

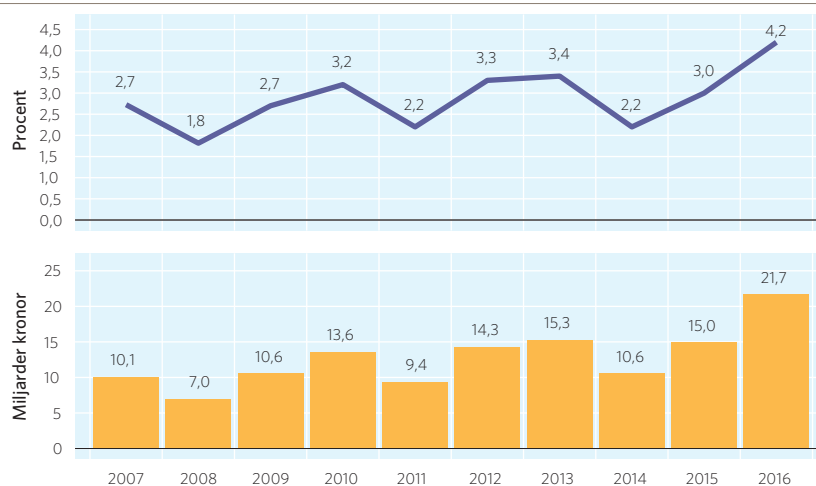
Kommunernas ekonomi

Kommunernas preliminära resultat för 2016 uppgår till 21,7 miljarder kronor, vilket är långt över sektorns tumregel för god ekonomisk hushållning. Endast nio kommuner redovisar ett negativt resultat. En stark utveckling av skatteunderlaget, extra statligt stöd och större reavinster än normalt bidrar till det goda resultatet. En sämre skatteunderlagsutveckling 2018–2020, i kombination med mycket snabbt växande behov, väntas ge svagare resultat och betydande effektiviseringsbehov. För att uppnå ett resultat på 1 procent av skatter och generella statsbidrag uppstår ett gap mellan kostnader och intäkter som uppgår till 24 miljarder år 2020, om inga åtgärder vidtas. Dessutom växlar kommunerna upp planerade investeringar till en ny nivå. Förskolor, skolor, infrastruktur och bostäder kommer att byggas på bred front.

Rekordresultat

Kommunerna visar enligt det preliminära bokslutet ett resultat på 21,7 miljarder kronor 2016. Resultatet motsvarar 4,2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Genomsnittet för åren 2007–2016 uppgår till 2,9 procent. Under tidsperioden ingår en hel del extra pengar i form av konjunkturstöd och återbetalningar från AFA Försäkring liksom skattehöjningar.

Diagram 20 • Kommunernas preliminära resultat före extraordinära poster 2007-2016
Miljarder kronor respektive procent av skatter och bidrag

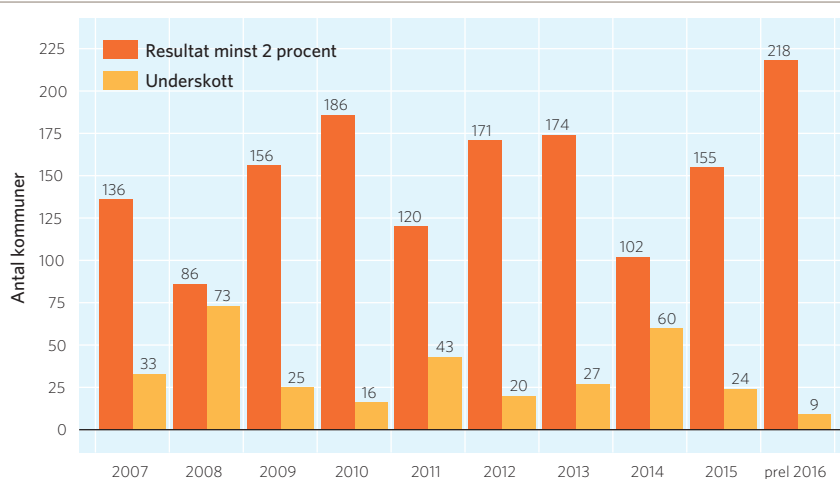


Källa: Statistiska centralbyrån.

Under de senaste tio åren har resultatet motsvarat 2,9 procent av skatter och generella statsbidrag.

Endast 9 kommuner redovisar ett negativt resultat 2016 medan 218 kommuner, eller 75 procent, ligger på minst 2 procent av skatter och bidrag.

Diagram 21 • Antal kommuner med negativt resultat samt med resultat som minst motsvarar 2 procent av skatter och bidrag
Procent av skatter och bidrag



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

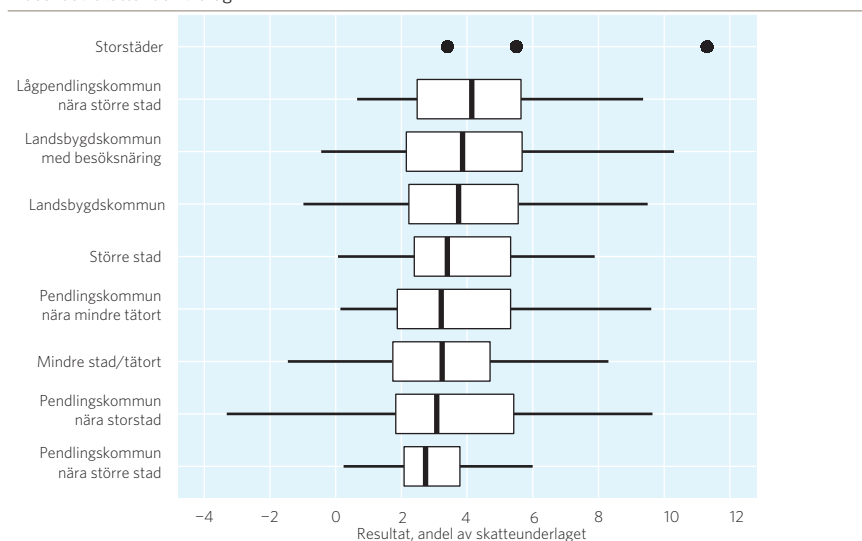
År 2016 hade 218 kommuner, eller 75 procent, av kommunerna ett resultat på minst 2 procent av skatter och generella statsbidrag och endast nio kommuner redovisar ett negativt resultat.

Boxplotdiagram

Boxplotdiagram används för att åskådliggöra spridningen. Boxen visar värdena för den mittersta hälften av kommunerna i respektive grupp. Strecket i boxen anger medianvärdet, den mittersta kommunen. Strecken som strålar ut från boxarna visar inom vilket spann som övriga kommuner finns. Ett streck kan som längst vara 1,5 box. De kommuner som ligger utanför strecket, extremvärden, har tagits bort.

Variationen är stor i alla kommungrupper men medianresultatet i varje grupp är någorlunda lika bortsett från storstäderna som ligger märkbart bättre till än övriga.

Diagram 22 • Kommunernas preliminära resultat före extraordinära poster 2016 som andel av skatter och bidrag, kommungrupper
Procent av skatter och bidrag



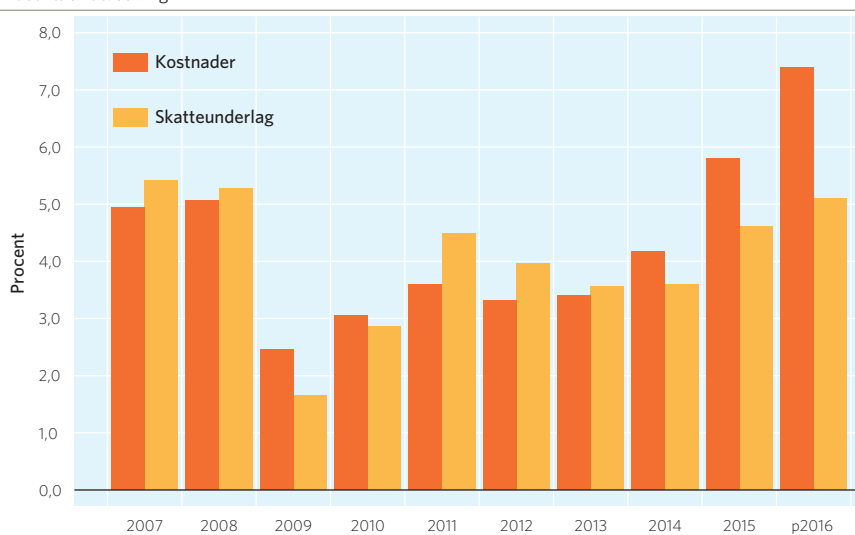
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Medianresultatet är bra i alla kommungrupper. Spridningen är påfallande stor inom de flesta av grupperna. Extremvärdet har tagits bort.

Stor ökning av kostnaderna, marginell förändring av skattesatserna

Verksamhetens kostnader ökade 2016 med 7,4 procent i löpande priser. En stor del av den ökningen beror på det stora antalet asylsökande och nyanlända. Det har också lett till rejäla tillskott från staten både i form av riktade och generella bidrag. Normalt är följsamheten mellan kostnads- och skatteunderlagsutveckling relativt god, det vill säga kostnaderna anpassas till de ekonomiska ramarna. För de senaste åren bryts mönstret i och med flyktingsituationen, men skillnaden har täckts av ökade statsbidrag.

Diagram 23 • Utveckling av underliggande skatteunderlag och kostnader
Procentuell utveckling



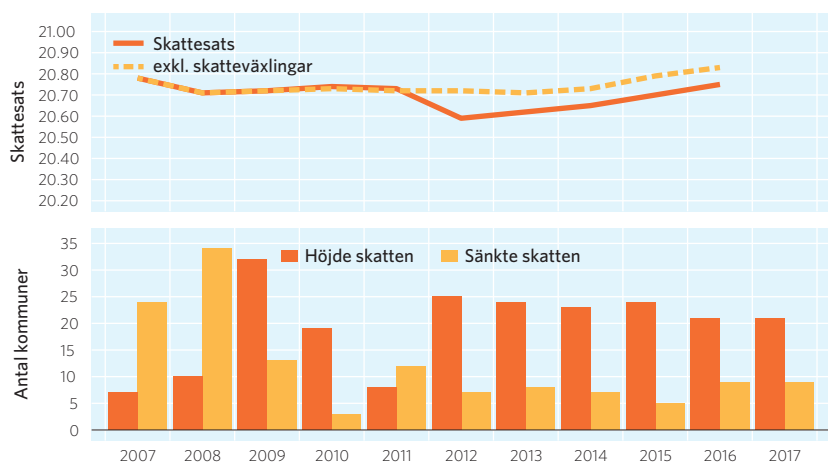
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting och Statistiska centralbyrån.

Kostnader och skatteunderlag följs åt relativt väl. För åren 2015 och 2016 ökar kostnaderna betydligt mer, men skillnaden minskar med statsbidrag.

Antalet kommuner som förändrat skattesatsen har varit stabilt de senaste åren med en dryg handfull som sänkt skatten och 20–25 som höjt. Medelskattesatsen har endast förändrats marginellt sedan 2007 (+5 öre exklusive skatteväxlingar). I enskilda kommuner har dock förändringarna varit stora. Vari-

ationen ligger mellan $\pm 1,70$ kr vilket motsvarar en förändring på ± 8 procent. För 2017 är skillnaden mellan högsta och lägsta totala skattesats, det vill säga inklusive landstingen, 6 kronor.

Diagram 24 • Medelskattesatsen samt antal kommuner som höjt och sänkt skatten
Procent och antal



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting och Statistiska centralbyrån.

De senaste åren är antalet skattehöjare liksom antalet skattesänkare ungefär lika många. Medelskattesatsen har endast förändrats marginellt.

Funktionshindrade tar en del av äldreomsorgens kostnader

Kostnaderna för insatser inom äldreomsorgen i kommunerna påverkas delvis av utvecklingen inom verksamheten för personer med funktionsnedsättning. Eftersom det inte finns någon åldersgräns för insatser inom LSS (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade), inklusive personlig assistans enligt SFB (socialförsäkringsbalken) som i huvudsak finansieras av staten, så ger en analys av bägge verksamheternas omfattning efter ålder en bättre grund för att titta på sambandet med de demografiska förändringarna.

Den snabbaste kostnadsökningstakten under perioden 2007–2015 finns inom verksamheten för personer med funktionsnedsättning över 65 år. Detta beror delvis på att åldersgränsen för personlig assistans togs bort 2001. Tidigare fick personer med assistans insatser enligt socialtjänstlagen efter att de fyllt 65 år. Kostnaderna för LSS-insatser för 65+ har ökat med 112 procent sedan 2007.

Kostnadsutveckling och demografi

Kostnadsutvecklingen kan relateras till befolkningsutvecklingen i de åldersgrupper som verksamheterna vänder sig till. För äldreomsorgen kan en åldersviktning göras med utgångspunkt från befintlig statistik.

Kostnaderna för äldreomsorg inklusive insatser enligt LSS för personer över 65 år har ökat i något långsammare takt än det demografiskt beräknade behovet åren 2007–2015, men betydligt mer än vad som framgår av kostnadsuppgifterna för äldreomsorg. I genomsnitt har det demografiska behovet ökat med 0,1 procentenheter mer per år än kostnaderna för perioden.

På samma sätt kan kostnaderna för insatser för personer med funktionsnedsättning 0–64 år relateras till befolkningsutvecklingen. För denna grupp finns dock ingen viktning efter behoven i olika åldrar. Kostnadsutvecklingen följer inte den demografiska utvecklingen i åldersgruppen 0–64 år. I genomsnitt har kostnaderna åren 2007–2015 ökat med 1,8 procentenheter mer per år än antal personer i åldersgruppen 0–64 år. Uppenbarligen påverkas kostnaderna av andra faktorer än utvecklingen av antalet invånare. Både andelen

personer i befolkningen som får insatser enligt LSS, liksom antalet timmar för de som får personlig assistans, har ökat.

Ökad kostnadsövervärtning från den statliga personliga assistansen

Under 2016 minskade antalet personer som har personlig assistans beslutade av Försäkringskassan med cirka 500 personer. Det är en konsekvens av ett antal prejudicerande domar under de senaste åren som begränsar de antal timmar som beräknas för grundläggande behov och som avgör vilken huvudman som är ansvarig för biståndsbedömning och huvudsaklig finansiering. Vi har i vår enkät frågat kommunerna om de gjort uppföljningar av kostnadsövervärtningen. Av de 46 kommuner som gjort en uppföljning (motsvarar 15 procent av befolkningen) uppgår övervärtningen till cirka 75 miljoner kronor för 100 personer som tidigare haft statlig assistansersättning. Baserat på denna siffra indikeras alltså att kostnadsövervärtningen är i storleksordningen en halv miljard för riket.

SKL:s uppfattning är att staten bör ta över som huvudman för all personlig assistans. Det skulle ge kommunerna bättre planeringsförutsättningar och ge större rättssäkerhet för de assistansberättigade.

Flyktingersättningar 2016

År 2016 betalade Migrationsverket ut knappt 33 miljarder kronor till kommunerna för insatser till asylsökande och för mottagande av flyktingar med uppehållstillstånd. En del av beloppet avser insatser som gjordes innan 2016, samtidigt som en betydande del av insatserna som gjordes 2016 ännu inte ersatts. Systemet för att ansöka om ersättning har varit krångligt. Riksrevisionen konstaterar i en rapport att hanteringen av ansökningarna sysselsatte ungefär 620 årsarbetskrafter, varav 490 i kommunerna.¹¹ Ändå fick inte kommunerna sin ersättning inom föreskriven tid. Migrationsverket tog delvis till sig av kritiken kring den långsamma handläggningen av ersättningarna, och genomförde en särskild utbetalning på cirka 3 miljarder strax innan årsskiftet. Migrationsverkets skuld till kommunerna ökade trots detta från 6 till 13 miljarder under 2016. Kommunerna uppger i vår enkät att skulden under första kvartalet i år minskat med omkring 20 procent.

Med utgångspunkt i redan utbetalda ersättningar och skuldens förändring uppgår statens ersättning till kommunerna för utförd verksamhet 2016 till 40 miljarder kronor. Till detta kan också läggas 7,5 av de så kallade ”flyktingmiljarderna” som fördelades till kommunerna under 2016. Även om bidraget var

Jönköpings kommun och utvecklingen av assistansen

I Jönköpings kommun har man följt upp utvecklingen av assistansen de senaste fem åren. Sedan 2012 har 98 ärenden avslutats av Försäkringskassan. 58 av dessa har fått fortsatt personlig assistans enligt LSS men övriga har i de flesta fall fått andra insatser från kommunen. Av de personer som sedan 2012 har fått avslag på sin assistans har 13 personer fått beslut om bostad med särskild service enligt LSS istället, 7 personer har fått beslut om boendestöd och 3 personer beslut om hemtjänst. Kommunens årliga kostnader har 2016 ökat med 37,8 miljoner kronor till följd av omprövningar av beslut av Försäkringskassan sedan 2012. Statens kostnader för assistans i kommunen har minskat med cirka 25 miljoner kronor under samma tid. Att kommunernas kostnader ökat mer beror på att de fått andra och i många fall mer omfattande insatser av kommunen.

Tabell 12 • Utbetalda flyktingersättningar 2016

Miljarder kronor och procent

Ersättningar för asylsökande	20,4	63 %
<i>därav förskola/skola</i>	2,0	6 %
<i>därav boende ensamkommande barn</i>	16,1	49 %
<i>därav utredning/god man mm ensamk. barn</i>	1,8	5 %
<i>därav övrigt</i>	0,6	2 %
Ersättningar kommunmottagna flyktingar	12,2	37 %
<i>därav boende mm ensamkommande barn</i>	6,1	19 %
<i>därav ekonomiskt bistånd</i>	0,3	1 %
<i>därav schablon mottagande mm</i>	5,5	17 %
<i>därav övrigt</i>	0,3	1 %
Totalt kommun asyl + flykting	32,6	100 %

Källa: Migrationsverket.

11. Kommunersättningar för migration och integration RiR 2017:10 – ett ogenomtänkt system, Riksrevisionen 2017.

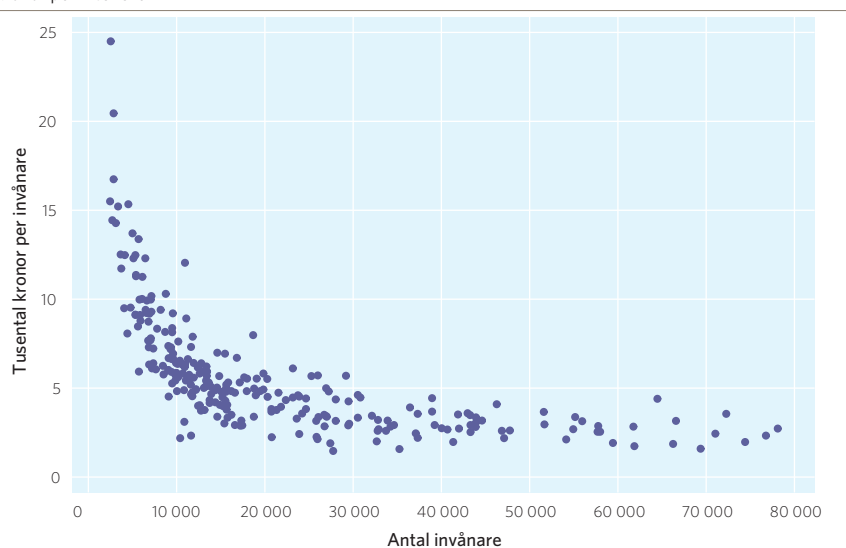
generellt motiverades bidraget av de direkta och indirekta kostnader som kommunerna fått i och med det stora asyl- och flyktningmottagandet.

De 33 miljarderna som betalades ut i kommunersättning 2016 fördelade sig enligt tabell 12 på sidan 39.

Ersättningarna för ensamkommande barn utgör nästan 75 procent av de totalt utbetalda ersättningarna. Fördelningen av de ensamkommande barnen mellan kommunerna har gjorts utifrån Migrationsverkets anvisningsmodell. Den tilldelar befolkningsmässigt små kommuner en proportionellt sett betydligt större andel barn och därför har dessa kommuner fått klart störst ersättningar under 2016. Många barn har även anvisats till kommuner av så kallade anknätningskäl, vilket inneburit att kommuner med stora asylboenden fått många anvisningar. Dessa är ofta befolkningsmässigt små landsbygdskommuner. Eftersom ersättningarna för ensamkommande barn utgör en så dominerande andel av ersättningarna är det också de mindre kommunerna som fått klart störst ersättningar under 2016, som mest över 20 000 kronor per invånare.

Diagram 25 • Kommunstorlek och ersättning i kronor per invånare

Kronor per invånare



Det är tydligt att det är små kommuner som fått störst flyktingersättningar i kronor per invånare. Kommuner större än 80 000 invånare är inte med i diagrammet.

Källa: Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

Även under 2017 kommer kostnaderna för asyl- och flyktningmottagandet att vara fortsatt stora. Merparten av kostnaderna för de många ensamkommande barn som kom under hösten 2015 kommer att finnas kvar under 2017. Regeringen dämpar dock statens kostnader genom att dra ner ersättningarna till kommunerna för ensamkommande barn vid halvårsskiftet 2017, se *Ekonomirapporten, oktober 2016*. Det är svårt att bedöma vilken möjlighet kommunerna har att anpassa verksamheten efter ersättningarna, särskilt på kort sikt. Men det är ändå sannolikt att kostnaderna inte kan sänkas i samma takt som ersättningarna. Vi räknar med att kommunernas merkostnader sammantaget blir cirka 2 miljarder kronor för år 2017 och 2018, till följd av de nya ersättningarna.

På längre sikt, när ersättningarna enligt det nuvarande systemet fasats ut bedömer Migrationsverket att statens kostnadsbesparing blir runt 45 procent. I denna upplaga av *Ekonomirapporten* bedömer vi att ersättningarna för ensamkommande barn, på grund av färre barn och lägre ersättningar, min-

skar med 25 procent 2017 och med ytterligare 50 procent 2018. Det innebär minskade intäkter på över 20 miljarder på två år.

Varför så bråttom? Statens myndigheter hänger ju inte med

Staten har ansvaret för flyktingmottagandet. Den 1 mars 2017 fattade riksdagen beslut om att införa tillståndsplikt för verksamheter som kommunerna överlämnar på entreprenad genom avtal till enskild. Även omstrukturering av HVB till stödboende kräver tillstånd. Datum för ikraftträdandet fastslogs till den 15 april 2017.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har under en längre tid haft långa kötider för beslut om tillstånd. I dagsläget tar det tio månader innan IVO börjar handlägga en tillståndsansökan. Den 1 juli 2017 förändras, som vi berättat om ovan, den statliga ersättningsmodellen för mottagande av ensamkommande barn, bland annat sänks ersättningen kraftigt. En kommun som avser att öppna stödboende efter den 15 april, för att hinna få igång verksamheten till den 1 juli när ersättningssystemet ändras, kan bara driva verksamheten i egen regi. För både en privat aktör som driver verksamheten på uppdrag av kommunen eller enskilt företag krävs tillstånd för att starta verksamheten. Kommunerna riskerar därför att tvingas ha kvar barnen på mer kostsamma HVB-placeringar. I underlaget för det nya ersättningssystemet hade regeringen räknat med att drygt 30 procent av barnen skulle placeras i stödboenden, något som är omöjligt att uppnå med de nya tillståndsreglerna och IVO:s handläggningstider.

Just nu är kommunerna inne i en intensiv omflyttning av barnen, som initierats av det förändrade ersättningssystemet, samtidigt som IVO har oerhört långa väntetider för tillstånd. Därför hade det varit förnuftigare att vänta med ikraftträdandet tills det nya ersättningssystemet trätt i kraft, kommunerna genomfört omplaceringarna och IVO fått möjlighet att förbereda sig och hunnit korta kötiden.

Investeringarna ökar och kostar

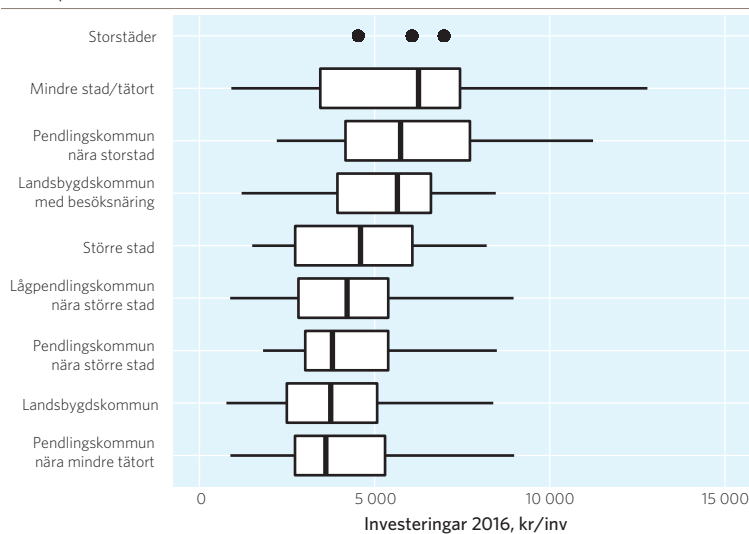
Kommunkoncernernas sammantagna investeringsvolym har ökat under en längre tid. I kommunkoncernerna ökade de från 72 miljarder år 2007 till 105 miljarder kronor år 2015 i löpande priser. Det är en ökning med 45 procent jämfört med 2007. I de kommunala budgeterna planeras för en klart högre investeringsnivå de kommande åren.

De kommunala bolagen svarar för den större delen av kommunernas investeringar. Investeringsnivån kommer troligen att fortsätta att öka under de kommande åren. Det beror framförallt på att Sveriges befolkning ökar snabbt samtidigt som urbaniseringen fortsätter. Ett annat skäl är att många bostäder och verksamhetsfastigheter byggdes under 1960- och 1970-talen och de behöver nu renoveras eller ersättas. En ökad investeringsvolym innebär ökade driftkostnader som kommer att ta allt större utrymme i kommunens driftbudget.

Kommunernas investeringar år 2016 (exklusive bolagen) uppgår till 53 miljarder kronor. Det är ökning med 8 procent jämfört med 2015.

De kommande åren väntas investeringarna öka kraftigt enligt budget och plan. Investeringsutgifterna kommer dock aldrig upp till de budgeterade nivåerna. Tre anledningar till att utfallet blir lägre än budgeterat är att det finns en "maxgräns" för vad den egna organisationen klarar av, detaljplaner

Diagram 26 • Kommunernas investeringsutgifter 2016 (exklusive bolag)
Kronor per invånare



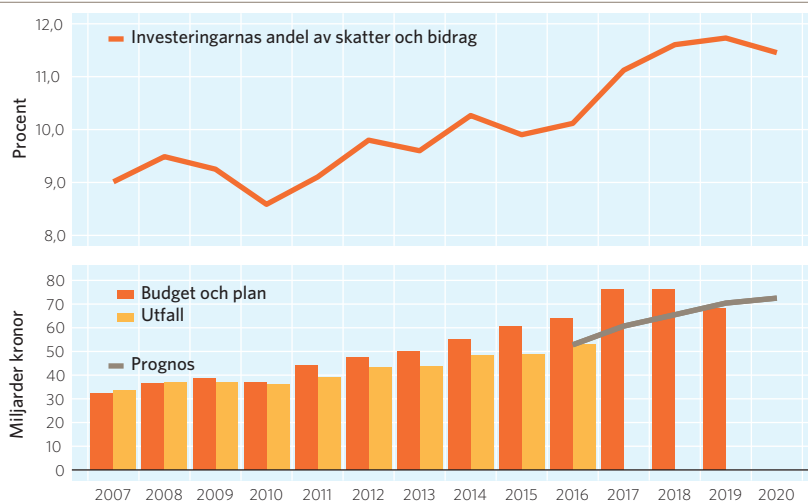
De genomsnittliga investeringarna uppgår till 5 300 kronor per invånare.

Anm. Se även faktarutan om boxplotdiagram på sidan 36.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

överklagas ofta och det är brist på entreprenörer. I kalkylen är investeringarna reducerade något mer än historiskt mönster, vilket framgår av diagram 27.

Diagram 27 • Kommunernas investeringar och avskrivningar (exklusive bolag) samt prognos
Miljarder kronor samt andel i procent av skatter och bidrag



Kommunernas investeringsplaner är grunden i den framtida bedömningen. Enligt dessa kommer investeringarna öka och enligt vår bedömning uppgå till 72 miljarder kronor 2020.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

De framtida driftskostnaderna som blir följderna av gjorda investeringar innebär stora åtaganden. Vid beslut om investeringar bör alltid de driftsekonomiska konsekvenserna framgå. Driftskostnader såsom underhåll, el, värme, vatten och personal är ofta kostnadskrävande, och underskattas oftare än kostnaderna för avskrivningar och ränta. Beredskap för betydligt högre räntor är också viktigt vid kalkylering av investeringar.

Kommunernas investeringar kan likviditetsmässigt finansieras genom avskrivningar, positiva resultat, avsättningar eller genom extern upplåning. Försäljning av anläggningstillgångar är också ett sätt att delfinansiera investeringar i kommunsektorn. Utförsäljning av framför allt bostäder från allmännyttans bestånd har under de senaste åren genererat stora positiva kassaflöden.

Lokalinvesteringar får stor påverkan på driftkostnaderna i Kungsbacka kommun

Kungsbacka är en kommun som växer. I dag är befolkningen drygt 80 000, den har sedan 1970 ökat med 45 000 invånare, vilket är cirka 1 000 invånare per år. Som mest ökade befolkningen med nästan 2 500 per år under mitten på 1970-talet. Nu ligger ökningen runt 1 000 per år.

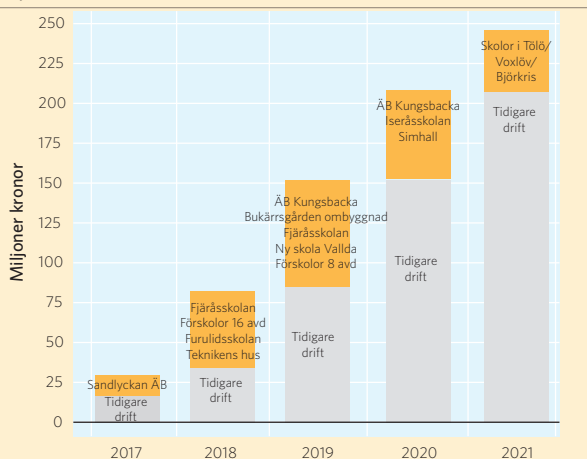
En stor befolkningsökning kräver nya lokalytor och lokalkostnaderna tar en allt större del av kommunens nettokostnader. Problemet är att de tränger undan annan verksamhet.

En pedagogisk utmaning att förstå lokalinvesteringarnas påverkan på övriga kostnader

Kungsbacka har en relativt liten låneskuld och har inga problem att låna till investeringar och idag är varken räntekostnaden eller möjligheten att låna ett problem. Det är viktigt att förstå att kostnaden för nya lokaler inte bara består av utökad upplåning utan också av avskrivningar, värme, lokalvård och underhåll. För att åskådliggöra hur lokalinvesteringarna påverkar ekonomin fokuserar vi på hur stor hyran blir för en lokal. Genom att använda hyran istället för investeringen som ett underlag för beslut jämförs inhyrda lokaler med egenproducerade.

Diagram 28 • Årlig och ackumulerad hyresökning 2017–2021

Miljoner



Källa: Kungsbacka kommun.

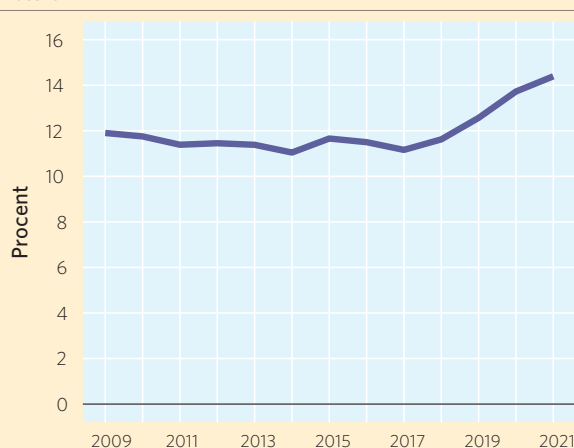
Så här mycket kostar de olika lokalinvesteringarna

Diagram 28 visar vilka objekt som finns med i planeringen och hur mycket den årliga hyreskostnaden blir. Beloppen är en så kallad varmhyra inklusive städning. 2021 har de årliga driftkostnaderna i form av hyra ökat med 250 miljoner om året. Hyreskostnaderna i Kungsbacka 2016 var cirka 500 miljoner.

Ett annat sätt att beskriva utträngningen av annan verksamhet är att relatera hyrorna till skatter och generella statsbidrag. Planerade lokalinvesteringar fram till 2021 innebär att hyrorna ökar från 12 till 14 procent.

Diagram 29 • Hyrnas andel av skatter och generella statsbidrag

Procent



Källa: Kungsbacka kommun.

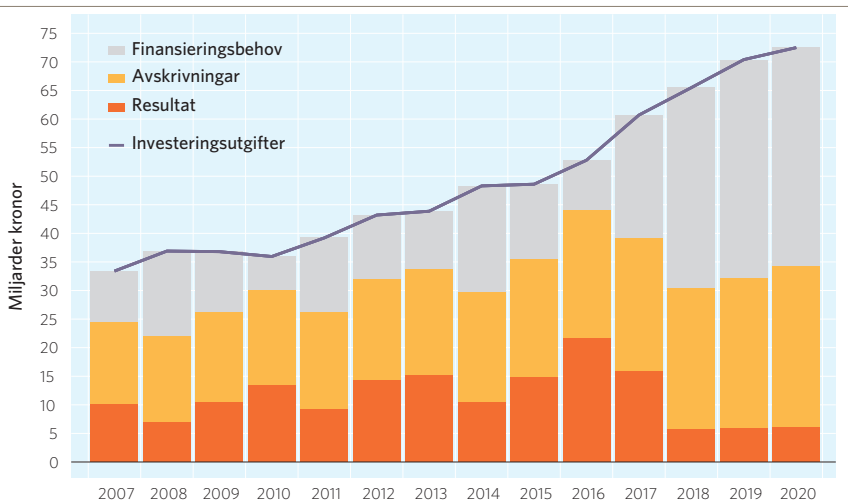
Vårt syfte med att tänka hyror istället för investering

När vi visar kostnaden i form av hur de påverkar driftbudgeten blir medvetenheten större och vi ser att vi måste tänka nytt. Hur kan vi vara flexibla i användningen av våra lokalytor och hur ska vi hitta sätt att använda lokalerna till mer än vad det var tänkt från början? Vi vill bort från att lägga pengar på ”stål och betong” till att ha pengar till verksamhetens övriga kostnader.

Gunilla Josefsson, ekonomichef, Kungsbacka kommun.

Diagram 30 • Investeringsutgifter och finansiellt utrymme

Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting och Statistiska centralbyrån.

Med högre investeringsnivåer ökar finansieringsbehovet utöver årets resultat, avskrivningar och avsättningar. Finansieringsbehovet kan täckas genom egna medel, försäljning av tillgångar eller ökad upplåning.

Finansieringsbehoven kan i vissa kommuner täckas av reavinster vid exploatering, men exploateringsverksamheten ser väldigt olika ut i kommunerna, i vissa kommuner är det ett nettotillskott i andra tvärtom.

Stora investeringar i skolor, infrastruktur och bostäder

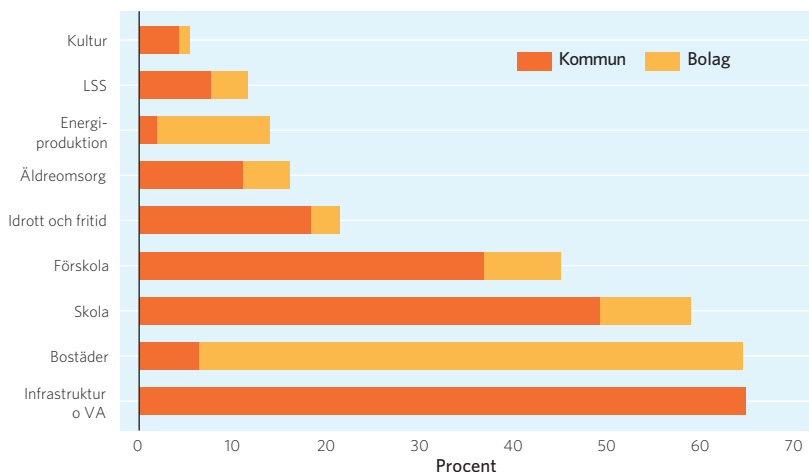
I en enkät har 233 kommuner svarat på frågor om investeringar åren 2016–2020. Frågorna är av bedömningskaraktär och ska inte ses som exakta svar, men de ger en tydlig bild om vad som är på gång.

I diagram 31 framgår andelen kommuner som räknar med stora investeringar inom olika områden, uppdelat på kommun och bolag. Det är ett genomsnitt för åren 2016 och 2017.

De verksamheter som har de högsta andelarna är infrastruktur, skola och förskola. För de kommunala bolagen är den högsta andelen för bostäder.

Vad gäller kommungrupper är det lågpendlingskommuner nära större stad och mindre stad/tätort som har störst andel som ska investera mycket. För skolan är det storstäder och pendlingskommun nära storstad. Infrastruktur och VA byggs mest i landsbygdskommun med besöksnäring och pendlingskommun nära storstad.

Diagram 31 • Andel kommuner som har angett stora investeringar i kommun respektive bolag
Andel i genomsnitt 2016-2017

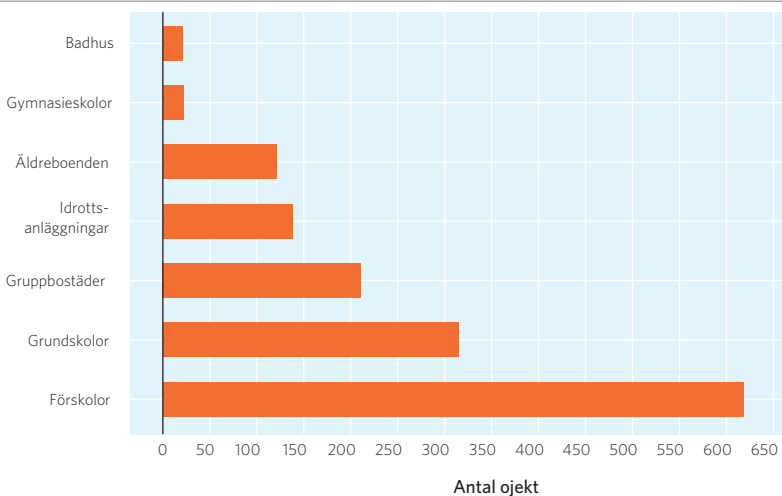


En stor andel av kommunerna anger infrastruktur (65 %), skola (49 %) och förskola (37 %). Även Idrotts- och fritidsanläggningar ligger högt (18 %). För bolagens del sticker bostäder ut (58 %).

SKL:s enkät besvarades av 233 kommuner av 290, vilket motsvarar 85 procent av befolkningen.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

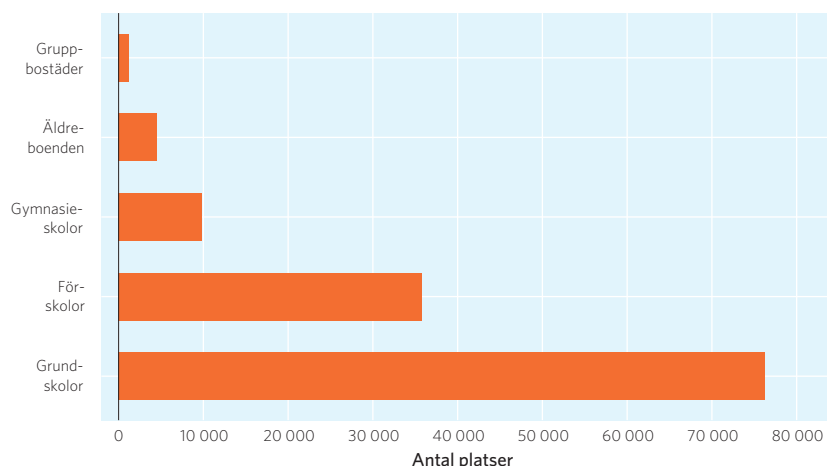
Diagram 32 • Antal planerade investeringsobjekt inom olika verksamheter
Antal objekt 2017-2020



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Det planeras att byggas mycket de kommande fyra åren, enligt SKL:s enkät. Inte minst många förskolor och grundskolor.

Diagram 33 • Antal planerade platser för investeringsobjekt inom olika verksamheter
Antal platser 2017-2020



Det kommer att utökas med många platser inom främst förskolan och grundskolan.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

I diagram 32 framgår att det finns planer på att bygga en stor mängd skolor och förskolor de närmaste åren, vilket beror på en kraftig ökning av antalet barn och unga.

Ett annat sätt att beskriva investeringarna är antal platser inom respektive verksamhet där detta är relevant. Det är fortfarande grundskolor och förskolor i topp, särskilt inom grundskolan krävs ökat antal platser (diagram 33). Med hänsyn tagen till befolkningen är det flest platser i storstäder och pendlingskommun nära storstad.

Låneskulden ökar liksom risken

Vid utgången av 2015 var låneskulden 502 miljarder kronor i kommunkoncernerna, en ökning med 7 procent jämfört med året innan. Sedan 2012 har låneskulden ökat med 21 procent.

Det är främst i större städer som låneskulden är hög och har ökat, både per invånare och totalt. Många större kommuner har signalerat att de har ett behov av extern finansiering för de stora välfärdsinvesteringar som de nu genomför eller planerar att genomföra.

Enligt Kommuninvest var den genomsnittliga kapitalbindningen 2,5 år vid årsskiftet 2016/2017, och en tredjedel av skulden förfaller inom 12 månader. Låneskuldens korta kapitalbindningstid innebär att stora belopp behöver refinansieras varje år. Om detta beteende fortsätter kommer det årliga upplåningsbehovet att öka i takt med att låneskulden ökar.

I takt med att tidigare upplåning med högre ränta ersatts med lån till lägre ränta har genomsnittsräntan för kommunernas låneskuld pressats nedåt. Den var 1,57 procent vid årsskiftet 2016/2017.

Om det skulle bli en ny kris på finansmarknaderna kan likviditeten försämrast och refinansieringskostnaderna stiga snabbt. Med en lånestock på 500 miljarder kronor, skulle en höjning av den genomsnittliga låneräntan med exempelvis 1 procentenhet innebära 5 miljarder i ökade kostnader vilket motsvarar 17 öre på skatten 2020. Genom sin relativt korta kapital- och räntebinding har kommunsektorn gynnats av de senaste årens sjunkande räntor. Med en ökad skuldsättning bör kommunerna utifrån ett riskperspektiv överväga att förlänga kapitalbindningstiden på lånen.

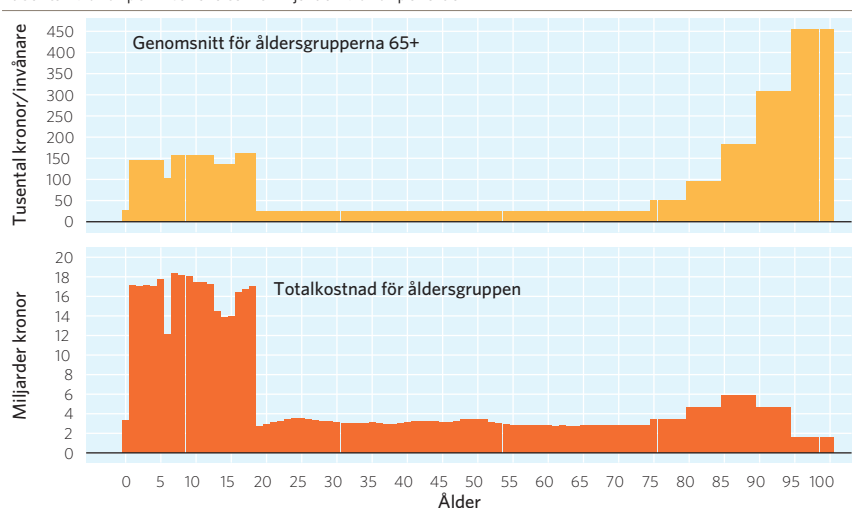
Kommunernas ekonomi de närmaste åren

Demografin fortsätter att pressa på

Kommunernas kostnader varierar mellan olika åldersgrupper. När kostnaderna fördelas på alla invånare i en åldersgrupp blir kostnaden för barn och ungdomar upp till 18 år i genomsnitt 140 000 kronor per invånare, för personer i yrkesverksam ålder 25 000 och för personer över 65 år 170 000. För de äldre ökar kostnaden kraftigt med stigande ålder och uppgår för de allra äldsta till 450 000 kronor per invånare. Se diagram 34.

Diagram 34 • Genomsnittlig och total kostnad per invånare 2015 i olika åldrar

Tusental kronor per invånare samt miljarder kronor per ålder



Mätt i kronor per invånare är det unga och gamla som kostar mest.

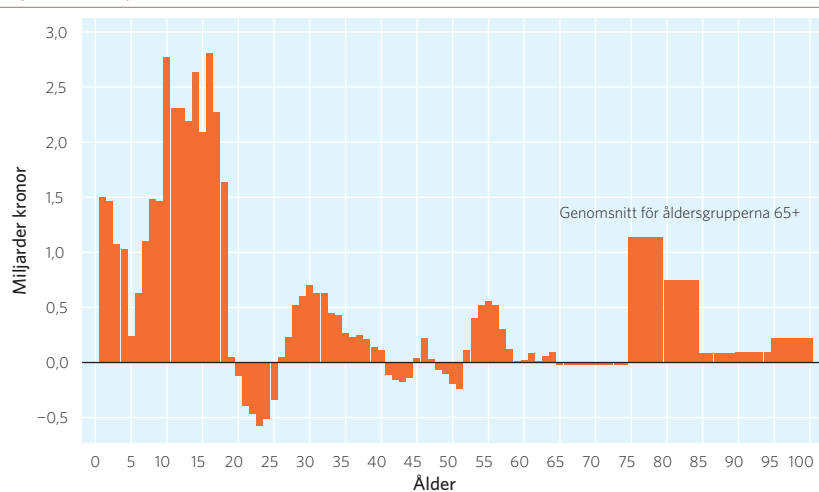
0-18-åringarna kostar i genomsnitt nästan 16 miljarder kronor per årskull medan 65+ kostar 3,5 miljarder per årskull.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Men de olika åldersgrupperna är olika stora, varför det också är intressant att titta på totalkostnaderna per åldersgrupp. Då blir bilden en annan. De allra äldsta, med högst genomsnittskostnad, är inte den grupp som har de största totalkostnaderna. Skälet är att antalet personer i de äldsta åldrarna är betydligt färre än i yngre åldrar. De största totalkostnaderna är bland unga, som kostar mycket per invånare och som är många i antal.

Diagram 35 • Totalkostnadsförändring mellan 2015 och 2020 för olika åldrar

Miljarder kronor per ålder



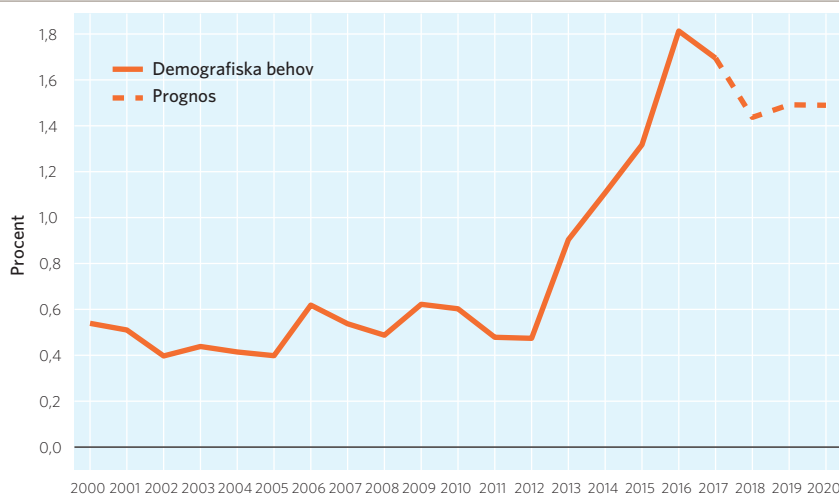
De största kostnadsökningarna är inom grund- och gymnasieskolan, men även gruppen 75-85 år ökar snabbt.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Vad händer fram till år 2020? För de flesta av åldrarna ökar totalkostnaderna, för några få minskar de. De största kostnadsökningarna är inom grund- och gymnasieskolan, men även gruppen 75–85 år ökar snabbt (diagram 35).

Under de senaste åren har demografins betydelse för kostnadsutvecklingen ökat markant. Detta har satt en rejäl press på verksamheterna vilket kommer att fortsätta en bra bit efter 2020. Fram till 2020 skulle kostnaderna i fasta priser totalt sett vara 48 miljarder högre än 2015 förutsatt att de ökar exakt i takt med befolkningens utveckling (diagram 36).

Diagram 36 ■ Beräknade demografiska behov åren 2000-2020
Årlig procentuell utveckling

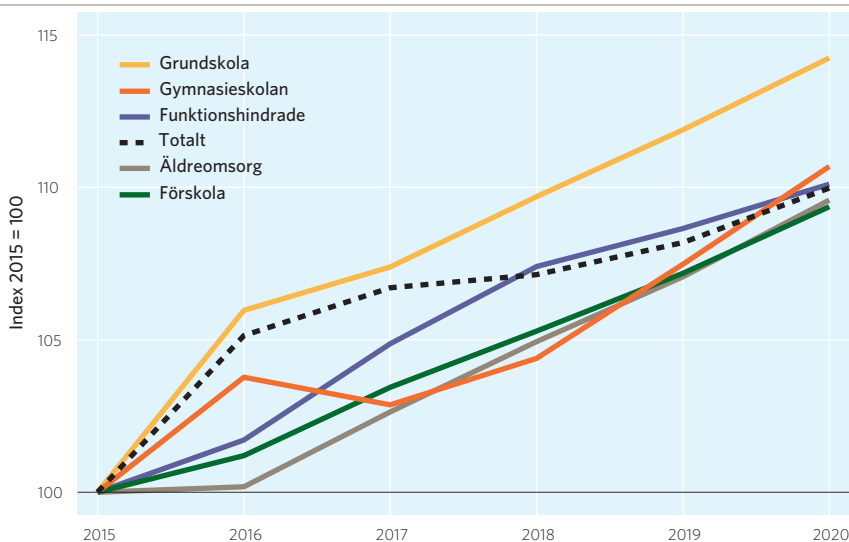


De demografiska behoven har skiftat upp rejält de senaste åren. Vid en demografisk framskrivning används olika "prislappar" för olika åldersgrupper som skrivs fram med befolkningsprognosen.

Källa: Statistiska centralbyrån 2017-04-12 och Sveriges Kommuner och Landsting.

I diagram 37 visas den totala utvecklingen av volymen uppdelad på de stora verksamheterna. Det diagrammet visar är inte bara demografi utan även reformer och kostnader för icke folkbokförda.

Diagram 37 ■ Totala volymförändringar för olika verksamheter 2015-2020
Index 2015=100



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Beräkningar för åren 2017–2020

Ovanligt snabb utveckling av kostnader och intäkter

Enligt vår bedömning dämpas utvecklingen av skatteunderlaget 2017 för att därefter fortsätta avta fram till 2020. Generella statsbidrag förstärker intäkterna 2017 med 7,7 miljarder kronor. För åren därefter ingår de aviserade statsbidragen i kalkylen.

Kostnaderna har ökat unikt mycket under de senaste två åren, främst 2016, beroende på flyktingsituationen. Men det gäller även intäktssidan i form av riktade statsbidrag. Vi räknar med att statsbidragen för flyktingar motsvaras av lika stora kostnader. Ett undantag är dock att den kommande sänkningen av ersättningsschablonerna för ensamkommande barn från den 1 juli inte beräknas motsvaras av en lika stor sänkning av kostnaderna. Fördröjningen i kostnadsanpassningen beräknas kosta kommunerna cirka 2 miljarder kronor sammantaget 2017 och 2018. Kostnadsökningen utöver demografiska behov minskar rejält 2017 och 2018 och fortsätter i låg takt åren därefter. Anledningen är att både tillskott och kostnader relaterade till flyktingar fasas ut.

Tabell 13 • Nyckeltal för kommunernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2016	2017	2018	2019	2020
Medelskattesats, nivå i % (exkl. Gotland)*	20,68	20,69	20,74	21,23	21,67
Skatteintäkter o generella statsbidrag, LP	6,3	4,6	3,4	5,7	5,5
Skatteintäkter o generella statsbidrag, FP	3,5	1,4	0,4	2,4	2,4
Verksamhetens kostnader**, LP	7,4	4,5	3,6	4,3	4,8
Verksamhetens kostnader**, FP	5,0	1,5	0,4	1,0	1,6
Implicit prisindex (PKV) ^o	2,7	3,1	3,1	3,2	3,1

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

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

**Kostnader för egentlig verksamhet exklusive bistånd.

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

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

För åren 2019 och 2020 utgår vi från att staten räknar upp de generella statsbidragen Realt med 2 procent per år. Det betyder 3,9 miljarder 2019 samt 7,8 miljarder år 2020. För att nå ett resultat på 1 procent av skatteintäkter och statsbidrag krävs åtgärder på 24 miljarder kronor 2020 (då ingår de uppräknade statsbidragen). Det motsvarar en skattehöjning på 98 öre.

Tabell 14 • Skatteintäkter och generella statsbidrag, nivå samt kalkylerat tillskott

Miljarder kronor

	Prognos		Kalkyl	
	2017	2018	2019	2020
Skatter o generella statsbidrag	545,7	564,4	596,6	629,4
varav uppräknade statsbidrag			3,9	7,8
varav höjd skatt		1,1	12,7	23,7

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats kapitel 2. *Samhällsekonomin*. Vi utgår också från att regeringens *Vårändringsbudget för 2017* och *2017 års ekonomiska vårproposition* genomförs, liksom att det aviserade permanenta tillskottet till kommuner och landsting på 10 miljarder årligen från 2017 finns kvar. Åren 2019–2020 antas de generella statsbidragen öka Realt med 2 procent årligen. Det kräver nya beslut av riksdagen men bedöms som sannolikt mot bakgrund av de utmaningar kommunsektorn står inför och den positiva utvecklingen av statens finanser.

För åren 2017 och 2018 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. Beräkningarna för åren 2019–2020 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnaderna ökar i takt med demografi och historisk trend, men även att effekterna av de statliga ersättningarna för flyktingmottagandet fasas ut. Samtliga år antas samma löneutveckling för de anställda i kommuner som för den övriga arbetsmarknaden.

Tabell 15 • Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring

Bidrag i procentenheter, fasta priser

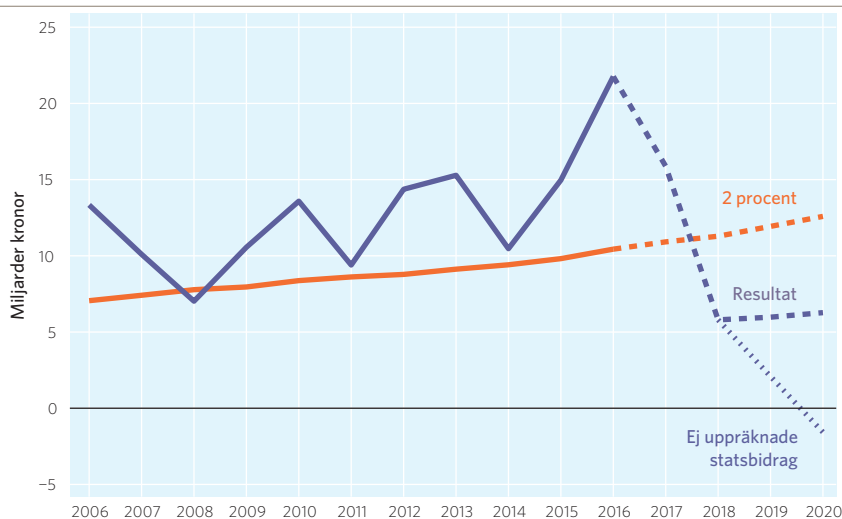
	Utfall			Prognos		Kalkyl
	05-08	09-12	13-16	2017	2018	2019-2020
Demografiska behov	0,5	0,5	1,2	1,6	1,4	1,5
Övrigt	1,1	0,6	1,5	-0,1	-0,9	-0,1
Total volymförändring	1,6	1,1	2,7	1,5	0,4	1,4

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Demografin ligger på en hög nivå under hela perioden. Utfasningen av flykting-situationen ger en låg total volymförändring 2017 och 2018.

Diagram 38 • Kommunernas resultat

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

I kalkylerna målsätter vi resultatet till 1 procent av skatter och bidrag åren 2019 och 2020. Staten förväntas höja statsbidragen med 2 procent per år reallt, vilket ger 8 miljarder kronor år 2020.

Kommunerna har en tuff tid framför sig både vad gäller verksamhet och ekonomi. Det ställer stora krav på intern styrning och även på samverkan med exempelvis landstinget vad gäller äldre personer med omsorg och sjukvård. För att klara utmaningarna krävs långsiktigt hållbara planeringsförutsättningar från staten och tydliga spelregler som inte hämmar möjligheterna för effektiviseringar. Läs mer om det i kapitel 6 *ökat fokus på effektivisering är nödvändigt*.

