

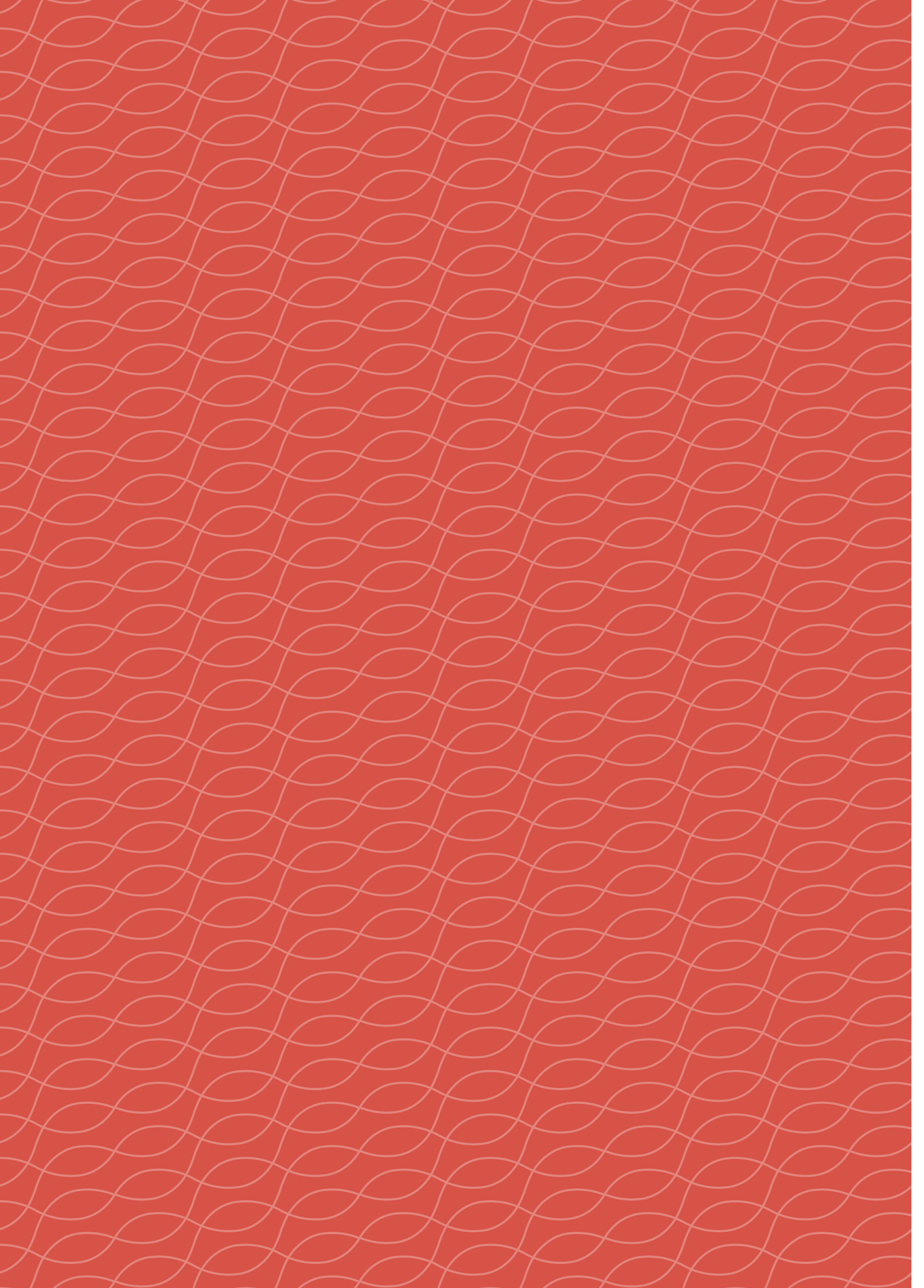


Ekonomirapporten, december 2018

OM KOMMUNERNAS OCH LANDSTINGENS EKONOMI



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Ekonomirapporten, december 2018

OM KOMMUNERNAS OCH LANDSTINGENS EKONOMI



Redaktörer

Niclas Johansson tfn 08-452 77 64

Nils Mårtensson tfn 08-452 78 86

Annika Wallenskog tfn 08-452 77 46

Upplysningar om innehållet:

Anders Brunstedt tfn 08-452 78 19 (samhällsekonomi, makroprognos)

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

Tor Hatlevoll tfn 08-452 79 69 (förlängt arbetsliv)

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

Fredrik Holmström tfn 08-452 78 17 (resursfördelning inom kommunerna)

Niclas Johansson tfn 08-452 77 64 (alternativa intäktskällor)

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

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

Nils Mårtensson tfn 08-452 78 86 (förlängt arbetsliv, digitalisering)

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

Sophia Olofsson tfn 08-452 77 37 (förlängt arbetsliv)

Anna Pegelow tfn 08-452 74 95 (digitalisering, nyttorealisering)

Agneta Rönn tfn 08-452 79 97 (välfärdens utveckling och finansiering)

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

Siv Stjernborg tfn 08-452 77 51 (förlängt arbetsliv)

Bodil Umegård tfn 08-452 74 96 (förlängt arbetsliv)

© Sveriges Kommuner och Landsting

1:a upplagan, december 2018

ISBN 978-91-7585-545-5

ISSN 1653-0853

Omslagsillustration Jan Olsson Form & illustration AB

Grafisk form och produktion Elisabet Jonsson

Diagram Jonathan Fransson, Elisabet Jonsson

Tryck Linköpings Tryckeri AB

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

Typsnitt Chronicle och Whitney.

Förord

Ekonomirapporten belyser landstingens, regionernas 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 12 december. De sträcker sig fram till år 2022.

Under lång tid har ekonomer varnat för en kommande period med besvärlig demografisk utveckling. I denna rapport beskrivs olika tecken som tyder på att denna period har inletts, men också hur detta har motverkats av en stark tillväxt i den svenska ekonomin. Vi ger också en bild av vad som händer framöver när nu allt tyder på att vi passerat toppen av högkonjunkturen och en svagare tillväxt väntas framöver.

Därutöver beskrivs och analyseras en rad andra utmaningar, bland annat kraftigt ökande kostnader för landstingens läkemedelsförmån och hur olika statliga åtgärder driver på sektorns kostnader inom ett flertal områden.

I ett separat kapitel diskuteras hur sektorns utmaningar kan hanteras genom olika åtgärder. Kan verksamheterna effektiviseras genom användande av ny teknik? Kan samarbetet med staten förbättras? Behövs nya intäktskällor? Behöver vi arbeta längre?

På vår webbplats skl.se kan du hitta ett urval underlag från våra rapporter på sidan **Sektorn i siffror**. Presentationer med diagram över kostnader och intäkter finns att ladda ned.

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

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

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

Stockholm i december 2018

Niclas Johansson

Sektionschef,

Avdelningen för ekonomi och styrning

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

5	Sammanfattning
11	1. Samhällsekonomi
11	Den svenska konjunkturavmattningen är här
12	Global tillväxt växlar ner
15	Högre ränteläge i Sverige runt hörnet
16	Byggboomen förbi - bostadsbyggandet sjunker
16	Motståndskraften vilar nu på inhemsk konsumtion
17	Långsam uppgång i arbetslösheten 2019
18	Något högre löneökningar kommande år
19	Försvagning av det offentliga sparandet
22	Skatteunderlagsprognosen blickar framåt från en konjunkturtopp
25	2. Kommunernas ekonomi
25	Sämre 2018 och 2019
29	Starkt resultat 2017
31	Kommunernas ekonomi fram till 2022
38	Finansieringsgapet kräver effektiviseringar
39	3. Landstings och regioners ekonomi
39	Ett fortsatt ansträngt ekonomiskt läge
41	Resultaten faller från redan låg nivå
41	Kostnaderna har ökat snabbt i hälso- och sjukvården
48	Det har varit några händelserika år för kollektivtrafiken
49	Landstings och regioners ekonomi på några års sikt - 2022
53	4. Hur kan utmaningarna mötas?
53	Bättre förutsättningar för välfärdens utveckling och finansiering
56	Digitalisering
60	Förlängt arbetsliv
63	Behöver kommuner, landsting och regioner nya intäktskällor?
69	Appendix

Sammanfattning

Sedan länge har ekonomer varnat för den tid som nu har inletts. Under 1990-talet började det stå klart att den demografiska utvecklingen kommer att ställa höga krav på välfärden från 2015 och framåt. Hittills har dessa varningar inte resulterat i den försvagning av ekonomin som förutspåtts. För kommunsektorns del beror det främst på den snabba ökningen av intäkter som kommunerna, landstingen och regionerna haft. Det reala skatteunderlaget har ökat nästan dubbelt så snabbt per år sedan 2007, jämfört med åren 2000 fram till 2007. Men kommande period bjuder på betydligt sämre förutsättningar.

Utifrån vår samhällsekonomiska bedömning och ett antagande om att kostnaderna i sektorn ökar i takt med de demografiska kraven, det vill säga en oförändrad personaltäthet, uppstår ett gap mellan intäkter och kostnader motsvarande 43 miljarder kronor fram till 2022. Det baseras på ett sammantaget resultat på 1 procent som andel av skatter och statsbidrag, vilket ligger under målet för god ekonomisk hushållning. Flera företrädare från olika partier har uttalat en vilja att öka statsbidragen. Om vi i Sverige skulle ha ett system med värdesäkrade statsbidrag, skulle dessa öka med 17,5 miljarder kronor fram till år 2022. Resterande 25,5 miljarder skulle kommunsektorn i så fall ändå få ansvara för, om inte staten skulle skjuta till ytterligare medel. Det innebär omfattande effektiviseringsbehov och ändrade sätt att bedriva verksamheten i sektorn, en utveckling som redan påbörjats.

Lång period av tillväxt och starkt ökande skatteunderlag

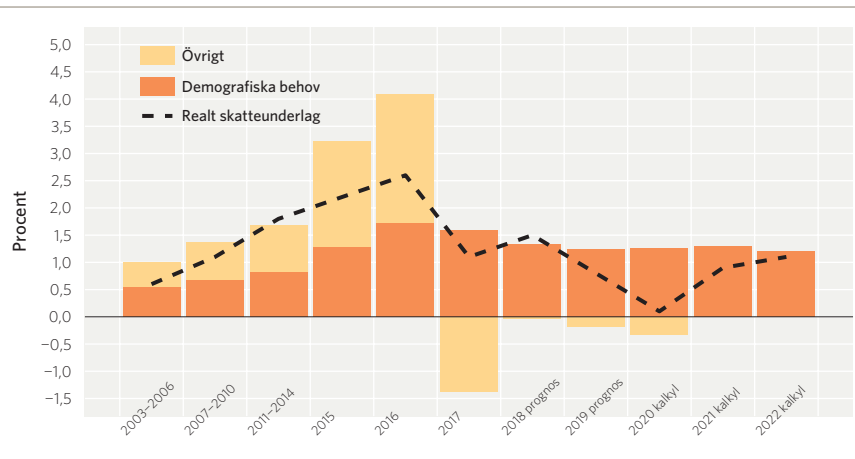
Nu närmar vi oss slutet på den starka tillväxt som lett till högkonjunktur. Vi bedömer att toppen på högkonjunkturen nu har passerats, även om arbetsmarknaden fortsatt är stark. Ekonomin har drivits av en stark internationell tillväxt som tillsammans med en försvagad krona påverkat svensk exportsektor positivt. Det kraftigt ökande bostadsbyggandet har också varit en stark injektion i den svenska ekonomin. Tecknen är många på att en försvagning av ekonomin är i antågande. Den globala tillväxten håller på att växla ned till ett långsammare tempo, och byggandet har gått in i en betydligt långsammare fas. Vi räknar med att BNP kommer att öka med 1,0 procent 2019 och 1,2 procent 2020. Den viktigaste faktorn för kommunernas och landstingens skatteintäkter, nämligen utvecklingen av arbetade timmar, ser ut att vara svag kommande år.

Skälet till den långa perioden av starka skatteintäkter är inte bara återhämtningen efter finanskrisen i sig. Sysselsättningen har ökat snabbare än under tidigare konjunkturuppgångar. Både arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad är uppe i de högsta nivåerna sedan före 1990-talskrisen. Det har haft en positiv inverkan på skatteintäkterna. Möjligen har också arbetskraftsbristen blivit mindre än vad som annars skulle ha varit fallet med hänsyn till att behovsökningen från det demografiska trycket redan är påtagligt, inte minst inom hälso- och sjukvården. Att nivån nu är så pass hög gör att det kan vara svårt att ytterligare höja arbetskraftsutbudet.

Tillväxten har också haft en positiv inverkan på de offentliga finanserna, som visat överskott från 2015. Våra beräkningar indikerar att det offentliga sparandet år 2020 behöver förstärkas med cirka en halv procent av BNP, knappt 30 miljarder kronor, om nivån för överskottsmålet för offentliga sektorn ska uppnås. Kalkylerna beaktar den budget för 2019 som riksdagen beslutade om den 12 december.

Bilden visar hur mycket bruttokostnader i fasta priser ökat och hur stor del av dessa som antas bero på förändringar i befolkningen. Den orangea delen av staplarna avser förändringar som beror på demografin och den gula delen kostnadsökningar, respektive minskningar som kommer av annat. Under 2015 och 2016 ökade övriga kostnader kraftigt, för att minska perioden därefter. Anledningen är den stora flyktinginvandringen under 2015. Dessa kostnader har ersatts av staten. Asylsökande ingår inte i befolkningen innan de fått uppehållstillstånd. För perioden kommande år gör vi beräkningen att kostnaderna endast kommer att öka i takt med demografin. Vilket skulle vara ett tredebrott jämfört med perioden från 1980-talet, om det sker.

Diagram 1 • Ökning av kostnader i fasta priser och reallt skatteunderlag
Årlig procentuell förändring



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Svag ekonomi i landsting och regioner

Trycket har hittills varit mest påtagligt inom hälso- och sjukvården. Det har märkts på flera sätt. Låga ekonomiska resultat i landsting och regioner som under de senaste tio åren i genomsnitt inte ens kommit upp till 1 procent som andel av skatter och statsbidrag, trots att alla landsting och regioner utom Stockholms läns landsting genomfört en eller flera skattehöjningar dessa år. En omfattande personalbrist, som till viss del lösts genom att hyra

in personal, något som landstingen och regionerna ständigt arbetar för att hålla tillbaka. Trots fler anställda, samtidigt som man inom hälso- och sjukvården ständigt arbetar med att effektivisera verksamheten, har personalbristen gett upphov till att väntetiderna ökat. Mellan 2008 och 2012 kortades medelvårdtiderna inom slutenvården med 10 procent. Denna utveckling har sedan avtagit; successivt behandlas allt fler patienter i öppenvård. Det är endast de mest sjuka patienterna som skrivs in i slutenvården, vilket påverkat vårdtyngden uppåt. Trots dessa effektiviseringar har kostnaderna i löpande priser inom hälso- och sjukvården ökat med 4,2 procent per år sedan 2012. I fasta priser är ökningen cirka 2 procent per år.

I och med att landstingen och regionerna, i alla län utom tre, nu ansvarar för hela kollektivtrafiken är det dessa som nu också ansvarar för nästan hela finansieringen. Kostnaderna för kollektivtrafik har ökat med 75 procent i fasta priser sedan 2006. Det beror bland annat på ökat utbud, mer spårbunden trafik och ökade miljö- och tillgänglighetskrav.

Den växande befolkningen, nya vårdmetoder och moderniseringsbehov gör att landstingens och regionernas investeringar ökar rejält. Under perioden 2018 till 2021 finns investeringsplaner på sammantaget 166 miljarder kronor.

Kommande år ligger det demografiska trycket kvar på en hög nivå. Om kostnaderna ökar i takt med demografin till 2022 skulle landstingen och regionerna behöva genomföra åtgärder så som nya arbetssätt och arbetsmetoder, motsvarande drygt 12 miljarder, utan höjda statsbidrag.

Kommunernas ekonomi - från stark till svag

Även kommunerna har fått känna på det demografiska trycket, hittills främst från barn och unga men ännu inte så mycket från den åldrande befolkningen. Detta syns bland annat genom omfattande investeringar i förskolor, skolor, VA-anläggningar med mera. Den stora grupp människor som föddes strax efter andra världskriget är nu 73 år eller yngre och det är först om några år som de kommer att ha mer omfattande behov av äldreomsorg.

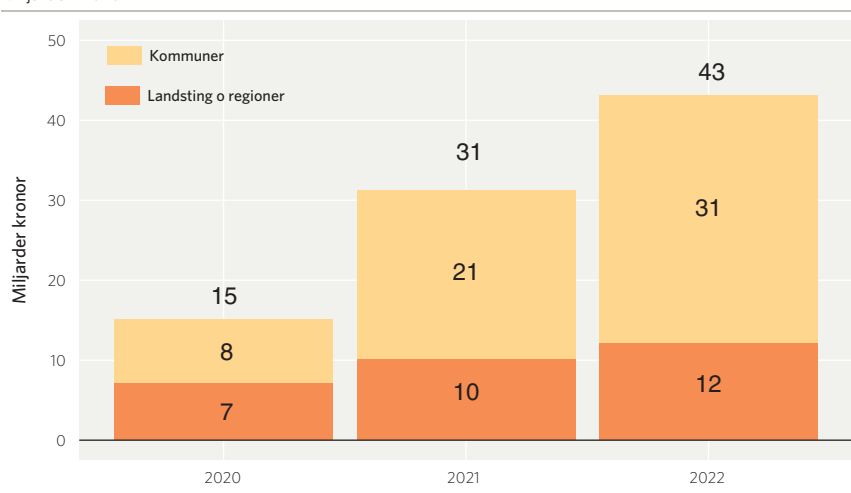
Kommunernas ekonomi har under de senaste åren varit mycket stark. Skälet är den snabba ökningen av skatteintäkter, och att kommunerna haft stora intäkter från rea- och exploateringsvinster, positivt finansnetto och omfattande ersättningar från staten för flyktingmottagandet. I takt med att dessa intäkter minskar kommer även kommunernas ekonomi att försämrans. Sedan 2010 har kostnaderna ökat med i snitt 4,5 procent per år i löpande priser, vilket ger en ökningstakt på 1,8 procent per år i fasta priser.

De ekonomiska utmaningarna börjar successivt visa sig i många kommuner, inte minst inom individ- och familjeomsorgen, där bland annat effekterna av bostadsbristen och statens minskade ersättningar för ensamkommande har lett till att det senaste årets snabba kostnadsutveckling slår igenom i budgetunderskott. Det finns även exempel på statliga reformer under 2019 där staten valt att tolka finansieringsprincipen på ett tveksamt sätt. Det ger ökade kostnader för reformerna utan medföljande finansiering.

Inom skolområdet satsar staten på ett bidrag för likvärdighet som successivt beräknas öka till 6 miljarder kronor. För att erhålla bidraget får skolornas kostnader inte minska. Risken finns att effektiviseringarna måste bli desto större inom andra verksamheter, om kommunerna inte kan göra prioriteringar utifrån lokala förutsättningar för sin skolverksamhet.

Kommande år ligger det demografiska trycket kvar på en hög nivå. Om kostnaderna ökar i takt med demografin till 2022 skulle kommunerna behöva genomföra åtgärder så som nya arbetssätt och arbetsmetoder, motsvarande 31 miljarder, utan höjda statsbidrag.

Diagram 2 • Ökat gap mellan kostnader och intäkter
Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Om kostnaderna ökar i takt med befolkningen, det vill säga oförändrad personaltäthet, skulle gapet mellan kostnader och intäkter öka till 43 miljarder år 2022.

Många företrädare för politiska partier har dock uttalat en viljeinriktning att öka statsbidragen till sektorn. I den budget som antogs av riksdagen den 12 december ligger en ökning med 5 miljarder år 2019, vilket är beaktat i beräkningarna.

Hur kan utmaningarna mötas?

Vi räknar med att det behövs effektiviseringar eller ökade resurser på 43 miljarder kronor för att klara välfärden på dagens nivå fram till år 2022, med oförändrad personaltäthet. Statsbidragen är nominellt sett oförändrade om inga nya beslut fattas, och det finns ingen koppling vare sig till pris- och löneökningar eller till ökade välfärdskostnader som en följd av den demografiska utvecklingen. De senaste åren har statsbidragen dessutom i allt högre grad kommit att domineras av att vara kopplade till specifika krav och åtgärder som ska genomföras för att få medlen, vilket gör att de inte ger den effekt eller den effektivisering av verksamheten som skulle behövas med tanke på förutsättningarna. Vi konstaterar också att staten i flera fall inte följer vår tolkning av den etablerade finansieringsprincipen, det vill säga att kompensera kommunsektorn för ökade åtaganden.

I denna *Ekonomirapport* diskuterar vi särskilt tre frågor som SKL ser har stor betydelse för de långsiktiga möjligheterna att hantera välfärdens utmaningar:

- **Samsyn och samverkan mellan stat och kommunsektor**

Det behövs bättre förutsättningar för välfärdens utveckling och finansiering. Vi lyfter i rapporten behovet av att dialogen och samsynen mellan staten och kommuner, landsting och regioner stärks och långsiktigheten i agerandet ökar. En mer aktiv dialog mellan staten och kommunsektorn kan skapa en samsyn kring utmaningar och förändringsbehov som gör det möjligt att komma överens om gemensamma satsningar för långsiktigt hållbara förändringar – med ett gemensamt ansvarstagande och utan statlig detaljstyrning.

Nära vård och god och likvärdig skola är två områden där en ny modell för samverkan mellan regeringen och SKL skulle kunna prövas.

- **Ökad användning av ny teknik**

En annan viktig lösning i pusslet för att klara den framtida utmaningen är självklart också att förändra arbetssätt och arbetsmetoder genom att bland annat bättre utnyttja ny teknik och digitalisering. Med tanke på den förväntade ökningen av antalet invånare över 80 år är möjligheten till digitala lösningar inte minst intressant inom äldreomsorgen. Vi belyser i rapporten därför den potential som finns i redan befintliga tekniska lösningar inom framförallt hemtjänst. Om befintlig teknik används på ett

klokt sätt finns möjlighet att klara att ge fler brukare god omsorg med bibehållen kvalitet även när det blir svårt att rekrytera nya medarbetare.

- **Längre arbetsliv**

De närmaste årens demografiska utmaningar kommer att ställa högre krav på ett längre arbetsliv för att klara att finansiera och bemanna välfärden när andelen invånare som arbetar annars skulle minska. I rapporten belyser vi att det senaste decenniets ökade sysselsättningsgrad till stor del förklaras av en ökad sysselsättning i åldrarna 55–74 år. Som ett exempel har antalet anställda som är 65 år eller äldre ökat kraftigt i kommuner, landsting och regioner.

I slutet av *Ekonomirapporten* resonerar vi kring framtida finansieringsmöjligheter för att klara välfärden på lång sikt. Syftet är att diskutera olika tänkbara nya, kompletterande skattebaser.

- **Behöver kommuner, landsting och regioner nya intäktskällor?**

Behovet av ökade resurser kommande år är särskilt starkt i kommuner, landsting och regioner samtidigt som finansieringen till stor del vilar på en skattebas där skattehöjningar ofta ifrågasätts. Om kommunalskattens ökningstakt ska kunna hållas tillbaka blir sektorn allt mer beroende av statliga tillskott i form av statsbidrag. Mot den bakgrunden resonerar vi kring olika alternativ till ökande statsbidrag i form av nya, kompletterande skattebaser. Det kan innebära någon ytterligare skattebas eller en garanterad del av en statlig skattebas som liksom inkomstskatt ökar i takt med ekonomin så att kommuner, landsting och regioner kan göra långsiktiga antaganden om utvecklingen.

Samhällsekonomi

Att den svenska konjunkturen nu har passerat toppen framstår som ett faktum. I korten ligger därmed konjunkturavmattning. Detta innebär att BNP en tid kommer att öka svagare än den trendmässiga tillväxten.

Vi skriver nu ner vår prognos för global BNP-tillväxt, vilket innebär en svagare ökning av svensk export kommande år. På hemmaplan tycks byggboomen vara över och vi räknar med att bostadsbyggandet minskar under hela 2019. Detta är två huvudförklaringar till svag svensk BNP-tillväxt 2019 och 2020. Den starka utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden kommer därmed att brytas, med minskande sysselsättning och stigande arbetslöshet som följd. Avkylningen av arbetsmarknaden ligger dock en bit bort. I vår prognos visar sig den svagare arbetsmarknadskonjunkturen mer tydligt först år 2020. En svag utveckling av antalet arbetade timmar medför en dämpning av den kommunala skatteunderlagstillväxten kommande år.

Den svenska konjunkturavmattningen är här

Åren av hög tillväxt, vilka tog Sverige in i högkonjunkturen, ligger bakom oss. Att toppen på konjunkturen är förbi indikerar att en avmattning i tillväxten följer – det är den normala konjunkturdynamiken. Detta förlopp har också syns i våra tidigare prognoser. Inte minst utgör den strama arbetsmarknaden en tydlig restriktion för fortsatt hög tillväxt i produktionen.

Det relativt färska utfallet för kvartal tre i år vittnar om en tydlig inbromsning i BNP-tillväxten. BNP sjönk till och med något från kvartalet innan. Bakom nedgången under kvartal tre finns en del tillfälliga faktorer. Och arbetsmarknaden visar ännu fortsatt styrka. Vår bedömning är att BNP åter kommer att stiga under fjärde kvartalet, vilket understödjs av utfall och indikatorer den senaste tiden. BNP-fallet under kvartal tre är därmed inte början på en svensk recession.

Det är viktigt att betona att konjunkturläget i Sverige ännu är starkt och att avståndet till lågkonjunktur är ganska långt. Vi bedömer alltså inte att nedgången 2019 tar Sverige in i en lågkonjunktur; resursutnyttjandet vid ingången av 2020 ligger fortfarande högre än normalt. Först under 2020 har vi antagit att samhällsekonomin når ett balanserat resursutnyttjande (se ruta »Ett scenario för samhällsekonomin« nedan). I beräkningarna antas därmed att någon lågkonjunktur inte inträffar 2019–2022; rådande högkonjunktur följs av »normalkonjunktur«.

Global tillväxt växlar ner

Som de flesta bedömare räknar vi med lägre global BNP-tillväxt kommande år. En inbromsning i några betydelsefulla ekonomier, som USA, Kina och Tyskland, är högst trolig 2019, vilket kommer att ge tydligt avtryck i global BNP och världshandeln. En sådan försvagning understödjs i nuläget av ledande indikatorer för tillverkningsindustrin i flertalet regioner. Frågan i nuläget för världsekonomin är därmed snarast hur snabb och lång konjunkturredgången blir. På vissa håll beror den förestående inbromsningen i konjunkturen på att efterfrågetillväxten bromsas av utbudsrestriktioner. Exempelvis är det tydligt att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden i USA är riktigt högt, i likhet med Sverige (diagram 3).

Ett scenario för samhällsekonomin 2018–2022

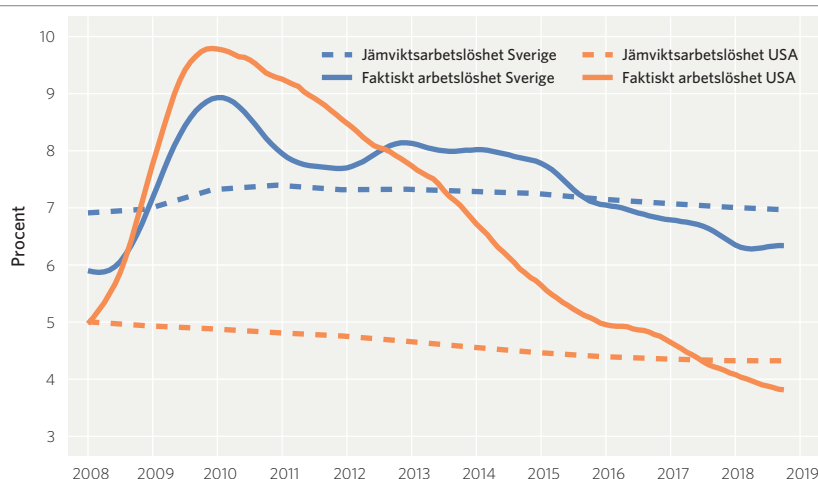
I detta kapitel beskriver vi ett scenario för samhällsekonomin åren 2018–2022. Analysen av de bortre åren, 2021–2022, bygger på en bedömning av ekonomins utbudssida, i hög grad förankrad i demografien (se rutan »Analysen av ett balanserat konjunkturläge på lång sikt« på sidan 19). Dessa år antar vi ett balanserat resursutnyttjande – sysselsättning och arbetslöshet bestäms då utifrån befolkningen och en arbetsmarknad i balans. Förloppet dessa år blir »konjunkturneutralt«. Beskrivningen av utvecklingen i närtid utgår istället från en konjunkturprognos för 2019. År 2020 utgör en länk mellan den kortare **efterfrågebetydelsen** och den långsiktiga **utbudsbedömningen**. »Prognosen« för detta mellanår blir därmed ett mellanting av prognos och kalkyl. I scenariot beskrivs hur konjunkturen försvagas även år 2020.

Vår prognos innebär högkonjunktur även 2019 – exempelvis överstiger antalet arbetade timmar vid utgången av 2019 den uppskattade potentialen. Det kvarstående gapet mellan faktiska och potentiella arbetade timmar i ekonomin sluts sedan (år 2020), varefter framskrivningen av »samhällsekonomin i konjunkturrell balans« enligt ovan alltså tar vid. En rad andra antaganden behövs också för kalkylåren. Pris- och löneutvecklingen, samt hur produktion och användning fördelas, baseras i hög grad på historiska trender. Vi antar att KPIF-inflationen under kalkylåren når målsatta 2 procent. Prognoser och kalkyler för den offentliga sektorns ekonomi beskrivs i rutan »Statens budget 2019: sena skattesänkningar till hushållen« på sidan 17 samt i avsnittet »Försvagning av det offentliga sparandet« på sidan 19.

Vårt scenario för världsekonomin vilar på två centrala bedömningar. För det första antas en tydlig konjunkturredgång i USA ske inom loppet av de närmaste två åren. För det andra antar vi att världsekonomin inte kommer att gå

Diagram 3 • Överhettade arbetsmarknader i USA och Sverige

Procent



Källa: Macrobond och OECD.

Sedan en längre tid ligger arbetslösheten (som procent av arbetskraften) både i USA och Sverige under den jämviktsnivå som OECD uppskattar för respektive land.

oskadd från en rad riskfaktorer som i nuläget framstår som tunga orosmoln (se ruta »Geopolitiska och finansiella risker« på sidan 14). Var och en av dessa risker kan ge tydliga bakslag för världskonjunkturen.

Den ökade volatilitet som i nuläget syns på finansmarknaden, inte minst på aktiebörserna, är en indikation på dessa osäkerheter. Flera andra bedömare har på sistone fortsatt att revidera ner sina prognoser för global BNP, bland andra OECD och IMF. Motiven bakom de försämrade utsikterna handlar i hög grad om de riskfaktorer som vi här beskriver. Av naturliga skäl baseras vår analys inte på några exakta förlopp över hur dessa geopolitiska frågor kommer att rullas upp. Sammantaget antar vi dock att dessa faktorer fortsatt hämmar global tillväxt, då de medför osäkerhet, för investerings- och handelsbeslut, liksom på de finansiella marknaderna.

Tabell 1 • BNP-tillväxt i omvärlden

Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden

	2016	2017	2018	2019	2020
EU	1,9	2,5	2,0	1,8	1,4
USA	1,6	2,2	2,9	2,0	1,3
Kina	6,7	6,9	6,5	6,2	5,7
Världen	3,2	3,8	3,7	3,2	2,7
KIX-vägd*	2,2	2,9	2,6	2,2	1,9

*Global BNP viktad utifrån utrikeshandel enligt KIX-index. KIX är ett valutaindex baserat på flöden av varor och råvaror i den svenska utrikeshandeln.

Källa: IMF och Sveriges Kommuner och Landsting.

Gemensamt för flertalet regioner och länder är att BNP-tillväxten växlar ner 2019. Vi bedömer att en av de skarpaste inbromsningarna kommer i USA.

Det ska understrykas att vår omvärldsprognois definitivt utesluter några »värsta-scenarier«. Exempelvis har OECD uppskattat effekterna på global BNP av diverse scenarier för ett eskalerande handelskrig, och vår bedömning ligger långt från sådana mer dramatiska tapp för världskonjunkturen. Den avmattning vi räknar med för USA inbegriper inte heller någon recession, det vill säga att BNP för en tid sjunker. Detta har varit relativt vanligt vid konjunkturedgångar i USA. Mot bakgrund av detta kan vårt scenario för världskonjunkturen framstå som rätt optimistiskt.

Geopolitiska och finansiella risker – osäkert globalt läge

Det finns i nuläget flera uppenbara osäkerheter och hot för den globala ekonomin. Vår bedömning har tagit intryck av bland annat dessa risker:

- Höjda USA-tullar och handelskonflikten mellan USA och Kina.
- Spänningar i Europa – den italienska budgeten samt Brexit.
- Att lågräntepolitiken permanentats på flera håll.
- Skuldsituationen i några av tillväxtekonomierna.

Konsekvenserna av handelskonflikten

Under 2018 har USA antagit en mer protektionistisk hållning genom att införa tullar på stål och aluminium, omförhandlat NAFTA och därefter infört tullar på en rad kinesiska varor. Kina har svarat med tullar på amerikanska varor i motsvarande grad. Effekterna av de höjda tullarna har börjat synas i handelsströmmar under hösten. Även europeiska varor, bland annat bilar, är föremål för tullar som ännu inte har effektuerats. I november slöts en 90 dagars »vapenvila« mellan Kina och USA, men tullarna består och det är oklart vad nästa steg blir. All form av protektionism kommer att påverka i stort sett alla länder negativt genom de så kallade globala värdekedjorna. Det innebär att ökade tullar och tariffer kommer att ge högre produktionskostnader för i stort sett samtliga varor som produceras.

Utmaningar i EU

Förutom Brexit finns fler utmaningar i Europa, framförallt inom eurozonen. Under hösten har Italiens regering velat tänja på regelverket inom tillväxt- och stabilitetspakten som reglerar euro-ländernas finanspolitik. Den italienska regeringen vill öka sitt budgetunderskott från drygt 1 procent till cirka 2,5 procent. Detta ligger inom ramen för pakten, men Italiens statskuld är samtidigt 130 procent av BNP; jämfört med regelverkets »högst 60 procent«. Förhandlingar pågår och EU-kommissionen diskuterar i nuläget sanktioner mot Italien. Vi ser en fortsatt konflikt som något som skulle kunna återuppväcka krisen för eurozonen. Vår syn är att merparten av de strukturella problemen i eurozonen kvarstår och att monetära lättnader inte kan avhjälpa problemens verkliga orsaker, som består i att områdets konkurrenskraft är genomsnittligt låg och påtagligt ojämn. Det finns därtill ett stort ömsesidigt beroende mellan stater och de nationella bankerna och risken för spridningseffekter är uppenbar om den italienska krisen tilltar. Italienska räntespreddar har hittills under hösten stigit betydligt.

Brexit – Storbritanniens utträde ur EU

Den omröstning om ett framförhandlat avtal med EU, som skulle ha skett i det brittiska parlamentet den 11 december sköts upp. Frågan inbegriper i nuläget en politisk strid, där premiärminister May just har klarat sig i en misstroendeomröstning. Det är i högsta grad osäkert hur frågan kommer att hanteras vidare men troligen blir det en omröstning i januari 2019. Huvudalternativen efter en sådan omröstning kan beskrivas som »Brexit med avtal« respektive »Brexit utan avtal«, där det senare bedöms få långt större nega-

tiva effekter. Om förslaget till avtal gentemot EU kommer på plats, skulle Storbritannien omfattas av EU:s regelverk samt bidra med sin EU-avgift under en övergångsperiod (mars 2019–december 2020). En gemensam tullunion bildas då, mellan EU och Storbritannien, men som endast omfattar varor, innebärande att Storbritannien har förbundit sig att hålla samma standarder som EU. Däremot tappar Storbritannien sitt inflytande i EU:s institutioner. Denna utgång i frågan bedöms ge negativa ekonomiska effekter, men mer begränsade sådana. Vad alla fruktar är ett »Brexit utan avtal«. Då skulle Storbritannien stå utan avtal med EU den 30 mars 2019, innebärande att alla relationer mellan EU och Storbritannien ska regleras i enlighet med WTO:s regelverk. Detta skulle göra alla varor från Storbritannien dyrare, då de övernatt kommer att omfattas av tullavgifter och tariffer. Handelsflöden kommer också att fördröjas betydligt när alla varor som passerar gränsen ska klareras och kontrolleras. Detta skulle ge stora effekter för näringslivet i såväl Storbritannien som EU. Storbritannien är ett av de länder inom EU som Sverige har störst handelsutbyte med, varför många svenska företag riskerar att drabbas.

Monetära stimulanser som permanentats

Sedan finanskrisen utbröt för tio år sedan har global ekonomisk politik och finansmarknaderna i hög grad präglats av oerhört expansiva åtgärder från flera centralbanker. På flera håll tycks dessa stimulanser ha permanentats. Detta är i sig olyckligt för den globala ekonomins motståndskraft; den penningpolitiska ammunitionen är på vissa håll redan rätt uttömd. Om den normala stabiliseringspolitiska åtgärden vid en konjunkturnedgång är »att sänka räntan«, kan nulägets lågräntepolitik komma att ifrågasättas, speciellt i de fall där finanspolitiken är bakbunden av svaga budgetar och höga skulder.

Skuldsituationen hos några av tillväxtekonomierna

Flera tillväxtländer närmar sig ett läge som liknar »Asienkrisen« 1997. I takt med att den amerikanska dollarn har förstärkts under året har valutorna i framförallt Argentina och Turkiet försvagats, med 50 respektive 40 procent under 2018, men även länder som Brasiliens och Indiens valutor som har tappat i storleksordningen 15–20 procent mot US-dollar. Detta har medfört att ländernas skulder i US-dollar har blivit dramatiskt dyrare under året. En del av dessa skulder består av lån som länderna fick av USA i samband med finanskrisen 2008. Det har bland annat visat sig i att Argentina, för att undvika en statsbankrutt, har varit tvunget att ansöka om nödlån från IMF. Även den turkiska liran har tappat kraftigt mot euron. Många företag och privatpersoner har lån i euro hos europeiska banker, vilket utgör en risk för kreditförluster för banksystemet. Några av dessa skeenden är tydligt landspecifika. Inte desto mindre kan valuta- och skulddynamiken, om den globala konjunkturen viker, ge en betydande negativ impuls för världsekonomin.

Högre ränteläge i Sverige runt hörnet

Situationen för Riksbanken är idag helt annorlunda än den vi hade för några år sedan. KPIF-inflationen¹ i Sverige har sedan en tid kommit upp på nivåer i linje med målet om 2 procent och har de senaste 24 månaderna i genomsnitt varit just 2,0 procent. En annan viktig omständighet är de åtstramningar som några andra centralbanker lanserat. Inte minst har den amerikanska centralbanken Federal Reserve (FED) hunnit långt i sin räntehöjningscykel; styrräntan i USA har sedan 2015 höjts från 0,25 till 2,25 procent till idag. Att centralbankerna i Norge och Storbritannien i år också höjt sina respektive styrräntor är viktiga steg för ett högre ränteläge hos viktiga handelspartners till Sverige. Detta mildrar de »negativa effekterna« – på kronkursen, utrikeshandeln och importpriserna – av de räntehöjningar som vi bedömer att Riksbanken kommer att leverera.

Tabell 2 • Priser, räntor och växelkurser
Procentuell förändring om inte annat anges

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
KPIF	2,0	2,1	2,2	2,2	2,0	2,0
KPI	1,8	2,0	2,6	3,0	2,9	2,8
Basbelopp, kr	44 800	45 500	46 500	47 600	49 000	50 400
10-årsränta*, %	0,7	0,7	1,4	2,4	3,1	3,2
5-årsränta*, %	-0,1	0,1	0,8	1,8	2,6	2,8
Kortränta*, %	-0,7	-0,7	-0,1	0,6	1,4	1,9
Reporänta, %, dec	-0,50	-0,25	0,25	1,00	1,75	2,25
EUR/SEK	9,63	10,25	9,74	9,47	9,36	9,30
USD/SEK	8,55	8,69	8,48	8,15	8,06	8,00
KIX-index	112,9	117,6	111,6	108,1	106,8	105,0

*Årsmedelvärde.

Källa: Macrobond, Statistiska centralbyrån, Sveriges Riksbank och Sveriges Kommuner och Landsting.

Stigande bostadsräntor beräknas driva upp KPI-inflationen kommande år. Uppgången för svenska räntor väntas bli större än för flera andra valutor, varför den svenska kronan bedöms bli starkare.

Utsikterna för att inflationsmålet fortsatt ska nås de kommande två åren ser nu goda ut. Visserligen bedömer vi att den starka impuls på KPIF-inflationen som uppgången i energipriserna gett, både 2017 och 2018, framöver kommer att upphöra och tidvis reverseras 2019. Vi räknar med att KPIF-inflationen ändå kommer att hamna något över 2 procent de kommande två åren. På basis av dessa utsikter räknar vi med flertalet reporäntehöjningar kommande år, och en första sådan nu i december i år². Den gradvis allt högre styrräntan kommer att bidra till ett högre ränteläge i Sverige, såväl för korta som långa marknadsräntor. Vi antar därtill en viss generell ökning av globala obligationsräntor, som följd av penningpolitiska åtstramningar i omvärlden eller förväntningar därom, vilket inverkar även på svenska räntor. Det stigande svenska ränteläget kommer att ge en gradvis men tydlig förstärkning av den nu så svaga svenska kronan³. Denna utveckling kommer att påverka svensk export negativt framöver. Men vi bedömer att den svagare efterfrågetillväxten för exportmarknaden blir långt mer tongivande.

1. KPIF är ett index som beskriver konsumentpriserna, liksom KPI. Vid beräkningen av KPIF exkluderas effekten av förändringar i räntesatsen för bostadsräntor. Förkortningen KPIF kommer från frasen »KPI med fast ränta«.

2. Att höjningen lika gärna kan komma att ske i februari 2019 var vår aktuella bedömning vid vårt räknestopp. Beräkningarna baseras på en höjning i december 2018.

3. Utifrån KIX-indexet har kronan inte på åtta år varit lika svag som den har varit i genomsnitt i år.

Byggboomen förbi – bostadsbyggandet sjunker

Hand i hand med den svaga exportprognosen ser vi även en svacka för näringslivets investeringar, vilket inte är ovanligt när tillverkningsindustrin träffas av vikande exportefterfrågan. Med anledning av den svaga tillväxten såväl för export som inhemsk efterfrågan 2019–2020 räknar vi också med nedväxling i importtillväxten.

Tabell 3 • Försörjningsbalans, BNP och bytesbalans
Procent

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
BNP	2,1	2,2	1,0	1,4	1,8	1,8
Import	4,8	2,7	1,2	1,7	2,0	2,7
Hushållens konsumtion	2,2	1,4	1,7	1,9	1,8	1,9
Offentlig konsumtion	0,0	0,9	1,0	1,1	1,0	1,0
Staten	-1,6	0,2	1,6	1,4	1,0	1,0
Kommuner o landsting	0,6	1,2	0,9	1,0	1,1	1,1
Bruttoinvesteringar	6,0	4,7	0,2	0,9	1,6	2,1
Lagerbidrag*	0,1	0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Export	3,2	2,4	1,5	1,9	2,6	2,9
Nettoexport*	-0,4	0,0	0,1	0,2	0,3	0,1
Slutlig inhemsk efterfrågan	2,6	2,1	1,1	1,4	1,6	1,7
BNP kalenderkorrigerad	2,4	2,3	1,0	1,2	1,7	1,8
BNP per capita (kal.korr. BNP)	1,0	0,6	0,0	0,2	0,7	0,9
Bytesbalans	3,7	3,1	3,0	2,9	3,0	3,0

Svagare inhemsk efterfrågetillväxt bedöms bli en huvudorsak till lägre BNP-tillväxt 2019.

*Bidrag till BNP-tillväxten.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Den enskilt största faktorn bakom den lägre BNP-tillväxten nästa år är en förväntad nedgång i bostadsbyggandet, vilken antyds av bygglovsstatistiken. Vi bedömer att fallet fortgår under hela 2019 men att nedgången blir relativt måttlig jämfört med de fall som inleddes 2008 och 2011. I början av 2020 antar vi att nedgången för bostadsinvesteringarna stannar av på en nivå 10 procent under första kvartalet 2018, vilket med nuvarande statistik utgör den tidigare volymtoppen. Därefter, år 2020–2022, antar vi en viss ökning. På helårsbasis antar vi att bostadsinvesteringarna 2019–2022 överträffar samtliga år under 2000-talet – förutom toppåren 2017 och 2018. Dynamiken framöver mellan byggandet, bopriserna och hushållens ekonomi utgör givetvis en osäkerhet. Att den stora ökningen för bostadsinvesteringar ligger bakom oss, och att byggaktiviteten förutsätts att sjunka 2019, har stor betydelse för tillväxtförloppet för svensk BNP. Bostadsinvesteringarnas bidrag till BNP-tillväxten 2014–2017 motsvarar i genomsnitt 0,6 procent per år. Denna extra skjuts till tillväxten upphör alltså och inverkan på BNP-tillväxten blir istället negativ 2019.

Motståndskraften vilar nu på inhemsk konsumtion

I kontrast till den tydliga avmattning vi förutser för export och investeringar blir utvecklingen för konsumtionen i hushålls- och offentlig sektor mer stabil. Vi räknar med en volymtillväxt för de offentliga konsumtionsutgifterna kommande år något över årets ökning. Konsumtionen i kommunsektorn 2019 är en prognos medan åren därefter utgör en demografiskt betingad framskrivning (se kapitlen om kommunernas respektive landstings och regioners ekonomi). Uppgången för den offentliga konsumtionen blir en motkraft till

försvagningen av export och investeringar och utgör, liksom vid tidigare konjunkturedgångar, en stabilisator för den svenska ekonomin. Inte minst är den offentliga sysselsättningen av stor betydelse; den står i vår prognos opåverkad av skeendet inom bygg- och exportindustrin 2019.

Förutsättningarna är goda för hyfsade ökningar av hushållens konsumtion kommande år. Även om prognosen inte visar någon inbromsning 2019 för hushållskonsumtionen så är ökningen framöver betydligt långsammare än under perioden 2014–2017. Disponibelinkomsterna ökar inte längre lika starkt till följd av vikande sysselsättning (se nedan).

Tabell 4 • Hushållens disponibla inkomster, konsumtion och sparkvot
Procentuell förändring respektive procent av disponibel inkomst

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Real disponibel inkomst	1,8	2,5	1,3	0,4	1,0	1,4
Hushållens konsumtionsvolym	2,2	1,4	1,7	1,9	1,8	1,9
Sparkvot*, % av disp. inkomst	9,0	10,0	9,6	8,3	7,5	7,1

*Sparkvoten exklusive sparande i tjänste- och premiepensioner.

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

En markant svagare utveckling för hushållens inkomster förutses 2019. Prognosen antar att nuläget höga sparande sjunker.

Det stigande ränteläge som vi antar åren framöver (tabell 2) blir också betydelsefullt. Marknadsräntor för krediter till hushåll och företag kommer således att stiga (se ovan). Vi räknar med en betydande ränteuppgång. Samtidigt dröjer det länge innan marknadsräntor kan beskrivas som »höga«, utifrån ett historiskt perspektiv. Hushållens ränteutgifter kommer att stiga avsevärt, och successivt ta en allt större andel av inkomsterna i anspråk. Vi bedömer att hushållen i hög grad kommer att jämna ut sin konsumtion över tiden, genom ett lägre sparande. Därmed antas en rätt stor nedgång för hushållens sparkvot, som i nuläget är riktigt hög (tabell 4).

Statens budget 2019: sena skattesänkningar till hushållen

I och med den utdragna regeringsbildningen har inte, som brukligt i september, någon sedvanlig Budgetproposition för 2019 presenterats. Först presenterades en övergångsbudget (15 november) och precis innan publiceringen av denna rapport har ramar för statsbudgeten 2019 beslutats i Riksdagen. Våra beräkningar beaktar förslagen på budgetens inkomstsida, däribland den höjda brytpunkten för statlig inkomstskatt, det breddade grundavdraget

för pensionärer och det tillkommande jobbskatteavdraget. Sammantaget antas dessa skattesänkningar stärka hushållens inkomster med 13 miljarder kronor (mot svarande 0,5 procent av de disponibla inkomsterna). Då dessa förslag har kommit så nära inpå slutskedet av prognosarbetet har inte någon följdändring av hushållens konsumtionsvolym gjorts, på basis av inkomstförstärkningen.

Långsam uppgång i arbetslösheten 2019

Den svenska högkonjunktoren syns allra tydligast på arbetsmarknaden. Sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet har inte varit lika höga sedan innan 1990-talskrisen. Vår prognos är att nedgångar i sysselsättningen inom primärt bygg- och tillverkningsindustrin får den totala sysselsättningen att vända ner vid mitten av nästa år. Det fall i sysselsättning som vi räknar med är tämligen utdraget. Nedgången syns mer tydlig i årsgenomsnittet först år 2020 (för exempelvis arbetslösheten). Bedömningen vilar på antagandet att inte bara offentlig sysselsättning i huvudsak »tuffar på«, utan också på att sysselsättningen inom tjänstesektorn ligger kvar på höga nivåer.

Tabell 5 • Nyckeltal för arbetsmarknaden

Procentuell förändring om inte annat anges

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Befolkningen 15-74 år [a]	1,1	0,8	0,5	0,3	0,4	0,5
Arbetskraften [b]	2,0	1,4	0,7	-0,4	0,2	0,5
Arbetskraftsdeltagande, [b/a], %	72,7	73,1	73,3	72,8	72,6	72,8
Antal sysselsatta [c]	2,3	1,8	0,5	-0,7	0,1	0,5
Sysselsättningsgrad, [c/a], %	67,8	68,5	68,5	67,9	67,7	67,8
Arbetslöshet [(b - c) / b], %	6,7	6,3	6,5	6,8	6,8	6,8
Arbetade timmar, kal.korr.	2,1	2,0	0,5	-0,5	0,4	0,4
Lönesumma	4,8	4,8	3,8	2,8	3,8	4,0
Timlön, KL*	2,2	2,5	3,0	3,3	3,4	3,5
Timlön, NR**	2,5	2,8	3,2	3,3	3,4	3,5
Arbetsproduktivitet	0,2	0,3	0,4	1,7	1,3	1,4
Enhetsarbetskostnad	2,3	2,4	2,8	1,6	2,0	2,1

*KL = Konjunkturlönestatistiken. **NR = Nationalräkenskaperna.

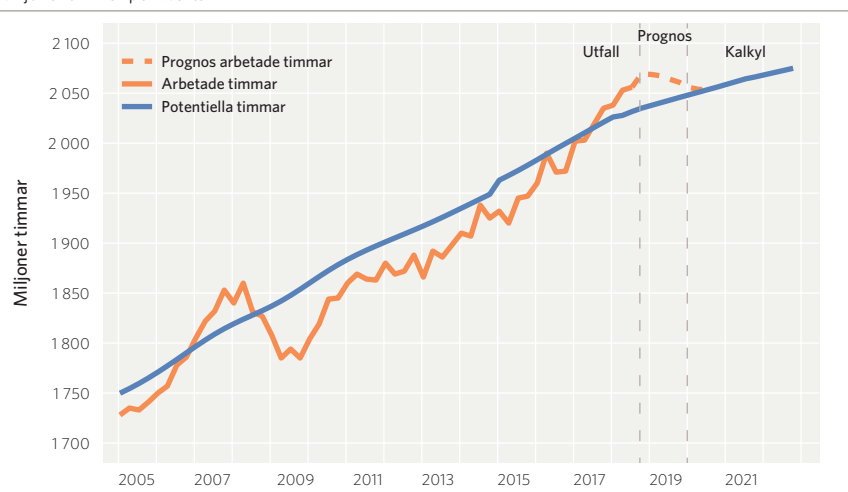
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Det samhällsekonomiska scenariot utgår från att den flerårigt låga produktivitetstillsvuxten upphör i samband med en nedgång i sysselsättningen 2019-2020.

När sysselsättningen, mätt både som antal sysselsatta och som antalet arbetade timmar, börjar minska under nästa år räknar vi med en åtföljande nedgång i arbetskraftsdeltagandet, vilket motverkar uppgången i den relativa arbetslösheten något. Den konjunkturedgång vi prognostiserar syns därmed som en svacka för sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet. Arbetslösheten stiger långsamt under 2019 och 2020. Från och med slutat av 2020 når arbetslösheten 6,8 procent, vilket sammanfaller med den beräknade jämviktsarbetslösheten vid denna tidpunkt.

Diagram 4 • Arbetsmarknadskonjunkturen

Miljoner timmar per kvartal



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Den starka arbetsmarknadskonjunkturen har passerat toppen och prognosen visar en återgång till ett balanserat resursutnyttjande där timgapet sluts 2020.

Något högre löneökningar kommande år

Hittills har inte löneökningarna tagit någon vidare fart, trots den fleråriga högkonjunkturen. Det tycks som om förväntningar om historiskt låga löneökningar delvis blivit självuppfyllande, men vi räknar för kommande år med en måttlig uppväxling i löneökningstakten. Att inflationsförväntningarna har återvänt till inflationsmålets 2 procent är något som kan tala för att löneökningarna framöver kommer att ligga lite högre än de senaste åren, när lönebildningen har präglats av betydligt lägre inflationsförväntningar. Ser man

Analysen av ett balanserat konjunkturläge på lång sikt

På längre sikt baseras den samhällsekonomiska analysen på en framskrivning som hängs upp på arbetsmarknad och demografi. Detta kan beskrivas som att det varken råder hög- eller lågkonjunktur. Den faktiska arbetslösheten sammanfaller kalkylåren 2021–2022 med den uppskattade jämviktsarbetslösheten. I slutet av 2020 sluts gapet mellan faktiska och potentiella timmar så att sysselsättningsutvecklingen, mätt som antalet arbetade timmar, under 2021–2022 följer den beräknade potentialen. Denna potential bygger på uppskattningar utifrån hur arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningen och arbetslösheten har sett ut historiskt. Analysen bygger på SCB:s senaste

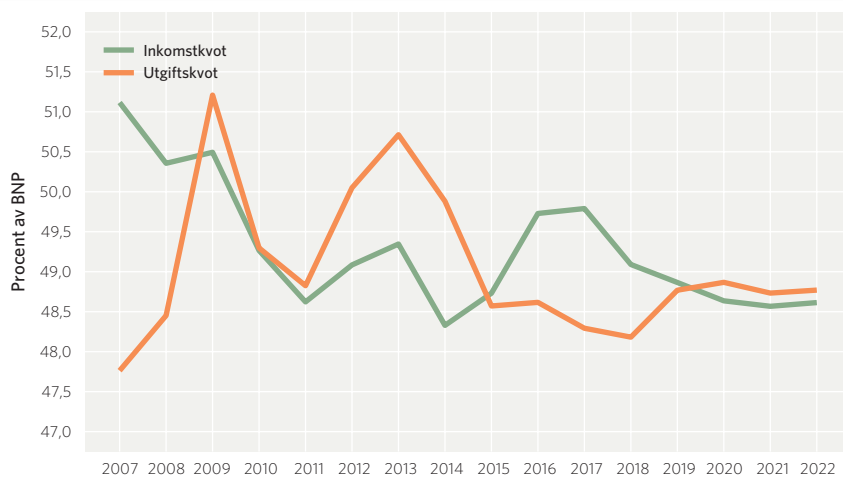
befolkningsprognos och vi beaktar befolkningens sammansättning efter kön och ålder. En underliggande trend är ett ökat arbetsutbud hos personer i höga arbetskraftsåldrar, vilket höjer de potentiella timmarna. En annan strukturell förändring, som går i motsatt håll, är en högre andel utrikesfödda med kort vistelsetid i Sverige. Detta dämpar timpotentialen. En osäkerhet i dessa bedömningar handlar om i vilken grad de senaste årens uppgångar i sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande utgör en strukturell förändring, och inte bara är en följd av konjunkturuppgången. Vår bedömning är att detta i hög grad rör sig om en strukturell förstärkning.

till den på makronivå svaga produktivitet utvecklingen i Sverige så indikeras att kostnadstrycket kan vara på väg upp, utifrån den så kallade enhetskostnaden. Detta mått, som beaktar den sammantaget låga tillväxten i arbetsproduktivitet, indikerar att kostnaden »per producerad enhet« åren 2016–2018 ökar med omkring 2,5 procent per år i genomsnitt, trots överlag rätt måttliga lönelöft. Detta utgör mer än en fördubbling jämfört med 2013–2015, då enhetskostnadsökningen var i genomsnitt 1 dryg procent per år.

Försvagning av det offentliga sparandet

Konjunktorens inverkan på det finansiella sparandet för den konsoliderade offentliga sektorn⁴ var tydlig vid finanskrisen 2008. Då steg utgifterna i relation till BNP samtidigt som inkomsterna föll relativt BNP (diagram 5). Därefter, under hela perioden 2009–2014, översteg utgifterna inkomsterna, vilket innebar ett ihållande negativt finansiellt sparande. Det är först under de senaste tre åren, som kännetecknas av högkonjunktur, som det offentliga sparandet har varit positivt. 2017 uppgick överskottet till 1,5 procent av BNP.

Diagram 5 • Den offentliga sektorns inkomster och utgifter
Procent av BNP



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

I samband med finanskrisen minskade inkomsterna som andel av BNP och har därefter inte kommit upp på 2007 års nivå. I och med att utgifterna som andel av BNP minskat efter 2014 har sparandet ändå varit positivt. Framåt räknar vi med ett krympande överskott och på sikt underskott i det offentliga sparandet.

4. Finansiellt sparande är ett saldomått enligt Nationalräkenskaperna (NR). Finansiellt sparande för den konsoliderade offentliga sektorn är skillnaden mellan inkomster och utgifter (enligt NR) för »summan av« statlig och kommunal sektor (kommuner och landsting) samt ålderspensionssystemet.

Förstärkningen sedan 2014 beror till lika delar på att inkomsterna ökat och utgifterna minskat i relation till BNP. I år och nästa år räknar vi med fortsatta, men lägre, överskott.

Den relativt goda tillväxt som vi sett i år har till viss del motverkat den försvagning av det offentliga sparandet som låg i statsbudgeten för 2018. I våra beräkningar landar vi på ett finansiellt sparande strax under en procent av BNP för i år. Förutom förslagen i budgetpropositionen, vilka har bidragit till stora utgiftsökningar, så faller inkomstkvoten till följd av att inkomsterna från kapital- och företagsbeskattningen, efter några år av exceptionellt höga inkomster, faller tillbaka till mer normala nivåer. Utgifterna i år stiger något långsammare än BNP, trots förslagen i budgetpropositionen. Det följer av svaga utgiftsökningar, dels för arbetslöshet och ohälsa, dels för de migrationsrelaterade utgifterna.

Nästa år räknar vi med att inkomstkvoten faller, till största del på grund av de skattesänkningar som statsbudgeten för 2019 medför. Vi har tagit hänsyn till den reservation av övergångsregeringens budget som Moderaterna och Kristdemokraterna lade fram och som röstades igenom av riksdagen den 12 december. Enligt Finansutskottet innebär reservationen att statens skatteintäkter reduceras med 13,5 miljarder kronor. Vi har därmed tagit hänsyn till detta, bland annat att grundavdraget för pensionärer höjs och att ytterligare ett jobbskatteavdrag införs.

Tabell 6 • Den offentliga sektorns finanser
Procent av BNP

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Inkomster	49,8	49,1	48,9	48,6	48,6	48,6
varav skatter o avgifter	44,8	44,1	43,8	43,5	43,3	43,2
Utgifter	48,3	48,2	48,8	48,9	48,7	48,8
Konsumtion	26,1	26,0	26,3	26,4	26,4	26,4
Investeringar	4,5	4,6	4,7	4,7	4,5	4,5
Transfereringar	17,2	17,1	17,2	17,1	17,0	16,9
varav hushållstransfereringar	13,9	13,7	13,7	13,6	13,5	13,4
Ränteutgifter	0,5	0,5	0,6	0,7	0,9	1,0
Finansiellt sparande	1,5	0,9	0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Staten	1,7	1,5	0,7	0,3	0,2	0,1
Ålderspensionssystemet	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Kommunsektorn	-0,2	-0,6	-0,7	-0,7	-0,5	-0,5
Maastrichtskuld	40,8	37,3	36,2	36,1	35,6	35,3
Nettotillgångar	26,6	29,0	29,1	28,9	28,7	28,5
Budgetförstärkning för att nå överskottsmålet				0,6	0,5	0,5

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

Samtidigt som skattekvoten minskar så förväntas utgifterna stiga med drygt en halv procentenhet av BNP. På utgiftssidan har vi tagit hänsyn till de ökade generella statsbidragen till kommunsektorn som anges i statsbudgeten för 2019. Det finansiella sparandet försämras därmed och uppgår till 0,1 procent av BNP. Det offentliga sparandet når därmed inte upp till det nya överskottsmålet som gäller från och med 2019. Detta mål anger att en tredjedels procent av BNP nås över tiden.

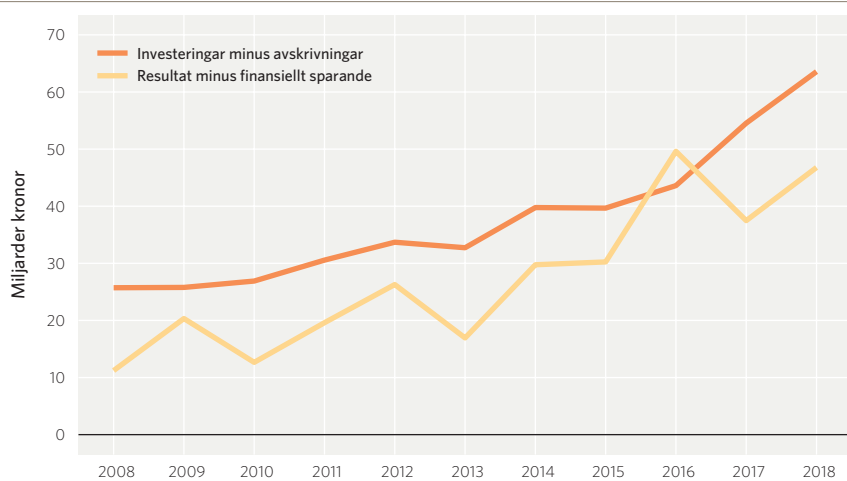
Från och med 2020 gör vi inte någon egentlig prognos för samhällsekonomi. Den beräkning vi presenterar är istället en konsekvenskalkyl, givet ett antal antaganden. Den offentliga sektorns inkomster bestäms då utifrån trend-

framskrivningar av skattebaserna, medan skattesatserna hålls konstanta – däribland kommunalskattesatsen. På utgiftssidan bibehåller vi ersättningsgraden i transfereringssystemen, så att sjukpenning, föräldrapenning med mera följer löneutvecklingen i ekonomin. Den kommunala konsumtionen följer de demografiska behoven: barnomsorg och skola följer utvecklingen av antalet barn medan äldreomsorg följer förändringen av antalet äldre och så vidare. Vi antar i vår kalkyl att kommunsektorn når ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag. För att åstadkomma det låter vi statsbidragen öka – för att täcka stigande utgifter.

Givet de antaganden vi gör leder vår kalkyl till underskott i de offentliga finanserna från och med 2020 och framåt. Inkomsterna understiger utgifterna perioden ut (diagram 5). För att nå upp till ett överskott i samklang med överskotts målet på en tredjedels procent av BNP krävs budgetförstärkningar på cirka en halv procent av BNP.

Det offentliga sparatet är inte jämt fördelat mellan sektorerna (tabell 6). Medan staten beräknas få ett överskott på 1,5 procent av BNP i år räknar vi med att kommunsektorn visar ett underskott om 0,6 procent. Ålderspensionssystemet förväntas visa ett svagt positivt sparande. Sammantaget sjunker den offentliga sektorns bruttoskuld i relation till BNP med tiden. Att skulden sjunker, trots beräknade underskott 2020–2022, följer av det faktum att BNP i löpande priser stiger varje år.

Diagram 6 • Kommunsektorns resultat minus finansiellt sparande och investeringar minus avskrivningar
Miljarder kronor



I takt med att investeringarna ökat i kommuner, landsting och regioner har skillnaden mellan resultatet och det finansiella sparatet ökat. Trots mycket starka resultat, åtminstone i kommunerna, har det finansiella sparatet (utgifter minus inkomster) varit negativt, som en följd av den höga investeringsnivån.

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

Medan resultatet för kommuner och landsting sammantaget bestämts till en procent av skatter och bidrag i kalkylen för åren 2020–2022, visar det beräknade finansiella sparatet i kommunsektorn ett underskott på cirka en halv procent av BNP (tabell 6). I diagram 6 visas skillnaden mellan kommunsektorns resultat (enligt Räkenskapssammandragen, RS) och det finansiella sparatet (enligt Nationalräkenskaperna, NR). De två saldobegreppen bygger på två olika redovisningssystem där den största skillnaden är hur investeringar redovisas. I NR redovisas hela investeringsutgiften det år den uppkommer medan RS enbart redovisar avskrivningskostnaden för investeringen. Det innebär att investeringsutgiften fördelas ut på det antal år som investeringen skrivs av på. Om investeringsvolymen ökar kraftigt, påverkas det finansiella sparande betydligt mer initialt än kommunsektorns resultat. Det

leder således till en skillnad mellan hur resultat och sparande utvecklas när investeringarna ökar snabbt. Diagrammet visar även den beloppsmässiga skillnaden mellan investeringsutgifter och avskrivningar. I takt med att investeringarna har ökat i år och föregående år försämras det finansiella sparandet mer än resultatet. I år och förra året är skillnaden mellan resultat och sparande runt 40 miljarder kronor, vilket till största delen beror på att skillnaden mellan investeringar och avskrivningar har ökat till runt 60 miljarder kronor. År 2016 sticker dock ut, vilket beror på engångseffekter. Specifikt medförde flyktingströmmen hösten 2015 att kommunerna fick extra statsbidrag, vilka bokfördes på statens budget 2015 (och i NR), medan merparten bokfördes i RS året därpå.

En konsekvens av kommunsektorns sparunderskott är att sektorns nettoskuld mer än fördubblas mellan 2017 och 2022, från 1,4 procent av BNP till 3,2 procent.

Skatteunderlagsprognosen blickar framåt från en konjunkturtopp

2018 ser ut att bli det åttonde året i rad som den reala skatteunderlagstillväxten är högre än genomsnittet för förra konjunkturcykeln (2000–2007). När vi blickar framåt visar 2019 betydligt mindre ökning av skatteunderlaget än vi vant oss vid. Orsaken är att den förestående konjunkturavmattningen innebär att sysselsättningstillväxten försvagas, något som endast till en mindre del motverkas av ökad skillnad mellan löneökningstakten på arbetsmarknaden respektive prisökningarna på sektorns kostnader.

Tabell 7 • Skatteunderlag och sammanvägd prisutveckling för den kommunala sektorns kostnader
Procentuell förändring

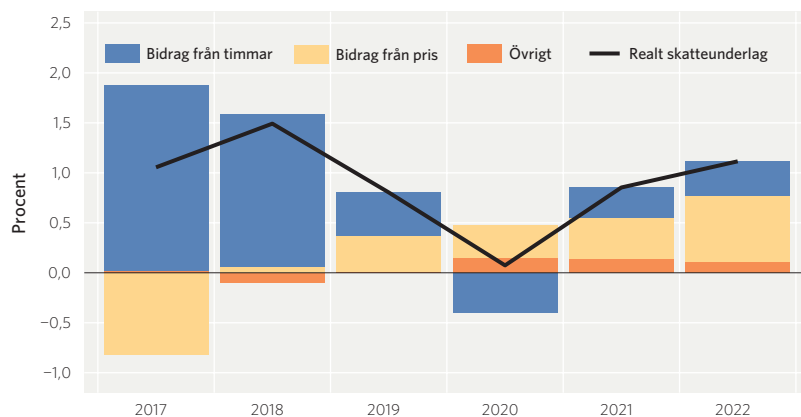
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Faktiskt skatteunderlag	4,5	3,6	3,0	3,0	3,9	4,0
Regelförändringar	0,0	-0,6	-0,6	0,0	0,0	0,0
Underliggande	4,4	4,3	3,7	3,0	3,9	4,0
Prisutveckling	3,3	2,7	2,8	3,0	3,0	2,8
Realt skatteunderlag	1,1	1,5	0,8	0,1	0,9	1,1

Källa: Skatteverket samt Sveriges Kommuner och Landsting.

För perioden efter 2019 bygger våra beräkningar på att ekonomin når konjunkturrell balans. Av det följer en minskning av arbetade timmar 2020, som leder till skatteunderlagets svagaste reala utveckling på länge. Därefter växer skatteunderlaget på nytt, främst tack vare att sysselsättningen åter stiger och att skillnaden mellan löneökningstakten på arbetsmarknaden respektive prisökningarna på sektorns kostnader blir större (diagram 7).

Diagram 7 • Real skatteunderlagstillväxt och bidrag från vissa faktorer

Procent respektive procentenheter



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

Skatteunderlagets reala tillväxttakt bestäms i huvudsak av arbetade timmar och skillnaden mellan löneökningstakten på arbetsmarknaden och prisökningarna på sektorns kostnader.

Den långa raden av år med hög real skatteunderlagstillväxt som just passerat beror till stor del på att perioden inbegriper den konjunkturella återhämtningen efter finanskrisen 2008–2009, men det är inte enda förklaringen. Även när man ser till hela den konjunkturcykel som nu går mot sitt slut så har skatteunderlaget vuxit nästan dubbelt så snabbt i reala termer som under förra konjunkturcykeln (tabell 8).

Det är en effekt av att befolkningen i arbetsför ålder ökat snabbare under innevarande cykel än den förra samtidigt som andelen av befolkningen som är sysselsatt blivit lite större. Dessutom har den tidigare nedgången i medelarbetsstid upphört och inkomster från bland annat beskattningsbara transfereringar har stigit snabbare under senare tid.

Tabell 8 • Genomsnittlig real skatteunderlagstillväxt och bidrag från vissa faktorer under förra och innevarande konjunkturcykel samt 2018–2022

Procent respektive procentenheter

	2000-2007	2007-2018	2018-2022
Realt skatteunderlag	0,8	1,5	0,7
Bidrag från:			
arbetade timmar	0,4	0,8	0,2
priseffekt	0,3	0,1	0,4
övrigt	0,1	0,5	0,1

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

Under innevarande konjunkturcykel har skatteunderlaget vuxit nästan dubbelt så snabbt som under föregående cykel, främst till följd av att antalet arbetade timmar ökat mer. De närmaste åren ser ökningstakten ut att bli lägre än genomsnittet för en konjunkturcykel. Det är naturligt, då den perioden innehåller en konjunkturavmattning.

Kommunernas ekonomi

Efter några mycket starka år blir det ekonomiska läget alltmer ansträngt. 2019 bromsar skatteunderlaget in och verksamheterna utsätts för ett fortsatt högt demografiskt tryck. Kommunerna får också ett allt större ansvar och fler uppgifter utan att detta alltid kompenseras av staten. Ett par reformer ger en diskrepans på 2 miljarder, som SKL anser att kommunerna borde ha rätt till enligt vår tolkning av finansieringsprincipen. Kommunerna räknar dock med att klara 2019 med effektiviseringar och utan att medelskattesatsen ökar.

Från 2020 och åren därpå ser det kärvare ut. Starkt demografiskt tryck och fortsatt långsam skatteunderlagsutveckling innebär att det utan höjda statsbidrag krävs åtgärder motsvarande 31 miljarder kronor till år 2022, för att klara ett resultat på 1 procent av skatter och generella statsbidrag.

Sämre 2018 och 2019

För åren 2018 och 2019 räknar vi med sjunkande resultat. Men fallet dämpas 2019 av en mycket återhållsam kostnadsutveckling. Trots ett starkt demografiskt tryck och ökande investeringsnivåer verkar kommunerna sammantaget att klara situationen utan att höja skatten. Medelskattesatsen kommer troligen vara oförändrad 2019, med ett tiotal som höjer och något färre som sänker skattesatsen.

Intäkterna viker 2019 – vad ska kommunerna göra?

Under flera år har kommunsektorn haft en god skatteunderlagsutveckling. Men nu ökar skatteunderlaget betydligt långsammare. Effektiviseringar är en första tanke, men det finns även andra möjligheter.

Ändrade finansiella mål – i en del kommuner

Kommunfullmäktige ska fastställa riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Med utgångspunkt i den långsiktiga inriktningen och definitionen av vad som är god ekonomisk hushållning ska kommunen i budgeten ange finansiella mål med betydelse för god ekonomisk hushållning.

I en enkät till ekonomicheferna har vi frågat om kommunen kommer att ändra de finansiella målen i budget för 2019 och om det i så fall är en tillfällig eller långsiktig förändring. Knappt 40 procent av de som svarat kommer att förändra sina finansiella mål 2019. Av dessa anger drygt hälften att målen ändras tillfälligt och det gäller främst sänkta finansiella mål kopplat till resultat och självfinansieringsgrad av investeringar.

Bland de kommuner som förändrar målen långsiktigt (18 procent av svaren) avser den största gruppen att höja resultatmålet, främst för att parera ökade investeringar.

Det finns även kommuner som sänker sina resultatmål på lång sikt. Ett motiv för detta är att man befinner sig i en expansiv fas för verksamheten i kombination med stora behov av underhållsåtgärder.

Av kommentarerna till enkätsvaren framkommer behov av att långsiktigt ha högre resultatmål. I flera fall grundar sig behoven på ökade investeringsnivåer och att högre resultat krävs för att finansiera dessa. Men det finns även exempel där man sänker mål för resultat och självfinansiering av investeringar beroende på kraftigt ökade nyinvesteringar. Komplexiteten i detta understryks av att man samtidigt inser att man behöver höja resultatnivåerna för att kunna finansiera ökade investeringar.

Resursfördelningsmodeller

Resursfördelningen mellan olika verksamheter spelar en viktig roll för ekonomistyrningen, det vill säga för förmågan att använda begränsade resurser effektivt och möta behov och nå uttalade mål. För kommunerna är det därför viktigt att ha en fungerande modell när man fördelar resurser. En modell som innebär att lagstiftningens krav, olika målgruppers behov och politiska prioriteringar ställs mot tillgången på ekonomiska resurser. Förtroendevalda väger samman och prioriterar hur ekonomiska medel ska fördelas mellan nämnder/verksamheter. De efterfrågar allt bättre underlag från tjänstemännen när krav och behov förändras samtidigt som resurserna är begränsade.

Enligt enkäten till ekonomicheferna saknar 53 procent av kommunerna en central resursfördelningsmodell som fullmäktige fastställt i budget 2019, och som utgår från styckkostnader och demografi. 46 procent har en sådan resursfördelningsmodell för skolan, 37 procent för äldreomsorgen och 19 procent för annan verksamhet. 4 procent uppger att de har en resursfördelningsmodell som inte är fastställd av fullmäktige. Det ser väldigt olika ut i kommunerna gällande vilken modell för resursfördelning som tillämpas. Några kommuner uppger att arbete pågår med att ta fram en volymberäknad resursfördelningsmodell.

I avsnittet refererar vi till en enkät ställd till kommunernas ekonomichefer. Den är besvarad av 228 kommuner med 87 procent av befolkningen.

Stora demografiska förändringar, med en ökad andel äldre respektive yngre invånare, gör det ännu viktigare med en resursfördelning som utgår från förändringar av antalet brukare/elever etc. Detta är särskilt viktigt vid fördelning av medel till skolan och äldreomsorgen där kopplingen mellan demografi och behov av resurser är extra tydlig.

Det betyder att verksamheterna får likartade förutsättningar när till exempel antalet förskolebarn ökar. Det framräknade beloppet för verksamheten ska ses som en basnivå inför politiska prioriteringar. Kommunen kan sedan välja att lägga sig på en högre eller lägre ambitionsnivå i viss verksamhet. Det blir då tydligt vilka prioriteringar som görs.

En framskrivning av ramarna med befolkningsprognosen som grund kan även göras för relativt lång tid framåt och underlättar då för planeringen och för att möjliga åtgärder kan övervägas och sättas in i tid.

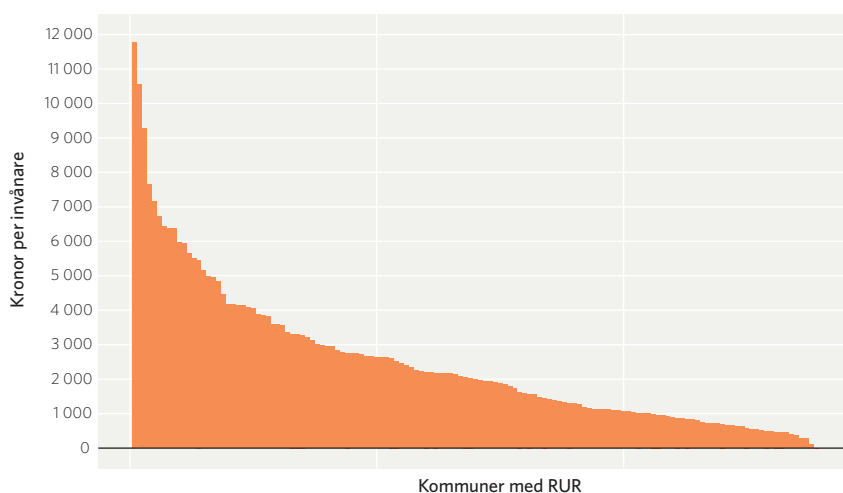
Resultatutjämningsreserver

I syfte att utjämna intäkter över en konjunkturcykel har kommuner möjlighet att avsätta medel i en resultatutjämningsreserv, RUR. Riktlinjer för avsättning till och användande av RUR ska beslutas av kommunfullmäktige inom ramen för riktlinjerna för god ekonomisk hushållning. Många kommuner har under de senaste åren avsatt medel och totalt uppgår RUR till 13 miljarder kronor 2017.

Om den finansiella analysen i budgetarbetet pekar på vikande intäkter i form av skatter och statsbidrag som gör att budgeterat resultat blir negativt och balanskravet inte uppnås så finns möjlighet att utnyttja medel som reserverats i RUR. Med hjälp av RUR kan balanskravsresultatet därmed justeras upp till noll. Syftet med RUR är bland annat att kunna undvika oöverlagda nedskärningar i verksamheten när intäkterna tillfälligt försämras i en konjunktursvacka.

Diagram 8 • Resultatutjämningsreserver per kommun 2017

Kronor per invånare



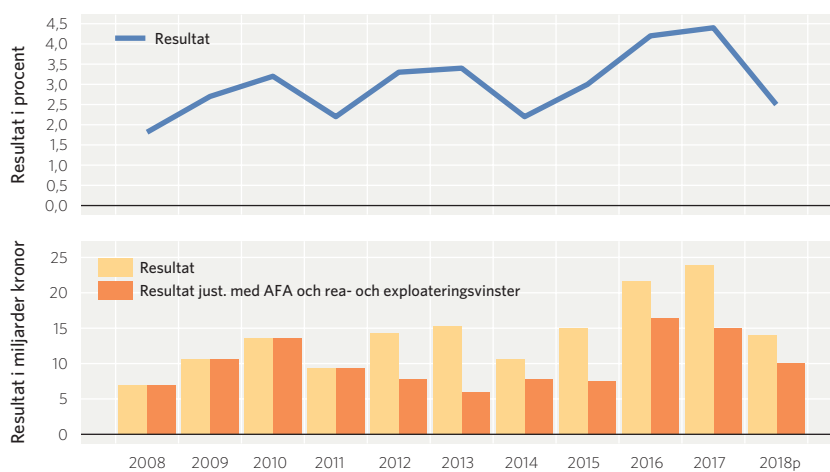
År 2017 hade 139 kommuner medel i resultatutjämningsreserven till ett sammanlagt värde av 13 miljarder kronor.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Enligt enkäten avser 8 procent av kommunerna som har RUR att använda sammantaget cirka 100 miljoner kronor i budgeten för 2019. Det är alltså relativt få kommuner och en liten del av avsatta medel. 16 procent svarar att de inte vet om RUR kommer att utnyttjas.

Diagram 9 • Kommunernas resultat före extraordinära poster

Miljarder kronor respektive procent av skatter och bidrag



Under de senaste tio åren har det sammanlagda resultatet motsvarat 3,0 procent av skatter och generella statsbidrag. År 2017 klarade 2 av 3 kommuner 2 procent av skatter och generella statsbidrag. De senaste tio åren har i genomsnitt 11 procent av kommunerna haft underskott.

Anm.: Rea- och exploateringsvinsterna har under åren 2012–2018 reducerats till 4 miljarder kronor, vilket är nära genomsnittet för åren 2009–2012. För exempelvis 2015 justeras resultatet med $-3,6$ miljarder kronor för AFA och $-3,8$ miljarder för vinster överstigande 4 miljarder.

Källa: Statistiska centralbyrån samt egna beräkningar.

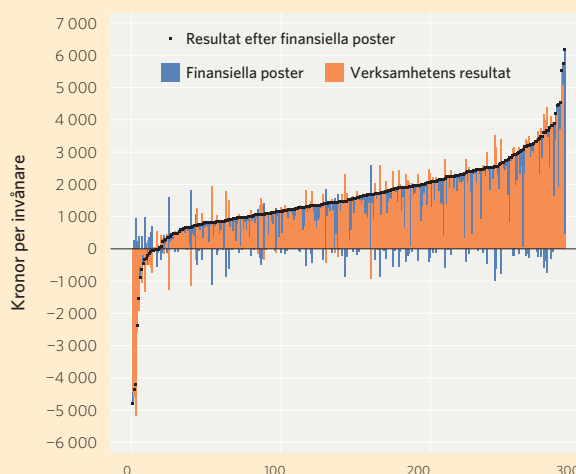
Verksamhetens resultat

Från och med 2019 ska den nya redovisningslagen tillämpas i kommuner och landsting (lag [2018:597] om kommunal bokföring och redovisning). En av nyheterna är att det i resultaträkningen uppställningsform tillkommer en ny resultatrad, "Verksamhetens resultat". Denna visar resultatet före finansiella intäkter och kostnader. Syftet är att tydliggöra den ekonomiska effekten av den löpande verksamheten. Genom nästa resultatnivå, "Resultat efter finansiella poster", framgår hur medelsförvaltning och upplåning påverkat resultatet.

I den nya lagen anges även att vissa finansiella instrument ska värderas till verkligt värde. Detta kommer att medföra att resultat-effekten av de finansiella posterna kommer att fluktuera mer än tidigare i de kommuner som har finansiella placeringar. Genom detta kan "Verksamhetens resultat" få en mer framträdande roll i analysen av den löpande verksamheten. I Appendix finns den nya nivån med i resultaträkningen.

Kommunernas finansnetto uppgick åren 2015–2017 i genomsnitt till 3,6 miljarder kronor, vilket betyder att posterna påverkar resultatet i positiv riktning. Men variationen mellan kommunerna är stor och påverkar resultatet i olika riktning. Detta har en stor påverkan på hur mycket resurser som går till verksamheterna och verksamheternas ekonomiska resultat.

Diagram 10 • Verksamhetens resultat, finansiella poster samt resultat efter finansiella poster, per kommun
Kronor per invånare, genomsnitt 2015–2017



Källa: Statistiska centralbyrån samt egna beräkningar.

Ett genomsnitt av resultaträkningens poster per invånare de senaste tre åren visar stora skillnader i finansnettot. Kommuner med positivt finansnetto har mer resurser till verksamhet än de med negativt finansnetto. 11 kommuner som hade ett negativt resultat för verksamheten 2015–2017 har räddat sina resultat med hjälp av ett positivt finansnetto. I 5 av de 18 kommuner som under de tre senaste åren haft ett samlat underskott var verksamhetens resultat positivt, men det drogs ned till underskott av ett negativt finansnetto.

Starkt resultat 2017

Kommunerna redovisade ett resultat på 24 miljarder kronor 2017. Resultatet motsvarar 4,4 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag⁵. I dessa siffror ingår ovanligt stora rea- och exploateringsvinster på nästan 13 miljarder, netto. Bland annat bidrar Gällivare med ett resultat på 1,9 miljarder främst beroende på en tillfällig reavinst. Justerat för dessa höga vinster uppgår resultatet till 2,0 procent av skatter och generella statsbidrag, som kan sägas utgöra en tumregel för god ekonomisk hushållning för sektorn som helhet. De ekonomiska förutsättningarna varierar mellan olika kommuner och det är upp till varje kommun att bestämma sina mål för god ekonomisk hushållning.

Endast 20 kommuner hade negativt resultat 2017 och 199 kommuner hade ett resultat på minst 2 procent av skatter och bidrag. Rea- och exploateringsvinsterna var mycket ojämnt fördelade, från -1 000 till +6 000 kronor per invånare (exklusive Gällivare) med ett medianvärde på drygt 100 kronor. Det var främst storstäder, större städer och pendlingskommuner nära storstad som hade höga intäkter, medan lågpendlingskommuner och landsbygdskommuner hade låga värden. Det var 71 kommuner som hade rea- och exploateringsvinster som översteg 500 kronor per invånare, i 16 kommuner var underskottet större än -100 kronor per invånare.

Kostnaderna ökade med 3,2 procent 2017, vilket är lågt jämfört med den genomsnittliga ökningen 2010–2016 på 4,5 procent (tabell 9). Det beror främst på kostnadsminskningen på 25 procent för flyktingmottagandet som redovisas som en del inom området »särskilt riktade insatser«. Inom skolan och individ- och familjeomsorgen var kostnadsutvecklingen hög. Kostnaderna för verksamhet till personer med funktionsnedsättning ökade med 5,3 procent exklusive ersättning för statlig personlig assistans (som har minskat). Kommunernas totala nettokostnad för personlig assistans ökade med 8 procent till 11 miljarder kronor 2017.

Tabell 9 • Totala kostnader för egentlig verksamhet 2017 samt andel och utvecklingen i löpande priser

Miljarder kronor samt andel och utveckling i procent

Kommunernas kostnader	2017, mdkr	Andel, %	2017, utv. %	2010–2016 utv. % genomsnitt per år
Politisk verksamhet	6,9	1,1	2,3	2,9
Infrastruktur och skydd	44,6	7,0	3,0	3,4
Kultur- och fritidsverksamhet	30,4	4,8	2,3	3,7
Förskoleverksamhet, pedagogisk omsorg	75,5	11,8	4,4	5,1
Grundskola, förskoleklass, fritidshem, grundsärskola	147,4	23,1	6,6	4,9
Gymnasieskola, gymnasiesärskola	45,7	7,2	4,1	0,8
Vuxen- och övrig utbildning	10,2	1,6	10,0	3,6
Äldreomsorg	121,7	19,1	3,6	3,4
Insatser till personer med funktionsnedsättning	73,2	11,5	3,6	4,3
Individ- och familjeomsorg	45,7	7,2	5,1	3,9
Särskilt riktade insatser	32,0	5,0	-16,8	22,5
Övrigt	4,0	0,6	4,6	-3,4
Totala kostnader	637,6	100,0	3,2	4,5

Anm.: Affärsverksamhet på 24,6 miljarder kronor tillkommer som till största delen finansieras med avgifter. Posten »Övrigt« består av hälso- och sjukvård, primärvård och färdtjänst.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

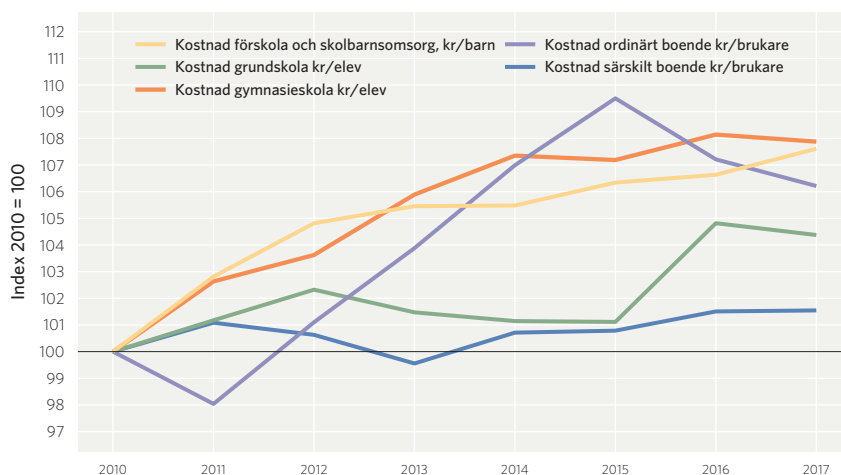
5. Det resultat som avses är resultatet före extraordinära poster och inte balanskravsresultatet. Balanskravsresultatet, som är årets resultat justerat för vissa poster som inte härrör från den egentliga verksamheten, uppgick 2017 till 14,6 miljarder kronor.

Mätt i fasta priser minskade kostnaderna med cirka 0,5 procent 2017. Sett över perioden 2010–2017 har kostnaderna i fasta priser ökat med 1,8 procent per år. Sedan 2010 har variationen mellan verksamheterna varit stor. Inom gymnasieskolan har elevantalet minskat så snabbt att omställningen av verksamheten inte hunnit med. Inom förskolan har kostnaderna ökat i snabbare takt än antalet barn. Inom grundskolan och äldreomsorgen har följsamheten med demografin varit högre, även om kostnaden ökat per brukare och elev.

Kostnadsutvecklingen per person som tar del av verksamheten inom skola och äldreomsorg framgår av diagram 11. Det är en viss variation mellan åren och mellan verksamheterna men riktningen är tydlig. Kostnaderna i fasta priser per brukare för hemtjänst ökade i början av perioden för att sedan vända ner 2016 och 2017. Även för särskilda boenden har kostnaden per brukare ökat. En mindre andel av brukarna får plats på äldreboenden, vilket kan innebära att de som får plats har ett större genomsnittligt behov.

Inom skolan har kostnaden i fasta priser per elev ökat något. Särskilt gäller detta år 2016. En förklaring torde vara särskilda satsningar såsom exempelvis lärarlönesatsningar.

Diagram 11 • Verksamhetens utveckling i fasta priser per elev respektive brukare
Index 2010=100



Inom äldreomsorgen och skolan har kostnaderna per brukare och elev ökat i fasta priser.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Kommunkoncernerna

Kommunernas koncernresultat före extraordinära poster var rekordstora både 2016 och 2017 och uppgick bägge åren till nästan 40 miljarder kronor.

Investeringarna ökar

Kommunkoncernernas sammantagna investeringsvolym har ökat under en längre tid. Investeringarna i kommunkoncernerna ökade från 78 miljarder år 2008 till 131 miljarder kronor år 2017 i löpande priser (69 procent). År 2017 ökade investeringarna med 13 procent jämfört med året innan. Det är större städer som står för de största investeringarna per invånare, men landsbygds-kommunernas investeringar ökar mest jämfört med året innan.

De kommunala bolagen svarar för lite drygt hälften av kommunernas investeringar. Investeringarnivån kommer troligen att fortsätta att öka under de kommande åren, om än i lägre takt. En ökad investeringsvolym innebär ökade driftkostnader som kommer att ta allt större utrymme i kommunernas driftbudgetar.

Kommunernas ekonomi fram till 2022

Dålig följsamhet av finansieringsprincipen

Vid ett antal tillfällen under senare tid har SKL och regeringen haft olika uppfattning om finansieringsprincipens tillämpning. Det handlar om stora belopp som riskerar att tränga undan annan verksamhet. Men det är inte för sent för regering och riksdag att finansiera de ökade statliga kraven med generella statsbidrag.

Arbetskläder inom bland annat hemtjänst

Arbetskläder för personal som omfattas av Socialstyrelsens föreskrifter är överdel (kortärmad tröja/skjorta) och underdel (byxa). Att tillhandahålla sådana arbetskläder utgör enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2018:4) en arbetsmiljöåtgärd. Arbetsgivaren ansvarar för arbetsmiljöåtgärder. Det innebär att arbetsgivaren ska stå för kostnaderna för sådana arbetskläder och för tvätt av dessa, inom ramen för arbetsmiljöansvaret.

Nu har Arbetsmiljöverkets föreskrifter, som började gälla den 19 november, ändrats så att kommunerna ska stå för kostnaderna. SKL delar i stort verkets konsekvensbeskrivning med tillägget att uppgifterna om antal anställda behöver uppdateras. Det rör sig om kostnader på 600–700 miljoner kronor per år. Regleringen borde ha gjorts i BP19 i enlighet med finansieringsprincipen. Så blev inte fallet. Regeringens argumentation bygger på att föreskrifterna även gäller *andra* arbetsgivare och därmed är finansieringsprincipen inte tillämplig. Det finns en sådan formulering gällande finansieringsprincipens tillämpning men enligt SKL:s uppfattning tolkas den felaktigt i det här fallet. Skälet är att föreskrifterna i praktiken endast gäller verksamhet som finansieras av kommunerna, antingen direkt eller via avtal med privata aktörer.

Webbtillgänglighetsdirektivet

En lag (lag om tillgänglighet till digital offentlig service) som ska leda till att digital offentlig service blir mer tillgänglig, framför allt för personer med funktionsnedsättning, har nyligen beslutats av riksdagen. SKL har i remissvar motsatt sig en mer långtgående implementering än vad som följer av EU-direktivet och har hänvisat till finansieringsprincipen.

SKL menar att lagen, som börjar gälla den 1 januari 2019 är mer långtgående än direktivet och blir starkt kostnadsdrivande för kommuner, landsting och regioner. Enligt propositionen beräknas kostnaderna för enbart kommunerna uppgå till 1,1–1,4 miljarder kronor (implementeringskostnad) och ska finansieras inom den ordinarie verksamheten. Med tanke de stora kostnaderna borde regeringen ha föreslagit en reglering i enlighet med finansieringsprincipen. I det här fallet ville regeringen inte tillämpa finansieringsprincipen med hänvisning till att lagen även gäller statliga myndigheter (men inga andra arbetsgivare). Att även staten får kostnader, på i storleksordningen 0,3 miljarder kronor, är enligt SKL:s uppfattning inget skäl att skriva bort finansieringsprincipen. Det är en lag och måste på något sätt betalas, antingen med undanträngning av annan verksamhet eller med höjd skatt.

Riktade statsbidrag leder till ineffektivitet - exemplet likvärdig skola

Ett nytt statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling i skolan har införts från 2018. Första året är bidraget 1 miljard kronor. I budgetpropo-

sitionen för 2018 föreslog regeringen att det ska tillföras 3,5 miljarder kronor för 2019 och 6 miljarder kronor för 2020. Statsbidraget fördelas utifrån antalet elever, som viktas med hänsyn till socioekonomiska faktorer.

Ett villkor för att få bidraget är att skolhuvudmännen under bidragsåret inte minskar de egna kostnaderna per elev jämfört med ett genomsnitt för de tre föregående åren. Det gäller kostnader för personal i förskoleklass respektive för undervisning och elevhälsa i grundskolan. Undantag kan göras om förutsättningarna för bidragsåret förändras avsevärt.

Två tredjedelar av kommunerna som svarat på vår enkät, uppger att de kommer att ansöka om 2019 års bidrag utan att det påverkar ramarna till andra verksamheter. Några av dessa kommuner uppger att de måste minska kostnaderna men hoppas på att få använda sig av »undantagsventilen«. I 7 procent av kommunerna får andra verksamheter minskade ramar. 3 procent av kommunerna svarar att de inte kommer att söka bidraget eftersom de måste sänka kostnaderna. Resterande 24 procent vet ännu inte om de kommer att söka statsbidraget eller ej. Med anledning av valet och den tid det tog innan de kommande styrena blev klara var det många kommuner som inte var klara med budget 2019 i samband med enkäten, utan undersökte fortfarande om det var möjligt att söka medel utan för stor negativ påverkan på övriga verksamheter.

SKL menar att villkorets utformning innebär en ordning där staten undergräver det kommunala självstyret och i realiteten försvårar ett kommunalt ansvarstagande för helheten.

Statens tillskott av resurser till såväl skolan som andra välfärdsområden bör ske i form av generella och värdesäkrade statsbidrag. Utjämningsen av skillnader i kommuners olika strukturella förutsättningar hanteras bäst inom kostnadsutjämningsystemet.

Oroväckande utveckling inom individ- och familjeomsorgen

Trots högkonjunktur och bra utveckling av arbetsmarknaden uppger så många som 75 procent av kommunerna i vår enkät att individ- och familjeomsorgen inte kommer att kunna hålla ursprunglig budget för 2018. Knappt hälften av kommunerna uppger att ökade kostnader inom **ekonomiskt bistånd** förklarar delar av bekymren, vilket också syns i kommunernas löpande rapportering till Socialstyrelsen. SKL har tidigare pekat på att kostnaderna för ekonomiskt bistånd skulle öka då många nyanlända lämnar etableringsprogrammet efter fullgjorda insatser. Ökningen kommer sannolikt att fortsätta många år till. SKL har också fått signaler om att ekonomiskt bistånd i »glappet«, det vill säga bistånd under perioden efter asylbeslut och till det att etableringsersättning kan betalas ut, har ökat kraftigt på sina håll. Någon lösning på frågan om »glappet« har inte genomförts, trots löften.

Kostnader till följd av bostadsbrist

En andra förklaring till kostnadsutvecklingen inom området är **bostadsbrist**. Kommunerna signalerar om ökade direkta kostnader för hemlöshet. Men bostadsbristen skapar även problem inom ungdomsvården, missbruksvården och inom arbetet med våld i nära relationer. När det saknas bostäder till rimliga kostnader för utsatta målgrupper måste socialtjänsten ta till dyra, kortsiktiga lösningar. Inte sällan handlar det om att personer tvingas bo kvar i till exempel skyddade boenden, SiS- eller HVB-hem trots att behovet av sådan vård egentligen inte finns.

Kostnader för ensamkommande

De kraftigt reducerade **ersättningar för ensamkommande barn** som infördes vid halvårsskiftet 2017 har bidragit till underskott inom området i många kommuner. SKL har undersökt hur kommunerna anpassat kostnaderna till de nya ersättningarna. Många har lyckats anpassa verksamheten till ersättnings-schablonen för omyndiga barn, 1 350 kronor per dygn. Det är främst ett resultat av att många placeringar på konsulentstödda familjehem och HVB-hem avvecklats och att en större andel barn är placerade i stödboenden och i familjehem. Alla kommuner har dock inte klarat detta utan har tvingats till kostsamma anpassningar när verksamheten kontinuerligt minskar i omfattning.

Ett än större problem verkar schablonersättningen för myndiga ensamkommande barn vara. Ersättningen är inte dimensionerad för att ungdomarna ska ha ett placeringsbeslut under hela den tid som ersättningen utgår. Tanken är att ungdomarna ska försörja sig själva medan socialtjänsten endast ska ha kostnader för en viss tid, eller för vissa specifika individer och ersättningen ska »överlag« täcka kommunens kostnader. Detta är något som inte verkar fungera i praktiken. Enligt vår undersökning har en stor majoritet av de ensamkommande 18–20-åringarna ett placeringsbeslut. Kommunerna ser att många av dessa ungdomar har behov av stöd, vilket leder till placeringar i boendeformer som styrs av föreskrifter och tillsyn. När kommunerna ger stöd efter behov leder det därmed till att kostnaderna är minst en tredjedel högre än ersättningen, sannolikt mer.

Med det stora antalet ensamkommande ungdomar summerar detta till årliga underskott i miljardklassen. Det står nu klart att ersättningen är skapad utifrån en annan bedömning av denna grupps förmåga och möjligheter att studera eller försörja sig själva. Ersättningen behöver höjas betydligt om kommunerna ska få ersättning för de kostnader som målgruppens behov ger upphov till.

Andra orsaker till kostnadsökningar inom individ- och familjeomsorgen

Utöver dessa tre omständigheter vittnar kommunerna om en rad andra faktorer som kan förklara ökande kostnader. Ökad missbruksproblematik bland unga vuxna, fler orosanmälningar gällande större syskonskaror, fler fall av hedersrelaterat våld, fler fall av våld i nära relationer, fler »komplicerade« placeringar av barn och unga med mera.

Vissa kommuner nämner även förändrade marknadsförutsättningar, där kostnadsbilden hos externa aktörer förändrats påtagligt. Men det verkar också handla om samhällets förmåga att hantera problemen. Kommuner berättar bland annat om resursbrist hos, och bristande samverkan med, barn- och ungdomspsykiatri samt problem med den egna kompetensförsörjningen. Många av landets kommuner arbetar aktivt för att minska kostnaderna för hyrsacionomer, men på sina håll är kostnaderna fortsatt höga. Oerfarna socialsekreterare som snabbt och utan tillräckligt stöd får ansvara för komplicerade barnavårdsärenden, ibland med akuta placeringar som följd, kan vara ytterligare en förklaring till de ökade kostnaderna.

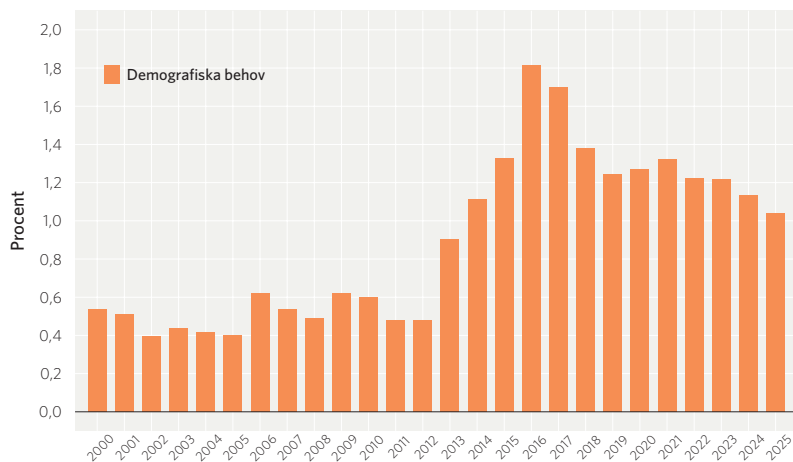
Starkt demografiskt tryck

Enligt beräkningar som baseras på SCB:s befolkningsprognos kommer de demografiskt betingade behoven att öka med i genomsnitt 1,1 procent per år de kommande tio åren. Åren 2018–2022 ligger genomsnittet på 1,3 procent per år. Det kan jämföras med 0,6 procent per år för åren 2000–2015.

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

Diagram 12 • Beräknade demografiska behov

Årlig procentuell förändring



Bilden visar årlig ökning av de demografiska behoven. Det har skett en kraftig uppväxling av de demografiska behovsökningarna som består under överskådlig tid. Mellan 2017 och 2022 uppgår ökningen till 8 procent.

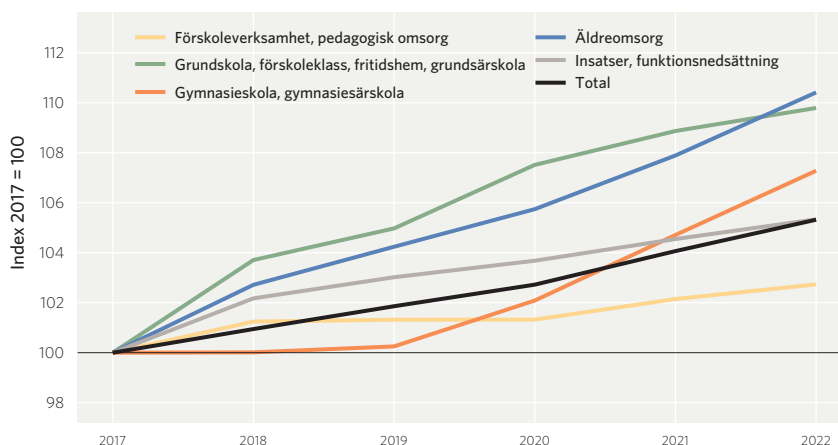
Källa: Statistiska centralbyrån (april 2018) och Sveriges Kommuner och Landsting.

Verksamhetsutvecklingen spretar iväg

Ökningstakten förväntas bli störst inom grundskolan och äldreomsorgen de närmaste åren. Den verksamhet som förväntas minska mest påtagligt är flyktingmottagandet, vilken håller ner totalen. Totalt uppgår volymökningen till drygt 5 procent fram till 2022.

Diagram 13 • Beräknade volymförändringar inom olika verksamheter

Index 2017=100



Det är i första hand inom skolan och äldreomsorgen som kostnadsökningarna förväntas vara störst de närmaste åren. Lägre kostnader förknippade med flyktingmottagandet (finns inte med i diagrammet) drar ner totalen.

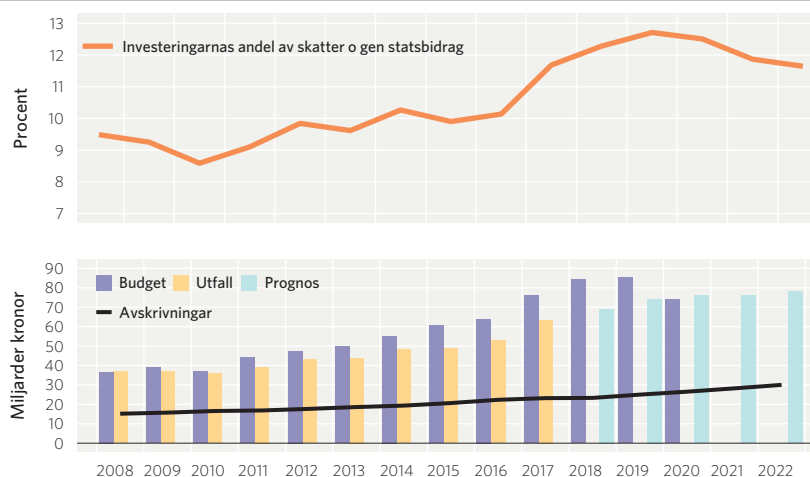
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Investeringarna stabiliseras på hög nivå

År 2017 ökade investeringarna med 10 miljarder kronor, eller 20 procent, den största ökningen på mycket länge. I de kommunala budgetarna planeras för en fortsatt hög investeringsnivå både 2018 och 2019. Prognosen och kalkylen utgår från kommunernas budget och plan men justeras ned något mer än det historiska mönstret. För åren 2020–2022 innebär det investeringar på i genomsnitt 12 procent av skatter och generella bidrag.

Diagram 14 • Kommunernas investeringar och avskrivningar

Miljarder kronor, löpande priser samt andel av skatter och bidrag



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Prognosen, som baseras på kommunernas investeringsplaner fram till 2020, innebär att investeringarna kommer att fortsätta öka i kommunerna från 63 miljarder kronor år 2017 till 78 miljarder år 2022. Investeringarnas andel av skatter och bidrag minskar dock under kalkylåren.

I en enkät inför *Ekonomirapporten, maj 2018* svarade ekonomicheferna i många kommuner att de kommer att genomföra stora investeringar inom infrastruktur, VA, bostäder, skolor och förskolor. För åren 2018–2021 rör det sig exempelvis om 750 förskolor och 350 grundskolor.

SKL har tillsammans med SKL Kommentus Inköpscentral påbörjat en ramavtalsupphandling av förskolebyggnader. En förstudie under 2017 visade på ett mycket stort behov av nya förskolor i de flesta kommuner.

Upphandlingen av ramavtalet syftar till att kunna erbjuda kommunerna förskolor av hög kvalitet och av olika storlek för permanent bruk och med kort leveranstid. Förskolorna ska dels finnas som nyckelfärdiga byggnader, dels med möjligheter till olika lokala anpassningar. Genom ramavtalsupphandlingen hoppas SKL kunna bidra med ett kvalitativt och prismässigt attraktivt alternativ för de kommuner som har behov av nya förskolor. Förhoppningen är att ramavtalen ska vara klara i slutet av 2019. Redan nu finns två ramavtal för bostäder som förutom för vanliga bostäder även kan användas för kommunernas behov av särskilda boenden för socialpsykiatri, funktionshindrade och äldreomsorg samt för trygghetsboenden.

Pensionskostnaderna ökar främst 2018 och 2020

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

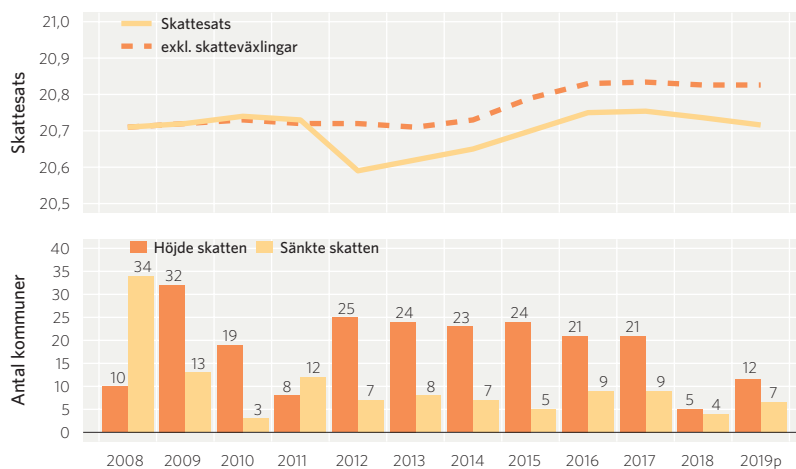
Skattesatsen för 2019 är oförändrad enligt prognosen

Många kommuner vittnar om ett besvärligt ekonomiskt läge 2019. I enkät-svaren menar 79 procent att de ekonomiska förutsättningarna ser sämre ut 2019 än 2018, 12 procent att de är oförändrade och 9 procent att de är något bättre. Kända kommunala beslut och en bedömning av enkät-svaren tyder på att ett tiotal kommuner kommer att höja och nästan lika många sänka skattesatsen 2019. Trots vikande skatteunderlag och kostnadsökningar avseende demografiförändringar, ekonomiskt bistånd, personlig assistans, investeringar och pensioner kommer medelskattesatsen förmodligen inte ändras 2019.

Skatteväxlingar i några län ger dock en förändring av medelskattesatsen på –2 öre för kommunernas del och det omvända för regionerna.

Diagram 15 • Skattesatsförändringar och medelskattesats

Antal kommuner och procent



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Åren 2018 och 2019 har färre kommuner höjt skattesatsen än vanligt. Skälet är främst de stora överskott som de flesta kommuner haft de senaste åren. Inför 2019 beräknas medelskattesatsen vara oförändrad.

Tabell 10 • Nyckeltal för kommunernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Medelskattesats*, nivå i % (exkl. Gotland)	20,68	20,67	20,65	20,65	20,65	20,65
Skatteintäkter o generella statsbidrag, LP	4,8	2,9	3,9	3,9	5,4	4,9
Skatteintäkter o generella statsbidrag, FP	1,0	0,4	0,9	0,7	2,2	1,8
Verksamhetens kostnader**, LP	3,2	3,5	3,9	4,0	4,5	4,2
Verksamhetens kostnader**, FP	-0,5	1,0	0,9	0,8	1,3	1,2
Implicit prisindex (PKV) ^o	3,7	2,4	3,0	3,1	3,1	3,0

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

*Inklusive skatteväxling 2019 för kollektivtrafik, motsvarande –2 öre på skattesatsen.

**Kostnader för egentlig verksamhet exklusive ekonomiskt bistånd.

^oÅr 2017 ingår lärarlönesatsningen med 0,3 procentenheter.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

I kalkylen för år 2020–2022 antas att de generella statsbidragen räknas upp med 2 procent utöver pris- och löneökningar. Det innebär ett antagande om att riksdagen tillför ytterligare 13 miljarder kronor 2022. På kostnadssidan utgår vi 2020–2022 från de demografiska behovsökningarna. Historiskt har kostnaderna ökat med mer än demografin. En kostnadsökning på 0,5 procent per år 2020–2022 utöver demografin innebär ytterligare 9 miljarder 2022. Eftersom ersättningen för flyktingarna fasas ut i takt med beslut om uppehållstillstånd fram till och med 2021 dämpas volymutvecklingen dessa år. Det råder stor osäkerhet kring de riktade bidragen i statsbudgeten och denna osäkerhet riskerar att kvarstå ett bra tag till.

Så här har vi räknat
Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i det inledande kapitlet »Samhällsekonomin«. Utgångspunkten är övergångsregeringens Budgetproposition för 2019, inklusive nivån på de riktade statsbidragen. Vi räknar dock med ökningen av statsbidragen i den beslutade statsbudgeten på 3,5 miljarder kronor 2019. För åren 2018 och 2019 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. Beräkningarna för åren 2020–2022 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnaderna ökar i takt med demografiska behov. Samma löneutveckling antas för de anställda i kommunerna som för den övriga arbetsmarknaden. År 2020–2022 räknas även de generella statsbidragen i kalkylen upp med 2 procent realt, trots att det kräver nya beslut av riksdagen.

Tabell 11 • Skatteintäkter och generella statsbidrag, nivå samt kalkylerat tillskott

Miljarder kronor

	Prognos		Kalkyl		
	2018	2019	2020	2021	2022
Skatter o generella statsbidrag*	562,6	584,6	607,4	640,1	671,2
varav värdesäkrade statsbidrag			4,1	8,5	12,9
varav ytterligare åtgärder			3,9	12,6	18,0

*Skatteväxling mellan kommuner och regioner påverkar medelskattesatsen med -2 öre. Effekterna av sänkningen ingår men ger en motsvarande sänkning av kostnaderna.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

I statsbudgeten tillförs 3,5 miljarder kronor 2019. För åren 2020–2022 beräknas statsbidragen öka ytterligare med 2 procent reallt. Det förutsätter beslut i riksdagen.

Tabell 12 • Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring

Bidrag i procentenheter, fasta priser

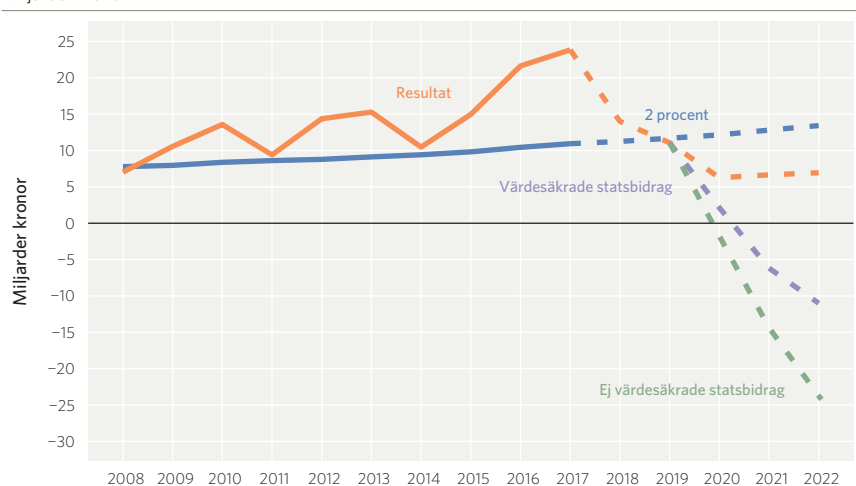
	Utfall			Prognos		Kalkyl
	09-11	12-14	15-17	2018	2019	2020-2022
Demografiska behov	0,6	0,8	1,6	1,4	1,2	1,3
Flyktningmottagning	0,7	-1,6	-0,1	-0,2
Övrigt	0,7	0,4	0,2	1,2	-0,2	0,0
Total volymförändring	1,2	1,3	2,5	1,0	0,9	1,1

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Resultaten den senaste tioårsperioden måste betraktas som goda, även med beaktande av att tillfälliga pengar förbättrat situationen under perioden. Rea- och exploateringsvinsterna har nått en ny nivå de senaste åren och det är svårt att bedöma om den nivån består. I kalkylen räknar vi med lägre vinsterna än 2017 men högre än åren tidigare. För att nå ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag 2022 behövs sammantaget åtgärder på 31 miljarder kronor 2022. Värdesäkring som vi räknat med uppgår till 13 miljarder, trots detta krävs ytterligare åtgärder motsvarande 18 miljarder för att nå ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag.

Diagram 16 • Kommunernas resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar

Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

För 2019 har vi räknat med ökade statsbidrag på 3,5 miljarder kronor enligt statsbudgeten. I våra kalkyler målsätter vi resultatet till en nivå som motsvarar 1 procent av skatter och generella statsbidrag åren 2020–2022. Vi räknar också med att staten höjer statsbidragen till kommunerna med 2 procent reallt 2020–2022, vilket motsvarar en nivåhöjning på 13 miljarder 2022. För att nå resultatet på 1 procent behövs åtgärder på ytterligare 18 miljarder 2022, om vi utgår från att kostnaderna endast ökar i takt med demografin.

Finansieringsgapet kräver effektiviseringar

Det starka verksamhetstrycket de kommande åren och svårigheten med att få tag på personal indikerar att verksamheterna måste bedrivas annorlunda och mindre personalintensivt. I avsnittet om digitalisering finns ett antal exempel på effektiviseringar inom hemtjänsten.

Landstings och regioners ekonomi

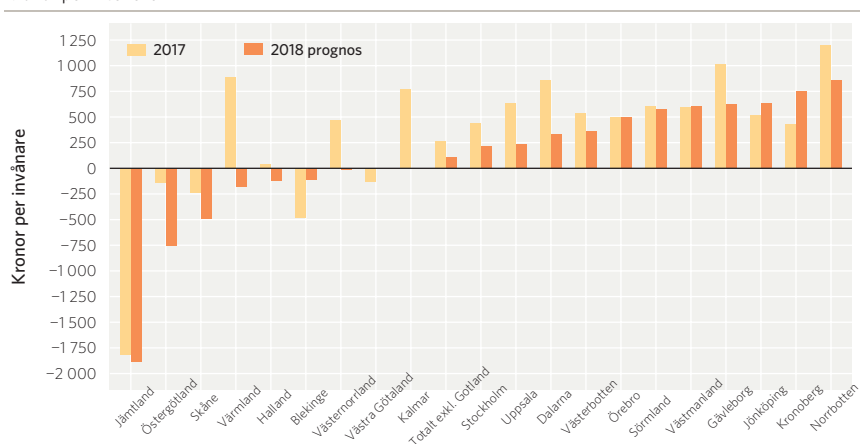
Kostnaderna i landsting och regioner fortsätter att öka i snabb takt medan skatteunderlagets utveckling bromsar in. Det sammantagna resultatet förväntas bli ett överskott på 1,8 miljarder kronor 2018, men flera regioner kommer att redovisa underskott. För att klara en ekonomi i balans höjer tre regioner skattesatsen 2019 och medelskattesatsen ökar mer än på flera år. Investeringsstrycket är stort både inom hälso- och sjukvården och kollektivtrafiken vilket innebär att utgifterna ökar snabbt. En ökad skuldsättning förstärker behovet av en ökad produktivitet och kostnadskontroll i verksamheterna.

Ett fortsatt ansträngt ekonomiskt läge

Trots högkonjunktur och en stark utveckling av skatteunderlaget redovisade fem landsting och regioner underskott 2017. Enligt de senaste prognoserna väntas fyra av dessa fem samt ytterligare tre redovisa underskott 2018. Kostnadsökningar inom den somatiska vården är den främsta orsaken till underskotten.

Diagram 17 • Resultat i landsting och regioner 2017 samt prognos för 2018

Kronor per invånare



Resultaten försämras i sexton landsting och regioner 2018 jämfört med 2017. Förutom fyra av de fem landsting som hade underskott 2017 förväntas ytterligare tre ha ett negativt resultat 2018.

Anm.: Diagrammet visar samtliga landsting redovisade med pensionskostnad enligt blandmodellen. Regionerna Östergötland, Jönköping och Skåne redovisar i sin styrning pensionskostnader enligt fullfonderingsmodellen.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Nettokostnaderna dämpas av intäktsförstärkningar

Landstingens och regionernas nettokostnader hade ökat med 4,8 procent till och med oktober 2018 enligt månadsinsamlade uppgifter. Det är samma ökningstakt som förra året. Bruttokostnaderna ökar ännu snabbare men dämpas av riktade statsbidrag. Exempel på miljardsatsningar är personalförstärknings-, patient- och professionsmiljarderna. Bruttokostnaderna ökar betydligt snabbare 2018 än tidigare år, med drygt 5 procent. Det innebär att regionerna och landstingen går in i 2019 med en stor kostnadskostym som dessutom är kraftigt förstärkt av riktade tillfälliga satsningar som det råder stor osäkerhet om.

Investeringsutgifterna väntas öka med 17 procent i år, vilket är mycket högt jämfört med genomsnittet för de fem senaste åren, då de ökat med 9 procent per år. Bedömningen är även att kostnaden för de anställdas förmånsbestämda tjänstepensioner ökar kraftigt.

Åtstramningar och skattehöjningar krävs 2019

En sammanställning av enkätsvar från landstingens och regionernas ekonomidirektörer visar att det ekonomiska läget är ansträngt inför 2019. Kostnaderna för hälso- och sjukvård har ökat i en snabb takt och samtliga svarar att den specialiserade somatiska vården är den mest osäkra kostnadsposten framöver. Utmaningar som nämns är beroendet av hyrpersonal, produktivitetsminskning och stora kostnadsökningar för personal och bemanning.

Regionerna Skåne, Blekinge och Jönköping höjer skattesatsen 2019, vilket innebär att medelskattesatsen ökar med 9 öre. Det är den största ökningen sedan 2014. Utöver rena skattehöjningar sker även skatteväxlingar för kollektivtrafik i Blekinge, Värmland och Sörmland vilket påverkat medelskattesatsen uppåt med ytterligare 2 öre.

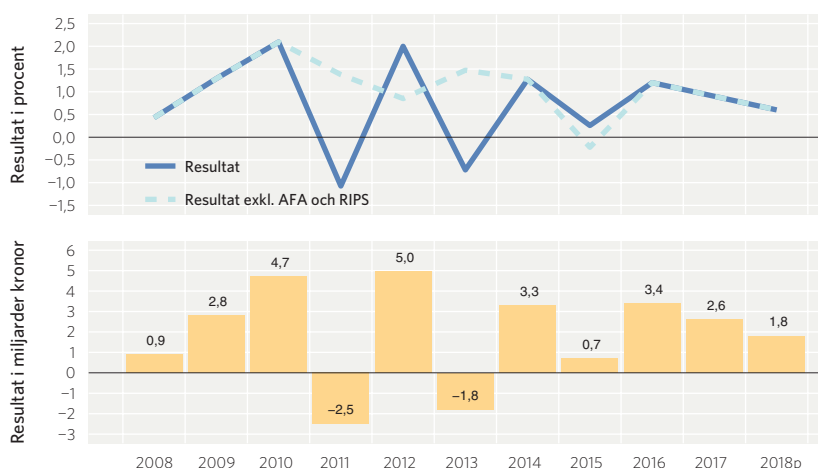
Några regioner sänker de finansiella målen för god ekonomisk hushållning 2019 jämfört med 2018 med hänvisning till den ekonomiskt ansträngda situationen, medan andra höjer målen med hänvisning till den nya redovisningslagen om marknadsvärdering av finansiella placeringar.

Resultaten faller från redan låg nivå

Resultatet har varit svagt i landsting och regioner under de senaste tio åren. Sammantaget har resultatet som andel av skatter och bidrag inte ens nått upp till 1 procent.

Diagram 18 • Landstings och regioners resultat före extraordinära poster

Miljarder kronor och procent av skatter och bidrag



Källa: Statistiska centralbyrån.

Trots att resultatet totalt sett varit positivt är det flera landsting och regioner som redovisat underskott. Åtta har haft överskott samtliga år de senaste fem åren; Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Stockholm, Sörmland, Västmanland och Örebro. I genomsnitt har sex landsting/regioner redovisat underskott varje år.

Kostnaderna har ökat snabbt i hälso- och sjukvården

Kostnaderna för hälso- och sjukvård ökade med 4,2 procent 2017 i löpande priser. Det motsvarar samma ökningstakt som genomsnittet de senaste fem åren.

Tabell 13 • Kostnader för hälso- och sjukvård, i löpande priser, per verksamhet

Miljarder kronor, andelar och procentuell förändring

	2017			2012-2017, utveckling, % snitt per år
	landsting / regioners kostnader, mdkr	andelar, %	utveck- ling, %	
Hälso- o sjukvård (exkl. tand- vård o politisk verksamhet)	285,5	100	4,2	4,2
Primärvård	52,2	18	5,0	4,2
Specialiserad somatisk vård	149,1	52	4,3	4,6
Specialiserad psykiatrisk vård	25,0	9	3,1	3,6
Läkemedel (förmån och sluten)*	30,7	11	1,2	2,5
Övrig hälso- och sjukvård	28,6	10	6,5	6,4

*Kostnader för läkemedel inkluderar läkemedelsrabatt.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Ökade kostnader och minskad produktion i den slutna somatiska vården

Mellan åren 2012 och 2017 ökade landstingens kostnader för specialiserad somatisk vård i löpande priser med 25 procent. Det handlar både om kostnader för att bedriva vård i egen regi (personal, läkemedel, lokaler, medicinteknisk

Resultatet har under flera av de senaste åren påverkats av engångseffekter. Ren- sat för RIPS-kostnader samt återbetal- ningar från AFA Försäkring är det endast 2010 som resultatet motsvarade 2 procent av skatteintäkter och statsbidrag. Sam- mantaget når resultatet inte ens upp till hälften av tumregeln för god ekonomisk hushållning.

Samtantaget ökade kostnaderna i hälso- och sjukvården 2017 i samma höga takt som genomsnittet de senaste fem åren. Kostnaderna för övrig hälso- och sjukvård ökar snabbast och därefter primärvården. I övrig hälso- och sjukvård ingår bland annat ambulans- och sjuktransporter samt funktionshinders- och hjälpmedelsverk- samhet. Specialiserad somatisk vård står för den största andelen av kostnaderna följt av primärvården.

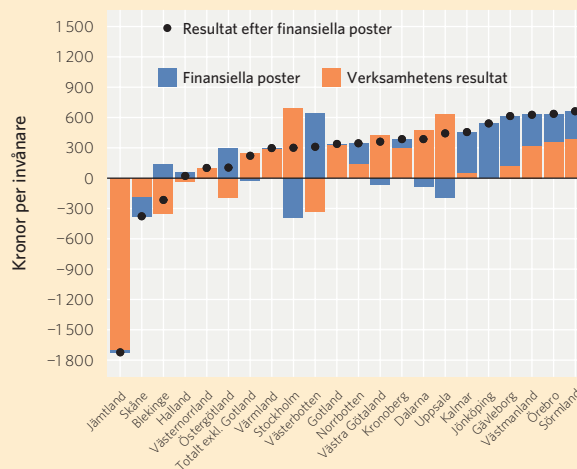
Verksamhetens resultat, en ny nivå

Från och med år 2019 ska den nya kommunala redovisningslagen (lag om kommunal bokföring och redovisning) tillämpas i kommuner och landsting. En av nyheterna är att det i resultaträkningens uppställningsform tillkommer en helt ny resultatrad, »Verksamhetens resultat«. Denna visar resultatet före finansiella intäkter och kostnader. Syftet med den nya resultatraden är att tydliggöra den ekonomiska effekten av den löpande verksamheten. Hur medelsförvaltning och upplåning påverkat resultatet framgår av resultat efter finansiella poster.

I den nya lagen anges även att vissa finansiella instrument ska värderas till verkligt värde. Detta kommer att medföra att resultateffekten av de finansiella posterna kommer att fluktuera mer än tidigare i de fall man innehar finansiella placeringar. Genom detta kan »Verksamhetens resultat« få en mer framträdande roll i analysen av den löpande verksamheten.

Verksamhetens resultat är totalt sett högre i landsting och regioner än resultatet före extraordinära poster. Det beror på att finansiella kostnader i genomsnitt har varit högre än finansiella intäkter. Tolv regioner har dock ett sämre verksamhetsresultat än resultat inklusive finansiella poster, eftersom de har ett positivt finansnetto. Störst positivt finansnetto har Västerbotten med i genomsnitt 640 kronor per invånare medan Stockholms uppgår till -387 kronor per invånare under perioden 2015–2017. Stora investeringar som medfört upplåning är en förklaring till negativt finansnetto medan finansiella tillgångar kan generera avkastning och ett positivt finansnetto. Något som skiljer Stockholm mot andra är att de har betydligt större investeringsutgifter, inte minst för kollektivtrafiken.

Diagram 19 • Resultat i landstingen samt verksamhetens resultat, snitt 2015–2017
Kronor per invånare



Källa: Statistiska centralbyrån.

I landsting och regioner med upplåning som genererar räntekostnader krävs högre verksamhetsresultat än i de med finansiella tillgångar i form av placeringar som genererar intäkter. Tre regioner som haft ett sammantaget överskott 2015–2017 har det tack vare positivt finansnetto.

utrustning etc) och kostnader för att köpa vård av andra vårdproducenter. Under samma period ökade löner och priser sammantaget med 12 procent, vilket innebär att kostnaderna i fasta priser ökat något mer än 2 procent per år.

Inom den slutna vården har kostnaderna under 2012–2017 ökat med 7 procent i fasta priser medan de ökat dubbelt så snabbt för läkarbesök i öppen vård och tre gånger så snabbt för besök hos övriga personalkategorier⁶.

Under samma period minskade antalet vårdtillfällen i slutna vård med 10 procent samtidigt som besöken i öppen vård visar en betydande ökning. Dessa förändringar är delvis resultat av medvetna strategier. Det sker en förflyttning från slutna till öppen vård. Förflyttningen sker med hjälp av medicinteknisk utveckling och utifrån ett logiskt vårdperspektiv. Nya, ofta skonsammare behandlingsmetoder har utvecklats som gör att det är möjligt att behandla fler patienter i öppen vård istället för slutna. Bristen på vårdplatser har skyndat på utvecklingen under senare år. Vi ser även en förflyttning från läkarbesök till besök hos övriga personalkategorier, vården ges i allt större utsträckning på rätt kompetensnivå.

En ytterligare förklaring till färre slutenvårdstillfällen är ett minskat insjuknande i vissa allvarliga sjukdomar, till exempel minskar andelen i befolkningen som får hjärtinfarkt och stroke, bland annat tack vare ett aktivt arbete med förebyggande vård. Undersökningar talar också för att hälsan har

6. I ekonomi- och verksamhetsstatistiken används en gemensam indelning, V12000. Detta möjliggör jämförelser av vad som produceras och hur mycket det kostar. Verksamhetsindelningen som används är relativt grov men möjliggör en generell beskrivning av utvecklingen. Vi delar in den specialiserade somatiska vården i slutna vård och öppen vård, den senare delar vi in i läarkontakter och övriga kontakter.

Tabell 14 • Utveckling av den specialiserade somatiska vården uppdelat på kvantiteter, genomsnittliga prislappar och totala kostnader i fasta priser, mellan åren 2012–2017
Procentuell utveckling

	Kvantitet	Genomsnittliga prislappar*	Totala kostnader
Slutenvård, vårdtillfälle	-10	+ 20	+ 7
Öppenvård, läkarbesök	+ 6	+ 7	+ 13
Öppenvård, övriga besök	+ 11	+ 11	+ 23
Totalt	-3	+14	+ 11

*Kostnad per enhet, till exempel slutenvårdstillfälle eller besök i öppenvården.

Anm.: Kvantiteter totalt är viktade utifrån prislapparna för de olika vårdgrenarna. När hänsyn tas till att ett vårdtillfälle i slutenvård kostar lika mycket som närmare 16 läkarbesök och 26 besök hos övriga personalkategorier i öppen vård minskar den sammanvägda vårdvolymen med 3 procent mellan 2012 och 2017. Genomsnittliga prislappar totalt är även de utifrån samma principer som för kvantiteter. När hänsyn tas till förändrad vårdtyngd inom respektive delverksamhet ökar kvantiteten totalt med 2 procent och prislappen med 9 procent i fasta priser.

Källa: Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting.

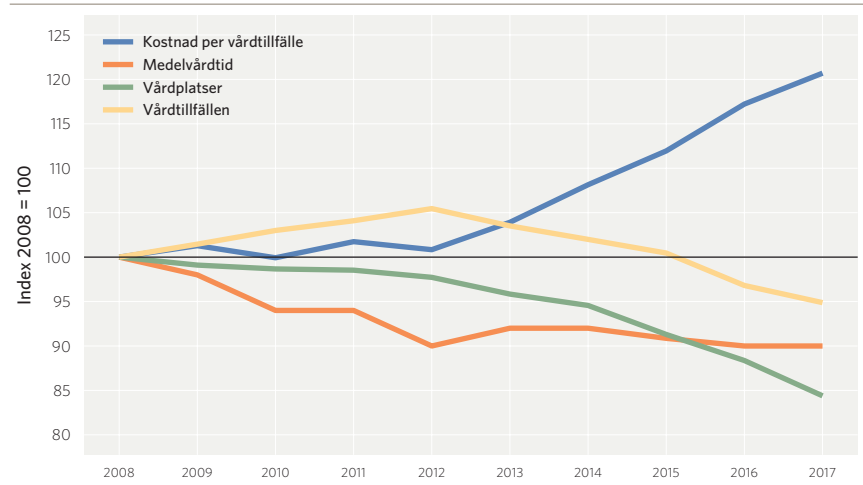
förbättrats jämfört med för fem år sedan. Medellivslängden ökar och fler skattar sin allmänna hälsa som god⁷.

Det nyckeltal vi valt att titta närmare på är kostnaden per vårdtillfälle i slutenvården. I genomsnitt kostar ett vårdtillfälle 20 procent mer i fasta priser idag än för fem år sedan.

Ökningen av kostnaderna per vårdtillfälle började ta fart redan 2013 (diagram 20). Innan dess var kostnaderna per vårdtillfälle i fasta priser stabila (2008–2012). Under denna period ökade antalet vårdtillfällen i slutenvården trots ett minskat antal vårdplatser. Detta möjliggjordes genom att vårdtiderna blev kortare, och platserna kunde nyttjas mer effektivt. Kostnaden per vårdtillfälle hölls därmed tillbaka av kortare medelvårdtider.

Efter 2012 är medelvårdtiden i stort sett oförändrad. Samtidigt minskar vårdplatserna snabbare än tidigare. Det har sannolikt varit svårare att anpassa kostnaderna när antalet vårdtillfällen minskat snabbt.

Diagram 20 • Kronor per vårdtillfälle (fasta priser), vårdtillfällen, vårdplatser och medelvårdtid
Index 2008=100



Kostnaderna per vårdtillfälle har ökat, samtidigt som antal vårdtillfällen har minskat mellan 2012–2017. Samtidigt har antal vårdplatser minskat och medelvårdtiderna varit i stort sett oförändrade.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

En förklaring till att kostnaderna per vårdtillfälle ökat är att ett genomsnittligt vårdtillfälle blivit mer komplicerat när enklare åtgärder förflyttats till den öppna vården. Det innebär att vård som ges i slutenvård idag är mer vård-

7. Folkhälsans utveckling 2018, Folkhälsomyndigheten.

intensiv än tidigare. Till viss del är det en medveten strategi med det är också en effekt av brist på vårdplatser. Tröskeln för inskrivning på sjukhus ökar, därför blir den genomsnittliga vårdtyngden per patient högre än tidigare. Vi har uppskattat effekten på kostnaderna av ökad vårdtyngd till drygt 1 procent per år (tabell 15). Men det förklarar inte den största delen av kostnadsökningen, justerat för den ökade vårdtyngden har kostnaden per vårdtillfälle ökat med 13 procent på fem år.

En orsak till att kostnaderna per vårdtillfälle ökar är att ett genomsnittligt vårdtillfälle har allt högre vårdtyngd, vilket innebär att det är mer komplicerat. Vårdtyngden jämförs med hjälp av DRG-poäng. DRG är ett system som klassificerar vårdkontakter efter hur resurskrävande de är. DRG är således ett sätt att beskriva sjukhusets patientsammansättning.

Tabell 15 • Kostnad per vårdtillfälle och påverkan av förändringar i vårdtyngd, fasta priser
Procentuell utveckling

	Total utveckling, 2012-2017	Årsgenomsnitt, 2012-2017
Kostnad per vårdtillfälle (vtf)	20	3,7
Vårdtyngd	6	1,2
Kostnad per vtf rensat för förändring i vårdtyngd	13	2,5

Anm.: Förändringar i vårdtyngd är skattad utifrån förekomst av diagnos och åtgärds-koder i KPP-databasen (identiska sjukhus) över tid.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Bemanningsutmaningar i sjukvården leder till ökade kostnader

Mer än hälften av kostnaderna i den specialiserade somatiska vården utgörs av landsting och regioners egna personalkostnader. De ökade med 4,3 procent 2017 och har haft en lika snabb ökningstakt under de senaste fem åren. Kostnaderna för inhyrd personal ökade med 31 procent i den somatiska vården mellan 2015 och 2017. Det har successivt blivit allt svårare att bemanna vissa funktioner inom vården, i synnerhet den vård som bedrivs under nätter och helger, vilket kan leda till inställda behandlingar och stängda vårdplatser. Det pågår också en generationsväxling inom vården där erfaren personal går i pension och många nya unga börjar. Personalomsättningen i övrigt har också ökat. Landsting och regioner har tvingats vidta en del åtgärder för att upprätthålla verksamheten och det har i sig bidragit till den snabba ökningen av kostnader. Det har handlat om:

- Ökat antal anställda inom andra yrkesgrupper för att stödja och avlasta medarbetare inom bristyrken samt fördela om arbetsuppgifter. Det har till exempel skett en stadig ökning av antalet undersköterskor och AT/ST-läkare.
- Ökad kompensation för obekvämtid, främst för nätter och helger. Det sker genom lokala arbetstidsavtal, där arbetstidsförkortning och/eller högre kontant ersättning ges för obekväma tider.
- Lönesatsningar (över genomsnittet för övriga arbetsmarknaden) på sjuksköterskor, barnmorskor och undersköterskor.
- Lön till sjuksköterskor under specialist- eller barnmorskeutbildning.
- Ökad användning av inhyrd personal.

Sammantaget bidrar detta till den snabba kostnadsökningen inom den slutna somatiska vården.

Den slutna somatiska vården visar tydliga tecken på minskad produktivitet under senare år. Även inom den öppna somatiska vården har kostnaderna per vårdkontakt ökat snabbare än pris- och löneökningarna för både läkarbesök och besök hos övriga personalkategorier, även när hänsyn till förändrad vårdtyngd tas med.

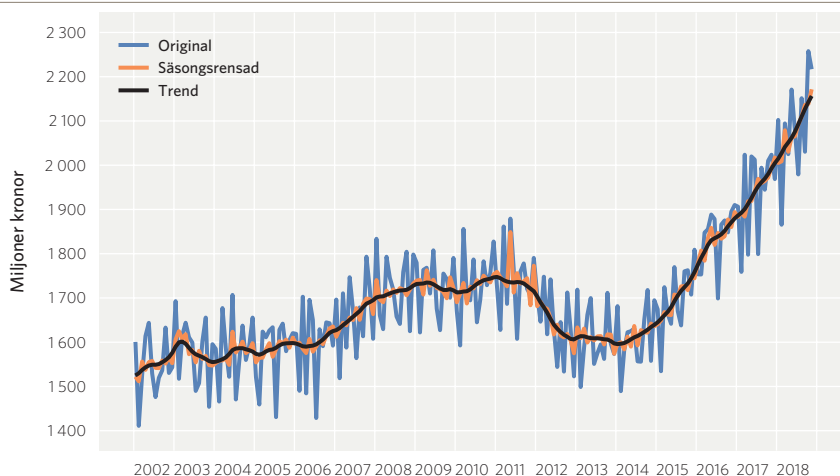
Förhållandet mellan hur mycket som produceras och hur stora resurser som används kommer att vara av största vikt under kommande år. Det demografiska trycket och förutsättningarna för att rekrytera personal till verksamheterna förutsätter en ökad produktivitet. Det är angeläget att komma vidare i denna analys för att kunna sätta in adekvata åtgärder för att vända utvecklingen.

Läkemedelskostnaderna fortsätter att öka

Kostnaderna för läkemedelsförmånerna fortsätter att öka kraftigt i år och förväntas göra det även nästa år. Användandet av cancerläkemedel ökar snabbt, både till följd av nya läkemedel och att befolkningen ökar i åldersgrupper där förekomsten av cancer är relativt hög. Ett annat område som ökar snabbt är blodproppsförebyggande läkemedel, delvis kopplat till nya reviderade riktlinjer.

Diagram 21 • Landstingens kostnader för läkemedelsförmånen, per månad, till och med november 2018

Miljoner kronor, löpande priser, faktiska, säsongrensade och trendade värden



Källa: eHälsomyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting.

Effekten av patentutgångar var en viktig förklaring till att läkemedelskostnaderna minskade under åren 2010–2014. De senaste åren har effekten varit betydligt mindre.

Avtal sparar pengar

I år beräknas de avtal som landsting och regioner gemensamt tagit fram och tecknat med läkemedelsföretagen för läkemedel inom läkemedelsförmånerna och för läkemedel förskrivna enligt smittskyddslagen (även kallade sidöverenskommelser) generera närmare 2,8 miljarder kronor i återbäring. Omkring 1,1 miljarder avser återbäring för kostnader inom läkemedelsförmånerna och resten från läkemedel mot Hepatit C, förskrivna enligt smittskyddslagen. Enligt den överenskommelse som finns mellan staten och SKL behåller landstingen 60 procent av återbäringen, närmare 1,7 miljarder och resten går till staten.

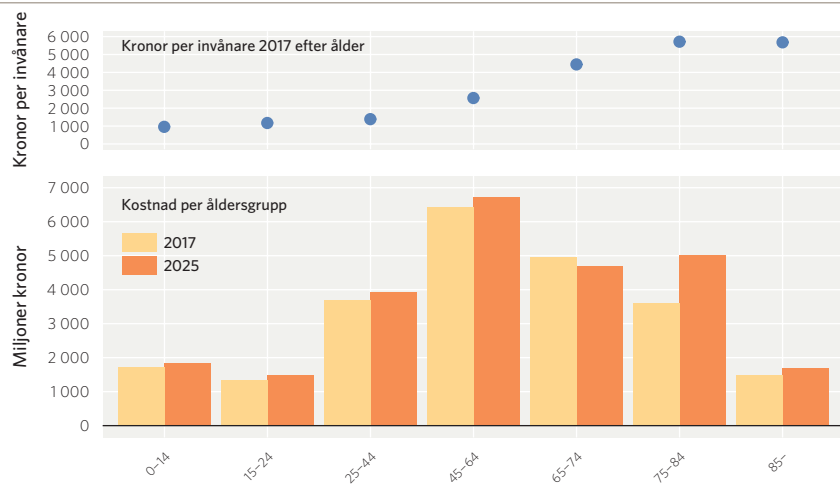
Det är ännu för tidigt att säga något om hur stor återbäringen kan tänkas bli 2019. En försiktig bedömning är att den samlade återbäringen kommer öka 2019 jämfört med 2018.

Demografiska behov ökar läkemedelskostnaderna

Den demografiska utvecklingen är en viktig förklaring till varför kostnaderna ökar för läkemedel.

I diagram 22 visas tydligt hur kostnaderna för receptläkemedel inom förmånerna stiger i takt med ökad ålder. Som vi skrivit om i tidigare rapporter är mönstret likadant för övriga vårdkostnader. I den undre delen av diagrammet ser man även hur kostnaderna fördelas efter ålder. Om vi blickar fram mot år 2025 och antar att kostnaden per åldersgrupp är den samma år 2017 som 2017 är det framförallt kostnaderna för den stora gruppen människor födda på 1940-talet som kommer att öka. Totalt stiger kostnaderna med 9 procent mellan 2017 och 2025 givet 2017 års prislappar, alltså med drygt 1 procent per år.

Diagram 22 • Kostnad för läkemedelsförmånen 2017 efter ålder samt framskrivning 2025
Kronor per invånare och miljoner kronor



Källa: eHälsomyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting.

För att ytterligare beskriva behoven av läkemedel och demografiska effekter för kostnaderna har förmånsläkemedel delats in efter vilka diagnosområden de huvudsakligen används för.⁸

Cirkulationsorganens sjukdomar (exempelvis hjärtinfarkt och stroke) har de högsta kostnaderna för läkemedel följt av endokrina sjukdomar (exempelvis diabetes). Därefter kommer cancer. Sjukdomar som förklarar de vanligaste dödsorsakerna i Sverige, hjärtinfarkt, stroke och cancer är alltså betydande även när det gäller läkemedelskostnader.

Utifrån diagram 23 kan vi dra ett par slutsatser. År 2025 kommer kostnaderna för läkemedel mot cancer och besvär med cirkulationsorganen att ha ökat kraftigt som en följd av att den stora gruppen personer födda på 1940-talet kommer in i de åldrar då behoven är särskilt stora. Samtidigt kommer många nya effektiva men dyra läkemedel att introduceras på just cancerområdet. Cancer blir allt mer en kronisk sjukdom. Människor lever med sin cancer under längre tid vilket innebär att behovet av läkemedel ökar.

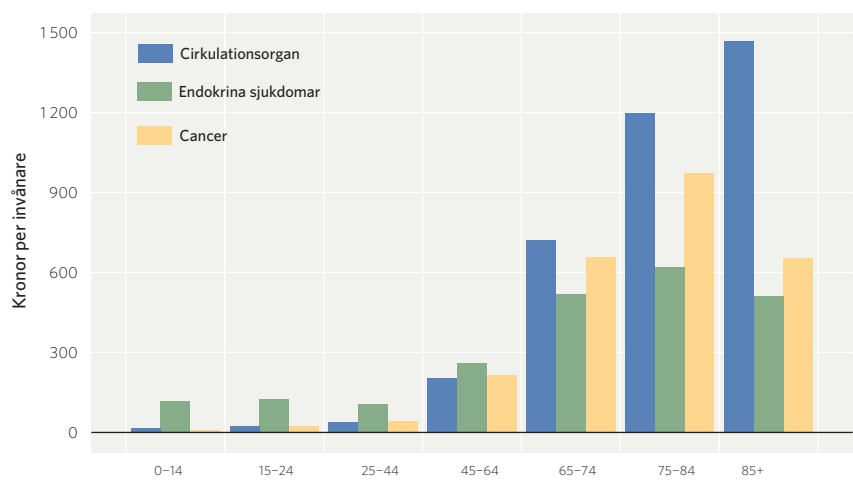
Läkemedelsutredningens slutbetänkande

Senast den sista december 2018 ska den sittande läkemedelsutredningen (SOU 2016:07) presentera sitt förslag på ny ordning för finansiering, subvention och prissättning av läkemedel. Som vi ser i tabell 16 handlar det om närmare 30 miljarder kronor och kostnaderna förväntas fortsätta att öka kraftigt, åtminstone under de närmaste åren. För landsting och regioner kommer utredningen att ha mycket stor betydelse. Av direktiven och även av utredningens delbetänkande (SOU 2017:87) framgår att ett förtydligat kostnadsansvar mellan stat och landsting/regioner är ett av utredningens viktiga

8. Fördelningen är gjord i samarbete med Region Skåne och bygger på en del antaganden och förenklningar.

Diagram 23 • Landsting och regioners kostnad för förmånsläkemedel uppdelat på de största diagnosområdena och efter ålder, år 2017

Kronor per invånare



Källa: eHälsomyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting.

Diagrammet visar tydliga skillnader i vilka åldrar olika sjukdomar inträffar. Männskor lever med diabetes typ 1 redan från unga år. Brist på tillväxthormon är också något som påverkar framförallt unga människor. Däremot debuterar cancer och problem med cirkulationsorganen betydligt senare i livet. Behovet av läkemedel mot besvär i cirkulationsorganen, eller för att undvika besvär (förebyggande medicinering) ökar hela livet. Detta gäller inte för läkemedel mot cancer, där minskar kostnaderna utslaget per invånare för de allra äldsta.

gaste uppdrag. Dagens system är komplicerat och fragmentiserat med bland annat ett delat kostnadsansvar mellan stat och landsting och regioner. Utredningen har avfärdat en övergång till ett helt statligt ansvar utan fokuserar på att mer entydigt lägga kostnadsansvaret på landsting/regioner eller att utveckla dagens system med delat ansvar. Utformningen av utredningens förslag blir avgörande för acceptansen från landsting/regioner kring ett eventuellt förändrat ansvarsförhållande. Att överföra kostnadsansvaret till landsting och regionerna kan innebära fördelar men ställer krav på en lösning som är ekonomiskt stabil och trygg för dessa över tid.

Statsbidrag för läkemedelsförmånerna och framtiden

I avvaktan på en ny ordning för finansiering med mera av läkemedel är SKL och regeringen överens om att utformningen och upplägget av 2017 års överenskommelse ska gälla även för 2018 och 2019. Även om överenskommelsen för 2019 väntas bli klar först i början av 2019 kan vi utifrån de tydliga principerna i tidigare överenskommelser ändå anta att statsbidraget för 2019 kommer att landa på 29 680 miljoner kronor (brutto). Sedan ska bidraget minskas med statens del av återbäringen (60 procent till landstingen och 40 procent till staten). Det är ännu för tidigt att säga något om hur stor återbäringen kan bli 2019.

Tabell 16 • Prognos för ersättning för läkemedelsförmånerna med mera

Miljoner kronor

Prognos för:	2018	2019
Läkemedelsförmånen	25 125	27 032
Övrigt (switchar öv/sv, vissa förbrukningsartiklar, dos, smittskydd)	1 620	1 620
Hepatit C (70 % av kostnad)	1 044	1 028
Vinst och förlust Hepatit C	135	
Totalt (brutto)	27 924	29 680
Statens del av återbäringen	-1 119	
Totalt (netto)	26 805	

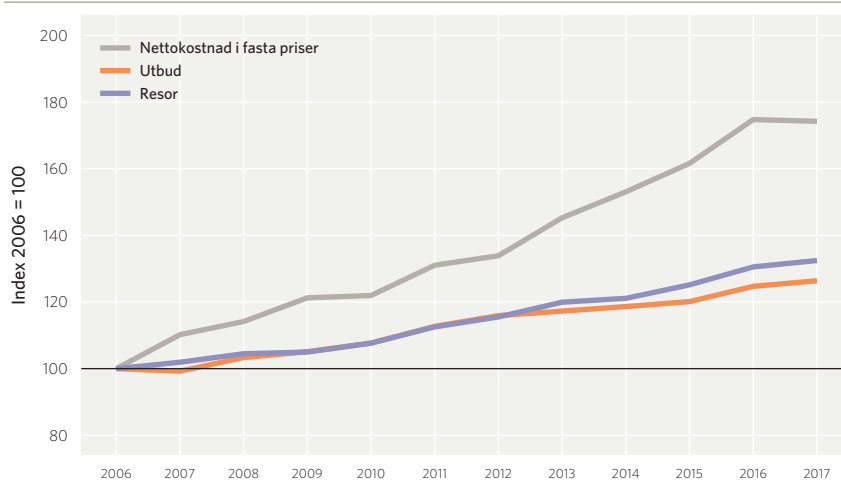
Källa: eHälsomyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting.

Det har varit några händelserika år för kollektivtrafiken

Sedan kollektivtrafiklagens ikraftträdande år 2012 har man i de flesta län skat-
teväxlat kommunernas del av ansvaret för regional kollektivtrafik till regio-
nerna och landstingen. Före 2012 låg en tredjedel av kollektivtrafikens netto-
kostnad i kommunerna och två tredjedelar i landstingen. Efter nästa års skat-
teväxlingar är det bara i Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten som
regionerna inte har hela ansvaret. Därmed kommer regionerna att bära cirka
90 procent av nettokostnaden, vilket innebär att kollektivtrafikens andel av
regionernas totala nettokostnader stiger från 5,0 till omkring 7,5 procent.

En viktig faktor för kollektivtrafikens utveckling är det fördubblingsmål⁹,
som branschen¹⁰ beslutade år 2008 och som varit en stark drivkraft för ut-
ökad kollektivtrafik. Antalet resor med regional kollektivtrafik har ökat med
en tredjedel sedan 2006. För att fördubblingsmålet ska kunna uppnås krävs
en ökning med ytterligare 51 procent på de tre år som återstår fram till 2020.

Diagram 24 • Utveckling av landstingens plus kommunernas nettokostnad för kollektivtrafik
samt den regionala kollektivtrafikens utbud och resor
Index år 2006=100



Sedan 2006 har nettokostnaden för kollektivtrafik stigit med 75 procent, vilket har ökat behovet av utdebitering från 78 öre till en krona och 16 öre.

Källa: Statistiska centralbyrån och Trafikanalys.

Sedan 2006 har nettokostnaden för kollektivtrafik stigit med 75 procent, vilket har ökat behovet av utdebitering från 78 öre till en krona och 16 öre.

Utbudet har vuxit med cirka 25 procent och nettokostnaden¹¹ stigit tre gånger så mycket (diagram 24) i fasta priser, vilket innebär en ökning från 11 till 25 miljarder i löpande priser. Därmed har den utdebitering som krävs för att finansiera nettokostnaden ökat med 38 öre. Om kostnaderna i fasta priser i stället ökat i samma takt som utbudet skulle behovet av skattehöjningar stannat på sex öre.

Huvudorsaken till den stora nettokostnadsökningen är ökade bidrag till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM)¹² för att täcka underskott i den upphandlade trafiken och förbättra deras resultat.

Att RKM:s kostnader stigit snabbt beror på ett flertal faktorer. En är att spårbunden trafik, som är dyrare att köra och drar förhållandevis stora kostnader för infrastruktur, har ökat som andel av den totala trafiken. En annan är att RKM:s krav på fordonens miljö- och tillgänglighetsstandard skärpts,

9. Kollektivtrafikens marknadsandel ska fördubblas på lite sikt, som ett mål på vägen ska antalet resor med kollektivtrafik vara dubbelt så många år 2020 som de var år 2006.

10. Svensk Kollektivtrafik, Sveriges Bussföretag, Svenska Taxiförbundet, Branschföreningen Tågoperatörerna, Sveriges Kommuner och Landsting, Senare har även Trafikverket och Jernhusen anslutit sig.

11. Nettokostnad syftar i kollektivtrafikavsnittet på den totala nettokostnaden i landsting plus kommuner.

12. Länstrafikbolag 2006–2011, Regionala kollektivtrafikmyndigheter 2012–2017.

liksom operatörernas lönsamhetskrav. Till detta kan läggas att ökande trängsel i de större städernas trafik leder till sjunkande medelhastighet, med större personalkostnad för varje körd kilometer som följd. Dessutom har Trafikverkets banavgifter höjts.

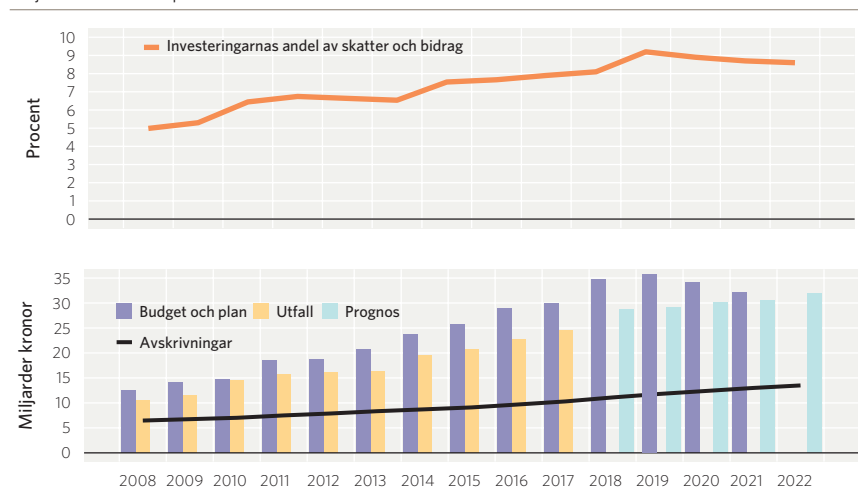
Landstings och regioners ekonomi på några års sikt - 2022

Investeringsstakten växlar upp

Investeringarna har ökat med 9 procent årligen i genomsnitt under de senaste fem åren. Inom hälso- och sjukvården genomförs och väntar ytterligare stora investeringar på grund av den växande befolkningen och för att äldre byggnader behöver moderniseras. I år väntas investeringarna i landstingen öka med hela 17 procent.

Enligt landsting och regioners budget och plan samt enkätsvar finns planer på investeringar på 134 miljarder under åren 2018–2021. Inkluderas investeringar i de landstingsägda bolagen summerar planerna till drygt 166 miljarder kronor. I förhållande till budget har genomförandegraden för investeringar i landstingen varit cirka 80 procent. Investeringsplanerna i slutet av perioden är ofta underskattade. I vår prognos för landsting och regioner beräknas investeringarna uppgå till 150 miljarder 2018–2022.

Diagram 25 • Investeringar i landsting och regioner utfall, prognos och plan
Miljarder kronor och procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Utöver stora investeringar i till exempel nya sjukhus, operationssalar och psykiatribyggnader, sker även en kraftig ökning av investeringar i kollektivtrafik. Mätt i kronor per invånare har Stockholm de största investeringarna. Det handlar både om upprustning av den befintliga infrastrukturen för vård och kollektivtrafik i form av byggnader, spår och fordon. Men befolkningstillväxten gör att det i allt större utsträckning även handlar om att bygga nytt och bygga ut.

Landsting och regioner står sammantaget inför omfattande investeringar de kommande åren. De ökade investeringsutgifterna medför ett ökat finansieringsbehov och därmed på sikt ökade kapitalkostnader.

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i det inledande kapitlet »Samhällsekonomin«. Utgångspunkten är övergångsregeringens *Budgetproposition för 2019*, inklusive nivån på de riktade statsbidragen. Vi räknar dock med ökningen av statsbidragen i den beslutade statsbudgeten på 1,5 miljarder kronor 2019. För åren 2018 och 2019 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. Beräkningarna för åren 2020–2022 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnaderna ökar i takt med demografiska behov. Samma löneutveckling antas för de anställda i kommunerna som för den övriga arbetsmarknaden. År 2020–2022 räknas även de generella statsbidragen i kalkylen upp med 2 procent reall, trots att det kräver nya beslut av riksdagen.

Investeringarna i landstingskoncerner varierar i kronor per invånare mellan 655 i Gävleborg och 6 592 i Stockholm. I genomsnitt uppgår investeringarna till 3 176 kronor per invånare år 2017.

På sikt räknar vi med en kostnadsökning i takt med demografiska behov

Kostnaderna väntas öka med 5,2 procent i år, vilket rensat för prisförändringar enligt LPIK motsvarar en ökning på 1,9 procent i fasta priser. Det är en något lägre kostnadsökning än genomsnittet under senaste tio åren, som uppgått till 2,1 procent per år. Åren framöver räknar vi med en lägre kostnadsutveckling. Under kalkylperioden räknar vi med en kostnadsökning på i snitt 1,2 procent per år, vilket bara motsvarar de demografiskt betingade behovsökningarna.

Tabell 17 • Nyckeltal för landstingens ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Medelskattesats, nivå i % (exkl. Gotland)*</i>	11,42	11,44	11,55	11,55	11,55	11,55
Skatteintäkter o generella statsbidrag, LP	5,2	3,6	5,0	4,7	4,1	3,8
Skatteintäkter o generella statsbidrag, FP	2,5	0,4	2,5	1,9	1,5	1,3
Verksamhetens kostnader, LP	4,2	5,2	4,1**	3,8	3,9	3,7
Verksamhetens kostnader, FP	1,5	1,9	1,8**	1,2	1,3	1,2
LPIK	2,7	3,2	2,4	2,6	2,6	2,5

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

*Inklusive skatteväxling 2019 för kollektivtrafik motsvarande +2 öre på skattesatsen.

**Inklusive skatteväxling för kollektivtrafik som motsvarar 0,1 respektive 0,2 procentenheter.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Åren 2020–2022 växlar takten i skatteunderlagsutvecklingen ner när arbetsmarknaden antas vara i balans. I vår kalkyl antas kostnaderna utvecklas i takt med befolkningsförändringarna. De ekonomiska och rekryteringsmässiga förutsättningarna medger inte kostnadsökningar i takt med historisk trend, som utöver kostnadsökningar som beror på demografin uppgått till knappt 1 procent per år. De skulle ha krävt ytterligare intäktsökningar med cirka 3 miljarder per år. Det demografiska trycket är fortsatt högt, i snitt 1,2 procent per år, med en genomsnittlig pris- och löneökningstakt på 2,6 procent per år blir totala kostnadsutvecklingen i löpande priser 3,8 procent under kalkylperioden.

Tabell 18 • Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring

Bidrag i procentenheter, exklusive skatteväxlingar, fasta priser

	Utfall			Prognos		Kalkyl
	09-11	12-14	15-17	2018	2019	2020-2022
Demografiska behov	0,9	1,0	1,4	1,3	1,2	1,2
Övrigt	0,8	1,2	1,2	0,6	0,6	0,0
Total volymförändring	1,6	2,3	2,5	1,9	1,8	1,2

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Kostnaderna i landstingen har ökat betydligt snabbare under de senaste åren jämfört med tidigare. De demografiska behoven har ökat från 0,6 procent år 2005 till 1,5 procent år 2016.

I våra kalkyler målsätter vi resultatet till en nivå som motsvarar 1 procent av skatter och generella statsbidrag åren 2020–2022. Med kostnader som enbart utvecklas i takt med demografin behövs till 2022 skattehöjningar, effektiviseringar eller andra kostnadssänkande alternativt intäktshöjande åtgärder motsvarande 12 miljarder. Vi räknar med höjningen av statsbidragen enligt statsbudgeten för 2019 med 1,5 miljarder. Därefter räknar vi med att statsbidragen värdesäkras åren 2020–2022 med 2 procent reallt, vilket motsvarar en nivåhöjning på 4,7 miljarder 2022. För att nå resultatet på 1 procent behövs ytterligare åtgärder på 7,5 miljarder kronor till år 2022.

Resultaten faller under nollstrecken nästa år utan aviserade tillskott

Landstingens resultat väntas falla i år och trots en relativt låg utveckling av kostnaderna 2019 faller det ytterligare nästa år. Det råder stor osäkerhet om intäkterna 2019 från riktade statsbidrag då denna rapport publiceras och sannolikt fortsätter den osäkerheten ett bra tag till.

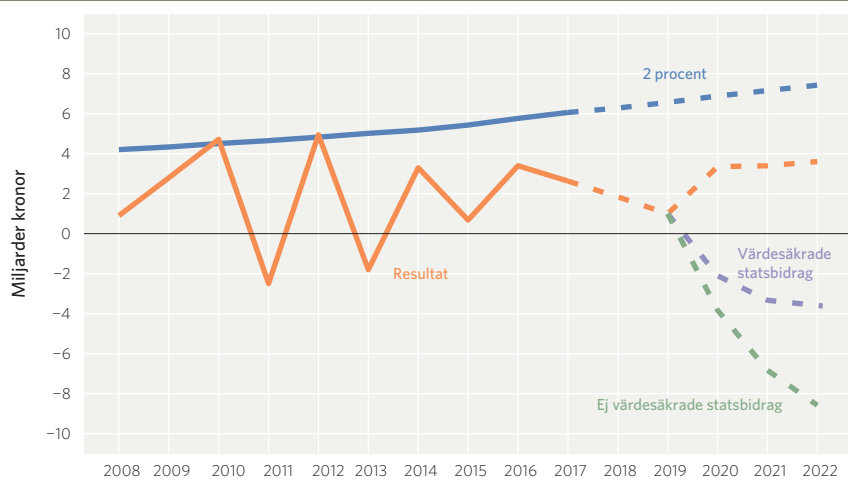
Tabell 19 • Skatteintäkter och generella statsbidrag, nivå samt tillskott
Miljarder kronor

	Prognos		Kalkyl		
	2018	2019	2020	2021	2022
Skatter och generella statsbidrag	313,8	329,4	345,3	358,6	372,7
varav värdesäkrade statsbidrag			1,6	3,1	4,7
varav ytterligare åtgärder			5,6	7,1	7,5
varav höjd skatt		1,8	1,8	1,9	1,9

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

I statsbudgeten tillförs 1,5 miljarder 2019. Vi räknar dessa som generella statsbidrag, trots att de inte bokförs så i statsbudgeten. För åren 2020–2022 beräknas värdesäkring till 2 procent reallt.

Diagram 26 • Landstings och regioners beräknade resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar
Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Under kalkylperioden 2020–2022 justeras statsbidragen så att ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag uppnås. Det är ett sätt att åskådliggöra förändringstrycket som landstingen står inför.

Effektiviseringsmöjligheter genom omställning till Nära vård

I denna faktaruta illustreras vilken typ av effektivisering som kan följa av en omställning till Nära vård. De exempel som redovisas kring ändrade arbetssätt för gruppen multisjuka äldre visar på möjligheter att minska konsumtionen av vård vid sjukhus. Avsnittet »Nära vård med stöd av ny teknik« på sidan 52 visar bland annat potentialen till förbättrad tillgänglighet och prevention.

»Från akutsjukhus till nära vård«

I utredningen *Effektiv vård** konstaterades att den svenska sjukvården i allt för hög grad har sin tyngdpunkt vid akutsjukhusen, och att det ger upphov till ineffektivitet. Utifrån denna slutsats har en särskild utredare uppdraget att föreslå en omställning av vården som ger primärvården ökad betydelse. Utredningen arbetar med målbilden ”från akutsjukhus till nära vård”, där primärvården är navet i den nära vården och samspelar både med den specialiserade vården och med den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Inom ramen för uppdraget ska en nationell plan för omstruktureringen tas fram, vilket ska ske i en dialog med företrädare för samtliga landsting, myndigheter och andra berörda aktörer. Slutbetänkande ska lämnas den 31 mars 2020.

Utredaren har arbetat tätt ihop med landstingen och regionerna och målbilden om nära vård är i betydande utsträckning redan vägledande för utvecklingen i landstingen.

Omställningen behövs för att i en förändrad demografi kunna möta invånarnas ändrade förväntningar och ökade vårdbehov samt för att klara kompetensförsörjning och ekonomi.

Utredningens utgångspunkter

För att kunna bli navet i hälso- och sjukvården föreslås att primärvården ska få ett nationellt definierat uppdrag, enligt vilket den har det primära akutuppdraget och är befolkningens förstahandskontakt med vården. Tanken är att invånarna därigenom i minskad grad ska vända sig till sjukhusens akutmottagningar och i stället erhålla akut vård i primärvården. >>>

En stärkt primärvård ska också kunna fylla en samordnande funktion när det gäller patienter med behov av vård och omsorg från flera olika håll. Här dominerar gruppen sköra multisjuka äldre. Centralt för dessa är att primärvården i samarbete med kommunernas hemsjukvård och äldreomsorg är mer proaktiva så att onödigt försämring bromsas. Därmed ska färre patienter än idag behöva vårdas vid sjukhus och när det ändå är nödvändigt, så kort tid som möjligt.

Idag har denna grupp inte tillräckligt stöd hemma och inläggning vid akutsjukhus sker frekvent och även akuta återinläggningar är vanliga. Otryggheten är stor för såväl patienter som personal.

Nära vård syftar också till ett ökat fokus på prevention. I stället för att reaktivt koncentrera alla insatser på människor när de redan är sjuka, gäller det att proaktivt motverka ohälsa och i synnerhet uppkomsten av kroniska sjukdomar. För personer med kroniska sjukdomar handlar det om att ställa om till ett proaktivt arbetssätt med inriktning på att bevara hälsa med patienten som medaktör. Målet är en framtida hälso- och sjukvård som är mer tillgänglig och bättre på att motverka ohälsa. Den hänger dessutom ihop bättre och klarar därigenom långvariga vårdbehov och kroniska sjukdomar.

Ändrade arbetssätt i praktiken

På ett flertal ställen har andra sätt att organisera omhändertagandet av sköra äldre personer prövats.** De har olika utformning, men också många gemensamma drag. Och de ligger alla i linje med målbilden för nära vård.

Centralt i dessa arbetssätt är att beredskapen är god för patienter med hemsjukvård. Besök från till exempel ett hemsjukvårdsteam ska kunna erbjudas samma dag eller senast dagen därpå. Även ambulanssjukvården erbjuder, som alternativ till akutmottagningen, besök av läkare från primärvården samma, eller senast nästa dag. För personalen i hemtjänsten är det enklare att kontakta läkare och distriktssköterskor i vid tecken på begynnande försämring. När patienter läggs in vid sjukhus får personalen i primärvården besked om det senast dagen därpå och kan omgående påbörja vårdplanering för vård i hemmet.

Hemsjukvården organiseras i tvärprofessionella mobila team där flera olika yrkesgrupper samarbetar runt de patienter som vårdas hemma. Till dessa team är läkare från primärvården koplade. Personalen i hemsjukvården har tillgång till läkarkompetens dygnet runt. Kontakter sker också i hög grad digitalt.

Uppföljning*** visar att man genomgående, för de som omfattas, lyckats minska antalet vårdtillfällen, antalet vård dagar och antalet akuta återinläggningar vid sjukhus, samt minska behovet av kommunala korttidsboenden. Ofta handlar det om radikala förbättringar. Typiskt är också ökad trygghet för patienter och personal.

De kostnadsuppföljningar som gjorts visar genomgående stora kostnadsminskningar för de grupper som omfattats. Kostnadseffekten har i huvudsak uppnåtts genom minskad vårdkonsumtion vid sjukhus. Det är dock genomgående små populationer som omfattats av de nya arbetssätten och det har inte spridits i stor skala till hela landsting eller sjukvårdsregioner.

Nära vård med stöd av ny teknik

Introduktionen av digital vård och modern teknik öppnar möjligheter för en helt ny tillgänglighet.

Den möjlighet till chatt och videomöten som digital vård erbjuder idag kommer i framtiden, med mer AI-stöd, att vara ännu mer effektiv. De kommer också att ha kontinuerlig tillgång till uppdaterade medicinska riktlinjer, på ett sätt som inte är möjligt idag.

Även möjligheterna att tidigt upptäcka risk för sjukdom och sätta in motåtgärder kommer att utvecklas på samma omvälvande sätt. Vårdgivare kommer att, utifrån hälsotillstånd, livsstil och eventuellt DNA, kunna ge individriktade råd om åtgärder för att förbättra chansen till god hälsa.

Personer kan också ha sensorer som kontinuerligt följer vitala parametrar och som både kan förvarna om akuta tillstånd som hjärtinfarkt och om långsamma förändringar som ökar risken på sikt för exempelvis diabetes 2. Påminnelser kan ges i mobilen om vad som behöver göras för att behålla och förbättra hälsa och välbefinnande.

Hälso- och sjukvården är i framtiden inte bara en plats, en vårdcentral eller ett sjukhus, där människor vid behov får en diagnos och behandling, utan också en möjlighet för människor till ett kontinuerligt samspel för bättre kontroll på sina hälsotillstånd. Med tillgång till information om vilka livsstilsförändringar som gynnar en specifik persons hälsa. Vid sjukdom sker diagnos och behandling i ett betydligt tidigare skede och med bättre tillgång till aktuell kunskap.

Med digital monitorering kan personer med kroniska sjukdomar bromsa den försämring som annars är typisk för många kroniska sjukdomar, och därmed behovet av sjukhusvård. Digital teknik och avancerad medicinskt teknisk utrustning förflyttar ännu mer av sådan vård som idag bedrivs vid sjukhus till patienters hem.

Skiftet möjliggör för patienter att vara mer självständiga med individanpassade behandlingar efter personliga behov. Med bärbara sensorer och bärbar utrustning för behandling kan prevention och behandling baseras på realtidsdata. Patienter kan själva styra sin hälsa hemma, samtidigt som vårdgivarna har aktuell information som gör det möjligt att anpassa insatserna.

*Effektiv vård, SOU 2016:2.

**Några exempel är Närvården i Västra Skaraborg, Trygg Hemgång i Ronneby, Hemsjukhuset i Borgholms kommun, m.fl.

***I en rapport från Region Östergötland daterad 2018-10-15, *Våga vara hemma - Ett ekosystem för e-hälsa*, har sammanställt utvärderingar av flera olika exempel på Nära vård-koncept.

Hur kan utmaningarna mötas?

Vi räknar med att det behövs effektiviseringar eller ökade resurser på 43 miljarder kronor till sektorn för att klara en välfärd på dagens nivå fram till år 2022, med oförändrad personaltäthet. Statsbidragen är nominellt sett oförändrade om inga nya beslut fattas, och det finns ingen koppling vare sig till pris- och löneökningar eller till ökade välfärdskostnader som en följd av den demografiska utvecklingen. Utmaningarna måste därför huvudsakligen klaras av inom kommuner, landsting och regioner.

Bättre förutsättningar för välfärdens utveckling och finansiering

Om välfärden ska kunna bibehållas och utvecklas framöver behöver dialogen och samsynen mellan staten och kommuner, landsting och regioner stärkas och långsiktigheten i agerandet öka.

Behov av långsiktighet även i det korta perspektivet

I tidigare avsnitt och i tidigare Ekonomirapporter har vi beskrivit de stora utmaningar som kommuner, landsting och regioner står inför de kommande åren – framförallt ökade behov av skola, vård och omsorg till följd av fler unga och fler äldre. Det behövs förändringar för att möta dem. Verksamheterna måste bli effektivare för att klara behoven med tillgängliga resurser och inte minst tillgänglig personal.

Kommuner, landsting och regioner arbetar redan för att klara de kommande utmaningarna och få till stånd nödvändiga förändringar. Arbetsätt och strukturer behöver utvecklas och förnyas. Implementeringen av digital teknik måste påskyndas. Bättre system behöver utformas för uppföljning. In-

vånarnas egna förmågor måste tas tillvara bättre. Det behövs utbildning för förändring och en bättre arbetsmiljö för de som arbetar inom vård, omsorg och skola.

Förändringarna kan underlättas och stödjas genom en tydlig och medveten, övergripande strategi och inte minst av långsiktiga finansiella och planeringsmässiga förutsättningar. En mer aktiv dialog mellan staten och kommunsektorn kan skapa en samsyn kring utmaningar och förändringsbehov som gör det möjligt att komma överens om gemensamma satsningar för långsiktigt hållbara förändringar – med ett gemensamt ansvarstagande och utan detaljstyrning.

Större ömsesidighet i en omvänd process

SKL har länge, bland annat i tidigare Ekonomirapporter, beskrivit problemen med den stora mängden riktade bidrag till kommuner, landsting och regioner. Många riktade bidrag finns bland annat inom skolan liksom ett antal överenskommelser inom främst hälso- och sjukvårdsområdet. Förutsättningarna för de olika satsningarna har inte varit särskilt bra – det har ofta saknats framförhållning och dialog kring bidrag och överenskommelser, det har sällan funnits någon gemensam analys av de problem som bidragen är tänkta att lösa och det har ofta varit kort tid för genomförande. Bidragen är inte alltid anpassade till de lokala behoven eller prioriteringarna och innebär ofta detaljstyrning som dessutom leder till ökad administration och högre kostnader.

Regeringen och sektorn behöver ha en gemensam bild av utmaningarna för att nå de långsiktiga målen för välfärden. I den nuvarande processen gör regeringen inte sällan kortsiktiga utspel (satsningar) i budgetpropositionen, som kommer väldigt sent i förhållande till kommuners, landstings och regioners budgetprocess. Eftersom det inte funnits utrymme för gemensam analys och överväganden kring olika lösningar så träffar de inte alltid rätt och eventuella krav hinner inte förankras med dem man riktar sig till. Å andra sidan är inte SKL och sektorn tillräckligt bra på att i god tid, systematiskt och samlat, utforma och förmedla sin bild av problemen och utmaningarna i sektorn. Det finns också ett förbättringsutrymme för SKL att stärka sin egen process för att i samarbetet med medlemmarna bli en bättre och mer proaktiv partner i en dialog med regeringen.

Det finns många områden där staten och sektorn har gemensamma utvecklingsintressen och där överenskommelser kan vara en bra väg framåt. Sådana överenskommelser har bättre förutsättningar att nå framgång om de utformas i dialog, har en framförhållning som medger förankring och planering och innehåller ömsesidiga åtaganden för båda parter. Med framgång avses att det blir bättre effekt av gjorda satsningar och ett sammantaget mer effektivt resursutnyttjande.

En gemensam, långsiktig målbild för sektorn uttrycks bland annat i lagstiftningen inom olika områden. Regeringen och SKL behöver gemensamt identifiera de utmaningar som finns för att nå målen. Det behöver ske i en dialog på flera nivåer om problemanalys, förändringsbehov och insatser på både kortare och längre sikt. Den kunskap om verksamheterna som finns både hos myndigheter, SKL och hos kommuner, landsting och regioner behöver tas tillvara i problemanalysen. Dialogen kan resultera i långsiktiga kontrakt inom strategiska områden, vilka inte nödvändigtvis behöver vara kopplade till pengar, där både regeringen och kommuner, landsting och regioner genom SKL gör tydliga åtaganden. Överenskommelserna kan kombineras med anpassningar av de generella bidragen och kompletteras med kortare

satsningar. Om riktade bidrag och satsningar ändå ska ges bör de vara tillfälliga och tydligt avgränsade och ligga i linje med målbilden och de gemensamt identifierade utmaningarna.

Den beskrivna modellen kan användas inom olika områden där både regeringen och kommuner, landsting och regioner ser behov av förstärkning och samverkan för att nå välfärdsmålen. Den skulle möjliggöra betydande förbättringar av effektiviteten i användningen av de offentliga resurserna inom välfärdssektorn.

Möjligheter till bättre samverkan

En bättre samverkansprocess mellan regeringen och SKL kan utformas successivt och tillämpas på områden där det finns särskilt stora utmaningar framöver. Det gäller bland annat den nära vården, skolan och digitaliseringen.

Nära vård

I avsnittet om landstingens ekonomi ovan har den önskvärda utvecklingen mot en nära vård beskrivits. Det handlar om att utveckla samarbetet mellan kommuner och landsting/regioner kring den nära hälso- och sjukvården – som kan minska trycket på sjukhusen och bidra till en betydligt bättre, mer patientnära och effektiv sjukvård. Det handlar också om att ställa om vården och öka de preventiva insatserna i syfte att minska behoven av vård. Målet är en framtida hälso- och sjukvård som är mer tillgänglig och bättre på att motverka ohälsa. Den hänger ihop bättre och klarar därigenom långvariga vårdbehov och kroniska sjukdomar.

Nära vård är ett område där den ovan beskrivna modellen för samverkan mellan regeringen och SKL skulle kunna prövas. Det finns goda förutsättningar för att nå framgång eftersom det finns bred acceptans för den tecknade målbilden, SKL:s medlemmar delar den problemanalys som har presenterats inom ramen för utredningen om en god och nära vård och det finns ett stort behov av långsiktighet. Området berör också både kommuner och landsting/regioner.

Det pågår redan nu ett arbete på många håll i riktning mot en mer nära vård. Kommuner, landsting och regioner behöver arbeta aktivt och medvetet med omställningen och det förutsätter bland annat en förbättrad samverkan mellan dem. Förändringen behöver också stödjas av staten och göras i samverkan mellan staten och sektorn. En gemensam strategi/vision på längre sikt, ömsesidiga åtaganden, en gemensam uppföljning och även vissa övergångsvisa, tillfälliga satsningar kan vara en väg framåt.

Skolan

Vi har tidigare (*Ekonomirapporten*, oktober 2017 och maj 2018) beskrivit problemen med den omfattande mängden statsbidrag inom skolans område och hur de komplicerar styrningen av skolan. Vi har också redovisat en modell för hur dessa statsbidrag skulle kunna övergå till färre och mer utvecklingsinriktade satsningar och en del föras över till de generella bidragen.

Den statliga styrningen av skolan behöver i högre grad utformas för att kommuner och huvudmän ska kunna möta utmaningarna och utvecklingsbehoven och den behöver bli mer inriktad på resultat och mindre på hur statsbidragspengar används. Förskolan och skolan står inför stora utmaningar inom flera områden. Frågan om kompetensförsörjning är avgörande. Det handlar inte bara om att utbilda fler personer, utan även om att använda kompetens på rätt sätt. Över 1 000 nya förskolor och skolor behöver byggas fram till 2021, därutöver behöver befintliga lokaler rustas upp och lärmiljöer vida-

reutvecklas. Digitaliseringen medför stora möjligheter. Det krävs dock omfattande insatser för att främja en likvärdig tillgång till de möjligheter som digitaliseringen medför. Staten, huvudmännen och verksamma inom förskola och skola behöver ta ett gemensamt ansvar för förskolans och skolans förutsättningar, finansiering och styrning, så att utbyggnad och utveckling kan ske med god kvalitet och så att likvärdigheten stärks och integrationen förbättras.

Digitalisering

En strategi för att effektivisera med digitalisering

Ett sätt att möta den snabbt ökande efterfrågan på välfärdstjänster är att utnyttja tekniken bättre. Digitala lösningar och annan teknik kan bidra till att underlätta såväl kompetensförsörjning som finansiering.

I rapporten *Automatisering av arbete*¹³ finns en sammanställning av några internationella rapporter som pekar på att det finns en betydande potential att automatisera olika arbetsmoment. Globalt sett handlar det om, grovt räknat, en potential på cirka hälften av alla moment inom ett par decennier. Det finns dock skillnader mellan länder och branscher och mellan olika arbetsuppgifter, där förutsägbara arbetsuppgifter är lättare att automatisera. När det gäller svensk välfärdsproduktion, med en stor andel kognitiva och icke förutsägbara arbetsuppgifter, ofta inom kontaktyrken, är potentialen lägre, men ändå betydande. På längre sikt, i takt med att teknik, arbetsmetoder och andra grundläggande förutsättningar utvecklas, beräknas potentialen öka. På kort sikt är det troligt att påverkan blir störst inom områden som administration, ekonomi, service, transport och teknik.

En lämplig strategi bör omfatta åtgärder som parallellt tar sikte på både kort och lång sikt. På kort sikt handlar det om att utnyttja befintlig teknik och effektivisera enklare arbetsuppgifter samt samla erfarenheter etc. På längre sikt handlar det om att bygga kompetens och en organisation som klarar framtida omställningar när det gäller kärnverksamheterna.

Förutsättningarna varierar mellan stora och små kommuner. Mindre kommuner har svårare att på egen hand driva en sådan utveckling, däremot har de successivt möjlighet att implementera arbetssätt, system och metoder som utvecklats av andra eller tillsammans med andra.

Automatisering innebär oftast att arbetsuppgifterna utförs på nya sätt. En orsak är att de arbetsuppgifter som utförs av människor idag naturligen också är anpassade för människor. En annan orsak är att digital teknik medger en helt annan typ av lösningar. Ett exempel är att en nattkamera kan ersätta ett hemtjänstbesök. Arbetsuppgiften förändras genom att tillsynen istället utförs via en monitor. Denna lösning är i sig anpassad för en människa då det är där teknikfronten befinner sig i dagsläget. På sikt kan man med AI-lösningar även utföra själva bedömningen om det föreligger någon avvikelse. Och då förflyttas gränsen mellan vad en människa och en maskin kan göra ytterligare. Om man kopplar detta scenario till den strategi som nämndes ovan är det möjligt att på kort sikt installera nattkameror, vilket i sig kan innebära en betydande effektivisering. På längre sikt kan det till exempel handla om att anpassa kompetensen i den egna organisationen till en mer teknikinriktad verksamhet och att förbereda framtida hemtjänsttagare på förändringar.

Med tanke på den förväntade ökningen av antalet invånare över 80 år är möjligheten till digitala lösningar särskilt intressant inom äldreomsorgen. När

13. *Automatisering av arbete*, SKL juni 2018.

verksamheten byggs ut finns en möjlighet att hantera fler brukare utan att antalet anställda ökar i samma utsträckning om befintlig teknik används på ett klokt sätt. Samtidigt finns en möjlighet att förskjuta kompetensen med inriktning mot nya arbetssätt när man ersättningsrekryterar efter pensionsavgångar. Bland annat behövs en ökad kompetens när det gäller att leda förändringsarbete vid implementering av nya arbetsmetoder och tekniska lösningar.

Potential i tekniska lösningar

Antalet kommuner som använder olika tekniska lösningar har ökat på senare tid men spridningen går långsamt. Det kan finnas flera orsaker till detta. Det förefaller till exempel finnas en försiktighet när det gäller att gå före med ny teknik och en svårighet att hantera de omställningar i arbetssätt som krävs. Men det finns också en betydande skepsis till om det verkligen går att räkna hem någon vinst i slutändan. Det finns därför ett behov av att belysa frågan om vilken effektiviseringspotential digitala tjänster har och hur man kan hämta hem vinsten.

Nedan beskrivs några digitala tjänster som bedöms ha en betydande effektiviseringspotential med utgångspunkt från en studie utförd av RISE med flera¹⁴.

Hemtjänst

Digital nattillsyn Med en kamera och mikrofon kan hemtjänsttagaren ses till på natten utan att hemtjänsten behöver göra ett fysiskt besök. Hemtjänsttagaren behöver inte störas i sin nattsömn och det innebär även minskad restid för de anställda inom hemtjänsten, samt minskade transportkostnader. I faktarutan »Kalkyl – Nattillsyn« beskrivs potentialen för tre olika exempelkommuner.

Digital dagtillsyn Med hjälp av videokommunikationsutrustning kan hemtjänsttagaren själv ta initiativ till kontakt med hemtjänst, läkare och anhöriga. Vinsterna är delvis desamma som vid nattillsyn, men kan även bidra till en ökad trygghet och självständighet för hemtjänsttagaren.

Digital medicinpåminnare Istället för en traditionell dosett kan en digital lösning användas som registrerar att hemtjänsttagaren tagit rätt medicin vid rätt tidpunkt. På så sätt kan hembesök som syftar till att hjälpa till med medicinering minskas. Om hemtjänsttagaren inte tagit medicinen skickas ett meddelande till hemtjänsten.

Digital nyckelhantering Traditionella lås kan ersättas med digitala lås som styrs via en applikation på en telefon eller surfplatta. Därmed kan hanteringen av fysiska nycklar undvikas. Effektiviseringen ligger i minskad restid för att hämta och lämna nycklar, såväl vid planerade som vid akuta besök.

De olika tekniska lösningar som beskrivits ovan kan även användas i särskilda boenden. Västerås har till exempel gjort framgångsrika försök som bland annat inneburit att man kunnat minska bemanningen nattetid och samtidigt ökat tryggheten för de boende och förbättra arbetssituationen för de anställda.¹⁵

14. Slutrapport – Modell för beräkning av nyttan av bredband och digitalisering. Stelacon och RISE, juni 2018.

15. <https://www.vasteras.se/kommun-och-politik/vasteras-utvecklas/valfard-och-halsa.html>

Ekonomiskt bistånd

Möjligheten till effektivisering omfattar främst kommunens interna processer med hantering av dokument och beslutsstöd. Ansökningsförfarandet kan förenklas genom att sökande själva fyller i ansökningar elektroniskt. Den fortsatta processen kan snabbas upp genom att enklare steg automatiseras, som att fylla i uppgifter och sammanställa beslutsunderlag. Andra vinster är förenklad dokumentation och statistikframtagning samt en mer standardiserad och säker beslutsprocess.

Administrativa e-tjänster

Kommuner tillhandahåller en lång rad tjänster som kan digitaliseras. Bland annat bedöms bygglovsärenden och andra tillståndsärenden kopplat till bostaden ha en betydande potential. Effektiviseringen ligger främst i färre manuella moment för handläggarna.

Hur stor är potentialen?

I tabell 20 redovisas en uppskattning av den nationella potentialen för respektive tjänst utifrån RISE studie. Som framgår kan potentialen bli betydande, närmare 4,5 miljarder kronor för riket som helhet, bara för dessa tjänster. Men förutsättningarna skiljer sig mellan olika kommuner beroende på olika faktorer, såsom bebyggelsestruktur, andel användare av den digitala lösningen, kostnader för de analoga motsvarigheterna i utgångsläget, hur väl man lyckas anpassa arbetssätt etc. Med hjälp av ett beräkningsverktyg kommer det snart bli möjligt att göra beräkningar utifrån kommunens egna förutsättningar¹⁶.

I vissa fall kan potentialen vara större, till exempel för glesbygdskommuner med hög andel äldre och långa restider i hemtjänsten. Beräkningen nedan för hemtjänst bygger på att 5 procent av brukarna har digital natttillsyn. Om denna siffra kan ökas ökar potentialen i motsvarande mån.

Tabell 20 • Uppskattning av nationell potential av några digitala tjänster
Miljoner kronor och kronor per invånare

Tjänst	Potential, mnkr	Potential, kr/inv
Hemtjänst		
Dagtillsyn	400	40
Natttillsyn	1 400	140
Medicinpåminnare	700	70
Nyckelhantering	700	70
Summa hemtjänst	3 200	320
Ekonomiskt bistånd	600	60
Bygglov m.m.	600	60

Källa: RISE och egna beräkningar.

Tabellen visar att potentialen är betydande för flera digitala tjänster som finns och används idag.

Metoder för kalkyler och vinsthemtagning

Den potential som beskrivs i tabellen ovan är definierad som kostnadsminskningar efter fullt införande. Men det behöver inte nödvändigtvis vara lägre kostnader man är ute efter. Syftet kan också vara att klara ökade volymer utan att behöva nyrekrytera i samma omfattning eller att låta personal använda frigjord tid till att höja kvaliteten inom ett annat område. Man bör således skilja mellan den potential som finns och hur den används (vinsthemtagning). Ytterligare en fråga är hur man realiserar den nytta som man tänkt sig (nyttorealiserings).

16. Beräkningsverktyget har utvecklats av RISE/AB Stelacon på uppdrag av Post- och telestyrelsen (PTS) och kommer att finnas tillgängligt på PTS webbplats från och med den 31 januari 2019.

En framgångsfaktor är att man jämför sig med andra kommuner och delar erfarenheter.¹⁷

Kalkyler för att beräkna potentialen

För att bedöma den ekonomiska nyttan finns olika kalkylmetoder. En investeringskalkyl kan vara lämplig om det rör sig om stora initiala utgifter. Den kan utformas på olika sätt, till exempel att beräkna hur lång tid det tar för en investering att återbetala sig (payback-metod). Man kan även beräkna nuvärdet av förväntade utgifter/inkomster (nuvärdemetod). Det är också nödvändigt att beräkna effekten på kostnaderna. Då omvandlar man förväntat betalningsflöde till kostnader och intäkter för investeringen för varje år tills full effekt uppnåtts.

Förutom ekonomiska nyttor kan det finnas kvalitativa nyttor, som måste värderas för sig. Det är svårare men det finns olika metoder att tillgå, till exempel SEROI (Social Economic Return On Investment)¹⁸.

Ytterligare en indelning är i direkta och indirekta nyttor. Indirekta nyttor kan vara till exempel miljöpåverkan eller transparens i informationsutbyte mellan kommun och medborgare.

Vinsthemtagning

Syftet med en investering bör klargöras på förhand. Det kan till exempel handla om att klara en volymökning framöver utan att man behöver öka antalet anställda i samma utsträckning. Andra syften kan vara att man vill uppnå en kvalitetsförbättring för brukarna i något avseende eller förbättrad arbetsmiljö.

Nyttorealiserings

Som påpekats ovan visar erfarenheten att det kan vara svårt att få ut avsedd effekt av de satsningar och investeringar som görs. Nyttorealiserings är en **ledningsstrategi** som syftar till att realisera de nyttor man vill uppnå och omfattar bland annat målstyrning, portföljstyrning, projektstyrning, förändringsledning, mätning och uppföljning.¹⁹

Kalkyl - natttillsyn

Tabell 21 visar resultatet av kalkylen avseende digital natttillsyn för tre olika exempelkommuner, med olika förutsättningar framförallt avseende gleshet. Ju längre avstånd mellan brukarna desto större blir vinsten med digitalt stöd i hemtjänsten.

Effektiviseringspotentialen består av mellanskillnaden mellan vad tillsynen kostar idag och vad tillsyn med stöd av nattkameror kostar. I kalkylen antas andelen av hemtjänsttagarna med digital natttillsyn vara 5 procent. Kostnaden för den digitala tillsynen består av kostnader för utrustning, bredbandsuppkoppling, driftskostnader, licenser och personalkostnader. Kostnader för förändringsarbete ingår dock inte, då detta kan se väldigt olika ut när det till exempel gäller behov av utbildning, projektledning och externa konsulter.

Till grund för kalkylen ligger värden som är hämtade från eller beräknade utifrån officiell statistik. I beräkningsverktyget* går det att ändra dessa värden om man har mer specifik information. Verktyget kan också användas för känslighetsanalyser. Man kan

till exempel undersöka vad som händer om man kan öka andelen som använder den digitala tjänsten.

Tabell 21 • Effektiviseringspotential - digital natttillsyn
Miljoner kronor om inte annat anges

Exempel	Större stad	Landsbygds-kommun	Pendlingskommun nära storstad
Kostnad för tillsyn idag	25,6	1,4	4,8
Kostnad för digital tillsyn	4,8	0,1	1,3
Effektiviseringspotential	20,8	1,3	3,5
Potential kr/inv	151	454	71

Källa: RISE.

*Beräkningsverktyget har utvecklats av RISE/AB Stelacon på uppdrag av Post- och telestyrelsen (PTS) och kommer att finnas tillgänglig på PTS webbplats från och med den 31 januari 2019.

17. Se till exempel SKL:s portal DelaDigitalt.

18. Se till exempel <http://seroi.plus/about/>, <http://www.sroi.se/index.html>

19. Läs om nyttorealiserings på SKL:s webbplats:

<https://skl.se/naringslivarbetedigitalisering/digitalisering/nationellsamverkanstyrning/nyttorealiserings.25765.html>

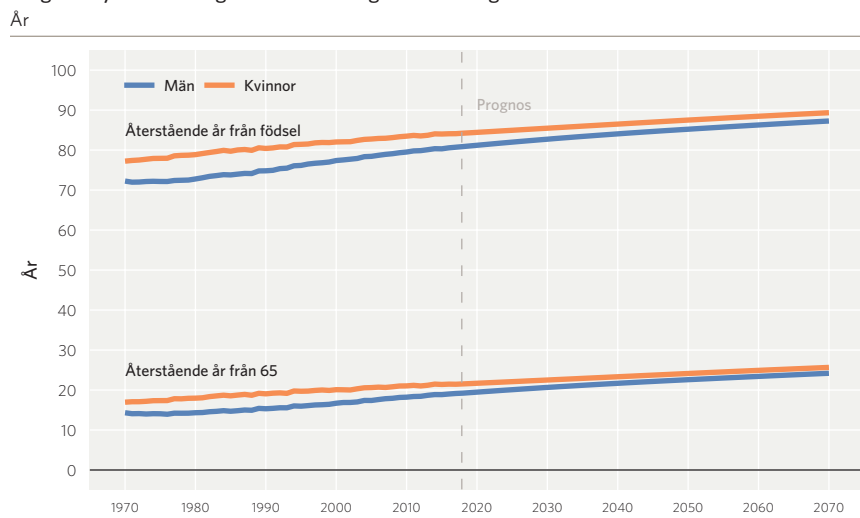
Förlängt arbetsliv

Stadigt ökande livslängd

En orsak till vikten av ett förlängt arbetsliv är den ökande livslängden i den svenska befolkningen. De närmaste årens demografiska utmaningar ställer än högre krav på ett längre arbetsliv för att klara att finansiera och bemanna välfärden när andelen invånare i åldern 20–64 år minskar.

Mot bakgrund av den ökande medellivslängden är det rimligt att tänka sig att även arbetslivet blir längre. En kvinna som går i pension vid 65 års ålder, beräknas i dag ha 20 år kvar att leva. Det är en enorm skillnad mot när den allmänna pensionen vid 67 års ålder infördes i Sverige år 1913, då var medellivslängden ungefär 60 år.

Diagram 27 ▪ Utveckling av medellivslängd i befolkningen



Diagrammet visar hur medellivslängden ökat kontinuerligt under lång tid och förväntas fortsätta öka, men i något långsammare takt.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Tabellen nedan visar hur medellivslängden förändras omräknat till årliga genomsnitt.

Tabell 22 ▪ Förändring av livslängden i befolkningen, genomsnittlig årlig ökning

År	1970-2017	2018-2070
Kvinnor	+0,15	+0,10
Män	+0,18	+0,12

Källa: Statistiska centralbyrån.

Arbetslivets längd och omfattning påverkas inte bara av när man går i pension, utan även av en rad andra faktorer, så som inträdesålder i arbetslivet, sysselsättningsgrad och medelarbets tid, vilka i sin tur beror på en rad underliggande faktorer.

Ökad sysselsättning bland de äldre

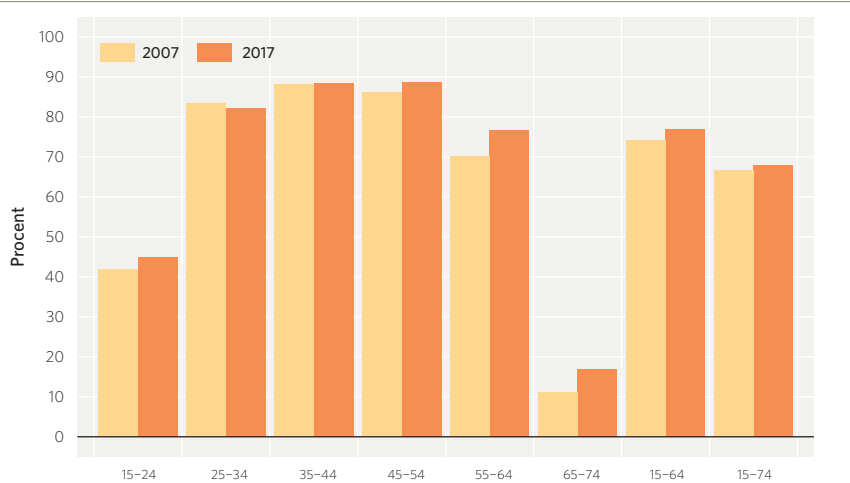
I ett internationellt perspektiv har Sverige ett högt arbetskraftsdeltagande, särskilt i de äldre åldersgrupperna. I jämförelse med andra EU-länder har Sverige den tredje högsta pensionsåldern och samtidigt en hög sysselsätt-

ningsgrad (andelen sysselsatta i befolkningen) i åldern 55–64 år. Framförallt har kvinnorna i dessa åldrar hög sysselsättningsgrad i Sverige.

Däremot är inträdesåldern jämförelsevis hög i Sverige. Arbetskraftsdelta-
gandet är betydligt lägre bland de unga. Studietiden blir allt längre. Vi fokuserar dock i detta avsnitt på de äldres möjligheter att öka bidraget till syssel-
sättning och skatteintäkter.

Sysselsättningsgraden har främst ökat i de äldsta åldersgrupperna det senaste decenniet (diagram 28). Enligt en rapport från SNS²⁰ kan detta förklaras av såväl förbättringar i hälsa och utbildningsnivå över födelsekohorter som på striktare krav för att bli beviljad sjukersättning.

Diagram 28 • Sysselsättningsgrad i olika åldrar år 2007 respektive 2017
Procent



Andelen sysselsatta i olika åldersgrupper har ökat, särskilt bland äldre. Sysselsättningsgraden i åldern 55–64 år har stigit från 70 procent år 2007 till nära 77 procent år 2017. Att den totala ökningen i åldersgruppen 15–74 år är så pass låg beror främst på 40-talisternas uttåg från arbetsmarknaden, alltså en demografisk effekt.

Källa: Statistiska centralbyrån (Arbetskraftsundersökningarna).

Under den senaste tioårsperioden har sysselsättningen ökat med 11 procent. Det förklaras främst av en växande befolkning i yrkesverksamma åldrar (här 15–74 år). Men samtidigt har befolkningsstrukturen förskjutits mot fler personer i åldersgrupper med lägre sysselsättningsgrad, vilket håller tillbaka sysselsättningseffekten av den ökade befolkningen. Av sysselsättningsökningen svarar ökad sysselsättningsgrad för 4 procentenheter. Huvuddelen av denna ökning förklaras av ökad sysselsättningsgrad i åldersgruppen 55–74 år. Enligt SNS är det framförallt i gruppen 65 år och äldre som det finns potential till ökad sysselsättning framöver.

De två enskilt viktigaste faktorerna bakom arbetskraftsdeltagandet efter 60 år är den formella pensionsåldern samt individens utbildningsnivå²¹. Hög utbildningsnivå innebär i de allra flesta fall ett arbete som inte är särskilt fysiskt krävande, vilket i sin tur medför att det är lättare att fortsätta att arbeta högre upp i åldrarna. Dessutom är chansen att personer med eftergymnasial utbildning har ett arbete som är stimulerande och stämmer överens med individens intressen, vilket gör att hen inte är lika motiverad att gå i pension.

Utveckling i kommunsektorn

Den genomsnittliga avgångsåldern²² för anställda i kommuner, landsting och regioner har ökat med cirka ett halvt år sedan år 2009. Ökningstakten har dock avtagit något i slutet av perioden. Avgångsåldern är något högre i landsting / regioner än i kommunerna, men skillnaderna är små.

20. *Drivkrafter och möjligheter till ett förlängt arbetsliv*, SNS 2018.

21. IMF World Economic Outlook, april 2018.

22. Definieras som genomsnittlig ålder för de månadsavlönade som är över 60 år och lämnat sektorn under de senaste 12 månaderna (statistiken samlas årligen in i november).

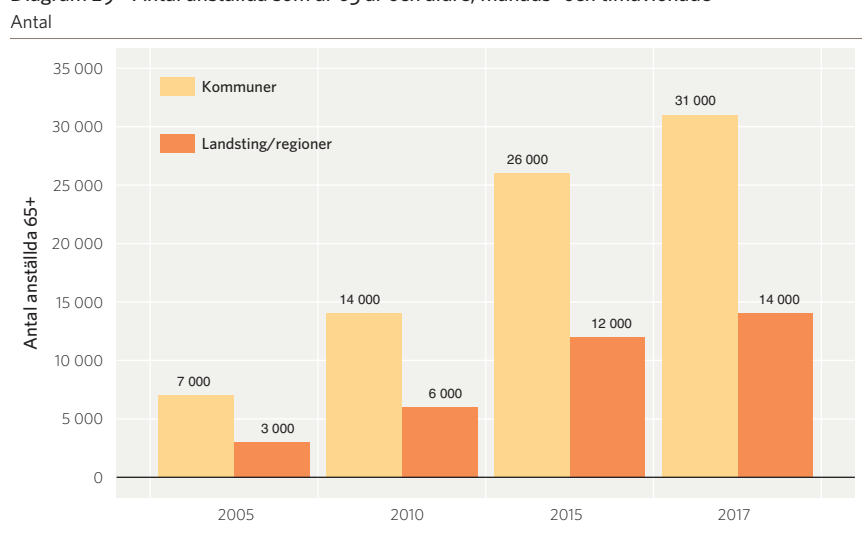
Tabell 23 ■ Förändring av den genomsnittliga avgångsåldern i kommuner, landsting och regioner, månadsavlönade

År	2009	2017	Förändring
Kommun	63,3	63,7	+ 0,4
Landsting/region	63,4	63,9	+ 0,5

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Antalet anställda som är 65 år och äldre har ökat kraftigt, från 10 000 personer år 2005 till 45 000 år 2017. Normen att gå i pension vid 65 år är fortfarande stark i kommuner, landsting och regioner, men många kommer tillbaka och arbetar efter »pensioneringen«. Det går dock inte att dra slutsatsen om hur antalet arbetade timmar över 60 år har påverkats, eftersom många går ner i tid i olika steg.

Diagram 29 ■ Antal anställda som är 65 år och äldre, månads- och timavlönade



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Antalet personer som arbetar efter 65 års ålder har mer än fyrdubblats sedan 2005 både i kommunerna och i landstingen / regionerna.

Vad betyder ett förlängt arbetsliv för kommunsektorn?

Effekt på skatteunderlaget

Om arbetslivet skulle förlängas i takt med medellivslängden, det vill säga med drygt en månad per år, skulle kommunsektorns skatteintäkter successivt öka med cirka 0,1–0,2 procent per år enligt en grov överslagskalkyl. Beräkningen förutsätter att hela den ökade livslängden skulle bestå av arbete, vilket inte är självklart. Detta kan ställas i relation till hur antalet arbetade timmar har utvecklats tidigare. De senaste tio åren har antalet arbetade timmar ökat med cirka 1 procent per år, varav cirka 0,3 procent utgörs av en ökad sysselsättningsgrad (räknad i timmar).

Förutom att kommunsektorns skatteunderlag påverkas positivt får även staten högre inkomster, genom arbetsgivaravgifter och moms via högre konsumtion.

Effekt på kompetensförsörjning i kommunsektorn

Om arbetslivet förlängs i samma utsträckning som den ökade livslängden påverkas även rekryteringsbehovet i kommunsektorn. Enligt en grov kalkyl skulle behovet av årliga nyrekryteringar minska motsvarande 0,2 procent av

sysselsatta i sektorn. Det kan ställas i relation till ökade demografiska behov på cirka 1 procent per år.

Vad händer framöver?

Pensionsgruppen²³ har föreslagit en rad stegvisa åtgärder fram till 2026 som syftar till att höja pensionsåldern:

- Lägsta ålder för att ta ut allmän pension höjs från 61 till 64 år.
- LAS-ålder höjs från 67 till 69 år.
- Lägsta ålder för uttag av tjänstepension ska höjas från nuvarande 55 år.

En riktålder införs därefter för övriga pensionsanknutna förmåner. Denna ska justeras med hänsyn till utvecklingen av medellivslängden. Även kringliggande trygghetssystem anpassas.

Dessa förslag kan, om de genomförs, få en kraftig effekt på pensionsåldern under införandeperioden, vilket kan ses som en återställare. Därefter skulle en successiv anpassning ske till ökad livslängd i den svenska befolkningen. Utfallet kommer även att påverkas av en lång rad andra faktorer, demografiska, samhällsekonomiska, arbetsmiljömässiga etc.

Behöver kommuner, landsting och regioner nya intäktskällor?

Om kostnaderna ökar i takt med den demografiska utvecklingen uppstår ett gap mellan intäkter och kostnader på 43 miljarder kronor år 2022, med utdebiteringen 2019 i kommuner och landsting och utan höjda statsbidrag. Och gapet fortsätter att växa åren därefter. Hur ska det finansieras om nivån på välfärden ska vara densamma som idag? Och hur säkrar sektorn att det finns tillräckligt många medarbetare med rätt kvalifikationer? I detta avsnitt resonerar vi om ett antal olika intäktskällor som skulle kunna stärka kommunernas planeringsförutsättningar på längre sikt, som behöver diskuteras vidare.

Oavsett svaren på dessa frågor lär en del av gapet behöva täckas med ökade resurser, både i form av pengar och personal. Det ökade demografiska trycket kan delvis mötas med effektiviseringar, men inte enbart.

Finansieringen av välfärdstjänsterna måste också ses i ett större sammanhang. Det behövs en diskussion om hela den offentliga sektorns finansiering och resurser. Den demografiska utvecklingen talar starkt för att andelen av de totala offentliga resurserna som går till verksamheten inom välfärden behöver öka framöver, det vill säga resurserna till framför allt kommuner, landsting och regioner.

Kommuner och landsting skulle kunna möta »gapet« genom höjda skatter. Men samtidigt som behovet av ökade resurser kommande år är särskilt starkt i kommuner, landsting och regioner vilar finansieringen till stor del på en skattebas där skattehöjningar ofta ifrågasätts. Skatterna på arbetsinkomster är jämförelsevis höga i Sverige, det gäller inte minst för låga eller medelhöga inkomster. Höga skatter på arbetsinkomster riskerar också att påverka arbetsutbudet negativt. Om kommunalskattens ökningstakt ska hållas tillbaka blir sektorn allt mer beroende av statliga tillskott i form av statsbidrag.

Ur ett självstyrelseperspektiv är en utveckling med en större andel av finansieringen i form av statsbidrag problematisk. Rätten att bestämma skattesats och beskatta inkomster lokalt har möjliggjort skillnader i ambitionsnivå som invånarna kan påverka i lokala val. Dessutom ger möjligheten till egenfinansiering en betydligt högre grad av långsiktighet i planeringsförutsättningarna. Det finns, bland annat mot den bakgrunden, anledning att fun-

23. Blocköverskridande samarbetsgrupp bestående av S, M, C, L och MP.

dera över om ökande statsbidrag kan växlas mot nya, kompletterande skattebaser.

I en nordisk jämförelse sticker Sverige ut genom att kommunerna bara har en skattebas (exklusive kommunal fastighetsavgift). Fastighets- och bolagsskatt är vanliga skattebaser i våra grannländer.

Statsbidragen är nominellt sett oförändrade om inga särskilda beslut fattas att öka dem. Det innebär att de reellt sett, successivt urholkas i takt med pris- och löneökningar, ökad befolkning samt exempelvis en större andel äldre i befolkningen. Regleringar mellan kommunsektorn och staten i samband med exempelvis utökat ansvar på grund av ändrad lagstiftning görs genom att det generella statsbidraget ökar. Vid mindre förändringar är det relativt oproblematiskt. Men vid större förändringar, till exempel om landsting och regioner helt skulle överta kostnadsansvaret för läkemedel, blir det betydligt svårare. Att reglera en så stor ansvarsförändring med generella statsbidrag utan garanterad uppräknings skulle avsevärt öka beroendet av höjda statsbidrag och skapa mycket osäkra planeringsförutsättningar. Det skulle vid sådana förändringar behövas en regleringsmöjlighet som innebär att intäkterna kan förväntas öka i ungefär samma takt som kostnaderna.

Finansieringen av offentlig sektor vilar tungt på arbetsinkomster

Skattefinansieringen i Sverige, liksom i övriga OECD-länder, vilar i stor utsträckning på arbetsinkomsterna. Inkomstskatter på löner och transfereringsinkomster samt sociala avgifter på arbetsinkomster står för nästan 60 procent av den offentliga sektorns sammantagna skatteintäkter.

Tabell 24 • Offentliga sektorns skatteintäkter 2018
Miljarder kronor och procent

	Mdkr	% av total
Skatt på arbete	1 245	59,3
Kommunal inkomstskatt	728	34,7
Statlig inkomstskatt	60	2,9
Jobbskatteavdrag	-113	-5,4
Arbetsgivaravgifter	568	27,1
Skatt på kapital	260	12,4
Kapital, hushåll	68	3,2
Företagsvinster	133	6,3
Fastighetsskatt/avgift	33	1,6
Skatt på konsumtion m.m.	578	27,5
Mervärdesskatt	447	21,3
Energi m.m.	77	3,7
Övrigt	16	0,8
Summa	2 099	100,0

Källa: Budgetpropositionen 2019.

I en internationell jämförelse har Sverige ett relativt sett högt skattetryck, mätt som skattekvot. Även om skattekvoten har minskat betydligt sedan millennieskiftet, uppgick den till cirka 44 procent 2017, vilket är knappt 10 procentenheter högre än genomsnittet för OECD. Danmark, Frankrike och Belgien har dock en något högre skattekvot. Samtidigt har Sverige lägre skatter än nästan alla jämförbara länder inom några områden. Det gäller dels fastighetsskatt, dels förmögenhets- och arvsfatt som finns i olika utsträckning i andra OECD-länder. Större delen av skillnaden mot genomsnittet förklaras alltså av högre skatt på arbetsinkomster, även om denna skillnad har minskat genom jobbskatteavdragen.

De senaste åren har behovet av en ny skattereform diskuterats. Motiven är olika men vanligtvis pekas på behovet av att kunna sänka skatten på arbete och istället höja skatten på till exempel fastigheter, kapitalinkomster eller miljöskadlig verksamhet.

Dagens skattebas utgörs av arbets- och transfereringsinkomster

Kommuner, landsting och regioner tar idag ut skatt på arbets- och transfereringsinkomster. Efter diverse avdrag är det en skattebas på cirka 2260 miljarder kronor 2018. Det motsvarar 47 procent av BNP. Den omfattar således en betydande andel av inkomsterna i samhället. Det finns inget egentligt alternativ som huvudsaklig intäktskälla för samhällets välfärdstjänster. Skattebasen växer i takt med löneutvecklingen och sysselsättningen. Det finns också en viss konjunkturdämpande effekt, eftersom a-kassa och en del andra arbetsmarknadsersättningar beskattas.

Skattebasens inkomster är stabil, växande och ger utrymme för lokalt självstyre genom att det är möjligt att ta ut olika skatt. Det är inte alltid fallet med andra skattebaser.

I Sverige är skillnaden i beskattning av arbets- och kapitalinkomster ovanligt stor vid en internationell jämförelse. Ett problem detta skapat är att det ger incitament till skatteplanering. För kommuner, landsting och regioner har det blivit särskilt synligt när det gäller de så kallade 3:12-reglerna. Utdelningsinkomster från fåmansföretag har ökat kraftigt de senaste åren. Skatteplaneringen påverkar kommunsektorns skatteintäkter negativt, då kommunsektorn beskattar arbetsinkomster, men inte kapitalinkomster. Även av detta skäl vore det önskvärt att skillnaderna mellan skatt på arbets- och kapitalinkomster minskar.

Kommunförbundets Skattebasberedning²⁴ föreslog att dåvarande grundavdrag och särskilda grundavdrag skulle utformas som en statlig skattereduktion, på samma sätt som nuvarande jobbskatteavdrag. En statlig skattereduktion innebär att det är statens skatteintäkter som reduceras, till skillnad från avdrag som reducerar kommunernas, landstingens och regionernas skatteintäkter. Att ersätta nuvarande grundavdrag med en skattereduktion skulle öka skatteintäkterna i kommuner, landsting och regioner med drygt 75 miljarder kronor. Fördelen är så klart att egenfinansieringen skulle öka kraftigt. Nackdelen är att skattesystemets komplexitet ökar ytterligare.

Nya skattebaser - hur kan man tänka?

Dagens skattebas ger utrymme för lokalt självstyre eftersom kommuner, landsting och regioner själva bestämmer skattesatsen på en skattebas som är avgränsad till kommunen/landstinget. Det är inte självklart att en kompletterande skattebas kan och bör ha samma konstruktion. Det finns tre tänkbara modeller för en kompletterande kommunal skatteintäkt.

1. Kommunen/landstinget bestämmer skattesatsen på en skattebas som är avgränsad till kommunen/landstinget.
2. Staten bestämmer skattesatsen på en lokal skattebas. Alternativt får kommunen/landstinget en viss andel av statens intäkter från en kommunalt avgränsad skattebas.
3. Kommunerna får hela eller delar av en statlig skatt/skattebas. Intäkterna fördelas till exempel efter antalet invånare.

Den första modellen ger utrymme för olika skatteuttag och därmed också ambitionsskillnader. Ett problem med denna modell är om skattebasen rör sig lätt över kommungränserna. Konkurrens mellan kommuner/landsting riskerar

24. På egna ben - förslag till en reformerad kommunal finansiering, november 2000.

att leda till allt lägre skattesatser och därmed minskande intäkter. Skatten bör heller inte ha som huvudsyfte att omfördela inkomster om skatten ska bestämmas lokalt. Fördelningspolitik bör huvudsakligen vara en statlig uppgift.

Den andra modellen är lämplig om man vill undvika skattekonkurrens. Staten kan också fastställa ett intervall för skattesatsen, vilket är vanligt vad gäller fastighetsskatt i flera länder. Exempel på en viss andel av inkomsterna är bolagsskatten i Finland.

De två första modellerna kan kombineras med utjämning, på samma sätt som för dagens skattebas. Ju mer långtgående utjämning desto mer blir skattebasen en allmän finansieringskälla och därmed mer lik den tredje modellen som i grunden fungerar som generella statsbidrag, men där intäkterna bestäms av skattebasens utveckling.

Det är få skattebaser som fungerar bra som »riktiga« lokala skattebaser. I USA är mervärdesskatten regional, den är dock konjunkturkänslig och konsumtion är allt för lätttrörlig för att vara lämpad för olika skatter i olika kommuner, i synnerhet när allt mer konsumtion sker via nätet. Lokala skillnader i bolagsbeskattning förefaller inte heller särskilt rimligt. En andel av statens skatteintäkter är i så fall mer relevant. Olika skattesatser för hushållens kapitalinkomster är också svårt att tänka sig i en globaliserad värld.

Om huvudsyftet är intäktskällor som normalt ökar i takt med tillväxten i samhället finns flera tänkbara alternativ. En andel av statens intäkter av mervärdesskatten är ett exempel. Intäkterna skulle då fördelas efter antalet invånare i kommunen/landstinget.

Skattebaser som ger utrymme för lokala val är främst sådana som har en tydlig koppling till de som bor i kommunen, inkomst av arbete för boende i kommunen är ett exempel. Det går också att tänka sig att dagbefolkningens arbetsinkomster skulle kunna beskattas genom en kommunal arbetsgivaravgift. Det skulle ge stimulans till ökad sysselsättning i kommunen/landstinget, även om det nog inte är lämplig med olika arbetsgivaravgifter. Den del av de statliga arbetsgivaravgifterna som inte har en direkt koppling till pensioner eller andra transfereringar, den allmänna löneavgiften, har ökat kraftigt det senaste decenniet. Det finns därför en möjlighet att växla delar av denna mot en avgift som istället tillfaller kommuner och/eller landsting/region utan att öka beskattningen av arbete.

Fastighetsskatt på bostäder är som nämnts en vanlig lokal skatt i många länder, som framförallt är aktuell för kommuner.

Fastighetsavgift/skatt

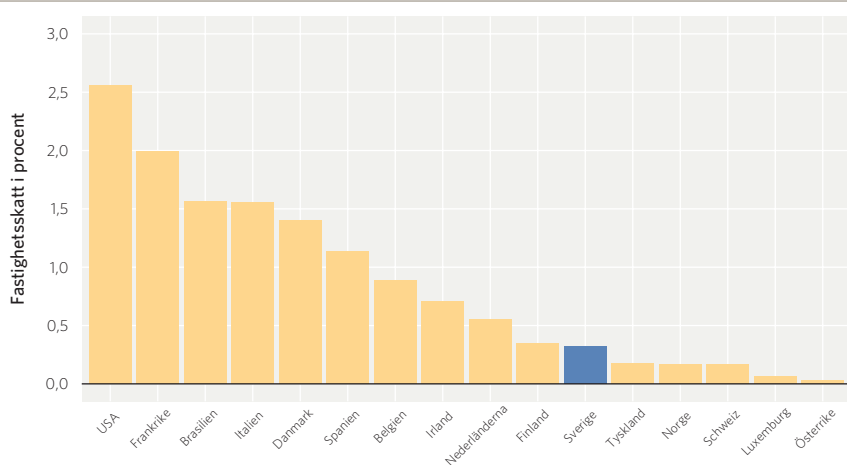
Den kommunala fastighetsavgiften infördes år 2008 och ersatte den tidigare statliga fastighetsskatten på bostäder. I propositionen var regeringen dock också tydlig med att det vare sig är en avgift eller särskilt kommunal; den kommunala avgiften är helt enkelt fortsatt en statlig skatt på fastigheter.

Konstruktionen med kommunal fastighetsavgift innebär dock att den årliga ökningen av fastighetsavgifter efter regleringsåret 2008 tillfaller kommunen. Trots att det i praktiken är en statlig skatt är det en intäktskälla, vars konstruktion innebär att kommunernas intäkter ökar över tid. Mellan 2008 och 2018 beräknas intäkterna från fastighetsavgiften ha ökat med närmare 6 miljarder kronor. Ökningen är dock mycket ojämnt fördelad, räknat i kronor per invånare.

Den svenska beskattningen av fastigheter avviker i internationella jämförelser. Fastighetsskatt är för det första en lokal skatt i de flesta länder. Men som framgår av diagram 30 är den också en väsentligt mindre offentlig intäktskälla i Sverige än i många andra länder. Dess betydelse för finansieringen av offentlig verksamhet minskade väsentligt med förändringarna 2007–2008, medan fastighetsskatten i flera andra länder inom EU har höjts på senare år.

Diagram 30 ■ Fastighetsskatt som andel av BNP

Procent



Källa: SNS Konjunkturrådets rapport 2018. Kapitalbeskattningens förutsättningar.

Fastighetsskatt träffar ganska »rätt« utan att påverka incitamenten för arbete. En fastighetsskatt som utgår från värdet på bostaden riskerar inte att få negativa konsekvenser på arbetsutbudet. Samtidigt finns det ett tydligt samband mellan människors inkomster och värdet på deras bostäder.

Nuvarande fastighetsavgift med dess relativt låga tak innebär en regressiv beskattning. För småhus är taket 2019 knappt 1,1 miljoner kronor och med maximal avgift på cirka 8 000 kronor per år. Skatten/avgiften som andel av bostadens värde minskar ju högre värdet är på bostaden. Och därmed blir skattens andel av inkomsten oftast också lägre ju högre inkomsten är. En högre fastighetsskatt skulle därför ha en tydlig fördelningspolitisk profil i en tid när ökade inkomstskillnader i Sverige har uppmärksamats allt mer. Problemet med fastighetsskatt har främst handlat om legitimitet. Många, även de som inte drabbats hårdast, har haft svårt att se det rimliga i en skatt som beror på värdet av bostaden och inte betalningsförmåga utifrån inkomster.

En höjd fastighetsskatt (eller avgift) skulle möjligen upplevas annorlunda om det fanns en tydligare koppling mellan en fastighetsskatt och den lokala servicen. Man bör dock ha klart för sig att fastighetsvärdena är väldigt ojämnt fördelade över landet. Dessa skillnader kan i och för sig utjämnas, men då försvinner också en del av poängen med en lokal fastighetsskatt.

Naturressursskatt

En annan typ av skatt som diskuterats är naturressursskatt. Det skulle kunna göra att framtida belastning på utjämningsystemet blir mindre. I Norge får

kommunerna del av en naturresursskatt baserat på antalet kilowattimmar som förbrukas. De kommuner som har vattenkraft får också ta del av en avgift för kraftstationer som indexjusteras vart femte år. Slutligen har kraftkommunerna rätt att köpa el till självkostnad. Elen får nyttjas i kommunen eller säljas fritt på marknaden. Vissa delar av dessa intäkter går in i de norska kommunernas utjämningsystem men stora delar blir kvar i kraftkommunerna vilket kan skapa bättre förutsättningar för dem än för grannkommunerna.

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

En sammantagen bild av kommuner, landsting och regioner

Tabell 25 • Nyckeltal för kommuner, landsting och regioner
Procent och tusentals personer

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Medelskattesats, %	32,12	32,12	32,21	32,21	32,21	32,21
Kommuner, inkl Gotland	20,75	20,74	20,72	20,72	20,72	20,72
Landsting*, exkl Gotland	11,42	11,44	11,55	11,55	11,55	11,55
	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Antal sysselsatta**, tusental	1 184	1 194	1 197	1 205	1 212	1 217
Kommuner	896	901	903	909	915	918
Landsting	288	292	294	296	298	299
Volymutveckling, %	0,2	1,3	1,1	0,9	1,3	1,2
Kommuner	-0,5	1,0	0,9	0,8	1,3	1,2
Landsting	1,5	1,9	1,8	1,2	1,3	1,2

*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 26 • Sammantagen resultaträkning

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Verksamhetsintäkter	225	222	227	234	241	249
Verksamhetskostnader	-1 019	-1 054	-1 094	-1 138	-1 188	-1 235
Avskrivningar	-34	-34	-37	-39	-41	-43
Verksamhetens nettokostnader	-828	-866	-904	-943	-987	-1 029
Skatteintäkter	704	724	749	771	801	834
Generella statsbidrag o utjämning	146	153	165	180	197	210
Verksamhetens resultat	22	11	10	9	12	14
Finansnetto	5	5	2	1	-1	-3
Resultat efter finansiella poster	26,5	15,9	12,3	9,7	10,1	10,6
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>3,1</i>	<i>1,8</i>	<i>1,3</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>

Anm.: Konsolidering har gjorts avseende köp mellan sektorerna.

Tabell 27 • Kommunernas resultaträkning

Miljarder kronor

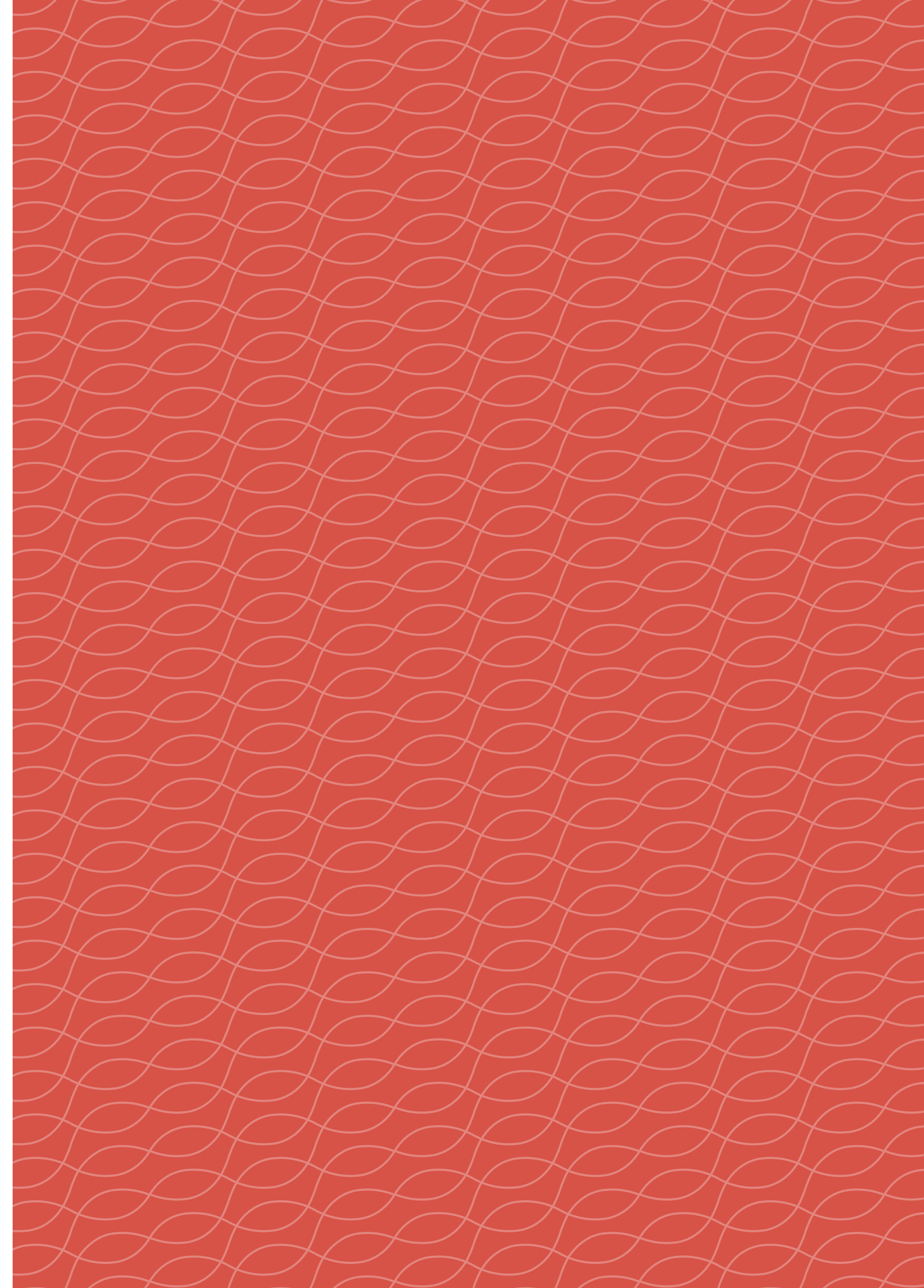
	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Verksamhetsintäkter	170	162	166	170	175	181
Verksamhetskostnader	-675	-694	-720	-749	-783	-816
Avskrivningar	-23	-23	-25	-27	-28	-30
Verksamhetens nettokostnader	-529	-555	-579	-605	-636	-665
Skatteintäkter	455	467	482	496	516	536
Generella statsbidrag o utjämning	92	96	103	111	124	135
Verksamhetens resultat	18	8	6	2	4	6
Finansnetto	6	7	5	4	3	1
Resultat efter finansiella poster	23,8	14,0	11,1	6,1	6,4	6,8
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>4,4</i>	<i>2,5</i>	<i>1,9</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>

Tabell 28 • Landstingens och regionernas resultaträkning

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Verksamhetsintäkter	57	62	63	66	68	71
Verksamhetskostnader	-346	-362	-377	-391	-406	-422
Avskrivningar	-10	-11	-12	-12	-13	-13
Verksamhetens nettokostnader	-299	-311	-325	-338	-351	-364
Skatteintäkter	249	257	267	275	286	297
Generella statsbidrag o utjämning	54	57	62	70	73	75
Verksamhetens resultat	4	3	4	7	8	8
Finansnetto	-1	-1	-3	-3	-4	-4
Resultat efter finansiella poster	2,6	1,8	1,2	3,6	3,7	3,9
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>0,9</i>	<i>0,6</i>	<i>0,4</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.



Ekonomirapporten, december 2018

Om kommunernas och landstingens ekonomi

Allt tyder nu på att den svenska konjunkturen har passerat sin topp och att en svagare tillväxt väntar framöver. En inbromsning nästa år är högst trolig i några betydelsefulla ekonomier i vår omvärld, såsom USA, Kina och Tyskland, vilket kommer att sätta avtryck i global tillväxt och utrikeshandel. På hemmaplan tycks byggboomen vara över; vi räknar med att bostadsbyggandet minskar under hela 2019. Detta är två huvudförklaringar till en nedväxling av svensk tillväxt. En svagare utveckling av sysselsättningen medför en påtaglig dämpning av den kommunala skatteunderlagstillväxten.

Under lång tid har ekonomer varnat för en kommande period med besvärlig demografisk utveckling. Vi ser nu allt tydligare tecken på att denna period har inletts, särskilt när det gäller kostnadsutvecklingen i kommunsektorn och möjligheterna att rekrytera nyckelpersonal. Främst har landstingen påverkats; ett flertal har höjt skatten och klarar ändå inte att upprätthålla en långsiktigt hållbar resultatnivå. För kommunernas del har den gynnsamma samhällsekonomiska utvecklingen inneburit att resultatförsämringar och skattehöjningar i stort kunnat undvikas. När nu denna period av stark tillväxt i svensk ekonomi går mot sitt slut väntar svårare tider.

I ett separat kapitel diskuteras hur kommande utmaningar kan hanteras genom olika åtgärder. Kan verksamheterna effektiviseras genom användande av ny teknik? Kan samarbetet med staten förbättras? Behövs nya intäktskällor? Behöver vi arbeta längre?

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

Ekonomirapporten är en rapportserie från Sveriges Kommuner och Landsting, med två utgåvor per år. Den beskriver det ekonomiska läget och utvecklingen i kommuner och landsting. Kalkylerna i den här utgåvan sträcker sig till år 2022.

ISBN 978-91-7585-545-5

ISSN 1653-0853

Beställ eller ladda ned på webbutik.skl.se

Pris 100 kr exkl. moms och porto.

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

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



Sveriges
Kommuner
och Landsting