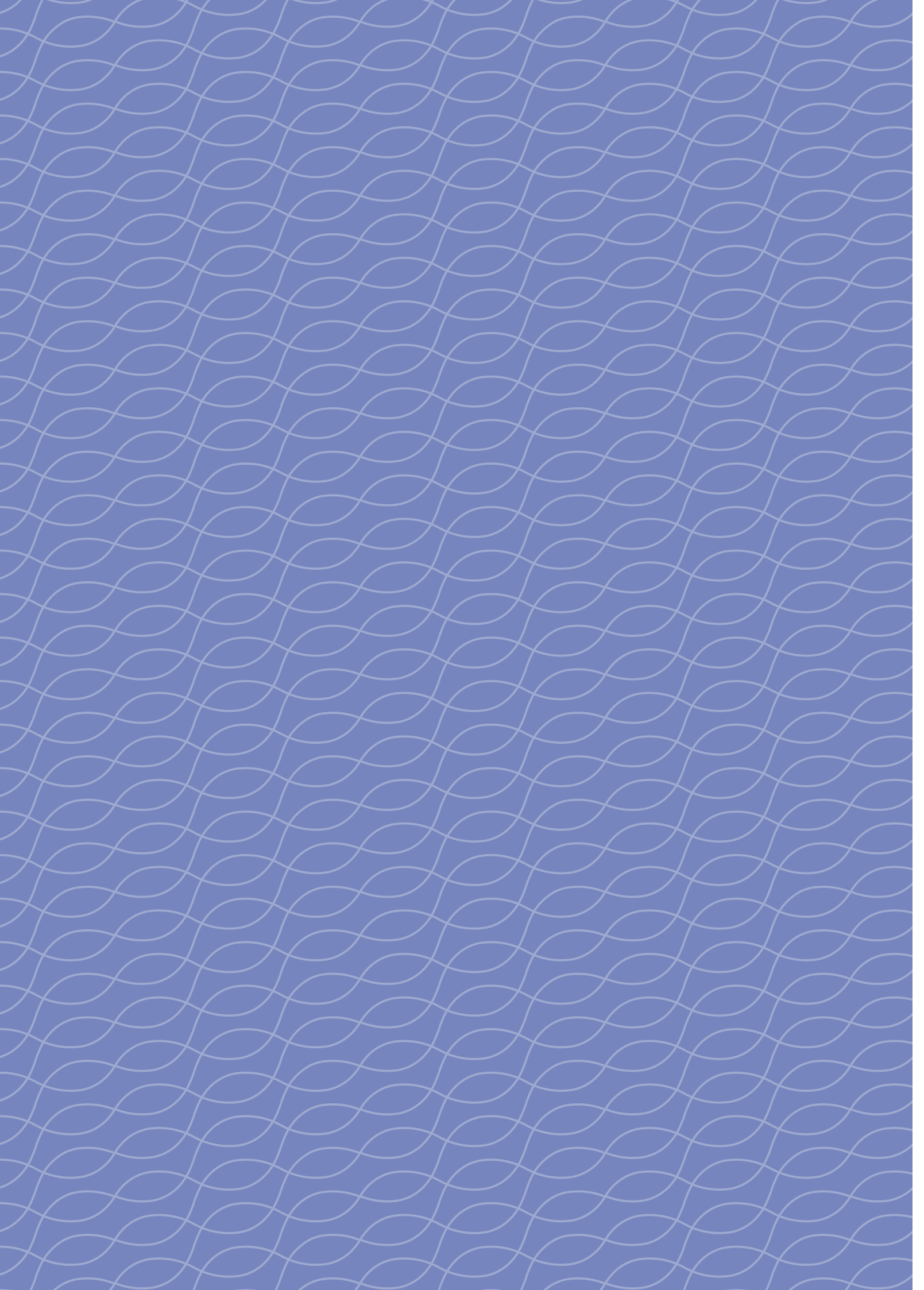




# Ekonomirapporten, maj 2018

OM KOMMUNERNAS OCH LANDSTINGENS EKONOMI





# Ekonomirapporten, maj 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:

Jonas Eriksson tfn 08-452 78 79 (läkemedel, kostnader för hälso- och sjukvård)  
Jonathan Fransson tfn 08-452 78 62 (enkät, kommunernas utmaningar)  
Lennart Hansson tfn 08-452 76 36 (samverkan)  
Håkan Hellstrand tfn 08-452 78 19 (samhällsekonomi, demografi och sysselsättning)  
Madeleine Holm tfn 08-452 70 01 (landstingens ekonomi, appendix)  
Fredrik Holmström tfn 08-452 78 17 (investeringar i kommuner)  
Anna Häggqvist tfn 08-452 77 05 (KPP i hälso- och sjukvården)  
Anna Kleen tfn 08-452 77 62 (samhällsekonomi, offentliga finanser)  
Ove Ledin tfn 08-452 77 66 (flyktmottagande, ensamkommande barn)  
Bo Legerius tfn 08-452 77 34 (priser, skatteunderlag)  
Roger Molin tfn 08-452 77 26 (strukturförändringar i hälso- och sjukvården)  
Nils Mårtensson tfn 08-452 78 86 (effektivisering med digitalisering)  
Måns Norberg tfn 08-452 77 99 (flyktingersättning, ekonomiskt bistånd)  
Agneta Rönn tfn 08-452 79 97 (effektivisering, statsbidrag)  
Per Sedigh tfn 08-452 77 43 (kommunernas ekonomi, appendix)  
Peter Sjöquist tfn 08-452 77 44 (kostnader LSS och personlig assistans)  
Siv Stjernborg tfn 08-452 77 51 (pensioner)

© Sveriges Kommuner och Landsting

1:a upplagan, maj 2018

ISBN 978-91-7585-541-7

ISSN 1653-0853

Omslagsillustration Jan Olsson Form & illustration AB

Grafisk form och produktion Elisabet Jonsson

Diagram Jonathan Fransson, Håkan Hellstrand, 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 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 27 april. De sträcker sig fram till år 2021.

I vårens rapport beskriver vi hur väntade demografiska förändringar framöver medför svårigheter vad gäller finansiering och rekrytering inom kommunsektorn. En slutsats är att det krävs ett ökat fokus på effektiviseringar för att hantera detta, såväl från kommunernas och landstingens som från statens sida.

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 maj 2018

*Niclas Johansson*  
Sektionschef,  
Avdelningen för ekonomi och styrning

Sveriges Kommuner och Landsting

# Innehåll

5	<b>Sammanfattning</b>
5	Stark konjunktur både i världen och i Sverige
7	Framtidens välfärdsutmaningar
8	Framtidens uppdrag: att klara kompetensförsörjningen och välfärdens kvalitet
11	<b>1. Samhällsekonomi</b>
11	Internationell utveckling
13	Prognos 2018 och 2019
18	Mot neutral konjunktur 2020 och 2021
21	<b>2. Kommunernas ekonomi</b>
21	Rekordresultat igen
23	Fortsatt påverkan från flyktingmottagandet
26	Fortsatt kostnadsövertäckning inom LSS
26	Investeringarna ökar mer än tidigare
31	Pensionskostnaderna ökar mest 2018 och 2020
31	Prognos 2018–2019 och kalkyl 2020–2021
35	<b>3. Landstingens ekonomi</b>
35	Svagt resultat även 2017
38	Investeringarna är störst i snabbt växande regioner och landsting
39	Kostnadsökningar och effektiviseringar
45	Prognos 2018–2019 och kalkyl 2020–2021
49	<b>4. Tillgången på arbetskraft</b>
50	30 procent av sysselsättningsökningen 2007–2017 gick till kommuner och landsting
50	60 procent av sysselsättningsökningen 2017–2025 behövs i kommuner och landsting
52	Ökat arbetsutbud kan bidra, men effekterna svårberäknade
52	Ny teknik kan ge stora bidrag men kräver satsningar
53	Viktigt med ökad produktivitet i näringslivet
53	Sysselsättningsförändring är inte lika med bruttoströmmar
55	<b>5. Effektiviseringar behövs för att säkra välfärden</b>
55	Rekryteringsutmaningarna måste mötas nu
56	Vilken potential finns i nya arbetssätt med hjälp av automatisering?
59	Bättre användning av kompetens och resurser genom avtalsamverkan
61	Ökningen av riktade statsbidrag har kommit till vägs ände
67	<b>Appendix</b>

# Sammanfattning

*Att döma av de rekordstarka ekonomiska resultaten har kommunerna en stark position. Ändå kan utvecklingen inte fortsätta som hittills. De kommande årens behovsökningar är av ett sådant slag att de inte bara kan mötas med resurstillskott. Det kommer också att krävas betydande effektiviseringar.*

## **Stark konjunktur både i världen och i Sverige**

Konjunkturen i Sverige är mycket stark; BNP i världen beräknas öka med kraftiga 3,9 procent i år och nästan lika mycket nästa år. Även i EU är tillväxten starkare än den varit hittills under återhämtningsfasen efter den senaste finanskrisen.

Läget i världen är samtidigt osäkert och utvecklingen kan ta olika riktningar. Brexit kan komma att påverka den ekonomiska utvecklingen, liksom USA:s handelspolitik. Konflikthärddar i Mellanöstern, Asien och Afrika påverkar den geopolitiska och ekonomiska situationen i världen.

Sverige har haft många år med stark ekonomisk tillväxt och ligger före EU i konjunkturcykeln. Här är högkonjunkturen påtaglig, och arbetskraftsbristen stor, främst inom offentlig sektor. Bristen på arbetskraft är en starkt begränsande faktor för fortsatt stark tillväxt. Vi räknar med att skatteintäkterna i kommuner, landsting och regioner kommer att öka betydligt långsammare de kommande åren än de har gjort under de gångna åren. Orsaken är främst att antalet arbetade timmar inte kommer att kunna fortsätta öka i samma takt som hittills.

### Starka resultat i kommunsektorn

De snabbt ökande intäkterna från skatter, statsbidrag och reavinster gör att det ekonomiska resultatet under några år varit starkt i kommunerna. Det sammantagna resultatet ligger på 3 procent som andel av skatter och statsbidrag för de senaste tio åren, även om skillnaderna mellan kommunerna är stora. Att kommunerna har haft många goda år kan även avläsas av att medelskattesatsen ligger på samma nivå nu som den gjorde 2005. Samtidigt har skillnaderna mellan kommunerna ökat något. Några mellanstora kommuner, främst förortskommuner, har sänkt skatten medan flera, mindre kommuner har höjt den.

### Orosmoln i kommunernas ekonomi

Trots de starka ekonomiska resultaten har det finansiella sparandet i kommunerna varit negativt. Det innebär att kommunerna har använt mer pengar än de har fått in, på grund av den höga investeringstakten, som år 2020 beräknas vara dubbelt så hög som den var 2008. Det har också lett till att kommunernas lån har ökat med 26 procent sedan 2012.

Asyl- och flyktingmottagandet har också påverkan på kommunernas ekonomi och verksamheter. Många kommuner med ett stort mottagande har tillfälligt stärkt ekonomin, som en följd av att den statliga ersättningen överstigit de kostnader de haft hittills, medan andra kommuner inte har fått full kostnadstäckning för sitt mottagande.

Gemensamt för alla kommuner är den osäkerhet som effekterna av flyktinginvandringen har på de kommande årens ekonomiska utveckling.

Ytterligare en osäkerhet är vad som händer inom LSS-området. Även här har konsekvenserna varit olika mellan kommunerna. Till följd av Högsta förvaltningsdomstolens och Försäkringskassans bedömningar har många kommuner fått betydande kostnadsökningar för personlig assistans när kommunen fått ta kostnader som tidigare staten har tagit. Lagstiftningen är otydlig och öppnar för olika tolkningar. Det kommer att dröja tills tidigast 2020 innan effekterna av den pågående LSS-utredningen kan få genomslag.

### Landsting och regioner har en avsevärt svårare situation

Landsting och regioner har redan påverkats mycket av den demografiska utvecklingen. Det sammantagna ekonomiska resultatet har understigit 1 procent som andel av skatter och statsbidrag under de senaste tio åren. De ekonomiska förutsättningarna mellan landsting och regioner är olika, men landstingssektorn har haft svårare än kommunerna att hålla tillbaka kostnadsökningstakten. Alla landsting och regioner, utom Stockholms läns landsting, har genomfört skattehöjningar de senaste åren. Det innebär att skattesatsen i snitt har ökat med 5 öre per år.

Kostnaderna ökar trots att det pågår ständiga effektiviseringar inom hälso- och sjukvården. Utvecklingen av den mest kostsamma somatiska diagnosgruppen, »Cirkulationsorganens sjukdomar«, är ett exempel. Förebyggande arbete, bättre läkemedel och effektivare vårdprocesser gör att kostnaden både per patient och per invånare har minskat, liksom dödligheten och risken att drabbas av stroke och hjärtinfarkt. De frigjorda resurserna har kunnat användas till att behandla andra och nya sjukdomar allt längre upp i åldrarna.



## Framtidens välfärdsutmaningar

Välfärden har stora investerings- och rekryteringsbehov. De stora kullarna under 1940-talet gör att andelen äldre i befolkningen nu ökar. Genom höga födelsetal och invandring ökar dessutom andelen barn och unga. Infrastrukturen byggdes till stor del under 1960–1980-talen och står nu inför betydande restaurerings- och nybyggnadsbehov. 1990-talets ekonomiska kriser innebar låga skatteintäkter till kommuner och landsting, samtidigt som behoven ökade. Utrymmet för investeringar och underhåll minimerades och har där- efter inte kommit upp till nödvändig nivå förrän på 2010-talet, efter finans- krisen. I kombination med ett stort mottagande av asylsökande, framförallt under 2015, bidrar detta till att de demografiskt betingade behoven och investe- ringsbehoven nu och under några år framöver kommer att vara mycket höga. Investeringarna i kommuner, landsting och regioner har ökat och kommer att ta ett allt större utrymme av resurserna. Behovet av att bygga förskolor, sko- lor, sjukhus och VA-system är mot den här bakgrunden stort, liksom att öka effektiviteten i nyttjandet av redan befintliga lokaler, exempelvis genom ny teknik. Bland annat behöver kommunerna bygga en bra bit över 1 000 skolor och förskolor fram till 2021. Det är en ökning av det totala beståndet med mer än 10 procent. I och med konkurrensen om arbetskraft drar byggprocesserna allt längre ut på tiden och kostnaderna har ökat.

### Stora rekryteringsutmaningar

Det höga demografiska trycket kommer främst från att antalet barn, unga och äldre ökar snabbt, samtidigt som andelen i arbetsför ålder ökar betydligt långsammare. Det sker samtidigt som en stor grupp läkare, sjuksköterskor och annan vårdpersonal nyligen har gått i pension. Detta bidrar till hög be- lastning i sjukvården, som en större andel unga nyanställda ska hantera. In- om kommunerna syns det främst när det gäller bristen på pedagogisk perso- nal, samhällsbyggnadsteknisk personal och socialsekreterare. På längre sikt bidrar invandringen positivt till sysselsättningen och utan invandring skulle arbetskraften minska de kommande åren.

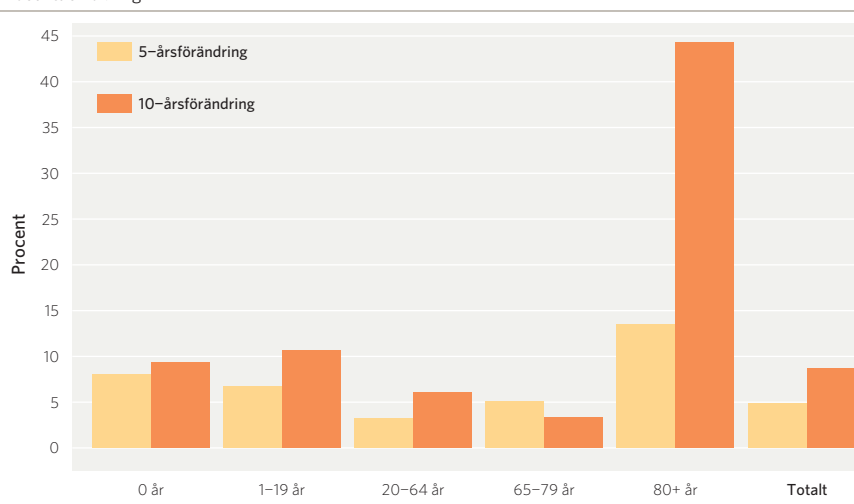
Totalt sett kommer rekryteringsutmaningen att växa. Skulle kostnaderna och antalet anställda fortsätta öka i samma takt som nu, det vill säga snabb- are än de demografiska behoven, skulle *hela* nettoökningen av arbetskraften fram till 2025 behöva gå till kommunsektorns verksamheter. Det är inte ett realistiskt scenario, varför vi har ändrat våra beräkningar jämfört med tidi- gare Ekonomirapporter och räknar nu med att resurserna ökar i takt med de- mografin. Det betyder att kostnader och antalet anställda beräknas öka i samma takt som behoven av välfärd. En effekt av den beräkningen är exem- pelvis oförändrad personaltäthet. Tidigare har kostnaderna och därmed sys- selsättningen inom välfärden årligen ökat 0,5–1 procent snabbare än demo- grafin, så en ökning i takt med demografin är ett trendbrott mot tidigare utvecklingstakt.

### De historiska skeendena har skapat nytänkande

Den ekonomiska krisen under 1990-talet medförde – förutom tuffa rationali- seringar – också en medvetenhet och insikt om vikten av att förändra och ef- fektivisera med fortsatt hög kvalitet. Inte minst gäller det för hälso- och sjukvården. Behovet av omställning uppstod parallellt med en teknisk utveck- ling som verkligen har gagnat svensk hälso- och sjukvård och patienter som får del av vården. Allt fler behandlingar sker med korta vårdtider eller i öp-

Antalet personer över 80 år ökar snabbast både de närmaste fem och tio åren. Det är den grupp som har de största behoven per invånare i kommuner och landsting. Den grupp som ökar långsammast är personer i yrkesverksam ålder, som står för den största delen av skatteintäkterna. Deras behov av välfärd per invånare är endast en tiondel så högt som för den äldsta befolkningsgruppen.

Diagram 1 • Befolkningsökning i olika åldrar jämfört med 2017  
Procentuell ökning



Källa: Statistiska centralbyrån, april 2018.

penvården, med allt bättre kvalitet. Därigenom har den avancerade vården förbättrats och antalet vårdplatser har kunnat minskas.

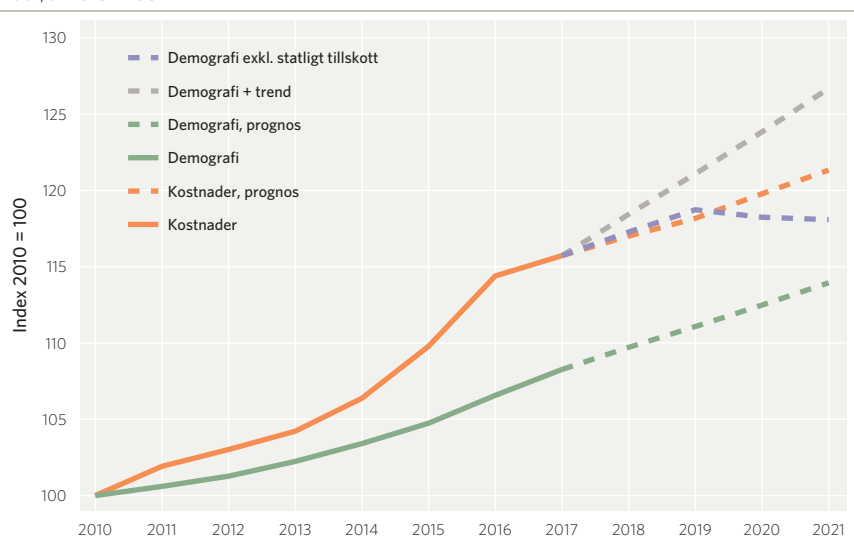
Under den stora flyktinginvandringen 2014–2015 gjorde många kommuner fantastiska insatser för att klara av att ta emot alla asylsökande, inte minst barn och unga. Det bidrog dessutom till en ökad medvetenhet om hur våra styrsystem lokalt och nationellt fungerar, inte minst hur de statliga regleringarna bidrar till att främja eller hämma utveckling och flexibilitet i välfärdsverksamheterna.

## Framtidens uppdrag: att klara kompetensförsörjningen och välfärdens kvalitet

Den första utmaningen i välfärden de kommande åren är att kunna rekrytera personal och den andra utmaningen är finansieringen. Tidigare har våra beräkningar baserats på att resurserna till välfärdsverksamheterna kommer att öka i samma takt som hittills. Den bedömning vi nu gör är att det inte

I bilden visas hur demografin, i form av antalet i befolkningen och befolkningens ålderssammansättning har ökat sedan 2010 (grön linje). Den orangea heldragna linjen visar hur kostnaderna omräknat i fasta priser har utvecklats. De har ökat i snabbare takt än befolkningen. Ökningen 2016 beror på flyktingmottagandet. Vi räknar nu med att kostnaderna endast ökar i takt med demografin (orange streckad linje). Det innebär att kostnadsökningen måste bli långsammare än den varit hittills. Skulle kostnaderna fortsätta öka i samma takt som hittills skulle den öka enligt den grå streckade linjen. Om inga mer resurser än de som aviserats i *Budgetpropositionen 2018* och *Vårpropositionen* skulle tillföras välfärden måste kostnaderna växa ned betydligt (enligt den lila streckade linjen). Det skulle bland annat innebära lägre personaltäthet.

Diagram 2 • Utvecklingen av demografi samt kostnader i fasta priser  
Index, år 2010 = 100



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

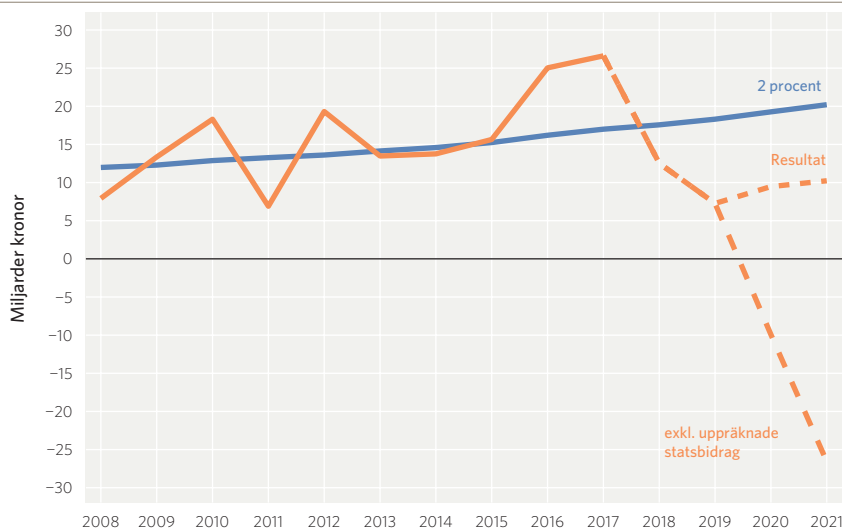
kommer att vara möjligt med tanke på framtida kompetensförsörjningssituation. Våra beräkningar utgår därför från att resurserna ökar i takt med den demografiska utvecklingen.

Även ett oförändrat välfärdsåtagande ställer stora krav på kommuner, landsting och regioner. Det innebär att antalet sysselsatta behöver öka kraftigt kommande år. Fram till 2025 behöver antalet sysselsatta öka med 124 000 personer för att bibehålla dagens verksamhetsnivå. Den totala nettoökningen av sysselsättningen fram till 2025 beräknas vara cirka 207 000, varför kommuner, landsting och regioner skulle behöva rekrytera 60 procent av den ökade nettosysselsättningen. Skulle sysselsättningen fortsätta öka i samma takt som hittills skulle hela den tillkommande sysselsättningsökningen behöva ske i kommunsektorn. Det är inte realistiskt. Istället behöver produktiviteten i offentlig sektor, liksom i privat sektor, öka för att vi ska klara framtidens kompetensförsörjning.

Finansieringen är också en utmaning. För att klara ett resultat på 1 procent som andel av skatter och statsbidrag samt bibehållt välfärdsåtagande måste kommuner, landsting och regioner tillföras en ökning av statsbidragen med 37 miljarder kronor fram till och med 2021. För att klara det nya sparmålet på 1/3 procent av BNP fram till 2021, med detta tillskott till kommunsektorn, skulle staten behöva budgetförstärkningar på cirka 20 miljarder 2021. Utan en ökning av de generella statsbidragen och med ett oförändrat välfärdsåtagande skulle kommunsektorns resultat bli minus 27 miljarder, med oförändrade skattesatser efter 2019. Då ingår en skattehöjning 2019 med 20 öre, motsvarande 5 miljarder 2021.

Diagram 3 • Kommunernas och landstingens resultat om resurserna till verksamheten ökar i takt med demografin

Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Utan ökade statsbidrag och med ett oförändrat välfärdsåtagande skulle kommunernas och landstingens verksamheter få ett underskott på 27 miljarder år 2021. I prognosen har skattesatsen i sektorn höjts med 20 öre år 2019. Resterande finansiering redovisas som en behovsökning i form av ökade statsbidrag. Om statsbidragen ökar med 37 miljarder i nivå 2021 skulle kommuner och landsting klara ett resultat på 1 procent av skatter och statsbidrag, det vill säga halva det mål som normalt sett har använts som mått för god ekonomisk hushållning i sektorn.

Inför de utmaningar vi har framför oss kommer det att krävas att kommuner, regioner och landsting bedriver verksamheten på ett helt annat sätt än i dag. Utvecklingen pågår redan i sektorn, men det kommer att krävas mer utveckling och förändring kommande år då förväntningarna på välfärden fortsätter att öka.

För att lyckas med de omställningar som måste göras krävs:

- **Bättre utnyttjande av teknikens möjligheter.**

Många tjänster inom välfärdsverksamheterna och processer inom de flesta yrken, kan göras bättre och mer kostnadseffektivt genom att använda digitaliseringens möjligheter.

- **Ökad samverkan.**

Samverkan måste öka mellan kommuner och mellan landsting och regioner. Det finns många uppgifter som kan utföras i samarbete för att hålla ned kostnaderna och höja kvaliteten i välfärdstjänsterna. Den möjligheten kommer att kunna realiseras bättre med den nya lag om samverkan, som antas träda i kraft i juli 2018.

- **Statlig styrning utifrån lokala behov.**

De senaste åren har inneburit en kraftig ökning av de riktade, detaljreglerade statsbidragen, medan de generella har minskat som andel av de totala statsbidragen. Det har medfört ökad ineffektivitet och har gjort det svårare att styra, utveckla och förändra verksamheterna. Den statliga styrningen behöver i betydligt högre grad utgå från de lokala behoven för att nå önskad effekt. Vi föreslår att statsbidragen till skolan blir mer utvecklingsinriktade och att statsbidragen till sjukvården blir mer långsiktiga och strategiska.

- **Rekryteringsstrategier för välfärdsjobben.**

Kommuner, landsting och regioner arbetar redan idag med olika rekryteringsstrategier för att möta de demografiska utmaningarna, minska rekryteringsbehovet och öka arbetsgivarnas attraktionskraft. Arbetet med strategierna – exempelvis att förlänga och vidareutveckla arbetslivet, se heltidsarbete som norm och att använda kompetens på ett smartare sätt – kommer att fortsätta bidra till att utveckla välfärden.

# Samhällsekonomi

*Svensk ekonomi är inne i en högkonjunktur och vi räknar med att BNP växer med närmare 3 procent i år. Under konjunkturåterhämtningen har det framförallt varit den inhemska efterfrågan som drivit tillväxten. Tillväxten i omvärlden har varit svag. Nu tar den internationella utvecklingen bättre fart vilket gynnar svensk export. Den inhemska efterfrågan förväntas dock försvagas under 2019, då högkonjunktureren når sin topp och BNP växer långsammare. I och med att vi räknar med att antalet arbetade timmar inte ökar alls nästa år sker det en snabb uppbromsning av skatteunderlagstillväxten. Det innebär att ett betydande glapp riskerar uppstå mellan kommunsektorns intäkter och de kraftigt växande behov av skola, vård och omsorg som den snabba befolkningsutvecklingen för med sig.*

## Internationell utveckling

### Något bättre fart på tillväxten i omvärlden

Den ekonomiska utvecklingen i världen har stärkts under de senaste åren och 2017 växte global BNP med 3,7 procent enligt OECD, vilket är den starkaste tillväxtsiffran sedan 2011. Faktorer som bidragit till tillväxten är ökad industriproduktion, ökade investeringar samt tillväxt i global handel. Ökad tillväxt har bidragit positivt till sysselsättningen och arbetslösheten har i de flesta länder fallit under de nivåer som var före finanskrisen 2008. Trots den positiva utvecklingen i USA är sysselsättningen fortsatt lägre än innan finanskrisen, eftersom en stor del av de som blev arbetslösa lämnade arbetskraften.

Viktiga faktorer för de senaste årens uppgång och de relativt goda utsikterna för 2018 och 2019 är den mer expansiva finanspolitik som annonserats i USA och Tyskland. Detta har medfört att OECD i sin aprilprognos har reviderat upp tillväxten i världs-BNP från 3,7 och 3,6 procent 2018 och 2019 till 3,8 procent för båda åren. IMF räknar också i sin aprilprognos med att tillväxten i världen kommer att uppgå till 3,9 procent för 2018 och 2019.

Tabell 1 • Internationell tillväxt och svensk bytesbalans  
Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden

	2015	2016	2017	2018	2019
EU	2,4	2,0	2,6	2,4	2,1
USA	2,9	1,5	2,3	2,8	2,5
Kina	7,0	6,7	6,9	6,5	6,3
Världen	3,4	3,2	3,8	3,9	3,8
KIX-vägd*	2,3	2,1	2,9	2,8	2,6
Bytesbalans, % av BNP	4,6	4,7	4,0	4,5	4,5

\*Det vägda medelvärdet av BNP-tillväxten i 32 länder.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

BNP förväntas utvecklas i högre takt i världen kommande år. Den svagaste utvecklingen förväntas fortfarande vara i EU.

### Handelskrig, Brexit och geopolitik kan sätta käppar i hjulen

Det finns dock flera risker som kan komma att ändra bilden. En av de största riskerna som vuxit fram under de senaste månaderna är ett handelskrig mellan USA och flera av USA utpekade länder. Hittills har USA gett länderna inom NAFTA och EU respit och tid för omförhandling av villkor för vissa varor, framförallt stål och aluminium. När det gäller handeln mellan USA och Kina är tonläget högt och det är i skrivande stund ovisst om höjda tariffer på ett antal varor kommer att införas eller inte. Om det sker påverkas världshandeln negativt och därmed troligen tillväxten i världen.

Storbritanniens utträde ur EU 31 mars 2019 kommer också att få konsekvenser för framförallt länderna inom EU. Risken är påtaglig att EU-ländernas något förstärkta, men sköra, tillväxt påverkas mer negativt än vad som har beräknats.

Det geopolitiska läget är mer instabilt än på länge; det finns flera olika konfliktytor runt om i världen. Krisen i östra Ukraina med Rysslands annektering av Krimhalvön är den som fått de tydligaste ekonomiska konsekvenserna i och med USA:s och EU:s ekonomiska sanktioner gentemot Ryssland.

USA och Ryssland står på varsin sida i Syrienkonflikten, en konflikt som fått stora politiska konsekvenser. I Europa har den märkts tydligast i form av flyktingkrisen. Beroende på hur effekterna av den hanteras kan det även få konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen.

Krisen på Koreahalvön har dämpats men det finns risk för att den åter eskalerar, med negativa konsekvenser för världsekonomin.

### Fortsatt låg inflation och låga räntor

OECD, IMF och EU-kommissionen är samtliga oroade över den låga inflationen och de medföljande låga räntorna. OECD och IMF poängterar vikten av en återgång till mer normala räntenivåer, men menar att det måste ske långsamt och med tydlig framförhållning och transparens. Snabba och oväntade räntehöjningar skulle påverka de finansiella marknaderna och tillgångspriserna.

Även om en förbättrad konjunktur medför ökade priser på råvaror, får det inte så stort genomslag på inflationen. En viktig faktor är de svaga löneökningarna i både de utvecklade ekonomierna och i tillväxtländerna. Trots ök-

ad sysselsättning så höjs löner inte i sådan takt att inflationen tar fart. Det beror till stor del på att arbetsmarknaderna blir allt mer tudelade. OECD har presenterat data som visar att det är endast den 90:e percentilen som har en disponibelinkomst som är högre än nivån innan finanskrisen. Medianen är tillbaka på samma nivå, och den 10:e percentilen har ännu inte nått upp till 2008 års disponibelinkomstnivå. Några förklarande faktorer är att en stor del av sysselsättningsökningen består av deltidsarbeten och tillfälliga anställningar samt att dessa tillkommit i de tjänsteproducerande sektorerna som karaktäriseras av låga löner.

## Prognos 2018 och 2019

När vi redovisar prognosen för konjunkturutvecklingen 2018 och 2019 skiljer sig metodiken från den som används för 2020 och 2021. För innevarande och nästa år görs en egentlig prognos, det vill säga vi försöker förutsäga hur det kommer att bli. Från och med 2020 görs en framskrivning som innebär att ekonomin från och med 2021 följer ett konjunktur neutralt förlopp. Det innebär i det här fallet att ekonomin inte övergår i lågkonjunktur efter prognosåren, vilket skulle vara den normala utvecklingen. För att göra detta tydligt beskriver vi de två perioderna var för sig.

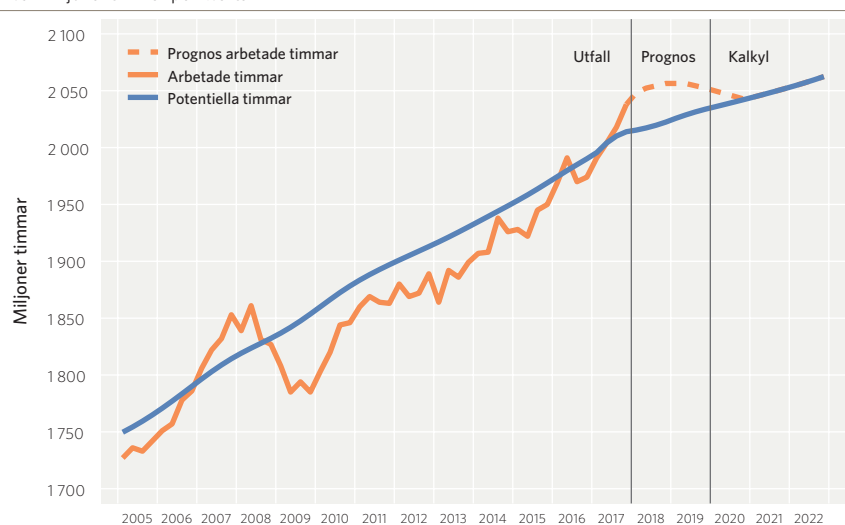
### Konjunkturen på väg att kulminera

Konjunkturen är för närvarande stark. Antalet arbetade timmar ökade kraftigt fjärde kvartalet 2017 och har fortsatt uppåt under början av året. Arbetskraftsdeltagandet är högt och både näringslivet och offentlig sektor har stora svårigheter att rekrytera personal. Konjunkturinstitutets *Konjunkturbarometer* visar att näringslivet, framförallt industri- och byggverksamhet, bedömer nuläget som mycket bra.

Men det finns tecken på att konjunkturen är på väg att dämpas. Företagens konfidensindikator, som avser att ge en helhetsbedömning av läget, är på hög nivå men har vikt ned de senaste månaderna. Den andel av företagen som anger att man planerar att öka sysselsättningen minskar. Lägre nivå på bostadsbyggandet (från förra årets höga nivå) kommer att försvaga konjunkturen. Sammantaget är vår bild att tillväxttakten successivt avtar under loppet av året och konjunkturen kulminerar inom det närmaste året. Förloppet när det gäller antalet arbetade timmar åskådliggörs i diagram 4.

Diagram 4 • Arbetsmarknadskonjunkturen

Nivå i miljoner timmar per kvartal



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Arbetsmarknaden befinner sig i en högkonjunktur med arbetskraftsbrist och svårigheter att rekrytera personal. Enligt vår prognos mattas konjunkturen av och arbetsmarknaden går mot balans. Från slutet av 2020 gör vi ett beräkningsmässigt antagande att sysselsättningen ökar i takt med den potentiella sysselsättningen och följer ett konjunktur neutralt förlopp.

### Inhemsk efterfrågan något svagare

Trots klen tillväxt i omvärlden sedan finanskrisen, särskilt i eurozonen, har svensk BNP och sysselsättning utvecklats starkt. Det har varit möjligt tack vare stark inhemsk efterfrågan. En extra skjuts fick den offentliga konsumtionen i samband med att flyktingmottagandet steg kraftigt. Nu slår detta tillbaka när kostnaderna istället minskar de närmaste åren, vilket förklarar den långsamma ökningen av offentlig konsumtion 2017–2019.

Investeringarna, särskilt bostadsbyggandet, har de senaste åren också starkt bidragit till efterfrågan. Nu minskar bostadsbyggandet från 2017 års höga nivå. Svårigheter att rekrytera arbetskraft samt osäkerhet om efterfrågan och priser är några av förklaringarna.

Tabell 2 • Försörjningsbalans

Procentuell förändring

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
BNP	3,2	2,4	3,0	2,1	1,3	1,5
Import	3,4	5,0	5,1	4,2	2,1	2,3
Hushållens konsumtion	2,2	2,4	2,4	2,2	1,8	2,0
Offentlig konsumtion	3,1	0,4	0,9	1,1	1,3	1,6
Staten	2,7	-1,8	0,5	1,2	1,0	2,0
Kommunala sektorn	3,2	1,2	1,1	1,0	1,4	1,5
Bruttoinvesteringar	5,6	6,0	4,3	2,5	1,2	1,3
Lagerinvesteringar*	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Export	3,3	3,7	6,0	4,4	1,6	1,8
Inhemsk efterfrågan	3,3	2,9	2,4	1,9	1,5	1,7
BNP kal korr	3,0	2,7	2,9	2,1	1,4	1,6

\*Lagerförändring i procent av BNP.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Hushållens reala disponibla inkomster utvecklas oftast bra när arbetade timmar ökar starkt, vilket de gör 2016–2018. Hushållens konsumtion har inte vuxit lika snabbt, vilket innebär att sparkvoten<sup>1</sup> ökar till en rekordhög nivå 2018. Dämpningen av konjunkturen 2019 innebär att antalet arbetade timmar i stort sett blir oförändrade. Därmed ökar disponibelinkomsten betydligt långsammare. När arbetsmarknadsgapet sluts 2020 minskar antalet arbetade timmar. Samtidigt antar vi en beräkningsteknisk överföring från hushållen till staten, för att uppnå överskottsmålet. Sammantaget leder det till en oförändrad real disponibelinkomst. Hushållens konsumtion hålls ändå uppe och ökar nästan lika mycket som åren innan, vilket medför att sparkvoten sjunker något.

Tabell 3 • Hushållens disponibla inkomst, konsumtion och sparande

Procentuell ökning och procent av disponibel inkomst

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Real disponibel inkomst	3,5	2,2	3,4	1,3	0,0	1,0
Hushållens konsumtion	2,2	2,4	2,4	2,2	1,8	2,0
Nettosparkvot, % av disp. inkomst	16,6	15,9	16,7	15,8	14,1	13,1

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

### Fortsatt stark arbetsmarknad men lägre ökningstal

Under 2017 ökade antalet arbetade timmar starkt med en extra stark avslutning det fjärde kvartalet. Under första kvartalet i år fortsatte arbetade timmar att öka men i något långsammare takt. Den successiva dämpningen av BNP-tillväxt under 2018, som beror på något svagare efterfrågan och svårig-

1. Hushållen har ett högt sparande, inkomsterna minus utgifterna har stärkts, men de har också en hög belåning. I januari 2018 uppgick hushållens totala lån till 3 800 miljarder kronor.

Konjunkturuppgången och den snabba ökningen av arbetade timmar har ökat hushållens disponibla inkomst. Hushållens sparkvot har stärkts under en längre period. Nu beräknas sparkvoten minska successivt.



heter att hitta lämplig arbetskraft, innebär också att antalet arbetade timmar ökar allt långsammare.

Trots en ihållande och stark sysselsättningsökning sjönk inte arbetslösheten till lägre än 6,5 procent sista kvartalet 2017. Orsaken var att också befolkningen och arbetskraftsdeltagandet växte snabbt. Under 2018 förväntar vi oss en långsammare ökning av arbetskraften, vilket innebär att arbetslösheten kan minska till 6,1 procent mot slutet av året.

Tabell 4 • Nyckeltal arbetsmarknaden

Procentuell förändring

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Befolkningen 15-74 år	0,9	1,1	0,8	0,7	0,4	0,5
Arbetskraften	1,0	2,0	0,7	0,1	-0,1	0,3
Relativt arbetskraftstal, %	72,1	72,7	72,6	72,2	71,9	71,7
Antal sysselsatta	1,5	2,3	1,2	0,0	-0,3	0,2
Relativ arbetslöshet, %	6,9	6,7	6,2	6,3	6,5	6,6
Arbetade timmar	2,1	1,9	2,0	0,1	-0,4	0,1
Timplön, NR	2,3	2,8	2,9	3,1	3,4	3,5
Lönesumma	4,9	4,8	5,1	3,2	3,0	3,6
Timplön, KL	2,4	2,5	2,9	3,1	3,4	3,5

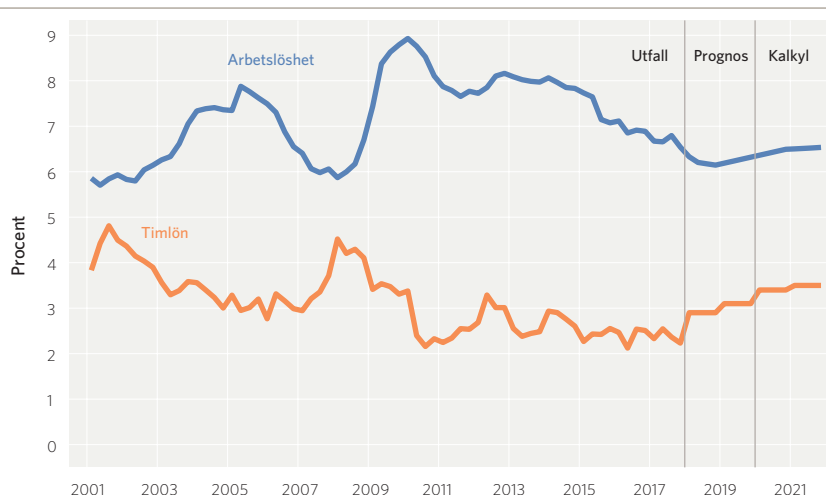
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

### Löneökningstakten och inflationen kryper uppåt

De genomsnittliga timplöneökningarna är för närvarande betydligt lägre än vad som tidigare har varit normalt under en högkonjunktur (diagram 5). Löneavtalen på industrins område etablerade »märket« för avtalsenliga lönehöjningar på 2,2 procent i år och liknande nivåer de kommande två åren. Men det bör påpekas att det avser förändringar exklusive löneglidning. Vår prognos avser totala timplöneökningar, det vill säga både avtalsenliga löneökningar och ökning utöver avtal.

Diagram 5 • Arbetslöshet och timplöneförändringar

Procent



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

Tidigare har löneökningarna följt arbetslösheten relativt väl. Trots att sysselsättningen nu ökat kraftigt och efterfrågan på arbetskraft är stor har det ännu inte lett till kraftigare löneökningar. Vi räknar med att de kommer att ta något mer fart kommande år.

Det är inte bara i Sverige lönerna ökar långsamt; i vår omvärld ser vi samma sak. Delvis beror det på att stora delar av Europa fortfarande har lågt kapacitetsutnyttjande och därmed litet efterfrågetryck uppåt på lönerna. När det i Sverige är ett större fokus på den utlandskonkurrerande industrin än på den

inhemska prisbildningen blir löneökningarna låga även här, trots högt resursutnyttjande. Riksbanken får då svårt att nå sitt inflationsmål på 2 procent. Den alltmer överhettade arbetsmarknaden kommer ändå rimligen innebära högre löneökningar. Vi räknar med att de i år hamnar på 2,9 procent och nästa år på 3,1 (tabell 4).

Mätt med KPIF steg inflationen under 2017 till i genomsnitt 2 procent. Mycket av uppgången förklaras av kraftigt stigande energipriser, som väntas fortsätta uppåt i nästan lika hög takt i år. Under våren har inflationstakten fallit tillbaka ett par tiondelar men den tilltagande högkonjunkturen innebär att det finns förutsättningar för företagen att höja priserna lite snabbare framöver.

Tabell 5 • Priser och räntor

Procentuell förändring respektive procent

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
KPI	1,0	1,8	1,7	2,1	2,8	2,8
KPIF	1,4	2,0	1,8	1,8	2,1	2,0
10-årsränta, snitt	0,5	0,7	1,0	1,6	2,1	2,6
5-årsränta, snitt	-0,2	-0,1	0,4	1,1	1,9	2,5
Kortränta, snitt	-0,7	-0,7	-0,6	-0,2	0,5	1,2
Reporänta, dec	-0,5	-0,5	-0,5	0	0,75	1,5

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

Högkonjunktursens stigande löneökningstakt bör återspeglas i en KPIF-inflation strax över 2 procent om ett par år. Första kvartalet 2019 väntas Riksbanken börja höja reporäntan, vilket innebär att KPI där efter kommer att stiga i väsentligt högre takt än KPIF under kalkylperioden.

### Svagare tillväxt betyder långsam skatteunderlagstillväxt

Den fortsatta ökningen av antalet arbetade timmar i år innebär att skatteunderlaget får en fortsatt stark real utveckling, i nivå med 2017. Däremot blir 2019 ett betydligt sämre år. Efter åtta år i rad med reala ökningstal på mellan 1,2 och 2,6 procent faller ökningstakten till 0,5 procent (tabell 6). Huvudorsaken är att antalet arbetade timmar knappt ökar alls, men också att pensionsinkomsterna ökar lite långsammare från och med i år.

Tabell 6 • Skatteunderlag och sammanvägd prisutveckling för den kommunala sektorns kostnader

Procentuell förändring

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

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Konjunkturuppgångens långa period med stark real skatteunderlagstillväxt ser ut att brytas 2019.

### De totala intäkterna har ökat snabbare än skatteunderlaget

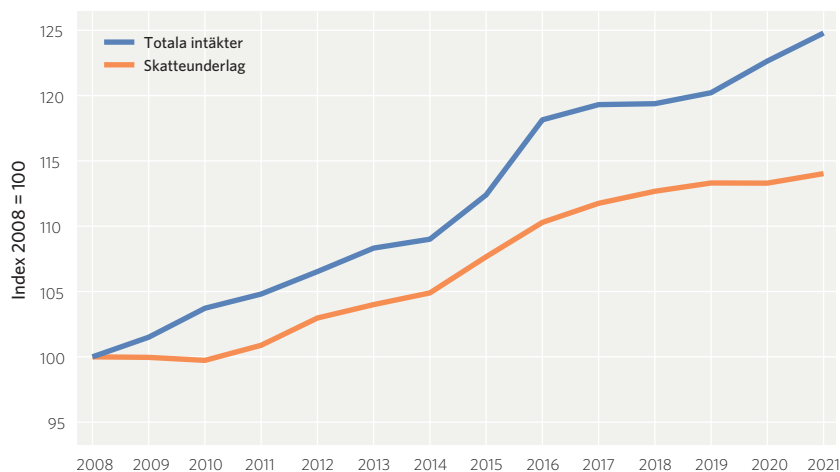
Mellan 2008 och 2017 växte skatteunderlaget med knappt 12 procent i reala termer. De totala intäkterna ökade samtidigt med drygt 19 procent (diagram 6). En del av skillnaden (17 miljarder kronor) beror på att höjda generella statsbidrag kompenseras för ändringar i skattelagstiftningen som inneburit att skatteunderlaget försämrats. Utan dessa regeländringar skulle skatteunderlagets reala ökning ha blivit uppemot 15 procent, men fortfarande betydligt mindre än den totala intäktsökningen.

Den genomsnittliga kommunal- och landstingsskatten har höjts med 68 öre sedan 2008, vilket också givit större intäkter. Ytterligare förklaringar är att de generella statsbidragen höjts med 33 miljarder kronor utöver kompen-

sationen för ändrad skattelagstiftning enligt ovan och att de riktade statsbidragen ökat med 4,6 miljarder.

I våra beräkningar fortsätter de totala intäkterna att växa betydligt snabbare än skatteunderlaget de närmaste åren. Nästa år beror det på att vi prognostiserar skattehöjningar på 20 öre.

Diagram 6 • Reala intäkter och reallt skatteunderlag  
Index, år 2008 = 100



Sedan 2008 har totala intäkter, genom skattehöjningar samt ökade statsbidrag, reallt sett ökat mer än skatteunderlaget. Våra beräkningar förutsätter att det mönstret består fram till 2021.

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

### Svagare offentligt finansiellt sparande

De senaste två åren har den offentliga sektorns finansiella sparande visat överskott på strax över 1 procent av BNP. I år räknar vi med att överskottet minskar till 0,7 procent. Försämringen kan tyckas liten med tanke på den försvagning på 40 miljarder kronor som statsbudgeten för i år innebär, men den starka högkonjunkturen utgör en motverkande kraft.

Vi ser framför oss en relativt snabb ökning av BNP i år, vilket bidrar till att både den offentliga sektorns inkomster och utgifter faller som andel av BNP. Inkomstkvoten, det vill säga inkomster i relation till BNP, beräknas minska med 1 procentenhet. Förutom förslagen i budgetpropositionen för 2018 försvagas inkomsterna till följd av att ett antal skatter, såsom mervärdes-, kapital- och företagsskatten, faller tillbaka till mer normala nivåer. Utgiftskvoten beräknas sjunka med 0,6 procentenheter. Merparten står hushållstransfereringar för, vilket följer av lägre arbetslöshet och kostnader för ohälsa. Den offentliga konsumtionen minskar också i relation till BNP, då de migrationsrelaterade utgifterna avtar.

Nästa år räknar vi med att utgifterna ligger kvar på nästan samma nivå i relation till BNP som i år, medan inkomsterna förväntas falla någon tiondels procentenhet mer. Det finansiella sparandet försämras därmed en tiondels procentenhet av BNP 2019 och uppgår till 0,6 procent av BNP. Med de överskott som vi räknar med för offentlig sektor i kombination med BNP-tillväxten minskar den offentliga sektorns bruttoskuld till 35 procent av BNP 2019, vilket är i nivå med det skuldankare som införs 2019.

## Mot neutral konjunktur 2020 och 2021

SKL:s prognos sträcker sig till och med 2019, därefter bestäms utvecklingen av förutsättningarna vid neutral konjunktur. Det innebär en nedgång i resursutnyttjandet och en svagare utveckling 2020 och 2021. Vi sluter gapet mellan faktiska och potentiella timmar i slutet av 2020. Den beräknade nivån för konjunkturneutrala arbetade timmar blir avgörande för framskrivningen. Denna nivå beräknas utifrån hur arbetskraftsdeltagandet och arbetslösheten såg ut 2016 för ett antal grupper. Grupperna är uppdelade efter födelseland, vistelsetid i Sverige, kön samt ålder och förändring fram till och med 2021 följer av befolkningsframskrivningen. Det innebär till exempel att en förskjutning mot större andel utrikes födda med kort vistelsetid i Sverige dämpar den potentiella nivån. Vi har inte haft möjlighet att använda den nya befolkningsprognos som publicerades av SCB i april, men förändringarna vad gäller befolkningen i förvärsaktiv ålder är relativt begränsade.

Olika bedömningar av potentiella faktorer är en förklaring till att till exempel regeringen hamnar på en högre sysselsättning och lägre arbetslöshet 2021. Vilken väg konjunkturen i verkligheten kommer att ta vet vi naturligtvis inte. Det kan bli en mer ihållande högkonjunktur eller en snabbare nedgång. För en fortsatt högkonjunktur talar tecken på en något bättre tillväxt i omvärlden och att det finns möjligheter att öka sysselsättningen i gruppen utrikes födda. Vi vet dock av erfarenhet att den internationella utvecklingen snabbt kan ta en annan utveckling. Den inhemska utvecklingen rymmer också stor osäkerhet. Bostadsbyggandet har bidragit starkt till tillväxten men ser nu ut att minska kraftigt. Hushållens höga belåning innebär en stor risk om priserna på bostäder av något skäl faller.

### Skatteunderlaget växer markant långsammare

Som framgår ovan får skatteunderlaget inte längre det starka stödet av konjunkturen för att kunna växa som vi kunnat lita till sedan 2010. Det främsta skälet är att arbetade timmar utvecklas betydligt svagare när vi närmar oss konjunkturtoppen 2019, minskar 2020 och bara ökar marginellt 2021. Det har också viss betydelse att pensionsinkomsterna ökar lite långsammare från och med i år. Det reala skatteunderlaget blir oförändrat 2020 och ökar med endast 0,6 procent 2021 (tabell 6).

### Finansiellt sparande på målet 2021

I denna rapport gör vi en del nya antaganden jämfört med hur vi räknat för kalkylperioden de senaste åren. Vi förutsätter fortfarande att ersättningsgraden i transfereringssystemen bibehålls. Den kommunala konsumtionen följer nu enbart de demografiska behoven, det vill säga barnomsorg och skola följer utvecklingen av antalet barn, äldreomsorg följer förändringen av antalet äldre och så vidare. Tidigare har vi även räknat med en historisk trend utöver demografin. Som tidigare antar vi att kommunsektorn når ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag, men till skillnad från tidigare håller vi kommunalskatten oförändrad på 2019 års nivå. Istället låter vi statsbidragen öka i beräkningarna för att täcka de ökade demografiskt betingade behoven.

Vi förutsätter att den offentliga sektorn uppnår det nya överskottsmålet om en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel från och med 2021 när vi räknar med neutral konjunktur. År 2020 har vi fortfarande ett högre resursutnyttjande än normalt och räknar därför med att överskottet blir något högre (tabell 7 på sidan 20). För att åstadkomma detta räknar vi med budgetförstärkningar för staten på 17 miljarder kronor 2020 och ytterligare 3 miljard-

der kronor 2021. I vår kalkyl hanterar vi detta genom en överföring från hushållen till staten.

Kommunsektorns finansiella sparande visar underskott på cirka en halv procent av BNP. Skillnaden mellan kommunsektorns finansiella sparande (enligt Nationalräkenskaperna) och kommunsektorns resultat (enligt Räkningskapssammandragen) utgörs till största delen av hur investeringar redovisas. I Nationalräkenskaperna redovisas hela investeringsutgiften (minus kapitalförslitning) medan Räkningskapssammandragen enbart redovisar avskrivningen av investeringen, vilket är ett betydligt mindre belopp. När investeringarna ökar snabbt, som de gör nu (se kapitel 2, Kommunernas ekonomi), försämras det finansiella sparandet mer än sektorns resultat. Att sparandet är negativt beror på att en del av investeringsutgifterna inte finansieras med inkomster under året utan lånefinansieras eller finansieras med försäljning av tillgångar.

Jämför man vår kalkyl med regeringens infinner sig frågan hur regeringen kan redovisa ett finansiellt sparande för den offentliga sektorn på över 1 procent av BNP för åren 2020 och 2021. Förklaringen ligger till viss del i att de antar en högre potentiell tillväxt. Men främsta orsaken är skillnader i beräkningsprinciper. Regeringen antar en oförändrad politik utöver de effekter som kommer av deras föreslagna politik. Det innebär till exempel att ersättningsgraden i transfereringssystem som kräver beslut för att höjas, såsom barnbidrag, behålls på beslutade nivåer, och förändras endast till följd av förändringen i antalet barn. Ekonomistyrningsverket anger att metoden med oförändrad finanspolitik i regel underskattar statens utgifter med 0,5 procentenheter av BNP per år.

Regeringen räknar endast med beslutade, föreslagna och aviserade förändringar av statsbidragen. Den kommunala konsumtionen och investeringarna hålls därmed tillbaka av restriktionen att skattesatsen är oförändrad och att balanskravet ska uppfyllas. Beräkningsprincipen innebär som regel att de kommunala utgifterna underskattas. Regeringen har med andra ord en kalkyl som utgör underlag för kommande politik, vilket då visar stora överskott, medan vi har en kalkyl med politik i form av ett oförändrat välfärdsåtagande och får därmed betydligt lägre finansiellt sparande.

Tabell 7 • Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Inkomster	49,6	49,3	48,3	48,0	47,9	48,1
varav skatter o avgifter	44,5	44,3	43,4	43,2	43,0	43,1
Utgifter	48,4	48,1	47,5	47,4	47,8	48,2
Konsumtion	26,1	26,0	25,7	25,6	25,9	26,2
Investeringar	4,2	4,4	4,5	4,5	4,6	4,6
Transfereringar	17,4	17,1	16,9	16,8	16,7	16,7
varav hushållstransfereringar	14,2	13,9	13,5	13,3	13,2	13,2
Ränteutgifter	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,8
Budgetförstärkning					0,3	0,4
Finansiellt sparande	1,2	1,1	0,7	0,6	0,5	0,3
Staten	1,6	1,5	1,3	1,3	1,2	0,9
Ålderspensionssystemet	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Kommunsektorn	-0,5	-0,3	-0,6	-0,6	-0,6	-0,5
Maastrichtskuld	42,2	40,9	37,2	34,9	34,4	33,5
Nettotillgångar	22,5	21,8	22,6	23,4	24,0	24,3

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

### Ett dolt bortfall av skatteintäkter för den kommunala sektorn

Den kommunala sektorns kostnader för inhyrd personal har ökat snabbt under senare år. Notan stiger dessutom ytterligare om uthyraren är ett aktiebolag som den inhyrda personen äger betydande del i, ett så kallat fåmansföretag. Det beror på att aktiva ägare till fåmansföretag kan skifta en del av sin inkomst från arbets- till kapitalinkomst, med lägre skatteintäkter för kommuner och landsting som följd. När en anställd med lön motsvarande högsta pensionsgrundande inkomst (504 375 kronor år 2018) startar ett bolag som hyr ut personen, för en kostnad som motsvarar den tidigare lönen plus sociala avgifter, minskar kommunal- och landstingsskatten i genomsnitt med cirka 38 000 kronor. Men eftersom skatteutjämningen fördelar skattebortfallet över hela riket är effekten för den enskilda kommunen/landstinget liten. SCB:s statistik visar att denna företeelse kan ha ökat dramatiskt under den senaste tioårsperioden. Exempelvis steg antalet slutenvårdskliniker med noll anställda från 77 år 2008 till 1 069 år 2017. Detta kan tyckas märkligt men siffrorna innefattar både aktiebolag och enskild näringsverksamhet,

det kan exempelvis handla om enmansföretag som utför konsulttjänster åt slutenvårdskliniker.

Aktiva ägares inkomst från fåmansföretag totalt i samhället består sannolikt till stor del av ersättning för arbete. Om så är fallet innebär möjligheten att ta ut en del av inkomsten som kapitalinkomst flera miljarder årligen i skattebortfall för den kommunala sektorn jämfört med om de beskattats på samma sätt som för anställda. Enligt Ekonomistyrningsverket (*Prognos statens budget och de offentliga finanserna*, april 2018) har både utdelningsinkomster från fåmansföretag och antalet personer med sådan utdelningsinkomst vuxit trendmässigt mellan 2007 och 2016. Bara under de två sista åren ökade utdelningsinkomsterna med 44 miljarder kronor (76 %). Mellan 2007 och 2016 fördubblades totala utdelningsinkomster. Antalet personer med utdelningsinkomst från fåmansföretag ökade med 60 procent och utdelningsinkomster från dessa företag fyrdubblades. Övriga utdelningsinkomster var i stort sett oförändrade.

## Kommunernas ekonomi

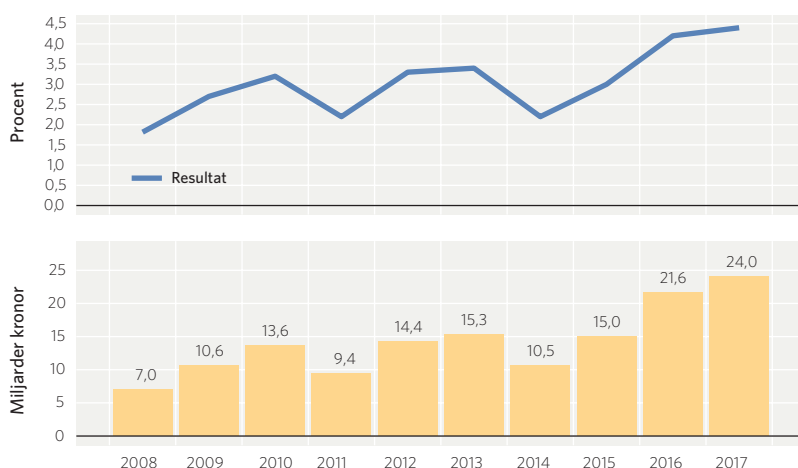
*Kommunernas preliminära resultat för 2017 uppgick till 24 miljarder kronor och ligger därmed klart över tumregeln för god ekonomisk hushållning i sektorn. Det är andra året i rad med rekordresultat. En bra utveckling av skatteunderlaget, extra statligt stöd och större reavinster än normalt bidrar till det goda resultatet. En sämre skatteunderlagsutveckling 2019–2021, i kombination med fortsatt stora behovsökningar, väntas leda till sämre resultat. För att klara att öka resurserna till verksamheterna fullt ut i takt med demografin, och ett resultat på 1 procent av skatter och generella statsbidrag, krävs budgetförstärkande åtgärder på 30 miljarder 2021 (cirka 1 procent av bruttokostnaderna årligen). Det kommer med andra ord att krävas avsevärda effektiviseringar framöver. Brist på utbildad personal kommer att sätta ytterligare press på kommunerna att hitta nya lösningar för att klara välfärdsuppdragen.*

### Rekordresultat igen

Kommunerna visar enligt det preliminära bokslutet ett resultat på 24 miljarder kronor 2017. Resultatet motsvarar 4,4 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Gällivare kommun drar upp resultatet med 1,9 miljarder kronor, främst beroende på en tillfällig reavinst.

Diagram 7 • Kommunernas resultat före extraordinära poster

Miljarder kronor respektive procent av skatter och bidrag



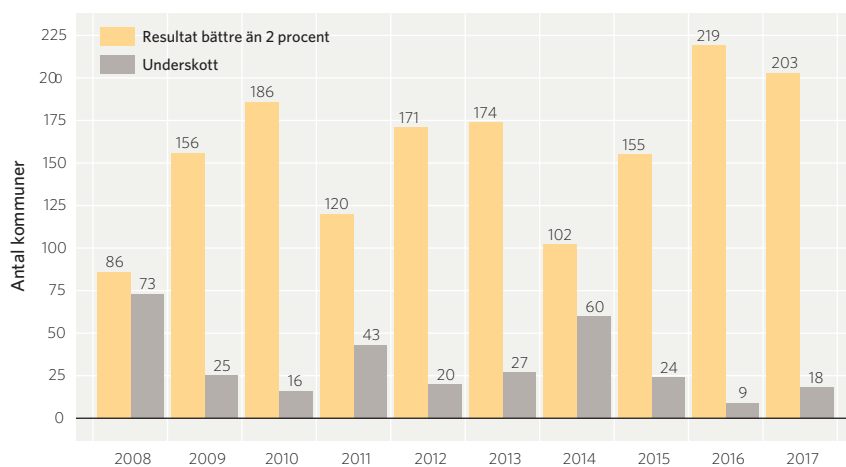
Under de senaste tio åren har det sammantagna resultatet motsvarat 3 procent av skatter och generella statsbidrag. Endast 2008 understeg resultatet 2 procent.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Även om resultaten är mycket bra överlag är variationen mellan kommunerna stor. Relativt få kommuner har ett negativt resultat 2017; 203 kommuner eller 70 procent har ett resultat på eller över 2 procent av skatter och bidrag. Det är något fler kommuner som har negativt resultat 2017 än 2016 och något färre som har resultat över 2 procent, trots att resultatet totalt sett är bättre.

Diagram 8 • Antal kommuner med negativt resultat samt med resultat som minst motsvarar 2 procent av skatter och bidrag

Antal kommuner



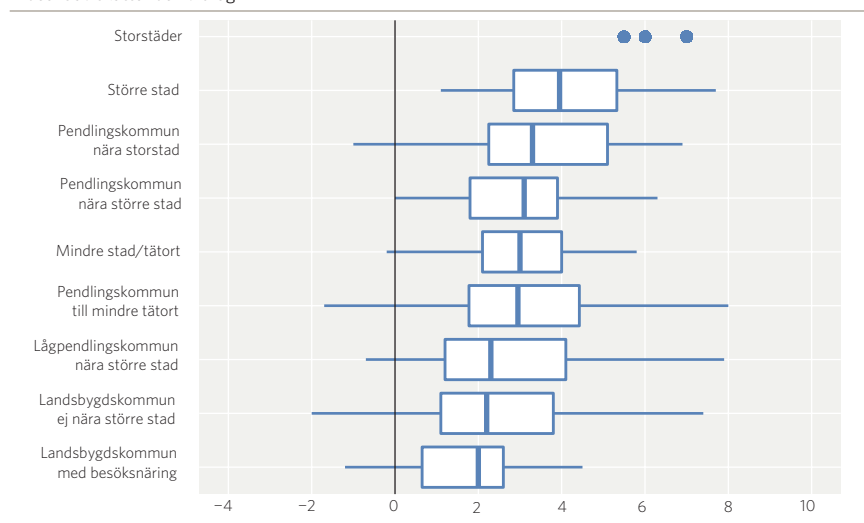
År 2017 klarade 70 procent av kommunerna 2 procent av skatter och generella statsbidrag. De senaste tio åren har i genomsnitt 10 procent av kommunerna haft underskott.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Storstädernas resultat ligger märkbart över medianen för alla andra kommungrupper där medianen varierar mellan 2 och 4 procent. Spridningen är mycket stor inom alla kommungrupper, vilket framgår av diagram 9, trots att extremvärden exkluderas.



Diagram 9 • Kommunernas preliminära resultat före extraordinära poster 2017, kommungrupper  
Procent av skatter och bidrag



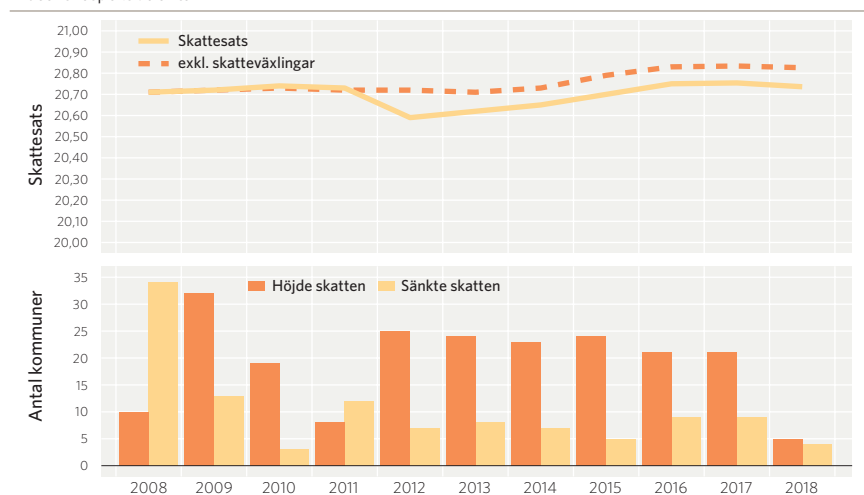
Resultaten 2017 är överlag mycket goda. Men variationerna är stora inom samtliga kommungrupper.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

### Stark ökning av kostnaderna

Verksamhetens kostnader ökade med 4 procent i löpande priser 2017. Det är en betydligt lägre ökning än 2016, bland annat beroende på att kostnaden för nyanlända minskar. Det var ovanligt få förändringar av skattesatsen 2018, endast fem kommuner höjde och fyra sänkte. De största förändringarna är en sänkning på 0,40 respektive en höjning på 0,95 procentenheter. Medelskattesatsen påverkades inte, däremot påverkade skatteväxlingen i Dalarna (kollektivtrafik) med -0,01.

Diagram 10 • Medelskattesatsen samt antal kommuner som höjt och sänkt skatten  
Procent respektive antal



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Åren 2012–2017 var antalet skattehöjare respektive skattesänkare ungefär lika många. År 2018 var det bara en handfull som höjde respektive sänkte skatten. Medelskattesatsen påverkades inte.

### Fortsatt påverkan från flyktingmottagandet

Effekter av den kraftiga ökningen av antalet asylsökande under framförallt 2015 påverkar fortfarande kommunerna på olika sätt. Många kommuners resultat är mycket starkt även 2017 som en följd av statens ersättningar för mottagandet. Men det finns även andra effekter, främst otydligheter och osäkerheter när kommuner har fått vänta på sin ersättning från Migrationsverket

och när vissa kommuner inte får kostnadstäckning för sitt arbete. Kommande år, när statens ersättningar minskar, kommer detta successivt att bli allt mer påfrestande för många kommuner.

### **Uteblivna ersättningar och sämre planeringsförutsättningar**

Den 1 juli 2017 infördes ett nytt ersättningssystem för ensamkommande barn och unga. En av utgångspunkterna för det nya ersättningssystemet var att kommunernas planeringsförutsättningar skulle förbättras. Systemet skulle också vara mindre administrativt betungande. Barnperspektivet var särskilt viktigt och ansvarsfördelningen för asylsökande barn respektive vuxna skulle göras tydligare.

Kommunerna arbetade intensivt för att ställa om sina verksamheter till det nya ersättningssystemet. Dagen före ikraftträdandet informerade regeringen om ett tillfälligt statsbidrag för att ensamkommande som blivit myndiga under asylprocessen skulle kunna stanna i kommunen, trots att vuxna asylsökande är Migrationsverkets ansvar. Bidraget var otillräckligt och förknippat med en rad juridiska begränsningar. Den ökade otydligheten kring kommunernas ansvar och bidraget har sedan dess justerats två gånger. I verkligheten har det vare sig blivit bättre planeringsförutsättningar för kommunerna eller en tryggare tillvaro för asylsökande unga vuxna.

Det finns i dag ett besvärande glapp i ersättningen och den information kommunerna får. När Migrationsverket efter en åldersbedömning har beslutat att en ungdom ska anses vara myndig avslutas ersättningen till kommunerna omgående, medan både den enskilde och kommunerna kan få vänta i veckor och månader på informationen. Under denna tid står kommunen för placeringskostnaderna, utan att få ersättning. Detta har gett upphov till betydande kostnader för kommunerna. Bara för Stockholms stad kostade detta drygt 7 miljoner kronor under fyra månader i vintras.

### **Ny möjlighet till uppehållstillstånd - och nya otydligheter för kommunerna**

Regeringen har också presenterat en proposition om att samma ungdomar – varav många redan hunnit få ett avlägsnandebeslut – ska kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av studier. I detta förslag är konsekvenserna dåligt analyserade och många frågor lämnas obesvarade. Hur kommer fördelningen av dessa ungdomar att bli över landet? Hur mycket ökar behoven i gymnasieskolan och vuxenutbildningen? Var ska dessa ungdomar bo och vem har ansvaret om de unga inte kan ordna bostad på egen hand?

Regelverken måste samordnas och lagstiftarens intentioner måste framgå för att få förståelse och legitimitet för mottagandesystemet av asylsökande och nyanlända. Det fungerar inte med olika system, där kommunernas socialtjänst och ekonomiska bistånd måste hantera allt det som inte riktigt var genomtänkt. Konsekvensanalyser inför beslut och utvärdering efter genomförande är av central betydelse för välfärdssystemens tillämpning, och för att ge anställda rätt förutsättningar att utföra sitt arbete.

### **Ekonomiskt bistånd och flyktingmottagande**

Huvudsyftet med 2010 års etableringsreform var att underlätta nyanländas etablering i arbetslivet. Fokus skulle vara arbete och insatser som leder dit, ekonomiskt bistånd från kommunen skulle vara undantag snarare än regel. Tiden från att uppehållstillstånd beviljas till att etableringsersättning betalas har dock blivit allt längre. Under den tiden måste kommunerna betala ut ekonomiskt bistånd, vilket alltså ökar. Dessutom får mer än var fjärde deltagare i

etableringsinsatserna ekonomiskt bistånd under det år då insatserna pågår. Etableringsersättningen har inte justerats sedan 2010 och allt fler får problem att få ersättningen att räcka till. Till detta kommer att etableringstiden på arbetsmarknaden i genomsnitt är väsentligt mycket längre än den tid som Arbetsförmedlingens etableringsinsatser pågår. Detta är det största skälet till att flyktingar är överrepresenterade vad gäller ekonomiskt bistånd. Summeras dessa saker har det tyvärr blivit så att ekonomiskt bistånd i samband med de nyanländas första år i landet snarare är regel än undantag.

Som SKL framhöll i *Ekonomirapporten, oktober 2017*, riskerar kommunernas ekonomiska bistånd att öka kraftigt de närmaste åren när många nyanlända fullgör etableringsuppdraget. Regeringen utlovade i BP 2018 att återkomma med lösningar för att minska utbetalningarna av ekonomiskt bistånd i glappet, men har sedan inte återkommit i frågan. Någon avgörande påverkan på kommunernas ekonomi lär det inte få, men att minska onödigt arbete hos socialtjänsten är alltid prioriterat.

### **Otydlighet och oreda i lagstiftning och regelverk ger mer bistånd**

De senaste åren har blottat flera otydligheter i asyl- och flyktinglagstiftningen som fått oönskade konsekvenser för kommunerna. De som får uppehållstillstånd på grund av tillfälliga verkställighetshinder omfattas inte av regelverket kring etablering och blir i princip kommunens ansvar enligt socialtjänstlagen och görs beroende av ekonomiskt bistånd från kommunen. De som får kortare uppehållstillstånd än tolv månader hamnar i en problematisk sits. De omfattas inte av etableringsinsatserna, kan inte folkbokföra sig och har därmed inte heller rätt till skolgång och subventionerad sjukvård. Någon skyldighet att lämna ekonomiskt bistånd finns inte, men många ömmande fall ställer kommunens socialtjänst inför svåra etiska överväganden.

Staten måste ta ansvar för konsekvenserna av att bevilja personer tillfälliga uppehållstillstånd som inte möjliggör etablering och integration. Det är uppenbart att lagstiftaren inte haft denna grupp i åtanke när de olika regelverken kopplat till nyanlända har författats. Att kommunernas ekonomiska bistånd ökar är bara en av konsekvenserna av en ogenomtänkt asyl- och flyktinglagstiftning.

### **Kommunerna har fortfarande fordringar på staten**

Kommunernas fordran på Migrationsverket för insatser inom asyl- och flyktingmottagandet har varit ett stort problem under flera år. Migrationsverket har anställt fler handläggare och även vid två tillfällen genomfört stora engångsutbetalningar av ej prövade ersättningsanspråk, men ersättningarna släpar fortfarande efter.

Vid årsskiftet stängdes dörren för ersättningsanspråk från det ersättnings-system som gällde innan 1 juli 2017, och det kom in större ersättningsanspråk än Migrationsverket räknat med. Kommunernas fordran blev då större än väntat, och enligt myndighetens redovisning var den 7,4 miljarder kronor vid årsskiftet. En del av detta avsåg dock schablonersättningar som utgår med viss periodicitet. Enligt de kommuner som svarat på vår enkät har de sammanlagda fordringarna minskat med knappt 20 procent under första kvartalet i år. SKL hade räknat med en snabbare nedgång. Oroväckande är också att 16 procent av kommunerna uppger att fordran ökat sedan årsskiftet. I och med att antalet pågående ärenden i asylmottagningssystemet sjunker, drar nu Migrationsverket ner verksamheten kraftigt. Det är viktigt att kapaciteten för att hantera ersättningsanspråken inte påverkas av detta och att handläggningstiden för ersättningarna snabbt återgår till normala nivåer.

## Fortsatt kostnadsöverväldring inom LSS

Antal personer med statlig assistansersättning fortsatte minska snabbt under förra året. Sammantaget de senaste två åren har antalet minskat med över 1 300 personer. De allra flesta av dessa har fått insatser inom kommunernas verksamhet för personer med funktionsnedsättningar. Preliminärt uppgår kostnadsökningen för kommunernas LSS-insatser 2017 till 5,7 procent. Antalet personer med assistans enligt LSS ökade mellan oktober 2016 och oktober 2017 med över 7 procent.

Under andra halvåret 2017 har tolkningen av de domar som påverkat bedömningarna av de grundläggande behoven, som avgör vem som är ansvarig huvudman såväl som om assistans beviljas överhuvudtaget, stått i centrum. Kritiken mot de restriktiva bedömningarna har lett till att regeringen har beslutat att tvåårsomprövningarna av statlig assistans inte ska genomföras från 1:a april i år. Däremot kommer nytillkomna ansökningar och själviniterade omprövningar att genomföras enligt de mer restriktiva bedömningsgrunderna. Minskningen av personer som får statlig assistansersättning torde därför fortsätta under 2018. De förslag som kan komma från utredningen om LSS, som ska presentera sitt slutbetänkande i december i år, kommer troligen inte att kunna genomföras förrän tidigast 2020.

Behovet av en tillfällig ekonomisk justering från staten till kommunerna kvarstår alltså.

## Investeringarna ökar mer än tidigare

Befolkningen ökar i de yngre åldersgrupperna, vilket ställer krav på fler förskolor, skolor och bostäder. Antalet äldre ökar också, vilket leder till stora investeringsbehov inom äldreomsorgen. Det finns dessutom stora investeringsbehov inom VA och annan infrastruktur. Hur ska detta finansieras?

### Koncernernas investeringar

Kommunkoncernernas sammantagna investeringsvolym har ökat under en längre tid. Investeringarna i kommunkoncernerna ökade från 78 miljarder kronor år 2008 till 116 miljarder år 2016 i löpande priser (49 procent). En prognos för 2017 som baseras på en bearbetning av enkätsvar från 205 kommuner indikerar att investeringarna ökat med 15 procent år 2017 (diagram 11).

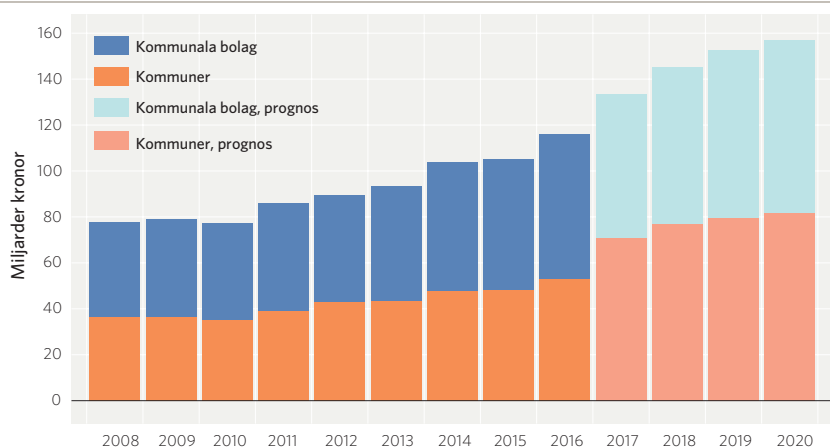
Investeringsnivån kommer troligen att fortsätta att öka under de kommande åren. Detta beror bland annat på att många bostäder och verksamhetsfastigheter som byggdes under 1960- och 1970-talen behöver renoveras eller ersättas av nya. En annan förklaring är att Sveriges befolkning växer snabbt samtidigt som urbaniseringen fortsätter. En ökad investeringsvolym innebär ökade driftkostnader som kommer att ta allt större utrymme i kommunens driftbudget. De kommunala bolagen svarar för drygt hälften av kommunernas investeringar.

### Kommunernas investeringar

Kommunernas investeringar år 2017 (exklusive bolagen) uppgick till 62,6 miljarder kronor. Det är ökning med 18 procent jämfört med 2016. År 2008 var investeringarnas andel av skatter och bidrag 9,5 procent, år 2017 hade andelen ökat till 11,5 procent. De kommande åren väntas investeringarna öka kraftigt enligt budget och plan, men investeringarna brukar aldrig komma upp till de budgeterade nivåerna. Tre anledningar till att utfallet blir lägre än budgeterat är att det finns en gräns för vad den egna organisationen klarar av, att

Diagram 11 • Koncernernas investeringar

Miljarder kronor



Investeringsnivån i kommunkoncernerna var 78 miljarder år 2008. Den beräknas ha fördubblats till år 2020.

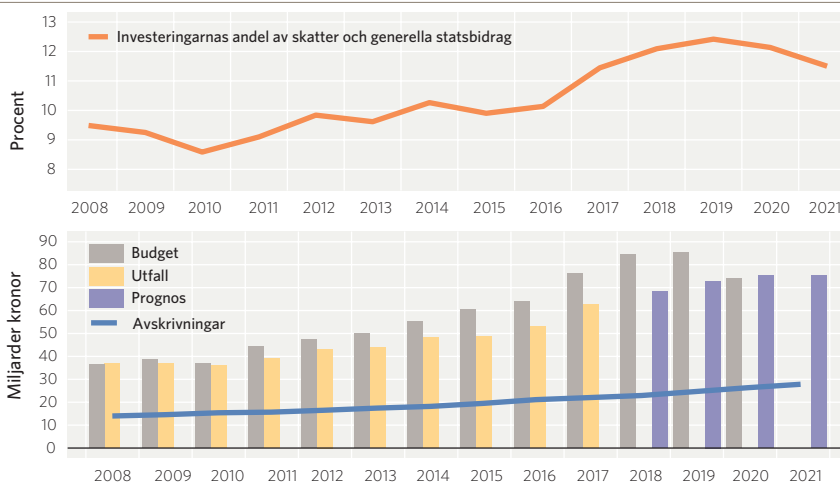
Anm.: Preliminärt utfall 2017 för kommuner 62,6 miljarder kronor.

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

detaljplaner ofta överklagas och brist på entreprenörer. I kalkylen är investeringarna reducerade avsevärt mer än det historiska mönstret, vilket framgår av diagram 12. Ett par anledningar är dels den ovanligt kraftiga ökningen i budget och plan (det vill säga än svårare att nå upp till), dels att det finns signaler på att bostadsbyggandet kommer att bromsa in rejält, vilket också påverkar kommunernas investeringar i infrastruktur.

Diagram 12 • Kommunernas investeringar och avskrivningar

Miljarder kronor samt andel i procent av skatter och bidrag



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

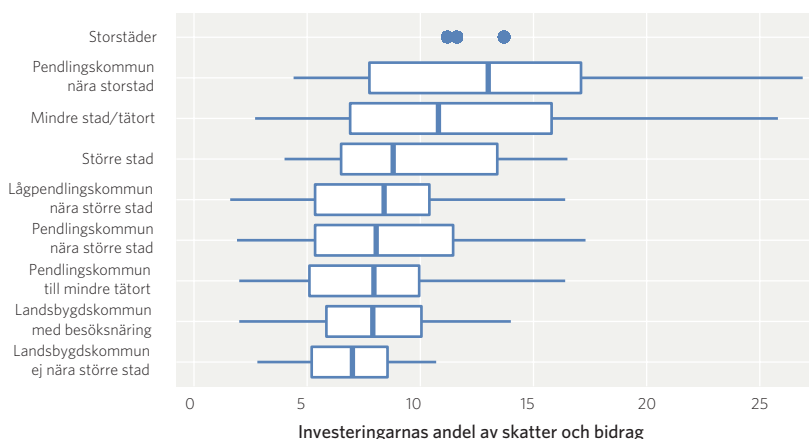
Prognosen, som baseras på kommunernas investeringsplaner fram till 2020, innebär att investeringstakten kommer att fortsätta öka i kommunerna från drygt 62 miljarder kronor 2017 till 75 miljarder 2021. Relaterat till skatter och bidrag är det en ökning från 9,5 procent 2008 till 11,2 procent 2021.

Framtida driftskostnader som blir följderna av gjorda investeringar är ett stort åtagande. Vid beslut om investeringar bör alltid de driftsekonomiska konsekvenserna framgå. Driftskostnader har ofta mycket större effekt än till exempel räntekostnader för lån. Beredskap för höjda räntor är trots detta viktigt vid kalkylering av investeringar.

Kommunernas investeringar är i första hand verksamhetsfastigheter, till exempel förskolor och skolor samt infrastruktur och VA. Bolagens investeringar är främst i bostäder. En liten, men växande del av investeringarna är idrottsanläggningar; mycket av detta är relaterat till ökningen av skolor som behöver idrottsanläggningar. År 2000 investerade kommunerna 1,5 miljard-

Diagrammet visar investeringarnas andel av skatter och bidrag år 2017 fördelat på kommungrupper. Det viktade riksnittet är 11,5 procent. Över riksnittet finns storstäder, pendlingskommuner nära storstäder, pendlingskommuner nära större städer tillsammans med mindre stad/tätort. Spridningen inom grupperna är stor. I gruppen mindre stad/tätort ingår bland annat Kiruna och Skövde som har höga investeringar i förhållande till skatter och bidrag.

Diagram 13 • Kommunernas investeringar 2017, kommungrupper  
Procent av skatter och generella statsbidrag



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

er kronor på anläggningar inom idrott och kultur. År 2016 var den siffran 3,6 miljarder, vilket gör att driften av kommunala idrotts- och fritidsanläggningar mellan 2000 och 2016, ökat från 5,5 till 11,5 miljarder.

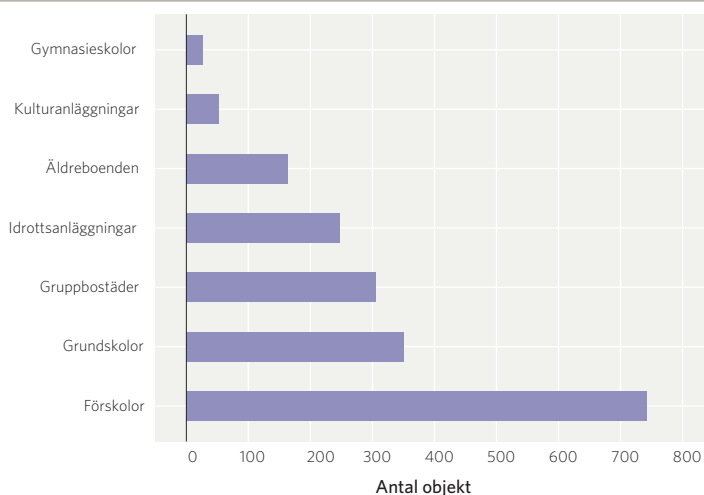
### Stora investeringar i skolor

I en enkät har 205 ekonomichefer (i kommuner med 80 procent av landets befolkning) svarat på frågor om investeringar åren 2018–2021. Det är både helt nya investeringar och investeringar som ersätter befintliga objekt.

I diagram 14 framgår att det finns planer på att bygga en stor mängd skolor och förskolor de närmaste åren. Dels beror det på ökningen av barn i aktuella åldrar, dels på att gamla skolor behöver ersättas eller renoveras.

De planerade investeringarna kan jämföras med att kommunerna för närvarande är huvudman i cirka 7 000 förskolor, 4 000 grundskolor, 900 gymnasieskolor och 360 badhus.

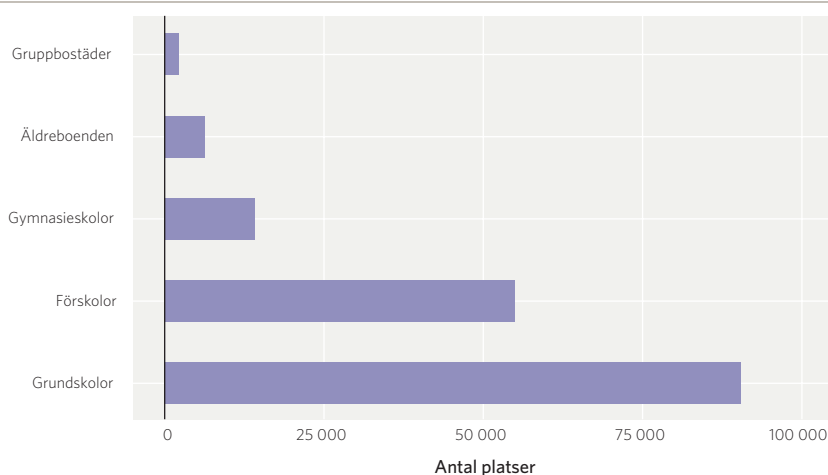
Diagram 14 • Antal planerade investeringsobjekt inom olika verksamheter  
Antal objekt 2018-2021



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

De kommande fyra åren planerar kommunerna att bygga motsvarande 10 procent av det totala beståndet av skolor och förskolor.

Diagram 15 • Antal planerade platser för investeringsobjekt inom olika verksamheter  
Antal platser 2018–2021



Kommunerna behöver bygga grundskolor till 90 000 elever, men även platsbristen på förskolor är markant.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

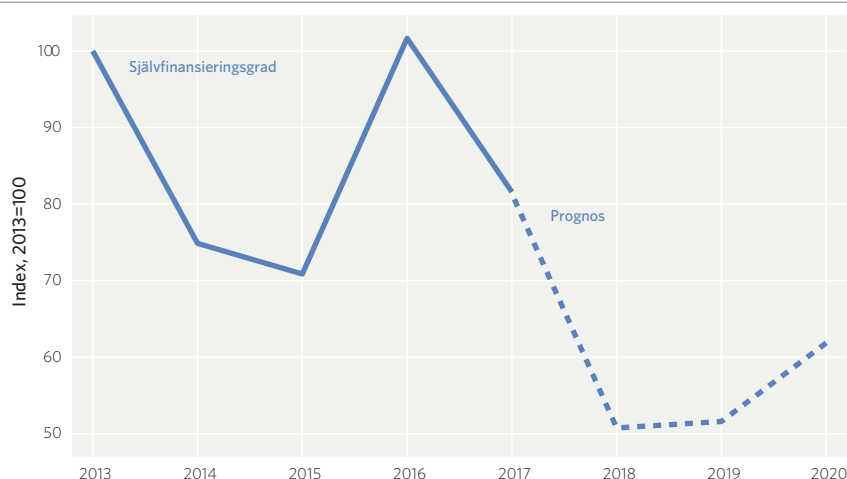
Ett annat sätt att beskriva investeringarna är antal platser inom respektive område där detta är relevant. Det största antalet nya platser är inom grundskolan och förskolan.

### Hur ska detta finansieras?

Kommunernas investeringar kan finansieras genom avskrivningar, positivt resultat, inkomster av försäljning, användning av befintlig likviditet eller genom extern upplåning. Utförsäljning av framförallt bostäder från allmännyttans bestånd har under de senaste åren genererat stora positiva kassaflöden. I diagram 16 framgår utvecklingen av självfinansieringsgraden (kvoten mellan summan av avskrivningar och resultat och nettoinvesteringar).

Diagram 16 • Självfinansieringsgradens utveckling 2013–2020 (årets resultat och avskrivningar i procent av nettoinvesteringarna)

Index 2013=100



Självfinansieringsgraden är klart lägre från år 2018. Det beror på högre investeringar och lägre resultat än tidigare år.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting:s enkät, n=177.

Exploateringsverksamheten<sup>2</sup> ser väldigt olika ut i kommunerna. Vissa kommuner får ett betydande nettotillskott från exploateringsverksamheten, andra går back. En del kommuner säljer mark och tillgångar för att finansiera sina investeringar.

2. Med exploateringsverksamhet avses åtgärder för att anskaffa, förädla och iordningställa kommunal mark för infrastruktur (gator, parker och VA) samt för bostads- och/eller arbetsområden och/eller naturreservat.

## Låneskulden fortsätter att öka

Kommunkoncernernas ackumulerade låneskuld beror på att investeringar, huvudsakligen i kommunala bolag, har delfinansierats med extern upplåning.

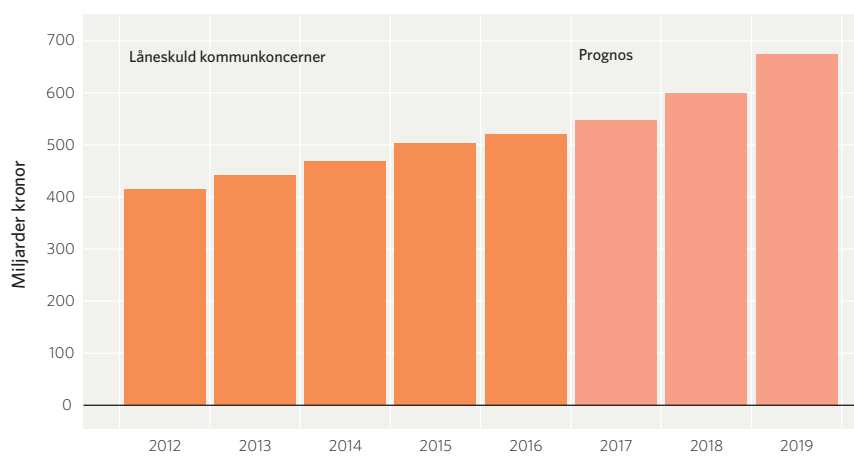
Vid utgången av 2016 var låneskulden 521 miljarder kronor i kommunkoncernerna, en ökning med drygt 3 procent jämfört med året innan. Sedan 2012 har låneskulden ökat med 26 procent. Trots de goda resultaten 2016 och 2017 har låneskulden ökat. I takt med att tidigare upplåning med högre ränta ersätts med lån till lägre ränta fortsätter genomsnittsräntan för kommunernas låneskuld att pressas nedåt.

I diagram 17 framgår kommunkoncernernas låneskuld; åren 2017–2019 är en prognos baserad på enkätsvar från 205 kommuner.

Den visar att låneskulden ökat med 5 procent år 2017 och att den förväntas öka med knappt 10 procent år 2018 och drygt 12 procent år 2019.

Diagram 17 • Låneskuld kommunkoncerner

Miljarder kronor



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

Mellan 2012 och 2019 beräknas kommunkoncernernas låneskuld öka med 65 procent.

Enligt Kommuninvest uppgick den genomsnittliga kapitalbindningen för kommunsektorn vid årsskiftet 2017/2018 till drygt 2,5 år, 30 procent av skulden förfaller inom tolv månader. Den genomsnittliga räntebindningen uppgick till knappt tre år.

Låneskuldens korta kapitalbindningstid innebär att stora belopp behöver refinansieras varje år. Om detta fortsätter kommer det årliga upplåningsbehovet att öka i takt med att låneskulden ökar. Om det skulle bli en ny kris på finansmarknaderna kan likviditeten försämrats och refinansieringskostnaderna stiga snabbt. Med en lånestock på 600 miljarder kronor, skulle en höjning av den genomsnittliga låneräntan med exempelvis 1 procentenhet, innebära 6 miljarder i ökade kostnader. Mer än hälften av låneskulden belastar inte skattekollektivet utan är intäktsfinansierad. Det gäller till exempel bostadsförsörjning, uthyrning av fastigheter och energiproduktion. Ökad skuldsättning ökar räntekänsligheten, inte minst för bostads- och fastighetsbolag där räntebetalningarna utgör en stor andel av den totala kostnadsmassan. Eftersom kommunernas genomsnittliga räntebindning är cirka tre år tar det tid innan de höjda räntorna får genomslag fullt ut i form av stigande räntekostnader. När räntenivån på refinansiering och nyupplåning är lägre än räntenivån på de lån och derivat som förfaller kan genomsnittsräntan fortsätta nedåt.



Enskilda kommuner med höga skulder och stor andel lån med rörlig ränta, drabbas vid en räntehöjning av stora kostnadsökningar.

Med en ökad skuldsättning bör många kommuner utifrån ett riskperspektiv överväga att förlänga bindningstiden på lånen.

### Varifrån lånar kommunerna pengar?

På tio år har stora förändringar skett av hur kommunernas lånefinansiering ser ut. Kommuninvest står för ungefär hälften av utlåningen. Upplåning via obligationer och certifikat fortsätter att öka samtidigt som bankernas utlåning till kommunerna sjunker. Det är stora skillnader på vilken upplåning som används beroende på kommunernas storlek. För små och medelstora kommuner har Kommuninvest en mycket stark ställning. Stora kommunkoncerner väljer mellan finansiering från penning- och kreditmarknaden, Kommuninvest, bank eller en kombination av dessa.

## Pensionskostnaderna ökar mest 2018 och 2020

Pensionskostnaderna i kommuner och landsting har varit ett bekymmer i många år. En del av problemet är att utbetalningar från den gamla pensionskulden »pay-as-you-go« belastar resultatet. Det innebär att de anställdas pensioner belastar kommunsektorns resultat dubbelt under en lång period, både för tidigare anställda och för dagens anställdas pensionsintjänade. Utbetalningarna på den gamla pensionskulden är nu på topp och ökar inte längre reellt sett.

Allt högre avsättningar för förmånsbestämda pensioner innebär ändå kraftigt ökade pensionskostnader framöver, 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 och att osäkerheten ökar för varje år.

## Prognos 2018–2019 och kalkyl 2020–2021

### Skatteunderlaget viker, demografin pressar på

Skatteunderlaget har vuxit starkt åren 2015–2017 men viker nu betydligt åren 2019–2020 för att vända upp något 2021. Även verksamheternas intäkter har vuxit rejält 2015–2016, till största delen beroende på riktade bidrag för flyktingar. Åren 2017–2020 minskar dessa, vilket gör att verksamheternas intäkter förväntas vara så gott som oförändrade fram till 2019. Detta återspeglas också i kostnadsvolymen; först kraftig ökning därefter dämpning. Det demografiska trycket fortsätter på en hög nivå, även om SCB:s befolkningsprognos från april 2018 visar något lägre ökningstakt. Sammantaget bedömer vi att den totala kostnadsökningen i fasta priser blir låg 2018–2019.

### Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i kapitel 1, Samhällsekonomi. Vi utgår också från att regeringens propositioner **Vårändringsbudget för 2018** och **2018 års ekonomiska vårproposition** genomförs, liksom att det aviserade generella tillskotten till kommuner och landsting finns kvar. Förslagen i regeringens proposition *Extra ändringsbudget för 2018 - Ny möjlighet till uppehållstillstånd* har inte beaktats.

För åren 2018 och 2019 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. I bedömningen för 2019 ingår en skatteköjning på 12 öre. Beräkningarna för åren 2020–2021 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnaderna ökar i takt med demografi och aviserade riktade statsbidrag. Samma löneutveckling antas för de anställda i kommunerna som för den övriga arbetsmarknaden.

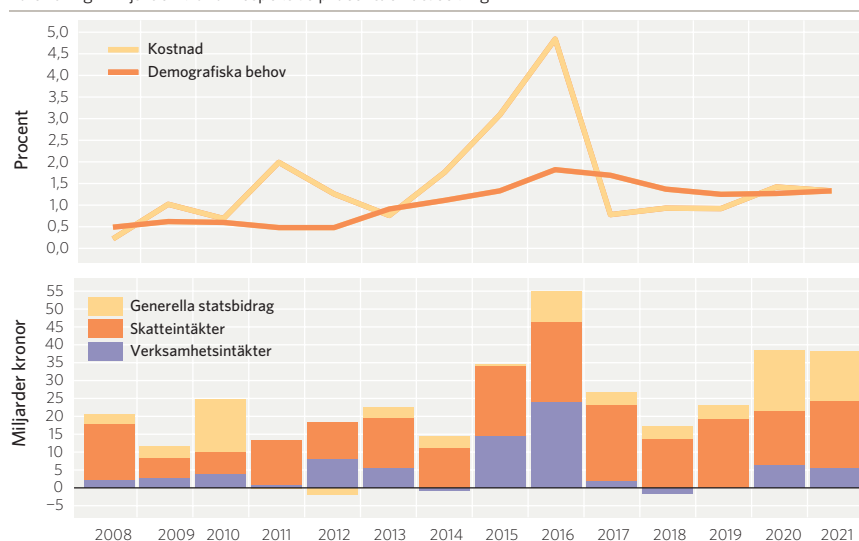
Åren 2020–2021 antas de generella statsbidragen öka med vad som krävs för att uppnå ett resultat på 1 procent av skatter och statsbidrag. Det kräver nya beslut av riksdagen, men bedöms som rimligt mot bakgrund av de utmaningar kommunsektorn står inför och den positiva utvecklingen av statens finanser.

Intäktsökningen växlar ned kraftigt 2017 och 2018 vilket delvis hänger ihop med minskningen av riktade statsbidrag för flyktingar. För 2020 och 2021 gör vi ett beräkningstekniskt antagande att det underskott som annars skulle uppstå som en följd av det ökade demografiska trycket täcks av kraftigt ökade generella statsbidragen.

Minskningen av statsbidragen för flyktingar resulterar i att vi räknar med en låg ökning av kostnadsvolymen från 2017. De demografiska behoven ligger dock kvar på en hög nivå hela perioden.

Diagram 18 • Intäktsförändring, kostnadsvolym och demografiska behov

Förändring i miljarder kronor respektive procentuell utveckling

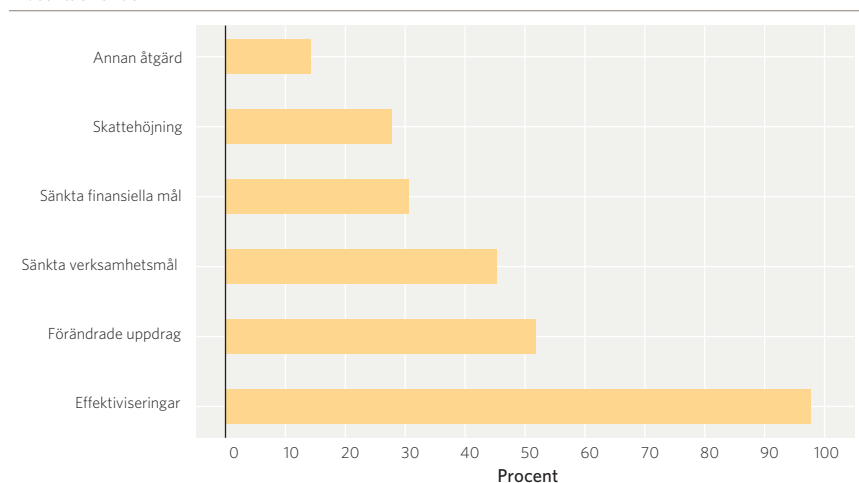


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Även många kommuner vittnar om ett besvärligt ekonomiskt läge för 2019. I vår enkät till ekonomicheferna (205 svar) menar 90 procent att läget ser sämre ut inför 2019 än vad det gör för 2018, resten menar att det är oförändrat. Av de som ser sämre förutsättningar säger nästan alla att effektiviseringar (98 %) är en väg för att klara ekonomi och verksamhet. Även förändrade uppdrag och sänkta verksamhetsmål anges av många.

Diagram 19 • Vad gör kommunen, enligt din bedömning, för att klara verksamheten och finansieringen? Ekonomichefernas svar.

Procentuell andel



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting:s enkät; n=183, antal åtgärder 490 (många har valt flera alternativ).

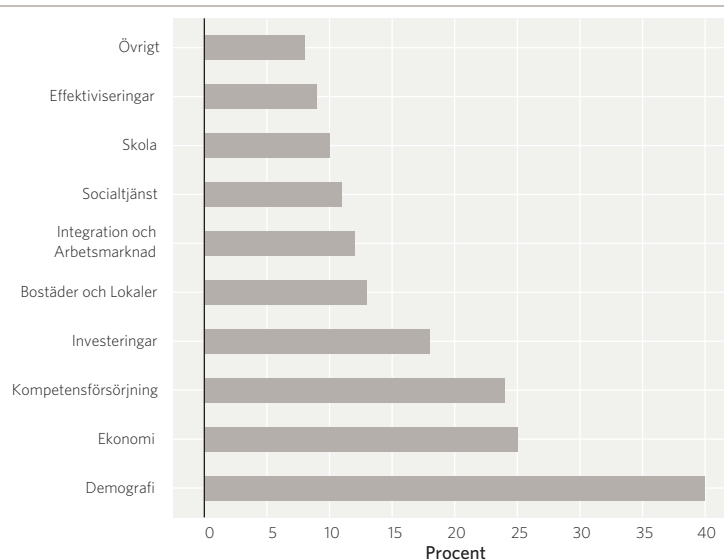
Ekonomicheferna menar att effektiviseringar, förändrade uppdrag och sänkta verksamhetsmål är metoder för att klara ekonomi och verksamhet kommande år.

För de som angett »Annan åtgärd« är olika varianter av effektiviseringar vanliga svar men även att staten måste minska de riktade bidragen och växla över dagens riktade till generella. Enligt svaren kan då administrationen minska liksom ryckigheten i verksamheten, planeringen underlättas och mer fokus kan läggas på verksamheten.

Ekonomicheferna har också fått frågan om vilka de anser är de största utmaningarna de närmaste åren. Enligt dem är demografiska förändring, de ekonomiska förutsättningarna och kompetensförsörjning de svåraste utmaningarna för kommunerna.

Diagram 20 • Stora utmaningar de närmaste åren, ekonomichefernas svar

Procent



Demografin, ekonomiska förutsättningar och kompetensförsörjning toppar listan över de största utmaningarna de närmaste åren.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting:s enkät.

Tabell 8 • Nyckeltal för kommunernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Prel utfall	Prognos		Kalkyl	
	2017	2018	2019	2020	2021
Medelskattesats*, nivå i % (exkl. Gotland)	20,69	20,67	20,79	20,79	20,79
Skatteintäkter o generella statsbidrag, LP	4,8	3,1	4,1	5,4	5,2
Skatteintäkter o generella statsbidrag, FP	1,4	0,3	1,3	2,1	1,9
Verksamhetens kostnader**, LP	4,2	3,8	3,7	4,7	4,6
Verksamhetens kostnader**, FP	0,8	0,9	0,9	1,4	1,3
Implicit prisindex (PKV) <sup>o</sup>	3,4	2,8	2,7	3,2	3,2

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

\*Inklusive skatteväxling 2018 för kollektivtrafik, motsvarande -1 öre på skattesatsen.

\*\*Kostnader för egentlig verksamhet exklusive bistånd.

<sup>o</sup>År 2017 ingår lärarlönesatsningen med 0,3 procentenheter.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Under kalkylåren fyller vi beräkningstekniskt på med statsbidrag för att nå ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag. Det blir 22 miljarder kronor år 2021. Eftersom de aviserade höjningarna av de generella statsbidragen upphör 2020 räknar vi därutöver upp dem med 2 procent utöver pris- och löneökningar även 2021. Det innebär ett antagande om att riksdagen tillför ytterligare 4,4 miljarder. På kostnadssidan utgår vi 2020–2021 från de demografiska behovsökningarna. Tidigare har vi gjort ett antagande om en kostnadsökning på ytterligare 0,5 procentenheter, i enlighet med hur utvecklingen sett ut historiskt. Denna ökning räknar vi inte längre med eftersom intäkterna viker. Vi ser ett fortsatt högt demografiskt tryck och det blir svårt att klara rekryteringen i samma takt som hittills. Då ersättningar för flyktingarna fasas ut i kalkylen i takt med beslut om uppehållstillstånd fram till och med 2020 dämpas kostnadsutvecklingen dessa år.

Tabell 9 • Skatteintäkter och generella statsbidrag, nivå samt kalkylerat tillskott  
Miljarder kronor

	Prel utfall		Prognos		Kalkyl	
	2017	2018	2019	2020	2021	
Skatter o generella statsbidrag	546,9	564,0	587,0	619,1	651,4	
varav uppräknade statsbidrag						4,4
varav tillskott för att nå 1 %				13,1	22,2	
varav höjd skatt			2,8	2,9	3,0	

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

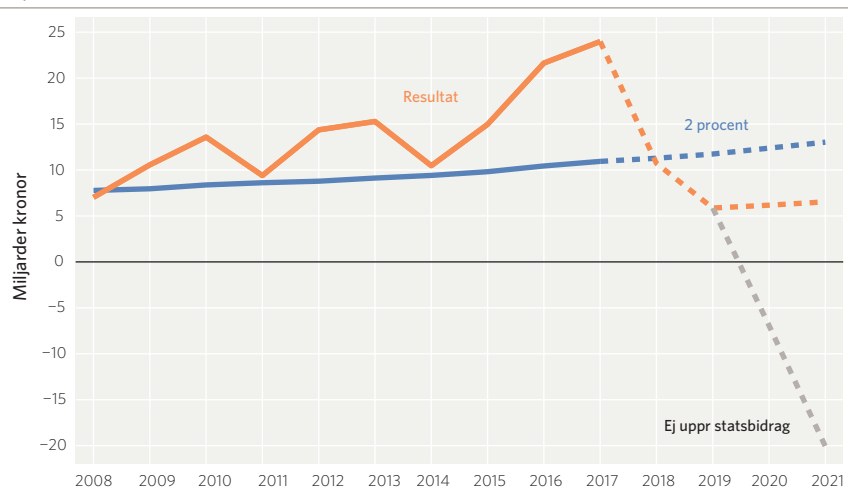
Med dessa beräkningar krävs en budgetförstärkning på närmare 30 miljarder kronor 2021. På kostnadssidan motsvarar det besparingar på cirka 1 procent per år.

Tabell 10 • Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring  
Bidrag i procentenheter, fasta priser

	Utfall		Prel utfall		Prognos		Kalkyl
	09-12	13-16	2017	2018	2019	2020-2021	
Demografiska behov	0,5	1,3	1,7	1,4	1,2	1,3	
Övrigt	0,6	1,3	-0,9	-0,4	-0,3	0,1	
<b>Total volymförändring</b>	<b>1,1</b>	<b>2,6</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>1,4</b>	

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Diagram 21 • Kommunernas resultat  
Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

I kalkylen målsätts resultatet till 1 procent av skatter och bidrag 2020 och 2021. En kalkylerad skattechöjning 2019 på 12 öre ger 3 miljarder kronor 2021. Resten, 27 miljarder, täcks av ökade statsbidrag.

### Fortsatta effektiviseringar nödvändiga

Med tanke på de kommande kärva åren kommer det krävas avsevärda effektiviseringar framöver. Brist på utbildad personal kommer att sätta ytterligare press på kommunerna att hitta nya lösningar att klara välfärdsuppgifterna. Det finns också stora förhoppningar kring den digitala tekniken som är på frammarsch. Se kapitel 5, »Effektiviseringar behövs för att säkra välfärden«.

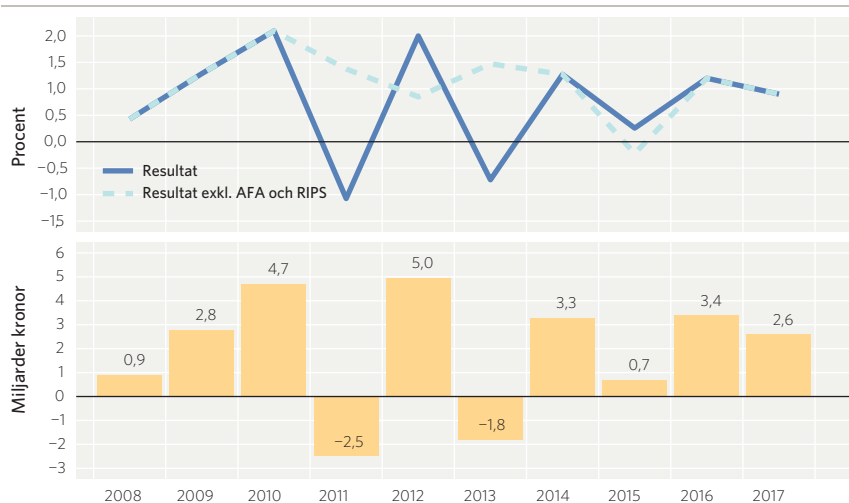
## Landstingens ekonomi

*Det preliminära resultatet för landsting och regioner uppgick år 2017 till 2,6 miljarder kronor. Det motsvarar 0,9 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag och är en försämring jämfört med 2016. Både intäkter och kostnader fortsatte att öka i en snabb takt. På kort sikt är den främsta utmaningen att bromsa den höga kostnadsutvecklingen och få en ekonomi i balans. En dämpad skatteunderlagsutveckling leder till betydande behov av effektiviseringar de närmaste åren. Andra stora utmaningar är rekryteringsbehoven, höga investeringsnivåer och omställningen av vården.*

### **Svagt resultat även 2017**

Landstingen och regionerna redovisade ett sammantaget resultat på 2,6 miljarder kronor 2017, vilket är en försämring jämfört med föregående år med nära 1 miljard. Resultatet motsvarade knappt 1 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag, vilket är i linje med genomsnittet för de senaste tio åren och fortfarande en bra bit från de 2 procent som brukar anges som tumregel för god ekonomisk hushållning.

Diagram 22 • Landstingens resultat före extraordinära poster  
Miljarder kronor respektive procent av skatter och generella statsbidrag



Källa: Statistiska centralbyrån.

Resultatet i landsting och regioner har under de senaste tio åren i genomsnitt uppgått till knappt 2 miljarder kronor eller 0,8 procent av skatter och statsbidrag.

Skatteintäkternas ökning var lägre 2017 än föregående år. Nettokostnaderna ökade med 5,0 procent, vilket är något högre än 2016. Resultatet försämrades i hälften av landstingen jämfört med 2016.

### Återkommande underskott i några landsting och regioner, medan andra har lyckats vända utvecklingen

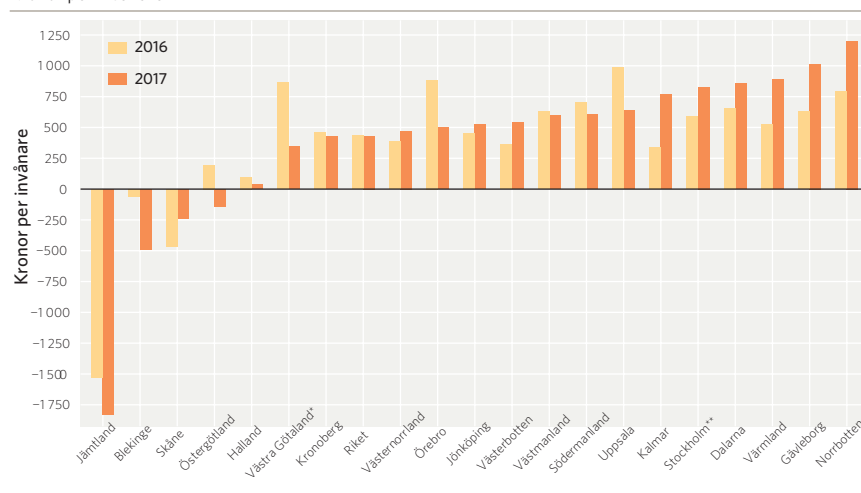
Fem landsting och regioner redovisade underskott för 2017 medan åtta redovisade ett resultat som motsvarar minst 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Region Norrbotten hör till de som lyckats bryta trenden. Från att ha redovisat underskott under åren 2013–2015 har de klarat att återställa de tidigare underskotten enligt balanskravet och redovisat ett resultat som motsvarar mer än 2 procent av skatter och bidrag både 2016 och 2017.

Det är flera samverkande insatser som medverkat till de förbättrade resultaten. Skattesatsen höjdes 2016, vilket var nödvändigt för att återställa tidigare års underskott och för att skapa tid och handlingsutrymme att få ner en för hög kostnadsnivå. För att skapa en långsiktigt hållbar ekonomi har regionen arbetat med att få kostnadsökningstakten i linje med den långsiktiga intäktsökningen. Under 2017 lyckades man bryta den tidigare snabba kostnadsutvecklingen och hade den lägsta nettokostnadsutvecklingen av alla landsting med 1,5 procent. För att identifiera vilka områden som har höga produktionskostnader jämfört med riket och därmed en potential för effektivisering har bland annat Kostnad Per Patient (KPP) använts (se faktarutan »Bättre effektivitet med benchmarking«). Ekonomiska handlingsplaner har tagits fram, följts upp och rapporterats varje månad. Verksamheterna har identifierat områden där det saknats effektiva flöden. Och nu pågår ett arbete med att förbättra verksamhetsprocesserna. Arbetet försvåras till viss del av regionens svårigheter med kompetensförsörjningen. I många verksamheter krävs fortfarande inhyrd personal för att klara uppdraget, trots att det pågår ett arbete för att minska beroendet.

Diagram 23 • Resultat i landsting och regioner 2016 och 2017

Kronor per invånare



Landstinget Blekinge har visat underskott tre år i rad. Region Skåne redovisar underskott för både 2016 och 2017, om pensionskostnaderna beräknas enligt den så kallade blandmodellen. I sin interna styrning redovisar regionen dock pensioner enligt fullfonderingsmodellen. Region Jämtland Härjedalen redovisar ett underskott för sjunde året i rad och har nu ett underskott att återställa enligt balanskravet på drygt 1 miljard kronor.

Anm.: Diagrammet visar samtliga landsting redovisade med pensionskostnad enligt blandmodellen. Östergötland, Jönköping och Region Skåne redovisar i sin styrning pensionskostnader enligt fullfonderingsmodellen. Resultaten räknade på detta sätt uppgick för dessa tre 2017 till 310, 672 respektive 177 kronor per invånare.

\*Västra Götalandsregionens resultat exkluderar medfinansiering på 479 kronor per invånare till kollektivtrafiksatsningen inom Sverigeförhandlingen.

\*\*För Stockholms läns landsting redovisas resultatet exklusive omställningskostnader som motsvarar 386 kronor per invånare år 2017.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Trots en stark utveckling av intäkterna under de senaste tre åren har tre landsting negativt genomsnittligt resultat 2015–2017. Jämtland är det landsting som haft svagast resultat med –6,1 procent som andel av skatter och bidrag. Blekinge har haft ett motsvarande resultat på –0,9 procent av skatter och bidrag. Dessa är också de två minsta landsting sett till antal invånare.

### Har kostnaderna för ett litet befolkningsunderlag ökat?

Det finns flera orsaker till varför det kan vara billigare att producera sjukvård i områden där det bor många människor inom en begränsad yta och där patientunderlaget för sjukhusen är större. Till exempel att:

- Vården har blivit allt mer specialiserad, vilket innebär att det behövs fler specialister än tidigare. För att dessa specialister ska kunna användas rationellt med jämn belastning behövs ett större patientunderlag.
- Variationen i det akuta inflödet är mindre i områden med ett större befolkningsunderlag. Detta underlättar bemanning och planering av vården.
- Det är lättare att dela upp planerad och akut vård med ett större befolkningsunderlag. I större regioner kan den planerade vården utföras rationellt på särskilda vårdenheter.

Inte bara vården har förändrats de senaste tjugo åren. Befolkningsomflyttningarna har fortsatt med en koncentration av mer människor i storstadsområdena och avfolkning av glesbygden. Den relativa litenheten och i viss mån även glesheten har förstärkts, och blivit en än större ekonomisk belastning.

Litenhet och gleshet kan försämra möjligheten till effektiva processer på flera sätt. Dels kräver akutuppdraget vissa specialiteter dygnet runt och en minsta bemanning oavsett befolkningsunderlag. Dels krävs flera specialiteter än tidigare med den ökade specialiseringen. Utslaget per patient leder detta till en högre kostnad jämfört med normalstora enheter.

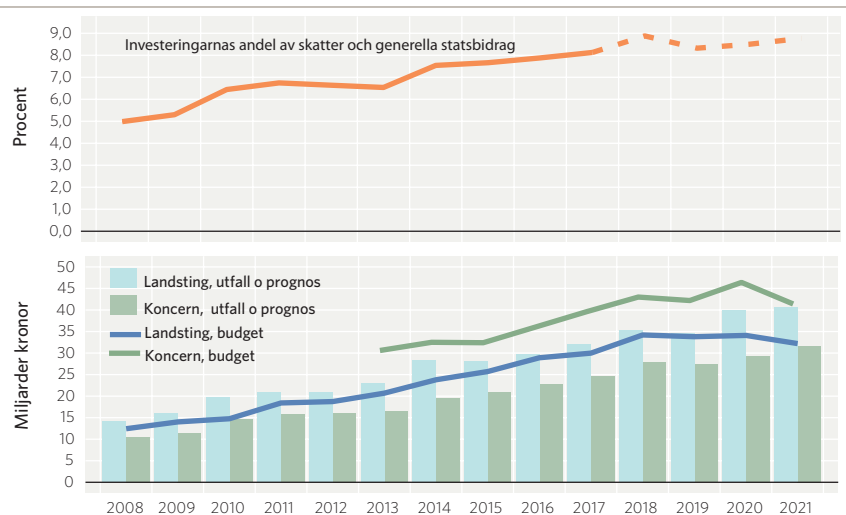
Kostnadsutjämningen syftar till att kompensera strukturella skillnader mellan landstingen. Behoven av anpassning och svårigheten att bemanna vården kvarstår likväl.

## Investeringarna är störst i snabbt växande regioner och landsting

Att ha ett stort befolkningsunderlag och en befolkning som växer kan vara en fördel i planeringen av vården och ge förutsättningar för effektiva flöden. Samtidigt krävs också stora investeringar i snabbt växande regioner.

År 2017 ökade investeringsutgifterna med 8 procent i landstingen jämfört med föregående år. Ökningstakten var i genomsnitt 4 procent under åren 2010–2013. Sedan 2014 har de ökat väsentligt snabbare. Landstingens fastigheter byggdes till stor del under 1970- och 1980-talen. Det betyder att de nu behöver uppgraderas, ställas om och anpassas till vårdens förändrade behov och krav. Den snabba befolkningsökningen är ytterligare ett skäl till att investeringarna ökar. Även behovet av investeringar i medicinteknisk utrustning och informationssystem är under kommande år förhållandevis stort. Befolkningstillväxten och ambitionen att öka andelen kollektivt resande ger upphov till stora investeringar i kollektivtrafik. Det ställs också höga krav på tillgänglighet och miljöanpassning, vilket bidrar till ökade investeringsutgifter och driftskostnader.

Diagram 24 • Investeringar i landsting och koncern, utfall samt prognos  
Miljarder kronor och procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

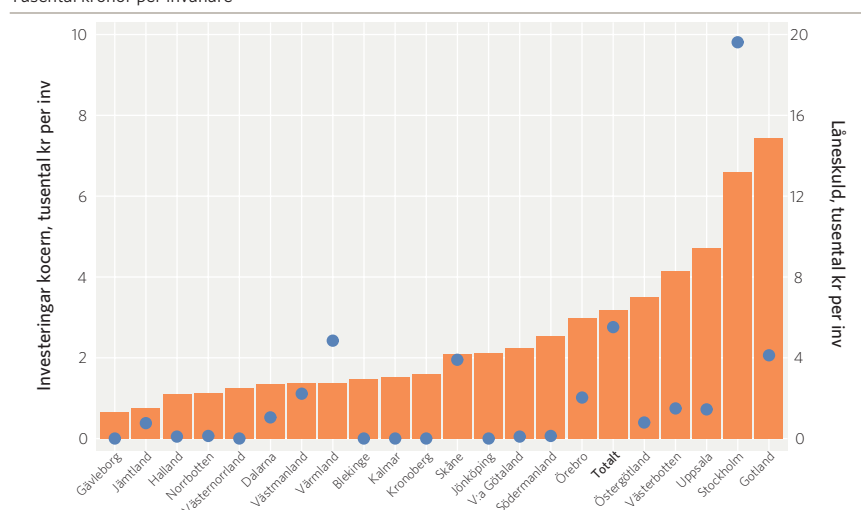
Investeringarnas andel av skatter och statsbidrag ökade från 5 procent år 2008 till drygt 8 procent år 2017. Under åren 2018–2021 planeras investeringar i landstingen på 116 miljarder kronor. Inkluderas de landstingsägda bolagen omfattar planerna 150 miljarder. Vi gör en prognos med utgångspunkt från historiskt mönster av genomförandegrad.

Landstingens investeringar inklusive de landstingsägda bolagen uppgick till 32 miljarder kronor 2017. Stockholms läns landsting står för ungefär hälften av investeringsutgifterna. Investeringsutgifterna per invånare är betydligt högre i Stockholms läns landsting än i något annat landsting. Med högre investeringsnivåer ökar finansieringsbehovet utöver det som täcks av årets resultat och avskrivningar.



Diagram 25 • Investeringar i koncern och låneskuld 2017

Tusental kronor per invånare



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Med högre investeringsnivåer ökar finansieringsbehovet utöver det som täcks av årets resultat och avskrivningar. Finansieringsbehovet kan täckas genom användning av befintlig likviditet, försäljning av tillgångar eller ökad upplåning. De långfristiga skulderna har de senaste tre åren ökat med 9 miljarder kronor per år. Fram till 2020 planeras upplåningen öka i landsting och regioner med cirka 27 miljarder, vilket är i linje med de senaste årens ökning.

De flesta landsting har en låg skuldsättning. I genomsnitt motsvarar landstingens låneskulder drygt 5 500 kronor per invånare år 2017. Stockholms läns landsting har en låneskuld på drygt 19 600 per invånare och är tillsammans med Värmland de landsting som ligger över genomsnittet. Avsättningarna i balansräkningen för bland annat kommande pensionskostnader är också relativt höga. Avsättningarna motsvarade 11 000 kronor per invånare 2017.

Den allt snabbare investeringstakten leder till att avskrivningarna på befintliga tillgångar och årets resultat inte räcker för att finansiera investeringsutgifterna. Om det finansiella utrymmet för investeringar inte ökar genom väsentligt högre resultat krävs ökad upplåning eller försäljning av tillgångar.

## Kostnadsökningar och effektiviseringar

Kostnaderna inom hälso- och sjukvården har ökat snabbare än skatteunderlaget. Det underliggande trycket på kostnaderna drivs av att befolkningen växer snabbt och en allt mer kostnadskrävande åldersfördelning. Dessutom drivs kostnadsutvecklingen av den medicintekniska utvecklingen, nya läkemedel samt reformer och utökade uppdrag. Samtidigt sker effektiviseringar, ett exempel är att nya sätt att bedriva vård har inneburit kortare vårdtider och mer öppenvård. När vårdens utförande förändras krävs omställningar för att hämta hem effekterna. Medelvårdtid kan ses som en indikator på effektiviteten vid sjukhusen och medelvårdtiden i Sverige hör till de lägsta inom OECD. Med korta vårdtider behövs inte så många vårdplatser och Sverige har följaktligen få vårdplatser i förhållande till antalet invånare.

### Kortare vårdtider och poliklinisering effektiviserar

Antalet vårdplatser vid sjukhus var som högst under 1980-talets början när de uppgick till 120 000. År 1995, efter Ädelreformen, som förde över ansvaret för långtidssjukvård till kommunerna, fanns det 32 000, och 2016 fanns 23 000 platser. Det innebär att 2016 var antalet vårdplatser ungefär en femtedel av när det fanns som flest. Samtidigt har befolkningen under samma tidsperiod ökat från drygt 8 miljoner till 10 miljoner invånare.

Utvecklingen mot färre vårdplatser är inte specifik svensk utan samma mönster finns i alla länder med avancerad sjukvård. Ett lågt antal vårdplatser ses ofta i debatten som ett tecken på att sjukvården har låg kapacitet och inte

så sällan sägs att Sverige ligger i botten, med hänvisning till det låga antalet vårdplatser. Sverige har 2,3 vårdplatser per 1 000 invånare, vilket är på samma nivå som Storbritannien och Danmark, medan Tyskland och Frankrike ligger mer än tre gånger så högt. Att jämföra i detalj är dock förenat med svårigheter eftersom länderna har olika hälso- och sjukvårdssystem, med olika ansvarsfördelning mellan sjukvård och omsorg. Utvecklingen mot färre vårdplatser är dock först och främst ett tecken på att sjukvården anpassats till nya behandlingsmetoder och ny teknik.

Vårdplatserna har alltså fortsatt att minska också efter Ädelreformen, från 2,9 vårdplatser per tusen invånare år 2000 till 1,9 år 2016 inom den specialiserade somatiska vården. Den medicinska utvecklingen med moderna läkemedel, polikliniska operationer och kortare vårdtider i slutenvård har varit drivande för utvecklingen. Medelvårdtiden har under 2000-talet minskat från 6,7 till 5,3 dagar. En person över 80 år låg 1998 inlagd på sjukhus i snitt totalt 5,7 dagar under året. 2016 var motsvarande siffra 3,9. Vårdplatsminskningstakten har dock avtagit över tid och avstannat de allra senaste åren.

Med nya läkemedel och ny medicinsk teknik har hela patientgrupper kunnat behandlas utanför slutenvården. Det mest omtalade exemplet är läkemedel mot magsår som minskat behovet av operationer och tillhörande veckolång sjukhusvård. Motsvarande utveckling kan ses inom reumatologin. Även avancerad cellgiftsbehandling vid cancer kan numera fås som öppen vård i patientens hem.

Effektiviseringen med korta vårdtider och behandling i öppen vård istället för i den slutna vården har gjort att vården kunnat expandera inom nya vårdområden när behoven ökar eller när nya behandlingsmöjligheter tillkommer. Operationer mot övervikt är ett talande exempel. Så sent som i början av 2000-talet gjordes några hundra operationer mot övervikt per år och nu har antalet stabiliserats kring 6 000 per år.

Även skonsammare operationstekniker har minskat vårdtiderna. Det gäller bland annat ljumskbräck och framfallsoperationer, som numera genomförs som öppenvård. Sammantaget innebär det att behovet av vårdplatser minskat.

Färre vårdplatser betyder dock inte att färre patienter behandlas, bara att färre patienter vårdas inläggande på sjukhus för att få sin behandling. Slutenvårdskonsumtionen mätt i dagar per person har minskat i alla åldersgrupper, och främst bland de äldre. Samtidigt har den öppna vården expanderat.

En del av vårdplatsminskningen under senare tid hänger samman med bemanningsproblem. Förbättrad samverkan med kommunerna och den nya lagstiftningen om utskrivningsklara patienter kan balansera utmaningen.

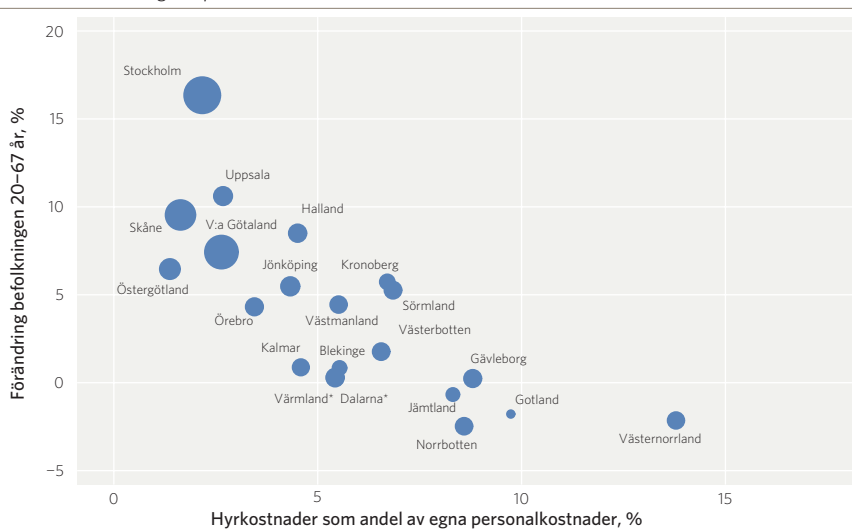
### **Kompetensförsörjning och hyrkostnader**

Kompetensförsörjningen är en stor utmaning i landstingen. Behoven av hälso- och sjukvård ökar samtidigt som pensionsavgångarna är stora och antalet personer i arbetsföra åldrar ökar relativt långsamt.

Hyrcostnaderna har ökat med i genomsnitt 15 procent per år under de senaste åren. Landstingen genomför nu ett projekt tillsammans för att minska beroendet av hyrpersonal med målsättningen att vara oberoende till 1 januari 2019. Enligt den senaste uppföljningen, där kvartal 1 år 2018 jämförs med kvartal 1 år 2017, har kostnadsökningstakten minskat och nära hälften av landstingen hade lägre kostnader 2018.

Utmaningen att bemanna hälso- och sjukvården med egen personal ser olika ut i landstingen/regionerna. I de glesaste delarna av Sverige är kostnaderna för inhyrd personal som andel av totala personalkostnader högre än i andra delar av landet.

Diagram 26 • Utveckling av antalet personer i åldrarna 20–67 år under åren 2006–2016, och andel hyrkostnader 2017  
Procentuell utveckling och procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

\*Värmland och Dalarna har exakt samma värden, 5,4 respektive 0.

Utvecklingen av antalet invånare i arbetsför ålder har påverkat landstingens förmåga att bemanna hälso- och sjukvården med egen personal. Landsting med störst minskning av antalet invånare i åldrarna 20–67 år under den senaste tioårsperioden är också de som 2017 hade högst hyrkostnader som andel av totala personalkostnader. Under de närmaste tio åren väntas antal personer som är 80+ öka med 42 procent i riket. Samtidigt väntas antalet personer i yrkesverksam ålder minska i åtta landsting, som mest i Region Gotland och Region Norrbotten.

### Bättre effektivitet med benchmarking

För att bedöma effektivitet i vården är det nödvändigt att kostnader och kvalitet analyseras i ett sammanhang. Med hjälp av information i Kostnad Per Patient (KPP) och kvalitetsdata kan förbättrings- och utvecklingsområden identifieras och vården bli mer effektiv (se beskrivning från Norrbotten på sidan 36).

KPP är den enda datakällan som visar kostnad per kontakt i slutet respektive öppen vård tillsammans med medicinsk information. I dag har alla landsting och regioner (förutom Region Gotland) infört KPP i den somatiska vården och nationella jämförelser visar att vården kan och har effektiviserats över den femårsperiod (2012–2016) som studerats för några vårdområden – bröstcancer, PCI (ballongvidgning), förlossning och höftfraktur.

Möjligheten att effektivisera vården kan ske genom till exempel poliklinisering, vilket innebär utflyttning av slutenvård till öppenvård. Men effektivisering kan även innebära att vård koncentreras till färre enheter. Genom att jämföra innehåll, kvalitet och kostnad för en vårdprocess på olika sjukhus identifieras de som är mer effektiva än andra.

En analys från 2017 års benchmarking var att Sahlgrenska har en låg genomsnittlig kostnad för sina slutenvårdstillfällen inom bröstcancerkirurgin. Sjukhuset har också en stor andel bröstbevarande kirurgi som är en kvalitetsindikator. Utifrån Sahlgrenskas genomsnittliga kostnad per vårdtillfälle skulle den potentiella besparingen i riket uppgå till 88 miljoner kronor per år i löpande priser under åren 2012–2016.

Förlossningar var också föremål för benchmarking. Där noterades att Sahlgrenska även har en låg genomsnittlig kostnad för en vaginal förlossning, och en liten andel av förlossningarna har bristningar av grad III och IV och/eller har genomförts med hjälp av tång/sugklocka. Då Sahlgrenska är ett universitetssjukhus har sjukhuset ansvar för den högspecialiserade förlossningsvården. Trots detta har sjukhuset låga genomsnittliga kostnader per vårdtillfälle för vaginala förlossningar. Om alla vaginala förlossningar hade utförts till Sahlgrenskas genomsnittliga kostnad hade den potentiella besparingen uppgått till 525 miljoner kronor per år, i löpande pris.

### Den specialiserade somatiska vården och sjukdomsgrupper

Vi har sedan våren 2017 i *Ekonomirapporten* börjat kartlägga vilka sjukdomsgrupper som dominerar i hälso- och sjukvården, och hur kostnaderna för dessa förändras över tid. Vi tror och hoppas att dessa analyser kommer att ge

värdefull kunskap om hur vården förändras avseende innehåll och struktur. Förhoppningen är också att det ska leda till mer dynamiska analyser av resursbehoven under kommande år.

### Metod och källor

Vi har valt att börja med att beskriva den specialiserade somatiska vården. För att kunna skapa denna jämförelse har vi kombinerat en rad olika källor. För att göra detta krävs en rad antaganden och förenklingar. Totalramen hämtar vi från SKL:s verksamhetsstatistik VI<sub>2000</sub> som samlas in årligen. Vi använder även Patientregistret (PAR) som sammanställs av Socialstyrelsen och redovisar diagnossatta vårdtillfällen från den slutna vården och läkarbesök i den öppna vården.\* Slutligen samlar SKL

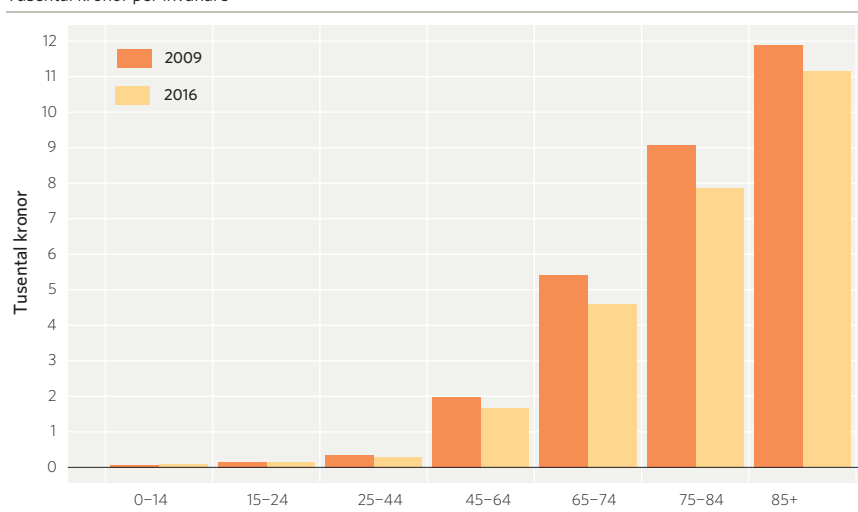
årligen in statistik om vad varje vårdtillfälle och vårdkontakt i både den öppna och slutna vården kostar (KPP). Även här finns uppgifter om diagnoser men till skillnad från PAR ingår samtliga vårdkontakter i den öppna vården, alltså även sjuksköterskor och övriga personalgrupper.

\*Det finns ett bortfall i PAR och vårdkontakter hos icke läkare saknas också. Det finns även vårdkontakter som saknar en diagnos. Dessa problem i statistiken har minskat över tiden men hanteras när de uppstår.

Den specialiserade somatiska vården står för en betydande del av landstingens kostnader för hälso- och sjukvård. I följande analys tittar vi för första gången på utvecklingen av kostnader per diagnos över tid. Uppgifterna avser utvecklingen mellan 2009 och 2016. Vi har valt att titta närmare på sjukdomar i cirkulationsorganen (till exempel hjärtinfarkt och stroke). Det är den största diagnosgruppen inom den slutna specialiserade somatiska vården och utgör även den vanligaste dödsorsaken i Sverige. År 2016 stod denna grupp för 35 procent av dödsfallen.

Kostnaderna för cirkulationsorganens sjukdomar svarade för cirka 12 procent av den specialiserade somatiska vårdens totala kostnader 2016. Sjukdomar i cirkulationsorganen drabbar framförallt äldre (diagram 27). Men kostnaderna uttryckt som miljoner kronor är stora även för de i medelåldern, upp till 64 år, helt enkelt för att gruppen är så stor (diagram 28).

Diagram 27 • Kostnad per invånare för cirkulationsorganens sjukdomar inom den specialiserade somatiska vården 2009 och 2016, efter ålder i 2016 års priser  
Tusental kronor per invånare

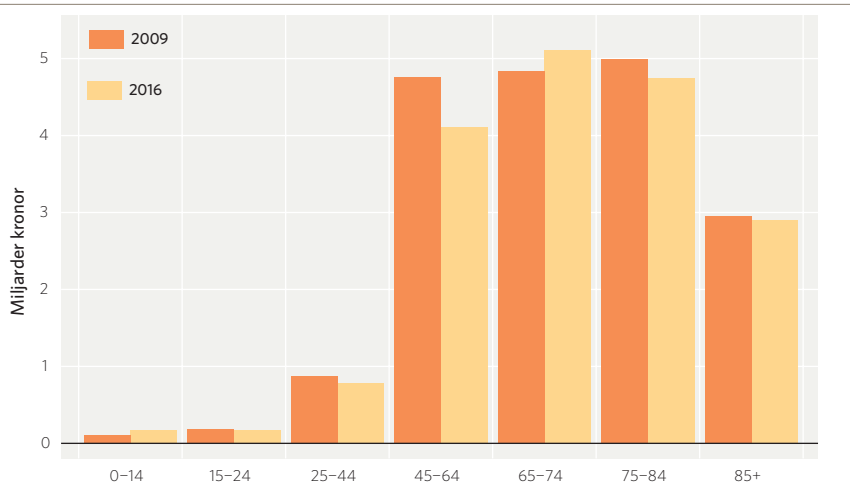


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Kostnaden per invånare för cirkulationsorganens sjukdomar har minskat. De har minskat mest i åldrarna 25-74 år. Ett minskat insjuknande är en viktig förklaring till utvecklingen.

Diagram 28 • Kostnad för cirkulationsorganens sjukdomar inom den specialiserade somatiska vården 2009 och 2016, efter ålder i 2016 års priser

Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

När kostnaderna summeras för respektive åldersgrupp ser vi en minskning i alla grupper utom för personer i åldrarna 65-74 år. Antalet personer ökar kraftigt, med 25 procent mellan åren 2009 och 2016. Det handlar om att den stora gruppen födda på 1940-talet nu blir äldre.

Mellan 2009 och 2016 minskade den specialiserade somatiska vårdens kostnader för sjukdomar i cirkulationsorganen med 4 procent i fasta priser. Om kostnaderna hade ökat i takt med demografiska behov hade det istället varit en ökning med 11 procent. Detta innebär att kostnaden per invånare i respektive åldersgrupp har minskat väsentligt. Totalt sett har kostnaderna inom den specialiserade somatiska vården ökat med cirka 13 procent under den studerade sjuårsperioden, vilket motsvarar en årlig ökning på i genomsnitt 0,6 procent utöver demografiska behov. Det innebär att resurser har frigjorts från cirkulationsorganens sjukdomar för att användas inom andra diagnosområden inom den specialiserade somatiska vården.

Förklaringen är delvis att risken att drabbas av hjärtinfarkt och stroke har minskat med cirka 20 procent mellan 2009 och 2016. En förklaring till minskad förekomst av dessa sjukdomar är att vården blivit bättre på att behandla med läkemedel i förebyggande syfte, exempelvis vid förmaksflimmer. I diagram 27 ser vi tydligt att kostnaderna per invånare faktiskt minskat för alla åldersgrupper utom för de allra yngsta.

Förebyggande arbete och effektivare läkemedel kan bidra till att frigöra resurser från olika områden till andra. Sådan effektivisering pågår ständigt och ger utrymme för ambitionshöjningar. Men vi kan givetvis även konstatera att delar av kostnaderna dykt upp på nya ställen i vården, exempelvis i läkemedelsnotan.

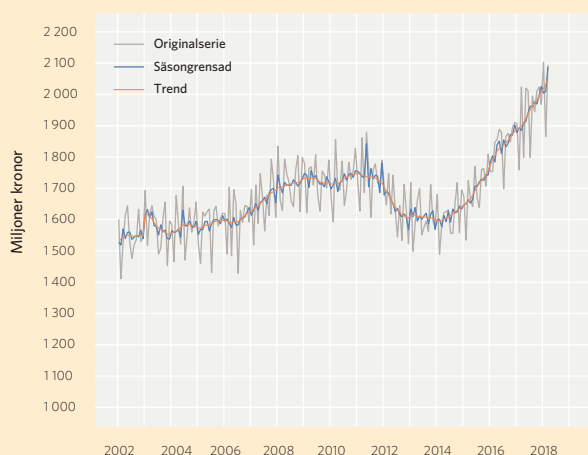
## Läkemedelskostnaderna och nu gällande överenskommelse om ersättning för förmånskostnader

Landstingens kostnader för förmånsläkemedel (recept) har ökat kraftigt sedan år 2014 (diagram 29). Effekten av patentutgångar var en viktig förklaring till att de minskade 2010–2014. Under de senaste åren har effekten av patentutgångar varit mindre än tidigare. Istället ökar kostnaderna som en följd av att nya dyra läkemedel introduceras, en snabb befolkningsökning samt förändrad befolkningsstruktur med fler personer i åldrar där risken att drabbas av sjukdomar som exempelvis cancer är hög.

Under 2017 fortsatte kostnaderna för vissa strokeförebyggande preparat att öka, liksom för så kallade TNF-hämmare\* och cancerläkemedel.

### Diagram 29 • Landstingens kostnader för läkemedelsförmånen, per månad, till och med mars 2018

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



Källa: eHälsomyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting.

Kostnaderna för läkemedel har ökat sedan årsskiftet 2013/2014. En viktig förklaring är att patentutgångar inte haft samma kostnadsreducerande effekt som åren innan. Under 2017 fortsatte bland annat nyare blodproppsförebyggande läkemedel som NOAK att vara stora kostnadsdrivare. Vår bedömning är att kostnaderna för läkemedel ökar med drygt 7 procent år 2018, brutto.

### Sidoöverenskommelser har fått ökad betydelse

Idag finns ett trettiotal landstingsgemensamt framförhandlade avtal via trepartsöverläggningar, det vill säga med stöd av Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) och med avtal om riskdelning/återbäring mellan landsting och företag. Den ekonomiska betydelsen har ökat över tiden. Det är också sannolikt att tillkommande avtal för förmånsläkemedel blir betydelsefulla för landsting och regioner även under 2018.

\*Läkemedel mot inflammatoriska sjukdomar, exempelvis reumatoid artrit, psoriasis och Dchrons sjukdom.

\*\*Återbäringarna är ej avdragna i exempelvis diagram 29, vilket försvårar jämförelsen över tiden. I tabell 11 och 12 redovisas både kostnader och landstingens del av återbäringarna.

### Tabell 11 • Landstingens kostnader för läkemedelsförmånen, brutto och netto

Miljoner kronor och procentuell utveckling

År	Brutto-kostnad	Utveckling	Rabatter (lt:s del)	Netto-kostnad	Utveckling
2014	19 366		0	19 366	
2015	20 356	5,1	47	20 309	4,9
2016	22 070	8,4	327	21 743	7,1
2017	23 259	5,4	491	22 768	4,7

Källa: eHälsomyndigheten och TLV.

Sedan några år finns ett utvecklat samarbete mellan läkemedelsbolag, landsting och TLV genom avtal om återbäring till landstingen. Den totala återbäringen\*\* uppgick år 2017 till drygt 700 miljoner kronor.

### Läkemedel mot hepatitis C

För några år sedan introducerades nya botande läkemedel mot hepatitis C. De förskrivs enligt Smittskyddslagen och är gratis för den enskilde. Kostnaderna saknas därför vid en konventionell sammanställning av läkemedelskostnaderna inom förmånerna som i diagram 29. Kostnaden för dessa läkemedel är höga och behandling riktades inledningsvis till de svårast sjuka. Under åren 2015–2016 har cirka 2 500–3 000 patienter behandlats med de nya läkemedlen, något färre 2017. Sjukvården har nu i stor utsträckning klarat av att behandla patienterna med den största påverkan av sin virusinfektion.

Landstingen, TLV och läkemedelsföretagen har infört 2018 genomfört trepartsöverläggningar i syfte att kunna erbjuda behandlingen till fler patienter. I samband med detta angav NT-rådet en övre gräns på 100 000 kronor per behandlad patient, vilket är en väsentligt lägre behandlingskostnad än tidigare, vilket skulle ge företagen en rekommendation om utökad användning. Trepartsöverläggningarna resulterar i flera sidoöverenskommelser mellan landstingen och företagen som började gälla den 1 januari 2018 med målet att behandla cirka 5 000 patienter om året. Under perioden januari–mars 2018 har mer än 1 700 nya patienter startat behandling.

Företagen är generellt obenägna att sänka sina officiella listpriser (det pris köparen betalar på apoteket) på grund av att det påverkar internationella referensprislistor och därmed intäkterna i andra länder. Dessa läkemedel kommer därför att kosta landstingen upp mot 2 miljarder kronor brutto år 2018. Eftersom överenskommelserna reglerar en högsta behandlingskostnad, unikt för varje läkemedel, så kommer landstingen (och även staten) att få tillbaka en betydande andel i återbäring. Vi räknar ändå med att landstingens nettokostnader för hepatitis C kommer att uppgå till närmare 1 miljard kronor 2018. För 2019 väntas ungefär samma belopp.

### Statsbidrag för läkemedelsförmån och framtiden

De långsiktiga formerna för finansiering, subvention och prissättning av läkemedel är för närvarande föremål för en översyn (dir. 2016:95). Utredningen ska lämna sitt slutbetänkande i december 2018.

SKL och regeringen är överens om att utformningen och upplägget av 2017 års överenskommelse ska gälla även för 2018 och 2019.

Ersättningen till landstingen för läkemedelsförmånerna bygger på Socialstyrelsens läkemedelsprognos, såväl för förmånen som för läkemedel vid hepatit C.

För läkemedelsförmånerna får landstingen hela det prognosticerade beloppet men bara 70 procent av den läkemedelskostnad för hepatit C-behandling som prognosticeras inom ramen för TLV:s beslut och landstingens arbete med ordnat införande. Utöver detta får landstingen ett fast belopp för vissa andra utgifter.

Som vi skrivit om ovan delar staten och landstingen på den återbäring som blir resultatet av det gemensamt framtagna riskdelnings- och återbäringsavtalet inom ramen för TLV :s arbete. Utbetalningen justeras ner motsvarande statens andel av besparingsbeloppet. I redovisningen förs nedjusteringen som en negativ intäkt.

Tabell 12 • Ersättning för läkemedelsförmånerna med mera  
Miljoner kronor

Avser	2017	2018	2019 prognos
Läkemedelsförmånen	23 442	25 125	26 995
Övrigt (switchar öv/sv, vissa förbrukningsartiklar, dos, smittskydd)	1 620	1 620	1 620
Hepatit C (70 % av kostnad)	858	1 044	1 317
<b>Totalt (brutto)</b>	<b>25 920</b>	<b>27 789</b>	<b>29 932</b>
Statens del av återbäringen	-284		
<b>Totalt (netto)</b>	<b>25 636</b>		

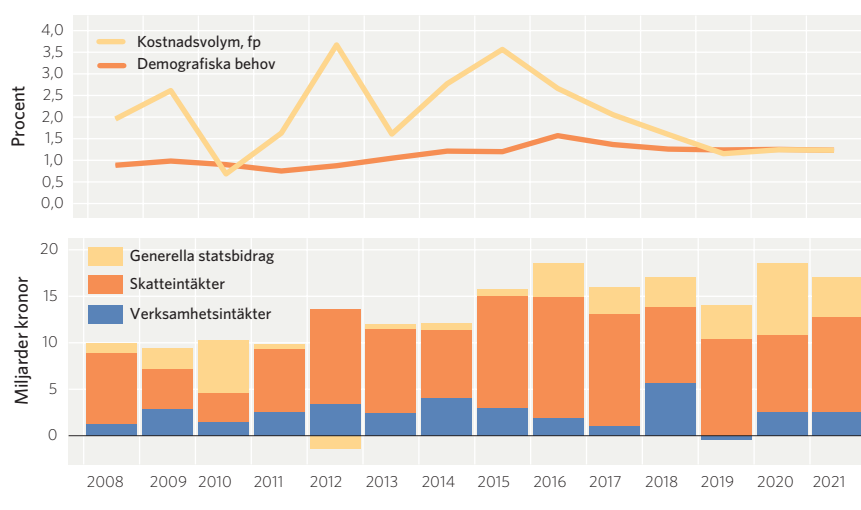
Källa: Socialdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting.

## Prognos 2018–2019 och kalkyl 2020–2021

### Dämpad skatteunderlagsutveckling ställer krav på att kostnadsökningarna bromsas

Skatteunderlaget har återhämtat sig starkt sedan finanskrisen 2009. Intäkterna förstärktes dessutom av generella statsbidrag i form av konjunkturstöd 2010 och välfärdsmiljarderna 2016. Från 2008–2017 har de riktade statsbidragen till landstingen ökat med knappt 9 miljarder kronor och läkemedelsbidraget med nära 4 miljarder, medan de generella statsbidragen har ökat med 5 miljarder. Från 2019 räknar vi med en betydligt långsammare ökning av skatteunderlaget.

Diagram 30 • Intäktsförändring, kostnadsvolym samt demografiska behov  
Miljarder kronor, procentuell utveckling



Källa: Statistiska centralbyrån.

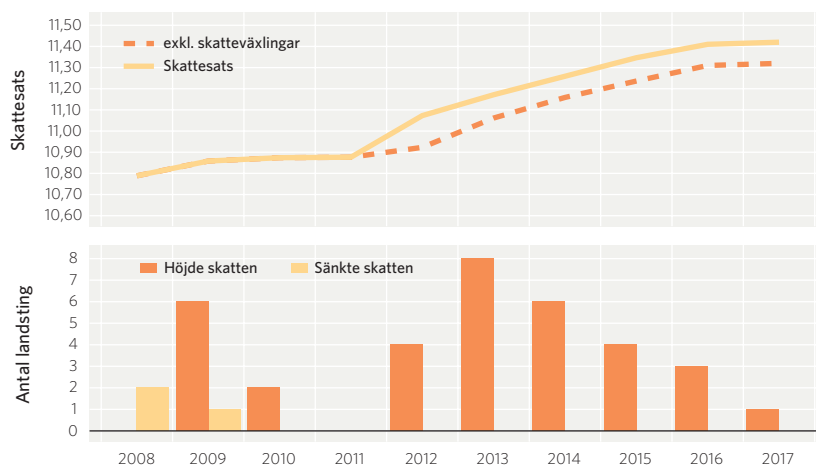
Kostnaderna för hälso- och sjukvården har ökat snabbare än de demografiska behoven. Från år 2016 har många landsting lyckats bromsa kostnadsökningstakten och utvecklingen ser ut att fortsätta. När skatteintäkterna ökar långsammare är det helt nödvändigt att kostnadsökningstakten fortsätter att anpassas. År 2020 och 2021 har vi gjort ett beräkningstekniskt antagande om ökade statsbidrag för att kostnaderna ska kunna utvecklas i takt med de demografiska behoven.

Behovsökningar som följer av att vi blir fler och att en större andel av befolkningen befinner sig i kostsamma åldrar, så kallade demografiska behov, har ökat med knappt 1 procent årligen fram till 2013. Därefter har ökningstakten

stigit till som mest 1,6 procent år 2016. Kostnaderna har dock ökat betydligt snabbare. Landstingens kostnader i fasta priser ökade med 2,2 procent per år i genomsnitt under perioden 2008–2017. Det är drygt 1 procent utöver de demografiska behoven. Skatteunderlagets tillväxt har inte varit tillräcklig för att finansiera kostnadsutvecklingen i landstingen.

Diagram 31 • Utveckling av medelskattesatsen i landstingen samt antal som höjt respektive sänkt skatten

Procent, och procentuell utveckling



Källa: Statistiska centralbyrån.

Medelskattesatsen har ökat i genomsnitt med 5 öre per år i landstingen sedan 2008 exklusive skatteväxling. När skatteunderlagstillväxten stannade av under 2013 och 2014 höjde åtta respektive sex landsting skattesatsen. Sedan 2015 har skatteunderlaget ökat snabbt och färre landsting har höjt skattesatsen.

Trots kraftigt ökat skatteunderlag under de senaste åren har det krävts skattehöjningar för att finansiera verksamheten. Medelskattesatsen i landstingen har de senaste fem åren ökat med i genomsnitt 5 öre per år, exklusive skatteväxlingar. Inget landsting har sänkt skattesatsen sedan 2009. Under perioden 2012–2015, då skatteunderlagstillväxten senast bromsade in, ökade medelskattesatsen med i genomsnitt 9 öre per år.

### Enkät svar visar att effektiviseringsbehoven är stora

För att ta reda på hur de ekonomiska förutsättningarna ser ut i respektive landsting genomfördes en enkät under april. Enkäten besvarades av 20 landstings och regioners ekonomidirektörer. Och det framkommer att synen på de ekonomiska förutsättningarna 2019 har försämrats jämfört med föregående år. Alla landsting och regioner anger att det kommer att krävas effektiviseringar för att få en ekonomi i balans nästa år. Nära hälften ser sänkta verksamhetsmål och finansiella mål som en nödvändighet och ett fåtal aviserar ett möjligt behov av skattehöjning.

### Dämpad kostnadsutveckling 2018 och 2019

Förutom ett högt demografiskt tryck ska även ökade pensionskostnader hanteras i kommuner och landsting. Läs mer om det i kapitel 2, Kommunernas ekonomi och avsnittet »Pensionskostnaderna ökar mest 2018 och 2021« på sidan 31.

#### Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i det inledande samhällsekonomiska kapitlet. Vi utgår också från att **regeringens vårändringsbudget för 2018** och **2018 års ekonomiska vårproposition** genomförs. Utöver de föreslagna höjningarna av det generella statsbidraget 2019 och 2020 räknar vi med en ytterligare höjning på cirka 2 miljarder kronor 2021.

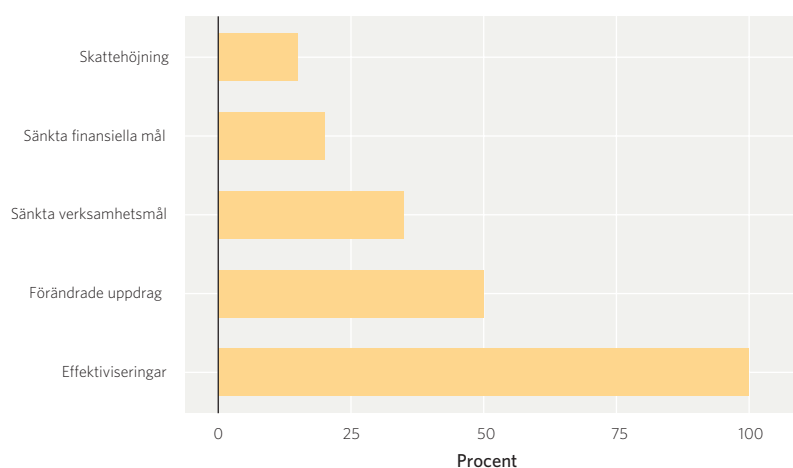
För åren 2018 och 2019 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. Beräkningarna för åren 2020–2021 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnaderna ökar i takt med demografi. Samma löneutveckling antas för de anställda i landstingen som för den övriga arbetsmarknaden.

Åren 2020–2021 antas de generella statsbidragen öka med vad som krävs för att uppnå ett resultat på 1 procent av skatter och statsbidrag, trots att det skulle krävas nya beslut av riksdagen.



Diagram 32 • Vilka åtgärder krävs för en ekonomi i balans 2019?

Procentuell andel



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting:s enkät, svar från landstingens ekonomidirektörer.

Enkätsvaren visar att förutsättningarna att finansiera verksamheten blir allt svårare. Det kommer att krävas betydande åtgärder för att klara en ekonomi i balans år 2019. Det kommer att krävas effektiviseringar för att dämpa kostnadsutvecklingen när intäkterna utvecklas svagare. Pensionskostnadernas utveckling är en annan utmaning. På lång sikt är det demografiska förändringar och rekryteringsproblem som är de största utmaningarna. Även omställning av vården och höga investeringsvolymerna är frågor som är viktiga att hantera framöver.

Tabell 13 • Nyckeltal för landstingens ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Prel utfall	Prognos		Kalkyl	
	2017	2018	2019	2020	2021
Medelskattesats, nivå i % (exkl. Gotland)*	11,42	11,44	11,52	11,52	11,52
Skatteintäkter o generella statsbidrag, LP	5,2	3,7	4,5	4,9	4,2
Skatteintäkter o generella statsbidrag, FP	2,5	0,3	2,0	2,1	1,6
Verksamhetens kostnader, LP	4,8	4,9	3,6	4,0	3,8
Verksamhetens kostnader, FP	2,1	1,5	1,2	1,2	1,2
LPIK	2,7	3,4	2,3	2,8	2,6

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

\*Inklusive skatteväxling 2018 för kollektivtrafik motsvarande +1 öre på skattesatsen.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Skatteintäkterna ökar långsammare från 2018. Riktade statsbidrag förstärker både intäkt- och kostnadssidan i år. Vi räknar med att några landsting höjer skattesatsen 2019, vilket gör att medelskattesatsen ökar med 8 öre. Från 2020 räknar vi med att kostnaderna ökar i takt med ökade demografiska behov. Prisökningarna i landstingen drivs upp 2018 till följd av kraftigt ökade pensionskostnader. Dessa minskar sedan 2019, vilket har en dämpande effekt på prisindex LPIK detta år.

Enligt den samhällsekonomiska bedömningen växer skatteunderlaget relativt snabbt 2017 och 2018 för att därefter utvecklas i en mer dämpad takt. Riktade statsbidrag förstärker intäkterna 2018 med satsningar på cirka 5 miljarder kronor. Även om intäktsförstärkningar är välkomna då skatteunderlagets tillväxt nu dämpas är riktade bidrag inte en form att föredra. Som vi beskriver i kapitel 5, Effektiviseringar behövs för att säkra välfärden, kan denna typ av styrning leda till ineffektiv resursanvändning och försvåra den lokala styrningen i tider då den behövs som bäst.

Landstingens kostnader har ökat kraftigt under de senaste tre åren. De demografiskt betingade behoven har växlat upp och ökade som snabbast under 2016 med 1,6 procent. Behoven från demografiska förändringar fortsätter att vara höga under 2017 och 2018. Vi gör bedömningen att kostnadsökningen utöver demografiska behov dämpas från 2017, delvis med anledning av minskade kostnader för asylsjukvård. Landstingens resultat beräknas vara fortsatt svagt under prognosperioden. Sammantaget motsvarar det knappt en halv procent av skatteintäkter och statsbidrag 2018–2019.

Landstingens kostnader har ökat med cirka 1 procent utöver demografiska behov under den senaste tioårsperioden. Det kommer att krävas effektiviseringar under kommande år med anledning av behovsökningar som följer av en större befolkning och ändrad befolkningssammansättning samtidigt som intäkterna växer långsammare.

I kalkylen (2020–2021) antas även de generella statsbidragen öka med vad som krävs för att nå ett resultat på 1 procent, utan skattehöjning, med kostnader som följer demografiska behov. Det innebär ytterligare 6 miljarder kronor 2020 och 8 miljarder 2021 i statliga tillskott utöver de som redovisas i regeringens budgetproposition 2018 och vårandringsbudget. Vår bedömning är att medelskattesatsen höjs med 8 öre i landstingen 2019, därefter antas skattesatsen vara oförändrad.

Tabell 14 • Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring

Bidrag i procentenheter, fasta priser

	Utfall		Prel utfall	Prognos		Kalkyl
	09-12	13-16	2017	2018	2019	2020-2021
Demografiska behov	0,8	1,3	1,4	1,3	1,2	1,2
Övrigt	0,7	1,7	0,7	0,3	0,0	0,0
<b>Total volymförändring</b>	<b>1,5</b>	<b>3,0</b>	<b>2,1</b>	<b>1,5</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 15 • Skatteintäkter och generella statsbidrag, nivå samt tillskott

Miljarder kronor

	Prel utfall	Prognos		Kalkyl	
	2017	2018	2019	2020	2021
Skatter och bidrag totalt	303,0	314,3	328,4	344,4	358,9
varav uppräknade statsbidrag					2,2
varav tillskott för att nå 1 procent				6,2	8,0
varav höjd skatt			1,9	1,9	2,0

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

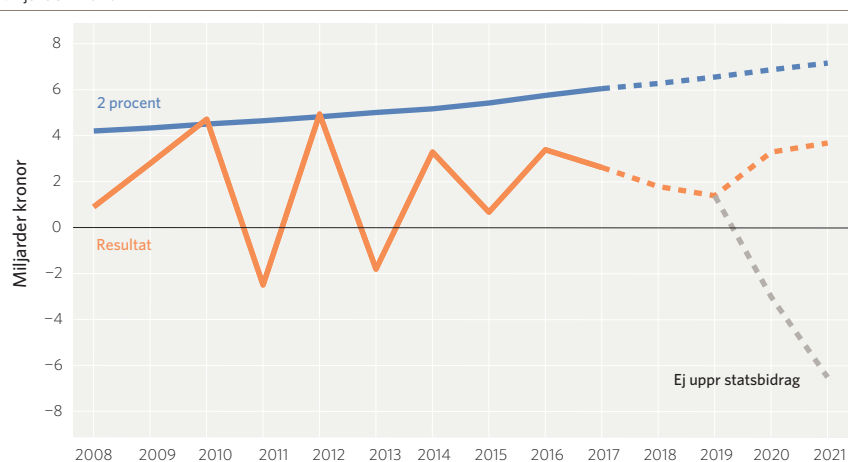
### Vår kalkyl för 2020 och 2021

För åren 2020 och 2021 räknar vi med att landstingens kostnader fortsätter att öka i takt med demografiskt betingade behov. Detta förutsätter att kostnadsökningstakten fortsätter att minska och hållas på en historiskt låg nivå under kommande år. En dämpad kostnadsutveckling är helt avgörande för att klara utmaningarna framöver. Sverige står inför en väsentligt lägre ökningstakt i skatteunderlagets tillväxt, stora rekryteringsutmaningar och den arbetskraftsbrist som redovisas i kapitel 4, Tillgången på arbetskraft. Det kommer helt enkelt inte finnas fler händer att tillgå.

Skatteunderlagsökningen dämpas till följd av en svagare utveckling av sysselsättningen. Vi antar att de generella statsbidragen ökar i reala termer med 2 procent även 2021, som en förlängning av de generella tillskott som aviserats i BP18. För att klara ett resultat som motsvarar 1 procent av skatteintäkter och statsbidrag, vilket är halvvägs till tumregeln för god ekonomisk hushållning, krävs att staten år 2020 har tillskjutit ytterligare 6 och 2021 8 miljarder jämfört med det som presenterats i vårpropositionen.

Diagram 33 • Landstingens resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Resultaten i landstingen och regionerna har motsvarat i genomsnitt knappt 1 procent av skatter och bidrag. Vi räknar med svaga resultat under 2018 och 2019. Därefter målsätter vi resultatet till 1 procent av skatter och generella statsbidrag åren 2020–2021. En kalkylerad skattehöjning på 8 öre ger 2 miljarder kronor år 2021. Resten, 10 miljarder, täcks av ökade statsbidrag.

## Tillgången på arbetskraft

*I kapitlet Kommunernas respektive Landstingens ekonomi beskrivs ökningen av de demografiskt betingade behoven och vad som krävs i form av finansiering för att den verksamheten ska kunna komma till stånd. Men finansieringen är bara en av restriktionerna – tillgången på lämplig arbetskraft är en annan.*

I SKL:s rekryteringsrapport 2018 *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden* beräknas välfärdssektorn (inklusive privata utförare) behöva knappt 200 000 fler anställda 2026 jämfört med 2016. Dessutom behöver man ersätta drygt 300 000 personer som går i pension. Vi utgår då ifrån oförändrade resurser per brukare/patient/elev. Om verksamheten fortsätter att växa i samma takt som hittills, 0,5 till 1 procent snabbare än befolkningen, ökar behovet av personal med ytterligare 70 000 anställda. Behoven ökar snabbast inom äldreomsorgen och gymnasieskolan.

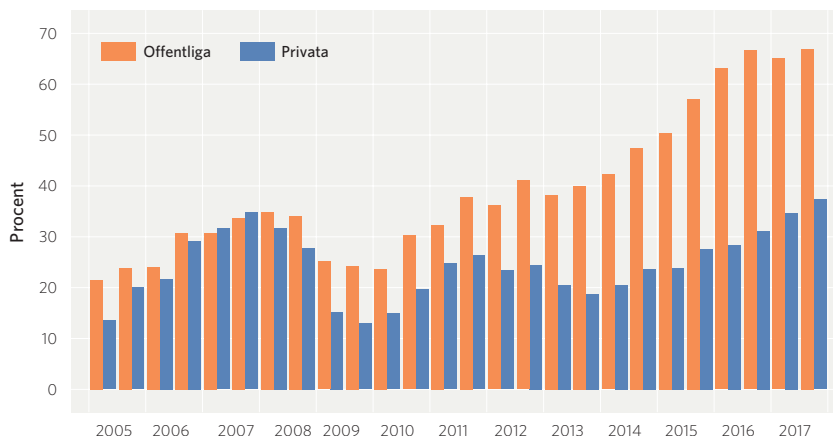
Rekryteringsrapporten visar hur rekryteringsbehovet skulle minska om tekniken utnyttjas bättre, om fler går från deltid till heltid och om arbetslivet förlängs. Rekryteringsbehoven inom välfärdssektorn påverkar också hur stor konkurrensen kommer att vara om arbetskraften på hela arbetsmarknaden.

SCB har en liknande bild av behoven, enligt *Trender och prognoser 2017* beräknas antalet anställda inom offentliga tjänster öka med 400 000 personer fram till år 2035. Med utgångspunkt i hur arbetskraften nu fördelas på olika utbildningar och beräkningar av hur nytillskottet ser ut har SCB också tittat på hur väl arbetskraften år 2035 motsvarar efterfrågan. De stora bristområdena förväntas avse personer med yrkesförberedande gymnasieskola, personer med pedagogisk utbildning samt specialistutbildade sjuksköterskor.

Brist på arbetskraft är inte bara något som riskerar att inträffa om tio år. Svårigheter att rekrytera personal är uppenbara redan nu. Diagram 34 återger resultat från Arbetsförmedlingens enkät till arbetsgivarna om rekryteringsläget. En markant större andel av offentliga arbetsgivare uppger att man har rekryteringsproblem jämfört med näringslivet. Om läget försvåras sker det från en redan besvärlig situation.

Diagram 34 • Brist på arbetskraft

Andel arbetsställen med rekryteringsproblem, procent, halvårsvärden



Betydligt större rekryteringsproblem i offentlig sektor än i näringslivet.

Källa: Arbetsförmedlingen.

### 30 procent av sysselsättningsökningen 2007–2017 gick till kommuner och landsting

Hur förhåller sig då framskrivningarna i den här rapporten till beskrivningarna ovan? Mellan år 2007 och 2017 ökade antalet sysselsatta inom välfärdssektorn med 134 000 personer, eller 1 procent per år (tabell 16). Eftersom den genomsnittliga arbetstiden dessutom har ökat blev förändringen av antalet arbetade timmar 1,3 procent per år. I dessa siffror ingår samtliga anställda i de kommunalt finansierade verksamheterna, oavsett om det är kommunalt anställda eller anställda i företag som kommuner och landsting köper verksamhet av.

Under samma tidsperiod ökade den totala sysselsättningen i Sverige med 488 000 personer. Det motsvarar en årlig ökning på 1 procent. Antalet arbetade timmar ökade med knappt 1 procent per år. 2007–2017 har varit en period av relativt snabb befolkningsökning och ökat arbetskraftsdeltagande.

### 60 procent av sysselsättningsökningen 2017–2025 behövs i kommuner och landsting

Mellan 2017 och 2025 blir bilden radikalt annorlunda. Den årliga ökningen av den totala sysselsättningen blir i våra kalkyler bara hälften så stor som tidigare, både antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar ökar med 0,5 procent per år. Befolkningen i arbetsför ålder ökar inte lika snabbt och det höga arbetskraftsdeltagandet sjunker något som en följd av sammansättningen av arbetskraften.

Däremot ökar behoven av kommunernas och landstingens verksamheter. Det beror på att antalet yngre och äldre ökar snabbt. Det innebär att de demografiskt betingade behoven kommer att öka snabbare framöver än under

de senaste tio åren. Om kommunal konsumtion skulle öka i takt med demografin innebär det en genomsnittlig ökningstakt på 1,1 procent i per år till 2025.

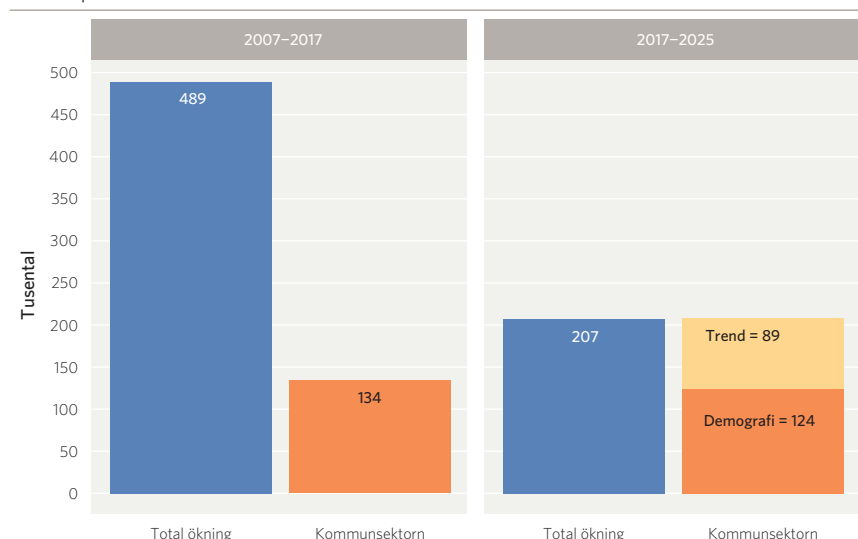
Tabell 16 • Sysselsättningsförändringar totalt respektive i kommunsektorn  
Tusental respektive årlig procentuell förändring

	2007	2017	2025	2007-2017	2017-2025
<b>Antal sysselsatta</b>					
Totalt	4 525	5 013	5 220	1,0 %	0,5 %
Kommuner + landsting	1 120	1 189	1 298	0,6 %	1,1 %
Kommunalt finansierade	1 224	1 358	1 482	1,0 %	1,1 %
Övriga sektorer	3 300	3 655	3 738	1,0 %	0,3 %
<b>Arbetade timmar</b>					
Totalt	7 313	8 051	8 374	1,0 %	0,5 %
Kommuner + landsting	1 648	1 799	1 964	0,9 %	1,1 %
Kommunalt finansierade	1 806	2 076	2 266	1,4 %	1,1 %
Övriga sektorer	5 507	5 975	6 108	0,8 %	0,3 %
<b>Kommunal konsumtion</b>	<b>7 490</b>	<b>8 633</b>	<b>9 423</b>	<b>1,4 %</b>	<b>1,1 %</b>

Källa: Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Med det tidigare mönstret skulle den skattefinansierade sysselsättningen behöva öka med ungefär lika mycket. I våra beräkningar antar vi att kommuner och landsting kan attrahera den arbetskraft som behövs för att expandera verksamheten i takt med demografiskt betingade behov. Övriga sektorer kan därmed inte höja sysselsättningen med mer än 0,3 procent per år. Det skulle innebära att ungefär 60 procent av den totala sysselsättningsökningen måste hamna i arbeten finansierade av kommuner och landsting för att behoven ska täckas.

Diagram 35 • Förändring antal sysselsatta, totalt samt kommunsektorn exklusive respektive inklusive trend  
Tusental personer



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Om vi antar att kommunalt finansierad verksamhet ökar ungefär lika snabbt den kommande perioden som den tidigare, men utan höjd ambitionsnivå, skulle ökningen vara 1,1 procent fram till 2025. Problemet är att totala sysselsättningen ökar betydligt långsammare kommande period.

Om ambitionshöjningar inkluderas skulle den kommunalt finansierade sysselsättningen behöva använda hela sysselsättningsökningen.

Under lång tid har kommunernas och landstingens kostnadsutveckling i fasta priser överstigit de demografiskt betingade behoven med i genomsnitt mellan 0,5 och 1 procent per år. Med en fortsatt ökning av sysselsättningen enligt den tidigare trenden skulle kommuner och landsting behöva hela den

ökade arbetskraften. I nuvarande kalkyler räknar vi dock inte med denna ambitionshöjning utan med att kostnaderna ökar i takt med demografin, det vill säga i takt med ökad befolkning och en ändrad sammansättning (se vidare i kapitel 2 och 3). Utan andra motverkande åtgärder (*läs* omprioriteringar, effektiviseringar, ny teknik med mera) kräver ambitionshöjningar ytterligare personalresurser.

Det går naturligtvis att ifrågasätta realismen i scenariot ovan. Ett antal förutsättningar bestämmer hur utfallet blir. Konsekvenserna av att begränsa den kommunala verksamhetens andel av sysselsättningsökningen till 30 procent, det vill säga ungefär genomsnittet de senaste tio åren, skulle bli att sysselsättningen bara kunde öka med 0,6 procent per år, alltså en betydligt långsammare ökning än demografin. Det skulle innebära minskad personaltät. Å andra sidan skulle sysselsättningen inom näringsliv och stat kunna öka med 0,5 procent i stället för 0,3 procent per år.

### **Ökat arbetsutbud kan bidra, men effekterna svårberäknade**

När arbetskraftsutbudet utvecklas svagare skärps konkurrensen om arbetskraft. En fråga man kan ställa sig är om det går att höja arbetskraftsutbudet. Uppenbarligen har något hänt vad gäller medelarbetstiden för anställda i kommunsektorn; enligt tabell 16 har arbetade timmar ökat 0,4 procent mer än antalet sysselsatta i genomsnitt per år sedan 2007. Det har naturligtvis minskat något på rekryteringsbehovet och kanske säger något om vad som är möjligt när det gäller att öka arbetsutbudet via medelarbetstiden. Beräkningar i rekryteringsrapporten anger möjliga effekter till 50 000–60 000 personer under en tioårsperiod för senare pensionering, och liknande effekt för förlängd arbetstid.

Konjunkturneutral arbetslöshet ligger nu på runt 6,5 procent av arbetskraften. En stor del av de arbetslösa är lågutbildade och/eller utrikesfödda och dessutom långtidsarbetslösa. Varje ekonomisk kris verkar spä på antalet arbetslösa långt från arbete. Regeringen har föreslagit en utbyggnad av vuxenutbildningen och yrkesutbildningen som pågår till 2022. Det finns efterfrågan och risk för brist på personer med yrkesförberedande gymnasieutbildning. Om arbetslösheten kan sänkas med 1 procentenhet kan det betyda mer än 50 000 ytterligare personer i sysselsättning.

### **Ny teknik kan ge stora bidrag men kräver satsningar**

Effektiviseringar i verksamheten kan bidra till att frigöra arbetskraft från en verksamhet/arbetsuppgift till andra. En hel del sådan effektivisering pågår ständigt och ger utrymme för ambitionshöjningar. Automatiseringar med hjälp av ny teknik kan komma att ge betydande minskningar av arbetskraftsbehovet. Se vidare kapitel 5, Effektiviseringar behövs för att säkra välfärden.

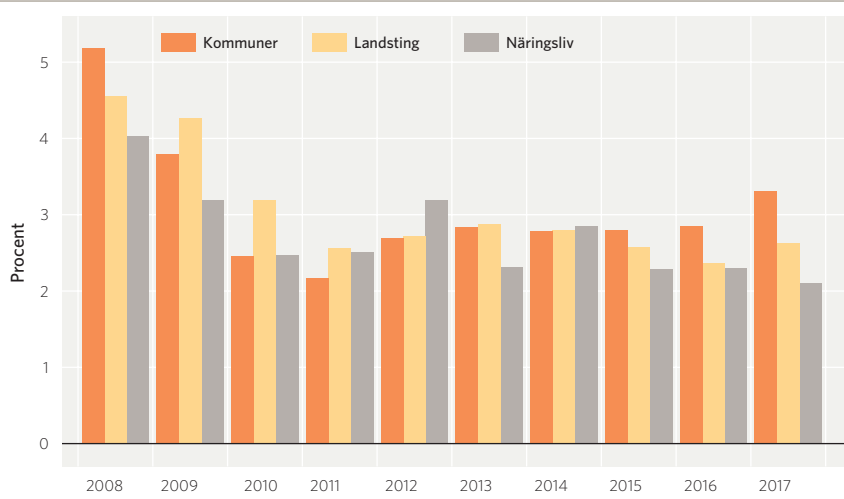
Detta kräver att arbetskraften har kunskaper som möjliggör implementering och användande av ny teknologi som kan öka produktiviteten. Studier om arbetskraftens IKT-kunskaper (informations- och kommunikationsteknik) gjorda av OECD visar att hälften av den svenska arbetskraften har för dåliga kunskaper inom IKT för att klara dagens krav. Om inte detta möts med bred kompetensutveckling är risken att konkurrensen om den andra halvan av arbetskraften ökar, vilket riskerar att bidra till en än mer polariserad arbetsmarknad.

## Viktigt med ökad produktivitet i näringslivet

Även produktivitet utveckling i näringslivet påverkar förutsättningarna för skattefinansierad verksamhet. Industrin har under lång tid höjt förädlingsvärdet samtidigt som antalet anställda minskat. Det borde också kunna gälla en del privata tjänstenärings. Frågan är hur en överflyttning av arbetskraft kan ske och vad som krävs av till exempel lönebildningen.

Diagram 36 • Timlöneförändringar för olika sektorer

Procent



Källa: Medlingsinstitutet.

Kommun- och landstingslönerna har ökat snabbare än lönerna i näringslivet.

Av diagram 36 framgår att olika sektorer har haft olika timlöneförändringar sedan 2009. Kommuner och landsting har haft större löneökningar än näringslivet, särskilt sedan 2014. Sannolikt har detta ett samband med den utveckling som beskrivs i diagram 34, där det framgår att den största upplevda arbetskraftsbristen finns i offentlig sektor. Om arbetskraftsbristen fortsätter att vara störst i kommuner och landsting är det svårt att se att det inte kommer att ge avtryck i timlöneutfallen även framöver.

## Sysselsättningsförändring är inte lika med bruttoströmmar

Analysen ovan är en förenkling såtillvida att vi bara tittat på nettoförändringarna. Sysselsättningsförändringar är ett netto av totala rekryteringar och totala avgångar. Kommuner och landsting behöver hela tiden rekrytera för att ersätta pensionsavgångar och annan personalrörlighet. Antalet rekryteringar är således betydligt större än nettoökningen av sysselsättningen.





## Effektiviseringar behövs för att säkra välfärden

*De närmaste tio åren beräknas rekryteringsbehoven till välfärdstjänsterna bli omfattande, om vi fortsätter att organisera, arbeta och bemanna på samma sätt som idag. Behoven kommer att se olika ut i olika delar av landet. Samtidigt ökar konkurrensen om arbetskraften på hela arbetsmarknaden. Bland de förändringar som måste till för att klara välfärden ingår att hitta nya arbetssätt för att använda kompetensen mer effektivt och att utnyttja tekniken bättre. För att klara denna utmaning behövs mer nytänkande, ett ökat samarbete över gränser och en mer utvecklingsinriktad statlig styrning.*

### Rekryteringsutmaningarna måste mötas nu

Som visats i föregående kapitel kommer ett stort antal medarbetare att behöva rekryteras till välfärden under den närmaste tioårsperioden – både för att ersätta personer som går i pension och för att klara de ökade behov som demografin ger upphov till. Det gäller även vid oförändrad ambitionsnivå, det vill säga att resurserna ökar i takt med demografin och om inga andra förändringar sker.<sup>3</sup>

Ny teknik, förändrade arbetssätt och förändrad arbetsorganisation blir nödvändigt för att klara välfärden. Utmaningen ligger i att klara större volymer utan att antalet anställda ökar i samma takt och utan att kvaliteten försämras.

3. Underlaget till detta avsnitt är hämtat ur rapporten *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden – Rekryteringsrapporten 2018*, SKL 2018.

Det finns mycket som kommuner, landsting och regioner kan göra för att minska rekryteringsbehovet och öka möjligheten att rekrytera. Det handlar bland annat om att utnyttja tekniken bättre och skapa bra möjlighet till löne- och karriärutveckling. Det handlar också om att utveckla arbetsmiljö och arbetsorganisation samt skapa förutsättningar och motivera fler medarbetare att arbeta heltid och fler år i yrkeslivet. Det behövs ett nytänkande om vem som gör vad. Arbetsfördelningen mellan olika yrkesgrupper behöver ses över för att skapa en flexiblare arbetsmarknad. Rekryteringsbehoven beräknas kunna minska med 180 000 personer med hjälp av de tre strategierna:

- Fler arbetar mer.
- Förlängt arbetsliv med två år.
- Ökad användning av teknikens möjligheter.

Om fler går upp i arbetstid från i snitt 91 till 95 procent av heltid skulle behovet minska med 59 000 personer. Gradvis framflyttad pensionsålder med två år minskar rekryteringsbehovet med 50 000 personer. Effektivisering om 0,5 procent årligen med hjälp av ny teknik, såsom digitalisering, skulle minska behovet med ytterligare cirka 70 000 personer.

Digitaliseringen skapar också nya arbetsuppgifter och behov av nya kompetenser, inte minst ökad teknisk kompetens. Det ställer krav på såväl utbildning som kompetensutveckling av dagens medarbetare. Staten behöver stödja en sådan utveckling, bland annat genom att inte använda riktade statsbidrag kopplade till ökad bemanning, som snarast kan motverka förändringsarbetet.

En väg att använda kompetensen mer effektivt är också att samverka över kommun- respektive landstingsgränser; något som kan underlättas om förslaget om avtalssamverkan går igenom riksdagen.

Helt avgörande för att klara utveckling och kompetensförsörjning i välfärden framöver är att staten, kommunerna och landstingen har en gemensam bild av utmaningarna och de långsiktiga målen, och att statens styrning därmed kan bli betydligt mer utvecklingsinriktad än idag.

## Vilken potential finns i nya arbetssätt med hjälp av automatisering?

I en rad uppmärksammade rapporter har det gjorts beräkningar som pekar på att det finns en betydande potential till automatisering av arbeten med hjälp av ny teknik. Enligt en studie av Oxfords universitet<sup>4</sup> kan 47 procent av antalet jobb i USA automatiseras inom ett par decennier.

I en översättning av Oxfords beräkningar till den svenska arbetsmarknaden 2014 visar Fölster<sup>5</sup> på ett liknande resultat, att inom 20 år skulle 53 procent av svenska jobb kunna automatiseras. I en uppföljande rapport<sup>6</sup> 2015 redovisar Fölster en beräkning som visar att antalet jobb i Sverige som automatiserats perioden 2006–2011 faktiskt skett i den takt som visades i förra rapporten. Sysselsättningen har ändå kunna upprätthållas till följd av att det tillkommit nya jobb. De ökade inkomsterna har lett till ökad efterfrågan samtidigt som digitaliseringen i sig har skapat nya jobb, både direkt och indirekt, via en ökad komplexitet i utbudet av varor och tjänster.

En OECD-rapport<sup>7</sup> från 2016 fokuserar istället på i vilken grad olika arbetsuppgifter kan automatiseras. Slutsatsen i rapporten är att väldigt få jobb kan automatiseras helt, men däremot kan en viss, inte obetydlig, andel av arbetsuppgifterna inom de flesta yrken automatiseras.

4. *The future of employment: How susceptible are jobs to computerization? Programme on the Impacts of Future Technology*, Frey and Osborne, Oxford 2013.

5. *Vartannat jobb automatiseras inom 20 år*, SSF, Fölster 2014.

6. *De nya jobben i automatiseringens tidevarv*, SSF, Fölster 2015.

7. *The Risk of Automation for jobs in OECD Countries*, Arntz m.fl. 2016.

McKinsey<sup>8</sup> redovisar i en rapport från 2017 en ytterligare förfining av beräkningsmetodikerna, där arbetsuppgifter delats upp i arbetsaktiviteter. Enligt McKinseys beräkningar är potentialen till automatisering inom ett par decennier globalt cirka 50 procent, det vill säga i nivå med de tidigare studierna.

De olika beräkningarna bygger på en analys av den nya teknik som är under utveckling, främst när det gäller robotik<sup>9</sup> och artificiell intelligens, samt en analys av mänskliga förmågor som tekniken måste bemästra. Med befintlig teknik är det i princip möjligt att automatisera de flesta arbetsuppgifter som är förutsägbara, såväl fysiska som mentala, där det går att sätta upp detaljerade regler för hur arbetsuppgifterna ska utföras.

Svårigheten ligger i att automatisera oförutsägbara arbetsuppgifter, vilka kräver mänskliga förmågor såsom kognition, kreativitet, språkbearbetning, social intelligens och perception i kombination med fysisk flexibilitet. Den teknik som idag är under utveckling tros kunna uppnå en del av dessa förmågor inom en snar framtid medan andra tar längre tid.

Enligt McKinseys beräkningar för olika branscher kan 26 procent av arbetsaktiviteterna inom utbildningsområdet och 36 procent inom vård och omsorg automatiseras inom ett par decennier. Potentialen är således lägre jämfört med andra branscher men skulle ändå vara fullt tillräcklig för att till exempel kontinuerligt effektivisera verksamheterna med 1 procent per år.

En förhållandevis stor andel av de arbetsuppgifter som utförs i vård, skola och omsorg kräver alltså förmågor som svårigen kan automatiseras, särskilt när det gäller stora yrkesgrupper i kärnverksamheterna, såsom lärare, vård- och omsorgspersonal, socialsekreterare med flera. Men även i det arbete som dessa grupper utför idag finns moment som kan automatiseras.

### Hur kan potentialen realiseras?

Som framgått ovan finns det flera studier som pekar på en betydande potential att automatisera arbetsuppgifter, men de ger inte någon direkt vägledning för hur den ska realiseras. På kort sikt handlar det främst om att ta tillvara den potential som finns idag utifrån befintlig teknik, till exempel att automatisera befintliga enklare processer, som viss ärendehantering.

Det finns idag en betydande brist på viktiga yrkesgrupper, som lärare och sjuksköterskor. Och prognoserna tyder på att bristen kommer att tillta. Som framgått ovan är det inte rimligt att anta att det ska gå att lösa rekryteringsbehoven enbart med hjälp av digitalisering på kort sikt. Ett komplement kan vara att undersöka om det går att avlasta personal på andra sätt så att de kan ägna sig åt kärnverksamhet. Det har gjorts en del, främst äldre, studier av arbetsinnehåll och tidsanvändning när det gäller olika kärnyrken<sup>10</sup>. En slutsats är att merparten av arbetstiden används till annat än arbete direkt mot elever eller patienter etc. Administrativt arbete upplevs av lärare och sjuksköterskor med flera ta för mycket tid i anspråk och har samtidigt ökat på senare tid, dels på grund av ökade rapporteringskrav men också på grund av dåliga IT-system. En avlastning av den administrativa bördan skulle förbättra arbetsmiljön, förbättra kvaliteten i verksamheten och samtidigt underlätta möjligheten att hantera en ökad volym. Detta förutsätter en översyn av både regelverk och arbetsätt.

I ett nationellt perspektiv behövs en rad förbättringar. Idag bromsas utvecklingen av organisatoriska gränser, juridiska hinder, avsaknad av gemensamma standarder, avsaknad av fullt utbyggt bredband etc. För att kommuner, landsting, regioner, statliga myndigheter och näringsliv bättre ska kunna ta tillvara digitaliseringens möjligheter krävs samarbete för att skapa de grund-

8. *A future that works: Automation, Employment and productivity*, McKinsey 2017.

9. Med robotik avses här maskiner som utför fysiska arbetsuppgifter.

10. Se till exempel *En tidsgeografisk studie av strukturen i lärares vardag*, Ellegård och Vrotsou, Skolverket 2013 och *Patientnära vård i fokus*, Gröndal & Jönsson, Malmö Högskola 2009.

läggande förutsättningar som krävs.<sup>11</sup> Samverkan kan emellertid vara tidskrävande och kostsamt och mycket kan göras redan nu av olika huvudmän. Det behöver förtydligas vad som kan utvecklas nationellt och vad samverkan i övrigt kan ge, där dock respektive huvudman måste ta sitt ansvar för att aktivt arbeta med de verktyg och den teknik som faktiskt finns. Det behövs också finansiering för utvecklingsarbete, eventuella omställningskostnader och drift/förvaltning – detta är idag ett hinder för utvecklingen, vilket bland annat Riksrevisionen påtalat. Ett påtagligt problem är att det finns många enstaka, framgångsrika försök med stor potential men att de sprids för långsamt.

### Vad finns det för goda exempel?

Nedan är en översikt av arbete som pågår och diskuteras inom olika områden i kommunsektorn.

#### Ärendehantering

En stor potential inom ärendehantering är möjligheterna att använda data som redan finns i offentlig sektor som underlag för automatiserade beslut. Det kan kraftigt minska behovet av manuellt arbete i handläggningen samtidigt som kvaliteten ökar. Det pågår många försök i kommuner och landsting, där det mest kända exemplet är handläggning av ekonomisk bistånd. En grov uppskattning (SKL:s beräkningar) indikerar att det finns en effektiviseringspotential på drygt 1 miljard kronor på riksnivå. Utvecklingsarbete pågår inom en rad andra områden, såsom bygglovsansökan, nyanställningsrutiner, IT-hantering, administrativa processer, bibliotekstjänster, lokalbokning, dialogrobotar i kontaktcenter med mera.

#### Hälso- och sjukvård

McKinsey menar i en rapport<sup>12</sup> att redan befintlig teknik har potential att i grunden förändra vårdsystemet i Sverige. De räknas med en total besparingspotential på 180 miljarder kronor fram till 2025, vilket motsvarar drygt 40 procent av kostnaden för hälso- och sjukvård samt omsorg om äldre och funktionshindrade. Även om den beräknade potentialen är kraftigt övervärderad indikerar det ändå betydande möjligheter till effektiviseringar redan med dagens teknik. Rapporten pekar ut fjorton områden indelade i tre grupper där tekniken kan få stor betydelse:

- **Tekniker för uppkoppling** Distansövervakning med sensorteknik, egendiagnos och rådgivning, konsultationer på distans, internetbokning, digital egenvård, övervakning av medicinering samt förebyggande folkhälsoarbete.
- **Tekniker för automatisering** Integrerade journalsystem, optimering av patientflöden, personalallokering, mobila verktyg för hemsjukvård och hemtjänst och distansövervakning av intensivvård.
- **Avancerad dataanalys** Enhetlighet i vårdutförandet och verktyg för kliniskt beslutsstöd.

#### Äldreomsorg

I en rapport<sup>13</sup> från RISE 2014 framgår att kommunerna kan göra omfattande besparingar genom att använda digitala tjänster i hemtjänsten; videosamtal via TV, videosamtal via mobil skärm, tjänst för att skicka och ta emot meddelanden samt en mörkerseende nattkamera. Besparingarna ligger i färre transporter, kortare insatstider och mindre behov av fysiska besök. Idag sker cirka 50 procent av natttillsynen i Västerås stad med hjälp av trygghetskameror,

11. Förutsättningar för digital utveckling i kommuner, landsting och regioner, SKL 2017.

12. Värdet av digital teknik i den svenska vården, McKinsey 2016.

13. Effekter av digitala tjänster för äldreomsorg, Acreo Swedish ICT AB (numera RISE Acreo) 2014.

vilket motsvarar runt 4 000 tillsynstillfällen i månaden. Man arbetar nu med att implementera motsvarande teknik i särskilda boenden. Samtidigt utvecklas tekniken löpande, bland annat har digitala medicinpåminnare och digital nyckelhantering en god potential.

### **Utbildning**

Digitalisering i skolan har flera dimensioner. Dels bör eleverna lära sig digitalisering inför framtiden, dels finns möjligheter att använda digitalisering för att höja både kvaliteten och effektiviteten i lärandet. Det finns till exempel en stor potential att individanpassa lärandet med digitala hjälpmedel.

I SKL:s rapport *Skolans rekryteringsutmaningar* från februari 2018 beskrivs olika möjligheter att använda ny teknik. Fjärrundervisning innebär en möjlighet att erbjuda ett allsidigt utbildningsutbud trots stora avstånd, små elevgrupper och brist på lärare. Förutom i glesbygd och i skärgårdsområden kan fjärrundervisning användas nationellt eller regionalt i större skala, och behöver inte nödvändigtvis ske i realtid.

Flippat lärande<sup>14</sup> är en pedagogisk modell som har prövats och gett goda resultat på olika håll. I korthet går metoden ut på att eleverna tar del av föreläsningar före lektionerna. Den tid som frigörs på lektionerna kan lärarna använda till att stötta och säkerställa elevernas kunskapsutveckling.

För att tidigt upptäcka läs- och skrivsvårigheter hos barn i mycket tidig skolålder finns nu screeningmetoder som använder artificiell intelligens (AI). Om fler huvudmän använde tekniken skulle det kunna bidra till att fler barn får rätt stöd från tidig ålder.

Smarta IT-tjänster kan bidra till att minska det administrativa arbetet, synliggöra lärandet och underlätta pedagogernas bedömningsarbete. En automatisering av vissa arbetsuppgifter, till exempel rättning av digitala prov, frånvaroregistrering, klagomålshantering och uppföljning och analyssystem kan minska arbetsbelastning och spara tid. AI har en potential att möjliggöra formativa bedömningar och fungera som beslutsstöd.

### **Tekniska verksamheter m.m.**

Användningen av sensorer sprids nu på bred front. Dessa kan i kombination med ökad beräkningskapacitet och trådlös uppkoppling användas i många sammanhang, som övervakning av trafikflöden i städer, mäta läckor i VA-system, indikera när soptunnor är fulla, övervaka patienters hälsa.<sup>15</sup> Det kommunala fastighetsbeståndet är omfattande och en effektiv övervakning och styrning av temperatur, luftmiljö etc i fastigheter har en nationell besparingspotential på närmare 2 miljarder kronor, enligt en grov överslagsberäkning (SKL:s beräkningar).

## **Bättre användning av kompetens och resurser genom avtals- samverkan**

Redan idag sker en mycket omfattande interkommunal samverkan. Den omfattar allt från avgränsade tjänster till hela verksamhetsområden som gymnasieskola, räddningstjänst och miljötillsyn. Utgångspunkten för denna samverkan varierar. Samverkan är till exempel naturlig för frågor som spänner över flera kommuner eller landsting, som bostadsplanering och kollektivtrafik. Framförallt är samverkan en del av en produktionsstrategi för kommuner som har begränsad möjlighet att klara sitt uppdrag med egna resurser.

De viktigaste skälen till samverkan är, enligt forskningen, **rationalisering och effektivisering samt rekrytering och kompetensförsörjning**. Andra skäl kan vara ett

14. Metoden finns beskriven i rapporten *Bättre skolresultat med flippat lärande*, SKL 2016.

15. *Sakernas internet - möjligheter för välfärd och samhällsbyggnad*, SKL 2017.

ökat utrymme för **utveckling och förnyelse** samt möjligheter till ökad produktion eller förbättrad kvalitet.

Det finns också en kritik mot samverkan, framförallt att det skapar demokratiska problem och att samverkan är förknippad med höga transaktionskostnader.

Under senare år har samverkan i allt större utsträckning kommit att handla om tillgång till kunskap och kompetens. Allt fler kommuner får svårare att skaffa resurser för att klara en kompetent produktion. I takt med ökade krav på de kommunala verksamheterna ökar behoven av specialiserad kunskap inom många olika verksamhets- och kompetensområden. Ju fler specialiserade resurser som behövs desto större total volym krävs i verksamheten för att kunna bära kostnaden. Genom samverkan får kommunerna en större verksamhetsvolym och därmed också bättre bärkraft för speciella kompetenser eller funktioner. Detta gäller såväl inom små, relativt sett, avgränsade verksamheter, till exempel överförmyndare eller alkoholhandläggare, som inom mer omfattande aktiviteter som till exempel ekonomihantering eller hantering av plan- och byggärenden.

Ett område där samverkan är ganska vanligt förekommande är kring enskilda specialistfunktioner, till exempel stadsarkitekt, miljöinspektör och ekonomichef, där volymen i en enskild kommun blir för liten för att vara rationell och det finns en risk för underutnyttjade »dubletter« i andra närliggande kommuner. Eftersom dessa funktioner inte är geografiskt bundna blir de också »skalbara« och användbara inom ett större geografiskt område. Samma sak gäller administrativa funktioner och inköpssamverkan, som är likartade och förhållandevis lätt att samordna. Exempelvis beredning av ärenden (som planärenden och bygglov) och viss myndighetsutövning (som alkoholinspektion och miljötillsyn) har tydliga stordriftsfördelar och är inte bundna till en plats.

Samverkan förekommer också kring aktiviteter eller produktion som antingen kräver stora investeringar eller specialiserad kompetens. Ju mer specialiserad en resurs är desto mer lönsamt blir det att transportera den, det vill säga den är mindre geografiskt bunden. Därför förekommer också mycket kommunal samverkan inom områden som till exempel teknik och räddningstjänst och även gymnasieskolan.

Det finns också exempel på samverkan kring utåtriktade eller framtidssyftande satsningar som till exempel påverkan av turister, företag, stat och landsting/regioner. Det är lättare att samverka om något som ligger »utanför« den egna organisationen, då det finns tydliga fördelar och insatsen är relativt liten.

Däremot är det mindre vanligt med samverkan inom områden som grundskola och omsorg. Dessa tjänster produceras tydligt lokalt och möjligheterna till stordriftsfördelar är mer begränsade. Vidare ligger dessa tjänster närmare »kärnan« i välfärdsuppdraget och gör det mer känsligt att avhända sig inflytande och ansvar – trots statligt normerande reglering inom både grundskola och omsorg som borde verka standardiserande. Med digitaliseringens hjälp skulle dock samverkan kunna underlättas till exempel genom fjärrundervisning, fjärrövervakning inom omsorgen etc.

Samverkan sker i olika former. Nuvarande lagstiftning möjliggör samverkan i organiserad form som kommunalförbund, gemensam nämnd och aktiebolag. Dessa samverkansformer kan upplevas som byråkratiska med höga transaktionskostnader, krångliga och tunga att inrätta, att de låser fast verksamhet över tid och innebär att kopplingen till deltagande kommuner blir svag och att man tappar egen kunskap. Det finns också en rädsla, framförallt

bland de mindre kommunerna i en samverkansrelation, att man inte får ge-  
hör för sina synpunkter.

Kommuner och landsting har under lång tid efterfrågat en enklare sam-  
verkansform, avtalsamverkan, som innebär att en eller flera kommuner ge-  
nom ett civilrättsligt avtal förpliktigar sig att utföra uppgifter för en eller  
flera kommuner. Avtalsamverkan är möjlig redan nu inom några speciellt  
utpekade områden, bland annat räddningstjänst, parkeringsövervakning  
och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, men både kommu-  
nallagen och upphandlingsreglerna har i praktiken varit begränsande. Men  
nu är regelverket på väg att ändras. Regeringen har tagit fram ett förslag om  
generell rätt till avtalsamverkan som skall behandlas av riksdagen i slutet av  
maj. Förslaget innebär att de begränsningar som funnits i kommunallagen  
undantogs. Konkret betyder förslaget att det görs undantag från lokaliserings-  
principen och att det blir möjligt för en kommun att delegera uppgifter till  
annan kommun. Däremot ändras inte upphandlingsreglerna. En närmare  
analys av hur de nya reglerna kan tillämpas måste göras. Förhoppningen är  
att de kan skapa nya möjligheter till samverkan som kan förbättra nyttjandet  
av de gemensamma resurserna och kompetensen inom bristområden. Det  
kan eventuellt ge ökade förutsättningar till samverkan även inom kärnverk-  
samheterna.

## Ökningen av riktade statsbidrag har kommit till vägs ände

I det föregående har vi pekat på hur de kommunala verksamheterna kan och  
behöver förändras framåt – förändringar som behöver främjas bland annat  
genom en minskad detaljstyrning.

De riktade statsbidragen är värdefulla finansiella tillskott men de riskerar  
samtidigt att motverka en önskvärd utveckling och förnyelse av verksamhe-  
terna i kommuner och landsting. Den statliga styrningen behöver förändras  
mot betydligt färre och mer utvecklingsinriktade statsbidrag som möjliggör  
och uppmanar till nya arbetsätt och en effektivare verksamhet.

De sammanlagda statsbidragen till kommuner och landsting beräknas upp-  
gå till 222 miljarder kronor 2018, varav 121 miljarder är generella och 101 mil-  
jarder är riktade bidrag. Av de riktade bidragen går 47 miljarder till kommu-  
ner, varav 15 miljarder avser flyktingmottagning, 54 miljarder går till lands-  
ting, varav 27 miljarder avser läkemedel. De generella bidragens andel av de  
totala statsbidragen är 63 procent i kommuner och 38 procent i landsting.  
Som vi visat i *Ekonomirapporten, oktober 2017* har de riktade statsbidragen,  
exklusive flykting- och läkemedelsbidrag, ökat betydligt snabbare än de ge-  
nerella bidragen mellan 2012 och 2018 i reala termer.

Vi har i tidigare Ekonomirapporter också beskrivit de negativa effekter  
och problem som de riktade statsbidragen kan orsaka – inte minst att de ökar  
administrationen, skapar undanträngningseffekter och problem med plane-  
ring, styrning och prioritering lokalt och regionalt. De hämmar kreativitet  
och utvecklingskraft. Särskilt problematiska är de bidrag som riktas mot ök-  
ad bemanning och löner. Vi har också givit ett antal exempel på problem som  
bidragen kan skapa för kommuner och landsting. Ett färskt exempel på ett  
bidrag som skapar problem är utformningen av det nya statsbidraget för lik-  
värdighet och kunskapsutveckling i skolan (se faktarutan »Statsbidrag för  
stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling« på sidan 62).

I budgetpropositionen 2018 tillkom, utöver de mer än 130 statsbidrag som  
fanns redan tidigare, ytterligare ett fyrtiotal riktade satsningar, 16 statsbidrag  
som var helt nya, och andra var förlängningar/förstärkningar av tidigare sats-

ningar. I den senaste vårändringsbudgeten tillkom ännu ett antal tidsbegränsade, riktade satsningar inom bland annat hälso- och sjukvården, äldreomsorgen och förskolan – bidrag vars användning ska stressas fram i en process utan framförhållning och förbrukas under innevarande år. Satsningarna må ha ett gott syfte men helhetstänkandet, framförhållningen och bejakandet av det kommunala ansvaret saknas!

En enkät som SKL skickat ut till kommunerna om förutsättningarna för budget 2019 visar att det är många som kommer att ha svårt att få ihop sin ekonomi. Flera kommuner har pekat på att färre riktade och mer generella bidrag kan vara en av vägarna som möjliggör en effektivare verksamhet – eftersom de senare möjliggör att man utifrån de lokala behoven kan göra de mest relevanta prioriteringarna och satsningarna mot sina långsiktiga mål. Behoven ser olika ut och kräver olika typer av insatser.

Det finns stora summor riktade bidragsmedel som redan ligger i statens budget men skulle kunna användas klokare och bidra till ett bättre, sammantaget nyttjande av de offentliga resurserna. Den stora utmaningen framåt ligger i att hitta nya, smartare arbetssätt för att klara välfärden med den personal som kommer att finnas tillgänglig. Statsbidragen får inte bli ett hinder genom att låsa upp en viss bemanning eller ett visst sätt att producera eller tillhandahålla tjänster – fokus behöver ligga på att utveckla nya arbetssätt, att bättre tillvarata invånarnas egna förmågor, att utbilda för förändring

### Statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling

Ett nytt statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling i skolan har införts från 2018. Första året är bidraget 1 miljard kronor. 2019 blir det 3,5 miljarder och 2020 uppgår det totalt till 6 miljarder. Statsbidraget ska stödja mer långsiktiga insatser för att stärka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen, till exempel undervisning och lärande, extra anpassningar och särskilt stöd, bedömning och betygssättning, trygghet och studiero, åtgärder mot kränkande behandling, förutsättningar för lärande och trygghet, styrning och utveckling av verksamheten.

Statsbidraget fördelas utifrån antalet elever, som viktas med hänsyn till socioekonomiska faktorer. Som underlag för att beräkna bidraget har SCB sammanställt ett index som bygger på åtta socioekonomiska variabler som ska fånga sannolikheten att en elev blir behörig till ett nationellt program i gymnasieskolan. Ju lägre sannolikhet – ju högre blir bidraget.

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 förskoleklassen respektive för undervisning och elevhälsa i grundskolan. Un-

dantag kan göras om förutsättningarna för bidragsåret förändras avsevärt. Kostnadsnivån som inte får minskas ska fastställas av Skolverket.

SKL menar att villkorets utformning, med en miniminivå för resurser till personal, undervisning och elevhälsa, 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. Utjämnings- och skillnadsbidrag i kommuners olika strukturella förutsättningar hanteras bäst inom kostnadsutjämningsystemet.

Rent tekniskt är det mycket svårt att beräkna »de egna kostnaderna« med hjälp av befintlig statistik, vilket innebär att nya uppgifter måste hämtas in genom enkäter till alla skolhuvudmän. Till detta kommer att det framtagna indexet för bidragsberäkningen består av fler variabler än vad de flesta kommuner använder i sina egna resursfördelningssystem, vilket kan leda till två olika fördelningsgrunder till en och samma skola.



och att verka för en bättre arbetsmiljö för de som arbetar inom vård, omsorg och skola.

### **Finns det en väg framåt som tillgodoser både statens och sektorns krav?**

De områden där det finns flest riktade bidrag är skolan och hälso- och sjukvården – stora och tunga politikområden i välfärden och verksamheter som har stor betydelse för många invånare. Det kan finnas en frustration på central nivå över att inte tillräckligt kunna påverka utvecklingen lokalt och regionalt, eftersom ansvaret ligger på kommuner och landsting. Styrningen blir hela tiden en fråga om balansgång mellan vad som är politiskt önskvärt utifrån ett rikspolitiskt perspektiv och vad som är önskvärt och möjligt utifrån det lokala perspektivet. Alla lösningar på frågan om statens styrning genom riktade statsbidrag måste beakta denna balansgång.

Det finns också ett viktigt **effektiviseringsperspektiv** på de riktade statsbidragen. Vi tror att riktade bidrag generellt skapar större problem lokalt än de eventuellt löser ur det statliga perspektivet och att det finns en stor effektiviseringspotential som skulle kunna frigöras genom att omvandla riktade till generella statsbidrag. Potentialen är självfallet oerhört svår att försöka kvantifiera, men den innebär att en övergång till generella bidrag faktiskt skulle kunna skapa ett visst ekonomiskt utrymme som täcker en mindre del av de ökade behov av välfärd som kommer att finnas framöver.

För att säkra effektiviseringen behöver kommuner och landsting självklart arbeta aktivt och medvetet med att utveckla och förnya verksamheternas arbetssätt, se över strukturer, öka inslagen av digitalisering och utforma ännu tydligare system för transparens och uppföljning. Det behövs också en bättre samverkan mellan huvudmännen och med staten kring dessa frågor. Med färre riktade bidrag skulle mer fokus från både statens, kommunernas och landstingens sida kunna läggas på att i högre grad följa upp kvalitet och resultat i verksamheterna.

### **De riktade statsbidragen till skolan kan bli färre och mer utvecklingsinriktade**

Av de riktade statsbidragen till kommunerna utgörs en stor del av bidragen till skolan. Det handlar om mellan 40 till 60 olika bidrag, där många är små och/eller omgärdade med detaljstyrande regler. Bidragen är av olika karaktär och går till olika ändamål.

Med anledning av Riksrevisionens rapport om riktade statsbidrag till skolan<sup>16</sup> har regeringen i en skrivelse till riksdagen<sup>17</sup> också medgivit att det finns brister i nuvarande system. Som potentiella utvecklingsområden framhålls bland annat en översyn av bidragens konstruktion och en sammanläggning av vissa bidrag eller överföring av riktade bidrag till generella. Regeringen uttrycker förståelse för att många huvudmän anser att den nationella styrningen med många riktade bidrag riskerar att leda till ryckighet och oförutsägbarhet och att det belyser vikten av att förbättra styrningen och öka utrymmet för lokal anpassning för nya riktade satsningar. Detta bekräftar SKL:s återkommande kritik mot det nuvarande systemets utformning.

Som ett led i arbetet med en förbättrad styrning av skolan gör regeringen nu en översyn för att uppnå en mer strategisk och ändamålsenlig användning av de riktade bidragen.

SKL:s grundinställning är att statliga tillskott i första hand bör ges i form av generella bidrag. Men att det också kan finnas situationer där olika riktade bidrag kan vara ett viktigt komplement, främst för att stödja utveckling.

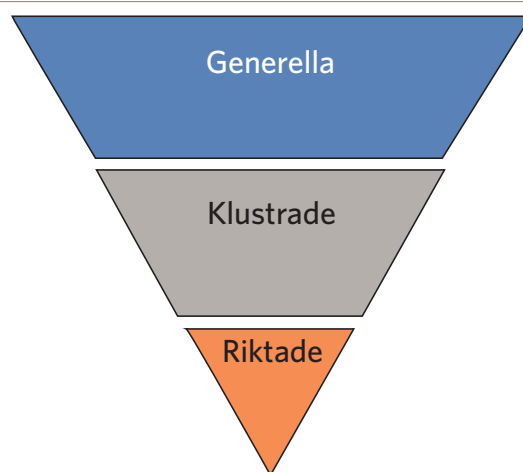
16. Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov (RiR 2017:30).

17. Skr 2017/18:217.

Som underlag för ett arbete med att förändra statsbidragen mot en större andel generella bidrag har SKL utarbetat ett förslag till klassificeringsmodell för statsbidragen till skolan. Modellen är främst tänkt att användas i ett kort-siktigt perspektiv för att klassificera befintliga statsbidrag, som ett medel för att skapa förutsättningar för ett fåtal större statsbidrag. Den kan också vara utgångspunkt för mer långsiktiga och strategiska överväganden kring styrningen av skolan. Det är angeläget att ena kring principerna för hur statsbidragen bäst utformas för stöd och stimulans.

Modellen består av tre delar där en uppdelning görs mellan generella bidrag, »klustrade« utvecklingsbidrag och riktade statsbidrag (bild 1).

Bild 1 • Klassificeringsmodell för statsbidrag till skolområdet



Modell för klassificering av nuvarande statsbidrag till skolan, som underlag för arbetet med förändring mot färre bidrag.

Till gruppen **generella bidrag** kan sådana statsbidrag föras som till exempel syftar till att förstärka eller förbättra verksamheten och som riktar sig mot alla kommuner. Istället för att vara riktade stimulansbidrag kan de på så sätt bli en del av den generella finansieringen av sådan verksamhet som kommunen bedriver inom ramen för den lagstiftning och övrig reglering som redan finns på olika områden. Verksamheten kan därmed i högre grad bedrivas och utvecklas utifrån den enskilda kommunens behov och förutsättningar. Ett väl utformat kostnadsutjämningsystem ska säkra att kommunernas strukturella och socioekonomiska situation utjämnas på ett adekvat sätt. Statens uppföljning kan koncentreras på kvalitet och resultat av verksamheten, snarare än på hur medlen används och på kostnaderna. I den mån staten bedömer att särskilda krav bör ställas på verksamheten, bör i första hand lagreglering övervägas framför nya, riktade statsbidrag. Utgångspunkten för en avveckling av de befintliga statsbidragen är i första hand att de slås samman och att bidragsvillkoren tas bort. Eftersom en övergång till generella bidrag skulle innebära inte helt obetydliga omfördelningseffekter behövs en övergångslösning.

Till gruppen **klustrade utvecklingsbidrag** kan föras sådana statsbidrag som inrättats för att regeringen särskilt velat stimulera utveckling kopplad till en specifik skolform, verksamhet eller målgrupp. Beteckningen klustrade stimulansbidrag används här för att illustrera att det är fråga om att befintliga stimulansbidrag inom en specifik skolform, verksamhet eller målgrupp, skulle kunna sammanföras till ett antal kluster eller grupper. Inom respektive kluster ska en kommun kunna söka medel för att utveckla den berörda verk-

samheten utifrån lokala behov och förutsättningar i stället för utifrån ett detaljerat regelverk. Det skulle möjliggöra förenklingar och rensningar av bidragsreglerna och även ge huvudmännen bättre förutsättningar för ett mer långsiktigt och strategiskt utvecklingsarbete.

Till gruppen **riktade statsbidrag** kan sådana bidrag föras som på grund av syfte och målgrupp bäst lämpar sig att även framgent vara just riktade, till exempel om syftet är väldigt specifikt och det riktar sig till ett fåtal kommuner/huvudmän.

Utifrån en preliminär bedömning har vi gjort en översiktlig skattning av hur de nuvarande bidragen på skolområdet (totalt cirka 15 miljarder kronor 2016) skulle kunna fördela sig på de tre delarna:

- Generella bidrag                      cirka 50–75 %
- Klustrade utvecklingsbidrag      cirka 15–30 %
- Riktade bidrag                         cirka 5–10 %

Förhoppningen är nu att den översyn av statsbidragen som pågår inom Utbildningsdepartementet ska leda till förbättringar i form av färre och mer effektiva statsbidrag till skolan.

### **Statsbidragen till sjukvården kan bli mer långsiktiga och strategiska**

De riktade bidragen till landstingen består till stor del av bidrag till hälso- och sjukvården. De regleras i huvudsak genom olika överenskommelser mellan regeringen och SKL.

Det finns idag elva olika överenskommelser mellan regeringen och SKL på hälso- och sjukvårdsområdet, vilka sammanlagt omfattar cirka 9,5 miljarder kronor. Till detta kommer överenskommelsen om läkemedel, som omfattar cirka 26 miljarder år 2018, samt Vision e-hälsa 2025, som dock inte innehåller några särskilda medel. Däremot finns vissa medel inom professions- och personalmiljarderna som indirekt kopplar till denna.

Det kan finnas ett stort värde i sådana överenskommelser – men det finns inte alltid någon tydlig, övergripande strategisk inriktning. Det finns risk för detaljstyrning och många olika styrsignaler gentemot landstingen samt att helhetsperspektivet och långsiktigheten går förlorade i avsaknaden av gemensamma mål. Exempel på väldigt detaljerade överenskommelser är de om cancervård, psykisk hälsa och förlossningsvård.

Institutionen med överenskommelser mellan regeringen och SKL/landstingen kan vara ett bra sätt att strategiskt styra hälso- och sjukvården, som står inför stora utmaningar framöver. Några viktiga förutsättningar för att överenskommelser ska bli framgångsrika är att det finns en gemensam målbild, gemensamma utvecklingsintressen och en gemensam problemanalys i botten. Så har inte alltid varit fallet. Ofta tas dessa överenskommelser fram med små tidsramar från det att frågan aktualiseras till att beslut ska fattas. Detta har i sin tur försvårat förankring och delaktighet – vilket i sin tur försämrat möjligheterna till framgång.

Överenskommelser som bygger på en gemensam målbild och som tas fram i samsyn mellan landstingen och staten kring utmaningarna kan bli kraftfulla verktyg för att möta de kommande utmaningarna. Överenskommelser måste tas fram i dialog och utifrån en gemensam syn på de utmaningar vi står inför. För att ge mer långsiktiga planeringsförutsättningar är det en fördel med långa överenskommelser, gärna fleråriga, som också främjar stabilitet för verksamheten och ger större möjligheter för genomslag. För att undvika detaljstyrning kan överenskommelserna i första hand vara »penninglösa« eller möjligen innehålla vissa utvecklingsmedel av mindre omfattning. Om

staten vill göra en särskild satsning kan överenskommelsen kombineras med ökade generella bidrag. Med en gemensam målbild är det också lättare att följa upp satsningarna gemensamt mot målbilden – inte på detaljer i form av vad som görs eller hur pengarna används.

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

### En sammantagen bild av kommuner och landsting

Tabell 17 • Nyckeltal för kommuner och landsting  
Procent och tusentals personer

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Medelskattesats, %</b>	<b>32,12</b>	<b>32,12</b>	<b>32,32</b>	<b>32,32</b>	<b>32,32</b>
Kommuner, inkl Gotland	20,75	20,74	20,86	20,86	20,86
Landsting*, exkl Gotland	11,42	11,44	11,52	11,52	11,52
	Prel utfall	Prognos		Kalkyl	
	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Antal sysselsatta**, tusental</b>	<b>1 189</b>	<b>1 200</b>	<b>1 210</b>	<b>1 227</b>	<b>1 243</b>
Kommuner	901	912	921	934	947
Landsting	287	289	289	293	296
<b>Volymutveckling, %</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,0</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>
Kommuner	0,8	0,9	0,9	1,4	1,3
Landsting	2,1	1,6	1,2	1,2	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 18 • Sammantagen resultaträkning

Miljarder kronor

	Prel utfall	Prognos		Kalkyl	
	2017	2018	2019	2020	2021
Verksamhetsintäkter	223	227	226	235	243
Verksamhetskostnader	-1 017	-1 060	-1 097	-1 148	-1 198
Avskrivningar	-34	-35	-37	-40	-42
<b>Verksamhetens nettokostnader</b>	<b>-828</b>	<b>-868</b>	<b>-908</b>	<b>-952</b>	<b>-996</b>
Skatteintäkter	703	725	755	778	807
Generella statsbidrag o utjämning	147	153	161	185	203
Finansnetto	4	2	0	-1	-4
<b>Resultat före e.o. poster</b>	<b>27</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>3,1</i>	<i>1,4</i>	<i>0,8</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>

Anm.: Konsolidering har gjorts avseende köp mellan sektorerna.

Tabell 19 • Kommunernas resultaträkning

Miljarder kronor

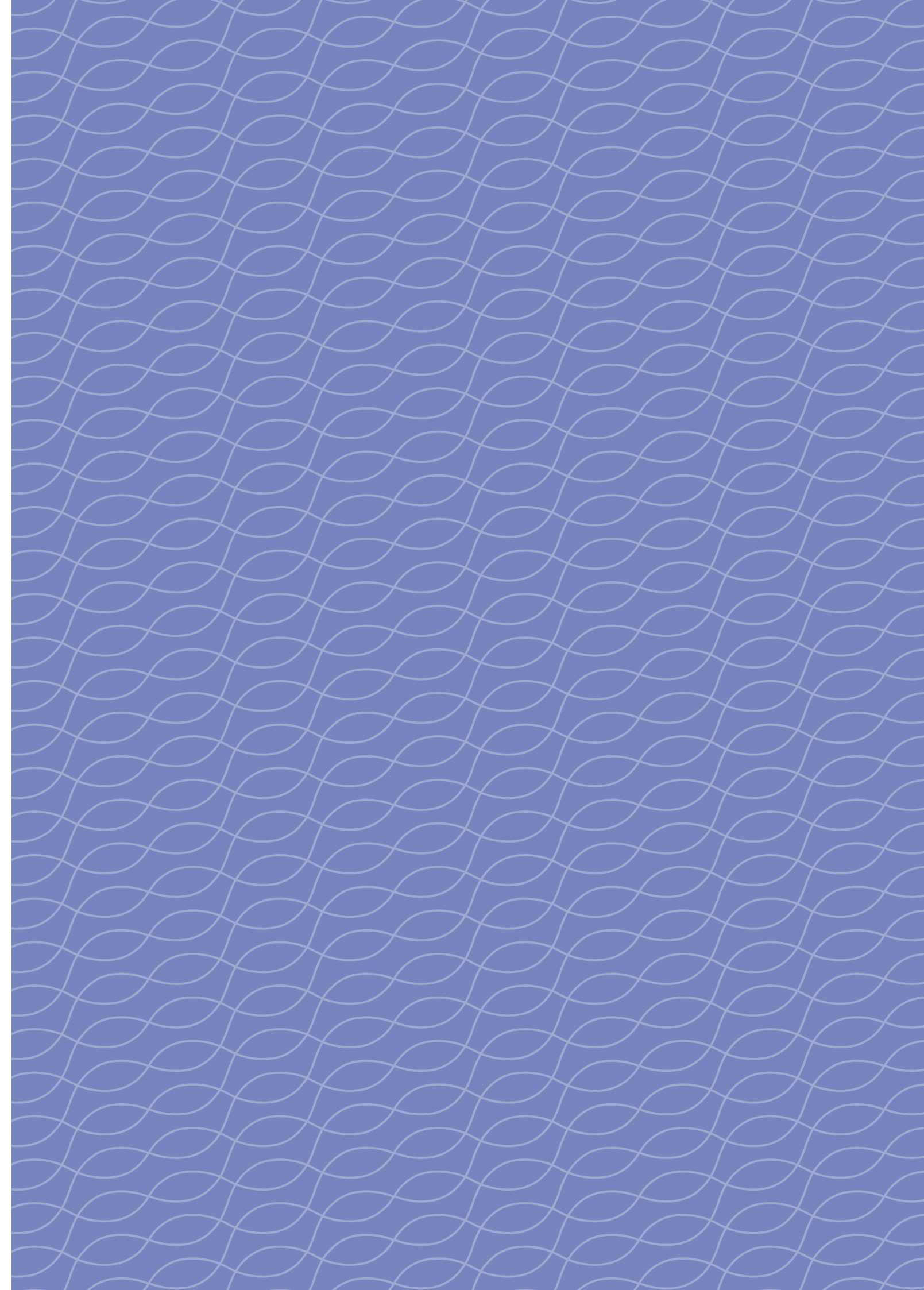
	Prel utfall	Prognos		Kalkyl	
	2017	2018	2019	2020	2021
Verksamhetsintäkter	168	166	166	173	178
Verksamhetskostnader	-673	-699	-725	-760	-795
Avskrivningar	-23	-24	-26	-28	-29
<b>Verksamhetens nettokostnader</b>	<b>-528</b>	<b>-557</b>	<b>-584</b>	<b>-615</b>	<b>-645</b>
Skatteintäkter	454	468	487	502	521
Generella statsbidrag o utjämning	92	96	100	117	130
Finansnetto	5	4	3	2	1
<b>Resultat före e.o. poster</b>	<b>24</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>7</b>
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>4,4</i>	<i>2,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>

Tabell 20 • Landstingens resultaträkning

Miljarder kronor

	Prel utfall	Prognos		Kalkyl	
	2017	2018	2019	2020	2021
Verksamhetsintäkter	57	63	62	65	67
Verksamhetskostnader	-346	-362	-375	-390	-405
Avskrivningar	-10	-11	-12	-12	-13
<b>Verksamhetens nettokostnader</b>	<b>-299</b>	<b>-311</b>	<b>-324</b>	<b>-338</b>	<b>-351</b>
Skatteintäkter	249	257	267	276	286
Generella statsbidrag o utjämning	54	57	61	69	73
Finansnetto	-1	-2	-3	-3	-4
<b>Resultat före e.o. poster</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
<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>

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.



# Ekonomirapporten, maj 2018

## Om kommunernas och landstingens ekonomi

Den svenska ekonomin närmar sig nu konjunkturrell balans från ett högkonjunkturläge, vilket innebär att sysselsättningen kan förväntas utvecklas svagare framöver. Därmed kan vi också förvänta oss en svagare utveckling av det reala skatteunderlaget.

Antalet unga och äldre i befolkningen ökar kraftigare framöver jämfört med antalet invånare i arbetsför ålder. Det förväntas leda till svårigheter vad gäller finansieringen av välfärdsuppdraget. Och även om finansieringsproblematiken får sin lösning kommer det att bli svårt att klara bemanningen. Det kommer därför vara viktigt att lyckas med rekrytering av ny kompetens och att behålla den befintliga. Samtidigt behövs nya effektivare sätt att jobba, bland annat genom digitalisering. Statens olika satsningar på att höja kvaliteten på olika områden är vällovliga men leder ofta fel.

Kommunerna har, totalt sett, ett starkt finansiellt utgångsläge, men tuffare tider väntar. En färsk enkät beskriver utsikter och växande utmaningar de kommande åren när det gäller att hantera en ökande befolkning och stora investeringsbehov.

Landstingen har ett sämre utgångsläge när det gäller att möta kommande utmaningar som också till stor del är kopplade till demografin. I ett temaavsnitt beskrivs hur den svenska hälso- och sjukvården kontinuerligt förändras vad gäller struktur, behandlingsmetoder och teknik.

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

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

ISBN 978-91-7585-541-7

ISSN 1653-0853

Beställ eller ladda ned på [webbutik.skl.se](http://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](http://www.skl.se)



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting