tillväxt som perioden 2005–2013 (tabell 3 på sidan 8).

De snabbt växande demografiska behoven gör att kommunsektorns kostnader beräknas öka i relativt snabb takt framöver. Snabbt växande investeringar i både kommuner och landsting, samt en betydande utbyggnad av landstingens kollektivtrafik är andra faktorer som bidrar till kostnadsutvecklingen. Tack vare att skatteunderlaget växer i relativt snabb takt går det att klara denna utveckling utan mer omfattande skattehöjningar. Vi räknar med

Mellan 2005 och 2013 ökade kommunsektorns kostnader årligen med i genomsnitt 1,6 procent, vilket är 0,9 procentenheter utöver vad förändringar i befolkningens storlek och ålderssammansättning beräknas ha krävt. Framöver beräknas kommunsektorns kostnader växa i snabbare takt. Den främsta orsaken är en snabbare tillväxt i demografiska behov.

**Tabell 3 • Kommunsektorns kostnader relativt demografiska behov**  
Årlig procentuell förändring

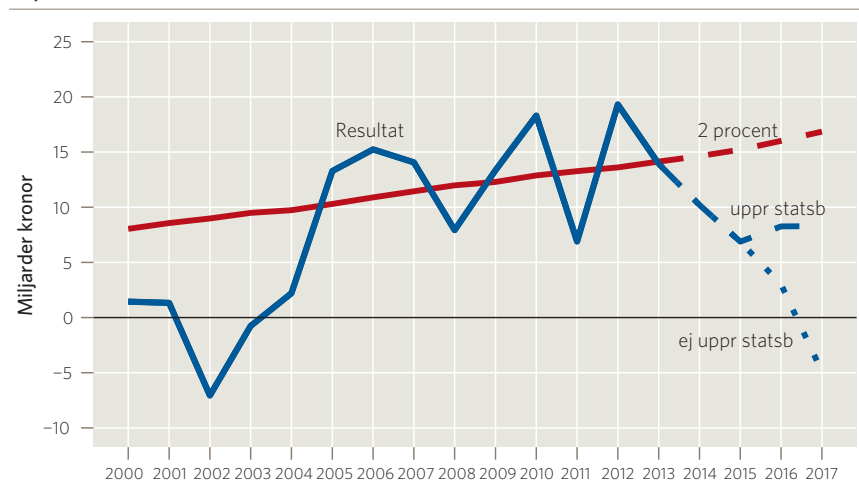
	2005-2013	2014	2015	2015-2017
Kommunsektorns kostnader	1,6	2,0	1,9	2,2
Demografiska behov	0,7	1,1	1,2	1,4
Differens	0,9	0,9	0,7	0,8

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

att landstingen behöver höja skatten med 23 öre fram till 2017. I kommunerna begränsas skattehöjningen till 6 öre.

Dessa slutsatser vilar på förutsättningen att staten skjuter till ytterligare statsbidrag och då inte bara för 2015, som aviserats i den senaste vårpropositionen, utan också för 2016 och 2017. Statsbidragen förutsätts i våra beräkningar höjas med 2 procent reallt 2016 och 2017. Denna ökning av statsbidraget år 2016 och 2017 motsvarar en ökning av skatten med 50 öre, utöver de 29 öre som redan ligger i kalkylen.

**Diagram 1 • Resultat i kommuner och landsting**  
Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Överskotten i kommunernas och landstingens resultat beräknas uppgå till omkring 1 procent framöver. Det är en resultatnivå som motsvarar hälften av målet för god ekonomisk hushållning och knappt hälften av de överskott sektorn redovisade för perioden 2005-2013. Nominellt oförändrade statsbidrag efter 2015 innebär, allt annat i övrigt lika, att kommunsektorns resultat blir negativa år 2017.

Med den utveckling som prognostiseras för 2014 och 2015 hamnar kommunernas resultat på lite drygt 1 procent i förhållande till skatter och bidrag. Landstingens resultat hamnar högre i år (1,8 %), men lägre nästa år (0,6 %). Den högre nivån i år förklaras av tillfälliga reavinster i samband med försäljningar. För åren 2016 och 2017 har kommunerna och landstingen antagits styra mot ett resultat på 1 procent. De skattehöjningar som förutsätts ske i vår bedömning ska ses mot denna bakgrund.

## Samhällsekonomi

År 2013 avslutades mycket starkt för den svenska ekonomin. Även 2014 har startat bra och utsikterna inför framtiden är ljusa. Ett skäl är att tillväxten i omvärlden får allt bättre fart. Svensk BNP beräknas växa med omkring 3 procent både i år och nästa år. Utvecklingen på arbetsmarknaden förblir dock trög. Det fortsatt svaga arbetsmarknadsläget håller tillbaka pris- och löneutvecklingen. Det låga inflationstrycket begränsar skatteunderlagets tillväxt. I reala termer, det vill säga efter avdrag för pris- och löneökningar, är däremot skatteunderlagets tillväxt fortsatt hög. Både i år och nästa år beräknas skatteunderlaget öka med omkring 2 procent realt, vilket är betydligt bättre än normalt. Trots en i flera avseenden mycket gynnsam utveckling beräknas den offentliga sektorns finanser gå med fortsatta underskott. Även 2017, då den svenska ekonomin förväntas ha nått konjunkturrell balans, uppvisar den offentliga sektorns finansiella sparande minustal.

### Återhämtningen i omvärlden fortsätter

Den globala återhämtningen går vidare. Läget i den amerikanska ekonomin förbättras successivt och även inom euroområdet ser förutsättningarna allt ljusare ut. Det innebär att tillväxten i omvärlden fortsätter att stärkas. Utvecklingen stöds av centralbankernas expansiva penningpolitik och en gradvis mindre åtstramande finanspolitik. Utvecklingen i Ukraina skapar osäkerhet, men har hittills haft begränsad spridning till de finansiella marknaderna.

I euroområdet fortsätter den ekonomiska aktiviteten att förstärkas. BNP har ökat de tre senaste kvartalen och förtroendeindikatorer pekar på fortsatt tillväxt. Arbetslösheten är hög men stiger inte längre. Skillnaderna i arbetslöshet är emellertid stora. Spanien har en arbetslöshet på 25 procent medan den i Tyskland ligger på 5 procent.

I takt med ökad optimism hos hushåll och företag, mindre stram finanspolitik i år jämfört med 2013 och stabilare finansmarknader räknar vi med att hushållens konsumtion och företagets investeringar ökar. Tillväxten för euroområdet som helhet blir dock relativt begränsad. I år räknar vi med en BNP-tillväxt på 1,2 procent och för 2015 antar vi 1,7 procent. Den höga arbetslösheten och den relativt långsamma återhämtningen medför att inflationen blir fortsatt låg.

Tabell 4 • Internationell BNP-tillväxt  
Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden

	2012	2013	2014	2015
USA	2,8	1,9	2,9	3,2
Tyskland	0,9	0,5	1,9	2,3
Storbritannien	0,3	1,8	2,8	2,7
Norden*	1,1	0,7	1,5	1,9
Euroområdet	-0,6	-0,4	1,2	1,7
Världen**	3,2	3,0	3,8	4,0
Exportvägd BNP <sup>o</sup>	1,0	1,0	2,1	2,3
Sverige	1,3	1,5	3,0	3,1

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

Källa: Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Tillväxten fördubblas sammantaget på Sveriges exportmarknader i år. Nästa år förstärks tillväxten ytterligare något.

### Tillväxten blir gradvis starkare

Läget i den amerikanska ekonomin fortsätter att förstärkas. Här har konjunkturförstärkningen kommit väsentligt längre än i Europa. En ovanligt kall vinter har dock bidragit till att begränsa tillväxten under årets inledning. Nedgången i arbetslösheten har tillfälligt stannat av och ligger i nuläget några tiondelar över 6,5 procent som den amerikanska riksbanken (Fed) pekat ut som den nivå som ska underskridas innan det är aktuellt med räntehöjningar. I viss mån minskar dock det expansiva inslaget i penningpolitiken genom att Feds köp av statspapper successivt trappas ned. Vår bedömning är att penningpolitiken förblir fortsatt expansiv i år. Detta tillsammans med en mindre stram finanspolitik borgar för att den amerikanska ekonomin kan fortsätta växa snabbt både i år och nästa år.

Utvecklingen på andra viktiga svenska exportmarknader har varit blandad. I Storbritannien har den ekonomiska utvecklingen varit förvånansvärt stark och den brittiska ekonomin förväntas visa fortsatt styrka i år och nästa år. I våra nordiska grannländer har det snarast gått i motsatt riktning. I Finland backade BNP med 1½ procent i fjol samtidigt som BNP i Danmark var i stort sett oförändrad. Även i Norge försvagades tillväxten något. I år och nästa år beräknas tillväxten i våra nordiska grannländer sammantaget bli betydligt starkare. Framförallt förbättras ekonomin i Finland där tillbakagång vänds till tillväxt.

BNP-tillväxten för världen som helhet beräknas uppgå till 3,8 procent i år och 4,0 procent 2015, vilket kan jämföras med en tillväxt på 3,0 procent 2013 (tabell 4). För åren 2016–2017 utgår vi från att tillväxten internationellt ligger kvar på samma nivå som prognostiserats för år 2015. Det innebär en BNP-tillväxt på 2,3 procent på Sveriges viktigaste exportmarknader och är en något svagare tillväxt än trendmässigt. Sammantaget sker en viss konjunkturell återhämtning, men i flera skuldtyngda länder förblir resursutnyttjandet lågt

med bestående hög arbetslöshet. För andra ekonomier, som till exempel den svenska, är återhämtningen mer tydlig med relativt höga tillväxttal och en arbetslöshet som viker ner. Arbetslösheten i OECD förutsätts sjunka till 7 procent 2017 från 7,9 procent i fjol.

### Allt stabilare finansmarknader

Den pågående ekonomiska återhämtningen avspeglas på de finansiella marknaderna. I takt med att osäkerheten kring återhämtningen i de stora ekonomierna minskar har efterfrågan på mer riskfyllda tillgångar ökat. Aktiekurserna stiger när ränteskillnaderna mellan företags- och statsobligationer minskar. De allt positivare tongångarna har också bidragit till minskade ränteskillnader inom euroområdet.

I Sverige har de långa obligationsräntorna i stort sett följt den internationella ränteutvecklingen. Räntan på tioåriga svenska statsobligationer har sedan början av året legat ungefär en halv procentenhet *lägre* än räntan på tioåriga amerikanska statsobligationer och en halv procentenhet *högre* än räntan på tioåriga tyska statsobligationer. Vi räknar med att dessa skillnader består. Fram till slutet av år 2015 stiger räntan på svenska tioåriga statsobligationer från nuvarande 2 procent till strax över 3 procent. De stigande obligationsräntorna är delvis en följd av att centralbankerna i USA och euroområdet trappar ner sina köp och stödprogram, men framförallt en konsekvens av att konjunkturförstärkningen fortskrider och skulder saneras.

Den globala inflationen är låg. Den utdragna lågkonjunkturen med hög arbetslöshet som följd håller tillbaka löne- och prisökningar. Men den låga inflationen är inte enbart konjunkturrell. Under de senaste decennierna har inflationen gradvis mattats delvis som en följd av avregleringar och ökad konkurrens. Den tekniska utvecklingen med internet och en ökad digitalisering har bidragit till ändrade handelsmönster, vilket förstärkt priskonkurrensen ytterligare. Därtill kommer att det råvarudrivna inflationstrycket har minskat. Efter att ha stigit kraftigt från sekelskiftet fram till finanskrisen har råvarupriserna varit oförändrade eller minskat. Priset på råolja har till exempel pendlat kring 110 dollar fatet sedan 2011. Stabila priser på råvarumarknaderna beräknas ge ett fortsatt lågt inflationstryck i år och nästa år.

Tabell 5 • Svenska räntor och kronkurser, årsgenomsnitt

Procent

	2012	2013	2014	2015
Reporänta*	1,00	0,75	0,50	1,50
3-månaders statsskuldväxlar	1,3	0,9	0,6	1,0
10-åriga statsobligationer	1,6	2,1	2,3	2,8
Växelkurs, kr/euro	8,71	8,65	8,90	8,62
Växelkurs, kr/dollar	6,78	6,51	6,52	6,60

\*Vid årets slut.

Källa: Riksbanken och Sveriges Kommuner och Landsting.

Räntorna rör sig uppåt nästa år.

Den låga inflationen i stora delar av världen bidrar till att de stora centralbankernas styrräntor är fortsatt mycket låga. Det är inte troligt att den amerikanska centralbanken kommer att höja styrräntan förrän en bra bit in i 2015. För den europeiska centralbankens del pekar det mesta mot att en räntehöjning får vänta till 2016. De oväntat och extremt låga svenska inflationsciffrorna för mars månad gör att vi räknar med att riksbanken sänker styrräntan med ytterligare en kvarts procentenhet i juli. En efter hand ökad inflation och

ett gradvis allt bättre arbetsmarknadsläge innebär att riksbanken på sikt kommer att behöva strama åt penningpolitiken. Vi utgår i våra beräkningar från att styrräntan höjs med sammanlagt 1 procentenhet under 2015. De relativt omfattande svenska räntehöjningarna bidrar till att den svenska kronan stärks under nästa år mot euron. I slutet av 2015 beräknas en euro kosta 8,45 kronor mot omkring 9 kronor idag. Mot den amerikanska dollarn försvagas kronan något.

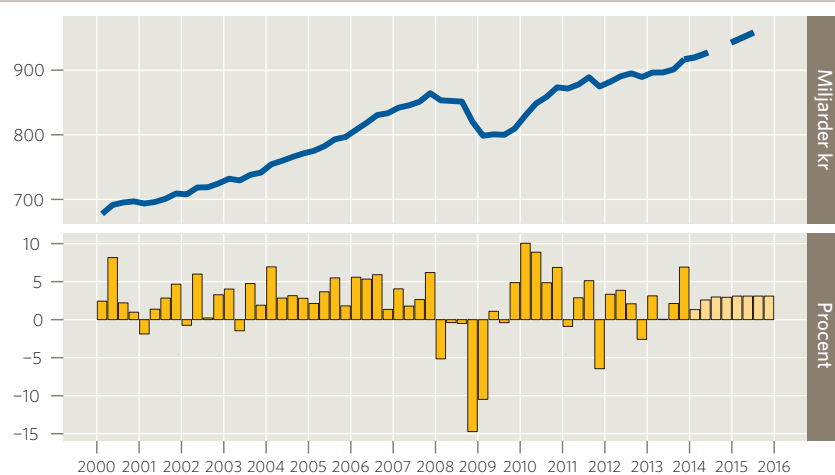
## Svensk ekonomi mot ljusare tider

Avslutningen på 2013 blev för svensk del mycket stark. BNP fjärde kvartalet ökade med 3,1 procent jämfört med fjärde kvartalet 2012 och med 1,7 procent mot kvartalet innan. Den starka tillväxten berodde till viss del på tillfälliga faktorer som en betydande lageruppgång och en kraftigt ökad statlig konsumtion, men den breda uppgången i efterfrågan tyder på att konjunkturen är på väg upp. Statistik för januari och februari befäster denna bild.

Framtidsutsikterna för svensk ekonomi är övervägande ljusa. Den internationella utvecklingen bidrar till att efterfrågan på svensk export får allt bättre fart. Samtidigt finns goda förutsättningar för högre tillväxt i inhemsk efterfrågan. Hushållens sparande är högt och företagens investeringar relativt låga. Vår bedömning är att svensk BNP ökar med 3,0 procent i år och 3,1 procent nästa år i kalenderkorrigerade termer.

Diagram 2 • BNP i Sverige

Förändring från föregående kvartal i årstakt respektive nivå i miljarder kronor i 2012 årspriser; säsongrensade data



Efter det mycket starka fjärde kvartalet blir utvecklingen i fortsättningen mer måttlig.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

## Starkare efterfrågan och svagare krona drar export och investeringar

Den mycket svaga utvecklingen av svensk export åren 2012 och 2013 berodde inte enbart på en svag internationell konjunktur utan också på att kronan stärktes. Från 2009 till 2013 stärktes kronan mot euron med närmare 20 procent och mot dollarn med 15 procent. Den starkare kronan bidrog till att försvaga de svenska företagens konkurrenskraft. Utvecklingen mot en allt starkare krona har under det senaste året avstannat och snarast vänts i sin motsats. I effektiva termer försvagas kronan med drygt 2 procent mellan 2013 och 2014. Tillsammans med en förbättrad konjunktur internationellt innebär detta att svensk export kan växa med 4,7 procent i år och med 6,6 procent 2015.

Förbättrade förutsättningar för den svenska exportindustrin gör att industrins investeringar ökar. För näringslivet som helhet (exklusive bostäder) beräknas investeringarna öka 4,0 procent i år och 9,2 procent 2015. Även bostadsinvesteringarna, samt kommunsektorns och statens investeringar utvecklas betydligt bättre i år och nästa år jämfört med 2013 (tabell 6).

Tabell 6 • Fasta bruttoinvesteringar  
Procentuell förändring

	2012	2013	2014	2015
Näringslivet	3,2	-0,9	5,6	9,0
Bostäder	-11,2	5,8	11,6	8,3
Övriga byggnader o anläggningar	16,3	-5,1	4,2	12,0
Övrigt	5,4	-1,9	3,9	8,5
Kommunala investeringar	6,0	1,7	8,0	7,4
Statliga investeringar	1,6	-9,3	0,1	2,2
<b>Totalt</b>	<b>3,3</b>	<b>-1,3</b>	<b>5,5</b>	<b>8,4</b>

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting

Samtliga investeringar utvecklas betydligt bättre i år och särskilt nästa år.

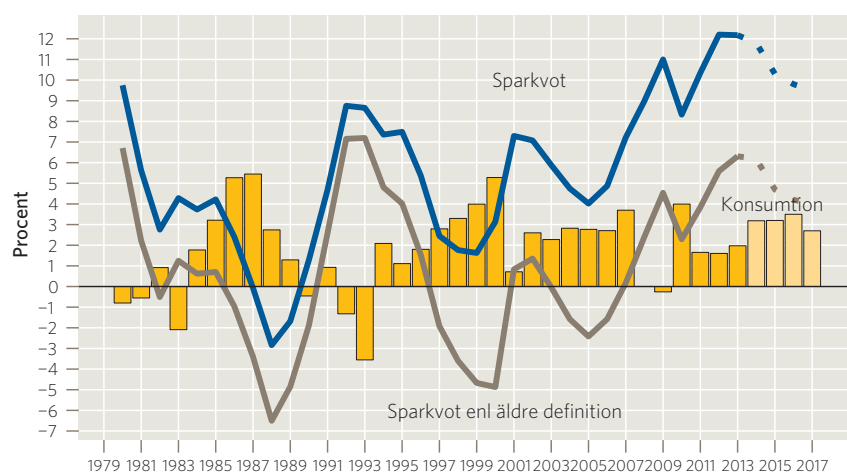
### Högt sparande och minskad osäkerhet får hushållen att konsumera

Hushållens inkomster har utvecklats mycket gynnsamt sedan mitten av 2000-talet. Mellan 2005 och 2013 har hushållens reala disponibla inkomster vuxit med i genomsnitt 3,1 procent per år. Under samma period har hushållens konsumtionsutgifter ökat med endast 1,9 procent i genomsnitt per år. Hushållens sparande har därmed stigit mycket kraftigt. Åren 2012 och 2013 nådde hushållens nettosparkvot den högsta nivån i modern tid (diagram 3).

En betydande osäkerhet kring den ekonomiska utvecklingen, en för många försvagad ersättningsgrad i de offentliga trygghetssystemen och den nedskrivning som skett av pensionsrätterna i det allmänna pensionssystemet till följd av »bromsen« är faktorer som kan ha bidragit till att hushållens sparande nått dessa mycket höga nivåer. Under det senaste året har dock hushållens förväntningar om framtiden, som den mäts i Konjunkturinstitutets *Konjunkturbarometer*, rört sig i positiv riktning. En fortsatt gynnsam inkomstutveckling i år gör att hushållens konsumtionsutgifter kan öka relativt snabbt utan att sparandet reduceras nämnvärt. Den starka utvecklingen av hushållens re-

Diagram 3 • Hushållens konsumtion och sparande

Procentuell förändring respektive procent av disponibel inkomst



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Hushållens konsumtionsutgifter ökar efter 2014 snabbare än hushållens inkomster, vilket innebär att hushållens sparande sjunker. Sparandet 2017 ligger trots det på en fortsatt relativt hög nivå.



ala inkomster i år beror till stor del på sänkta skatter och ytterligt låg inflation. Nästa år blir hushållens inkomstutveckling inte lika stark. Då reduceras hushållens sparande mera påtagligt (diagram 3 på sidan 13).

### Inhemsk efterfrågan avgörande för tillväxten

Den fortsatt relativt svaga tillväxten internationellt gör att återhämtningen i svensk ekonomi blir mera utdragen. Vanligtvis brukar efterfrågan i omvärlden via exporten lyfta den svenska ekonomin ur lågkonjunkturer, men denna gång är förutsättningarna för en sådan utveckling inte lika uppenbara. För att den svenska ekonomin ska nå konjunkturrell balans på ett par års sikt krävs därför en relativt stark tillväxt i inhemsk efterfrågan.

Förutsättningarna för en snabb tillväxt i inhemsk efterfrågan är tämligen goda. Hushållens, företagens och den offentliga sektorns finansiella ställning är i utgångsläget stark. Överskottet i bytesbalansen motsvarade i fjol 6,6 procent av BNP, vilket få andra jämförbara länder når upp i närheten av. Fortsatt mycket låga räntor och en allt starkare framtidstro bidrar tillsammans med ett i utgångsläget högt finansiellt sparande till att hushållens konsumtionsutgifter och företagens investeringar kan fortsätta att öka i snabb takt 2016 och 2017. Hushållens sparande och förhållandet mellan näringslivets investeringar och produktion återgår därmed efterhand till relationer som är mer i samklang med ett konjunkturrell normaltillstånd.

Inhemsk efterfrågan stärks också av att den kommunala konsumtionen växer snabbt. Kostnaderna i kommunsektorn förutsätts åren 2016 och 2017 utvecklas i enlighet med demografin plus ett påslag på 0,8 procentenheter. Det senare i linje med hur utvecklingen har sett ut under det senaste decenniet. Det är liktydigt med en konsumtionstillväxt på drygt 2 procent per år 2016 och 2017.

Tabell 7 • Försörjningsbalans

Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden från och med 2016

	2012	2013	2014	2015	2016*	2017*
BNP	0,8	1,5	2,9	3,3	3,4	2,5
Import	-0,6	-1,2	6,1	7,9	5,6	5,1
Hushållens konsumtion	1,6	2,0	3,2	3,2	3,5	2,7
Offentlig konsumtion	0,3	2,0	1,6	1,5	1,5	1,6
Stat	0,9	3,7	1,3	-0,7	0,2	0,2
Kommunsektorn	0,1	1,4	1,7	2,3	2,0	2,1
Fasta bruttoinvesteringar	3,3	-1,3	5,5	8,4	5,5	3,5
Lagerinvesteringar**	-1,3	0,2	0,2	0,0	0,0	-0,1
Export	0,7	-0,9	4,7	6,6	5,5	5,0
Summa användning	0,4	0,7	3,8	4,7	4,1	3,3
BNP kalenderkorrigerad	1,3	1,5	3,0	3,1	3,4	2,5

\*Kalenderkorrigerad utveckling. \*\*Lageromslag i procent av BNP.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

BNP växer framöver med runt 3 procent årligen. Den högre tillväxten förklaras av både en ökad inhemsk efterfrågan och en starkare exporttillväxt.

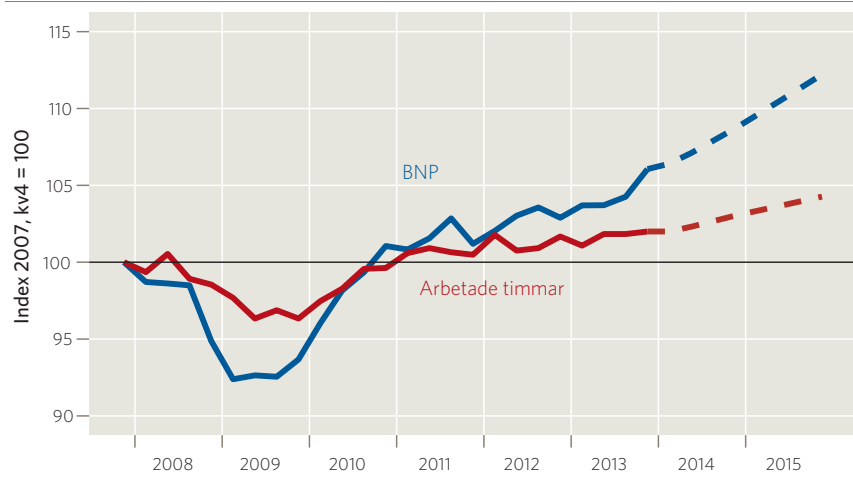
### Återhämtningen på arbetsmarknaden inledningsvis långsam

Utvecklingen på arbetsmarknaden kan beskrivas som splittrad. Trots relativt svag tillväxt har sysselsättningen stått emot och utvecklats förvånansvärt bra. Samtidigt har antalet personer i arbetskraften fortsatt att växa. På sikt är det naturligtvis bra, men med den begränsade efterfrågan på arbetskraft har det inneburit att arbetslösheten har bitit sig fast runt 8 procent.



Diagram 4 • BNP och arbetade timmar

Indextal 2007 kvartal 4 = 100, säsongrensade värden



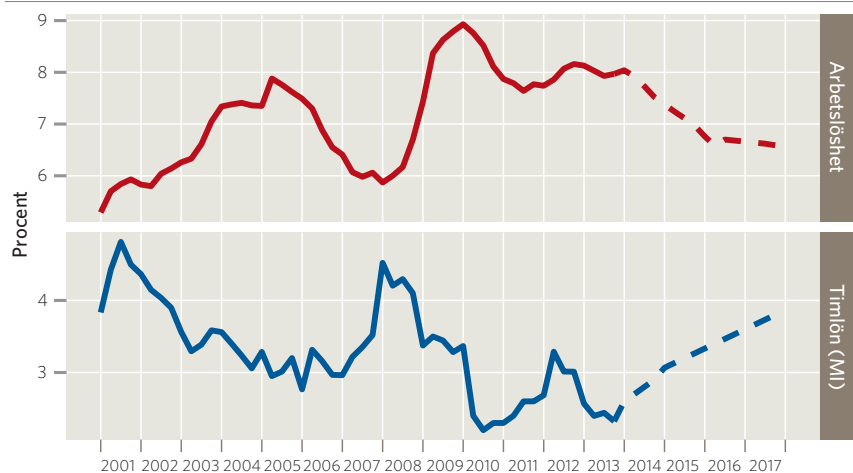
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Efter en period med svag produktivitetstveckling ökar antalet arbetade timmar med viss fördröjning.

De relativt ljusa konjunkturutsikerna för svensk ekonomi kommer enligt vår bedömning att innebära ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet. Men det faktum att sysselsättningen hållits uppe trots svag tillväxt innebär också att det i ingångsskedet finns gott om ledig personell kapacitet i många företag. Sysselsättningen kommer att öka gradvis och arbetslösheten minskar relativt långsamt. Mot slutet av 2014 räknar vi med att arbetslösheten sjunkit till 7,5 procent men årsgenomsnittet hamnar bara ett par tiondelar under fjolårets (tabell 8 och diagram 5). Till trögheten bidrar också en fortsatt ökning av arbetskraften.

Diagram 5 • Relativ arbetslöshet och timlöneökningar enligt konjunkturlönestatistiken

Procent av arbetskraften respektive procentuell förändring



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

Löneökningstakten är en avspeglning av arbetslösheten. I takt med sjunkande arbetslöshet kommer timlönerna öka snabbare.

Den långvariga lågkonjunkturen har satt tydliga avtryck på lönebildningen. Löneavtalen hamnade under 2,5 procent både 2013 och 2014. Löneökningarna utöver avtalen har också blivit ovanligt låga. Tillsammans innebar det timlöneökningar på i genomsnitt 2,4 procent 2013 enligt konjunkturlönestatistiken och i år räknar vi med 2,8 procent (tabell 8). I takt med att arbetslösheten

sjunker kommer både avtal och löneglidning hamna på successivt högre nivåer (diagram 5).

Vi räknar med att efterfrågan i svensk ekonomi kommer att vara tillräcklig för att arbetsmarknaden ska kunna vara i konjunkturell balans vid mitten av 2016. Arbetslösheten sjunker då ned till 6,6 procent och löneökningarna närmar sig den långsiktiga nivån på knappt 4 procent.

Tabell 8 • Nyckeltal arbetsmarknad, skatteunderlag med mera  
Procentuell förändring

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Befolkningen 15-74 år	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7	0,6
Arbetskraftsdeltagande*	71,1	71,5	71,7	71,7	71,7	71,7
Arbetskraften 15-74 år	0,8	1,1	1,0	0,8	0,7	0,5
Antal sysselsatta (NR)	0,7	1,0	1,1	1,5	1,3	0,6
Arbetade timmar** (NR)	0,6	0,4	0,8	1,3	1,6	0,9
Arbetslöshet***	8,0	8,0	7,8	7,2	6,7	6,6
Timlön NR	2,8	2,2	2,9	3,2	3,4	3,7
Lönesumma	3,7	2,8	3,7	4,5	5,1	4,6
Timlön KL	3,0	2,4	2,8	3,2	3,4	3,7
Nominellt skatteunderlag	4,0	3,5	3,4	4,7	5,3	4,9
Underliggande° skatteunderlag	4,0	3,7	3,8	4,7	5,3	4,9
Realt skatteunderlag	1,8	1,6	1,8	2,1	2,4	1,8
Hushållens reala disp inkomster	3,5	2,8	3,1	1,6	3,0	2,5
Hushållens sparande°°	12,2	12,2	11,8	10,3	9,8	9,5
Bytesbalans°°°	6,5	6,6	6,2	5,5	5,3	5,1

\*I förhållande till befolkningen. \*\*Kalenderkorrigerade värden. \*\*\*Procent av arbetskraften 15-74 år. °Skatteunderlagets faktiska utveckling rensat för effekter av förändringar i skattelagstiftningen som har direkt påverkan på skatteunderlaget. °°Procent av disponibel inkomst. °°°Procent av BNP.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

### Tilltagande pris- och löneökningar

Begränsade löneökningar innebar att företagens enhetsarbetskostnader steg mycket lite 2013. Då företagen inte kunnat höja priserna ledde detta till att företagens vinstläge försvagades ytterligare något. En förbättrad produktivitetstillväxt i kombination med en snabbare prisutveckling framöver innebär att företagens lönsamhet kontinuerligt förbättras från och med i år.

Tabell 9 • Näringslivets priser och löner  
Procentuell förändring respektive procent

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Lön (inkl sociala avgifter)	3,5	1,8	2,9	3,2	3,4	3,7
Produktivitet*	1,1	1,6	2,9	2,5	2,5	2,4
Enhetsarbetskostnad*	2,4	0,2	0,0	0,7	0,9	1,3
Förädlingsvärdespris*	0,2	-0,1	0,8	1,4	1,4	1,5
KPIX	1,1	0,5	0,2	1,5	1,8	1,9
KPIF	1,0	0,9	0,5	1,8	2,0	2,0
KPI	0,9	0,0	-0,2	1,9	2,9	2,9
Reporänta, december	1,00	0,75	0,50	1,50	2,50	3,25

\*Näringslivet exklusive finans- och fastighetsverksamhet.

Källa: SCB, Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Konsumentprisernas utveckling under början av året har visat sig vara överraskande svag. Konsumentpriserna enligt KPIF (KPI med fast ränta) var i mars oförändrade jämfört med ett år tidigare. En så svag utveckling av KPIF

Bättre produktivitetstillväxt och större prisökningar bidrar till att företagens lönsamhet förbättras framöver.

har inte uppmätts sedan december 1998. Till följd av att räntorna gav ett negativt bidrag till utvecklingen minskade KPI med 0,6 procent.

Vår bedömning är att inflationstalen kommer att förbli ytterligt låga under det närmsta halvåret. Först mot slutet av året beräknas tolv månaderstalen för KPIF nå upp mot 1 procent. KPI-inflationen hålls däremot tillbaka av ränteutvecklingen. Vår bedömning är att riksbanken sänker styrräntan till 0,5 procent i juli. Det gör att KPI-inflationen kommer att förbli negativ en bra bit in på nästa år.

De mycket låga inflationstalen ska dock betraktas som en parentes. En försvagad krona och den relativt starka efterfrågetillväxten i ekonomin kommer att bidra till att prisökningstakten efterhand stiger. Under loppet av 2015 beräknas den underliggande inflationen (KPIF) stiga från knappt 1 procent upp mot närmare 2 procent. Stigande räntor bidrar nästa år också till att räntefaktorn i KPI går från att ge ett negativt till ett positivt bidrag till prisutvecklingen. I mitten av 2015 beräknas KPI-inflationen överstiga 2 procent och mot slutet av året beräknas inflationen, enligt KPI, nära 3 procent.

### Återhämtning och pensionssystemet ger snabb tillväxt i skatteunderlaget

Den makroekonomiska prognosen för 2014 och 2015 samt kalkylen för åren fram till 2017 som vi redogjort för ovan innebär goda förutsättningar för en bra skatteunderlagsutveckling. Fram till och med 2017 beräknas skatteunderlaget växa snabbt i reala termer. Det är naturligt att det är så, det vi ser framför oss är en konjunkturell återhämtning då ekonomin växer snabbare än i genomsnitt under en hel konjunkturcykel. Då bör också skatteunderlaget växa snabbare.

Tabell 10 • Realt skatteunderlaget och bidrag från vissa komponenter  
Procent respektive procentenheter, genomsnittlig årlig förändring

	2005-2014	2014-2017
Realt skatteunderlag	1,6	2,1
Arbetade timmar	0,9	1,0
Priseffekt	0,5	0,6
Pensioner	0,1	0,4
Övriga sociala ersättningar	-0,3	0,0
Grundavdrag exkl. regeländringar	0,2	0,2

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

Att skatteunderlaget i reala termer beräknas växa snabbare fram till 2017 beror till största delen på balanseringen av det allmänna pensionssystemet.

Även om antalet arbetade timmar sett över en längre period inte ökar särskilt snabbt, gör de det normalt under en konjunkturell återhämtning. Så också i denna återhämtning. Stor betydelse har också det faktum att priserna på det kommuner och landsting förbrukar stiger långsammare än lönerna (det pris som har överlägset störst betydelse för skatteunderlaget), vilket ger en positiv real effekt (priseffekten i tabell 10).

Inkomster från pensioner och andra sociala ersättningar är dock det som har störst betydelse för att skatteunderlaget väntas växa snabbare i den kommande konjunkturuppgången än de gångna nio åren. Främsta förklaringen är att balanseringen av det allmänna pensionssystemet höll tillbaka pensionsinkomsterna rejält 2010, 2011 och 2014 men får motsatt effekt 2015-2017. Dessutom räknar vi inte med att sjuk- och föräldrapenning samt a-kassa samttaget ska fortsätta minska på det sätt som skett sedan 2005.

Grundavdraget indexerar med prisbasbeloppet som de flesta år ökar långsammare än timlönerna. Detta tillsammans med att grundavdraget är kon-

struerat som en puckel som avtar med stigande lön gör att allt färre löntagare hamnar i inkomster med rätt till ett stort avdrag. Därmed minskar grundavdraget i betydelse över tiden om det inte sker andra förändringar. Med andra ord växer den lönesumma som ska beskattas mer än den totala lönesumman. Mellan 2005 och 2014 har detta bidragit med 0,2 procent per år i ökat skatteunderlag. Den stora skillnaden i ökningstakt mellan timlöner och prisbasbelopp 2015 innebär att grundavdragen även nästa år ger ett positivt bidrag. I vår kalkyl därefter låter vi grundavdraget öka i samma takt som taxerad inkomst, vilket innebär att skatteunderlaget inte påverkas.

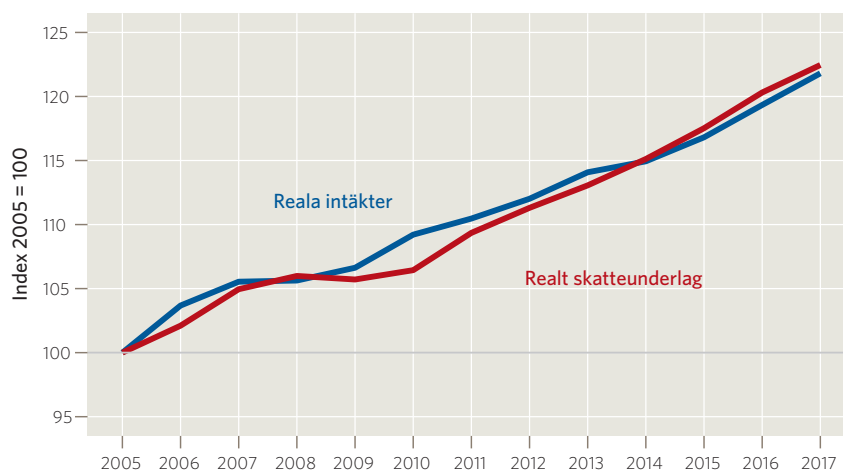
### Reala intäkter och skatteunderlaget ökar i samma takt

Skatteintäkterna utgör två tredjedelar av kommunernas och landstingens intäkter. Skatteunderlagets tillväxt får därmed stor betydelse för hur sektorns totala intäkter utvecklas. Under konjunkturcykeln 2005–2014 ökade den kommunala sektorns totala intäkter med 265 miljarder kronor i nominella tal. Det motsvarar en real ökning (efter att pris- och löneökningar räknats bort) med 15 procent (diagram 6). Skatteunderlaget har samtidigt också ökat med 15 procent. Intäkterna har dock inte vuxit i samma takt som skatteunderlaget varje enskilt år; vissa år har skillnaden varit betydande.

När vi i stället blickar fram mot år 2017 visar våra beräkningar en snabbare ökning av både skatteunderlag och totala intäkter. Men intäkterna ökar något långsammare och vad det beror på redogör vi för i sektorkapitlen.

Diagram 6 • Skatteunderlag och den kommunala sektorns totala intäkter

Index år 2005 = 100



Under den senaste konjunkturcykeln har sektorns totala intäkter ökat realt i samma takt som skatteunderlaget. År 2010 ökade intäkterna snabbare främst som en följd av konjunkturstödet.

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

### Starka offentliga finanser trots underskott

Spåren av finanskrisen och den expansiva finanspolitik som regeringen fört för att stimulera ekonomin har medfört att den offentliga sektorns finansiella sparande de senaste fem åren uppvisat underskott. I år räknar vi med att underskotten ökar till 1,9 procent av BNP, trots konjunkturåterhämtningen. Det förklaras till största delen av lägre inkomster i år jämfört med 2013. De finanspolitiska stimulansåtgärder som genomförts i år på 21 miljarder kronor är till största delen skattesänkningar. Därutöver beräknas utdelningen från statliga bolag bli drygt 10 miljarder lägre. Samtidigt räknar vi inte med några utdelningar från AFA Försäkring till kommunsektorn som förra året uppgick till 10 miljarder.

Tabell 11 • Den offentliga sektorns finanser  
Procent av BNP

	2013	2014	2015	2016	2017
Inkomster	49,9	48,4	48,8	49,0	49,4
Skatter och avgifter	44,2	43,6	43,8	44,0	44,3
Utgifter	51,3	50,4	49,6	49,4	49,6
Konsumtion	27,5	27,3	26,9	26,6	26,7
Investeringar	3,4	3,2	3,3	3,3	3,2
Transfereringar	19,5	18,8	18,3	18,3	18,4
Ränteutgifter	0,9	1,0	1,1	1,2	1,4
Finansiellt sparande	-1,3	-1,9	-0,8	-0,4	-0,2
Staten	-1,0	-1,6	-0,4	0,2	0,5
Ålderspensionssystemet	-0,2	0,0	0,1	-0,1	-0,2
Kommunsektorn	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5
Bruttoskuld	40,6	41,5	40,9	39,8	38,8
Finansiell nettoförmögenhet	25,5	24,8	26,5	28,8	31,4

Stark finansiell ställning trots fortsatta underskott.

Källa: Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting.

I takt med att återhämtningen fortsätter med minskade kostnader för arbetslöshet och ökade skatteinkomster förbättras sparandet genom att inkomsterna ökar i en snabbare takt än utgifterna<sup>1</sup>. Det är i staten denna förbättring sker. Statens beräknade underskott på 1,6 procent av BNP i år vänds till ett överskott på en halv procent av BNP 2017. Ålderspensionssystemets inkomster beräknas bli ungefär lika stora som dess utgifter under perioden. Kommunsektorn förväntas däremot ha ett underskott på cirka en halv procent av BNP kalkylperioden ut. År 2017, då vi räknar med att ekonomin befinner sig i balans, kvarstår ett underskott på 0,2 procent av BNP sammantaget för den offentliga sektorn. Därmed når vi inte i våra beräkningar regeringens sparmål (se faktarutan »Överskottsmålet för den offentliga sektorn«).

Trots att vi har underskott under hela kalkylperioden minskar den offentliga bruttoskulden som andel av BNP, med närmare 2 procentenheter, till följd av BNP-ökningen. Den finansiella nettoförmögenheten stiger också i våra beräkningar till över 30 procent av BNP 2017. Den offentliga sektorns finansiella ställning är därmed stark.

1. Vi har räknat med de förslag som regeringen aviserat i årets vårproposition, det vill säga utgiftsreformer på 5 miljarder kronor och finansiering motsvarande 7 miljarder.

### Överskottsmålet för den offentliga sektorn

Sedan år 2000 gäller enligt beslut av riksdagen att den offentliga sektorn ska ha ett överskottsmål på 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. I våra kalkyler uppnås inte detta mål.\* År 2017, då ekonomin befinner sig i balans, uppvisar det offentliga sparandet ett underskott motsvarande 0,2 procent av BNP.

För att få ett överskott motsvarande 1 procent av BNP för den offentliga sektorn som helhet 2017 skulle vi i våra beräkningar behöva höja skatterna alternativt sänka utgifterna med 52 miljarder kronor utöver de skattehöjningar på 6 miljarder som vi redan lagt in för kommunsektorn. Sammantaget behövs med andra ord budgetförstärkningar på knappt 60 miljarder.

Överskottsmålet motiverades ursprungligen med behovet av att minska den offentliga sektorns nettoskuld. Redan 2004 upphörde emellertid Sverige att ha en nettoskuld. Sedan dess har de finansiella tillgångarna överstigit skulderna. Ett annat motiv till överskottsmålet var att minska den offentliga skuldsättningen för att kunna möta en åldrande befolkning. Även skuldsättningen har minskat markant. Den konsoliderade bruttoskulden var cirka 70 procent av BNP på 1990-talet, att jämföras med dagens nivå på cirka 40 procent.

Nu poängterar regeringen behovet av överskott med att det skapar en säkerhetsmarginal för framtida konjunkturedgång-

ar. Sverige har också som EU-medlem förbundit sig att följa reglerna inom Stabilitets- och tillväxtpakten om att underskott, i normala fall, inte får överstiga 3 procent av BNP. Överskottsmålet på 1 procent är en säkerhetsmarginal, skriver regeringen i den senaste vårpropositionen, då historiken visar att medianvärdet för försämringar av det finansiella sparandet över tre år under perioder med minskat sparande varit cirka 4 procent av BNP.

Konjunkturinstitutet anser att det är dags att ompröva överskottsmålet. De anser att det med den låga skuldsättning Sverige har är svårt att hävda att det behövs ett fortsatt spararbete för att säkra trovärdigheten för finanspolitiken. Dessutom har de offentliga finanserna blivit mindre konjunktur känsliga. Därtill anser de att det tilltagande demografiska utgiftstrycket snarast talar för en sänkning av målet eftersom ett av de ursprungliga argumenten var att överskottsmålet skulle skapa en buffert inför ett sådant utgiftstryck.

\*Utöver våra antaganden om kommunsektorns ekonomi som beskrivs på annat håll, antar vi att de hushållstransfereringar som inte per automatik följer löneutvecklingen värdesäkras, till exempel barnbidrag och studiestöd. Det gäller även för taken i till exempel sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen.

## Vilken timlöneökning ska användas?

Den genomsnittliga timlönen på arbetsmarknaden ökade med 2,2 procent 2013 enligt nationalräkenskaperna (NR). Enligt Medlingsinstitutets (MI) redovisning ökade timlönerna med 2,4 procent medan de genomsnittliga avtalsmässiga timlöneökningarna uppgick till 2,2 procent. Enligt Medlingsinstitutet ökade både kommunernas och landstingens löner med 2,8 procent i fjol. Även i vår prognos förekommer flera olika timlöneförändringar. Bilden av löneutvecklingen kan framstå som förvirrad, men de olika måtten behövs för de uppfyller olika syften när de används. Samma mått kan inte användas vid prognoser av skatteunderlaget, i budgetarbetets beräkningar av kommunens eller landstingets lönekostnader eller i de lokala löneanalyserna i samband med löneförhandlingar. Det är därför inte konstigt att *Ekonomirapporten* innehåller flera olika mått på timlöneökningar. Konsten är att använda dem på rätt sätt i rätt sammanhang.

### Lönen som en del av skatteunderlaget

Skatteunderlaget är en av de viktigaste variablerna för oss att förutsäga; det utgörs till mer än 70 procent av utbetalade löner. Utfallet för lönesumman och antalet arbetade timmar beräknas från olika källor och redovisas i NR. Ur dessa uppgifter kan vi också beräkna en timlön. NR:s timlön är alltså en kvot mellan två olika variabler som hämtas från olika uppgiftslämnare. Vi gör prognoser för antal arbetade timmar och timlöner och produkten av dessa ska bli lönesumman. Därför är det nationalräkenskapernas lönebegrepp som ingår i skatteunderlagsprognosen. I genomsnitt, över en längre period, är det relativt små skillnader mellan förändringen i NR:s timlön och MI:s, men när vi tittar på enskilda år kan skillnaderna vara betydande. Dessa skillnader beror både på att man har olika källor till statistiken och definitionsskillnader\*.

### Lönen som en del av kostnaderna

I genomsnitt utgör lönerna inklusive arbetsgivaravgifter två tredjedelar av kostnaderna för kommunsektorns verksamhet i egen regi. Lönekostnaderna spelar därmed stor roll för vad man haft råd att bedriva för verksamhet och också stor roll för hur mycket verksamhet man kan budgetera för att bedriva i framtiden. Timlöneförändringar beräknade från NR är inget bra mått på hur timlönerna som kostnad i verksamheten förändrats. Det är däremot MI:s timlöneförändringar, eftersom dessa bygger på arbetade timmar och lönesummor insamlade vid ett och samma tillfälle från samma källa. På längre sikt är det ingen skillnad på framskrivningarna av NR-timlön och MI-timlön, men på kortare sikt (1–2 år) kan det vara skillnader som beror på att det är stora skillnader i utgångsläget. Därför kan de timlöneförändringar som används i våra prognoser för kommunernas respektive landstingens ekonomi skilja sig från den timlön som ingår i skatteunderlagsprognosen.

### Skillnaden mellan avtalad löneökning och utfall

Särskilt i samband med avtalsrörelser är det stort fokus på avtalsenliga timlöneförändringar (och lönekostnadsförändringar). Det riktmärke (»märket«) för hela arbetsmarknaden som, enligt den

av parterna accepterade ordningen, etableras mellan industrins avtalsparter gäller avtalsenlig löneförändring. »Märket« ska inte förväxlas med de i efterhand uppmätta löneökningarna som är större än »märket« – skillnaden beror både på att lönerna lokalt höjs mer än vad som stipuleras i avtalen (hur mycket mer beror bland annat på arbetsmarknadsläget) och att kollektivets löneförändring skiljer sig från den individuella. Mellan 1997 och 2008 uppgick skillnaden mellan avtal och den i efterhand uppmätta totala löneökningarna till i genomsnitt 1,1 procent. Mellan 2008 och 2013 var den betydligt mindre, bara 0,4 procent.

### Olika användningsområden behöver olika mått

Löneavtalen för kommuner och landsting bygger på lokal lönebildning. Det innebär att lönebildningen utformas utifrån förutsättningarna hos respektive arbetsgivare samt att lönen sätts individuellt och differentierat på ett sätt som avspeglar uppnådda mål och resultat. När detta fungerar kan lönen vara ett viktigt styrmedel för att nå uppsatta mål och behålla samt rekrytera kompetenta medarbetare. I detta sammanhang är det relevant med såväl mått på individuella löneökningar som mått på kostnadsökningar för grupper av anställda.

I strävnan efter en ökad lokal lönebildning är det allt fler av löneavtalen som inte innehåller en centralt angiven nivå för löneökningar. Kommuner och landsting har haft sådana så kallade »sifferlösa« avtal under flera år\*\*, men i de senaste avtalsrörelserna har omfattningen ökat. Grunderna för den lokala lönebildningen och resurserna till lönebildning påverkas inte av att fler centrala avtal är utan angiven nivå. Avsikten är att öka flexibiliteten och arbetsgivarens möjligheter att prioritera mellan olika verksamheter, yrkesgrupper och individer när utrymmet för löneökningar inte styrs i centrala avtal.

Samtidigt ökar kraven på arbetsgivarens analyser och motiv till ställningstaganden rörande löneökningsbehov och önskvärd lönestruktur. Dessa ställningstaganden är en grund för att kunna skapa en nära koppling mellan verksamhetsmålen och arbetet med lönebildning, kompetensförsörjning och budget. Med en sådan koppling blir lönebildningen en del i verksamhetsplaneringen och lönesättande chefer ges möjlighet att använda lönen som ett styrmedel för att uppnå verksamhetsmålen. En nära koppling mellan de olika delarna förutsätter att det finns kunskaper om hur olika delar av analysen måste utgå från olika lönebegrepp och hur dessa hänger samman.

\*Nationalräkenskaperna och Medlingsinstitutet hanterar till exempel övertid och bonusar på olika sätt. Man periodiserar också löneutbetalningarna olika – NR efter när utbetalning sker och MI efter när utbetalningarna hör hemma kostnadsmässigt.

\*\*Löneavtalet med AkademikerAlliansen (16 Saco-förbund) är utan centralt angiven nivå sedan 2001 och avtalet med Vårdförbundet/Fysioterapeuterna sedan 2011.



## Konjunkturterminologi

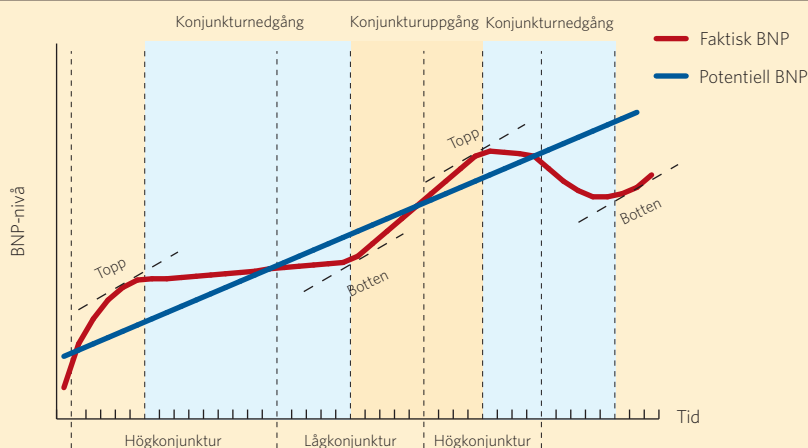
I den allmänna debatten och i olika medier är det vanligt att begrepp som har med konjunkturen att göra blandas samman. Ofta sätts till exempel likhetstecken mellan högkonjunktur och hög ekonomisk tillväxt och på motsvarande sätt är det vanligt att lågkonjunktur och låg tillväxt uppfattas som samma sak. Men detta är faktiskt fel: Konjunkturläget är nämligen ett uttryck för *nivån* på den ekonomiska aktiviteten och säger inget om i vilken riktning eller i vilken takt ekonomin rör sig.

Nedanstående diagram ger en stiliserad bild av utvecklingen av BNP och resursutnyttjandet i ekonomin. Den röda linjen visar hur BNP faktiskt utvecklas och den blå linjen visar den nivå på BNP som är förenlig med en stabil inflation på 2 procent, så kallad potentiell BNP. Det är viktigt att understryka att potentiell BNP inte avser vilken BNP som är »fysiskt« möjlig utan i stället den nivå på BNP som innebär att ekonomin är i konjunkturrell balans, det vill säga då resursutnyttjandet i ekonomin är i paritet med en stabil inflation på 2 procent, vilken är målet för penningpolitiken.

hög tillväxten i ekonomin är avgörs av den röda linjens lutning och inte av dess förhållande till den blå linjen. Ur diagram 7 kan utläsas att den röda linjen är som mest uppåtriktad när ekonomin rör sig från en konjunkturbotten till en konjunkturtopp, det vill säga under en konjunkturuppgång. Den röda linjens lutning är som minst uppåtriktad när ekonomin går från en konjunkturtopp till en konjunkturbotten, det vill säga i samband med en konjunktur nedgång. Begreppen lågkonjunktur och högkonjunktur avser *nivån* på resursutnyttjandet. Begreppen konjunkturuppgång och konjunktur nedgång avser däremot *förändringen* i resursutnyttjandet. Tillväxten i ekonomin är som högst i ett läge där resursutnyttjandet ökar. Huruvida resursutnyttjandet är högt eller lågt säger däremot ingenting om i vilken riktning resursutnyttjandet förändras. Däremot kan man säga att förutsättningarna för ett ökat resursutnyttjande är större när resursutnyttjandet i ekonomin är lågt än när det är högt. Möjligheten att kunna ta lediga resurser i anspråk gör att ekonomin kan växa snabbare än i ett läge då inga ytterligare lediga resurser finns att tillgå.

Diagram 7 • Konjunkturvariationer

BNP-nivå



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

När den röda linjen befinner sig ovanför den blå linjen råder högkonjunktur, det vill säga då överstiger resursutnyttjandet nivån för konjunkturrell balans, vilket är liktydigt med att inflationen tenderar att överstiga 2 procent. När den röda linjen å andra sidan ligger under den blå linjen råder lågkonjunktur. Det låga resursutnyttjandet bidrar till att inflationen understiger 2 procent.

Ibland sägs att tillväxten i ekonomin är hög när det råder högkonjunktur och att tillväxten är låg när det råder lågkonjunktur, men det är inte alltid rätt. Det kan lika gärna vara tvärtom. Hur

på väg. På kort sikt kan variationerna i sysselsättningen och produktiviteten vara betydande. Resursutnyttjandet i företagen och på arbetsmarknaden behöver heller inte vara i paritet med varandra. Frågor som behöver besvaras i det korta perspektivet är: Hur förväntas efterfrågan framöver utvecklas? Hur kommer företagen reagera på denna utveckling? Vad händer i så fall på kort sikt med produktiviteten och med sysselsättningen?

Läs mer i *Prognoserna och samhällsekonomi – en specialstudie* (SKL 2014).

I ett långsiktigt perspektiv är det framförallt produktivitetsens utveckling som har betydelse för BNP. I diagram 7 kan detta liknas vid den blå linjen. Den pekar uppåt och det beror i huvudsak på att produktiviteten över tiden ökar. På lång sikt spelar konjunkturvariationerna och den röda linjens rörelser kring den blå en relativt liten roll. Långsiktigt är det den blå linjens utveckling som bestämmer BNP.

I ett kortare perspektiv är förhållandena ofta annorlunda. Där handlar det om att försöka bestämma var den röda linjen befinner sig i förhållande till den blå. Det handlar om att försöka avgöra graden av resursutnyttjande i utgångsläget och åt vilket håll konjunkturen är



## Kommunalt finansierad verksamhet och sysselsättning

Att använda sig enbart av antalet anställda i kommuner och landsting som mått på vilka resurser verksamheten har leder av olika skäl fel. En växande andel av framförallt kommunernas verksamhet utförs av privata aktörer med anställda i privat sektor. När verksamheten i privat regi inkluderas blir bilden av sysselsättningsförändringen en annan än om vi bara tittar på anställda i kommunsektorn. Antalet arbetade timmar i egen regi samt finansierade av kommunerna har ökat med drygt 1 procent om året de senaste 15 åren. Sysselsättningen och antalet arbetade timmar i egen regi samt timmar som finansierats av landstingen har samtidigt knappt ökat alls. Men det innebär inte att resurserna har utvecklats så svagt; landstingens konsumtionsvolym har tvärtom ökat med ett par procent om året. Sysselsättningen står för en allt mindre del av kostnaderna.

En ofta förekommande fråga är hur de resurser som ställs till kommunsektorns förfogande har förändrats. Ett mått på detta är kostnaderna för verksamheten uttryckt i fasta priser, det vill säga rensat för pris- och löneförändringar. Ett annat mått är det antal sysselsatta eller arbetade timmar som sätts in i verksamheten.

Här inställer sig flera frågor eller invändningar. Insatta resurser är inte liktydigt med vad man får ut i form av verksamhet. Hur mycket som kommer ut av insatta resurser är naturligtvis av största vikt, men det är förknippat med avsevärda svårigheter att mäta. I den här genomgången är det inte det vi är ute efter, utan vi fokuserar på insatta resurser.

De totala kostnaderna består till största delen av kostnader för den egna personalen (verksamhet i »egen regi») samt köp av varor, tjänster och verksamhet från andra aktörer. En växande andel utgörs av verksamhet som finansieras av kommuner och landsting men som utförs av privata aktörer. Den arbetskraft som utför detta är inte anställd i kommunsektorn och är dåligt redovisad i statistiken. Det finns dock indirekta metoder för att utifrån ekono-

miska data uppskatta omfattningen. Ett syfte här är att beskriva hur utvecklingen har sett ut, inte bara för kommunsektorns egen personal, utan också för den totala arbetsinsats som finansieras kommunalt.<sup>2</sup>

### En växande del av kommunalt finansierad sysselsättning sker i privat sektor

Sysselsättningen i kommunernas och landstingens verksamhet som bedrivs i egen regi redovisas regelbundet i NR. Sysselsättningen i verksamhet med kommunal<sup>3</sup> finansiering men där privata aktörer tillhandahåller tjänsten är däremot dåligt belyst i offentlig statistik. I NR finns uppgifter om kostnaderna för kommunalt finansierade tjänster som direkt kommer hushållen tillgodo men som produceras av privata aktörer (kallas sociala naturaförmåner och kan till exempel vara privata förskolor, friskolor och privata vårdcentraler). En liten del av kostnaderna för verksamhetens förbrukning utgör tjänster och är därmed kommunalt finansierad sysselsättning i privat sektor (till exempel städning, konsulttjänster och inhyrda läkare).

Tabell 12 • Antal sysselsatta och antal arbetade timmar i egen regi respektive privat regi  
Tusental sysselsatta, miljoner arbetade timmar respektive procentuella andelar

	1998		2005		2013	
	antal	andel	antal	andel	antal	andel
<b>Antal sysselsatta</b>						
Kommuner, egen regi	770	94,9	834	92,0	815	87,6
Kommuner, privat regi	42	5,1	73	8,0	115	12,4
<b>S:a kommuner</b>	<b>812</b>	<b>100,0</b>	<b>906</b>	<b>100,0</b>	<b>930</b>	<b>100,0</b>
Landsting, egen regi	265	92,8	263	91,1	261	90,6
Landsting, privat regi	21	7,2	26	8,9	27	9,4
<b>S:a landsting</b>	<b>285</b>	<b>100,0</b>	<b>288</b>	<b>100,0</b>	<b>288</b>	<b>100,0</b>
<b>Arbetade timmar</b>						
Kommuner, egen regi	1 138	94,9	1 188	92,0	1 227	87,2
Kommuner, privat regi	61	5,1	103	8,0	180	12,8
<b>S:a kommuner</b>	<b>1 200</b>	<b>100,0</b>	<b>1 292</b>	<b>100,0</b>	<b>1 407</b>	<b>100,0</b>
Landsting, egen regi	397	92,8	388	91,1	402	90,3
Landsting, privat regi	31	7,2	38	8,9	43	9,7
<b>S:a Landsting</b>	<b>427</b>	<b>100,0</b>	<b>426</b>	<b>100,0</b>	<b>445</b>	<b>100,0</b>

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

Konjunkturinstitutet (KI) beräknar och redovisar regelbundet antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar i privat sektor som finansieras av kommuner och landsting. KI använder sig framförallt av ovan nämnda uppgifter från NR. Med dessa och uppskattade löneandelar och kostnader per timme respektive sysselsatt kan antalet arbetade timmar respektive antalet sysselsatta beräknas.<sup>4</sup>

Att ta med all kommunalt finansierad sysselsättning förändrar bilden av hur utvecklingen sett ut, särskilt för kommunerna. Efter en ganska kraftig minskning fram till 2002 återgick antalet sysselsatta i landstingens egen regi 2004 i stort sett till samma nivå som 1998 (diagram 8). Samma förlopp utspe-

2. Observera att avgränsningen är kommunalt finansierad verksamhet, utanför detta faller till exempel cirka 30 000 personliga assistenter som finansieras av staten.

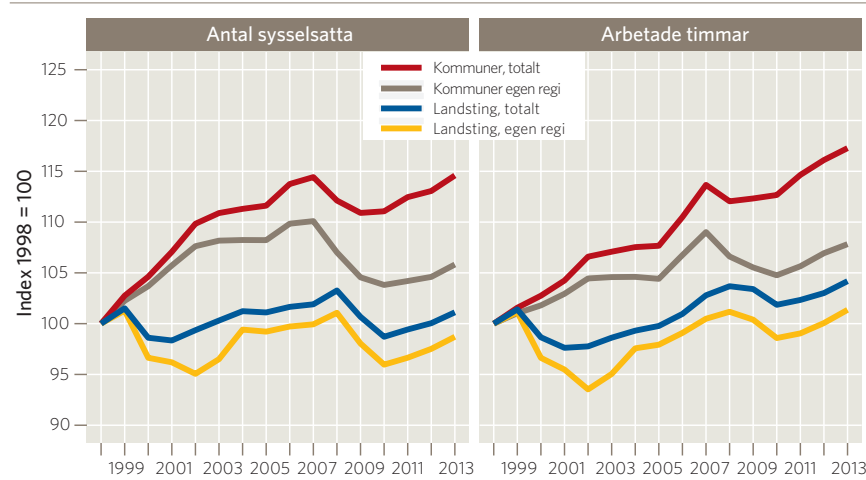
3. Med kommunal avser vi här och i fortsättningen kommuner och landsting.

4. Fördjupnings-PM nr. 6 2010, Konjunkturinstitutet *Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar i privat sektor*.

las mellan 2008 och 2013. Ökningen av sysselsatta i privat sektor sker framförallt under periodens tidiga del, därefter är antalet relativt konstant.

Diagram 8 • Antal sysselsatta och antal arbetade timmar

Index 1998 = 100



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

Skattefinansierad sysselsättning i privat regi spelar större roll för utvecklingen i kommunerna än för landstingen.

För kommunernas verksamhet spelar sysselsättning i privat sektor betydligt större roll. Mellan 1998 och 2005 ökade antalet sysselsatta med 1,6 procent per år (13 000 personer), privat sektor stod för en tredjedel av ökningen (tabell 12). Sedan 2005 har sysselsättningen i egen regi minskat med 0,3 procent per år, trots det ökade den av kommunerna finansierade sysselsättningen med 0,3 procent per år (6 000 personer).

Fram till 2005 minskar medelarbetstiden per sysselsatt något. Det betyder att antalet arbetade timmar ökar något långsammare respektive minskar något mer för kommunerna respektive landstingen. Mellan 2005 och 2013 ökar antalet arbetade timmar i egen regi med 0,4 procent per år för såväl kommuner som landsting, trots minskande antal sysselsatta. Inklusiv timmar i privat sektor var ökningen i kommunerna betydligt större, drygt 1 procent per år.

I tabell 13 kan vi också jämföra sysselsättningsförändringen i kommunsektorn med övriga sektorer i ekonomin<sup>5</sup>. Mellan 1998 och 2005 hade kommunerna den största ökningen både av antalet sysselsatta och arbetade timmar. Efter 2005 sker den största ökningen i den av kommunerna finansierade privata tjänsteproduktionen. Men även arbetade timmar finansierade av kommunerna ökar fortsatt i samma takt.

Tabell 13 • Antal sysselsatta och antal arbetade timmar

Årlig procentuell förändring

	Antal sysselsatta		Arbetade timmar	
	1998-2005	2005-2013	1998-2005	2005-2013
Varuproducenter	-0,6	0,1	-0,6	-0,4
Tjänsteproducenter	1,5	1,8	0,6	2,0
Kommuner	1,6	0,3	1,1	1,1
varav egen regi	1,1	-0,3	0,6	0,4
Landsting	0,2	0,0	0,0	0,5
varav egen regi	-0,1	-0,1	-0,3	0,4
Stat	-0,1	0,3	-0,7	0,7
<b>Totalt</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,2</b>	<b>1,0</b>

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

5. I tabellen har vi fört över den kommunalt finansierade sysselsättningen i privat sektor till kommuner och landsting.

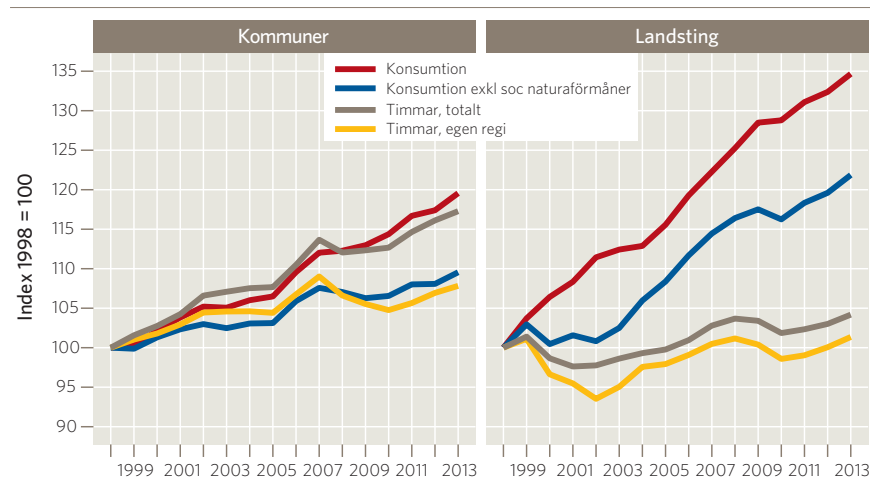
### Starkt och svagt samband mellan konsumtion och sysselsättning

Det är inte självklart att konsumtionsvolymen, det vill säga den mängd verksamhet som kommuner och landsting tillhandahåller, förutsätter en viss mängd eller andel arbetskraft. Förändrad struktur på verksamheten, förändrade metoder och lönekostnadernas utveckling jämfört med övriga prisförändringar kan alla innebära att relationen mellan insatt mängd arbetstimmar och konsumtionsvolym förändras. Hur har det då sett ut?

Det visar sig att det är väldigt stor skillnad mellan kommuner och landsting. Kommunernas konsumtionsvolym och antalet arbetade timmar ökar på ett snarlikt sett, både inom verksamheten i egen regi och när köpt verksamhet inkluderas (diagram 9). Mellan 2007 och 2010 skedde en viss förskjutning mot relativt sett färre timmar, men i övrigt utvecklas konsumtion och arbetade timmar på samma sätt. Antalet arbetade timmar (men i mindre grad antalet sysselsatta) har varit ett relevant mått på resursutvecklingen i kommunerna.

Diagram 9 • Konsumtionsvolym och arbetade timmar, egen regi och totalt

Index 1998 = 100



Landstingens verksamhet växer snabbt utan motsvarande ökning av arbetade timmar. I kommunerna finns det ett starkt samband mellan verksamhet och sysselsättning.

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

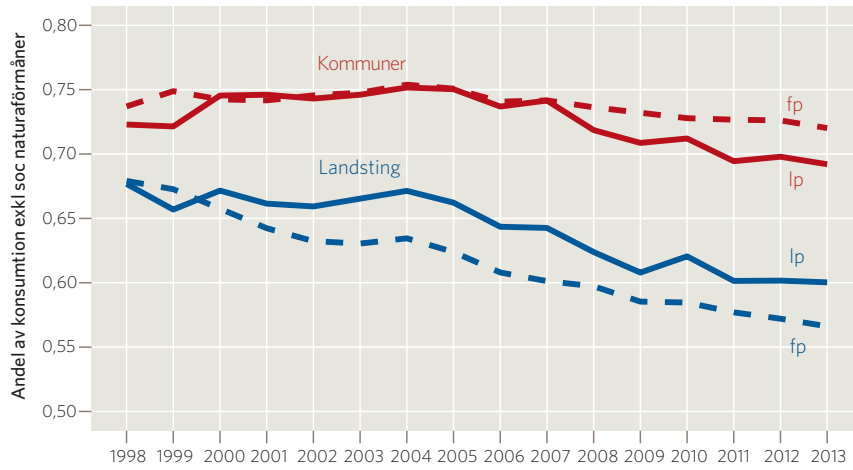
I landstingen är utvecklingen en helt annan. Verksamheten i egen regi har ökat med över 20 procent sedan 1998; inklusive sociala naturaförmåner var ökningen nästan 35 procent. Samtidigt har antalet arbetade timmar i egen regi inte ökat alls och inklusive privata utförare har arbetade timmar ökat med mindre än 5 procent. Det har således skett en markant förändring i landstingens kostnadssammansättning. Antalet sysselsatta och arbetade timmar säger väldigt lite om hur landstingens kostnadsvolym har utvecklats.

Vi kan också läsa av den här utvecklingen som minskande andelar lönekostnader av totala kostnader för verksamhet i egen regi (diagram 10). Som väntat minskar lönekostnadsandelen betydligt mer i landstingen. Andelen beräknad på kostnaderna i fasta priser minskar dessutom mer än andelen beräknad i löpande priser. Det är ett förhållande man kan förvänta sig om priserna på arbetade timmar (det vill säga timlön och pålägg för lagstadgade arbetsgivaravgifter och avtalsenliga avgifter även kallat PO-pålägg) ökar snabbare än priserna på övrig förbrukning. Sedan 1998 har timlönerna i landstingen ökat snabbare än förbrukningspriserna. Detta har dock till stor del motverkats av långsammare ökning av PO-påläggen. Den kraftiga förskjutningen mot relativt lägre arbetskostnader och långsam sysselsättningsökning i förhållande till konsumtionen måste till stor del förklaras av andra faktorer,

såsom ändrade metoder och struktur. I kommunerna har priset på arbetade timmar snarast ökat långsammare än förbrukningspriserna. Även här är det PO-påläggen som drar ned prisutvecklingen.

Diagram 10 • Arbetskraftskostnadernas andel i kommuner respektive landsting

Andelar av kostnaderna för egen regi



Arbetskostnadernas andel av kostnaderna har minskat betydligt mer i landstingen än i kommunerna.

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



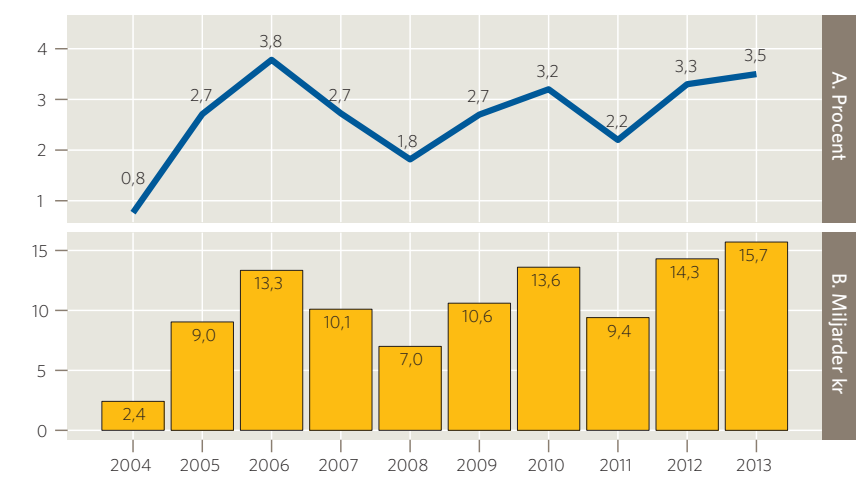
## Kommunernas ekonomi

Det sammanlagda resultatet för kommunerna uppgick till 15,7 miljarder 2013 och översteg därmed med råge vad som brukar definieras som god ekonomisk hushållning. Även 2013 förstärktes kommunernas resultat kraftigt av återbetalade premier från AFA Försäkring. Utan tillfälliga intäkter faller resultaten kraftigt 2014 och flera kommuner kommer att få problem att klara överskott. En bättre utveckling av skatteunderlaget 2015 och 2016 innebär att kommunerna har råd att klara kostnadsökningar i takt med kraftigt ökade demografiska behov.

### Förstärkta resultat för andra året i rad

Kommunerna visade enligt det preliminära bokslutet ett resultat på 15,7 miljarder kronor 2013. Resultatet som motsvarar 3,5 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag är det högsta hittills mätt i miljarder kronor för kommunerna. Liksom flera år tidigare gjordes 2013 en återbetalning av inbe-

Diagram 11 • Kommunernas resultat före extraordinära poster  
Miljarder kronor respektive procent av skatter och generella statsbidrag



Källa: Statistiska centralbyrån.

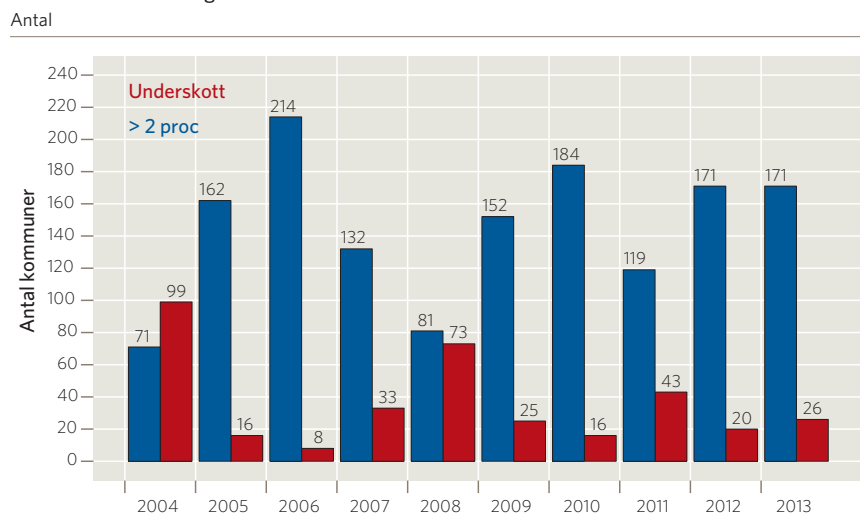
Ännu ett år med starkt sammantaget resultat för kommunerna. Under de senaste tio åren har det sammantagna resultatet motsvarat 2,7 procent av skatter och generella statsbidrag. Exklusive återbetalade premier från AFA Försäkring under åren 2010–2013 motsvarar resultaten 2,2 procent, vilket överensstämmer med tumregeln för god ekonomisk hushållning.

talade premier från AFA Försäkring<sup>6</sup> på nära 8 miljarder, som därmed till stor del förklarar den höga resultatnivån. Högre skatteunderlagstillväxt än budgeterat bidrog också till det positiva resultatet.

Sammantaget har kommunerna haft positiva resultat under de senaste tio åren, med ett genomsnittligt resultat som motsvarar 2,7 procent av skatter och generella statsbidrag.

Positivt är att många kommuner uppger att de haft en god budgetföljsamhet i verksamheterna. Men det finns fortfarande områden där kostnadsutvecklingen framöver är osäker. I vår enkät till ekonomicheferna uppger ungefär hälften att kostnaderna för institutionsplacerade barn och vuxna är svåra att prognostisera framöver. I mindre kommuner kan enstaka ärenden på detta område motsvara en stor andel av budgeten och kostnaderna. Andra områden som ekonomicheferna pekar ut som svårbedömda framöver när det gäller kostnaderna är hemtjänsten inom äldreomsorgen, försörjningsstödet och omsorgen om funktionshindrade. Många anger också Socialstyrelsens demensföreskrifter som orsak till osäker kostnadsutveckling framöver.

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



Endast 26 kommuner redovisade ett underskott 2013. De flesta kommuner klarade överskott och nära 60 procent av kommunerna hade ett resultat som motsvarade minst 2 procent av skatteintäkter och statsbidrag. I genomsnitt hade kommunerna med underskott ett invånarantal på drygt 12 000.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Trots det höga sammantagna resultatet redovisade 26 kommuner underskott 2013. De representerar olika kommungrupper och har invånarantal på mellan 3 000 och 33 000. Under de senaste tre åren har fem av de 26 underskottskommunerna haft negativa resultat samtliga år och åtta av dem har haft underskott två av åren.

Ekonomicheferna i dessa 26 kommuner tillfrågades om anledningen till underskottet och vad de bedömer vara de största utmaningarna för kommunens ekonomi framöver. Av svaren framgår att några kommuner under 2013 genomfört omstruktureringar och tillfälliga åtgärder för att förbättra de ekonomiska förutsättningarna framöver. Några kommuner gav exempel på verksamheter där kostnadsutvecklingen var ett stort problem. Främst handlar det om institutionsplaceringar och försörjningsstöd men vissa påtalade även svårigheter inom skolan; främst att anpassa verksamheterna till förändringar i elevkullar.

En viktig förklaring till att endast 26 kommuner hade underskott 2013 är återbetalningen av försäkringspremier från AFA Försäkring. Utan de återbe-

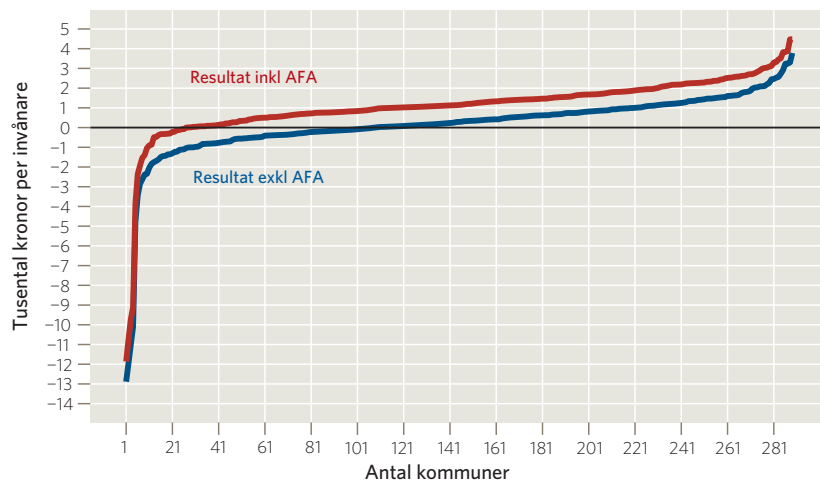
6. Arbetsmarknadens Försäkrings Aktieföretag (AFA) ägs av arbetsmarknadens parter. Genom kollektivavtal försäkras AFA Försäkring anställda inom den privata sektorn och kommuner, landsting och regioner.



talda premierna blir bilden av kommunernas resultat 2013 väsentligt annorlunda.

Diagram 13 • Kommunernas resultat 2013 inklusive samt exklusive beräknad återbetalning från AFA Försäkring

Tusental kronor per invånare och kommuner 1-290



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Justeras resultatet för 2013 med återbetalade premier från AFA Försäkring ökar antalet kommuner med underskott från 26 till 108. Från att 171 kommuner hade resultat som motsvarade 2 procent av skatteintäkter och statsbidrag har då endast 74 kommuner resultat som motsvarar tumregeln för god ekonomisk hushållning.

Det är andra året i rad som alla kommuner fick tillbaka inbetalade premier från AFA Försäkring, denna gång från åren 2005 och 2006. Det innebär att premierna nu har återbetalats för åren 2005–2011 och från 2012 har AGS-KL och avgiftsbefrielseförsäkringen haft nollpremie. Möjligheten att återbetala premier från 2004 har utretts, men i nuläget finns inga indikationer på att det kommer att ske i år.

## Det ekonomiska läget i ett bredare perspektiv

Årets resultat ger endast en fingervisning av det ekonomiska läget i en kommun, en ögonblicksbild av hur balansen mellan kostnader och intäkter ser ut. Som komplement till årets resultat finns det en uppsjö av ekonomiska nyckeltal som kan hjälpa till att måla en mer nyanserad bild av den finansiella ställningen.

Ett sätt att bedöma det ekonomiska nuläget, förutom årets resultat, är att studera kommunernas kontroll över kostnaderna. En jämförelse av kommunernas **nettokostnadsutveckling** justerat för **befolkningsförändringar** under de senaste fem åren kan ge bilden av kommunens kostnadskontroll och anpassningsförmåga. I en kommun som växer kan man förvänta sig att kostnaderna ökar i takt med utbyggnad av kommunal service och bostäder. En kommun som krymper bör ha motsatt utveckling av kostnaderna, även om det ibland kan finnas trögheter i anpassningen i form av fasta kostnader som lokaler och infrastruktur. Det spelar också stor roll hur de demografiska förändringarna ser ut i den enskilda kommunen, olika åldersgrupper kräver olika mycket av kommunal service.

Den totala **skattesatsen** är en variabel som kan användas för att beskriva kommunens handlingsutrymme. Förutom att arbeta med kostnadseffektiveringar är skattesatsen det främsta verktyget en kommun har för att balansera intäkter och kostnader. Att höja en redan hög skattesats kan inverka negativt på kommunens attraktivitet. Handlingsutrymmet justeras till följd av att antingen landstinget eller kommunen använder skattesatsen för att balansera intäkter och kostnader till en önskad ambitionsnivå. Den genom-

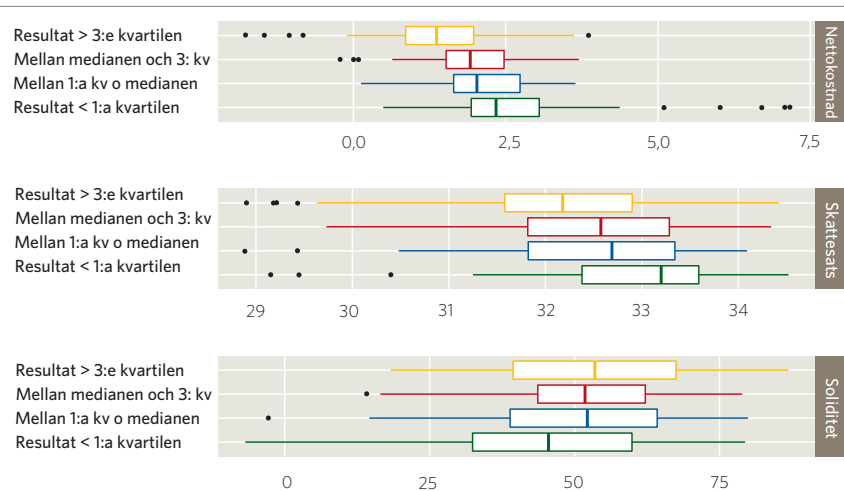
### Jämförelser mellan kommuner

Jämförelser mellan kommuner kan försvåras av organisatoriska olikheter, som att vissa kommuner har en verksamhet i egen förvaltning medan andra har den i ett kommunalt bolag. Det kan gälla renhållning, vatten och avlopp eller lokalförsörjning. Jämförelsestörande olikheter är dock inget skäl till att avstå från att göra jämförelser och ekonomiska analyser med hjälp av nyckeltal. Nyckeltalsjämförelser kan vara ett bra och effektivt stöd och ge ett positivt bidrag till organisationens styrning och utveckling. Tillsammans ger olika nyckeltal bilden av det ekonomiska läget i ett bredare perspektiv. Det kan handla om tidsperspektiv, stabilitet eller kontroll.

snittliga skattesatsen 2013 var 31,73. Vellinge hade den lägsta skattesatsen på 28,89 och Hofors den högsta på 34,52.

**Soliditeten** kan beskrivas som kommunens långsiktiga ekonomiska ställning. Den visar hur stor andel av tillgångarna som finansierats med egna medel. Kommunernas soliditet 2013 varierar mellan -7 och 87 procent. Sammantaget ökade kommunernas soliditet från 48,7 till 49,2 mellan 2012 och 2013. Den har uppgått till drygt 50 procent under senaste tio åren. Inkluderas de kommunala bolagen minskar soliditeten till cirka 40 procent och med pensionsåtagandet för pensioner intjänade före 1998 minskar den sammanvägda soliditeten till knappt 20 procent.

Diagram 14 • Nyckeltalsjämförelse mellan kommunerna indelade efter resultat 2011–2013  
Procent



Boxplotdiagram används för att åskådliggöra spridningen inom grupperingar. Boxen för respektive grupp visar värdena för de mittersta 50 procenten av kommunerna. Strecket i boxen anger medianvärdet, den mittersta kommunen. Strecken som strålar ut från boxarna visar inom vilket spann övriga kommuner fördelar sig. Punkterna visar extrema värden.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Diagrammet ovan visar kommunernas resultat ur ett bredare perspektiv med hjälp av olika nyckeltal. Kommunerna har grupperats i kvartiler utifrån det genomsnittliga resultatet för åren 2011–2013. Grupp 1 representerar de 25 procent av kommunerna med lägst resultat och grupp 4 representerar de 25 procent av kommunerna med högst resultat i genomsnitt 2011–2013. Skillnaderna mellan grupperna är inte häpnadsväckande stora men det finns några reflektioner att göra. Kommunerna i grupp 1 med de lägsta resultaten har den högsta genomsnittliga nettokostnadsutvecklingen justerat för befolkningsförändringar<sup>7</sup>, den högsta skattesatsen och den lägsta soliditeten. Spridningen för grupp 1 är som störst för soliditeten. Där varierar soliditeten från -7 procent till 80 procent. Det innebär att det är både kommuner med hög och kommuner med låg soliditet som har låga resultat under 2011–2013. I grupp 4, vilket är kommunerna med de högsta resultaten för åren 2011–2013, finns den lägsta nettokostnadsutvecklingen, den lägsta skattesatsen och den starkaste soliditeten. I grupp 4 är spridningen för total skattesats stor mellan kommunerna.

Sammantaget indikerar nyckeltalsjämförelsen att resultatet är ett otillräckligt mått på ekonomiska läget i en kommun. Det behövs fler perspektiv. Att kombinera olika nyckeltal kan ge en mer nyanserad bild. Exempelvis är ett underskott mer alarmerande i en kommun med en låg soliditet och en hög skattesats än en kommun med stabil soliditet och lägre skattesats. Nyckeltalen kan också spegla kommunernas olika strategiska val eller förutsättningar. I kommuner med stora utmaningar framför sig som en åldrande befolkning eller stora investeringsbehov behöver utrymme skapas genom ett högre

7. Det finns också höga extremvärden bland kommunerna i grupp 1, vilket förklaras av stora tillfälliga åtgärder som påverkat resultatet kraftigt enskilda år.

resultat och fokus på att begränsa kostnadsutvecklingen. Däremot kan låga marginaler vara nödvändigt i en kommun med kraftig tillväxt och höga avskrivningskostnader.

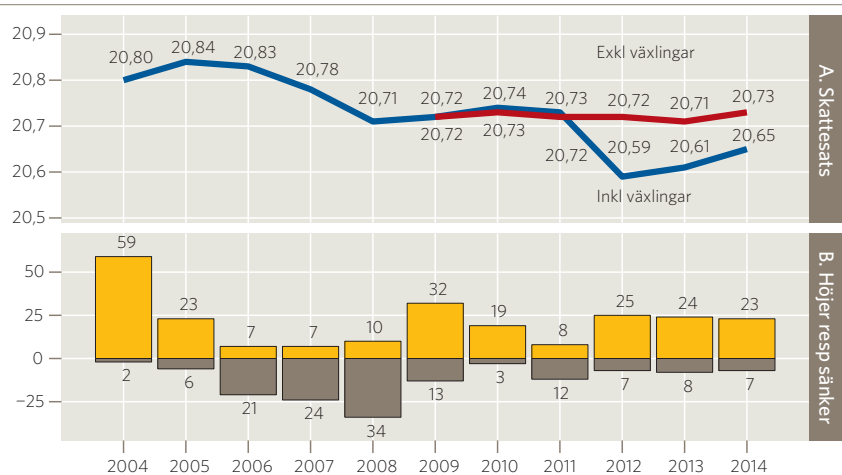
## I huvudsak finansieras kostnaderna med skatteintäkter

Kommunernas verksamheter finansieras till största delen av skatteintäkter. Dess utveckling bestäms av skatteunderlagets utveckling och skattesatsen som respektive kommun beslutar om. Skatteunderlaget har vuxit med nära 4 procent årligen i genomsnitt under senaste tio åren uttryckt i löpande priser. Justerat för pris- och löneökningar i kommunerna, som i genomsnitt har varit cirka 3 procent, har skatteunderlaget vuxit reellt med drygt 1 procent per år.

Under 2000-talets början, då det ekonomiska läget var bekymmersamt, höjde många kommuner skattesatsen. Under 2002–2004 höjde drygt 50 kommuner skatten varje år. Medelskattesatsen i kommunerna ökade med nära 30 öre mellan åren 2002 och 2004. Åren därefter återställde ett antal kommuner skattesatsen, vilket sänkte medelskattesatsen till en något lägre nivå. Sedan 2008 har medelskattesatsen ökat med 2 öre i kommunerna om man undantar förändringar som följer av skatteväxlingar.

Diagram 15 • Medelskattesats och antal skatteförändrare

Procent respektive antal kommuner



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Kommunernas medelskattesats har minskat med totalt 7 öre de senaste tio åren (exklusive skatteväxlingar). Under de svåra åren i början av 2000-talet höjde många kommuner skatten och medelskattesatsen ökade. När ekonomin förbättrades var det flera kommuner som sänkte skatten, vilket minskade medelskattesatsen med 13 öre.

## Skatteväxlingar mellan kommuner och landsting

Under åren 2008 till 2014 har stora huvudmannaskapsförändringar genomförts då kommunerna i nio län har tagit över ansvaret för hemsjukvården, åtta landsting har tagit över ansvaret för kollektivtrafiken och bildat myndighet och ett landsting har tagit över ansvaret för färdtjänsten.

Totalt har nära 2 miljarder kronor i skatteintäkter och inkomstutjämningsbidrag förts över från kommunerna till landstingen, vilket sammantaget motsvarar en minskad medelskattesats i kommunerna med 8 öre.

Det är troligt att ytterligare huvudmannaskapsförändringar genomförs de närmsta åren, främst till följd av regionbildningar. Övertagande av kollektivtrafiken aktualiseras i flertalet fall för de nya regionerna. När det gäller hemsjukvården har alla landsting utom Stockholm lämnat över ansvaret till kommunerna.

En skatteväxling definieras av att både skattesats och länsviskattesats (normerad skattesats till underlag för beräkning av inkomstutjämningsbidrag och avgifter) justeras vid ett ändrat huvudmannaskap mellan kommuner och landstinget i länet.

Tabell 14 • Skatteväxlingar i kommunsektorn åren 2008–2014  
Miljoner kronor om inte annat anges

	Skatte- kronor	Skatte- intäkt	Inkomst- utjämnig	Total intäkt	Växlings- år
<b>Totalt</b>	<b>-0,08</b>	<b>-1 573</b>	<b>-260</b>	<b>-1 833</b>	
Hemsjukvård	0,07	1 371	294	1 665	2008–2014
Färdtjänst	-0,01	-95	-21	-116	2013
Kollektivtrafik	-0,14	-2 850	-533	-3 383	2012

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

### Statsbidrag till skolan

Många gånger är det svårt för skolhuvudmännen att avgöra om ett statsbidrag är riktat eller generellt. Vissa satsningar består både av generella och specialdestinerade statsbidrag. Det gäller till exempel satsningar för att stärka elevernas matematikkunskaper. I det fallet har de generella statsbidragen ökat på grund av krav på utökad undervisningstid i matematik samtidigt som det finns pengar att söka för till exempel fortbildning av lärare. Fortbildningsinsatserna är frivilliga medan det är obligatoriskt för huvudmännen att utöka undervisningstiden och därför ersätts kommunerna via de generella statsbidragen för den delen.

Därefter ska kommunerna i sin tur besluta hur de ska ersätta skolorna. En del ger det ökade statsbidraget direkt till skolverksamheten. I andra fall kan ökningen innebära att skolan slipper en besparing som andra verksamheter måste genomföra. Då syns det inte lika tydligt att skolan fått del av de statliga resurserna. I andra kommuner tvingas man kanske prioritera andra kommunala verksamheter medan skolan får ett utökat uppdrag med oförändrad ram, vilket ställer krav på anpassningar inom skolverksamheten. Det kan också finnas kommuner som redan tidigare på eget initiativ utökat undervisningstiden i matematik och därmed inte ökar sina kostnader.

## Statsbidragens utveckling och planeringsförutsättningar

Kommunerna är beroende av tidig information om intäkternas utveckling i sin budgetprocess. Den näst största intäktsposten i kommunernas resultaträkning består av statsbidrag, cirka 18 procent. Att göra en prognos över statsbidragens utveckling är ofta svårt. Statsbidragen är inte kopplade till någon automatisk uppräknig utan beslutas av riksdagen när det statsfinansiella läget så medger och staten bedömer att behoven finns. Det innebär att statliga tillskott kommer oregelbundet och sett över längre tid har de kontinuerligt ökat.

Det finns generella statsbidrag, som används i systemet för kommunalekonomisk utjämnig till att utjämna för skillnader i intäkter eller strukturella förutsättningar. De är inte avsedda för någon specifik verksamhet eller specifikt uppdrag utan är liksom skatteintäkterna föremål för politiska prioriteringar enligt principerna för kommunalt självstyre. Inom generella statsbidrag regleras också för utökat eller minskat uppdrag mellan stat och kommuner enligt finansieringsprincipen.

Riktade, även kallade specialdestinerade statsbidrag, avser däremot att finansiera ett bestämt ändamål eller uppdrag och redovisas i resultaträkningen med andra verksamhetsanknutna intäkter. Dessa bidrag är ofta tidsbegränsade och kopplade till en motprestation samt någon form av återrapportering. Det kan handla om statlig styrning av kommunal verksamhet som till exempel specialsatsningar på karriärtjänster i skolan eller ersättning för verksamhet som staten ansvarar för men som kommunerna utför, exempelvis flyktmottagande.

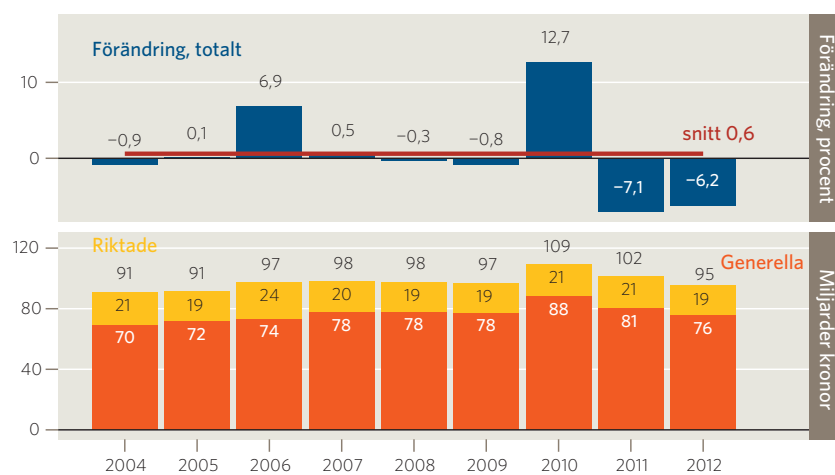
De senaste åren har det, framförallt inom skolans område, införts flera riktade statsbidrag. Det är visserligen positivt för huvudmännen med mer resurser. Men tillfälliga riktade satsningar kan också ha en negativ inverkan på resursanvändningen och skapa tids- och kostnadskrävande administration. För en kommun kan det till och med vara svårt att hinna ta del av alla satsningar. När det till exempel gäller karriärtjänsterna inom skolan fick huvudmännen bara några veckor på sig att ansöka om pengar i den första omgången. Det fanns inte tillräckligt med tid att ta fram gedigna genomarbetade underlag för de nya karriärstegen. För att skolan ska kunna utvecklas på bästa sätt och lärarnas status öka måste kommunerna få möjlighet att planera de nya tjänsternas innehåll.

Statsbidragen beslutas årligen av riksdagen på hösten. Vanligast är att tillskotten aviseras i vårpropositionen men föreslås skarpt först i budgetpropositionen. Detta innebär att kommunerna med säkerhet vet storleken på den näst största intäktsposten i ett mycket sent skede, vilket försvårar planeringen men även minskar trovärdigheten för budgetprocessen i kommunen.

Trots att statsbidragen inte har någon automatisk uppräknings med pris- och löneökningar har de ändå ökat; under åren 2004 till 2012 med i genomsnitt 0,6 procent per år utöver prisutvecklingen (diagram 16). Det bör dock poängteras att ökade statsbidrag oftast är kopplade till nya eller utökade uppgifter och därmed också ökade kostnader. Under samma tidsperiod har befolkningen ökat i samma takt, med 0,6 procent per år. Sammantaget innebär det således att statsbidragen per invånare inte ökat alls i reala termer.

Diagram 16 • Generella och specialdestinerade statsbidrag

Miljarder kronor i 2012 års priser och procentuell utveckling



Statsbidragen till kommunerna har ökat med sammanlagt 0,6 procent per år i fasta priser under åren 2004 till 2012. Generella statsbidrag har ökat med i genomsnitt 1,1 procent per år medan specialdestinerade statsbidrag har minskat med 1,3 procent i fasta priser. Justeras statsbidragen för förändrat uppdrag har de istället minskat i reala termer.

Anm.: Generella statsbidrag har justerats för regleringar mot skatteunderlaget.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Kommunernas budgetprocess startar oftast tidigt på våren med bland annat beräkning av preliminära planeringsramar för verksamheterna. Besked om statsbidragens utveckling i detta läge skulle gynna processen och det vidare arbetet i verksamheterna. Med klara besked ges möjlighet att föra fram genomarbetade konsekvensbeskrivningar och tydliga förutsättningar för måluppfyllelse som följer av föreslagen resurstilldelning och prioritering.

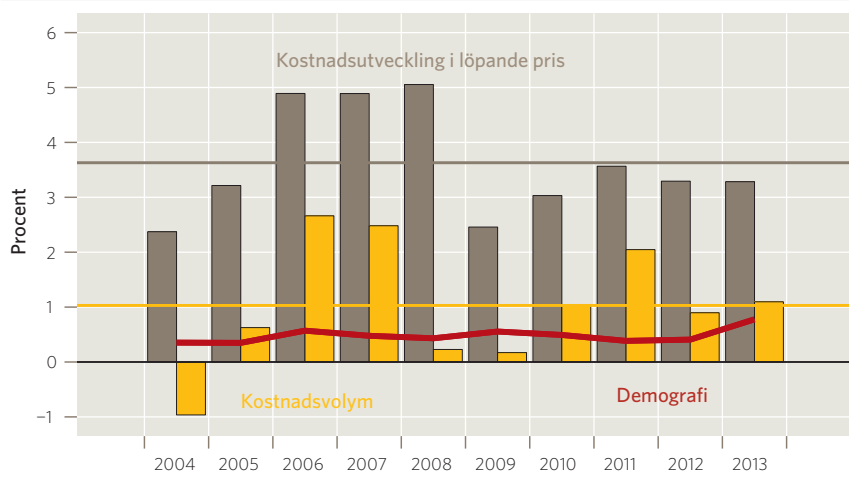
I regeringens vårproposition nu i april aviserades ett flertal satsningar, bland annat en reform för ökad lärartäthet i grundskolans första år. För att kunna planera och genomföra en sådan satsning behöver kommunerna få tidig information om vilka ekonomiska förutsättningar och villkor som ställs för att ta del av satsningen. Informationen till kommunerna är dessvärre ofta bristfällig vid tiden för vårpropositionerna. Det försvårar planeringsarbetet och försämrar möjligheterna att komma igång med satsningar/besparingar i tid.

## Kostnadsutvecklingens delar

Kommunernas kostnader har ökat med i genomsnitt 3,6 procent per år under de senaste tio åren. Utöver pris- och löneökningar har kostnaderna ökat med i genomsnitt 1 procent per år. Behoven som följer av demografiska förändringar har ökat med i genomsnitt 0,5 procent per år.

Kommunernas kostnadsutveckling varierar kraftigt mellan åren. Kostnadernas utveckling kan bero på ökade behov, ökad ambitionsnivå, ökat utnyttjande av kommunal service eller prisutveckling. En av anledningarna till den ovanligt höga kostnadsutvecklingen 2006 och 2007 var att man då införde en ny anställningstyp, så kallade plusjobb. Det var en statligt subventionerad anställning som främst fanns inom skola, barn- och äldreomsorg. Reformen blev

Diagram 17 • Kostnadsutveckling och demografiska behov  
Procentuell utveckling



Kostnaderna i löpande priser har ökat för varje enskilt år men varierar mellan som lägst 2,3 procent 2004 och som högst 5,1 procent 2008. Prisutvecklingen, som till största del består av löneökningar, har som lägst varit 1,5 procent 2011 och som högst 4,8 procent år 2008.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

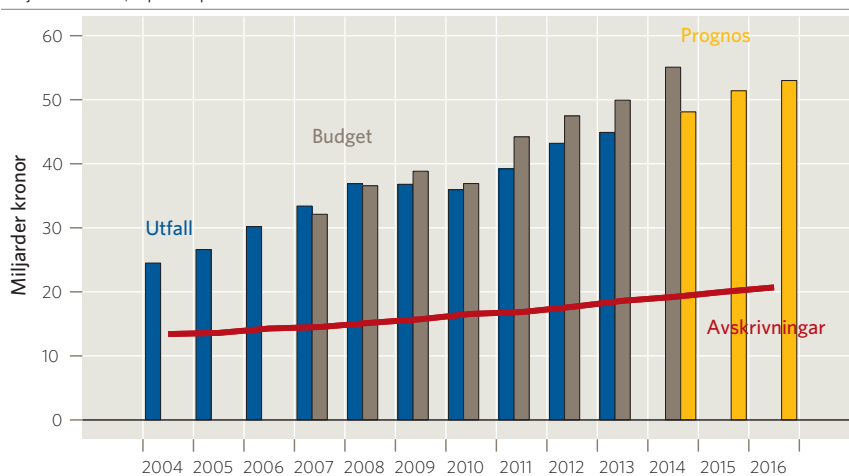
dock kortvarig och avskaffades 2007. När finanskrisen inträffade hösten 2008 blev krismedvetandet högt. Många kommuner drog i nödbromsen och höll igen på kostnaderna. Det resulterade i att den totala kostnadsutvecklingen 2009 endast motsvarade pris- och löneökningar.

## Utmaningar och förutsättningar framöver

### Fortsatt högt tryck på investeringar i kommunerna

Kommunernas investeringar har nära fördubblats i löpande priser de senaste tio åren; från 24 miljarder kronor 2004 till 45 miljarder 2013. Förutom åren 2009 och 2010 har utgifterna för investeringar ökat varje år. Även framöver väntas investeringsutgifterna fortsätta att öka. Kommuner med ökande befolkning förtätar och exploaterar nya områden, vilket medför stora investeringar i såväl kommunala verksamhetslokaler och idrottsanläggningar samt infrastruktur som VA-ledningar, vägar och parker. Kommuner med stora demografiska förändringar som fler äldre eller fler invånare i barnafödande åld-

Diagram 18 • Kommunernas investeringar och avskrivningar  
Miljarder kronor, löpande pris



Det är ett fortsatt högt tryck på investeringar i kommunerna. I vår enkät uppgav ungefär hälften av ekonomicheferna att investeringsnivån väntas vara högre 2016 jämfört med 2013 i både kommunen och i de kommunala bolagen. Var fjärde ekonomichef gör bedömningen att nivån kommer att vara oförändrad. Även på längre sikt är det många som räknar med högre investeringsnivå.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.



rar behöver tillgodose behoven av kommunal service som följer en sådan utveckling. Därutöver måste en stor del av de lokaler och anläggningar som uppfördes på 1960- och 1970-talen nu ersättas.

### Ökad upplåning men minskad utlåning till bolag

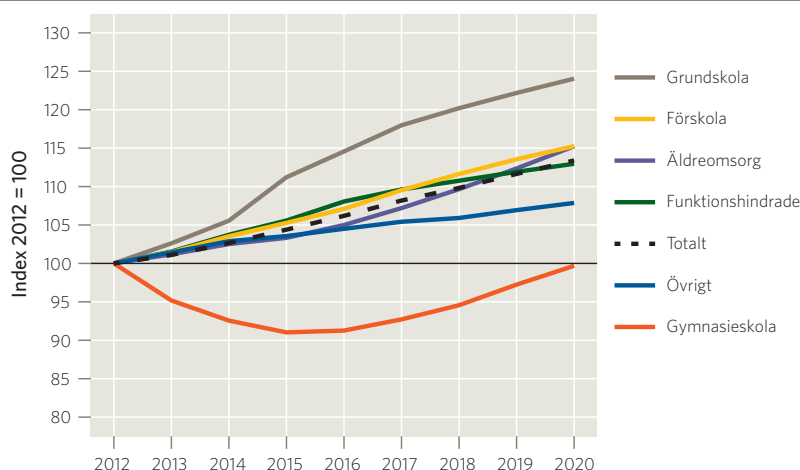
En ökad investeringsnivå i kommunerna har resulterat i ökad skuldsättning. Långfristiga skulder har ökat med 5 procent, eller med 9 miljarder kronor, jämfört med 2012. Det är dock en betydligt lägre ökningstakt jämfört med åren innan. Den dämpade skuldökningen beror delvis på att 18 miljarder i inbetalda premier återbetalats från AFA Försäkring under åren 2010–2013.

Att skulderna inte ökar snabbare kan också bero på att utlåningen till kommunägda företag minskat med drygt 10 miljarder. Kommunernas minskade utlåning till kommunala bolag är sannolikt en följd av nya regler för ränteavdragsbegränsningar som infördes 2013 (se faktaruta »Oklart om reglerna för ränteavdragsbegränsningar«).

### Stora anpassningsbehov från demografiska förändringar

De demografiskt betingade behoven ökar nu kraftigt i kommunerna. Från att ha ökat med i genomsnitt 0,5 procent under de senaste tio åren ökar behoven med drygt 1 procent per år under 2013–2017. De största förändringarna är fler barn i grundskola och förskola samt fler äldre.

Diagram 19 • Volymförändringar inom olika kommunala verksamheter  
Procentuell förändring, index 2012 = 100



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Det är fler barn än någonsin i förskolan och i grundskolan börjar den största elevkullen (sedan rekordkullen från början av 1990-talet) skolan 2014. Samtidigt minskar antalet elever inom gymnasieskolan som allra kraftigast i år och börjar öka igen 2016. Behoven ökar sakta men säkert inom äldreomsorgen och framöver i allt snabbare takt.

### Kostnadsutveckling och framskrivning av behoven inom äldreomsorgen

Kostnaderna inom äldreomsorgen har ökat med 10 procent utöver prisförändringar mellan åren 2000 och 2012. Om kostnadsutvecklingen istället hade motsvarat de demografiska behoven skulle den ha uppgått till 16 procent, beräknat med fasta prislappar. Det är svårt att med nyckeltal och officiell statistik förklara utvecklingen som skett inom äldreomsorgen. För hemtjänsten,

#### Oklart om reglerna för ränteavdragsbegränsningar

Syftet med reglerna för ränteavdragsbegränsningar var att begränsa möjligheterna att göra ränteavdrag inom en intressegemenskap och därmed minska möjligheterna att skatteplanera. Kommunernas internbanksförfarande med marknadsmässiga villkor skulle enligt Skatteverkets ursprungliga ställningstagande inte påverkas. För att få klarhet i avdragsrätt för koncerninterna lån ansökte ett antal kommuner om förhandsbesked hos Skatterättsnämnden. Hittills har avdragen ansetts vara tillåtna. Dock har Skatteverket kommit med ett nytt ställningstagande som ersätter det gamla med en mer restriktiv tolkning. Det här skapar nu ytterligare osäkerhet för kommunerna och kan leda till att fler väljer att organisera om sina internbanker. Det är olyckligt om denna osäkerhet medför att kommuner tvingas att bli mindre effektiva och omstrukturera finansverksamheten i koncernen, vilket i förlängningen leder till ökade kostnader för den kommunala verksamheten.

Minskade behov inom gymnasieskolan kräver anpassning av kostnaderna. Inom alla andra verksamheter ser vi ökade behov framöver, främst inom förskola, grundskola och äldreomsorg. De aviserade satsningarna på grundskolan i regeringens vårproposition innebär att kostnaderna ökar såväl som de specialdestinerade statsbidragen.

### Svårt fånga alla förändringar inom äldreomsorgen med statistik

Många viktiga förändringar inom äldreomsorgen är svåra att fånga med tidsserier och statistik. Det finns faktorer som kan ha stor inverkan på behoven och på exempelvis upplevd hälsa och känsla av trygghet. Matlådor, larm, fixartjänster, tillgång till hushållsnära tjänster, färdtjänst och dagverksamhet liksom en omfattande utbyggnad av tillgängliga seniorbostäder och trygghetsbostäder är några exempel som har haft betydelse för utvecklingen. Dessutom har det skett många andra förändringar i samhället som påverkat efterfrågan på äldreomsorg som till exempel antalet äldre, hälsoläge, sjukvård, infrastruktur, kollektivtrafikens tillgänglighet, andelen ensamboende (med stark koppling till anhörigstöd), andra boendeformer än särskilt boende med mera. Det behövs alltså ett bättre grepp om hela verksamheten för att förstå hur insatserna förändrats relativt behoven. Läs mer i *Äldreomsorgens variationer (SKL 2014)* för en historisk betraktelse fram till nutid.

2012 års prislappar är baserade på hemtjänsttimmar och antalet personer i särskilt boende uppdelade på kön och åldersgrupper. Kostnadsbasen är hemtjänst i ordinärt boende och särskilt boende för äldre, motsvarande drygt 91 miljarder kronor.

särskilt boende och korttidsboende finns det utförlig statistik. Uppgifterna visar att antalet hemtjänsttimmar har ökat med nära 40 procent sedan år 2001 medan antalet personer i särskilt boende har minskat med 25 procent. Denna ökning respektive minskning kan i huvudsak förklaras med omvandling av så kallade servicebostäder från en biståndsbedömd boendeform till en bostad som förmedlas på den allmänna bostadsmarknaden. Därmed ingår inte längre servicebostäder i offentlig statistik. Hemtjänsten har bland annat därför ökat och eftersom den normalt sett är en mindre kostsam insats än särskilt boende är det en viktig förklaring till kostnadsutvecklingen.

För att göra en uppskattning över hur kostnaderna kommer att utvecklas framöver är det viktigt att ha den historiska utvecklingen i åtanke. Även framöver kommer äldreomsorgen att påverkas och förbättras av utvecklade metoder. Nya arbetssätt och resurser tillkommer i form av brukarmedverkan och idéburna organisationer, ny teknik som till exempel robotteknik, e-tjänster, sensorer, kameror och olika typer av sofistikerade larm kommer med all sannolikhet att påverka utvecklingen av äldreomsorgen. Även samarbetet i gränslandet mellan äldreomsorgen och hälso- och sjukvården kommer sannolikt att utvecklas till det bättre. Men sådana faktorer är dessvärre svåra att siffer-sätta i en kalkyl. Kostnadsfördelningen mellan olika åldersgrupper tas med i bedömningen. Vid en jämförelse av kostnaden för hemtjänst och särskilt boende fördelat per invånare är variationerna stora mellan kön och ålder. Kostnaderna för en nybliven pensionär är bara en bråkdel av kostnaden för en person över 95 år.

I diagram 20 (sidan 39) blir det tydligt att det större antalet äldre innebär att äldreomsorgen kommer att ta betydligt mer resurser i anspråk inom en snar framtid.

Tabell 15 • Äldreomsorgens kostnader 2012 fördelade på ålder och kön  
Kronor per invånare i respektive grupp

	Män	Kvinnor
65-74 år	9 500	9 700
75-79 år	29 100	35 700
80-84 år	60 600	85 400
85-89 år	118 100	172 400
90-94 år	214 300	299 800
95- år	379 300	475 700

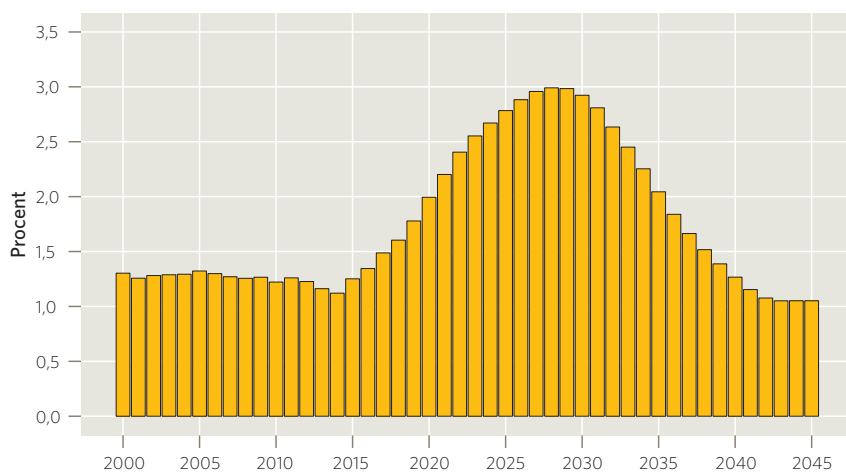
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

En vanlig uppfattning är att antalet äldre kommer att öka kraftigt för att därefter minska, men så är inte fallet. I diagram 20 framgår att den årliga ökningstakten av behoven kommer att sjunka först efter 2030, men kommer under överskådlig tid aldrig att understiga 1 procent.

De kommunala variationerna är stora. Det finns därför mycket som talar för att det går att effektivisera äldreomsorgen. Ett aggregerat sätt att visa de kommunala variationerna är att jämföra standardkostnaden i utjämnings-systemet med den faktiska kostnaden. I diagram 21 redovisas procentuell avvikelse mellan redovisad kostnad och strukturårsjusterad standardkostnad uppdelat på kommungrupper. En positiv avvikelse betyder att kommunens kostnad är högre än vad strukturen motiverar, och vice versa. Det är stor spridning, vilket indikerar att resursinsats givet struktur varierar kraftigt mellan kommunerna. Avvikelserna behöver inte bero på skillnader i effektivitet, utan kan också bero på att kommunen valt en annan ambitionsnivå än riksgenomsnittet.



Diagram 20 • Ökade behov från demografiska förändringar inom äldreomsorgen  
Femårigt glidande medelvärde, procent per år

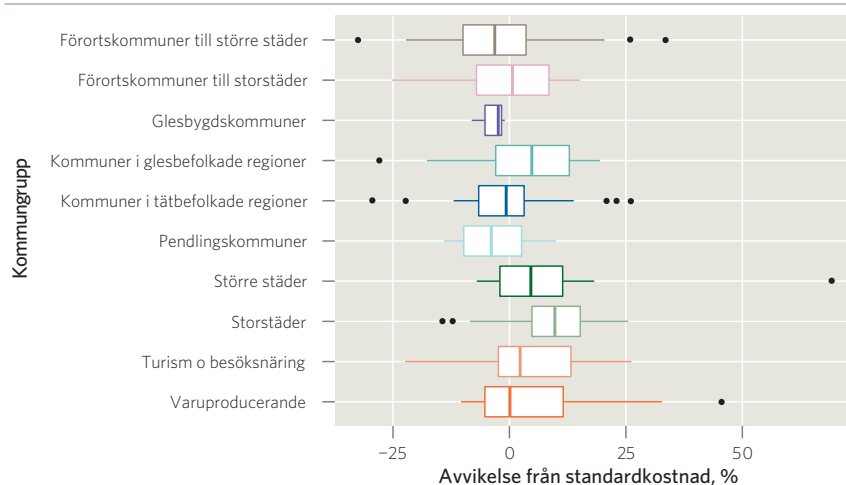


Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Under 2000-talet har demografiska behov i äldreomsorgen ökat med drygt 1 procent per år. Dessa kommer att tredubblas innan år 2030. Det kommer att ställa stora krav på äldreomsorgen och såväl anpassning som nya lösningar inom förmodligen alla kommunala verksamheter liksom i gränslandet mellan kommuner och landsting.

Diagram 21 • Avvikelse mellan redovisad kostnad och strukturårsjusterad standardkostnad, kommungrupper

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

Kanterna på rektangeln visar avviken från standardkostnad för de kommuner som ligger mellan 25:e och 75:e percentilerna, dvs. den mittre halvan av kommunerna. De tunna strecken som strålar ut från rektangelarna representerar vidden av de övriga kommunerna. Yttermåtten är alltså ett mått på hur stor spridningen är bland alla kommuner. Ett undantag görs dock för enskilda värden som avviker extremt mycket från kommunkollektivet, vilka markeras som prickar. (Som extremvärden bedöms här värden som ligger mer än 1,5 rektangel utanför medianen, det vertikala strecket i rektangeln.)

Som vi konstaterat är skillnaderna *mellan* kommunerna stora, men även mellan enheter *inom* en kommun är skillnaderna stora. Det gäller att lyfta fram de enheter som gått före för att främja den fortsatta utvecklingskraften och innovationsförmågan.

### ***Kraftig elevminskning i gymnasieskolan kräver anpassning***

De demografiska svängningarna inom skolverksamheterna har varit stora under hela 2000-talet. Behoven inom gymnasieskolan ökade kraftigt i och med inträdet av den rekordstora barnkullen från början av 1990-talet. Grundskolan har haft motsatt utveckling med färre elever varje år och minskade behov från 2002 till 2011. Därefter har även de börjat öka.

Gymnasieskolan befinner sig nu i demografikurvans brantaste nedförsläp i modern tid. Det handlar om en kraftig minskning av personer i åldersgruppen 16–19 år; från toppnivån 2009 kommer den gruppen att minska med 20 procent fram till 2016.

**Så här har vi räknat**

Beräkningarna vad gäller skatteunderlag och prisutveckling bygger på den bedömning som presenteras i det samhällsekonomiska kapitlet. Kommunernas resultat för 2013 är enligt det preliminära bokslutet som SCB publicerade i mars. För 2015 räknar vi med att de förslag som regeringen aviserade i vårpropositionen också träder i kraft. Åren 2016–2017 antas de generella statsbidragen öka i takt med den trendmässiga utvecklingen. Detta kräver nya beslut av riksdagen och historiska erfarenheter talar för att ökade bidrag är sannolika. För åren 2014 och 2015 har vi gjort en prognos för hur vi tror kostnadsutvecklingen kommer att gestalta sig. Samma löneutveckling antas för de anställda i kommunerna som för resten av arbetsmarknaden. Beräkningarna för åren 2016–2017 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnadsvolymen ökar i takt med demografi och en historiskt skattad trend.

Vi har inte räknat med några ytterligare återbetalningar av tidigare inbetalda premier från AFA Försäkring för 2014 eller 2015. Resultatet blir nära 4 miljarder bättre om 2004 års inbetalda premier återbetalas.

Intäkterna från skatter och bidrag ökar mindre än genomsnittligt 2014 men relativt låga prisökningar medför att de reala tillskotten ändå blir hyfsade. Nästa år växer intäkterna kraftigare i löpande priser men då tar prisutvecklingen fart, vilket medför att reala intäkter ökar något mindre. Under kalkylperioden 2016–2017 beräknas kostnaderna och statsbidragen öka i takt med historisk trend.

Minskade behov innebär att verksamheten måste anpassas. För gymnasieskolorna innebär färre elever att resurserna minskar och konkurrensen om elever hårdnar. Omställningsprocessen kommer att se olika ut i olika kommuner beroende dels på hur stor egen organisation kommunen har, dels hur många elever som går i friskola och hur många som väljer det framöver. Även fristående huvudmän kommer att påverkas av det demografiska rekordfallet, då 25 procent av gymnasieeleverna i nuläget väljer en alternativ utförare.

**Kommunernas ekonomi de närmaste åren**

I regeringens ekonomiska vårproposition finns aviseringar om satsningar på främst skolan. Den tidigare aviserade minskningen av statsbidragen till följd av den nya gymnasieformen kvarstår från år 2016. För att göra en rimlig prognos för kostnadsvolymen behövs antaganden om storleken på statsbidrag och förändrade skattesatser. Vi antar att statsbidragen räknas upp med 2 procent realt per år under kalkylåren 2016–2017.

**Vår prognos för åren 2014 och 2015**

Skatteunderlaget ökar måttligt i år, med 3,4 procent. Låga prisökningar medför att den reala intäktsökningen ändå blir relativt stark. Nästa år väntas det underliggande skatteunderlaget öka mycket starkt, men inga generella tillskott aviserades i regeringens vårproposition, vilket innebär att intäktsförstärkningen från skatteintäkter och generella statsbidrag dämpas. De specialdestinerade statsbidragen beräknas däremot öka kraftigt år 2015, främst till följd av olika riktade satsningar på förskolan och skolan.

Kommunernas kostnader ökar i år med vad som krävs av ökade demografiska behov och historisk trendmässig utveckling. Ökningen av de demografiska behoven har fördubblats jämfört med genomsnittet de senaste tio åren och uppgår nu till 1 procent per år. I år ökar både kostnader och statsbidrag för flyktningmottagning till följd av ökad tillströmning och förändrad ersättningsmodell. Vi räknar med att reformer som aviserats inom skolan genomförs nästa år, vilket innebär ökade riktade statsbidrag och motsvarande ökad kostnadsvolym.

**Vår kalkyl för åren 2016 och 2017**

I vår kalkyl för åren 2016–2017 antar vi, baserat på en historisk utveckling, att de generella statsbidragen årligen ökar i takt med en skattad trend på 2 pro-

Tabell 16 • Nyckeltal för kommunernas ekonomi  
Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2013	2014	2015	2016	2017
Medelskattesats, nivå i % (exkl. Gotland)	20,55	20,59*	20,59	20,57	20,65
Skatteintäkter o generella statsbidrag, LP	3,9	3,5	4,0	5,0	5,2
Skatteintäkter o generella statsbidrag, FP	1,7	1,3	1,2	1,9	1,9
Verksamhetens kostnader, LP	3,3	3,8	4,6	4,9	5,3
Verksamhetens kostnader, FP	1,1	1,5	1,8	1,8	2,0
Implicit prisindex (PKV)	2,2	2,2	2,8	3,0	3,2

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

\*Inklusive skatteväxlingar 2014 för hemsjukvård och färdtjänst, +1 öre på skattesatsen.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

cent utöver ökade löner och priser. Detta innebär ett antagande om att riksdagen år 2017 har tillfört ytterligare drygt 6,6 miljarder kronor jämfört med vårpropositionen för 2014.

Tabell 17 • Skatteintäkter och generella statsbidrag, nivå samt tillskott  
Miljarder kronor

	Prognos		Kalkyl	
	2014	2015	2016	2017
Skatter o generella statsbidrag	472,1	490,8	515,1	542,0
varav uppräknade statsbidrag			3,1	6,6
varav höjd skatt			-0,3	1,4

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Under kalkylperioden beräknas intäkterna från statsbidrag öka med 2 procent. Det förutsätter nya beslut från riksdagen men historiska erfarenheter talar för att ökade bidrag är sannolika. Utöver de generella statsbidragen antas även de specialdestinerade statsbidragen öka i takt med kostnaderna, vilket år 2017 innebär ytterligare 0,9 miljarder kronor i statliga tillskott utöver de som redovisas i tabellen.

Kommunernas kostnader utvecklas enligt trend och demografiskt betingade behov under kalkylperioden. Antalet barn i grundskoleåldern och äldre över 75 år ökar kraftigt och står också för den största behovsökningen.

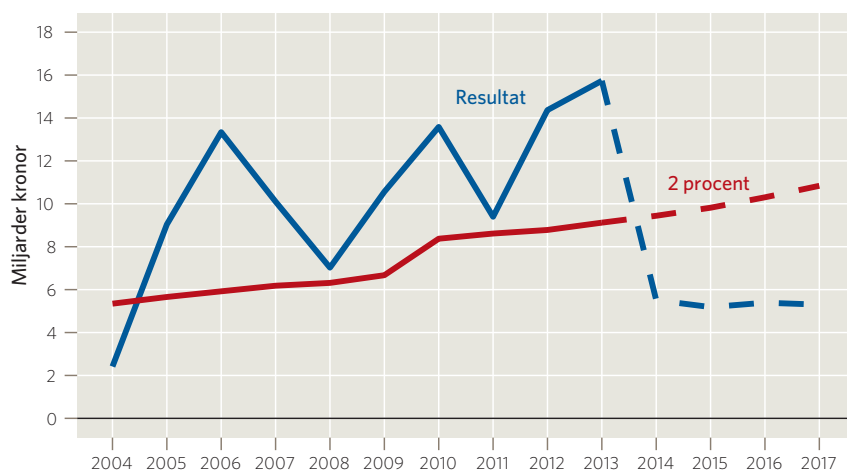
Tabell 18 • Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring  
Bidrag i procentenheter, fasta priser

	Utfall			Prognos		Kalkyl
	02-05	06-09	10-13	2014	2015	2016-2017
Demografiska behov	0,4	0,5	0,5	1,0	1,1	1,4
Övrigt	0,3	0,9	0,8	0,5	0,7	0,5
<b>Total volymförändring</b>	<b>0,7</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	<b>1,5</b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

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

Diagram 22 • Kommunernas resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar  
Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Med stora engångstillskott från AFA Försäkring även 2013 blev kommunernas resultat nära 16 miljarder, vilket motsvarade 3,5 procent av skatter och statsbidrag. I år väntas resultatet minska kraftigt och motsvara drygt 1 procent av skatter och statsbidrag.

Med ökade behov och uteblivna tillfälliga tillskott faller resultaten kraftigt i kommunerna i år. Från ett resultat som motsvarade 3,5 procent av skatter och bidrag 2013 minskar det till 1,2 procent, eller 5,5 miljarder kronor 2014. Det innebär att många kommuner har små marginaler i år och det kommer troligt-

vis innebära att betydligt fler än under de senaste åren kommer att ha underskott när året är slut.

Det finns i år en möjlighet för de kommuner som reserverat medel i resultatutjämningsreserv (RUR) att använda dessa. Enligt regelverket ska det i lågkonjunktur vara möjligt att utnyttja reserverade medel. Lågkonjunktur kan definieras som att det underliggande skatteunderlaget utvecklas i lägre takt än ett tioårigt genomsnitt. Den genomsnittliga skatteunderlagsutvecklingen de senaste tio åren har varit 3,9 procent och i år är den underliggande ökningen enligt prognosen 3,8. I bokslutet 2013 har 52 kommuner avsatt medel till resultatutjämningsreserver på sammanlagt 3,5 miljarder kronor.<sup>8</sup>

I kalkylperioden räknar vi med att kommunernas resultat ska motsvara 1 procent av skatter och generella statsbidrag. Med uppräknade statsbidrag och kostnader som följer av demografiska behov och historisk trend krävs skattehöjningar på 6 öre 2017 jämfört med 2014. Utan uppräknade statsbidrag krävs istället skattehöjningar med 34 öre 2017.

---

8. Enligt enkätsvar planerar 21 kommuner av 205 svarande att disponera medel från RUR under 2014. Ytterligare 37 kommuner anger att läget är osäker medan 147 säger att de inte kommer att disponera medel 2014. Inför 2015 anger endast 6 kommuner att de planerar att disponera medel från RUR och 66 anger att det i dagsläget är osäkert medan 131 kommuner säger nej.

## Landstingens ekonomi

En växande befolkning och förändringar mellan åldersgrupper tar allt mer resurser i anspråk. Omfattande investeringar leder dessutom till ökade avskrivningar och finansiella kostnader som kräver mer utrymme i driftbudgetarna. Detta är viktiga förklaringar till varför alla utom tre landsting höjt skatten under de senaste tre åren. Förra året redovisade landstingen underskott med knappt 2 miljarder kronor, vilket är långt ifrån vad som motsvaras av god ekonomisk hushållning. Rensat för tillfälliga poster ser det dock bättre ut. Trots en stark skatteunderlagstillväxt de kommande åren får många landsting svårt att nå resultatnivåer som är långsiktigt hållbara.

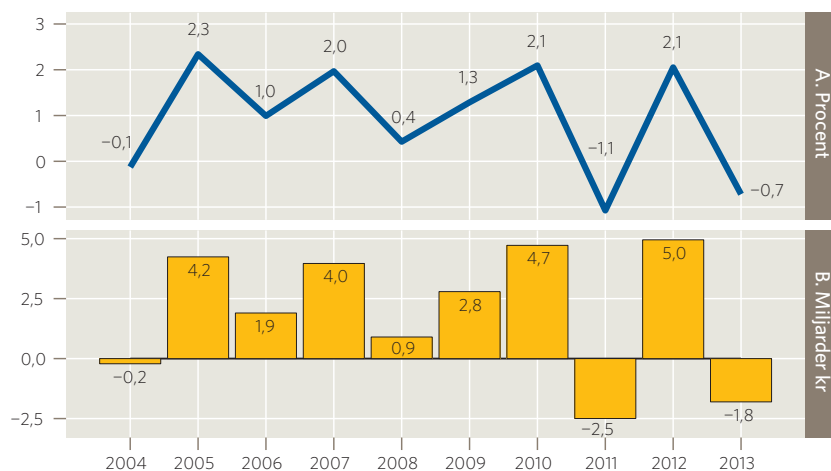
### Resultatet påverkas av tillfälliga poster

Landstingens budgeterade plusresultat för 2013 förvandlades till ett betydande underskott (diagram 23 på sidan 44). Precis som 2011 är förklaringen en sänkning av diskonteringsräntan för pensioner, RIPS-räntan, vilket gav en engångskostnad på drygt 8 miljarder kronor, givet den så kallade blandmodellen för pensioner. Denna typ av kostnad påverkar dock inte likviditeten. Alla landsting utom ett bedömer att RIPS-effekten inte behöver återställas i sina balanskravsutredningar. Intäkterna förbättrades under året med en engångsåterbetalning av premier från AFA Försäkring på sammanlagt nära 3 miljarder. Dessa pengar har bara i ringa utsträckning använts till verksamhet. Rensat för tillfälliga poster har landstingen sammantaget redovisat överskott sedan 2005.

Nästan varannat landsting såg sig tvunget att höja skatten inför 2013. Många landsting genomförde sedan tidigare påbörjade organisationsförändringar i syfte att effektivisera verksamheten. I vissa landsting lades breda sparbetning ut och i andra gjordes besparingar inom specifika verksamheter eller processer. På många håll har det varit svårt att hämta hem besparingar inom hälso- och sjukvården trots betydande förändringsarbeten. Förklaringarna är flera. Det finns fortsatt stora problem med att bemanna vården med egen personal på många håll. Vissa landsting har genomfört massiva satsningar för att kapa

Den sänkta RIPS-räntan gav en engångskostnad på drygt 8 miljarder kronor 2013, givet den så kallade blandmodellen. Dessutom återbetalade AFA Försäkring avgifter på nära 3 miljarder 2013. Rensat för dessa tillfälliga poster, på sammantaget minus 5,6 miljarder, uppgick resultatet till 3,8 miljarder. Rensat för tillfälliga poster har landstingen redovisat plusresultat sedan 2005.

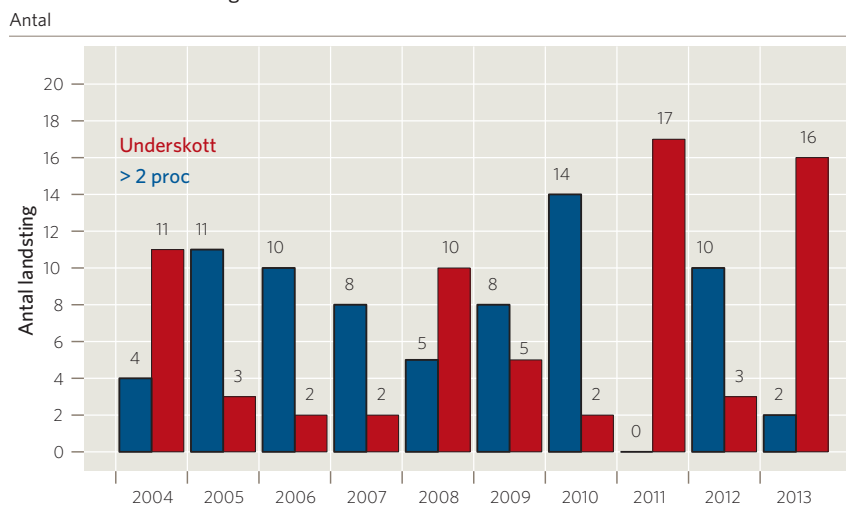
Diagram 23 • Landstingens resultat före extraordinära poster  
Miljarder kronor respektive procent av skatter och generella statsbidrag



Källa: Statistiska centralbyrån.

vårdköerna, ibland genom att köpa vård från andra landsting. Sammantaget har dock landstingen tillsammans år 2013 klarat att hålla igen på kostnaderna relativt väl och nettokostnaderna blev i nivå med budget. I fasta priser ökade kostnaderna med 2,3 procent rensat för skatteväxlingar, vilket är något mer än ökningen året innan (diagram 30 på sidan 50).

Diagram 24 • Antal landsting med underskott samt med resultat som motsvarar minst 2 procent av skatter och statsbidrag



Källa: Statistiska centralbyrån.

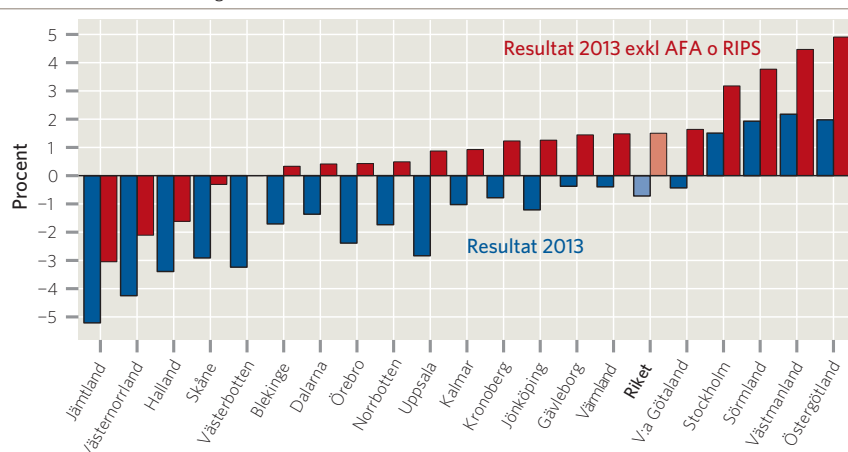
Varje år är det alltid några landsting som inte klarar överskott, även när förutsättningarna är goda. Det kan handla om förlopad kostnadskontroll, handlingsplaner som inte fått genomslag eller större vårdproduktion än vad som förutsetts. Den sänkta RIPS-räntan fick stor påverkan på landstingens resultat 2013 och endast två landsting klarade ett resultat på minst 2 procent av skatter och bidrag. Exklusive tillfälliga poster, RIPS och AFA, klarade 16 landsting plusresultat men bara 4 landsting klarade överskott med mer än 2 procent av skatter och bidrag.

Hela sexton landsting redovisade underskott 2013, vilket till stor del förklaras av den sänkta RIPS-räntan (diagram 24). Exklusive tillfälliga poster uppgick antalet landsting med underskott till fyra (diagram 25). Dessa fyra landsting redovisade även underskott 2012 när vi räknar bort återbetalningen från AFA Försäkring. Men i övrigt varierar den ekonomiska situationen i de olika landstingen betydligt.

Region Skåne har, trots underskottet 2013, låga kostnader relativt andra landsting och en kostnadsutveckling som är under kontroll. Skattesatsen var

också den lägsta i landet. Även Halland har relativt låga kostnader och låg skattesats men kostnader som ökade snabbare än väntat 2013. Jämtland och Västernorrland har höga kostnader relativt andra landsting och relativt hög skattesats. Dessa landsting har beslutat om besparingsprogram som visat sig vara svåra att genomföra.

Diagram 25 • Landstingens resultat 2013 samt resultat rensat för tillfälliga poster  
Procent av skatter och bidrag



Resultaten förbättras när AFA och RIPS exkluderas. AFA påverkar landstingens resultat positivt med nära 3 miljarder och RIPS påverkar resultatet negativt med 8 miljarder. Exklusive tillfälliga poster klarade sexton landsting plusresultat.

Anm.: Diagrammet visar samtliga landsting med pensionskostnad enligt blandmodellen. Östergötland, Jönköping och Region Skåne redovisar dock enligt fullfonderingsmodellen. Resultaten för dessa tre landsting uppgick 2013 till 6,4, 3,2 respektive -7,0 procent av skatter och bidrag räknat på detta sätt. Region Skåne redovisar till skillnad från de övriga fullfonderarna hela effekten av den sänkta RIPS-räntan i resultaträkningen. Stockholms och Västra Götalands resultat redovisas för koncernen.

Källa: Statistiska centralbyrån.

## Det ekonomiska läget i ett bredare perspektiv

De senare årens tillfälliga poster skymmer lätt sikten för hur det egentligen är ställt med ekonomin i landstingen. Landstingen har därför själva tagit fram en analysmodell där man med hjälp av ett antal nyckeltal får ett bredare perspektiv på det ekonomiska läget. I analysmodellen finns nivåer för såväl mål som golv (det vill säga icke önskvärda nivåer) och med hjälp av modellen analyseras både den kortsiktiga handlingsberedskapen och den långsiktiga kapaciteten.

I det följande ges en beskrivning av analysmodellen och hur den kan användas på enskilda landsting. Analysen görs på koncernnivå. Modellen är även användbar vid bedömning av det ekonomiska läget för sektorn som helhet. Den påminner oss exempelvis om behovet av fortsatt starka resultat för att skapa utrymme för investeringar och för att inte ytterligare försämra soliditeten.

Vid jämförelser är det viktigt att förhålla sig till utvecklingen i landstingssektorn som helhet men även analysera huruvida den egna nivån är bra eller dålig. Ett landsting kan till exempel ha det starkaste resultatet jämfört med andra landsting men ändå redovisa ett negativt resultat. Det är inte heller självklart att det är bättre att ha ett resultat på plus 6 procent istället för 2 procent. I analysen används därför mål- och golvnivåer för alla indikatorer.

Den kortsiktiga beredskapen beskrivs med indikatorerna:

- justerad skattesats<sup>9</sup>
- resultat
- kassalikviditet
- nettokostnadsutveckling per invånare

Medan den långsiktiga kapaciteten speglas av:

- justerad skattesats
- soliditet
- skattefinansieringsgrad av investeringar<sup>10</sup>
- relativ nettokostnadsutveckling

Justerad skattesats är en viktig indikator både ur ett kort och ur ett långt perspektiv. En jämförelsevis låg skattesats innebär för ett landsting en möjlighet att stärka intäktssidan genom att höja skatten. Relativ nettokostnadsutveckling ska besvara frågan om kostnaderna på längre sikt ryms inom intäktsutvecklingen. Detta nyckeltal beräknas som den egna nettokostnadsutvecklingen i relation till real utveckling av rikets skatteunderlag justerat för landstingets befolkningsutveckling och beräknas som ett genomsnitt för de senaste fem åren.

Det är också viktigt att relatera kortsiktiga och långsiktiga indikatorer till varandra. Ett dåligt resultat ett enskilt år är betydligt mer oroväckande i ett landsting med en svag soliditet än i ett landsting med en stark soliditet. På samma sätt behöver en hög skattefinansieringsgrad av investeringar inte betyda att landstinget har en god långsiktig kapacitet om den beror på ett efterfatt investeringsbehov eller på en stadigt minskande befolkning. Tillsammans med en stark soliditet och en hög kassalikviditet är det dock en bra indikation på en god långsiktig kapacitet.

### Den finansiella ställningen i några landsting

Landstingens finansiella ställning skiljer sig åt en hel del. Vi har valt att belysa läget i tre landsting, Östergötland, Skåne och Stockholm, som illustrerar dessa skillnader och särdrag.

Östergötland är ett landsting som under en lång tid har haft en jämförelsevis stark ekonomi, genom att säkerställa goda ekonomiska resultat och fullt ut avsätta medel till pensionskulden. Denna strategi, som genomförts med låg skattesats, har inneburit att landstinget har en jämförelsevis mycket god soliditet och likviditet. Det är dock viktigt att notera att trots att Östergötland har den bästa soliditeten inom landstingssektorn så är den negativ.

Den goda likviditeten innebär att landstinget kan finansiera sina pågående och planerade stora fastighetsinvesteringar utan lån trots en låg »skattefinansieringsgrad av investeringar«. Detta är möjligt då Östergötland har haft historiskt goda ekonomiska resultat som medger egenfinansiering. Den höga investeringsnivån innebär dock ökade avskrivningskostnader. Det var bland annat för att möta den högre avskrivningsnivån som landstinget beslutade höja skatten år 2013.

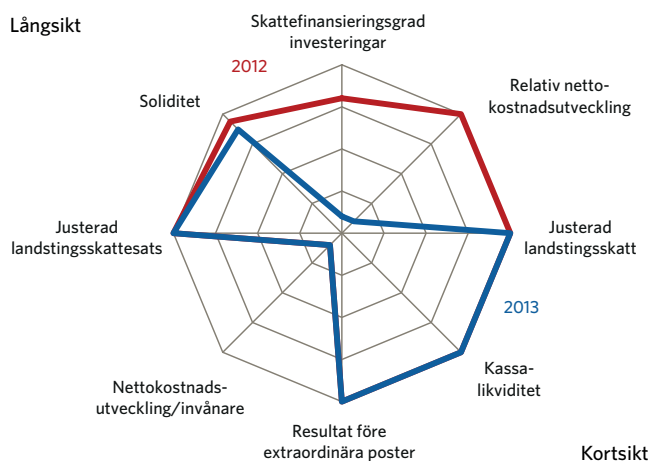
Den relativt höga nettokostnadsutvecklingen under senare år och under 2013 beror på medvetna och planerade satsningar. Ett observandum är dock att takten i kostnadsutvecklingen behöver dämpas under de kommande åren om den ska kunna inrymmas inom nuvarande finansieringsnivå.

9. Skattesatsen justerad för landstingens specifika uppdrag.

10. Skattefinansieringsgraden av investeringarna - beskriver hur stor del av landstingets nettoinvesteringar som kan finansieras med skatteintäkter när löpande driften är finansierad. 100 procent innebär att samtliga investeringar kan finansieras med skatteintäkter. Under 100 procent tvingas landstinget låna eller minska sina likvida medel. Över 100 procent kan landstinget amortera skulder eller öka likvida medel.



Diagram 26 • Kortsiktig handlingsberedskap och långsiktig kapacitet Landstinget i Östergötland 2012 och 2013  
Rescaling 0-1



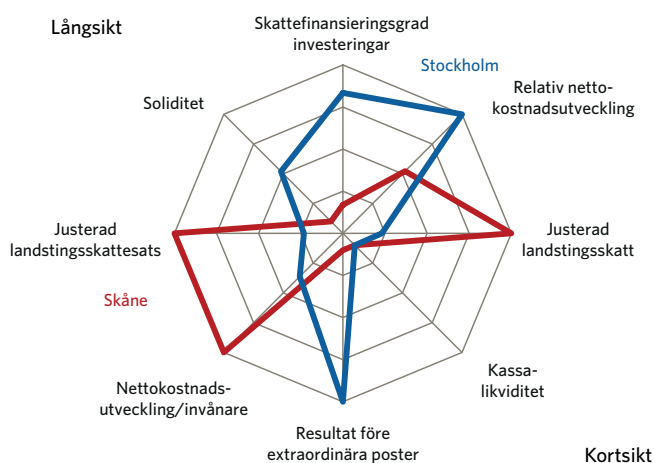
Östergötland har ett starkt finansiellt läge, vilket visas i diagrammet då de upptar en stor del av ytan. Medvetna satsningar och ett stort investeringsbehov försvagar den finansiella ställningen mellan åren. Östergötland har dock tagit höjd för detta genom åren och klarar sina investeringar utan upplåning.

Anm.: För att kunna jämföra olika storheter i ett och samma diagram används här rescalingmetoden. Denna metod standardiserar alla variabler på en skala där maxvärdet blir 1 och minivärdet 0. Metoden minskar betydelsen av extremvärden och drar isär närliggande värden.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Stockholm läns landsting och Region Skåne utgör nästan varandras motsatser. Region Skåne har en relativt svag finansiell ställning med svaga resultat, låg soliditet och en låg kassalikviditet samtidigt med den lägsta skatten av alla landsting. För Stockholm gäller motsatsen då de har en hög skattesats, goda resultat, en hög soliditet relativt andra landsting och en god skattefinansieringsgrad av sina investeringar (diagram 27). Framförallt för Stockholm men även för Skåne gäller att kontinuerliga investeringar inom kollektivtrafiken under en lång tid inneburit en påfrestning på den finansiella ställningen.

Diagram 27 • Kortsiktig handlingsberedskap och långsiktig kapacitet i Stockholms läns landsting och i Region Skåne, utfall 2013  
Rescaling 0-1



En högre skattesats i Stockholm kräver en starkare finansiell ställning i jämförelse med Region Skåne eftersom det kan vara svårare att motivera skatthöjningar.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Motsatserna Skåne och Stockholm kan symbolisera två helt skilda finansiella strategier för att möta investeringstrycket. En hög skattesats påverkar såväl den kortsiktiga som den långsiktiga beredskapen, vilket kräver en långsiktig planering och en stark finansiell ställning i övrig. (Det är värt att notera att Stockholms skattenivå relativt övriga landsting faktiskt har minskat i takt med att flera andra landsting har höjt skatten.) Det är också viktigt att sätta skattefinansieringsgraden av investeringar i ljuset av den investeringstakt landstinget står inför framöver. Stora investeringsbehov och en ökande befolkning kräver vidare en högre resultatnivå och god kostnadskontroll.

## Skatter är den viktigaste intäktskällan

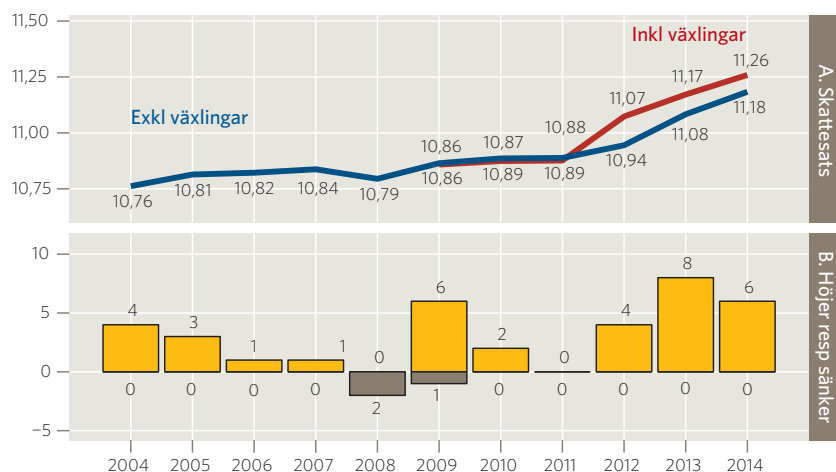
Landstingens verksamheter finansieras till största delen av skatteintäkter, drygt 70 procent. Dess utveckling bestäms av skatteunderlagets utveckling och skattesatsen. Under de senaste tio åren har den underliggande skatteunderlagsutvecklingen i genomsnitt varit närmare 4 procent. Rensat för ökade löner och priser i landstingen uppgår ökningen till 1,6 procent. Dessutom har skatten höjts motsvarande 42 öre på medelutdebiteringen under de senaste tio åren.

Detta innebär att de totala skatteintäkterna, exklusive regleringar mot skatteunderlaget och skatteväxlingar, har ökat med cirka 4,4 procent om året. I fasta priser motsvarar det en ökning med drygt 2 procent.

Den ökade medelskattesatsen har i genomsnitt bidragit med en tillväxt av skatteintäkterna motsvarande 0,5 procent om året. Annorlunda uttryckt, närmare 12 procent av de ökade skatteintäkterna förklaras av höjda skatter. Under de senaste tre åren har alla utom tre landsting höjt skatten. Det finns flera skäl till detta. Ambitionshöjningar inom både hälso- och sjukvård samt kollektivtrafik måste finansieras och statsbidragen, justerade för ökade löner och priser, har minskat under de senaste åren. Med en ökande befolkning följer också ökade behov. Och behoven växer snabbare än skatteunderlaget.

Diagram 28 • Medelskattesats och antal skatteförändrare  
Procent och antal landsting

Medelskattesatsen har ökat med 42 öre under de senaste tio åren (exklusive skatteväxlingar). I början av 2000-talet höjde många skatten för att komma till rätta med obalanser i den egna ekonomin. Inför 2008 såg det bra ut varför två landsting valde att sänka skatten. När samhällsekonomin försämrades i samband med oron på de finansiella marknaderna 2008 ökade antalet landsting som valde att höja skatten. Det tillfälliga konjunkturstödet höll tillbaka antalet skattehöjare. Antalet har istället ökat i takt med att statsbidragen till landstingen minskat i fasta priser i slutet av perioden.



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

## Statsbidragens utveckling och planeringsförutsättningar

Landstingen är i sin budgetprocess beroende av tidig information om intäkternas utveckling. Den näst största intäktsposten i landstingens resultaträkning består av statsbidrag, cirka 20 procent. Att göra en prognos över statsbidragens utveckling enskilda år är svårt. Statsbidragen är inte kopplade till någon automatisk uppräknings utan beslutas av riksdagen och höjs när det statsfinansiella läget så medger och staten bedömer att resursbehov finns. Det innebär att statliga tillskott tillkommer oregelbundet men sett över längre tid har de kontinuerligt ökat. Det är också viktigt konstatera att med de flesta nya statsbidrag följer också nya och utökade uppgifter.

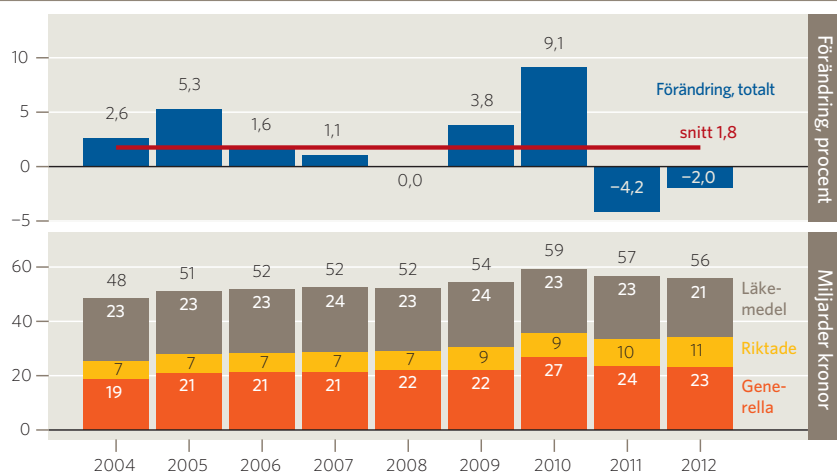
De generella statsbidragen kan öka som en följd av finansieringsprincipen, det vill säga när landstingen påförs ett nytt uppdrag. De kan också öka som en följd av att staten ser ett behov inom välfärdssektorn. Generella statsbidrag är inte avsedda för någon förbestämmd verksamhet eller uppdrag utan är liksom skatteintäkterna föremål för politiska prioriteringar lokalt och regionalt.

Riktade, även kallade specialdestinerade statsbidrag, avser däremot att finansiera ett bestämt ändamål eller uppdrag och redovisas med andra verksamhetsanknutna intäkter. Bidragen är ofta tidsbegränsade och beslut om bidragen fattas vanligtvis för ett år i taget. Det gör det svårt för huvudmännen att hitta effektiva och långsiktigt hållbara lösningar.

Med många statsbidrag följer en detaljerad kravlista. Dessutom sker uppföljningen av statsbidragen på olika sätt, vilket innebär att omfattande administrativa resurser behöver läggas på uppföljningen. Villkoren i statsbidragen är också sällan lokalt anpassade, vilket för det enskilda landstinget kan innebära att statsbidraget inte riktigt passar in i den övriga styrningen mot goda resultat. Att säga nej till statsbidrag kan dock vara svårt av flera skäl.

Diagram 29 • Generella och specialdestinerade statsbidrag

Miljarder kronor i 2012 års priser och procentuell utveckling



Anm.: Generella statsbidrag har justerats för regleringar mot skatteunderlaget.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

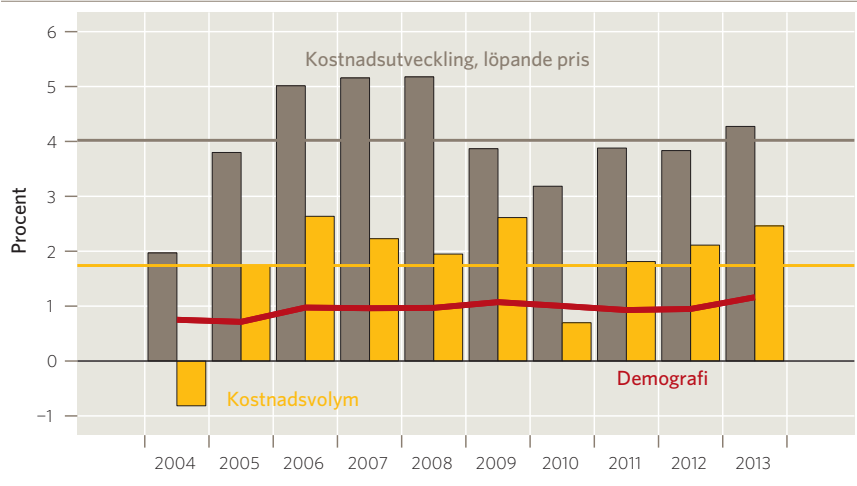
Statsbidragen till landstingen har ökat med sammanlagt 1,8 procent per år i fasta priser under perioden 2004–2012. Med utökade statsbidrag kommer oftast nya uppgifter. Justeras statsbidragen för förändrat uppdrag har de endast ökat med 0,2 procent per år. Samtidigt har befolkningen ökat med 0,6 procent under perioden, vilket innebär att statsbidragen per invånare, justerat för utökad uppdrag, minskat med 0,4 procent.

## Kostnadsutvecklingens delar

Landstingens kostnader har i genomsnitt ökat med drygt 4 procent per år under en tioårsperiod. Rensat för pris- och löneökningar har kostnaderna årligen ökat med i genomsnitt närmare 2 procent. Behoven som följer av demografiska förändringar har ökat med i genomsnitt 0,9 procent per år.

Diagram 30 • Kostnadsutveckling\* och demografiska behov

Procentuell utveckling



Kostnaderna har ökat för varje enskilt år men det skiljer mellan som minst 2 procent 2004 och som mest 5,2 procent 2008. Prisutvecklingen för landstingens kostnader består till största del av löneökningar och har som lägst varit 1,2 procent 2009 och som mest 3,2 procent år 2008. I genomsnitt har kostnaderna i fasta priser ökat med 1,7 procent. Inkluderas ytterligare några år är ökningen istället 1,9 procent.

\*Rensat för effekten av skatteväxlingar.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Landstingens kostnader varierar mellan åren. Åren 2004 och 2010 är speciella då externa kriser ligger bakom kostnadsutvecklingen. År 2004 handlade det om kraftiga nedjusteringar av intäktsutvecklingen, både skatter och statsbidrag. År 2010 handlade det om finanskrisen. När effekterna började bli kända drog många landsting i nödbromsen, vilket fick full effekt 2010 då kostnaderna endast ökade med 0,7 procent, alltså mindre än vad som krävs för att kompensera för demografi.

Bland verksamheterna är det kollektivtrafiken som särskilt utmärker sig. Här har kostnaderna ökat dubbelt så snabbt som kostnaderna för samtliga verksamheter. Av SKL:s rapport *Vad förklarar kollektivtrafikens snabba kostnadsökning* framgår att kostnadsökningen framförallt beror på ökat utbud tillsammans med stigande faktorpriser. Tågtrafik är förhållandevis dyr jämfört med busstrafik och en viktig förklaring är att utbudet av tågtrafik procentuellt sett ökat avsevärt mer än bussutbudet. Resterande kostnadsökning beror i huvudsak på standardförbättring av fordon när det gäller miljö och tillgänglighet, men även ökad trängsel i trafiken, nya avtalstyper och ekonomiska konsekvenser av uppsagda avtal har spelat roll.

## Utmaningar och förutsättningar framöver

### Fortsatt hög investeringsnivå väntas i landstingen

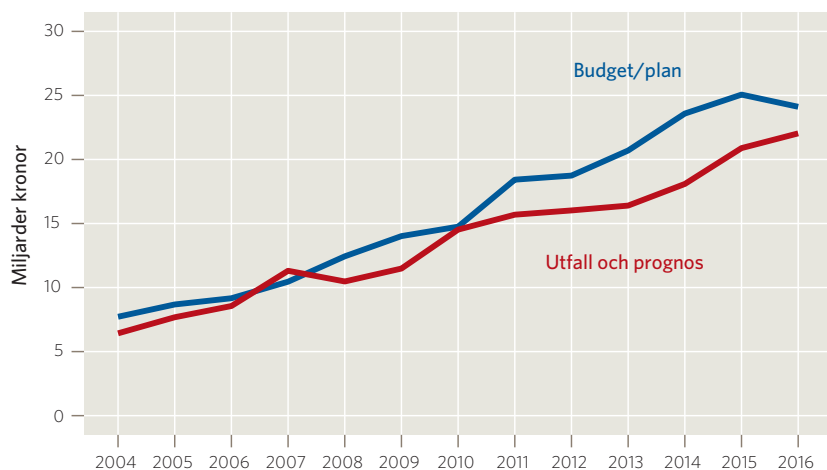
Landstingens investeringar har mer än fördubblats de senaste tio åren. Många sjukhus byggdes under 1960- och 1970-talen när hälso- och sjukvården expanderade kraftigt. Därför pågår nu på många håll en generationsväxling av sjukvårdens lokaler. Lokaler anpassas till utvecklad medicinsk teknik. I samband med om- eller nybyggnationer satsar man i ökad utsträckning på enkelrum, vilket innebär större lokalytor som kostar mer.

Även centraliseringen av högspecialiserad vård kräver nya investeringar.

Ökningen har varit störst i landsting med universitetssjukhus. Det gäller även framöver. I exempelvis Stockholm, Skåne och Uppsala finns nu stora nybyggnadsprojekt som sträcker sig flera år in i framtiden.

Diagram 31 • Landstingens investeringar

Miljarder kronor, löpande priser



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Investeringarna har mer än fördubblats under de senaste tio åren. Under 2013 genomfördes cirka 80 procent av budgeterade investeringar, vilket är en något lägre andel jämfört med tidigare år. Landstingens budget och planer för de kommande åren indikerar fortsatt ökade investeringar. Vi bedömer det som sannolikt att investeringarna fortsätter att öka även om det blir svårt att genomföra alla projekt.

Många landsting lyckas inte genomföra alla investeringar man budgeterat och planerat för (diagram 31). Inom sjukvården menar många att det råder brist på resurser. Planering på verksamhetsnivå såväl som central projektledning och upphandling, kräver kunskaper och personalresurser. I ett läge där det är svårt att rekrytera specialutbildad sjukvårdspersonal kan det vara svårt att släppa till resurser för byggplanering. Flera landsting menar att den interna planeringsprocessen ofta tar längre tid än planerat och att det finns utrymme för effektivare planeringsprocesser. Nyinvesteringar i form av ombyggnader kräver att pågående verksamhet störs så lite som möjligt. Teknisk problematik, såsom integrerade IT-lösningar, gör också att projekteringstiden förlängs. Inom kollektivtrafiken råkar nästan alla trafikinvesteringar ut för överklaganden av detaljplaner, utdragna upphandlingsprocesser samt försenade leveranser. För de närmaste åren tror vi därför inte på någon betydande uppsnabbning av investeringarnas genomförande.

På lite längre sikt finns vanligtvis inga konkreta planer eller beskrivningar. Men vi bedömer ändå att det är rimligt att tro att investeringarna fortsätter att vara höga under ett antal år framåt.

### Förklaringar till kostnadsökningar i sjukvården

Landstingens kostnader för hälso- och sjukvård ökar årligen med i genomsnitt cirka 2 procent, utöver ökade löner och priser. De två vanligaste förklaringarna är att vi blir fler och äldre samt att nya behandlingsmöjligheter inom vården driver kostnaderna. Nya behandlingsmöjligheter kan vara antingen dyrare, till exempel en ny läkemedelsterapi mot cancer, eller billigare, en ny skonsam operationsmetod. Båda kan leda till stigande kostnader. Den förra för att kostnaderna per vårdtillfälle ökar, den andra för att fler patienter kan komma ifråga för operation. Som prognosmakare är det viktigt att bilda sig en uppfattning om den framtida kostnadsutvecklingen och närmare studera drivkrafterna bakom de ständiga förändringsprocesserna inom vården. Vi gör

#### KPP-databasen

För den slutna somatiska vården finns unika möjligheter att faktiskt mäta kostnaderna och deras utveckling. Många sjukhus beräknar själva vad varje vårdtillfälle kostar i den slutna somatiska vården och SKL ansvarar för och förvaltar den centrala KPP-databasen. Det finns ett gemensamt regelverk som definierar hur kostnaderna ska fördelas etc. Genom att använda detta material kan vi få en uppfattning av hur kostnaderna faktiskt utvecklats på en mer detaljerad nivå. Det är möjligt att gå tillbaka till 2008 för att få fram en jämförbar utveckling. Det mest aktuella året i databasen är 2012. I jämförelsen inkluderar vi de sjukhus som lämnade data till SKL:s KPP-databas båda dessa år; 7 regionsjukhus och 27 läns- och länsdelssjukhus. Vi redovisar detta i form av sjukhusvårdstillfällen.

detta genom att analysera utvecklingen i den slutna somatiska vården, som utgör drygt 30 procent av landstingens totala kostnader för hälso- och sjukvård. Utvecklingen i den somatiska öppenvården, vars kostnader utgör nästan 25 procent, beskrivs kortfattat i faktarutan »Mer avancerad öppenvård«.

### *Ökade kostnader per vårdtillfälle i den slutna somatiska vården...*

Nya behandlingsmetoder och möjligheter att behandla sjukdomstillstånd gör det nödvändigt att ständigt se över hur vården bedrivs och organiseras. För den slutna somatiska vården har de nya medicinska framstegen inneburit att vissa behandlingar blivit dyrare. Samtidigt har det varit möjligt att korta vårdtiderna. Det har också varit möjligt att flytta ut delar av vården till den billigare öppenvården. Men hur har då utvecklingen sett ut i realiteten?

Svaren ges utifrån vår population inom den specialiserade somatiska vården med 34 sjukhus. Mellan 2008 och 2012 ökade antalet vårdtillfällen med 4 procent samtidigt som kostnaderna ökade med 5 procent i fasta priser. Det innebär att kostnaden per vårdtillfälle har ökat med 1 procent under perioden, alltså med cirka 0,25 procent per år. Vid en första anblick kan vi därmed slå fast att produktiviteten minskat med 0,25 procent om året. Men då drar vi en alltför förhastad slutsats. För under samma period har ett genomsnittligt vårdtillfälle i den slutna vården blivit något mer komplicerat för varje år. Detta som en följd av att enklare vård har flyttats från den slutna somatiska vården till den öppna vården (se faktarutan »Mer avancerad öppenvård«). Vi vet också att vården uppvisar betydligt bättre behandlingsresultat inom många områden under samma period, mer om detta längre fram (diagram 32). Med hänsyn till att den slutna vården blivit både mer högspecialiserad och att kvaliteten förbättrats kan produktiviteten i stället snarare ha ökat.

### *...men minskande vårdtider har hållit tillbaka kostnadsökningen*

Trots att den slutna somatiska vården har blivit mer komplicerad samtidigt som kvaliteten har ökat mellan åren 2008 och 2012 har de faktiska kostnaderna per vårdtillfälle endast ökat med 1 procent på fyra år. En viktig förklaring till att kostnaderna inte ökat med mer än så är de kortare vårdtiderna, med minus 5 procent i genomsnitt.

Tabell 19 • Genomsnittliga vårdtider och kostnader per vårdtillfälle, 2012 års priser, 2008 och 2012 samt förändring

Antal dagar, kronor och procentuell förändring

Åldersintervall	Dagar 2008	Dagar 2012	Föränd- ring, %	Kostnad 2008	Kostnad 2012	Föränd- ring, %
0-34	3,2	3,1	-2	41 500	43 400	+4
35-61	3,9	3,7	-5	49 400	49 600	0
62-76	5,5	5,2	-5	58 800	59 100	0
77-	7,0	6,5	-6	53 500	52 300	-2
Genomsnitt	4,9	4,7	-5	50 700	51 100	+1

Anm.: Samtliga vårdtillfällen 2008 sorterades efter patienternas ålder och delades in i fyra lika stora åldersgrupper efter antal vårdtillfällen.

Källa: KPP-databasen, Sveriges Kommuner och Landsting.

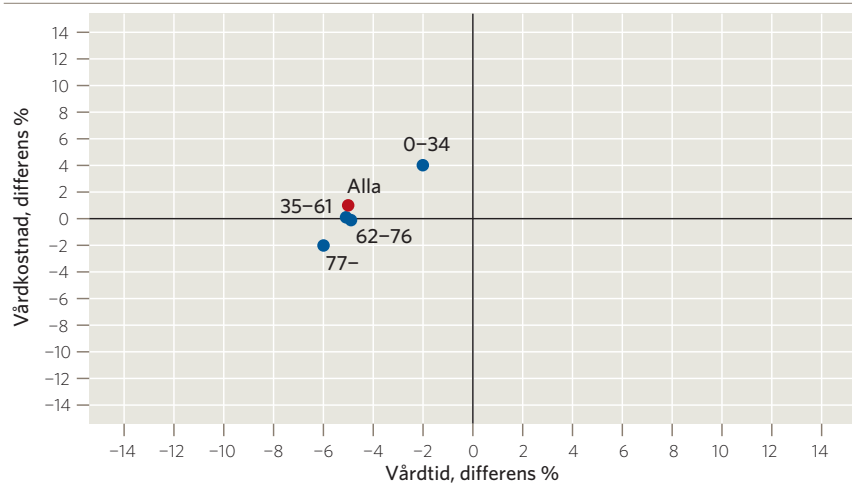
Den äldsta åldersgruppen har de längsta vårdtiderna medan kostnaden per vårdtillfälle är högst för den näst äldsta åldersgruppen. Vårdtiderna kortades mest för den äldsta åldersgruppen samtidigt som kostnaderna minskade för denna åldersgrupp.

På en övergripande nivå finns ett närmast linjärt samband mellan minskade vårdtider och förändrade kostnader. I diagram 32 ser man hur de genomsnittliga vårdtiderna minskat med 6 procent för den äldsta kvartilen samtidigt som kostnaderna per vårdtillfälle minskat med 2 procent. För den yngsta kvartilen har de genomsnittliga vårdtiderna minskat med bara 2 procent och här har

kostnaderna istället ökat med 4 procent per vårdtillfälle. Detta indikerar att vården både blir dyrare och billigare.

Diagram 32 • Sluten somatisk vård, utveckling av kostnader per vårdtillfälle (fasta priser) och genomsnittlig vårdtid 2008–2012

Procent



Källa: KPP-databasen, Sveriges Kommuner och Landsting.

De genomsnittliga vårdtiderna har kortats för samtliga åldersgrupper. Minskningen är störst för den äldsta åldersgruppen, där även kostnaden minskade.

En förklaring är att kostnaden för själva behandlingen ökar men att den kortare vårdtiden i sig leder till lägre kostnader. När vi delar upp materialet efter hur många vård dagar patienterna är inskrivna ser vi att den genomsnittliga kostnaden faktiskt ökar med i genomsnitt 4 procent per vård dag. Detta indikerar att färre vård dagar i genomsnitt sparat kostnader motsvarande cirka 3 procent.

Nästa steg är att studera utvecklingen inom några kostnadstunga diagnoser. Utvecklingen för områdena hjärtinfarkt, stroke, höftfrakturer och förlösningar beskrivs kortfattat nedan.

### Hjärtinfarkt

Hjärtinfarkt är fortfarande den vanligaste dödsorsaken i Sverige, men dödligheten har påtagligt minskat mellan 2008 och 2012. Förklaringarna är att blodproppshämmande behandling sätts in i större utsträckning, patienter som har behov av öppnande av kranskärl får snabbare tillgång till detta och att behandlingen av öppnande av kranskärl sker snabbare idag. Därtill ökar antalet patienter som kranskärlsröntgas. (Källa: Swedeheart.) Kostnaderna per vårdtillfälle för hjärtinfarkt har minskat med 2 procent på fyra år. Här ser vi också att medelvårdtiderna minskat betydligt.

### Stroke

Stroke är den tredje vanligaste dödsorsaken efter hjärtinfarkt och cancer. Strokevården har förbättrats i många avseenden mellan 2008 och 2012. Andelen som får vård på strokeenhet fortsätter att öka. Akut behandling för att återställa blodflödet till hjärnan med hjälp av blodförtunnande läkemedel fortsätter öka, bland annat med hjälp av trombolyslarm och snabbare omhändertagande vid ankomsten till sjukhuset. Metoder för att förhindra återinsjuknande har förbättrats och förbättringar har även skett när det gäller insatser för hur patienterna klarar sitt dagliga liv efter en stroke. (Källa: Riks-Stroke.) Mellan 2008 och 2012 ökade kostnaderna för ett genomsnittligt vård-



tillfälle med 4 procent i fasta priser samtidigt som vårdtiden minskat med 4 procent.

### Höftfraktur

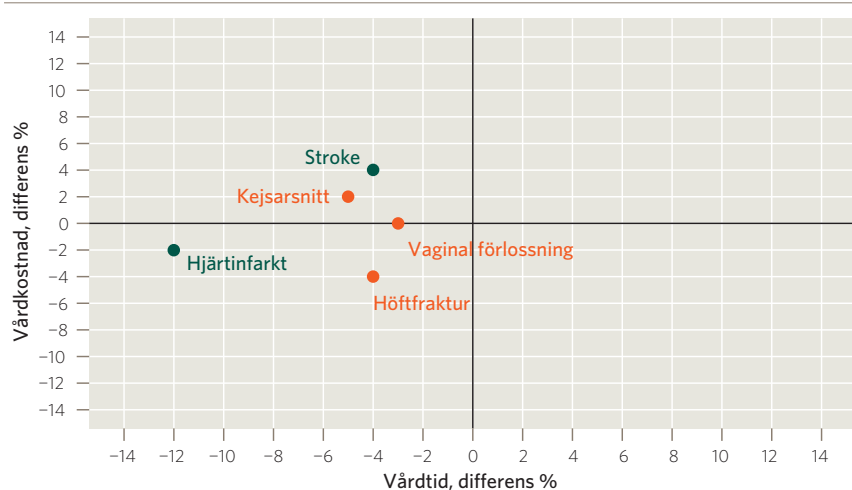
Det är främst äldre som ramlat omkull som drabbas av höftfrakturer. Många patienter spikas eller skruvas men allt fler patienter får en höftprotes inopererad, vilket innebär en fördyrning men samtidigt förbättras funktionaliteten. Väntetiderna från ankomst till sjukhus till operation har minskat från över 30 timmar 2007 till 21 timmar 2012, vilket sannolikt bidragit till lägre kostnader för vårdtillfället eftersom en snabb tillgång till operation bidrar till ett snabbare tillfrisknande. (Källa: Rikshöft.) Vi ser att kostnaderna för vårdtillfället minskat med 4 procent på fyra år och medelvårdtiden har också den minskat med 4 procent.

### Förlossningar

Av naturliga skäl har relativt lite hänt när det gäller förlossningar. Medelåldern bland mammorna var i princip densamma år 2008 som 2012, cirka 30 år. Men andelen gravida med övervikt och fetma har fortsatt att öka. Drygt 25 procent av samtliga mödrar hade övervikt och närmare 13 procent fetma år 2011. Moderns vikt är direkt kopplad till barnets vikt. Stora barn ökar risken för långdragna förlossningar och förlossningsskador. (Källa: Medicinska födelseregistret.) Medelvårdtiden vid förlossningar uppgår till mindre än tre dagar och medelvårdtiden minskade något mindre än för många andra behandlingar. Här har inte kostnaderna per vårdtillfälle minskat alls.

Andelen kejsarsnitt var 17 procent, varav hälften planerade och hälften akuta. När vi delar upp materialet på vaginala förlossningar och förlossning med kejsarsnitt framträder en delvis annan bild. Medelvårdtiden vid kejsarsnitt har minskat med 5 procent och kostnaderna per vårdtillfälle har ökat med 2 procent.

Diagram 33 • Utvalda diagnoser, utveckling av kostnader per vårdtillfälle i fasta priser och genomsnittlig vårdtid samt kvalitet 2008–2012  
Procent



För alla dessa diagnoser har vårdtiderna förkortats, kostnaderna per vårdtillfälle har dessutom minskat för diagnoserna hjärtinfarkt och höftfrakturer.

Anm.: I diagrammet är respektive diagnos färglagd. Grönt indikerar en förbättring av vårdens kvalitet under den studerade perioden. Orange indikerar att det är svårt att avgöra om vårdens kvalitet förändrats under perioden.

Källa: KPP-databasen, Sveriges Kommuner och Landsting.



### Mer avancerad öppenvård

Den medicintekniska utvecklingen och nya behandlingsmetoder har gjort det möjligt att flytta ut mindre avancerad vård från den slutna somatiska vården till öppenvården.

Utifrån de sjukhus som fanns i KPP-databasen 2008 har kostnaderna i den öppna somatiska vården ökat betydligt mer i jämförelse med kostnaderna per vårdtillfälle i den somatiska slutenvården. I öppenvården har kostnaderna i fasta priser ökat med nästan 12 procent, samtidigt som antalet besök och polikliniska behandlingar har

ökat något. Störst har kostnadsökningen varit inom dagkirurgin med 40 procent. Även för dagmedicin och dagendoskopi (där kroppens håligheter undersöks med kamera) konstateras en stor kostnadsökning, med drygt 20 procent. Av tabell 20 framgår att den relativa vårdtyngden inom den somatiska öppenvården ökat kraftigt och med närmare 50 procent för dagkirurgin. Det betyder att inom den somatiska öppenvården har de avancerade kirurgiska ingreppen ökat.

Tabell 20 • Förändring av vårdtyngd inom den somatiska öppenvården  
Procentuell utveckling

2008-2012	
<b>Öppenvård</b>	<b>20</b>
besök	13
dagendoskopi	30
dagkirurgi	46
dagmedicin	32

Vårdtyngden ökade med 20 procent på fyra år inom den somatiska öppenvården. Störst var ökningen inom dagkirurgin.

*Anm.:* Vårdtyngden mäts som antal DRG-poäng per behandling inom den öppna vården.

*Källa:* KPP-databasen, Sveriges Kommuner och Landsting.

### Slutsatser för kostnadsökningar inom sjukvården

Den slutna somatiska vården har blivit allt mer vårdintensiv. Diagnostik och behandling sätts in snabbare och i ökad omfattning jämfört med tidigare. Vårdtiderna har blivit kortare för flertalet av alla slutenvårdens diagnosgrupper. De förkortade vårdtiderna har hållit tillbaka kostnadsutvecklingen samtidigt som kvaliteten på vården liksom vårdtyngden har ökat. I framtiden kan det emellertid bli svårt att minska vårdtiderna ytterligare. Detta betyder inte per automatik att kostnaderna kommer att öka snabbare i framtiden än vad de gör idag. Men det innebär definitivt en utmaning för vården. Trenden att föra ut den mindre högspecialiserade vården till den mindre resurskrävande öppenvården kommer att fortsätta. Det finns fortfarande betydande skillnader mellan landsting och sjukhus i vilken utsträckning vården sker inom den öppna somatiska vården i stället för inom den slutna vården.

## Landstingens ekonomi de närmaste åren

### Vår prognos för åren 2014 och 2015

Behoven från demografiska förändringar innebär kostnadsökningar på drygt 1 procent om året i landstingen. Inom kollektivtrafikområdet har kostnadsmedvetenheten ökat, men det finns ändå flera skäl till varför kollektivtrafik-kostnaderna fortsätter växa i snabb takt de närmaste åren. Införandet av trängselskatt i Göteborg 2013 har föranlett stora satsningar på kollektivtrafiken i göteborgsområdet, med effekt på kostnadsutvecklingen under flera år. Dessutom fortsätter tågtrafiken att utökas, bland annat i Region Skåne. Vi ser också fortsatt stora behov inom hälso- och sjukvården. Omfattande investeringar leder dessutom till ökade avskrivningar och finansiella kostnader som kräver mer utrymme i driftbudgetarna. Historiskt sett har kostnaderna under en konjunkturcykel ökat med ungefär 1 procent utöver effekten av demografiska förändringar.

Sex landsting valde att höja skatten för 2014 motsvarande 10 öre på medelutdebiteringen, i vissa fall för att kompensera för den negativa effekt som revideringarna i utjämningsystemet givit upphov till. Totalt budgeterade landstingen med ett resultat på drygt 1 miljard kronor 2014, vilket motsvarar 0,5 procent av skatter och bidrag. Alltså långt från de 2 procent som brukar anses vara nödvändiga för att uppnå god ekonomisk hushållning.

Flertalet landsting räknar med att besparingar i någon form är nödvändiga i år. I många fall rör det sig om både generella och riktade besparingar. Många sjukhus har underskott att återställa från tidigare år. I möjligaste mån kommer detta att lösas så att patienterna påverkas i så liten utsträckning som möjligt. Men samtidigt fortsätter vården att anpassas efter rådande kunskapsläge, vilket sannolikt innebär att vården blir allt mer resursintensiv. Det är angeläget att vården fortsätter att effektiviseras med snabbt genomflöde för att klara kostnadskontrollen.

I genomsnitt antas kostnaderna öka med 4,4 procent under 2014, vilket är i linje med landstingens egna budgetar. I fasta priser motsvarar det en ökning med drygt 2 procent givet de prisförväntningar som rådde när budgetarna sammanställdes. Idag bedöms inflationstrycket vara lägre än vad vi tidigare räknat med, vilket förhoppningsvis underlättar effektiviseringar och besparingar. Det möjliggör också en snabbare ökning av kostnaderna i fasta priser.

Det är inte endast prisen som är reviderad, även skatteintäkterna bedöms bli högre än vad landstingen själva räknat med. Dessutom har landstingsfullmäktige i Landstinget i Uppsala län beslutat att godkänna försäljningen av Ulleråkersområdet till Uppsala kommun, vilket förstärker resultatet med cirka 1,6 miljarder kronor 2014. Med dessa förutsättningar kan vi vänta oss ett sammanvägt resultat på 1,8 procent av skatter och bidrag 2014. Trots det riskerar några landsting underskott. Eventuellt kommer något eller några landsting disponera pengar ur resultatutjämningsreserven för att undvika ett negativt balanskravsresultat.

#### Så här har vi räknat

Beräkningarna vad gäller skatteunderlag och prisutveckling bygger på den bedömning som presenteras i det samhällsekonomiska kapitlet. Utfallet för 2013 bygger på det preliminära bokslutet som SCB publicerade i början av mars. För 2015 räknar vi med att de förslag som regeringen aviserade i vårpropositionen också träder i kraft. Åren 2016–2017 antas de generella statsbidragen öka i takt med den trendmässiga utvecklingen. Detta kräver nya beslut av riksdagen och historiska erfarenheter talar för att ökade bidrag är sannolika.

Någon överenskommelse mellan SKL och staten om läkemedelsbidragets storlek och inriktning för 2014 har inte tecknats. I våra beräkningar antar vi under hela perioden 2014–2017 att läkemedelsbidraget utvecklas i takt med kostnaderna.

För åren 2014 och 2015 har vi gjort en prognos för hur vi tror kostnadsutvecklingen kommer att gestalta sig. Samma löneutveckling antas för de anställda i landstingen som för resten av arbetsmarknaden. Beräkningarna för åren 2016–2017 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnadsvolymen ökar i takt med demografi och en historiskt skattad trend.

Vi har inte räknat med några ytterligare återbetalningar av tidigare inbetalda premier från AFA Försäkring för 2014 eller 2015. Resultatet blir drygt 1 miljard bättre om 2004 års inbetalda premier återbetalas.

## Kostnadsutvecklingen för läkemedel

Efter två år med kraftiga kostnadsminskningar för läkemedelsförmånen,  $-5,9$  procent 2012 och  $-1,8$  procent 2013, väntar vi fortsatt svag kostnadsutveckling kommande år. För 2014 räknar vi med en kostnadsminskning med omkring 1 procent. Statistiken för det första kvartalet visar en fortsatt minskning samtidigt som Tandvårds- och läkemedelsförmånsverkets (TLV) uppföljning av överenskommelsen om prissänkningar på äldre läkemedel mellan regeringen och Läkemedelsindustriföreningen (Lif) visar att det besparingsmål som beskrevs i överenskommelsen på cirka 400 miljoner kronor år 2014 har realiserats. Vi antar också att kvardröjande effekter av de senaste årens stora patentutgångar ger fortsatt viss kostnadspress. Även för 2015 räknar vi med en kostnadsminskning, på omkring 1 procent. Då blir visserligen effekterna av överenskommelsen mellan regeringen och Lif betydligt mindre men då väntar istället nya patentutgångar dämpa kostnadsutvecklingen. Vi har inte tagit hänsyn till effekterna av den landstingsgemensamma samverkansmodellen eller skl:s och landstingens utvecklade samarbete med TLV, vilket kommer att innebära ytterligare kostnadspress men vars omfattning är svår att bedöma idag. För åren 2016–2017 kalkylerar vi med ökningarna i storleksordningen 1,5–2,5 procent.

För rekvisitionsläkemedlen räknar vi med ökningarna på omkring 6,5 procent 2014 och 2015. Därefter räknar vi med att kostnadsökningen för rekvisitionsläkemedel kommer att stabiliseras på en årlig ökning på mellan 6–7 procent. Mycket tyder på att det under kommande år finns potential för ytterligare kostnadspress för såväl öppenvårdsläkemedel som rekvisitionsläkemedel.

**Förändringar inom läkemedelsområdet som kan dämpa kostnadsutvecklingen ytterligare**

Läkemedelsområdet fortsätter att kännetecknas av många förändringar som utgör osäkerheter i bedömningen av kostnadsutvecklingen för kommande år. Läkemedels- och apoteksutredningens (SOU 2012:75) förslag om att införa internationell referensprissättning realiserades inte, utan ersattes av en överenskommelse mellan regeringen och Lif om sänkta priser på äldre läkemedel. Prissänkningarna kommer att ske successivt de kommande åren med start 2014. TLV har i uppdrag att noggrant löpande följa prisutvecklingen i Sverige. I våra beräkningar antar vi att prissänkningarna kommer att genomföras i enlighet med överenskommelsen.

Sedan hösten 2013 har ytterligare två viktiga förändringar på läkemedelsområdet tillkommit som med stor sannolikhet kom-

mer att dämpa kostnadsutvecklingen ytterligare på några års sikt. Den ena är det samarbete som nu utvecklas mellan SKL/landstingen och TLV kring prissättning av läkemedel. Den andra är den av SKL nyligen föreslagna landstingsgemensamma samverkansmodellen om prissättning, introduktion och uppföljning av läkemedel. Effekterna på kostnaderna av dessa två faktorer har vi inte tagit hänsyn till i vår prognos eftersom de i dagsläget är alltför tidiga att bedöma.

**Landstingen och SKL inleder samverkan med TLV**

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket och SKL och landstingen inledde i höstas en fördjupad dialog för att utveckla samarbetet kring prissättning av läkemedel. TLV:s målsättning är att ge landstingen ökade möjligheter att delta i prissättningsarbetet, vilket kan leda till nya möjligheter att påverka prissättningen av läkemedel, och därmed i förlängningen kostnaderna. Ambitionen är att landstingen ska kunna påverka prissättningen både vid beslut men även över tid, till exempel i samband med förmånsbegränsning.

Ett första steg är nu, våren 2014, att genom konkreta pilotfall utforma arbetssätt där överenskommelser mellan landsting och företag kan knytas till TLV:s prövning av subventionsansökningar.

**En landstingsgemensam samverkansmodell inrättas**

Inom läkemedelsområdet har tre landstingsgemensamma aktiviteter bedrivits de senaste åren under ledning av SKL. De är:

- NLT-gruppen (gruppen för nya läkemedelsterapier).
- Projekt ELIS (effektivisering av läkemedelsupphandling i samverkan).
- Projekt Otis (ordnat införande i samverkan).

Ett arbete pågår med nästa steg för dessa aktiviteter i form av ett införande av en **landstingsgemensam samverkansmodell**. Syftet med samverkansmodellen är att sjukvårdshuvudmännen genom frivillig samordning och med gemensamma strategier fattar dels mer välgrundade och samordnade beslut runt användning av nya och mer kostsamma läkemedel, dels att landstingen uppträder mer gemensamt som starka köpare av läkemedel och därmed åstadkommer bättre läkemedelspriser. Den nu föreslagna samverkansmodellen kommer att bestå av flera huvudfunktioner där bland annat en förhandlingsdelegation på landstingens uppdrag, med förhandlingsmandat via fullmakt, kan förhandla med läkemedelsföretagen om rabatter.

Tabell 21 • Nyckeltal för landstingens ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2013	2014	2015	2016	2017
Medelskattesats, nivå i skattekronor	11,17	11,26*	11,30	11,40	11,49
Skatteintäkter o generella statsbidrag, LP	4,3**	3,9**	4,0	5,7	5,3
Skatteintäkter o generella statsbidrag, FP	2,3**	2,4**	1,8	3,0	2,5
Verksamhetens kostnader, LP	4,3**	4,4**	4,2	5,3	5,4
Verksamhetens kostnader, FP	2,3**	2,8**	2,2	2,6	2,6
LPIK <sup>o</sup>	1,9	1,5	2,1	2,6	2,7

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

\*Inklusive skatteväxling 2014 för hemsjukvård och färdtjänst, 1 öre på skattesatsen.

\*\*Rensat för effekten av skatteväxling 2013 och 2014.

<sup>o</sup>Prisindex med kvalitetsjusterade löner för landsting.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Nästa år väntas skatteunderlaget öka mycket starkt. Men inga generella tillskott aviserades i regeringens vårproposition, vilket innebär att intäktsförstärkningen från skatteintäkter och generella statsbidrag dämpas. De specialdestinerade statsbidragen beräknas minska till följd av aviserade indragningar år 2015. Informationen om indragningarna var dock knapphändiga vid prognostillfället.

Allt fler och allt äldre i kombination med ökade ambitioner inom vården, tillsammans med en fortsatt utbyggnad av kollektivtrafiken, kräver mer resurser. Hur mycket mer resurser är avhängigt av en rad olika faktorer. Är fullmäktige nöjd med omfattningen och kvaliteten på den verksamhet som medborgarna möter idag? Vilka effektiviseringsmöjligheter finns och kan landstinget sluta tillhandahålla viss verksamhet? Vad vill man göra 2015 som man inte gör idag? Allt detta måste vägas mot de intäkter som finns, möjligheten att höja skatten samt balanskravet.

Vi bedömer att den förhållandevis snabba kostnadsutvecklingen i år håller tillbaka kostnadsökningen något nästa år. För vissa landsting kommer det att bli nödvändigt att höja skatten för att klara balanskravet. En försiktig uppskattning är att medelskattesatsen ökar med motsvarande 4 öre, vilket ger ett samlat resultat på 0,6 procent av skatter och bidrag år 2015.

### Vår kalkyl för åren 2016–2017

Landstingen ansvarar för viktiga delar av det offentliga välfärdsuppdraget. Tillväxten i skatteunderlaget har inte ensamt räckt till för att finansiera utbyggnaden av hälso- och sjukvården som följer av allt fler och allt äldre invånare som dessutom förväntar sig allt bättre behandlingsresultat. Det har heller inte räckt till för att finansiera en utbyggd kollektivtrafik. Därför har staten med regelbunden oregelbundenhet skjutit till mer pengar samtidigt som landstingen själva utnyttjat möjligheten att höja skatten.

Tabell 22 ▪ Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring  
Bidrag i procentenheter, fasta priser

	Utfall			Prognos		Kalkyl
	02-05	06-09	10-13	2014	2015	16-17
Demografiska behov	0,7	1,0	1,0	1,3	1,3	1,3
Övrigt*	1,0	1,4	0,7*	1,6*	0,7	1,3
<b>Total volymförändring</b>	<b>1,7</b>	<b>2,4</b>	<b>1,7*</b>	<b>2,8*</b>	<b>2,0</b>	<b>2,6</b>
Demografi + trend	1,8	2,1	2,1	2,4	2,4	2,6

\*Rensat för effekten av skatteväxling 2012, 2013 och 2014.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

I vår kalkyl för åren 2016–2017 antar vi, baserat på en historisk utveckling, att de generella statsbidragen årligen ökar i takt med en skattad trend på 2 procent plus effekten av ökade löner och priser. Detta innebär ett antagande om att riksdagen år 2017 har tillfört ytterligare drygt 3,5 miljarder kronor jämfört med vårpropositionen för 2014.

Åren 2016–2017 växer skatteunderlaget kraftigt då det finns lediga resurser som kan utnyttjas och svensk arbetsmarknad når jämvikt. Med dessa förutsättningar utgår vi från att landstingen fortsätter att utveckla och förbättra hälso- och sjukvården. Erfarenheten visar att detta ökar kostnaderna – trots ständiga effektiviseringar – åtminstone på några års sikt. I vår kalkyl antas kostnaderna utvecklas i takt med befolkningsförändringarna samt en historiskt skattad kostnadstrend, 1 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 2,3 procent för hälso- och sjukvården. De historiska kostnadsökningarna har varit ännu snabbare inom kollektivtrafiken. Sammantaget innebär det att vi räknar med att kostnaderna ökar med 2,6 procent per år (tabell 22).

Tabell 23 ▪ Skatteintäkter och generella statsbidrag, nivå samt tillskott  
Miljarder kronor

	Prognos		Kalkyl	
	2014	2015	2016	2017
Skatter och bidrag totalt	259,5	270,0	285,5	300,6
varav uppräknade statsbidrag			1,4	3,0
varav höjd skatt		0,8	2,9	4,8

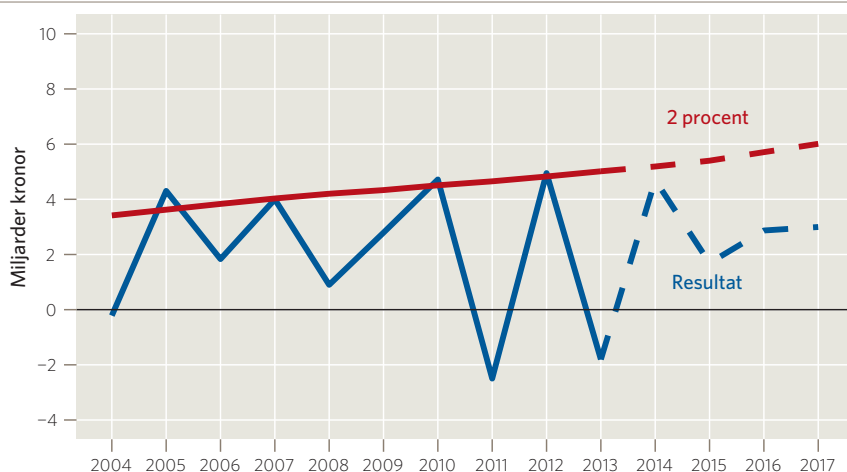
Anm.: Redovisningstekniskt förs läkemedelsbidraget till de generella statsbidragen. Överenskommelse mellan parterna saknas idag varför bidraget antas utvecklas i takt med kostnaderna. I kalkylen antas även de specialdestinerade statsbidragen öka i takt med kostnaderna, vilket år 2017 innebär ytterligare cirka 0,6 miljarder kronor i statliga tillskott utöver de som redovisas i tabellen.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

På längre sikt har hälso- och sjukvårdens kostnader ökat med cirka 1 procent utöver de demografiskt betingade resursbehoven. Ökningstakten har varit snabbare inom kollektivtrafiken. Fram till år 2017 ökar de demografiskt betingade resursbehoven kraftigt. I år ökar kostnaderna med nästan 3 procent. Nästa år räknar vi återigen med att kostnaderna ökar med 2 procent, vilket är lika med genomsnittet för perioden 2002–2013. För kalkylperioden antas kostnaderna öka i takt med demografi och trend, 2,6 procent per år.

Våra beräkningar visar att en sådan kostnadsökning endast kan ske till priset av fortsatt höjd skatt och försämrat resultat. Under åren 2016–2017 behöver medelskattesatsen öka med 19 öre bara för att klara ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag. Ytterligare skattehöjningar för att klara av målet på 2 procent framstår i detta läge inte som särskilt troliga. Läs mer i faktarutan »Känslighetskalkyler för åren 2016–2017« i Appendix.

Diagram 34 • Landstingens resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar  
Miljarder kronor



Bortsett för tillfälliga poster på minus 5,6 miljarder kronor i RIPS-effekt 2011 respektive minus 8,3 miljarder i RIPS-effekt 2013, har landstingen redovisat plusresultat sedan 2005. I år väntas ett positivt resultat på 4,7 miljarder kronor. Fram till 2017 räknar vi med betydligt lägre resultatnivåer och inget av de bortre åren är landstingen i närheten av ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

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](http://www.skl.se), välj Ämnen, Ekonomi, Sektorn i siffror.

### En sammantagen bild av kommuner och landsting

Tabell 24 • Nyckeltal för kommuner och landsting 2013–2017  
Procent och tusentals personer

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Medelskattesats, %</b>	<b>31,73</b>	<b>31,86</b>	<b>31,90</b>	<b>31,98</b>	<b>32,15</b>
kommuner, inkl Gotland	20,61	20,65	20,65	20,63	20,71
landsting*, exkl Gotland	11,17	11,26	11,30	11,40	11,49
<b>Antal sysselsatta**, tusental</b>	<b>1 071</b>	<b>1 084</b>	<b>1 098</b>	<b>1 113</b>	<b>1 131</b>
Kommuner	810	819	831	842	855
Landsting	261	265	268	271	276
<b>Volymutveckling, %</b>	<b>1,4</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>2,1</b>	<b>2,2</b>
Kommuner	1,1	1,5	1,8	1,8	2,0
Landsting	2,0	2,8	2,0	2,6	2,6

\*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 25 • Sammantagen resultaträkning 2013–2017

Miljarder kronor

	Utfall 2013	Prognos		Kalkyl	
		2014	2015	2016	2017
Verksamhetsintäkter*	173	172	181	189	199
Verksamhetskostnader	-832	-867	-906	-949	-998
Avskrivningar	-27	-28	-30	-32	-33
<b>Verksamhetens nettokostnader</b>	<b>-686</b>	<b>-724</b>	<b>-755</b>	<b>-792</b>	<b>-833</b>
Skatteintäkter	584	605	637	674	710
Generella statsbidrag o utjämning	123	126	124	127	132
Finansnetto**	-7	2	1	-1	-1
<b>Resultat före e.o. poster</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %	2,0	1,4	0,9	1,0	1,0

Anm.: Konsolidering har gjorts avseende köp mellan sektorerna.

\*Engångseffekten av återbetalning av AFA-premier ingår i verksamhetens intäkter med 11 miljarder för 2013.

\*\*Engångseffekten av RIPS-räntesänkning 2013 ingår i finansnettot med -10 miljarder kronor.

Tabell 26 • Kommunernas resultaträkning 2013–2017

Miljarder kronor

	Utfall 2013	Prognos		Kalkyl	
		2014	2015	2016	2017
Verksamhetsintäkter*	127	124	132	137	143
Verksamhetskostnader	-551	-574	-598	-626	-658
Avskrivningar	-19	-19	-20	-21	-22
<b>Verksamhetens nettokostnader</b>	<b>-443</b>	<b>-469</b>	<b>-487</b>	<b>-510</b>	<b>-537</b>
Skatteintäkter	379	392	412	435	458
Generella statsbidrag o utjämning	77	80	78	80	84
Finansnetto**	2	2	1	1	0
<b>Resultat före e.o. poster</b>	<b>16</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %	3,5	1,2	1,1	1,0	1,0

\*Engångseffekten av återbetalning av AFA-premier ingår i verksamhetens intäkter med 8 miljarder kronor för 2013.

\*\*Engångseffekten av RIPS-räntesänkning 2013 ingår i finansnettot med -2 miljarder kronor.

Tabell 27 • Landstingens resultaträkning 2013–2017

Miljarder kronor

	Utfall 2013	Prognos		Kalkyl	
		2014	2015	2016	2017
Verksamhetsintäkter*	47	49	51	54	57
Verksamhetskostnader	-282	-295	-309	-325	-342
Avskrivningar	-8	-9	-10	-11	-11
<b>Verksamhetens nettokostnader</b>	<b>-244</b>	<b>-255</b>	<b>-268</b>	<b>-282</b>	<b>-296</b>
Skatteintäkter	205	213	225	239	253
Generella statsbidrag o utjämning	46	47	45	46	48
Finansnetto**	-9	0	0	-1	-1
<b>Resultat före e.o. poster</b>	<b>-2</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %	-0,7	1,8	0,6	1,0	1,0

\*Engångseffekten av återbetalning av AFA-premier ingår i verksamhetens intäkter med 2,8 miljarder kronor år 2013.

\*\*Engångseffekten av RIPS-räntesänkning 2013 ingår i finansnettot med -8,3 miljarder kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.



### Kalkylantaganden för kommuner 2016–2017 – känslighetsanalys

För att balansera att kommunernas kostnader ökar enligt historisk trend krävs mer än intäkterna från skatteunderlagsutvecklingen. I vårakalkyler har vi räknat med ökning av statsbidragen. I tabellen nedan redovisas resultaten av fyra kalkyler för att visa på omfattningen av problematiken för åren 2016–2017. Vår prognos för 2015 är utgångspunkt för beräkningarna.

Tabell 28 • Redovisning av hur olika antaganden påverkar olika variabler 2016–2017

År	1. Resultat i % av skatter o bidrag		2. Volymutveckling,%		3. Statsbidragsökning, mdkr		4. Skattehöjning, öre	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Skattesats	Oförändrad		Oförändrad		Oförändrad		<b>37</b>	<b>30</b>
Statsbidrag	Oförändrad		Oförändrad		<b>7,7</b>	<b>6,7</b>	Oförändrad	
	(trend)		(trend)		(trend)		(trend)	
Volym	1,8	2,0	<b>-0,2</b>	<b>0,7</b>	1,8	2,0	1,8	2,0
Resultat, %	<b>0,5</b>	<b>-0,7</b>	2 %		2 %		2 %	

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

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

Trots stark skatteunderlagsutveckling 2015 och 2016 sjunker resultatet från 5,2 miljarder 2015 till 2,5 miljarder 2016 och till -3,5 miljarder 2017.

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

För att komma upp i nivå med ett resultat som motsvarar 2 procent måste kostnadsvoly-men begränsas till 0,2 procent 2016 och 0,7 procent 2017.

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

Statsbidragen måste öka med 7,7 miljarder 2016 för att nå ett resultat på 2 procent och ytterligare 6,7 miljarder 2017.

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

För att klara ett resultat på 2 procent med en genomsnittlig kostnadsvolym utan höjda statsbidrag krävs skattehöjningar på 37 öre 2016 och ytterligare 30 öre 2017.

### Kalkylantaganden för landsting 2016–2017 – känslighetsanalys

Enbart ett ökat skatteunderlag räcker inte till för att finansiera landstingens verksamheter. Utan anpassning av verksamhetsvolym eller tillskott uppstår betydande obalanser. I tabellen nedan redovisas resultaten av fyra känslighetsberäkningar för att visa på omfattningen av problematiken för åren 2016–2017. Vår prognos för 2015 är utgångspunkt för beräkningarna.

Tabell 29 • Redovisning av hur olika antaganden påverkar olika variabler 2016–2017

År	1. Resultat i % av skatter o bidrag		2. Volymutveckling, %		3. Statsbidragsökning, mdkr		4. Skattehöjning, öre	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Skattesats	Oförändrad		Oförändrad		Oförändrad		32	16
Statsbidrag	Oförändrad		Oförändrad		6,3	4,3	Oförändrad	
	Trend				Trend		Trend	
Volym	2,6	2,6	0,2	1,4	2,6	2,6	2,6	2,6
Resultat, %	-0,3	-1,5	2 %		2 %		2 %	

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

- Vilket resultat blir det med oförändrade skatter och statsbidrag och en kostnadsvolym som inkluderar ambitionshöjningar i takt med trenden, 2,6 procent om året?*  
Redan år 2016 uppgår då resultatet till -0,3 procent av skatter och bidrag och år 2017 uppgår underskottet till 1,5 procent vilket motsvarar minus 4,5 miljarder kronor.
- Vilken volymutveckling är förenlig med oförändrade skatter och statsbidrag och ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag?*  
År 2017 är volymen 3,5 procent lägre jämfört med vårt kalkylalternativ. Men 2017 räcker volymutrymmet till för att kompensera för de ökade behov som följer av befolkningsutvecklingen.
- Hur mycket måste statsbidragen höjas för att landstingen ska klara ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag givet oförändrade skatter och en kostnadsvolym som inkluderar ambitionshöjningar?*  
Redan 2016 krävs ett tillskott på 6,3 miljarder kronor och totalt under kalkylperioden krävs 10,5 miljarder kronor.
- Hur mycket måste skatten höjas för att landstingen ska klara ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag givet oförändrade statsbidrag och en kostnadsvolym som inkluderar ambitionshöjningar?*  
Redan år 2016 behöver skatten höjas med 32 öre och år 2017 med totalt 48 öre.



# Ekonomirapporten. April 2014

---

## Om kommunernas och landstingens ekonomi

är en rapportserie från Sveriges Kommuner och Landsting som kommer ut två gånger per år. I den behandlar vi det ekonomiska nuläget och utvecklingen i kommuner och landsting. Kalkylerna i den här utgåvan sträcker sig till år 2017.

Vi är nu inne i en period där vår sektor har att hantera stora demografiska förändringar, inte minst inom skola, äldreomsorg och hälso- och sjukvård. I denna upplaga gör vi därför fördjupade analyser för några av dessa områden, där vi försöker lära av historien för att bättre skildra utvecklingen kommande år. Utöver demografiska förändringar har vi nu några år med höga investeringsnivåer som medför ökade kostnader. Vi räknar med att sektorns resultat kommer att bli ett överskott på cirka 10 miljarder kronor 2014, vilket motsvarar 1,4 procent som andel av skatter och bidrag. Resultatnivån minskar sedan successivt. För att nå ett resultat på drygt 8 miljarder år 2017, vilket motsvarar 1 procent av skatter och bidrag, krävs att skatten höjs med 29 öre och att statsbidragsnivån är 11 miljarder högre jämfört med idag.

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

*Ekonomirapporten. Om kommunernas och landstingens ekonomi – april 2014* kan beställas från förbundets förlag, telefon 08-452 75 50 eller e-post [publikationer@sklfs.se](mailto:publikationer@sklfs.se). Priset är 100 kronor exklusive moms och porto.

Rapporten kan även hämtas från Sveriges Kommuner och Landstings webbplats: [www.skl.se](http://www.skl.se). Där finns även en engelsk version av sammanfattningen.

Beställ eller ladda ned på [www.skl.se/publikationer](http://www.skl.se/publikationer) eller på telefon 08-452 75 50.

Pris 100 kr exkl. moms och porto.

ISBN 978-91-7585-067-2

ISSN 1653-0853