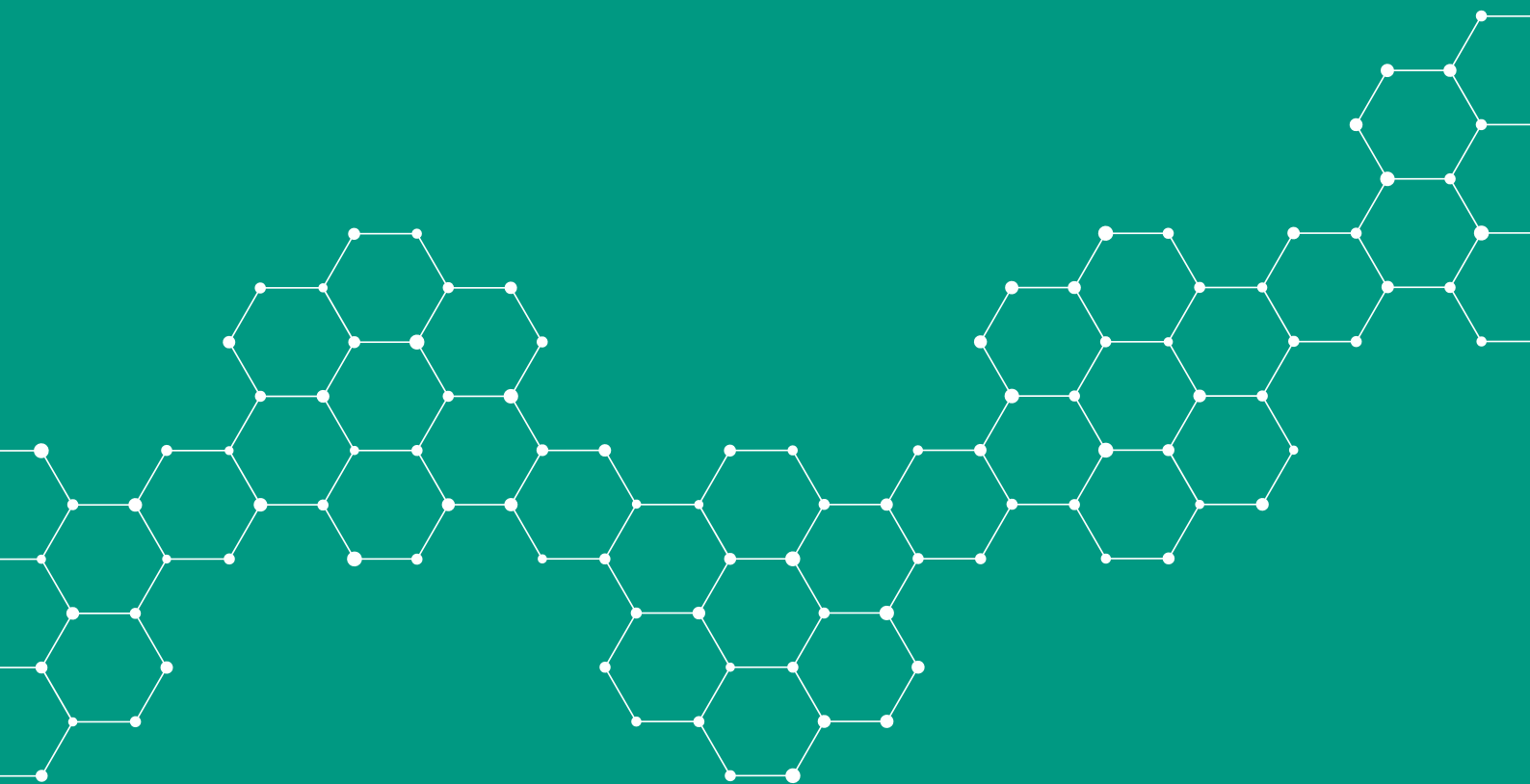


Välfärdens utmaningar



KOMMUNINVEST

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

| | |
|-------------------------------------|----|
| Förord | 3 |
| Kommunsektorn idag och i framtiden: | |
| Demografi | 4 |
| Kompetensförsörjning | 6 |
| Kostnadsutveckling | 7 |
| Investeringar och låneskuld | 8 |
| God ekonomisk hushållning | 14 |
| Åtgärder | 18 |
| Sammanfattning | 22 |

Om rapporten

Denna rapport är framtagen inför seminariet ”Välfärdsinvesteringar i miljardklass – men bygger vi äldreboenden utan personal?” i Almedalen 2019. Prognoserna i rapporten bygger på antaganden om utvecklingen givet de förutsättningar vi känner till idag. Data är hämtat från officiella källor.

Rapporten belyser kommunsektorns utmaningar idag och i framtiden samt de olika åtgärder som har lyfts över åren.

Vår förhoppning är att denna rapport ska nyansera bilden av kommunsektorns utveckling och utmaningar.



Frågor på rapportinnehållet kan ställas till:

Emelie Värja
Forsknings- och utbildningsansvarig
Kommuninvest
Tel: 010-470 87 38
E-post: emelie.varja@kommuninvest.se

Ökat personalbehov

– en av de största utmaningarna

Sverige har länge haft en decentraliserad välfärdsmodell och kommunerna och regionerna står idag för ungefär 70 procent av de offentliga konsumtionsutgifterna. Kommunsektorn har ett stort ansvar för de välfärdstjänster som befolkningen tar del av såsom äldreomsorg, vård och utbildning. Vidare har kommunsektorn en viktig roll i den anpassning som behöver ske till ny teknologi och förändrade förutsättningar samt i omställningen till ett mer hållbart samhälle. Sammantaget har kommunsektorn en nyckelposition i att säkerställa en hållbar välfärd idag och framöver. I denna rapport beskriver vi de utmaningar som kommunsektorn står inför.

Utmaningarna bottnar till största del i den demografiska utvecklingen, att andelen äldre och yngre ökar i förhållande till andelen i arbetsför ålder. Utvecklingen leder till en ökad efterfrågan på välfärdstjänster som i sin tur skapar en rad utmaningar för kommuner och regioner, bland annat i form av:

- Minskad tillväxt i skatteunderlaget till följd av att andelen av befolkningen i arbetsför ålder minskar.
- Ökat personalbehov som riskerar leda till kompetensbrist och potentiellt högre lönekostnader.
- Ökade kostnader till följd av att andelen barn och äldre ökar i högre takt än befolkningen i arbetsför ålder.
- Ökat investeringsbehov vilket ökar resultatkravet för att bibehålla en hög självfinansieringsgrad.
- Ökat lånebehov och ökade skulder även vid konstant självfinansieringsgrad i och med de ökade investeringsbehoven.
- Fortsatt negativt finansiellt sparande för kommunsektorn.

Utöver de utmaningar som kan härledas till demografin finns också ett betydande upprustnings- och renoveringsbehov i kommunerna och regionerna som ytterligare ökar investeringarna. Sverige har också haft en kraftig invandring, som till viss del mildrat den demografiska utvecklingen, men om integrationen inte fungerar väl kommer den att påverka kostnadsutvecklingen negativt.

Utmaningarna varierar över landets 290 kommuner. I kommuner med minskande befolk-

ningsunderlag sjunker skatteintäkterna samtidigt som det är svårt att anpassa kostnaderna. Många av kommunernas verksamheter är av sådan art att stordriftsfördelar finns. Detta innebär i praktiken att styckkostnaden per användare ökar om mängden användare minskar. Att anpassa verksamheten efter ett minskat skatteunderlag är svårt då befintliga verksamhetslokaler och infrastruktur finns kvar och behöver underhållas. Det blir också färre invånare som ska dela på de kommunövergripande kostnaderna. När stora investeringar behöver göras är det till en hög kostnad per invånare.

Kommuner som har ett ökat befolkningsunderlag står samtidigt inför ökade investeringsbehov i såväl verksamhetsfastigheter och bostäder som infrastruktur och VA. En stor del av de kommunala investeringarna är i sin natur kostnadsdrivande då nya byggnader behöver värmas upp och underhållas och personal behöver anställas till de expanderande verksamheterna. Att tillgodose de ökande personalbehoven ser ut att bli en av de största utmaningarna framöver, då det inte finns tillräckligt många individer med rätt utbildning för att ersätta pensionsavgångar och tillgodose det ökande behovet. Även kommuner med oförändrad befolkning kan ha en förändrad befolkningsstruktur med fler äldre eller en intern urbanisering, med förändrade behov.

Då utmaningarna varierar över landets kommuner varierar även lösningarna, och i rapportens sista avsnitt presenteras möjliga åtgärder som ofta framförs när frågan om kommunsektorns framtid diskuteras. Det kan vara på plats att notera att även om utmaningarna är stora så är den kommunala sektorn i Sverige i grunden stark och kvaliteten på välfärdstjänsterna generellt hög.

Rapporten är uppbyggd så att första delen beskriver utvecklingen och kalkyler om framtiden i kommunsektorn tillsammans med viktiga faktorer för att tillväxt sker med god ekonomisk hushållning som ledstjärna. Detta följs av en sammanställning av de åtgärder som lyfts fram som möjliga lösningar. Rapportens sista del beskriver hur Kommuninvest ser på de utmaningar som sektorn står inför och delar som vi bedömer vara av vikt för att klara av att möta utmaningarna med en ekonomi i balans.

Kommunsektorn idag och i framtiden

Demografi

Befolkningsutvecklingen i Sverige har varit stark under de senaste åren, och förväntas vara så även åren framöver. Det tog 35 år för Sverige att växa från 8 till 9 miljoner invånare vilket inträffade 2004. Sedan tog det 13 år att växa till 10 miljoner invånare 2017. Enligt Statistiska centralbyråns senaste prognos når vi 11 miljoner invånare redan 2028, alltså en ökning med en miljon invånare på 11 år.

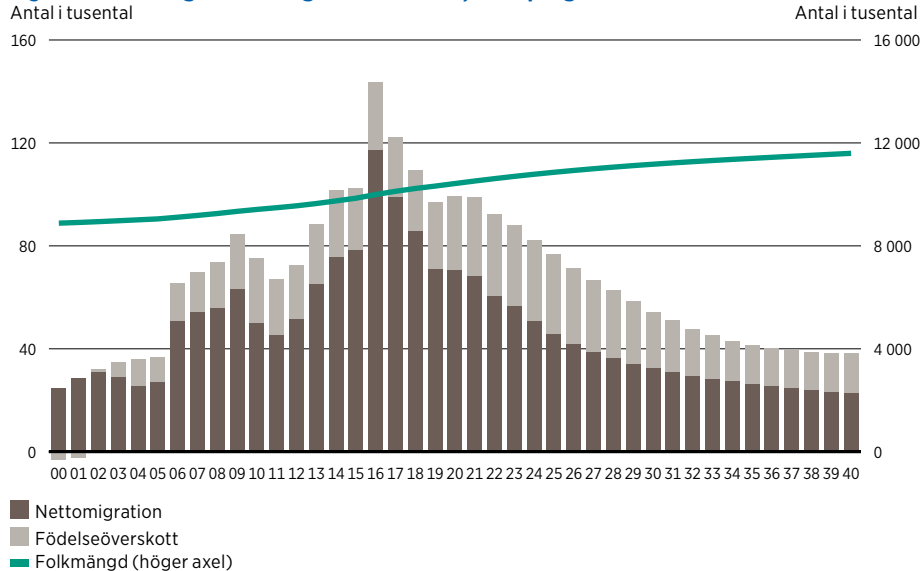
Den starka befolkningsutvecklingen beror främst på en hög nettomigration och även om ökningstakten verkar ha nått sin topp under 2016 så ligger befolkningsökningen fortsatt över genomsnittet även de kommande åren, se figur 1.

Det är emellertid inte bara befolkningstillväxten i sig som är av intresse, utan även fördelningen av densamma. Befolkningen ökar i samtliga grupper men tillväxten är högre för gruppen 0–19 år samt gruppen 65 år och äldre vilket påverkar den demografiska försörjningskvoten.

Sverige har upplevt en ökning i den demografiska försörjningskvoten sedan 2006. Denna utveckling är intressant ur ett kommunalt perspektiv då genomsnittskostnader i kronor per invånare för olika ålderskategorier varierar stort. De kommunala kostnaderna för ett barn är ungefär 4 gånger högre och för äldre närmare 10 gånger högre än för en individ i arbetsför ålder. Då relationen mellan barn, äldre och personer i arbetsför ålder förändras så förändras således även kostnaden per invånare, allt annat lika. Blickar vi framåt så kan vi se att försörjningskvoten fortsätter öka en lång tid framöver. Figur 2 visar utvecklingen av försörjningskvoten fram till 2018 och prognos fram till 2040.

I grafen ser vi att den tidigare toppen redan är passerad. År 1981 var försörjningskvoten som högst 0,75 men vände sedan nedåt. År 2018 låg försörjningskvoten på 0,76 och fortsätter att öka och bedöms ligga på 0,84 år 2040. Denna ökning innebär att det kommer vara en lägre andel av befolkningen som är i arbetsför ålder, och en högre andel som efterfrågar olika välfärdstjänster.

Figur 1: Befolkningsutvecklingen 2000–2018, samt prognos fram till 2040



Källa: SCB

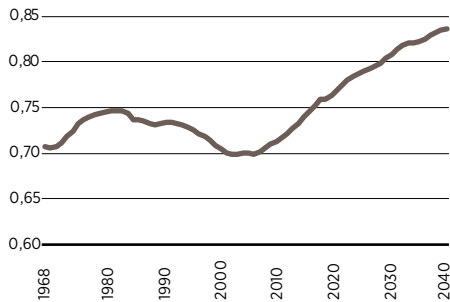
$$\text{Försörjningskvot} = \frac{\text{Antal } 0-19 \text{ år} + \text{antal } 65+\text{år}}{\text{Antal } 20-64 \text{ år}}$$

Den demografiska försörjningskvoten beräknas som antalet personer i åldrarna 0–19 och 65 år och äldre delat med befolkningen i arbetsför ålder, 20–64 år. En högre försörjningskvot innebär alltså att allt fler yngre och äldre måste försörjas per individ i arbetsför ålder.

Spridningen mellan kommunerna är dock stor, kartan (figur 3) visar försörjningskvoten på kommunnivå år 2018, mörkare färg innebär högre försörjningskvot.

Variationen går alltså från 0,52 till 1,19 personer per individ i arbetsför ålder. De lägsta försörjningskvoterna kan ses i främst storstäderna och i några pendlingskommuner medan de högsta försörjningskvoterna finns i de mindre kommunerna så som Pajala, Borgholm och Övertorneå. En ökad försörjningskvot innebär samtidigt att en större andel av invånarna arbetar i välfärden, på samma gång innebär det färre potentiella arbetare vilket riskerar ge en kompetensbrist. De fem kommuner med lägst försörjningskvot har en genomsnittlig andel av de förvärsarbetande i kommunsektorn på 16,5 procent, medan i de fem kommunerna med högst försörjningskvot är den siffran 30,5 procent.

Figur 2: Utvecklingen av den demografiska försörjningskvoten 1968-2018, samt prognos fram till 2040

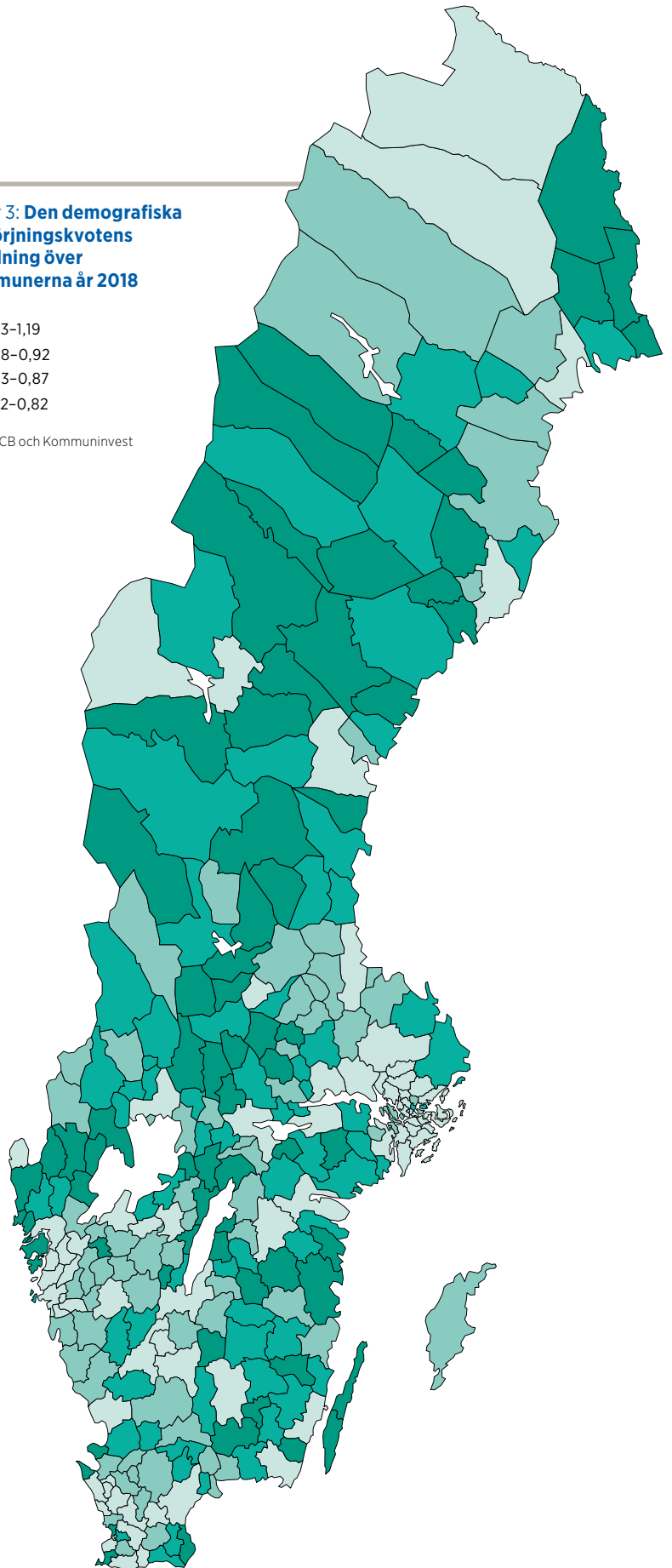


Källa: SCB och Kommuninvest

Figur 3: Den demografiska försörjningskvotens spridning över kommunerna år 2018

- 0,93-1,19
- 0,88-0,92
- 0,83-0,87
- 0,52-0,82

Källa: SCB och Kommuninvest



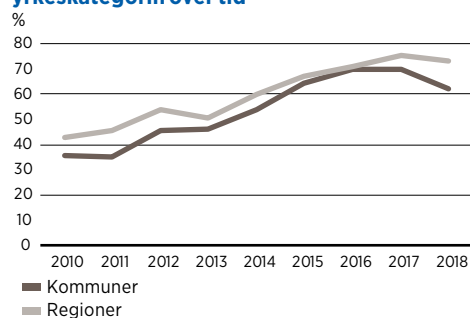
Kompetensförsörjning

De framtida behoven av kompetens inom kommun- och regionspecifika yrkesgrupper ökar i och med den demografiska utvecklingen. SCB genomför varje år en arbetskraftsbarometer där 150 arbetsgivare för respektive yrkeskategori får uppge hur man upplever tillgången på arbetskraft, där god tillgång, tillgång i balans och brist på tillgång är de olika kategorierna. I figur 4 syns utvecklingen av andelen som redovisat att de upplever en brist inom de yrkeskategorier som har en stark koppling till välfärdstjänster för kommuner respektive regioner.¹

I grafen ser vi en tydligt stigande trend fram till 2018 då en nedgång bland arbetsgivare som upplever brist syns. Om det är ett trendbrott går inte att säga då felmarginalen i dessa skattningar är större än förändringen i sig. År 2018 var det 62 procent av de tillfrågade arbetsgivarna som upplevde brist inom de kommunala verksamheterna och 73 procent för de regionspecifika yrkeskategorierna. Detta kan jämföras mot 2010 då 36 respektive 43 procent upplevde brist. I samma undersökning efterfrågas också utvecklingen de kommande tre åren, även där finns en stigande trend för de som tror på ökad brist av kompetens.

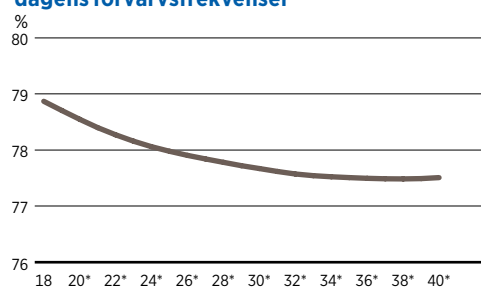
Baserat på SKL:s rekryteringsprognos² kommer behovet av ytterligare personal på grund av ökad efterfrågan av välfärdstjänster uppgå till 15 000 personer per år för kommuner och 4 000 personer per år för regioner, vilket innebär totalt 19 000 personer per år för kommunsektorn. Enligt befolknings-

Figur 4: Andelen som svarar att det är brist inom yrkeskategorin över tid



Källa: SCB och Kommuninvest

Figur 5: Utvecklingen av förvärvsfrekvensen baserat på befolkningsframskrivningen och dagens förvärvsfrekvenser



*) Prognos

Källa: SCB och Kommuninvest

1) Datat gäller både för nyexaminerade och yrkesverksamma, och resultaten från de båda grupperna viktas lika för respektive yrkeskategori. I gruppen kommuner så ingår de med barn och fritidsutbildning, special-, ämnes- och grundlärautbildning, förskollärautbildning, vård- och omsorgsutbildade samt socionomutbildade. För regioner ingår läkare, sjuksköterskor inklusive olika inriktningar, barnmorskeutbildade, tandläkare och tandhygienister.

2) Sveriges Kommuner och Landsting: Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden, Rekryteringsrapport 2018, ISBN: 978-91-7585-610-0.

prognosen är ökningen i åldersgruppen 20–64 år i genomsnitt 36 000 per år och förvärvsfrekvensen inom samma åldersgrupp ligger på 79 procent. Om förvärvsfrekvensen antas ligga kvar på denna nivå så ökar antalet förvärvsarbetsbetande med 28 400 personer per år i genomsnitt. Det innebär att kommuner och regioner skulle behöva rekrytera nästan 67 procent av de nytillkomna förvärvsarbetsbetande personerna varje år. Andelen av de förvärvsarbetsbetande som 2017 arbetade för kommuner och regioner ligger i snitt på 26,4 procent.

En ytterligare aspekt är att bland de individer som är i arbetsför ålder så ökar andelen utrikes födda. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda är stor, och om denna skillnad består i kombination med att befolkningen utvecklas enligt SCB:s befolkningsprognos, kommer förvärvsfrekvensen att utvecklas enligt *figur 5*.

I figuren går det att se att förvärvsfrekvensen minskar då förhållandet mellan utrikes födda och inrikes födda förändras. Utöver en ökad försörjningskvot riskerar således förvärvsfrekvensen för befolkningen i arbetsför ålder att minska om ingen förändring sker. En viktig pusselbit för att klara kompetensförsörjningen är därför att förbättra integrationen så att den fulla potentialen som finns bland invånarna kan nyttjas. Personalkostnader som andel av verksamhetens kostnader ligger kring 60 procent, en efterfrågan som ökar mer än utbudet kan ge stegrande lönekostnader som följd, vilket påverkar den kostnadsutveckling som finns.

Kostnadsutveckling

Den genomsnittliga nettokostnadsökningen för den kommunala verksamheten har i löpande priser varit 88 procent under perioden 2000–2018. I fasta priser har kostnaderna ökat med omkring 50 procent under samma period. Denna bild missar en viktig aspekt; att vi också har en real löneökningstillväxt som även påverkar kommunsektorns lönekostnader. Då ungefär 60 procent av de kommunala kostnaderna utgörs av personalkostnader är det rimligt att dessa växer i takt med skatteunderlaget. Även om vi tar hänsyn till denna aspekt så har kostnaderna ökat med i genomsnitt 1 procent per år eller 20 procent totalt under perioden. Resursfördelningen mellan verksamhetsområden har förändrats något där mer fördelas mot LSS-verksamhet och förskola och mindre mot äldreomsorgen.

Framöver ser vi att försörjningskvoten fortsätter att öka vilket ökar efterfrågan på kommunal service per invånare. En aspekt som döljs av försörjningskvoten är fördelningen inom gruppen som inte är i förvärvsarbetsbetande ålder. Tittar man närmare på gruppen äldre så är det äldre över 80 år som växer mest procentuellt. Från att 26 procent av personer över 65 var 80 år eller äldre, till att över 30 procent kommer vara över 80 år 2026, och det fortsätter enligt prognosen att öka efter detta. Nyttjandegraden på särskilt boende varierar kraftigt för de olika segmenten av gruppen äldre. För personer 65–79 år är nyttjandegraden 1,1 procent. För personer som är 80 år och äldre är denna 12,5 procent, vilket innebär en väsentlig skillnad i behov av platser på särskilt boende. Givet befolkningsprognosen och dagens nivå skulle

antalet brukare i behov av särskilt boende öka med ca 24 000 till år 2026. Detta innebär en förskjutning av resurser från andra verksamhetsområden till äldreomsorgen.

Regionernas situation ser inte mindre utmanande ut, sex regioner redovisade negativt resultat år 2018. Fyra av regionerna med positivt resultat uppvisade detta på grund av positiva finansiella intäkter. Främsta orsaken är kostnadsökningar, där demografin också spelar stor roll. Regionernas kostnadsökningar på grund av förändrad befolkningsstruktur beräknas bli 1,2 procent kommande år att jämföra med 0,7 procent i genomsnitt mellan åren 2000 och 2010.³

Enligt prognoser från SKL innebär den demografiska utvecklingen tillsammans med skatteunderlagets utveckling att det nu uppstår ett gap mellan kostnader och intäkter för kommunerna på 35 miljarder kronor till år 2022. SKL har då räknat med en genomsnittlig skatthöjning på 13 öre. Om staten höjer statsbidraget med 5 miljarder per år innebär det att det återstår 20 miljarder för kommunerna att hantera. Beräkningen utgår från att kostnadsutvecklingen inte är högre än det demografiska trycket, vilket den historiskt har varit. Det underliggande antagandet är också att sektorn behåller samma personaltäthet som tidigare, vilket kan bli svårt på grund av den tidigare nämnda risken för kompetensbrist. Om inte kommunerna hittar nya arbetssätt kommer efterfrågan på arbetskraft i förhållande till utbudet att öka vilket kan resultera i högre löneökningar. Slutsatsen av detta är att vi kan få samma kostnadsutveckling som förutspås ovan med en lägre personaltäthet än idag.

Investeringar och låneskuld

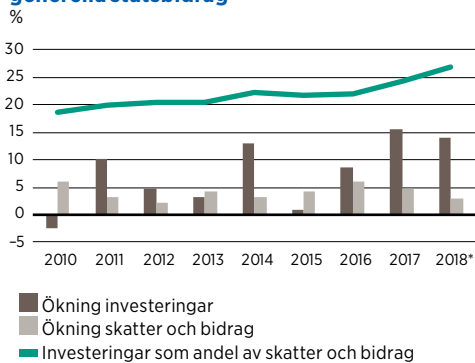
Den demografiska utvecklingen i kombination med ett omfattande renoveringsbehov av de bostäder och fastigheter som byggdes under rekordåren 1965–1975 har drivit upp investeringsnivåerna i kommunsektorn. År 2017 ökade kommunkoncernernas investeringar med 14 procent och uppgick till 133,4 miljarder kronor, och utvecklingen ser ut att hålla i sig även 2018, *se figur 6*.

I relativa termer så har investeringarna i förhållande till skatter och generella statsbidrag ökat från 19 procent 2007 till 24 procent 2017. Baserat på en prognos för 2018 ser kvoten ut att öka ytterligare, till ca 30 procent. Investeringsnivåerna varierar dock stort över landet. Generellt är investeringarna högre i kommuner med hög befolkningstillväxt och stora bolagskoncerner. I kartan på nästa sida (*figur 7*) visas kommunkoncernernas genomsnittliga investeringsnivåer under en femårsperiod.

Variationen är stor – från 1 318 kronor per invånare till 22 671 kronor per invånare. De lägsta investeringsnivåerna finns i kommuner i Norrlands inland som haft en negativ befolkningsutveckling över en längre tid. De höga nivåerna i Kiruna och Gällivare beror till stor del på stadsomvandlingarna som äger rum till följd av gruvbrytningen. I kommuner med mycket besöksnäring ser vi också högre investeringsnivåer, som till stor del beror på en kommunal infrastruktur som är en följd av besöksnäringen och som innebär att investeringarna är överdimensionerade i förhållande till antalet invånare. Kommuner med stora bolagskoncerner ligger också högt i investeringsnivå tillsammans med större städer och pendlingskommuner som uppvisar en hög befolkningstillväxt. Investeringsnivåerna

3) Sveriges Kommuner och Landsting: Ekonomirapporten maj 2019: ISBN 978-91-7585-547-9.

Figur 6: Förändring av investeringar på koncernnivå i förhållande till skatter och generella statsbidrag



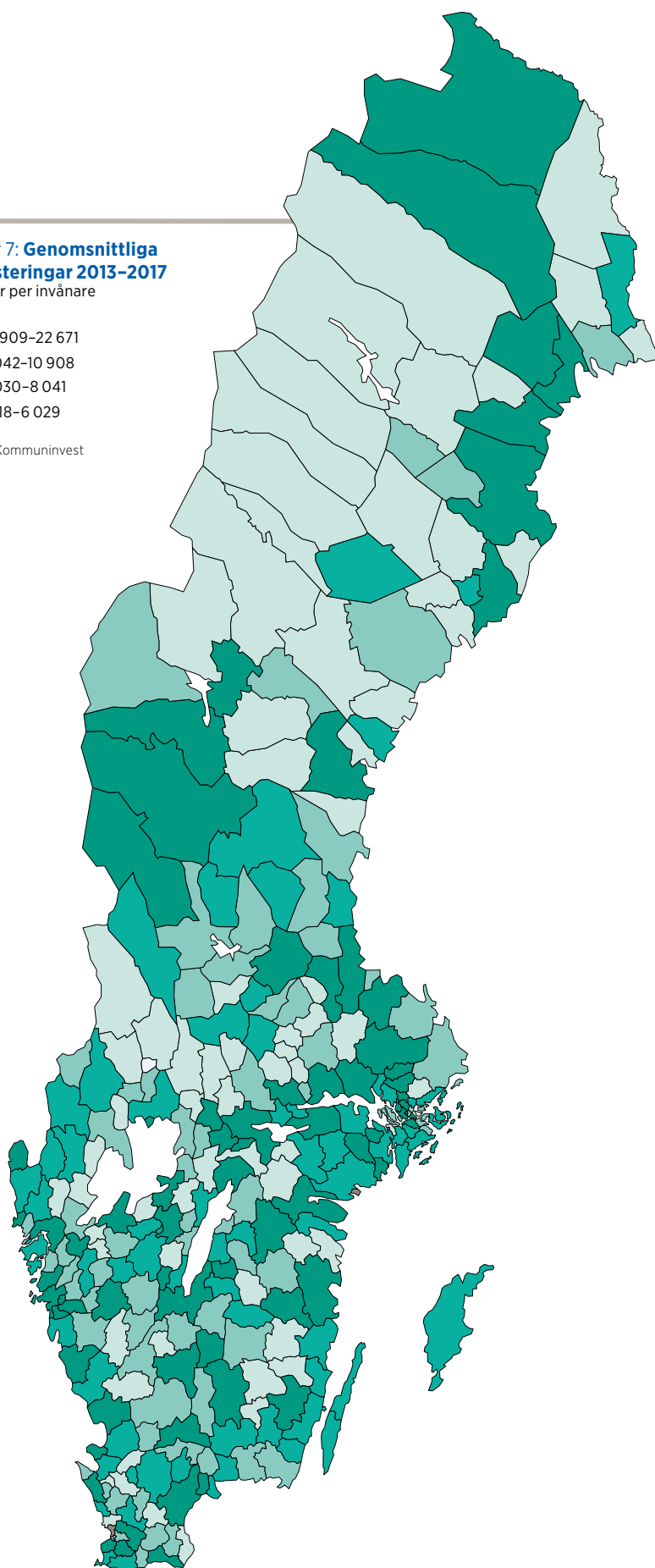
*) Prognos
Källa: SCB och Kommuninvest

Figur 7: Genomsnittliga investeringar 2013-2017

Kronor per invånare



Källa: Kommuninvest



varierar också från år till år, vilket är orsaken till att vi redovisar en genomsnittlig investeringsnivå under en femårsperiod.

Under de senaste åren har fördelningen mellan kommunkoncernernas investeringar i olika typer av tillgångar varit relativt konstant. Fastigheter och bostäder stod 2017 för ca 55 procent av kommunkoncernernas investeringar, VA-investeringarna utgjorde 9 procent av de totala investeringarna. Lika hög andel läggs på energiinvesteringar, dvs. 9 procent och infrastruktur står för ca 21 procent. De kommunala bolagen står för ungefär hälften av kommunernas investeringar men för merparten av den kommunala låneskulden. Kommuner är också organiserade på olika sätt där investeringar i verksamhetslokaler kan finnas i både bolagsform och förvaltningsform. Att bedöma utvecklingen av kommande investeringar beror således på en rad faktorer, både politiska och demografiska. Bilden kompliceras ytterligare av den underhållsskuld som finns i kommunsektorn och som är ojämnt fördelad mellan kommuner och svår att identifiera. Om vi studerar kommunernas investeringsplaner framöver verkar det som att investeringar för kommunernas del (exklusive bolagen) ökar med 9 procent 2018 och sedan med 6 procent 2019.⁴ Historiskt sett har kommunens investeringar ökat med i genomsnitt 9 procent per år sedan 2010. Skulle kommunens investeringar fortsätta i den takten skulle kommunens investeringar, exklusive de kommunala bolagen, ligga på 85 miljarder år 2021. Det är dock värt att notera att ca 50 procent av de totala investeringarna görs i kommunala bolag.

I en enkät som SKL låtit göra svarar 203 ekonomichefer att det behöver byggas 730 förskolor och 390 skolor och gruppbo-städer samt 150 äldreboenden de närmaste fyra åren. De svarande berättade också att det behövdes göras stora investeringar i bolagen, t.ex. i bostäder, infrastruktur och VA.

Det sistnämnda bekräftas av branschorganisationen Svenskt Vatten som flaggar för att VA-investeringarna kommer att behöva öka med 35 procent under en tjuugoårsperiod.⁵ Statistik från Sveriges Allmännyttan bekräftar också detta med kraftiga ökningarna i både nyproduktion och ombyggnationer av bostäder. Utvecklingen av kommunkoncernernas investeringar mellan 2010 och 2017 samt en prognos fram till år 2020, finns i figur 8.

Slår vi samman kommunernas och de kommunala bolagens investeringar har tillväxttakten varit i genomsnitt 8 procent per år under perioden 2011–2017. Om denna utveckling fortsätter resulterar det i investeringar på 168 miljarder kronor i nominella termer år 2020. Det kraftiga investeringsbehovet är således en kombination av de demografiska förändringarna, urbaniseringen och ökade underhållsinvesteringar.

Till följd av de ökande investeringarna har även kommunsektorns låneskuld ökat över tid. Hur investeringsnivån påverkar låneskulden i kommunen beror till stor del på vilken typ av investering det handlar om. Historiskt har investeringarna i den skattefinansierade verksamheten, såsom verksamhetslokaler eller infrastruktur, haft en låg grad av extern finansiering medan de avgiftsfinansierade investeringarna såsom VA har haft en större del av extern finansiering. Störst extern finansiering ser man i den intäktsfinansierade verksamheten såsom bostäder och energi. Låneskuldens utveckling beror också på konjunkturen, en stark konjunktur leder till ökade intäkter för kommunerna vilket stärker resultatet och ökar självfinansieringsgraden. Utvecklingen av låneskulden samt en framskrivning för åren 2018–2020, finns i figur 9.

Låneskulden har ökat med i genomsnitt 6 procent per år under perioden 2010 till 2017. Baserat på förväntningar om sämre konjunktur och ökat investeringsbehov bedömer vi att låneskulden kommer öka mer än

4) Antagandet i beräkningen är att 85 procent av de planerade investeringarna genomförs, då kommunernas genomförandegrad har legat på i genomsnitt 85 procent av de budgeterade beloppet. Om vi även kontrollerar tilläggsbudgeten är dock genomförandegraden lägre, kring 61,5 procent i genomsnitt.

5) Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp.

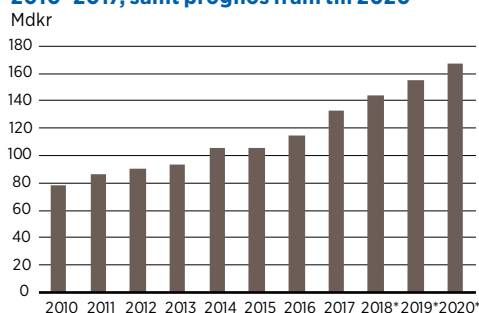
den historiska trenden, och landa någonstans kring 8 procent per år. I förhållande till SKL:s låneprognos är denna prognos lägre. SKL räknar med en ökning av låneskulden på 8 procent för 2018 och vidare 10 procent för 2019–2020. Kommuninvests framskrivning ligger i linje med SKL:s kalkyl för 2018, men lägre både för år 2019 och 2020, där vår bedömning ligger på 9 respektive 8 procent. Metoderna för att prognosticera skuldutvecklingen varierar då den i SKL:s fall bygger på en enkätundersökning där 160 kommuner svarat, vilket motsvarar 72 procent av befolkningen. I vår prognos använder vi den demografiska utvecklingen som underlag, med tillägg för en något lägre självfinansieringsgrad.

Kommunkoncernernas självfinansieringsgrad, mätt som låneskuldsförändring i förhållande till investeringsnivå, har i genomsnitt legat på 76 procent från 2010 till 2017. Prognosen indikerar en självfinansieringsgrad på i genomsnitt 73 procent de närmaste fyra åren, alltså något lägre än det historiska genomsnittet. Bortsett från att investeringar och skulder ökar så ökar även befolkningen och skattekraften över tid.

I relativa termer så har skulderna i förhållande till skatter och generella statsbidrag ökat från 87 procent 2010 till 100 procent 2017, se figur 10. De senaste åren har dock skuldens andel av skatter och bidrag bromsat in och till och med minskat från toppnoteringen 2015 på 103 procent av skatter och generella statsbidrag. Minskningen beror främst på att kommunkoncernerna uppvisat starka resultat under de senaste åren.

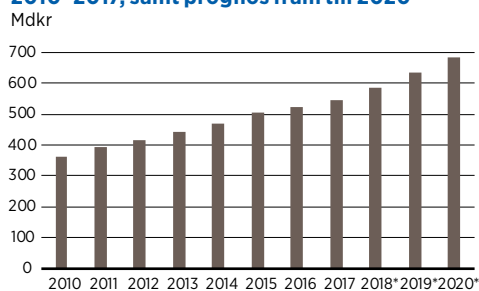
Tillväxten i skatteunderlaget har varit god under en period med stark konjunktur och ökat antal arbetade timmar. Dessutom har kommunerna haft reavinster och extra statsbidrag. Mycket talar dock för att konjunkturen nu bromsar in vilket gör att skatteunderlaget

Figur 8: **Kommunkoncernens investeringar 2010–2017, samt prognos fram till 2020**



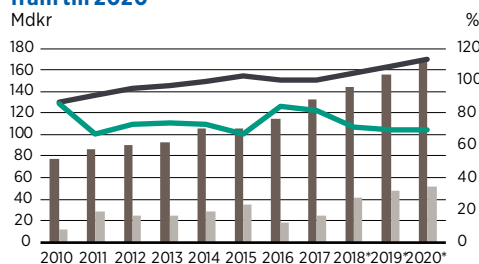
*) Prognos
Källa: Kommuninvest

Figur 9: **Kommunkoncernens samlade skuld 2010–2017, samt prognos fram till 2020**



*) Prognos
Källa: Kommuninvest

Figur 10: **Utvecklingen av skulder och investeringar 2010–2017, samt prognos fram till 2020**



*) Prognos
Källa: kommuninvest och SKL

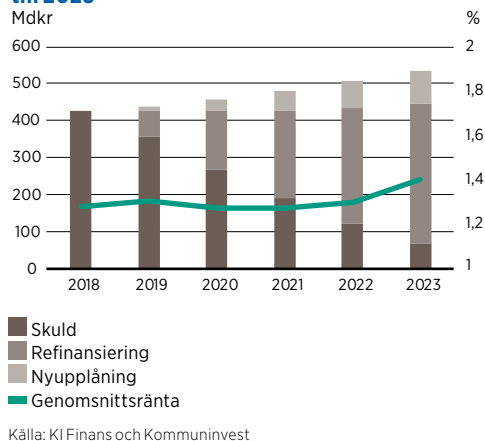
växer i långsammare takt, samtidigt som antalet arbetade timmar förväntas minska något. I prognosen (se figur 10) har vi antagit att statens bidrag till kommunsektorn växer i takt med skatteunderlaget. Som vi tidigare redovisat finns inte några tecken på att investeringarna kommer bromsa in, vilket innebär att skulderna som andel av skatter och bidrag kommer att öka den närmaste tiden och uppgå till närmare 114 procent av kommunernas intäkter från skatter och bidrag år 2020.

För att få reda på de egentliga effekterna på kommunernas ekonomi av just skuldens utveckling behöver vi en prognos över kommunsektorns ränteutveckling. Prognosen bygger på data från 207 kommunkoncerner.⁶

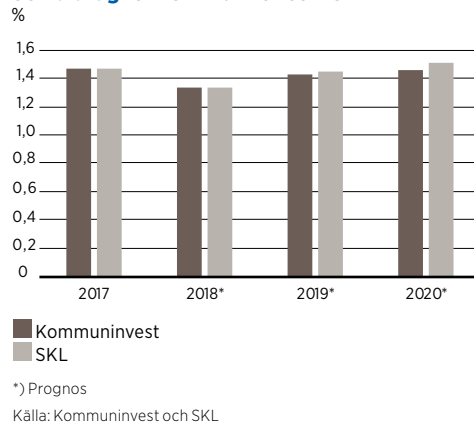
I figur 11 framgår att genomsnittsräntan bedöms vara nästintill konstant under den studerade perioden. Om vi nyttjar prognosen för låneskulden, samt SKL:s skatteunderlagsprognos tillsammans med vår prognos på genomsnittsräntan, så kan vi prognosticera utvecklingen av räntekostnader för kommunkoncernen, se figur 12.

Med vår ränteprognos för kommunsektorn utslaget på samtliga lån kommer räntekostnaderna öka från 8 miljarder 2017 till 8,9 miljarder 2020. Enligt SKL:s högre skuldprognos skulle räntekostnaderna istället öka till 9,2 miljarder kronor. Detta innebär en utveckling från 1,47 procent av skatter och bidrag till 1,46 procent av skatter och bidrag år 2020 enligt Kommuninvests prognos och 1,51 procent av skatter och bidrag enligt SKL:s skuldprognos. Givetvis är ökningen av räntekostnaderna på 1 miljard mellan 2017 och 2020 en utmaning i och med den kostnadsutveckling vi ser i de övriga kommunala verksamheterna. Men i och med genomsnittsrän-

Figur 11: Prognos för genomsnittsräntan fram till 2023



Figur 12: Räntekostnader som andel av skatter och bidrag för kommunkoncernen



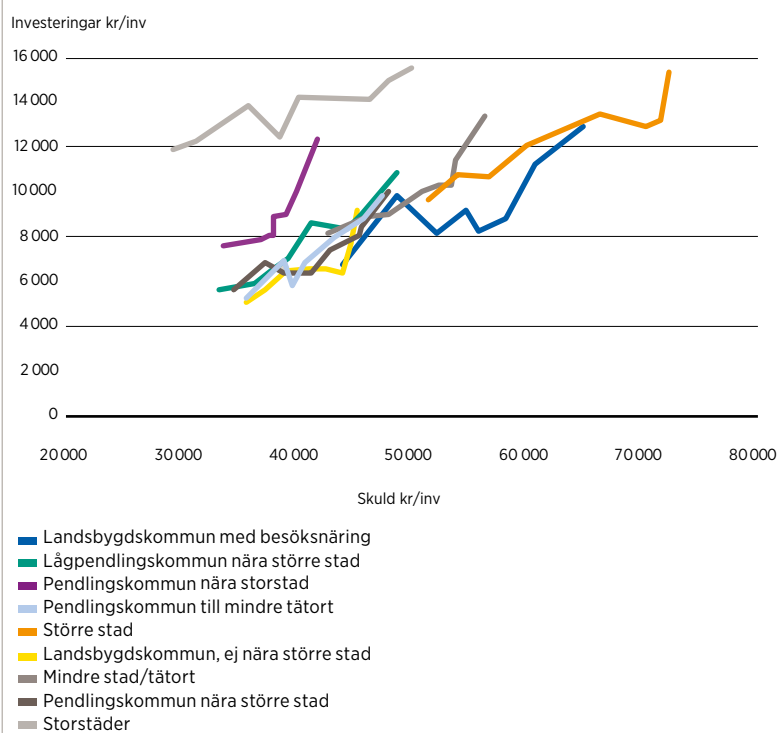
6) Underlaget bygger på uppgifter från KI Finans på 5 800 lån, certifikat och obligationer till ett sammanlagt värde av 437 miljarder kronor och 1840 derivatkontrakt vars underliggande lånebelopp motsvarar 180 miljarder kronor.

tans utveckling kommer räntekostnaderna inte utgöra en större andel av skatter och bidrag 2020 jämfört med 2017. För att sätta det i relation till andra kostnader så utgör äldreomsorgen 19 procent av skatter och bidrag i genomsnitt och förväntas öka de närmaste åren vilket får större genomslag på den totala kostnadsökningen.

Vi ser således en ökad skuldsättning orsakad främst av ett ökat investeringsbehov. I figur 13 illustreras utvecklingen av skulder samt investeringsnivå i kronor per invånare. Linjerna illustrerar utvecklingen över tid.

Vi ser att kommungruppen Större stad har haft den kraftigaste utvecklingen av skuldsättningen. Storstäder ligger högst i investeringsnivå men har en lägre skuldsättning än övriga tillväxtområden. Uppstickaren är Landsbygdskommuner med besöksnäring, där vi ser en hög skuldsättning och hög investeringsnivå. En viktig förklaring till detta är att totala invånarantalet i kommunerna är lägre än de antal som utnyttjar den kommunala servicen. Tittar man på Pendlingskommuner nära storstad så har linjen en kraftig lutning, vilket innebär att investeringsnivån har ökat mer än skuldsättningen. En linje som är helt horisontell skulle innebära att en kommun håller en konstant investeringsnivå men har en ökad skuldsättning, vilket hade varit oroväckande. Denna utveckling ser vi inte i kommunsektorn idag. Det finns alltså en tydlig orsak till den ökade skuldsättningen – ett ökat investeringsbehov. Nu när konjunkturen viker och kommunernas resultat riskerar att försämrats är det av vikt att prioritera bland de investeringar som finns och säkerställa att det är långsiktigt ekonomiskt hållbart.

Figur 13: **Kommunkoncernens skuld och investeringar i kronor per invånare över tid (2010–2017)**



Källa: Kommuninvest

God ekonomisk hushållning

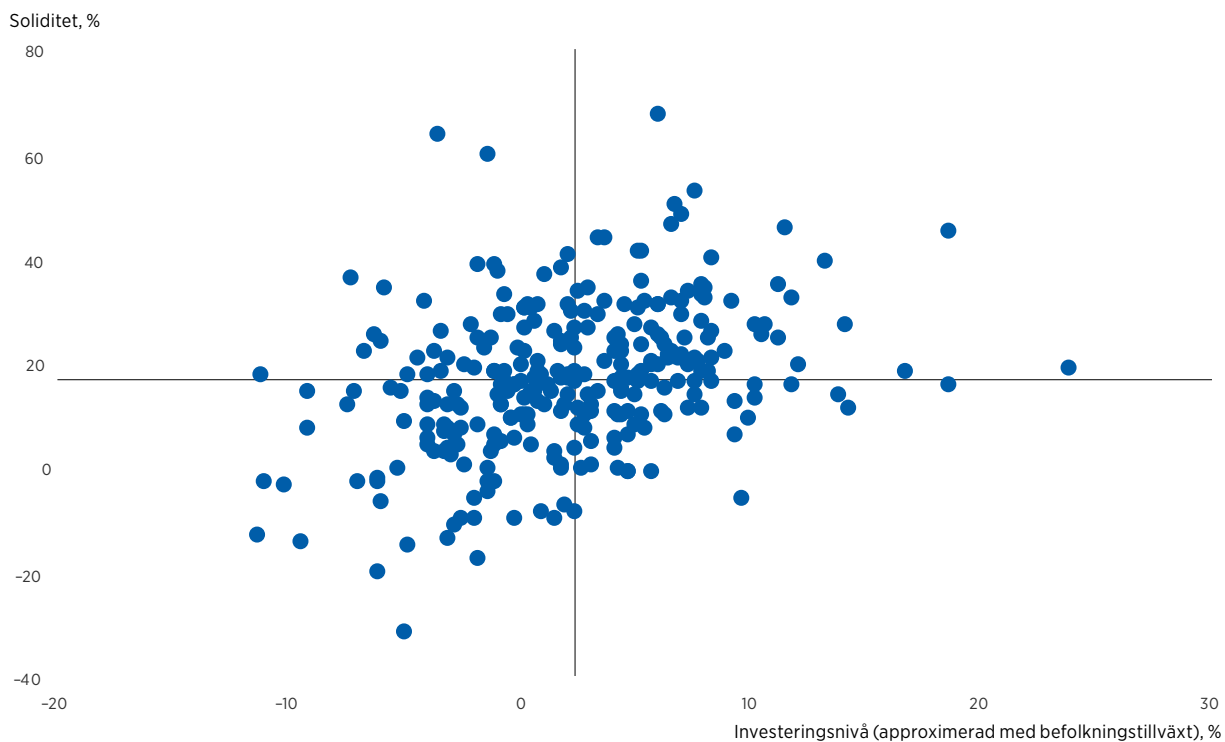
God ekonomisk hushållning är ett uttryck som introducerades i kommunallagen 2005. Vad begreppet egentligen innebär är inte förtydligt i lagen, där det står att finansiella mål ska upprättas som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. I propositionen går det att läsa att det inte räcker med att intäkterna ska överstiga kostnaderna, utan för att god ekonomisk hushållning ska uppnås ska resultatet ligga på en nivå som realt konsoliderar ekonomin. Det framhålls också att det är viktigt att målen uttrycker realism och handlingsberedskap samt att målen kontinuerligt utvärderas och omprövas. Utgångspunkten är att varje generation ska bära kostnaderna av den kommunala service som de själv förbrukar. Konkreta förslag som nämns är dels resultatmål men också soliditetsmål, som beskriver hur stor del av tillgångarna som är finansierade med egna medel. Resultatmålet och soliditetsmålet hänger ihop då resultatet utgör en del av självfinansieringen av investeringarna, vilket i sin tur påverkar soliditeten genom att öka det egna kapitalet. Att god ekonomisk hushållning konsoliderar ekonomin kan tolkas som att den gör kommunens ekonomi solid alternativt förstärker ekonomin. I enkäten som är kopplad till SKL:s ekonomirapport uppgav nästan hälften av de svarande ekonomicheferna att en av lösningarna på de kortsiktiga utmaningarna var att sänka kommunens resultatmål. Kortsiktigt ger detta mer resurser till verksamheten, långsiktigt kan det ge en försämrad soliditet och sämre ekonomisk styrka. I ett långsiktigt perspektiv ändras fokus från resultaträkningen till balansräkningen. En betydande del av den totala låneskulden finns i de kommunala bolagen, därför blir det än mer relevant att studera hela koncernen. I kommu-

nallagen (LKBR kap 10) står också att förvaltningsberättelsen ska ha ett koncernperspektiv, där ingår riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Tumregeln för god ekonomisk hushållning har blivit ett resultat som uppgår till 2 procent av skatter och generella statsbidrag. År 2018 klarade sektorn som helhet ett resultat som översteg 2 procent av skatter och generella statsbidrag, men variationen mellan kommunerna var stor och endast 38 procent av kommunerna hade ett resultat på 2 procent eller mer. Kommunens resultatmål bör dock baseras på kommunens förutsättningar. Under antagandet att 2 procent gäller en genomsnittlig kommun med genomsnittlig soliditet och genomsnittlig investeringsnivå kan kommunerna placeras i en av rutorna i *figur 14*.

För att fånga kommunens investeringsnivå har vi i grafen använt kommunens befolkningstillväxt de kommande fem åren enligt SCB:s prognos. Denna variabel används som en approximation för investeringar framöver.⁷ Om en kommun hamnar precis där de två linjerna korsar varandra, som utgör genomsnittet för respektive variabel, antar vi att kommunens förutsättningar leder till ett resultatmål som är i linje med tumregeln på 2 procent. En kommun med högre investeringsnivå eller lägre soliditet kan behöva ta höjd för att öka resultatmålet över 2 procent. En kommun med både låg soliditet och hög investeringsnivå (nedre högra rutan i grafen) bör tänka på att höja resultatmålet ytterligare. Det finns såklart fler aspekter att ta hänsyn till i valet av finansiellt mål: Hur stora är de faktiska investeringarna i år? Hur stora är avskrivningarna? Hur stor är skulden? Hur stor del av intäkterna kan vi tillåta att räntekostnaderna tar? Har kommunen en positiv eller negativ befolkningsutveckling?

7) I grafen har investeringsbehov approximerats med befolkningstillväxt, vilket gör att vi tappar mycket information då hänsyn bör tas till kommunens strukturella förändring samt den interna urbaniseringen samt underhållsskulden.

Figur 14: Resultatmål i förhållande till kommunens soliditet och befolkningstillväxt



Punkterna i grafen representerar kommuner. Kommunerna är inlagda i figuren efter befolkningstillväxt, som används som approximation för investeringsnivå, och soliditet. Om en kommun hamnar precis där de två linjerna korsar varandra, som utgör genomsnittet för respektive variabel, antar vi att kommunens förutsättningar leder till ett resultatmål som är i linje med tumregeln

på 2 procent. En kommun med högre investeringsnivå eller lägre soliditet kan behöva ta höjd för att öka resultatmålet över 2 procent. En kommun med både låg soliditet och hög investeringsnivå (nedre högra rutan i grafen) bör tänka på att höja resultatmålet ytterligare.

En ökad investeringstakt kommer leda till en lägre självfinansieringsgrad, ökad låneskuld och försämrad soliditet om inte resultaten ökar i samma takt. Men vilken soliditet en kommun bör uppnå varierar sannolikt beroende på koncernens utformning. Valet är en balans mellan risk och avkastning på det egna kapitalet. Röntan man betalar på ett lån kan alltså vara lägre än det avkastningskrav man har på det egna kapitalet, vilket gör det optimalt att låna. Detta innebär att det inte är eftersträvansvärt att gå mot en soliditet på 100 procent, men inte heller en soliditet på 0 procent. I arbetet med god ekonomisk hushållning brukar en oförändrad soliditet ligga som grund, men detta förutsätter att man idag ligger på en optimal nivå. Att uppnå och bibehålla en stabil soliditet kan ligga i linje med uttrycket att de finansiella målen reallt konsoliderar ekonomin. I en tid då investerings-

behoven är höga och trycket på verksamheten är stor krävs dock en god analys av de finansiella målen för att garantera god ekonomisk hushållning. Då balansräkningens betydelse ökar bör också ett helhetsperspektiv tas över de finansiella målen för att också koppla styrningen av bolagen till de finansiella målen som kommunen sätter upp. Som sagts ovan har 38 procent av kommunerna ett resultatmål som överstiger 2 procent av skatter och bidrag, dock har många kommuner höga investeringsnivåer. I grafen ovan approximerade vi investeringsbehovet med befolkningstillväxt, men intern urbanisering, demografiska förändringar spelar också in. I rutan nedan ges ett räkneexempel där vi utgår från kommunens förutsättningar och sätter ett resultatmål.

I det finanspolitiska ramverket formuleras ett överskottsmål där den offentliga sektorns

Räkneexempel Finansiella mål

Exempel Kommunkoncern A

Förutsättningar

Intäkter från skatter och bidrag: 4 920 miljoner kronor

Investeringar: 1 000 miljoner kronor

Avskrivningar: 600 miljoner kronor

Tillgångar: 13 200 miljoner kronor

Eget kapital: 6 030 miljoner kronor

Soliditet: 47,5 procent

Tillgångarna kommer i år att öka med 400 miljoner kronor eller 3,02 procent. Kommunen bedömer att soliditeten ligger på en rimlig nivå och vill därför hålla konstant soliditet. Det egna kapitalet måste öka lika mycket som tillgångarna ökar procentuellt sett för att hålla soliditeten konstant. Det innebär en ökning av det egna kapitalet på 3,02 procent eller 182 miljoner kronor, vilket ger ett resultatmål på 3,7 procent av skatter och bidrag.

Detta resultatmål gäller hela koncernen. Hur stor del som kan krävas av bolagen beror på typ av bolag, övriga delen måste kommunen själva räkna in. Här gäller det att ställa rätt krav på bolagen i förhållande till marknaden som de agerar på.

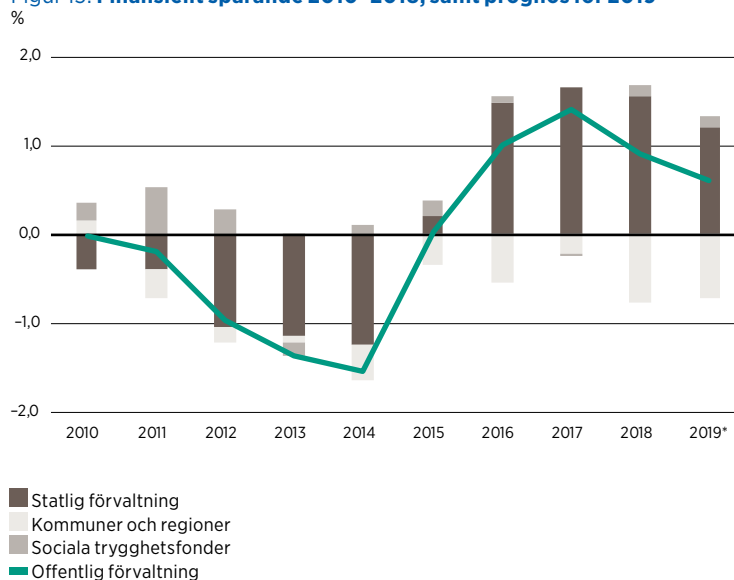
Detta scenario med konstant soliditet innebär också att skulderna ökar. Eget kapital ökar med 182 miljoner kronor medan tillgångarna ökar med 400 miljoner kronor. Det innebär ökning i skulderna på 218 miljoner eller 3 procent ökning och ett negativt finansiellt sparande, men kommunen växer.

Om kommunen ligger på en för låg soliditet bör således förändringen i eget kapital vara större än den tänkta förändringen i tillgångarna för att se en ökad soliditet.

finansiella sparande ska uppgå till 1/3 procent av BNP över en konjunkturcykel. Mot kommunerna styr dock staten med ett balanskrav som innebär att i kommunernas budget ska intäkter överstiga kostnaderna. Om ett negativt resultat ändå redovisas ska detta återställas inom tre år. Detta innebär att driftskostnader inte kan lånefinansieras. Men eftersom investeringarna lånefinansieras till en viss del så har nettoskulderna i kommunsektorn ökat de senaste åren vilket innebär att det finansiella sparandet har varit negativt, *se figur 15*.

Vi ser ingen tendens till att kommunernas finansiella sparande kommer att vända och bli positivt under de närmaste åren. Men för kommunsektorns del är detta inte särskilt oroväckande då det är resultatet av att sektorn har ett högt investeringsbehov och inte att kommunerna lånar till driftskostnader. Vi ser ingen tendens till att kommunsektorn inte ska kunna fullgöra sina åtaganden för lånen, dvs. betala ränta och amortera. Men investeringarna driver i sin tur driftskostnader som kommunernas utökade verksamhet leder till, vilket innebär att kostnaderna riskerar att överstiga intäkterna i resultaträkningen och därmed skapas ett indirekt problem. Kommunerna kan således, i enlighet med det finanspolitiska ramverket, leva upp till balansmålet men ändå uppvisa ett negativt finansiellt sparande. Staten måste dock kompensera kommunernas negativa finansiella sparande för att offentlig sektor i sin helhet ska leva upp till överskottsmålet.

Figur 15: Finansiellt sparande 2010–2018, samt prognos för 2019



*) Prognos
Källa: SCB

Åtgärder

I SKL:s ekonomirapport har ekonomichefer från 203 kommuner svarat på frågan om vilka åtgärder kommunen kommer använda sig av för att klara verksamheten och finansieringen år 2020. Svaren visar att effektiviseringar, förändrade uppdrag, sänkta finansiella mål och ändrade verksamhetsmål är de mest återkommande åtgärdsförslagen. Flera av dessa åtgärder är främst inriktade på att lösa utmaningarna på kort sikt. Verktygen för att hantera de långsiktiga utmaningarna är sannolikt fler och delvis av annan karaktär.

År 2016 publicerade Kommuninvest rapporten ”En bärkraftig kommunstruktur”, skriven av Sören Häggroth. I rapporten lyftes tre tänkbara åtgärder för att genomföra en kommunal strukturreform:

- Sammanläggning av kommuner
- Asymmetrisk ansvarsfördelning
- Kommuner i samverkan

Under 2017 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté som syftar till att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att hantera sina utmaningar. Kommunutredningen (Fi 2017:02) ska redovisa sitt slutbetänkande i februari 2020, men överlämnade i oktober 2017 ett delbetänkande som berörde kommunal avtalssamverkan, (SOU 2017:77). Detta delbetänkande ledde till en proposition och ett av riksdagen antaget betänkande från konstitutionsutskottet. Även i SNS konjunkturrådsrapport 2019 ”Kommunernas framtid” diskuteras tänkbara reformer för att möta kommunsektorns utmaningar framöver. Det råder i hög grad samstämmighet i dessa rapporter kring vilka utmaningar som kommunsektorn står inför samt vilka verktyg som finns i verktygslådan. Två ytterligare förslag till åtgärder som ofta tas upp i diskussionen kring kommunernas utmaningar är digitalisering och ökat arbetskraftsdeltagande.

Sammanläggningar av kommuner⁸

Dagens kommunindelning är resultatet av stora förändringar i början av 1970-talet då samtliga landskommuner, städer och köpingar ombildades till kommuner. De sista kommunerna gick samman år 1974 och sedan dess har några delningar skett och vi har idag 290 kommuner i Sverige. I den senaste sammanläggningen var riktmärket att en kommun bör ha 8 000 invånare för att klara sitt uppdrag.

Danmark genomförde en stor kommunreform 2007 där resultatet blev att 270 kommuner reducerades till 98, varav endast 7 har ett invånarantal under 20 000. Riktmärket vid denna sammanslagning var 20 000–30 000 invånare. Sammanslagningen har visat både positiva och negativa effekter. De positiva effekterna visar sig som ökad ekonomisk styrkapacitet och professionell kapacitet med fler specialister och färre generalister, medan de negativa effekterna visar sig som minskad tillit till politiken och minskad nöjdhet med den kommunala servicen. Danmarks geografi är dock betydligt tätare än Sveriges vilket kan medföra att det är enklare att realisera stor-driftsfördelar i kommunala verksamheter.

Finland har också genomfört kommunsammanslagningar, först under åren 2005–2011 och fortsättningsvis under åren 2011–2015. Tanken med den senare av dessa reformer var att åstadkomma kommuner som är tillräckligt starka för att hantera de lagstadgade uppgifterna i egen regi. Utvärderingen av reformen har visat att effekten av en sammanslagning är beroende av orsaken till sammanslagningen. En sammanslagning av en kommun med svag ekonomi kräver kommuner med en stark ekonomisk bas för att inte ha ett dåligt utgångsläge. Även i de finska sammanslagningarna ser man negativa effekter på demokratin främst i de mindre kommunerna där

⁸ Strukturella reformer riktade mot den kommunala nivån i Danmark, Finland och Norge 2000–2018: Underlagsrapport till Kommunutredningen Fi 2017:2: Siv Sandberg: Åbo akademi.

medborgarnas tilltro till den kommunala politiken minskat.

Norges kommunreform beslutades år 2017 och genomförandet kommer att ske 2020. Syftet är att skapa en robust kommunstruktur där minsta invånarantal ska vara mellan 15 000 och 20 000 invånare. Arbetet kommer resultera i att 426 kommuner minskar till 356, men olikheter i kommunernas struktur kommer att kvarstå. Runt 170 kommuner kommer att ha färre än 5 000 invånare. Reformen, som sker på frivillig grund med ekonomiska incitament, når inte hela vägen fram.

Sverige liknar i flera avseenden Norge och Finland, men i jämförelse med dem så är medelkommunen i Sverige relativt stor. Danmark har efter kommunsammanslagningen en genomsnittlig folkmängd i kommunerna på 58 000 invånare, medan Sverige har 34 000 och både Finland och Norge under 20 000. I både Finland och Norge har över 40 procent av kommunerna en befolkning under 5 000 invånare, i Sverige är denna siffra 5 procent. Variationen i landet är dock stor vilket gör att sammanslagningar kan vara ett alternativ för vissa områden men inte alla. Det handlar också om att väga de möjliga fördelarna som främst är ekonomiska och kompetensmässiga mot de potentiella nackdelarna där det handlar om tillit till politiken, kvaliteten på och avstånden till offentlig service.

Asymmetrisk ansvarsfördelning

I dagsläget har alla kommuner, oavsett storlek och demografisk sammansättning, samma ansvarsområden och uppgifter. En asymmetrisk ansvarsfördelning innebär istället att arbetsuppgifterna skulle anpassas till kommunernas olika förutsättningar. En överflyttning av ansvarsområden skulle kunna ske mellan kommuner. Detta är något som Anders Lidström på uppdrag av kommunutredningen

har undersökt.⁹ Den första slutsatsen man kan dra av denna sammanställning är att det skulle vara mer effektivt att lämna över ansvaret till en större kommun än till en region. Detta dels för att spridningen av de små kommunerna är stor mellan regionerna. Vissa regioner skulle ha ett fåtal kommuner eller kanske bara en kommun att ta över ansvaret från, vilket i det läget inte skulle göra så stor skillnad. Regionerna har inte heller tidigare arbetat med den typ av verksamhet vilket skulle innebära att regionerna skulle behöva bygga upp kompetens för att hantera nya verksamhetsområden.

När ansvaret överförs till en annan kommun finns risken att det skapas A- och B-kommuner, där B-kommunerna med färre ansvarsområden kan få än svårare att rekrytera politiker och tjänstemän, vilket redan idag är en stor utmaning. Ytterligare en komplicerande faktor är att invånarna i B-kommunen inte har någon möjlighet att påverka eller utkräva ansvar av politikerna i A-kommunen som förser dem med vissa välfärdstjänster. Ytterligare en aspekt att ta hänsyn till är att A-kommunen inte heller har några incitament att förbättra verksamheten för invånarna i B-kommunen. Slutsatsen från denna litteraturöversikt lutar åt att asymmetrisk ansvarsfördelning inte ska ses som ett huvudalternativ för att lösa de utmaningar som kommunsektorn står inför.

Kommuner i samverkan

Samverkan innebär att två eller fler kommuner går samman för att lösa en uppgift. Kommunerna arbetar mot ett gemensamt mål genom att fördela ansvaret mellan sig. Redan idag sker en omfattande samverkan mellan kommuner inom såväl kommunalförbund, gemensamma nämnder, samägda bolag och genom avtal. Kommuninvest är ett exempel på

9) Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå: Underlagsrapport till Kommunutredningen Fi 2017:02: Anders Lidström: Umeå universitet.

hur samverkan frigör resurser och stordriftsfördelar nyttjas. Genom denna samverkan har kommuner och regioner sänkt sina upplåningskostnader med miljardbelopp. Mindre kommuner som inte har resurser att sätta upp egna marknadsprogram får också möjlighet att ta Gröna lån för att finansiera investeringar. Effekter och potential av samverkan har utretts av kommunutredningen och finns samlad i två underlagsrapporter.¹⁰

Potentiella vinster med samverkan är effektivare resursutnyttjande, både vad gäller arbetskraft och kapital. Samverkan kan ge stärkt kompetensförsörjning inom kommuner som gör dem mindre sårbara samt att det kan möjliggöra för fler att bli specialister istället för generalister. Resultatet av samverkan är dock inte alltid att resursåtgången minskar, men istället kan kvaliteten i verksamheten öka. En större organisation har också större möjlighet att påverka andra aktörer.

Men det finns också potentiella förluster vid samverkan. Styrningen blir mer komplicerad och det är svårare att utkräva ansvar. Den interna samordningen kan också minska och det kan vara svårt att enas om ambitionsnivån. Det finns också hinder i lagstiftningen för samverkan, särskilt inom den avgiftsfinansierade verksamheten. Att ökad samverkan kommer lösa alla de utmaningar kommunsektorn står inför är högst tveksamt men det kan vara en av pusselbitarna.

Digitalisering/automatisering

En åtgärd som ofta lyfts som en nyckel till att lösa kommunsektorns utmaningar är digitalisering och automatisering. Med hjälp av ny teknik kan arbetsuppgifter som är rutinbaserade skötas av en automatiserad lösning, vilket frigör händer och minskar den kompetensbrist som väntas framöver. Om de arbetsuppgifter som fem personer gör idag skulle kunna genomföras av fyra personer i framtiden skulle kommunsektorn täcka hela det ökade personalbehovet med anledning av de demografiska förändringarna. Nya innovativa lösningar måste fram inom kommunsektorn för att kompetensförsörjningen ska kunna tillgodoses framöver.

En tydlig digital infrastruktur med standardiserade lösningar kan förenkla för kommuner och regioner att samverka inom dessa delar. Standardiseringen är en viktig faktor för att kommunerna ska kunna nyttja de stordriftsfördelar som finns i den digitala utvecklingen. Här handlar det dels om att förändra verksamheten så att mer kan skötas med hjälp av digitala/automatiserade lösningar. Men kanske än viktigare är att uppmuntra innovation av nya digitala/automatiserade lösningar som är anpassade för hur verksamheten ser ut idag. Så även inom digitalisering och automatisering är samverkan ett nyckelord. En effektivisering med 0,5 procent årligen skulle kunna minska rekryteringsbehovet med drygt 6 000 personer per år.¹¹

10) Studie av mellankommunal samverkan ur ett effektivitetsperspektiv med fokus på transaktionskostnader – en kunskapsöversikt: Underlagsrapport till Kommunutredningen Fi 2017:02: Anna Thomasson: Lunds universitet och Göteborgs universitet samt Interkommunal samverkan – en kunskapsöversikt: Ola Mattisson & Anna Thomasson: Lunds universitet.

11) Sveriges Kommuner och Landsting: Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden, Rekryteringsrapport 2018, ISBN: 978-91-7585-610-0.

Integration och ökat arbetskraftsdeltagande

Bland de åtgärder som har lyfts fram för att minska kompetensbristen finns bland annat förlängt arbetsliv. Om vi kan skjuta på pensionsåldern med ett år minskar rekryteringsbehovet med drygt 25 000 personer. Störst effekt har dock en ökning av personer som jobbar heltid. Enligt SKL:s rekryteringsrapport skulle rekryteringsbehovet minska med 59 000 personer om den genomsnittliga arbetstiden ökade från 91 procent till 95 procent. Framför allt har det en stor potential inom äldreomsorgen, där fler jobbar deltid och rekryteringsbehovet är stort.¹² När fler arbetar längre minskar kompetensbristen och skattebasen ökar. Däremot kommer inte kostnadsutvecklingen påverkas av att vi arbetar längre, de som är i behov av hemtjänst eller särskilt boende kommer inte att tillhöra den arbetande skaran.

År 1976 sänktes pensionsåldern från 67 till 65 år. Medellivslängden i Sverige var då 77,9 år för kvinnor och 72,1 år för män, jämfört med idag då den är 84,3 år för kvinnor och 80,8 år för män.¹³ Detta innebär att jämfört med 1976 så har dagens kvinnor 6,3 år längre att leva utan krav på förvärvsarbete och män har hela 8,6 år längre att leva utan krav på förvärvsarbete. Rent teoretiskt skulle pensionsåldern kunna öka med i genomsnitt 7 år och alla skulle ändå i genomsnitt få leva lika lång tid utan krav på förvärvsarbete, även om detta inte är aktuellt i realiteten.

En ytterligare faktor som kan minska kompetensbristen är en lyckad integration, vilket samtidigt också skulle minska den kostnadsutveckling vi ser för individ- och familjeomsorgen. Hur väl man lyckas med integrationen varierar mellan kommuner och är beroende av en rad faktorer. Om man approximerar kommunernas integration med skillnaden i andelen utrikes födda i kommunen och andelen utrikes födda bland de yrkesarbetande så påverkas den av en rad olika faktorer. Ett högre värde innebär att andelen utrikes födda i kommunen som helhet är större än andelen av de yrkesarbetande som är utrikes födda. Om vi kontrollerar för hur lång tid dessa varit i Sverige, om de är invandrade från EU eller ej samt förvärvsfrekvensen i kommunen över samtliga arbetande så kan vi bara förklara 60 procent av skillnaden. Slutsatsen av denna analys blir att det finns stora oförklarade skillnader i hur väl kommuner lyckas med sin integration. Även här kan samarbete mellan kommuner, regioner och stat vara ett nyckelord för att hitta vägar som fungerar.

12) Sveriges Kommuner och Landsting: Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden, Rekryteringsrapport 2018, ISBN: 978-91-7585-610-0.

13) Statistiska centralbyrån.

Sammanfattning

Sammantaget kan alla de åtgärder som presenteras i det föregående avsnittet bidra till att möta kommunernas utmaningar, men ingen enskild åtgärd kommer ensam att lösa utmaningarna. Det kommer krävas ett paket av åtgärder där varje sten behöver lyftas: prioritering och effektivisering, digitalisering och automatisering, ökat arbetskraftsdeltagande m.m. Som tidigare nämnts är den svenska kommunsektorn heterogen och vissa lösningar bör därför anpassas till den lokala kontexten för att få större genomslag. En tydlig röd tråd som går genom de åtgärder som lyfts fram är vikten av ett gott samarbete både kommuner emellan men också mellan kommuner, regioner och stat. Ytterligare en aspekt som ofta betonats i flera sammanhang den senaste tiden är de riktade statsbidragen. Små kommuner tycker sig inte ha resurser att söka dessa medan stora kommuner lägger mycket resurser på att söka de riktade bidragen.

Lägg därtill att utformningen av de riktade bidragen är av en sådan art att de i vissa fall ger minskade incitament att effektivisera verksamheter. SKL har länge drivit frågan om en övergång från riktade till mer generella statsbidrag, för att frigöra resurser och öka effektiviteten.

Prioriteringar blir ett nyckelord, investeringsnivån och de driftskostnader som är kopplade till dessa är höga men många av investeringarna är dock helt nödvändiga; barn måste ha skolor att gå i, äldre som inte kan bo hemma måste kunna få flytta in på ett särskilt boende, det måste finnas plats på förskolor för att föräldrar ska kunna arbeta. Bostäder måste byggas och VA-nätet måste renoveras. Men det krävs en långsiktighet och hårda prioriteringar för att säkerställa att utvecklingen är långsiktigt hållbar och att god ekonomisk hushållning säkerställs.

I utformningen av god ekonomisk hushållning måste kommunen se till sina egna förut-

sättningar, att lita på ett resultatmål på 2 procent i en kommun med låg soliditet och kraftig investeringsnivå säkrar inte god ekonomisk hushållning. Kommuner med en hög investeringsnivå kan behöva höja resultatmålet för att ha en tillväxt i balans. Viktiga faktorer är att anpassa målen efter kommunens egna förutsättningar och att se till hela koncernens långsiktiga ekonomiska hållbarhet. Staten styr dock kommunsektorn med ett balanskrav som ska se till att verksamhetens intäkter täcker kostnaderna. Lyckas kommunsektorn att leva upp till detta i avtrappande konjunkturella läget kommer inte en ökad låneskuld fälla kommunerna.

Den finansiella kostnaden för kapitalet som används till investeringarna beräknas öka, men ökningen av kostnaderna för driften och personalen för dessa investeringar är betydligt högre. En kostnadsutveckling med en brist på 20 miljarder eller i genom-

snitt 86 miljoner kronor för en enskild kommun redan 2022 är en utmaning. I den siffran ingår en skattehöjning med 13 öre, ökade bidrag från staten men endast ett resultatmål på 1 procent. Balansräkningen påverkas av resultatet då en låg självfinansieringsgrad minskar soliditeten och gör att kommunerna och regionerna får en sämre ekonomisk styrka i framtiden. Förändringen av soliditeten är en indikator på hur stark balansräkning en kommun har, men en oförändrad soliditet innebär inte att vi har en konstant låneskuld, eller ett positivt finansiellt sparande. De stora investeringarna som görs inom kommunsektorn idag kommer innebära ökade driftskostnader i en redan pressad ekonomi. Utmaningarnas storlek varierar mellan kommuner och regioner och prioriteringar, samarbete och innovation krävs för att hålla nere kostnaderna och säkerställa att vi inte bygger äldreboenden utan att ha personal att fylla dem med.

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.

277 kommuner och 12 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 över 400 miljarder kronor i balansomslutning är vi Sveriges sjätte största kreditinstitut.



KOMMUNINVEST

Svenska kommuner och regioner i samverkan

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