

Covid-19 och den kommunala låneskulden

– en ögonblicksbild



KOMMUNINVEST

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Bakgrund	3
Låneskuld och investeringar över tid	4
Kommunala bolag	7
Energibolag	7
Bostads- och fastighetsbolag	7
Övriga kommunala bolag	7
Kommunernas finansiella ställning	8
Kostnader och intäkter	8
Statliga stödpaket och förändrade prognoser	8
Andra faktorer som kommer påverka resultaten	9
Behovet av likviditet	10
Scenario för kommunsektorns låneskuld	11
Slutsatser	12
Referenser	13

Bakgrund

Kommuninvests prognos över den kommunala låneskulden för 2020 gjordes långt innan coronapandemin hade fått genomslag på samhällsekonomin. Prognosen vilar på antagandet om ett kraftigt ökat investeringsbehov i kommunsektorn på grund av en hög befolkningstillväxt, demografiska förändringar, urbanisering samt ett stort behov av underhåll i befintliga byggnader och infrastruktur. Bedömningen var att den samlade låneskulden skulle växa med 8 procent under 2020, motsvarande 58 miljarder kronor. Detta var lite lägre än 2019 års låneskuldstillväxt. Antagandet om den något lägre tillväxttakten för 2020 hade främst att göra med en minskad tillväxttakt i de kommunala bolagen, där energi- och bostadsbolag är framträdande. Energipriserna är idag mycket låga vilket skulle kunna bidra till minskade investeringar i kommunala energibolag. Samtidigt spår SBAB (2020) i sin prognos av nybyggda bostäder en nedgång efter 2019.

Mycket har hänt sedan prognosen över låneskulden gjordes. Behovet att vårda sjuka och skydda riskgrupper satte kommuner och regioner i centrum av coronapandemin. I syfte att begränsa smittspridningen har Sverige i likhet med övriga världen infört en rad regler och rekommendationer. Dessa har så långt slagit hårdast mot företag som tappar efterfrågan eller tillgången på viktiga insatsvaror. Ekonomin sattes under en period helt på paus. Men pandemin påverkar i hög grad också kommunsektorns ekonomi, främst genom stor belastning i vård och omsorg samt en lägre

skatteunderlagstillväxt, men också genom att andra intäkter och kostnader förändras både positivt och negativt.

För att minska konsekvenserna på ekonomin har regeringen vidtagit en rad stödåtgärder i form av korttidspermitteringar, minskade krav för att få a-kassa, höjd grundersättning och stöd till kommuner och regioner. Dessa åtgärder mildrar effekterna för kommunsektorn. Hur mycket är dock oklart. Prognoserna duggar tätt och nettoeffekten av det hela är i dagsläget svår att överblicka. Det första stödpaketet om 15 miljarder kronor har kompletterats med ytterligare satsningar i takt med att bedömningen av det ekonomiska läget förändrats. Detta innebär att förutsättningarna för att göra scenarier över låneskuldens utveckling förändras ständigt.

För att kunna utreda coronakrisens effekt på den kommunala låneskulden måste många olika delar vägas in och kvantifieras. Det gäller att kunna förstå flera olika storheter och att utifrån det bedöma nettoeffekten på låneskulden.

Syftet med denna kortare rapport är att göra en summering av var vi står idag i analysen av låneskuldens utveckling. Att ta ett tidigt grepp om frågan är angeläget för att snabbt skapa förståelse för den nya dynamiken i den kommunala ekonomin. Detta har i sin tur viktiga policyimplikationer. Kommuninvests större rapport om den kommunala låneskulden, med nya data, kommer som vanligt i oktober.

Låneskuld och investeringar över tid

Kommuner och regioner har ett omfattande välfärdsuppdrag, med ansvar för bland annat förskola, skola, vård, omsorg och kollektivtrafik. Därutöver äger kommunerna och regionerna drygt 1 800 bolag¹ som är engagerade i bland annat bostäder, fastigheter, energiförsörjning, transporter, kultur, utbildning och turism.

Av den totala kommunala låneskulden så ligger uppskattningsvis 80 procent hos bolagen. Detta avser skattefinansierad, av-

giftsfinansierad och affärsmässig verksamhet. I tabellen nedan ser vi att 38 procent ligger i bolagen. Dock nyttjar många kommuner en koncerngemensam internbank, vilket gör att indelningen enligt de redovisade värdena nedan blir missvisande för låneskuldens fördelning. Mycket av den skuldsättning som faktiskt är knuten till bolagen redovisas alltså som att den skulle finnas hos kommunen centralt.

Tabell 1: Låneskuldens fördelning

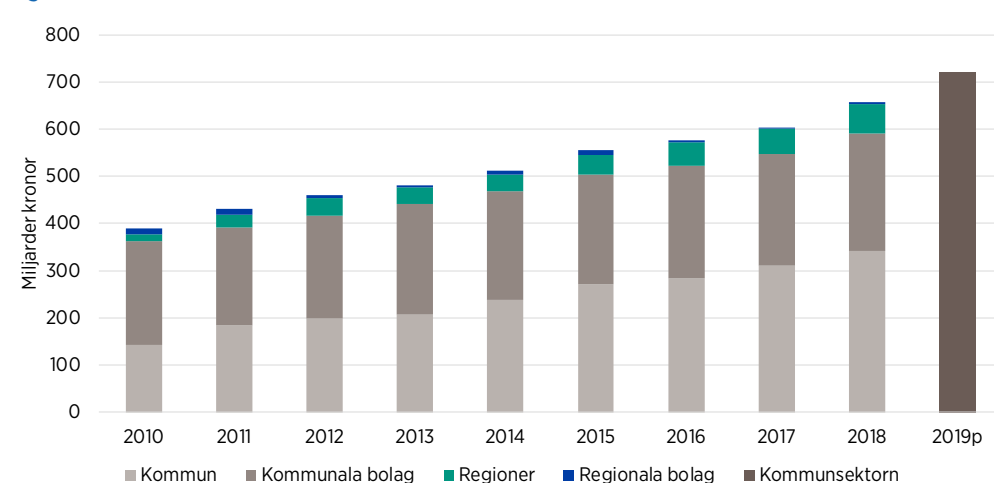
	Kommuner	Regionkoncern	Kommunala bolag
Låneskuld 2018 mdkr (andel)	342 (52 %)	66 (10 %)	247 (38 %)
Tillväxt/år 2015–2018	10%	16%	2%

Källa: Kommuninvest

Regionkoncernerna hade totalt 10 procent av den totala låneskulden 2018, varav mer än hälften finns i Region Stockholm. Trenden visar på ett ökat behov av upplåning hos re-

gionerna över tid. Liksom en stor del av kommunernas verksamhetslokaler byggdes många sjukhus under 1960-talet. Dessa behöver nu renoveras eller ersättas.

Figur 1: Kommunsektorns samlade låneskuld



Källa: Kommuninvest

¹ I termen bolag inkluderar vi aktiebolag och stiftelser samt övriga former så som ekonomiska föreningar

Sedan 2010 har låneskulden ökat med 267 miljarder kronor, vilket ger en genomsnittlig årlig procentuell tillväxt på ca 7 procent. Låneskuldens utveckling beror främst på två storheter - nivån på investeringarna och hur stor del av dessa som finansieras med egna medel.

Investeringarna är relativt jämt fördelade mellan kommunen och de kommunala bolagen men under senaste åren har kommunerna haft den kraftigaste ökningen på investeringssidan.

Tabell 2: **Investeringarnas fördelning**

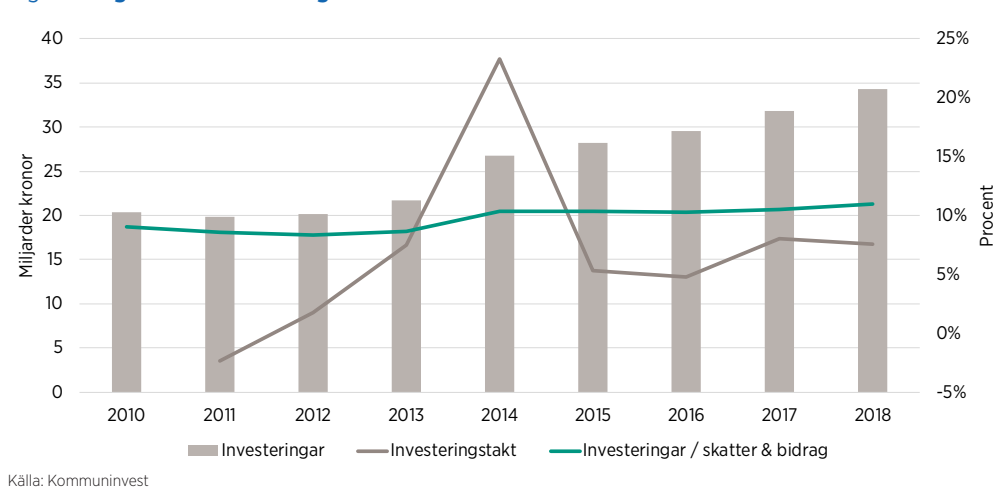
	Kommuner	Regionkoncern	Kommunala bolag
Investeringar 2018 mdkr (andel)	73 (40 %)	34 (18%)	77 (42%)
Tillväxt/år 2015–2018	11%	10%	8 %

Källa: Kommuninvest

Investeringsnivån för regionerna har ökat sedan 2010 och behovet av fortsatta investeringar bedöms ligga kvar. Däremot finns det en risk att vissa investeringsplaner nu kommer

senareläggas på grund av att personal tvingas lägga fokus på andra delar i verksamheten. Detta kan komma att påverka regionernas investeringsnivå.

Figur 2: **Regionernas investeringar**



Källa: Kommuninvest

Investeringar i förhållande till skatter och bidrag har legat relativt konstant på ca 10 procent över tid för regionerna. Tillväxttakten avvek 2014 från trend på grund av stora investeringar inom fastighetsförvaltningen i Region Stockholm².

Investeringsnivån i kommunkoncernerna har 2010-2018 ökat från år till år och har från periodens start till dess slut nästan dubblats. Pandemin kommer sannolikt inte ha någon större inverkan på kommunernas investeringar i verksamhetslokaler eller infra-

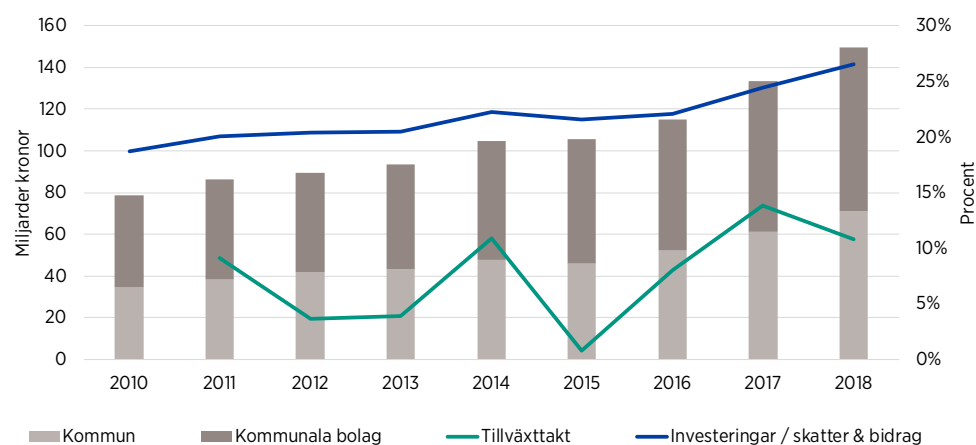
² Stockholmregionen såg 2014 en ökning i investeringarna inom fastighetsförvaltningen från 273 miljoner kronor till 2,2 miljarder kronor (en ökning med 735 procent) .

struktur. Detta är ofta saker som måste göras trots pandemin. Investeringarna kan dock fördröjas av andra orsaker än ekonomiska, vilken kan medföra en avmattning på investeringssidan. Investeringarna har även ökat sett till skatter och bidrag från 19 procent 2010 till 27 procent 2018, medan den övergripande tillväxttakten fluktuerat kraftigt runt genomsnittet på 8 procent.

De kommunala bolagen står för hälften av investeringarna i kommunerna men drygt 80

procent av låneskulden, vilket gör att de har en stor inverkan på utvecklingen av skulden. Orsaken är att skattefinansierade investeringar historiskt har finansierats till hög grad av egna medel. Kommunens affärsverksamhet består främst av kapitalintensiva bolag som har en högre belåningsgrad. Nedan följer en kortare sammanfattning om lägesbilden för de kommunala bolagen, i relation till den rådande pandemin.

Figur 3: **Kommunkoncernernas investeringar**

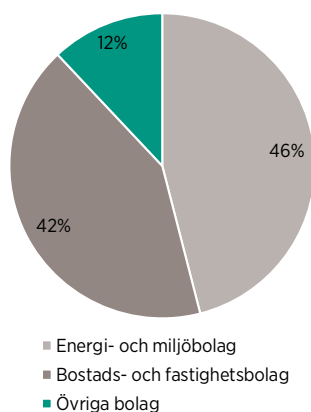


Källa: Kommuninvest

Kommunala bolag

De största bolagstyperna inom kommunsektorn är energi- och miljöbolag samt bostads- och fastighetsbolag. Dessa kategorier svarar sammantaget för 88 procent av de kommunala bolagens nettoomsättning. Det är också dessa bolag som står för en majoritet av det samlade tillgångsvärdet och lejonparten av det externa finansieringsbehovet.

Figur 4: Andel av den totala nettoomsättningen för kommunala bolag efter bolagstyp år 2018



Källa: SCB

Energibolag

Elpriset var redan innan utbrottet av covid-19 mycket lågt till följd av en varm vinter och mycket nederbörd. Vikande ekonomisk aktivitet till följd av coronakrisen har bidragit till att elpriset fallit ytterligare. I april månad 2020 var elpriset ca 9 öre/kWh, vilket är mer än 30 öre lägre än motsvarande period 2019 (Nordpoolgroup, 2020). Vattenfalls bedömning är att elpriset kan komma att sjunka ytterligare den närmaste tiden till följd av vårfloden i kombination med låg efterfrågan på el inom industrin. På längre sikt råder en stor osäkerhet kring elprisets utveckling då såväl ekonomins återhämtning som väderlek är viktiga och svårbedömda faktorer.

Ett lågt elpris, delvis till följd coronakrisen, kommer sannolikt att sätta press på kommunala energibolag med en hög andel elproduktion, medan kommunala energibolag som i huvudsak producerar och levererar fjärrvärme troligtvis inte påverkas i samma utsträckning. Sammanfattningsvis kan det leda till minskade resultat för dessa bolag under 2020. Med lägre resultat och bibehållen investeringsnivå skulle det innebära ökad extern finansiering.

Bostads- och fastighetsbolag

Vad gäller bostads- och fastighetsbolagen så bör inte efterfrågan på befintliga bostäder förändras märkbart. Däremot kan ökad arbetslöshet innebära ökade hyresförluster. I de lokala stödpaketerna finns också de kommunala bostadsbolagen ofta med och stöttar det lokala näringslivet med hyreslättnader. Detta leder då till ett kortsiktigt förlorat kassaflöde och lägre intäkter. Investeringar kan även påverkas av att byggbolagen har svårt med personalförsörjningen och att byggen därför försenas. SBAB bedömer att nyproduktionen på grund av pandemin kommer minska med ungefär 5 procent, i jämförelse med prognosen före pandemin. Samma mönster kan vi se bland de kommunala bostadsbolagen.

Övriga kommunala bolag

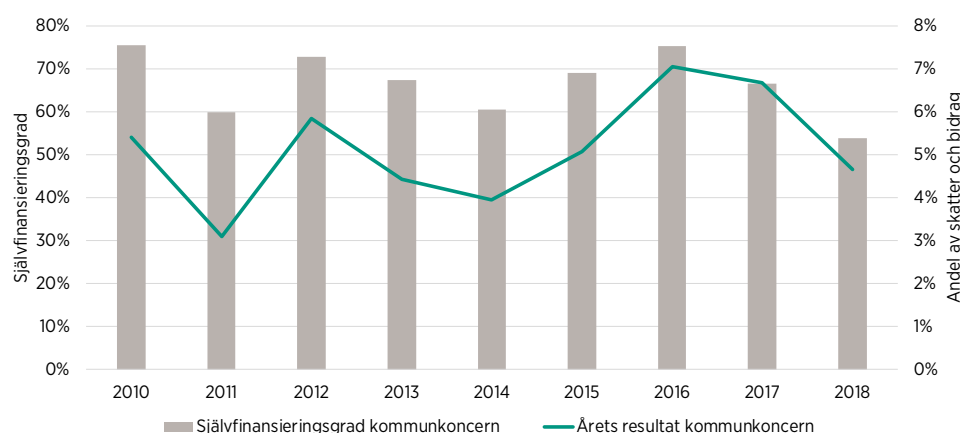
Övriga typer av kommunala bolag som kan förmodas vara särskilt utsatta i coronakrisen är exempelvis kommunala flygplatser, hamnar, eventbolag och konferensanläggningar. Då bolagen inom dessa branscher är relativt få, och med begränsad omsättning, bedöms den ekonomiska effekten på kommunsektorn som helhet att vara liten. Däremot går det inte att utesluta att enskilda kommuner med bolag inom dessa verksamheter kan komma att i högre grad drabbas ekonomiskt.

Kommunernas finansiella ställning

Kommunernas investeringsnivåer har, som vi tidigare sett, ökat markant från omkring 2015 och framåt. Samtidigt har avskrivningsnivåerna bibehållit sitt historiska utvecklingstempo. Detta, i kombination med ett sämre resultat, gav en lägre självfinansieringsgrad för 2018.

Trenden med en sjunkande självfinansieringsgrad (utifrån växande investeringar och försämrade resultat) indikerar ett fortsatt ökat behov av extern finansiering för kommande års investeringar.

Figur 5: Självfinansieringsgrad och årets resultat / skatter och bidrag



Källa: Kommuninvest

Kostnader och intäkter

Olika typer av kommunala kostnader och intäkter kommer att påverkas av pandemin. Detta påverkar i sin tur andelen självfinansiering av investeringarna. En påtaglig minskning i sysselsättningen kommer generera lägre skatteintäkter för kommunerna, och därmed, allt annat lika, försämrade resultat för 2020. Det finns framförallt en faktor som kan komma att väga upp den minskningen. Statens bidrag till kommuner och regioner är helt väsentliga för att bromsa in de negativa konsekvenserna pandemin har på samhällsekonomin. Det finns även vissa kostnader som kommunerna har som kan tänkas sjunka.

Statliga stödpaket och förändrade prognoser

De planerade statliga utbetalningarna av skatteintäkter, som staten samlar in, till kommunsektorn för 2020 baseras på prognoser som togs fram innan pandemins utbrott. Utformningen av systemet för dessa utbetalningar innebär att effekterna på likviditeten

i kommunsektorn inte kommer slå in förrän två år efter fallet i skatteunderlaget från den tidigare prognostiserade uppräknigen. Då skatteunderlagsprognosen för 2019 fallit ganska rejält sedan bokslutet uppkommer en negativ korrigeringspost på -487 kr per invånare i 2020 års bokslut gällande 2019 års skatteutbetalningar till kommunerna. Till detta skall även 2020 års avräkning adderas. Uppräkningsfaktorn beräknades tidigare till 2,6 procent. Nu prognostiseras skatteunderlagstillväxten till 0,9 procent. Detta innebär en minskning på 1,7 procentenheter, vilket totalt motsvarar en minskning med 1 328 kronor per invånare till kommunerna i jämförelse med den tidigare uppräkningsfaktorn. Totalt för kommunernas del innebär detta ca 19 miljarder kronor i minskade intäkter som påverkar 2020 års resultat. (Sveriges Kommuner och Regioner, 2020).

Orsaken till det kraftiga fallet redan 2019 är den förändring regeringen införde för enskilda näringsidkare. Dessa kan numera skjuta upp vinsten för beskattning upp till 1 miljon kronor över en sexårsperiod, vilket

innebär att nettoförändringen blir noll över tid men att skatteunderlagstillväxten minskar 2019.

Kommunerna blir dock kompenserade för detta med en utbetalning i slutet av 2020. Det innebär, inklusive de extra bidragen till kommunerna på 10,5 miljarder kronor samt 3 miljarder kronor genom de krispaket som aviserats hittills, att nettoeffekten av skatteunderlagsminskningen och tillkommande bidrag blir nära noll för 2020. Detta baseras dock på ett scenario på förväntad skatteunderlagstillväxt under 2020. Det extrema läget gör det svårt att prognostisera och mycket kan fortfarande hända.

Andra faktorer som kommer påverka resultaten

Ytterligare kostnadsökningar och intäktsminskningar kan komma att påverka resultaten. Kostnaden för ekonomiskt bistånd är exempelvis en viktig post. Även om insatser görs för att fler skall få tillgång till a-kassa är det sannolikt att fler kommer ha behov av

kommunernas hjälp. Totala kostnaden 2018 för ekonomiskt bistånd i Sverige var 13,4 miljarder kronor. Det innebär att en ökning på 10 procent skulle motsvara ca 1,3 miljarder kronor. Hur stor ökningen blir beror mycket på hur långvarig nuvarande situation blir och hur effektivt ekonomin lyckas starta upp igen. Ytterligare exempel, fast på intäktssidan, är minskade intäkter från parkeringsavgifter och hyror samt från exploatering där försäljningen helt stannat av men kostnaderna redan är tagna. Intäkterna för kollektivtrafiken utgör en stor post. Den uppgick till 24 miljarder kronor i hela landet under 2018, varav hälften togs in i Stockholms län³. Ett riktat statligt stöd på 3 miljarder kronor har inrättats för att täcka fallet i kollektivtrafiksintäkterna. Det återstår att se hur långt det räcker.

Nedan följer en sammanställning av olika kommunala kostnader och intäkter som kan tänkas påverkas av pandemin. Sannolikt är listan inte total. Vi har inte inkluderat kostnader inom vård och omsorg som staten meddelat att man kommer att täcka.

Tabell 3: Kommunala intäcks- och kostnadsposter, summerade för hela landet, som kan komma att påverkas av pandemin

Typ	Område	Årlig intäkt mdkr	Årlig kostnad mdkr
Taxor och avgifter	Väg- och järnvägsnät, parkering	3.4	
	Miljö- och hälsoskydd, myndighetsutövning	0.9	
	Kultur och fritid totalt	2.8	
	Förskolan	4.7	
	Fritidshem	2.9	
	Energi, vatten och avfall, totalt	13.2	
Övriga externa intäkter	Kultur och fritid totalt	2.8	
	Kommunikationer, totalt	1.2	
	Väg- och järnvägsnät, parkering	2.4	
Externa bostadshyror och lokalhyror	Idrotts- och fritidsanläggningar	0.4	
	Näringsliv och bostäder, totalt	2.2	
Övriga intäkter	Exploatering	8	
Övriga kostnadsökningar	Ekonomiskt bistånd		13.4
Övriga kostnadsminskningar	Sjuklöner		5.3

Källa: SCB

³ Statistik från Trafikanalys, www.trafa.se

Behovet av likviditet

Årets resultat speglar dock inte fullt ut kommunernas likvida ställning, då vissa poster i resultaträkningen inte är likviditetspåverkande. För att reda ut effekterna på låneskulden måste vi skilja på vad som drabbar kommunen likviditetsmässigt och vad som påverkar kommunens bokförda resultat.

Likviditetsmässigt handlar det snarare om ett tillskott, då statens återbetalning mot prognosen för 2019 års fall i skatteunderlaget skall göras i januari 2021 och kommunernas återbetalning för det kraftiga fallet jämfört med uppräkningsfaktorn för 2020 skall betalas i januari 2022. Därför kommer inte denna effekt av lägre skatteunderlagstillväxt slå igenom på låneskulden 2020. Snarare minskar behovet av upplåning i år. Däremot

är det sannolikt att effekten av lägre skatteunderlagstillväxt 2019/2020 kommer synas på låneskulden 2021 och 2022. Att vi dessutom får betydligt sämre skatteintäkter 2021 kommer att ge tuffare förutsättningar för kommunerna.

Andra faktorer som kan påverka behovet av likviditet är de stödpaket som en stor andel av kommunerna gått ut med till sitt lokala näringsliv. Det kan handla om att tidigarelägga utbetalningar eller att förlänga betaltiden på kundfordringar. En annan faktor är att vissa kommuner i inledningen av krisen valde att säkra upp extra likviditet, vilket om det håller i sig hela 2020 kommer ge effekter på skuldens utveckling. Om alla kommuner ökar sin likviditet med 10 procent motsvarar det ungefär 10 miljarder kronor.

Scenario för kommunsektorns låneskuld

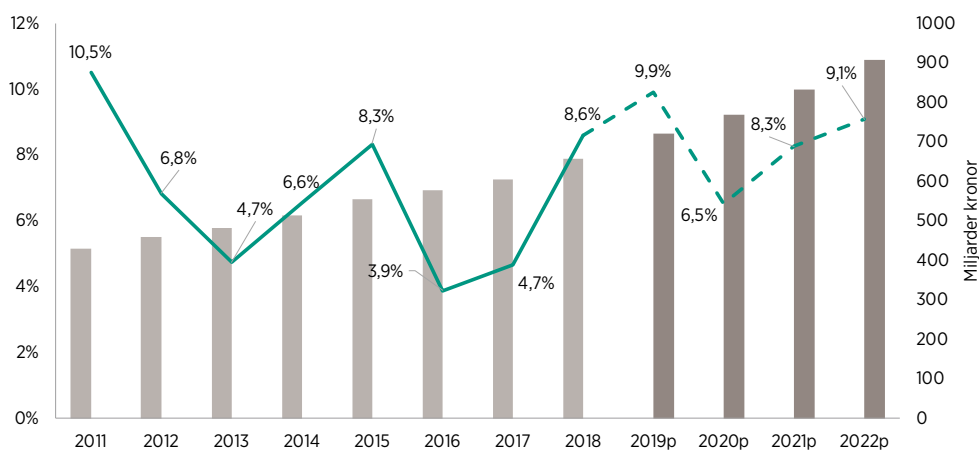
För att summera det hela beskriver vi nedan ett scenario över låneskuldsutvecklingen där vi försökt väga in och kvantifiera de olika effekter som vi hittills berört i rapporten. Att osäkerheten är väldigt stor just nu är det ingen tvekan om.

Kommuninvest har haft en högre utlåningstillväxt än prognostiserat, både när det gäller omsättning från annan aktör och nyupplåning. Dels har många sökt sig till Kommuninvest för att de inte kunnat låna själva till rimliga priser. Dels har några valt att proaktivt se över och utöka sin upplåning för att stärka likviditeten. De senaste veckorna har dock utlåningen normaliserats. Blickar man framåt under året talar mycket för att de tillkommande statsbidragen, som utbetalas i

juni, blir större än försämringarna i form av ökade kostnader och minskade intäkter i de kommunala verksamheterna. Sammantaget bedömer vi att tre centrala faktorer - en något lägre investeringstillväxt, regeringens extra statsbidrag samt det faktum att likviditetseffekten av fallande skatteunderlag slår igenom med två års eftersläpning - motiverar ett scenario där låneskuldstillväxten för 2020 är lägre än i vår tidigare prognos.

Med detta scenario skulle låneskulden totalt sett öka 47 miljarder kronor under 2020, med en tillväxt på 6,5 procent, vilket är under genomsnittet för den studerade perioden. Låneskuldökningen tilltar dock igen under 2021 och 2022.

Figur 6: Låneskuldens utveckling 2011–2018, prognos för 2019 samt scenario fram till 2022



Källa: Kommuninvest

Slutsatser

I spåren av coronakrisen är osäkerheten i alla ekonomiska bedömningar osedvanligt stor och scenariot för den kommunala låneskulden är inget undantag. Den bygger dessutom, i sin tur, på en prognos, eller scenario, för skattunderlagsutvecklingen som i sig är väldigt osäker. Tittar vi på utvecklingen av låneskulden under finanskrisen så var tillväxten låg under året då krisen slog till, 2009. Däremot var tillväxten betydligt högre två år efter detta. Flera andra faktorer spelar dock in så som högre investeringsnivå och sänkt diskonteringsränta. Kriserna skiljer sig också åt. Under finanskrisen var bristen på likviditet tydlig. Även om vi haft störningar på finansmarknaden även denna gång, så har det inte slagit lika hårt. Men mycket kan fortfarande hända och vi är ännu bara i juni månad. Mycket återstår och beror på hur smittspridningen utvecklar sig, hur restriktionerna förändras både i Sverige och i resten av världen samt vad regeringen väljer att vidta för åtgärder.

Det kommer många rubriker om den höga skuldsättningen i kommunsektorn. I det

sammanhanget ska man komma ihåg att tillsammans med låneskuldens utveckling så byggs en betydande tillgångsmassa upp. För riket som helhet ligger soliditeten på samma nivå 2018 som den gjorde 2010, vilken ger en bild av att kommunsektorn utvecklats i enlighet med god ekonomisk hushållning. Samtidigt är variationen i landets 290 kommuner och 21 regioner stor. Vissa kommuner och regioner hade tuffa utmaningar redan innan covid-19. Pandemin kommer inte att innebära att dessa utmaningar blir enklare att hantera. Redovisningstekniskt kan vissa kommuner och regioner som inte får resultatet att gå ihop välja att uppge synnerliga skäl för de intäktsminskningar som härrör till covid-19, alternativt använda sig av sin resultatutjämningsreserv. Oavsett vilket alternativ man väljer så kommer ett negativt resultat ändå få samma effekt på kommunens ekonomiska struktur och alltså påverka balansräkningen och minska soliditeten.

Referenser

Nordpoolgroup. 2020. Historical market data. <https://www.nordpoolgroup.com/historical-market-data/> (Hämtad 2020-06-03)

SBAB. 2020. Bomarkandsnytt nr 2. Vart är vi påväg. <https://www.sbab.se/download/18.412a275e-1717d9633e928/1586975374199/Bomarknadsnytt%202%202020.pdf> (Hämtad 2020-06-10)

Sveriges Kommuner och Regioner. 2020. Cirkulär 20:20. Budgetförutsättningar för åren 2020–2023. <https://skr.se/tjanster/merfranskr/cirkular/cirkular/2020/budget-forutsattningarforaren20202023.33058.html> (Hämtad 2020-06-10)



KOMMUNINVEST

Postadress: Box 124, 701 42 Örebro. Besöksadress: Fenixhuset, Drottninggatan 2, Örebro.
Telefon: 010-470 87 00. Telefax: 019-12 11 98. E-post: förnamn.efternamn@kommuninvest.se
www.kommuninvest.se