

Den kommunala låneskulden

2015



KOMMUNINVEST

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord	3	Fördjupning – Pensionskulden	13
Investeringar	4	Appendix 1:	
Kommunsektorns låneskuld	6	Låneskuld per invånare och kommun	14
Finansiering	9	Appendix 2:	
Prognos för låneskuldens utveckling	10	SKL:s kommungruppsindelning	16

Om Kommuninvests forskningsrapporter

Kommuninvest följer löpande upp kommunsektorns finansiella aktiviteter och publicerar årligen två rapporter: Kommunsektorns investeringar och Den kommunala låneskulden. Rapportunderlagen är unika eftersom både investeringar och låneskuld analyseras utifrån ett koncernperspektiv. Det gör att även verksamheter som bedrivs i bolagsform inkluderas. Därmed blir sambandet mellan utvecklingen av investeringsvolym och låneskuld i kommunsektorn tydliggjort, både på nationell och lokal nivå.

Koncernperspektivet är viktigt för att få en rättvisande helhetsbild av en kommuns eller landstings/regions ekonomiska och finansiella ställning, eftersom:

- En allt större del av kommunernas verksamhet bolagiseras. Exempelvis har allt fler kommuner överfört sina service- och verksamhetslokaler till dotterbolag.
- Kommunsektorns bolag står för hälften av sektorns investeringar och huvuddelen av den externa låneskulden.

- De kapitalintensiva bolagen i kommunkoncernen är ofta verksamma på konkurrensutsatta marknader, vilket innebär att kommunens och landstingens affärsmässiga risker i högre utsträckning finns i bolagen än i den egna kärnverksamheten.

Dataunderlagen i denna rapport bygger på uppgifter direkt hämtade från kommunernas och landstingens egna årsredovisningar. Det är fördelaktigt av två skäl:

- 1) Tillgång till grunddata. Låneskulden kan i många fall separeras från andra typer av skulder som inte är av finansiell karaktär, och uppgifter om koncernens investeringsvolym kan erhållas på kommun- och landstingsnivå;
- 2) Uppgifter om framförallt investeringar publiceras snabbare än vad som är fallet med statistik från Statistiska centralbyrån (SCB).



Frågor på rapportinnehållet kan ställas till:

Mattias Bokenblom
Forskningsansvarig Kommuninvest
Tel: 010-470 88 03
E-post: mattias.bokenblom@kommuninvest.se

2015-2024 – de nya rekordåren?

Den svenska kommunsektorn står inför en ny period av stora och omfattande välfärdsinvesteringar. Det finns likheter med de svenska rekordåren 1965 till 1975, då det byggdes cirka 1 miljon bostäder, och ett stort antal sjukhusbyggnader, skolor, sim- och idrottshallar och andra typer av offentliga service- och verksamhetslokaler. Alla dessa fastigheter har utgjort en grundbult i det svenska välfärdsbygget. Satsningarna var möjliga tack vare investeringsbidrag och olika typer av subventioner från den svenska staten.

Dagens investeringar finansieras inte med generösa bidrag från staten, utan av kommunsektorn på egen hand. Idag utgör inte heller bostäder ett lika dominerande inslag i investeringarna, trots de stora behoven. I takt med de ökade investeringsvolymerna har även lånebehoven vuxit. Däremot har sektorns pensions-skuld minskat och för kommunerna även de löpande pensionsutbetalningarna.

Det största investeringsbehovet finns framförallt i kommuner med växande befolkning.

Kommuninvest bedömer att nyupplåningsbehovet i kommunsektorn under de kommande tio åren kommer vara fortsatt mycket stort – vår ekonomiska prognos pekar på att låneskulden kommer att fördubblas fram till 2024.

Kommunsektorn står i dagsläget inför betydande ekonomiska och finansiella utmaningar. Den kraftiga befolkningsökningen leder till ökad efterfrågan på välfärdstjänster, och efterfrågan kommer vara fortsatt stor i många år framöver. Det finns också ett upprustningsbehov av bostäder, service- och verksamhetslokaler och övrig kommunal infrastruktur, samt av nybyggnation.

Som en följd av de stora flyktingströmmarna förstärks kraven på en utbyggd och renoverad kommunal infrastruktur. Att kunna möta dagens och morgondagens investeringsbehov på ett långsiktigt hållbart sätt kommer att vara centralt för den framtida utvecklingen av kommunsektorn.



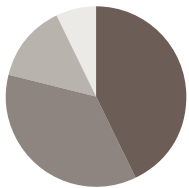
Tomas Werngren
VD Kommuninvest



Mattias Bokenblom
Forskningsansvarig Kommuninvest

Investeringar för 131 miljarder 2014

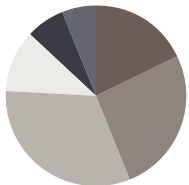
Figur 1: Fördelning av kommunsektorns investeringar 2014



■	Kommuner 43%
■	Kommunala bolag 36%
■	Landsting/regioner 14%
■	Landstingens/regionernas bolag 7%

Källa: Kommuninvest

Figur 2: Investeringsredovisning kommunkoncerner 2014



■	Infrastruktur 18%
■	Bostäder 26%
■	Fastigheter 32%
■	Energi 11%
■	Vatten och avlopp 7%
■	Övrigt 6%

Källa: Kommuninvest

Kommunerna och landstingen har ett omfattande välfärdsuppdrag, med ansvar för bland annat förskola, skola, omsorg, vård och kollektivtrafik. Utöver de lagstadgade uppgifterna är kommuner och landsting engagerade ibland annat bostads-, fastighets- och energiförsörjning. I ett internationellt perspektiv utmärker sig svensk kommunsektor genom sin stora bolagsfär och de stora tillgångsvärden som finns i dessa bolag.

2014 uppgick kommunsektorns sammanlagda bruttoinvesteringar i materiella anläggningstillgångar till 131,2 mdkr¹. Nivån är inte jämförbar med 2013 års volym på närmare 116 mdkr då regelverket för hur investeringar ska redovisa har förändrats (*se faktaruta på sidan 5*).

Av sektorns totala investeringar stod kommunkoncernerna för 104,5 mdkr och landstings-/regionskoncernerna för 26,8 mdkr. Kommunkoncernernas investeringar fördelades i sin tur på kommunerna med 48,3 mdkr och de kommunala bolagen med 56,2 mdkr. Motsvarande siffror för landstings-/regionskoncernerna var 17,9 mdkr i landstingens regi och 8,8 mdkr via de landstingsägda bolagen.

Av kommunkoncernernas investeringar avsåg 58 procent bostäder och fastigheter.

Bostadsinvesteringar inkluderar både renoveringar och långtidsunderhåll² av befintligt bestånd och nyproduktion, medan investeringar i fastigheter huvudsakligen består av service- och verksamhetslokaler, såsom äldreboenden, förskolor och skolor samt idrotts- och badanläggningar. En del kommuner är även aktiva i rent kommersiella fastigheter, t.ex. parkeringshus och industrilokaler.

Infrastrukturinvesteringar i gator, vägar, parker, reningsverk och vatten- och avloppsledningar, hamnar och flygplatser utgjorde 25 procent av de samlade investeringarna medan investeringarna i fjärrvärme- och elproduktion i de kommunalt ägda energibolagen stod för 11 procent. I posten Övrigt döljer sig bland annat inventarier och investeringar i kommunernas fordonspark.

Ett flertal landsting och regioner har aviserat att de under kommande år planerar rusta upp befintliga sjukhusbyggnader eller ersätta dem med helt nya enheter. Ökad efterfrågan på vård på grund av en ökande och allt äldre befolkning, liksom behov av höjd kvalitet på den vård som erbjuds, driver på utvecklingen. Fastighetsinvesteringar utgjorde under 2014 närmare hälften, 47 procent, av landstings-

Kommunerna och landstingens uppgifter

Kommunerna			Landstingen	
Obligatorisk	Frivillig	Gemensam	Obligatorisk	Frivillig
Social verksamhet	Fritid och kultur	Kollektivtrafik	Hälsa- och sjukvård	Kultur
Skolverksamhet	Teknisk service		Tandvård ⁴	Utbildning
Plan- och byggfrågor	Energiförsörjning			Turism
Miljö- och hälsoskydd	Gator och vägar			
Renhållning och avfall	Byggande av bostäder			
Vatten och avlopp	Näringslivsutveckling			
Räddningstjänst				
Biblioteksverksamhet ³				
Krisberedskap				
Bostadsförsörjning				

Källa: "Den svenska kommunsektorns kreditvärdighet", utgiven av Kommuninvest och SKL

1) Det faktiska värdet är högre, då ett antal större kommunkoncerner väljer att enbart redovisa investeringarna netto, dvs. justerade för avyttringar under året.

2) Ett resultat av de förändrade redovisningsregler som trädde i kraft 1 januari 2014.

3) Ett folkbibliotek i varje kommun.

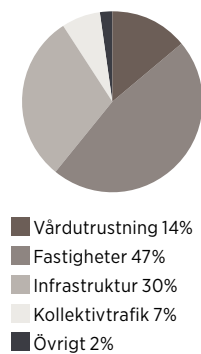
4) Tandvård för barn och ungdomar upp till 20 år.

koncernernas sammanlagda investeringar medan infrastrukturinvesteringarna stod för 30 procent. Investeringar i vårdutrustning stod för 14 procent av investeringarna och resterande del utgjordes primärt av nya tåg, bussar, inventarier och IT-system.

Investeringarna i kommunernas och landstingens kärnverksamheter har, historiskt sett, i hög utsträckning finansierats med egna medel. Kommuninvests föregående rapport (*Kommunsektorns investeringar – 2015*) visade att endast 12 procent av kommunkoncernernas totala låneskuld användes för att finansiera tillgångar i kommunernas kärnverksamhet. Detta förefaller dock vara på väg att förändras.

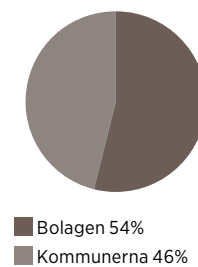
På grund av det stora behovet att bygga ut service- och verksamhetslokaler, framförallt i kommuner med växande befolkning, ökar behovet av extern finansiering hos landets kommuner. Trenden låter sig dock inte enkelt analyseras, då många större kommuner med hög befolkningstillväxt använder sig av både internbanker och separata bolag för kommunens fastigheter. Det försvårar analysen av hur kommunkoncernens låneskuld de facto fördelas mellan kommunens kärnverksamhet och dess bolag. De kommunala bolagen som är verksamma i kapitalintensiva verksamheter har ett större behov av extern upplåning för att finansiera sina investeringar. Under 2014 var självfinansieringsgraden för sektorn som helhet 66 procent.

Figur 3: **Investeringsredovisning lands- tingskoncerner 2014**



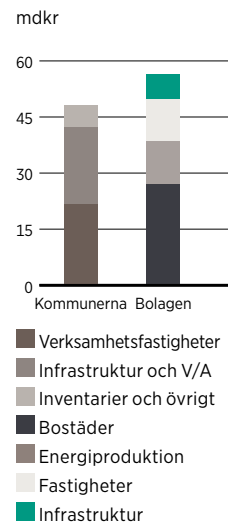
Källa: Kommuninvest

Figur 4: **Fördelning av kommunernas respektive bolagens investeringar**



Källa: Kommuninvest

Figur 5: **Fördelning investeringar**



Källa: Kommuninvest

Nya redovisningsregler ökar investeringsnivån

2014 uppdaterade Rådet för kommunal redovisning sin rekommendation 11:4 rörande hantering av materiella anläggningstillgångar. I den nya skrivelsen finns ett explicit krav på primärkommunerna att tillämpa komponentavskrivning. Samma krav gäller även större kommunala bolag som redovisar i enlighet med det så kallade K3-regelverket.

Komponentavskrivning innebär att de olika delarna av en anläggningstillgång har olika långa avskrivningstider, baserat på deras förväntade livslängd. I exempelvis en bostadsfastighet har delarna badrum, kök och fönster en snabbare avskrivningstakt än fasaden och vatten- och avloppsledningarna.

Komponentavskrivningsmetoden får konsekvenser för hur långtidsunderhållet ska redovisas. Långtidsunderhåll klassificeras numera som en investering och inte som en kostnad. En del av investeringsökningen under 2014 beror alltså på redovisningstekniska förändringar och inte på ökad ekonomisk aktivitet. Detta påverkar även resultatet på kort sikt. Inledningsvis kommer resultaten att öka, i och med att kostnader för långtidsunderhåll inte längre tas med i resultaträkningen utan hamnar på balansräkningen. Men i takt med att de avskrivningar som är kopplade till underhållsinvesteringarna ökar, sjunker resultatnivån successivt tillbaka.

Låneskulden passerar 500 miljarder för första gången

Kommunsektorns ackumulerade låneskuld är resultatet av att investeringar, huvudsakligen i kapitalintensiva kommunala bolag, har delfinansierats med extern upplåning,

Vid utgången av 2014 uppgick sektorns totala låneskuld till 501,9 mdkr, en ökning med 33,2 mdkr eller 7,2 procent, jämfört med utgången av 2013. Ökningstakten under 2013 var 6,3 procent. Den genomsnittliga låneskulden per invånare uppgick 2014 till 51 500 kr per invånare, 2 900 kr mer än 2013.

Tabell 1: Kommunsektorns låneskuld

	2014	2013	2012
Låneskuld i mdkr	501,9	468,7	440,9
Kommunkoncerner	468,2	441,0	414,9
Landstingskoncerner	33,7	27,7	26,0
Låneskuld per invånare i kr	51 500	48 600	46 400
Andel av BNP, %	12,8	12,4	12,0

Källa: Kommuninvest

Låneskuldens förändring på kommungruppsnivå 2014

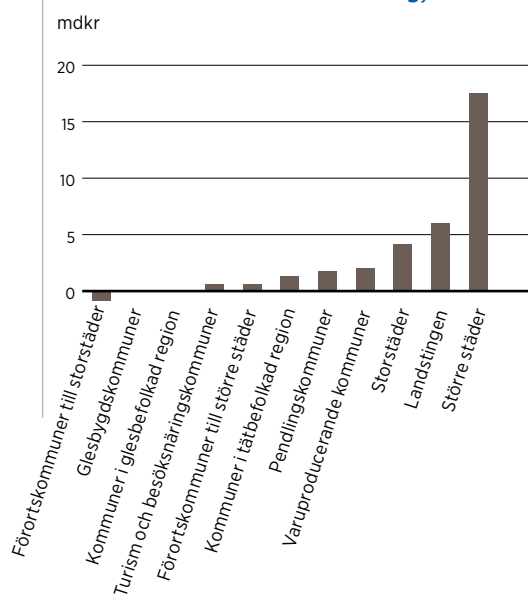
Kommuninvest använder sig av den indelning i kommungrupper som utvecklats av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Indelningen

grundas primärt på geografiska och demografiska karaktäristika. Eftersom varje kommun har sin egen unika uppsättning av politiska och ekonomiska förutsättningar är det vanskligt att dra för långtgående och generella slutsatser om utvecklingen för enskilda kommuner med utgångspunkt från utvecklingen på kommungruppsnivå. Spridningen mellan kommuner inom samma kommungrupp är ofta större än mellan kommungrupper.

Av den totala skuldökningen om 33,2 mdkr år 2014 stod kommunkoncernerna för 27,2 mdkr och landstings-/regionskoncernerna för 6,0 mdkr. Landstingens ökning kan tillskrivas utvecklingen i Stockholms läns landsting (SLL), där låneskulden ökade med 5,8 mdkr. Precis som under tidigare år under 2010-talet var det kommungrupperna Större städer och Storstäder som ökade sina låneskulder mest, med 17,4 mdkr respektive 4,1 mdkr. I övriga kommungrupper var förändringarna små. I gruppen Förortskommuner till storstäder minskade till och med låneskulden i absoluta tal.

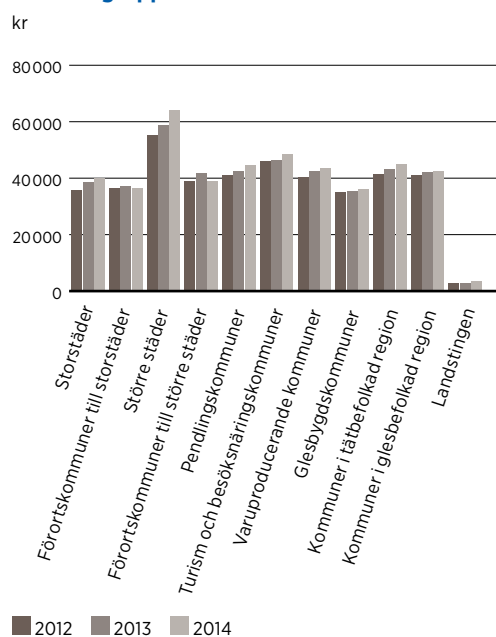
Störst relativ skuldökning hade gruppen Större städer och Landstingen med en ökning på 10 respektive 19 procent.

Figur 6: Kommungruppernas bidrag till kommunsektorns låneskuldökning, 2014



Källa: Kommuninvest

Figur 7: Låneskuld per invånare och kommungrupp 2012-2014



Källa: Kommuninvest

Kommungruppen Större städer var den kommungrupp som 2014 hade högst låneskuld per invånare, 64 000 kr per invånare, och högst ökningstakt, 5 400 kr per invånare, se Figur 7. Förortskommuner till storstäder respektive större städer hade minskad låneskuld per invånare.

Lägst var skulden i grupperna Glesbygdskommuner och Förortskommuner till storstäder med en låneskuld på 35 900 respektive 36 200 kr per invånare. Övriga kommungrupper låg i intervallet 40 000 till 49 000 kr per invånare.

Landstingens/regionernas skuld ökade från 2 400 till 2 800 kr per invånare mellan 2013 och 2014.

Minskade räntekostnader trots ökad låneskuld

Ökande investeringsvolym, lägre försäljningar av materiella anläggningstillgångar och sjunkande resultat har bidragit till en ökad låneskuld i sektorn. Mellan 2008 och 2014 ökade låneskulden med 45 procent, motsvarande drygt 160 mdkr i nominella termer. På grund av kraftigt sjunkande räntor var de absoluta kostnaderna dock 37 procent lägre 2014 än 2008 (se Figur 8). Utvecklingen med minskande räntekostnader fortsätter även under 2015, då sektorns aktörer har kunnat refinansiera sig och göra nyupplåning till, periodvis, negativ ränta. Kommunsektorns internationellt sett korta

kapital- och räntebindningstid har bidragit till att kostnaderna har kunnat minska så snabbt som de de facto har gjort. Å andra sidan riskerar en framtida ränteuppgång leda till snabbt ökande kostnader.

Flyktingströmmarna – hur påverkas den kommunala låneskulden?

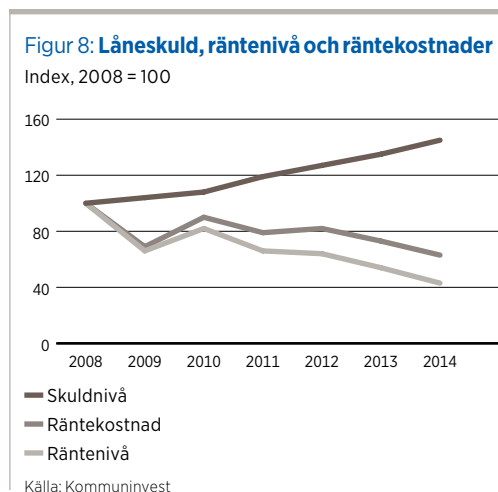
I oktober 2015 skrev Migrationsverket kraftigt upp sin prognos för antal asylsökande i Sverige, på grund av den accelererande situationen sedan sommaren. 2015 förväntas 160 000 personer söka asyl i Sverige och nästa år ytterligare 135 000 personer. Detta motsvarade i det närmaste en fördubbling jämfört med Migrationsverkets prognos från i juli.

Ett kraftigt ökande antal asylsökande sätter press på Migrationsverkets mottagningssystem men även på kommunerna och landstingens/regionernas verksamheter. Ökningen enbart under 2015 och 2016 motsvarar invånarantalet i drygt åtta svenska genomsnittskommuner.

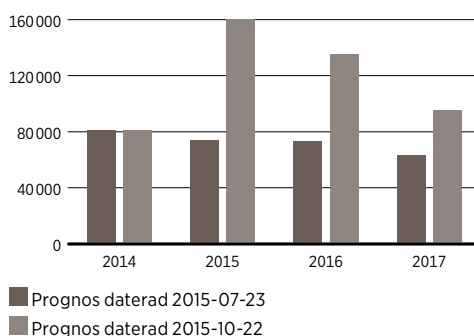
Under hösten har bland annat rapporterats om skolor där ett ökat elevunderlag orsakat akut trångboddhet, om stor brist både på modersmåls lärare och lärare i svenska som andraspråk, och om brist på s.k. HBV-hem (Hem för Vård och Boende) p.g.a. mångdubblingen av antalet ensamkommande flyktingbarn. Köerna till Folkvandvården blir längre när efterfrågan på akut tandvård ökar.

Det ökande antalet asylsökande förstärker både kortsiktigt och långsiktigt de trender som redovisas på annat håll i denna rapport. Ett ökat behov av välfärdstjänster pressar ned resultatnivån i sektorn samtidigt som behovet av fler service- och verksamhetsfastigheter pressar upp investeringsnivåerna ytterligare. För enskilda kommuner råder dock stor osäkerhet om befolkningstillväxten är av långsiktig eller temporär natur. Tidigare har perioder av befolkningstillväxt i kommuner utanför storstadsregionerna följts av perioder med markant minskande befolkning.

För närvarande reviderar inte Kommuninvest sin långsiktiga prognos för kommunsektorns lånebehov de kommande tio åren. Situationen ger dock än större skäl att tro att lånebehoven kommer att fortsätta öka i historiskt hög takt.



Figur 9: Prognos antal asylsökande



Kommuner med högst skuldsättning

Tabellen på denna sida rangordnar de kommunkoncerner som har högst nominell låneskuld samt högst låneskuld per invånare. Det bör påpekas att jämförelserna ger en ofullständig bild av de finansiella förutsättningarna i enskilda kommuner, då skuldnivåer bör betraktas i förhållande till tillgångarna. En hög skuldsättning är vanligen en indikation att det finns betydande tillgångsvärden i bland annat

fastigheter, bostäder och energiproduktion. Det innebär att den kommun som har högst låneskuld per invånare i ett län även kan vara den kommun som har störst nettotillgångar per invånare.

Även om den totala skuldnivån är intressant i sig, så är i allmänhet förändringen av skuldnivåer mer representativ för den ekonomiska aktiviteten i en kommunkoncern.

Tabell 2: Kommuner med högst låneskuld 2014, mdkr

	Låneskuld 2014, mdkr	Procentuell förändring 2014, %	Låneskuld 2013, mdkr (placering)	Låneskuld 2012, mdkr (placering)
1 Göteborg	38,1	-3	39,3 (1)	37,5 (1)
2 Stockholm	23,4	26	18,5 (2)	15,4 (2)
3 Linköping	15,5	2	15,2 (3)	15,2 (3)
4 Uppsala	11,9	29	9,2 (6)	6,8 (9)
5 Örebro	11,1	46	7,6 (8)	6,8 (8)
6 Södertälje	10,4	-5	11,0 (4)	11,7 (4)
7 Umeå	9,7	3	9,4 (5)	9,3 (5)
8 Malmö	9,4	3	9,1 (7)	8,3 (6)
9 Jönköping	8,8	21	7,3 (11)	6,8 (10)
10 Lund	7,8	3	7,6 (9)	6,4 (12)

Källa: Kommuninvest

Utmärkande för 2014 års rangordning är att Södertälje, efter en period med höga investeringar och ökad låneskuld, är i en konsolideringsfas där låneskulden sjunker. Försäljningar av bostäder och servicelokaler har bidragit till att minska låneskulden med 1,3 mdkr sedan 2012.

Örebro, Uppsala och Stockholm är de kommuner som ökar sin skuld mest under 2014. Stockholms stad har haft en hög och stigande investeringsnivå en längre tid och låneskulden har sedan 2010 ökat med närmare 20 mdkr. Trots detta är skuldsättningen per invånare klart under riksgenomsnittet.

Tabell 3: Kommuner med högst låneskuld per invånare 2014, tkr

	Låneskuld per invånare 2014, tkr	Procentuell förändring 2014, %	Låneskuld per invånare 2013, tkr (placering)	Låneskuld per invånare 2012, tkr (placering)
1 Södertälje	112,8	-7	121,0 (1)	130,8 (1)
2 Linköping	101,9	0	101,5 (2)	102,6 (3)
3 Vimmerby	100,5	53	65,9 (34)	45,4 (101)
4 Skellefteå	99,7	1	98,9 (3)	81,1 (3)
5 Lessebo	93,8	-4	97,7 (4)	103,1 (2)
6 Berg	93,0	11	83,8 (6)	80,8 (9)
7 Östersund	91,7	-1	93,0 (5)	92,2 (5)
8 Växjö	88,5	10	80,1 (10)	72,4 (16)
9 Strömstad	87,8	8	81,2 (9)	80,0 (8)
10 Kumla	87,6	6	82,3 (8)	79,0 (9)

Källa: Kommuninvest

Vimmerby har under 2013 och 2014 genomfört några av de största investeringarna i kommunens historia. Investeringar i ett kraftvärmeverk har resulterat i att låneskulden i koncernen ökat med 55 tkr per invånare sedan 2012. Lessebo och Södertälje utmärker sig med att

ha sjunkande låneskuld. I Östersund, som hade Sveriges högsta investeringsnivå per invånare 2007–2012, har ökningstakten minskat, och låneskulden ligger på en oförändrad nivå. Växjö är ny på listan, efter flera år med ökade investeringsvolymerna.

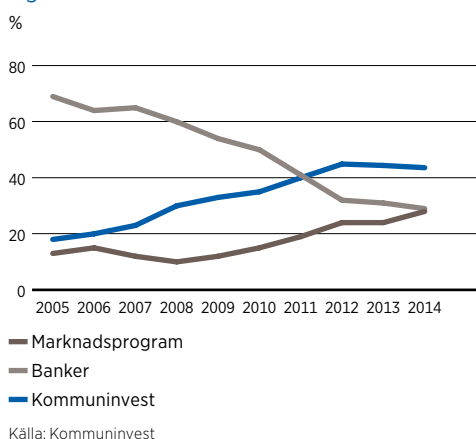
Upplåning i egen regi vinner mark, bankerna tappar

Den externa finansieringen av svensk kommunsektor har genomgått stora förändringar den senaste tioårsperioden. År 2005 stod bankerna för närmare 70 procent av sektorns finansiering, men har sedan dess kraftigt minskat sina marknadsandelar, till 28 procent vid utgången av 2014. Tappet har accentuerats sedan finanskrisen 2008/09. I stället har upplåning via framförallt Kommuninvest men även egna marknadsprogram ersatt bankupplåning. Vid utgången av 2014 stod bankerna för 28 procent av kommunsektorns lånefinansiering, Kommuninvest för 44 procent och egna kapitalmarknadsprogram för 28 procent.

Volymer certifikat och obligationer utgivna av kommuner, kommunala bolag och andra kommunala aktörer (exklusive Kommuninvest) har på tio år vuxit med närmare 100 miljarder kronor, från 41 till 139 mdkr. För närvarande har 25 kommuner och landsting/regioner samt ett tiotal kommunala bolag aktiva marknadsprogram, en fördubbling jämfört med före finanskrisen. En orsak är lägre direkta upplåningskostnader på svenska penning- och obligationsmarknaden.

Kommuninvests tillväxt var hög såväl under som efter finanskrisåren 2008/2009. Fler medlemskommuner och låg konkurrens från banksektorn bidrog till utvecklingen. Under 2013 och 2014 avtog tillväxten och Kommuninvests marknadsandel sjönk för första gången under 2000-talet, som en effekt av höjda utlåningsmarginaler för att stärka kapitalbasen. Från slutet av 2014 har Kommuninvests kapitaluppbyggnadsmodell förändrats och utlåningsmarginalerna reducerats. Detta har stärkt Kommuninvests konkurrenskraft och utlåningen ökade kraftigt under årets sista månader.

Figur 10: Marknadsandelar 2005–2014



Utveckling under första halvåret 2015

Vid halvårsskiftet 2015 bedöms Kommuninvests marknadsandel ha ökat till 48 procent. Bedömningen grundas dock enbart på tillväxten i Kommuninvests utlåning under de sex första månaderna och tillgänglig marknadsdata kring kommunala kapitalmarknadsprogram. Fullständig data i form av kommunkoncernernas årsredovisningar fanns inte tillgängliga. Även kommunernas upplåning via egna marknadsprogram fortsatte att öka och bedöms uppgå till cirka 150 miljarder kronor vid halvårsskiftet. Bankernas utlåning faller tillbaka både i absoluta och relativa termer och bedöms stå för mindre än en fjärdedel av kommunsektorns upplåning per 30 juni 2015.

Den kommunala låneskulden fördubblas till 2024

Prognosen för utvecklingen av kommunsektorns låneskuld bygger på tre delar:

- historisk trend för extern finansiering
- kommande investeringsbehov
- möjligheterna till självfinansiering.

Prognosperioden avser år 2015 till 2024.

Historisk utveckling

- Låneskulden fram till 2014

Figur 11 visar utvecklingen av kommunsektorns låneskuld från 2003 fram till 2014. Under första delen av 00-talet översteg skuldökningstakten sällan mer än 1 procent årligen, och låneskuldens andel av BNP sjönk ända fram till 2008. Detta indikerar att sektorn hade god förmåga till självfinansiering, dvs. att finansiera sina investeringar med internt genererade medel. Från 2007 ökade behovet av extern finansiering och låneskulden ökade med 3 till 4 procent per år. Sedan 2011 har skuldökningstakten stigit ytterligare, och överstiger nu 6 procent årligen. De senaste fyra åren har låneskulden ökat med 125 miljarder kronor, eller cirka 33 procent.

Kommande investeringsbehov

Kommunsektorns framtida investeringsbehov är beroende dels av hur stora reinvesteringar som behöver göras i befintliga anläggningstillgångar dels av utbyggnadsbehoven i välfärdinfrastrukturen.

Upprustning

Det finns ett stort upprustningsbehov av bostäder, service- och verksamhetslokaler och övrig kommunal infrastruktur, till exempel vatten och avloppsnät.

Av allmännyttans drygt 800 000 lägenheter, varav knappt hälften byggdes mellan 1961 och 1975, behöver 300 000 lägenheter renoveras. Kostnadsberäkningarna sträcker sig från 100 miljarder kronor och uppåt.

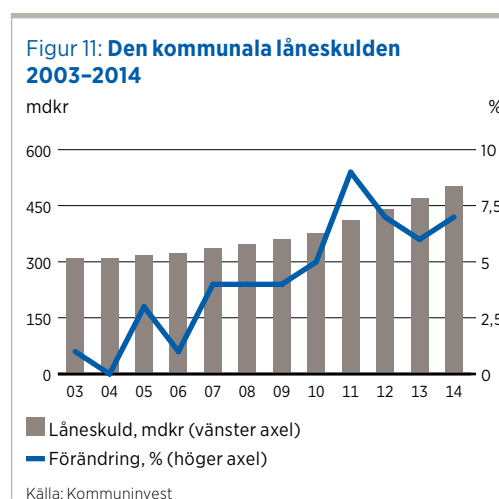
Övriga kommunala tillgångar, till exempel verksamhetsfastigheter, väg- och gatunät samt vatten- och avloppsnät, har under en lång period haft allt för låga underhåll. Bristande underhåll tar sig bland annat uttryck i problem med mögel och fuktskador på förskolor och skolor, potthåll på gator och vägar och ett ökat problem med läckage i vattenledningsnätet (se faktaruta på sidan 11).

Nyinvesteringar

SCB bedömer att Sveriges befolkning kommer att öka med knappt 1,2 miljoner människor från 2015 till 2024. Dagens 9,7 miljoner invånare ökar till 10,9 miljoner. Ökningen under denna tioårsperiod motsvarar för övrigt hela den svenska befolkningsökningen från 1975 till 2010. SCB:s huvudscenario är att födelseöverskott bidrar med 350 000 nya invånare och invandring med 800 000 nya invånare.

Denna kraftiga befolkningsökning kommer oundvikligen leda till en ökad efterfrågan på välfärdstjänster. Behovet av att bygga ut antalet platser inom områdena utbildning, omsorg och vård kommer att vara fortsatt stort under många år framöver. Antalet barn i förskoleåldern och grundskoleåldern förutspås öka med cirka 100 000 respektive 200 000 individer; antalet invånare över 85 år stiger från dagens 218 000 individer till 244 000.

En ökande befolkning sätter även press på de kommunala bolagen då vatten-, avlopp- och fjärrvärmeledningsnät behöver byggas ut och fler bostäder färdigställas. Även landstingen känner av trycket från en större och allt äldre befolkning. Många landsting har långtgående planer på att bygga om befintliga sjukhus eller bygga helt nya enheter för att kunna möta dagens och morgondagens efterfrågan på vårdtjänster.



Om befolkningsutvecklingen framöver kommer att följa de historiska mönstren, så är det i landets redan växande kommuner som merparten av befolkningsökningen sker (se *Figur 12*).

Givet de omfattande renoverings- och nybyggnadsbehov som föreligger bedömer Kommuninvest att investeringsvolymerna kommer att fortsätta stiga, med 5 till 6 procent årligen.

Självfinansieringsgrad: Successivt sjunkande
Kommunsektorns självfinansieringsgrad⁶, dvs. förmågan att finansiera investeringar med

internt genererade medel, har sjunkit sedan mitten av 2000-talet⁷. Huvudförklaringen är, som framgår av *Tabell 4*, att bruttoinvesteringsvolymerna vuxit snabbare än resultaten i sektorn, trots att dessa under flera år ökade tack vare tillfälligt höjda statsbidrag och återbetalningar av sjukförsäkringspremier, de så kallade AFA-pengarna.

Samtidigt har kommunernas och landstingens försäljningar av materiella anläggningstillgångar minskat, starkt påverkat av den minskade hyresrättsomvandlingen i Stockholms stad. Effekten har blivit att resultat och avskrivningar haft en allt sämre för-

Underhållsskuden

Lokalmedia rapporterar ofta om eftersatt underhåll och omfattande renoveringsbehov. Här följer ett axplock.

2012 bedömdes Sundsvalls kommun sammanlagda underhållsskuld uppgå till 1,2 mdkr.

Örebro kommun har renoverat skolor för 200 mnkr per år de senaste åren.

2014 fanns det 21 skolor i Göteborg stad som antingen behövde renoveras inom de kommande fem åren eller rivats.

Västerås stads underhållsskuld för stadens gator och vägar uppgår till 170 mnkr.

Renoveringsbehovet för Uppsala kommuns skolor bedöms till 150 mnkr per år under fem år.

Tabell 4: Kommunsektorns självfinansieringsgrad

mdkr	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Resultat	25	16	24	28	11	31	19	21
Avskrivningar	39	41	43	45	49	50	53	56
Bruttoinvesteringar	87	93	96	98	107	110	116	129
Försäljningar av materiella anläggningstillgångar	24	24	22	23	13	9	15	12
Självfinansieringsgrad, %	101	84	90	97	63	80	72	66

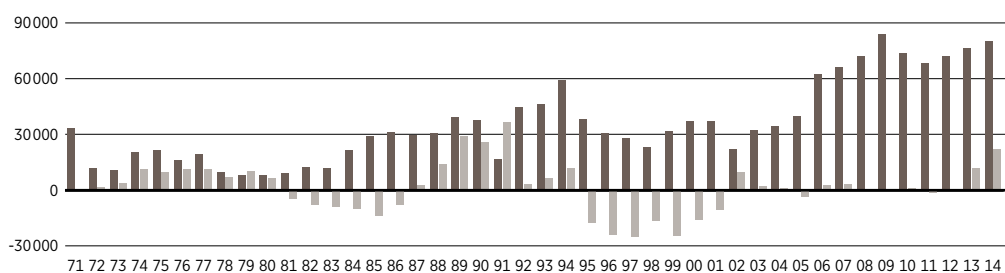
Källa: Kommuninvest

Ojämn befolkningsökning

Sveriges befolkningsökning har historiskt framförallt skett i och runt omkring de större städerna, primärt i de 70 kommuner som enligt SKL:s klassificering ingår i kommungrupperna Storstäder, Förortskommuner till storstäder och Större städer. I landets övriga 220 kommuner var den sammanlagda befolkningen 2014 enbart marginellt högre än den var 1975. *Figur 12* visar även att enskilda perioder av växande befolkning utanför större befolkningscentra, till exempel under "Gröna vågen" och "Hela-Sverige-strategin", alltid har följts av en rekyl i befolkningen. Till följd av den ökande invandringen under 2014

var det många kommuner som för första gången på många år upplevde en befolkningsökning. Med tanke på historiska flyttmönster, nyanländas preferenser för bosättning och de begränsade möjligheter till sysselsättning som finns i kommuner med överskott på lägenheter är det rimligt att tro att de kommande årens befolkningsökning utanför landets större befolkningscentra är tillfällig. Istället kommer tillväxten primärt ske i storstadsregionerna och de större städerna, dvs. i kommuner som redan idag växer snabbt.

Figur 12: Befolkningsökning i Sverige 1975–2014



■ Storstadsregionerna och större städer
■ Övriga kommuner

Källa: SCB

6) Självfinansieringsgrad = nettoinvesteringar / (avskrivningar + resultat)

7) Kommuninvests uppgifter om investeringar, låneskuld och försäljningar av materiella anläggningstillgångar på koncernnivå sträcker sig tillbaka till 2007.

måga att täcka kommunsektorns nettoinvesteringar.

På grund av förändrade bokföringsregler är inte uppgifterna rörande bruttoinvesteringar, resultatnivå och därmed självfinansieringsgraden för 2014 jämförbara med tidigare års uppgifter.

Lånebehov 2024

Hur kommunsektorns låneskuld kommer att utvecklas under de kommande åren beror dels på investeringarnas storlek och dels på de kommunala aktörernas förmåga att finansiera dessa investeringar med egna medel.

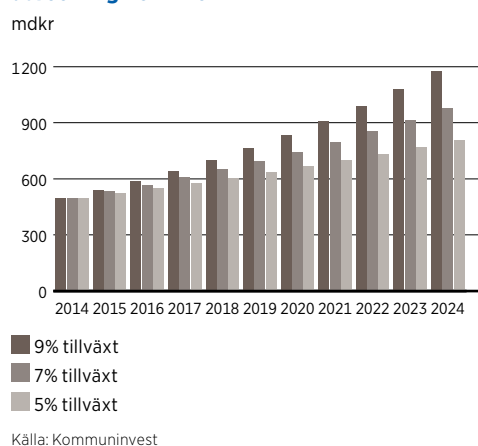
Kommunsektorns självfinansieringsgrad beror dels på resultatutvecklingen, dels på i vilken utsträckning försäljningar av materiella anläggningstillgångar sker för att finansiera nyinvesteringar. Demografiska förändringar ger ett ökande kostnadstryck i kommunernas och landstingens kärnverksamhet och förväntas pressa ned sektorns resultatutveckling framöver. Försäljningen av materiella anläggningstillgångar har legat på en relativt konstant nivå de senaste åren och även om stora utförsäljningar i enskilda kommuner leder till lokal mediauppmärksamhet syns inga tecken på att försäljningsvolymerna skulle öka kraftigt framöver.

Kombinationen högre investeringsvolym och pressade resultatnivåer i kommunerna och landstingens kärnverksamhet talar för ett fortsatt stort behov av extern finansiering. Kommuninvests grundscenario är att låneskulden fortsätter öka i samma takt som under åren 2010–2014, det vill säga med 7 procent per år. Detta innebär en fördubbling av den nominella låneskulden fram till 2024, till närmare 1 000 miljarder kronor. Även en lägre ökningstakt på 5 procent per år ger en låneskuld 2024 på cirka 800 miljarder.

Under antagandet att nominell BNP växer med 4 procent per år⁸, kommer kommunsektorns låneskuld att öka från dagens 13 procent av BNP till 17 procent 2024. Som jämförelse uppgick statsskulden till 36 procent av BNP år

2014 medan hushållens och företagens skulder vid samma tidpunkt uppgick till 78 respektive 107 procent av BNP (se Figur 14).

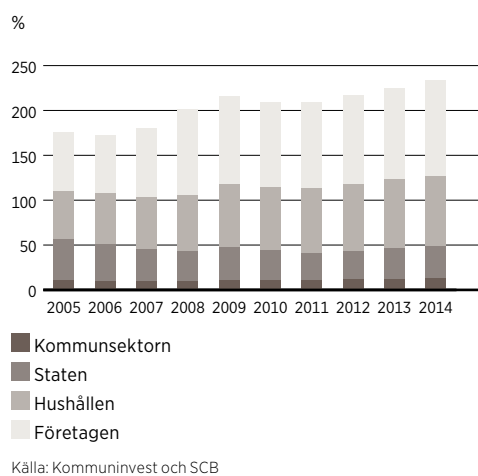
Figur 13: Den kommunala låneskuldens utveckling 2014-2024



Skuldsättning i olika sektorer

Skuldsättningen i relation till BNP har de senaste tio åren ökat från 181 procent av BNP år 2005 till 233 procent år 2014. I den offentliga sektorns har skuldsättningen sjunkit sett över hela tidsperioden, medan den ökat med cirka 75 procentenheter i den privata sektorn.

Figur 14: Skulder per sektor som andel av BNP, 2005-2014



⁸ Antagandet baseras på historisk real BNP-tillväxt i Sverige (cirka 2 procent) samt Riksbankens långsiktiga inflationsmål (2 procent).

Minskade kostnader för pensionsutbetalningar

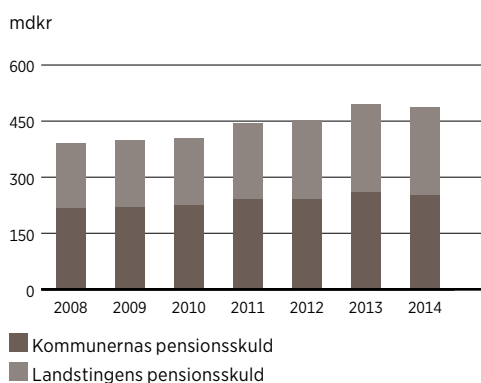
Den kommunala pensionsskulden uppmärksammas från tid till annan, vanligtvis med fokus på skuldens storlek. I den dagliga verksamheten hos kommunerna och landstingen/regionerna är dock snarare utvecklingen av pensionsutbetalningarna, dvs. amorteringen av skulden, en viktigare fråga eftersom dessa har en direkt resultat- och likviditetspåverkande effekt och riskerar att tränga ut välfärdssatsningar.

Vid utgången av 2014 var kommunsektorns pensions- och låneskuld ungefär jämnstora enheter. Pensionsskulden uppgick till knappt 490 mdkr, varav kommunerna stod för drygt 250 mdkr och landstingen/regionerna stod för knappt 240 mdkr. Låneskulden

om drygt 500 mdkr fördelades betydligt ojämnare, kommunerna stod för närmare 470 mdkr och landstingen/regionerna stod för drygt 30 mdkr.

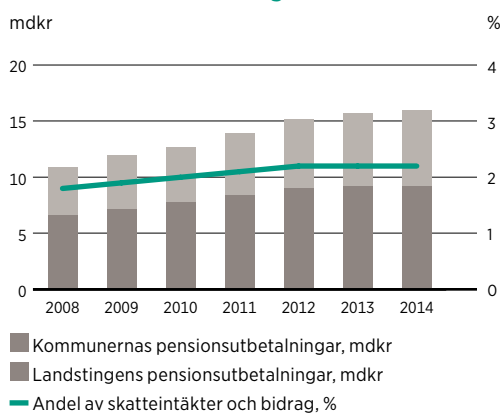
Pensionsskulden ökade med närmare 100 mdkr mellan 2008 och 2014. Huvuddelen av ökningen kan tillskrivas sänkningen av RIPS-räntan 2011 och 2013, vilket ökade nuvärdet av de förväntade framtida pensionsutbetalningarna. De årliga pensionsutbetalningarna ökade under samma period med drygt 5 mdkr, från 10,8 mdkr år 2008 till 16,0 mdkr år 2014. Ökningstakten har dock minskat och pensionsutbetalningarnas andel av skatter och statsbidrag var 2014 marginellt högre än 2008.

Figur 15: Pensionsskulden 2008–2014



Källa: SCB

Figur 16: Pensionsutbetalningar i mdkr och som andel av skatter och bidrag 2008–2014



Källa: SCB

Låneskuld per invånare och kommun

Låneskuld i kommunkoncernen 0–19 999 kr per invånare

Danderyd	Gullspång	Markaryd	Skinnskatteberg	Valdemarsvik
Essunga	Götene	Nacka	Strömsund	Vallentuna
Fagersta	Hjo	Norberg	Säter	Vara
Gislaved	Höganäs	Robertsfors	Täby	
Gnesta	Kävlinge	Salem	Töreboda	
Grästorps	Lidingö	Skara	Uppvidinge	

20 000–39 999 kr per invånare

Ale	Hallstahammar	Laholm	Ragunda	Vaggeryd
Bengtstors	Halmstad	Lerum	Skövde	Vansbro
Bjurholm	Haninge	Lidköping	Sollefteå	Vaxholm
Bjuv	Helsingborg	Lomma	Sollentuna	Vellinge
Boden	Herrljunga	Lycksele	Solna	Vilhelmina
Bollebygd	Hofors	Malmö	Stenungsund	Vindeln
Botkyrka	Hudiksvall	Mark	Stockholm	Värgårda
Bräcke	Hultsfred	Mellerud	Storuman	Vänersborg
Burlöv	Härryda	Motala	Sunne	Åsele
Eda	Hässleholm	Munkedal	Svenljunga	Åstorp
Ekerö	Hörby	Mönsterås	Säffle	Åtvidaberg
Eslöv	Jokkmokk	Nordanstig	Söderhamn	Älvkarleby
Falköping	Järfälla	Nordmaling	Tibro	Älvsbyn
Filipstad	Karlsborg	Norrådal	Tidaholm	Ängelholm
Flen	Kinda	Norsjö	Timrå	Örkelljunga
Forshaga	Klippan	Nyköping	Tomelilla	Östra Göinge
Färgelanda	Kristinehamn	Nässjö	Torsås	Överkalix
Gnosjö	Krokom	Osby	Tranemo	
Gotland	Kungsör	Ovanåker	Ulricehamn	
Habo	Kungälv	Partille	Upplands Väsby	
Hagfors	Köping	Perstorp	Vadstena	

40 000–59 999 kr per invånare

Aneby	Hammarö	Leksand	Pajala	Uddevalla
Arjeplog	Haparanda	Lindesberg	Piteå	Uppsala
Arvidsjaur	Heby	Ljungby	Sala	Varberg
Arvika	Hedemora	Ljusdal	Sandviken	Vetlanda
Askersund	Hylte	Ljusnarsberg	Simrishamn	Vingåker
Avesta	Hällefors	Ludvika	Sjöbo	Vännäs
Bollnäs	Härjedalen	Luleå	Skurup	Värmdö
Borås	Härnösand	Malå	Smedjebacken	Värnamo
Boxholm	Högsby	Mariestad	Sorsele	Västervik
Båstad	Höör	Mjölby	Staffanstorps	Västerås
Dals-Ed	Kalmar	Mora	Storfors	Ydre
Degerfors	Karlshamn	Mullsjö	Svalöv	Åmål
Dorotea	Karlstad	Munkfors	Svedala	Ånge
Eksjö	Katrineholm	Mölnådal	Sävsjö	Åre
Enköping	Kil	Nora	Söderköping	Årjäng
Eskilstuna	Kiruna	Norrköping	Sölvesborg	Älmhult
Falkenberg	Knivsta	Nykvärn	Tanum	Älvdalen
Finspång	Kramfors	Nynäshamn	Tierp	Ödeshög
Gagnef	Kristianstad	Ockelbo	Tingsryd	Österåker
Grums	Kungsbacka	Orsa	Torsby	Östhammar
Gällivare	Landskrona	Oskarshamn	Trelleborg	Övertorneå
Hallsberg	Lekeberg	Oxelösund	Tyresö	

APPENDIX 1

60 000-79 999 kr per invånare

Alingsås	Gävle	Laxå	Orust	Surahammar
Alvesta	Göteborg	Lilla Edet	Ronneby	Tjörn
Arboga	Huddinge	Lund	Rättvik	Tranås
Borgholm	Håbo	Lysekil	Sigtuna	Upplands-Bro
Borlänge	Jönköping	Malung-Sälen	Sotenäs	Ystad
Bromölla	Kalix	Mörbylånga	Strängnäs	Öckerö
Emmaboda	Karlskoga	Nybro	Sundbyberg	Örebro
Falun	Karlskrona	Olofström	Sundsvall	Örnsköldsvik

80 000- kr per invånare

Berg	Linköping	Södertälje	Umeå	Östersund
Kumla	Skellefteå	Trollhättan	Vimmerby	
Lessebo	Strömstad	Trosa	Växjö	

SKL:s kommungruppsindelning

	Antal	Beskrivning
Storstäder	3	Kommuner med en folkmängd som överstiger 200 000 invånare.
Förortskommuner tillorstäder	38	Kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av storstäderna.
Större städer	31	Kommuner med 50 000–200 000 invånare samt en tätortsgrad överstigande 70 procent.
Förortskommuner till större städer	22	Kommuner där mer än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till en annan kommun.
Pendlingskommuner	51	Kommuner där mer än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till en annan kommun.
Turism- och besöksnäringkommuner	20	Kommuner där antalet gästnätter på hotell, vandrarhem och campingar överstiger 21 per invånare eller där antalet fritidshus överstiger 0,20 per invånare.
Varuproducerande kommuner	54	Kommun där 34 procent eller mer av nattbefolkningen mellan 16 och 64 år är sysselsatta inom tillverkning och utvinning, energi och miljö samt byggverksamhet (SNI2007)
Glesbygdskommuner	20	Kommun med en tätortsgrad understigande 70 procent och mindre än åtta invånare per kvadratkilometer.
Kommuner i tätbefolkad region	35	Kommun med mer än 300 000 personer inom en radie på 112,5 km.
Kommuner i glesbefolkad region	16	Kommun med mindre än 300 000 personer inom en radie på 112,5 km.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)



OM KOMMUNINVEST Kommuninvest finansierar välfärd. Vi är ett kommunalt finanssamarbete som arbetar för effektiv och hållbar finansiering av bostäder, infrastruktur, skolor och sjukhus med mera.

Tillsammans får vi bättre lånevillkor än var och en för sig. Sedan starten 1986 har samarbetet sparat miljardbelopp åt sina medlemmar i form av lägre räntor.

Den svenska kommunsektorn är stark, bland annat genom sin grundlagsskyddade beskattningsrätt. Detta faktum, tillsammans med medlemmarnas solidariska borgen, bidrar till att Kommuninvest får högsta kreditbetyg av både Moody's och Standard & Poor's.

272 kommuner och 8 landsting/regioner är idag medlemmar i detta frivilliga samarbete. Verksamheten ägs och styrs demokratiskt av medlemmarna som också delar på eventuellt ekonomiskt överskott. Kontoret finns i Örebro. Med cirka 350 miljarder kronor i balansomslutning är vi Sveriges sjätte största kreditinstitut.



KOMMUNINVEST

Svenska kommuner och landsting i samverkan