

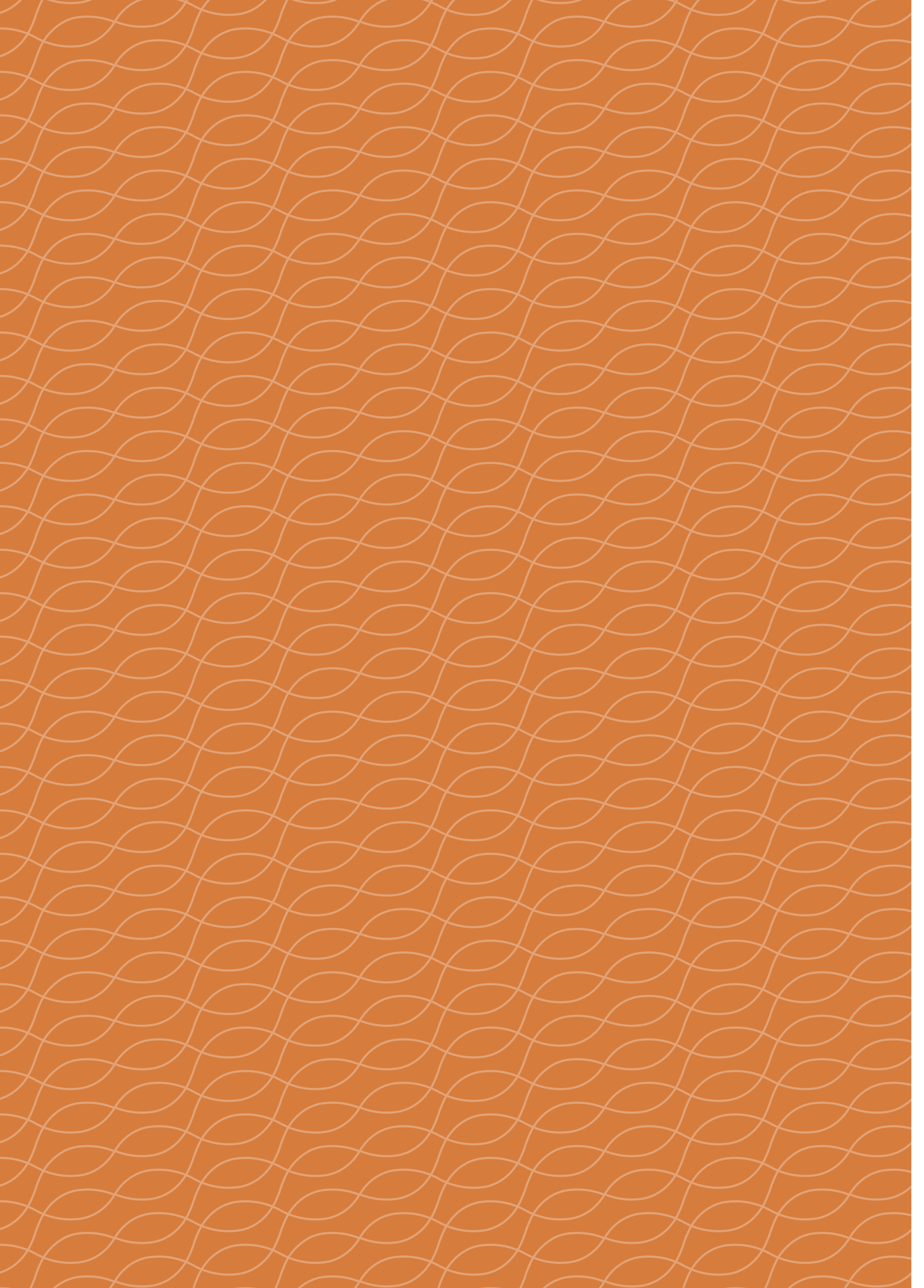


Ekonomirapporten, oktober 2021

OM KOMMUNERNAS OCH REGIONERNAS EKONOMI



Sveriges
Kommuner
och Regioner



Ekonomirapporten, oktober 2021

OM KOMMUNERNAS OCH REGIONERNAS EKONOMI

Redaktörer
Niclas Johansson
Annika Wallenskog

Upplysningar om innehållet:
Louise Andersson (kultur)
Anders Brunstedt (samhällsekonomi)
Jesper Ekberg (Nära Vård)
Jonas Eriksson (läkemedel, kostnader för hälso- och sjukvård)
Jonathan Fransson (äldreomsorg, ekonomiskt bistånd)
Nils-Eric Gustavsson (Nära Vård)
Niclas Johansson (befolkningsutveckling, klimatanpassning, aktuella utredningar)
Patrik Jonasson (samhällsekonomi, skatteunderlag)
Anna Kleen (offentliga finanser)
Bo Legerius (kollektivtrafik)
Måns Norberg (kommunernas ekonomi, appendix)
Per Sedigh (regionernas ekonomi, appendix)
Gunilla Thörnwall Bergendahl (tandvård)
Bodil Umegård (kompetensförsörjning)
Annika Wallenskog (befolkningsutveckling, klimatanpassning, aktuella utredningar)

© Sveriges Kommuner och Regioner
1:a upplagan, oktober 2021
ISBN 978-91-7585-970-5
ISSN 1653-0853
Omslagsillustration Jan Olsson Form & illustration AB
Grafisk form och produktion Elisabet Jonsson
Diagram och figurer Jonathan Fransson, Elisabet Jonsson
Typsnitt Chronicle och Whitney.

Förord

Ekonomirapporten belyser kommunernas och regionernas ekonomiska situation och förutsättningar, i normalfallet på några års sikt. Den ges ut av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) två gånger per år. Kalkylerna i denna utgåva avslutades den 1 oktober.

När arbetet med denna *Ekonomirapport* nu avslutas har de flesta av de restriktioner som följde av pandemin dragits tillbaka. En växande vaccinations-täckning har minskat trycket på sjukvården, även om pandemin fortfarande inte är helt över.

I rapporten gör vi bedömningen att ekonomin nu återhämtar sig i snabb takt, både globalt och i Sverige. Men arbetsmarknaden släpar efter och arbetslösheten för utsatta grupper förblir hög.

Kommunsektorn redovisade ett rekordresultat pandemiåret 2020. Även i år och nästa år är sektorns ekonomiska förutsättningar relativt goda. När det gäller att beskriva utvecklingen och utsikterna framöver har våra enkäter till ekonomer i sektorn varit till stor hjälp. På vår webbplats www.skr.se finns uppgifter om intäkter och kostnader för kommuner och regioner på sidan **Sektorn i siffror**. Den senaste rapportens alla tabeller och diagram når man via sidan **Ekonomirapporten**.

Rapporten är utarbetad av tjänstemän inom SKR:s sektion för ekonomisk analys. Rapporten har inte varit föremål för politiskt ställningstagande.

De som har deltagit i arbetet och som kan svara på frågor framgår av förteckningen på sidan 2. Även andra medarbetare inom SKR har bidragit med fakta och värdefulla synpunkter. Därutöver har vi fått stor hjälp av engagerade ekonomer och andra medarbetare ute i kommuner och regioner via våra olika nätverk och dagliga kontakter..

Jag vill rikta ett varmt tack till alla er som deltagit i framtagandet av denna rapport!

Stockholm i oktober 2021

Niclas Johansson

Sektionschef,

Avdelningen för ekonomi och styrning

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

5	Sammanfattande slutsatser
5	Snabb ekonomisk återhämtning tack vare omfattande stimulanser
6	Långsammare ökning av befolkningen att vänta
7	Världen ställer om
8	Stora behov av klimatanpassningsåtgärder
8	Många krafter driver ökad statlig styrning trots intentioner att minska den
9	Stark ekonomi i kommuner och regioner
13	1. Befolkningsutvecklingen
15	Stora nedrevideringar behöver påverka kommunal planering
15	Påverkan på kommunernas och regionernas ekonomi
19	2. Samhällsekonomi
20	Sverige i hög fart upp ur lågkonjunkturen
21	Global återhämtning bromsas i år av utbudsproblem
23	Den inhemska efterfrågan blir dragloket 2021–2022
31	Oväntat liten försvagning av de offentliga finanserna
33	Mindre försvagning av skatteunderlaget vid coronakrisen än vid finanskrisen
35	3. Regionernas ekonomi
35	Ekonomiska effekter av covid-19
38	Pandemin påverkar verksamheterna
41	Överenskommelser med regeringen
42	Läkemedelskostnader inom förmånen fortsätter att öka
44	Kompetensförsörjning – stora skillnader i demografisk försörjningskvot
47	Regionernas ekonomi fram till 2025
51	4. Nära Vård
51	En omställning till Nära Vård
52	Vårdkonsumtionen behöver förändras
52	Fyra konkreta uttryck för omställningen mot Nära Vård
56	Kostnadseffektiva preventiva arbetssätt för barn och ungas hälsa
59	5. Kommunernas ekonomi
59	Oväntat normal kostnadsutveckling 2020
63	Ger nya befolkningsprognosen lägre investeringar?
68	Kommunernas ekonomi fram till 2025
73	6. Stort behov av klimatanpassningsåtgärder
74	Låg kunskap om kostnaderna för klimatskador och klimatanpassningsåtgärder
74	Ansvarsfördelningen försvårar en effektiv klimatanpassning
75	SKR startar en programberedning för hållbar omställning
79	7. Aktuella utredningar för kommuner och regioner
79	Välfärdskommissionen
80	God kommunal hushållning i kommuner och regioner
80	Delegationen för kommunal ekonomi i balans
81	Utredning om vårdfastigheter
83	Appendix

Sammanfattande slutsatser

De senaste åren har det, tvärt emot vad man skulle kunnat befara, skapats ett utrymme i de svenska offentliga finanserna. Det gör att det finns möjlighet att investera för framtiden och förbättra förutsättningarna för välfärden kommande år, samtidigt som det är möjligt att bibehålla en hållbar offentlig ekonomi. I denna Ekonomirapport pekar vi bland annat ut tre viktiga områden där staten tillsammans med kommuner och regioner kan genomföra stora satsningar för att klara kommande års utmaningar. Det är satsningar på att klimatanpassa samhället och vidta åtgärder för att minska klimatpåverkan. Det handlar också om att ställa om välfärden med hjälp av modern teknik och genomföra insatser för att öka sysselsättningen i grupper som står långt från arbetsmarknaden och som annars riskerar att hamna i långvarig arbetslöshet.

Snabb ekonomisk återhämtning tack vare omfattande stimulanser

Pandemin är långt ifrån över och det är svårt att överblicka dess långsiktiga konsekvenser. I västvärldens länder har det genomförts omfattande insatser för att dämpa pandemins påverkan på ekonomin. Centralbankernas styrräntor har sänkts och programmen av kvantitativa lättnader har utökats. Regeringar har sjösatt omfattande krisåtgärder och bedrivit en expansiv finanspolitik.

Även den svenska staten har bidragit och bidrar med omfattande stimulanser, vilket gör att den offentliga sektorns skuld (Maastrichtskulden) har ökat. Trots detta beräknas skulden som andel av BNP minska i år, tack vare den starka BNP-tillväxten och de låga räntorna. Även kommande år räknar SKR med att skulden som andel av BNP minskar, från 37 procent 2021 till 29 procent av BNP 2025.

Vår prognos visar en stark efterfrågetillväxt 2021–2022, med en ökning av BNP på 4,4 respektive 3,6 procent, vilket kommer att lyfta Sverige ur lågkonjunkturen. Ökningen av antalet sysselsatta personer är tydlig, liksom nedgången av frånvaron. SKR räknar därför med att skatteunderlaget ökar med över 4 procent både i år och nästa år.

Vändningen i ekonomin har gått snabbt, mycket tack vare stimulanserna i Sverige och vår omvärld och det är lätt att glömma hur djupt fallet i BNP var. Ser man till den sammanlagda BNP-förändringen i Sverige mellan 2019 och 2021 pekar vår prognos på en ökning på 1,5 procent, vilket innebär 0,75 procent per år, något som är mycket lågt i ett historiskt perspektiv. Det gör att det också är naturligt att vänta sig en tydlig försvagning av arbetsmarknaden.

Trots sysselsättningsuppgången efter pandemins första fas ligger antalet arbetade timmar för andra kvartalet i år 2 procent lägre än kvartalet före pandemin. Det råder därmed ingen tvekan om att Sverige fortfarande befinner sig i en lågkonjunktur. Inte förrän i mitten av 2023 antas timgapet i svensk ekonomi slutas, vilket innebär att de faktiskt arbetade timmarna når upp till de potentiellt beräknade timmarna, motsvande en normalkonjunktur.

Återhämtningen i produktionen har skett med en betydligt lägre relativ arbetsinsats än före krisen. Arbetsproduktiviteten har därmed stigit markant. En minskning av korttidspermitteringar liksom sjunkande frånvaro kommer att öka medelarbetstiden framöver, vilket dämpar uppgången i antalet sysselsatta. Att arbetslösheten ökat sedan krisen slog till innebär också att konkurrensen om jobben blir hårdare. Åtgärder för att få ner långtidsarbetslösheten bland utsatta grupper på arbetsmarknaden blir därför extra viktiga.

När svensk konjunktur nu stärks är det viktigt att gå från efterfrågestimulans till strukturåtgärder som gagnar den långsiktiga ekonomin. Det handlar särskilt om tre områden; få personer som står långt från arbetsmarknaden i arbete, att genomföra klimatrelaterade investeringar och att ställa om välfärden med hjälp av digitalisering och modern teknik.

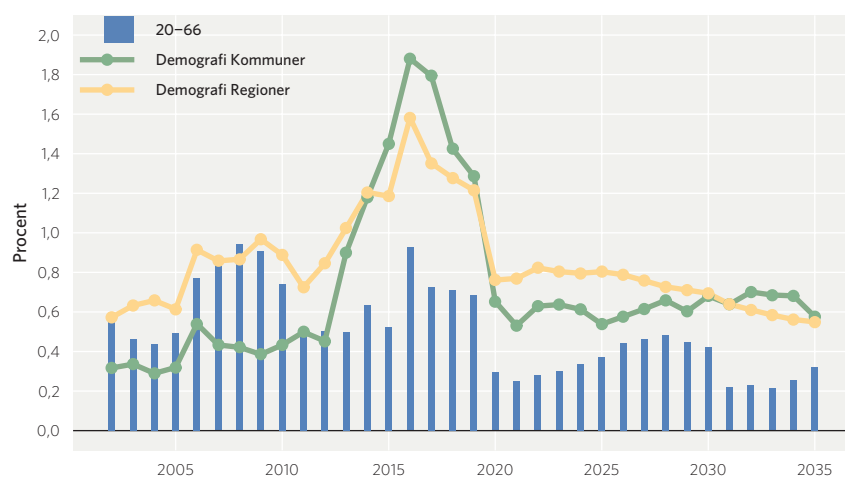
Långsammare ökning av befolkningen att vänta

Ett skäl till att det är viktigt att få upp sysselsättningen bland grupper som står långt från arbetsmarknaden är att vi kommande år riskerar brist på arbetskraft både till näringslivet och till välfärden. Förutom arbetsmarknadsinsatser ställer det krav på kommuner och regioner att förändra arbets sättet och i högre grad använda tekniska lösningar som ger invånarna möjlighet att själva göra delar av de tjänster som annars kräver personella resurser.

Ett av skälen till den annalkande arbetskraftsbristen handlar om att vi nu går in i en period med låg befolkningstillväxt. Den senaste prognosen från SCB visar en väsentligt lägre befolkningstillväxt än i tidigare prognoser. I synnerhet gäller det grupperna barn och unga som nu beräknas minska och befolkningen i arbetsför ålder som ökar långsamt. Den grupp som ökar snabbast de närmaste tio åren, även i antal räknat, är personer över 80 år.

Den lägre befolkningstillväxten gör att många kommuner och regioner kan förvänta sig betydligt lägre ökning, eller till och med minskning av antalet invånare kommande år. Om den befolkningsutveckling SCB förutspår kommer att bli verklighet behöver en hel del lokala och regionala investeringsplaner och skatteintäktsbudgetar revideras ned för att rymmas i den totala befolkningsprognosen för riket. Prognosen gör också att kostnaderna i kommuner och regioner förväntas öka något långsammare än de har gjort under den senaste tioårsperioden. Samtidigt kan vi förvänta oss en långsammare ökning av skatteintäkterna när effekterna av konjunkturåterhämtningen och den expansiva finanspolitiken avtar.

Diagram 1 • Utvecklingen av demografiskt betingade kostnader och befolkning i åldern 20–66 år
Procent



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Bilden visar hur antalet invånare i åldern 20–66 år utvecklas samt de beräknade demografiskt betingade kostnadernas årliga procentuella förändring. Fram till 2010 ökade befolkningen i arbetsför ålder i ungefär samma takt som det demografiska trycket. Efter detta har demografien ökat i snabbare takt än befolkningen i arbetsför ålder. Under 2010-talet ökade även befolkningen i arbetsför ålder relativt snabbt. De kommande åren beräknas ökningen av befolkningen i arbetsför ålder vara lägre än det demografiska trycket varje år, vilket innebär risk för brist på både finansiering och arbetskraft.

Vården ställer om

Demografins utveckling innebär att sjukvårdens kapacitet, i synnerhet personaltillgången, får svårt att matcha de ökande vårdbehoven. Därför behövs en omställning som gör det möjligt att öka effektiviteten och kvaliteten i vården.

SKR och regeringen har genom överenskommelsen *God och nära vård 2021 – En omställning av hälso- och sjukvården med primärvården som nav* den gemensamma ambitionen att skapa en mer samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar hälso- och sjukvård genom en omställning som utgår från invånarens behov av »en god, nära och samordnad vård» som stärker hälsan.

Målbilden för omställningen är att primärvården i regionerna är navet i vården och omsorgen och att den samspelar med annan specialistvård på och utanför sjukhusen i regionerna, med kommunernas hälso- och sjukvård och med socialtjänsten. Primärvården ska vara basen i svensk hälso- och sjukvård. Den ska finnas nära invånarna och ha goda möjligheter att arbeta främjande och förebyggande för att förbättra hälsan i befolkningen och proaktivt för att minska risken för försämring hos personer med kroniska sjukdomar. På så sätt minskas behovet av kommande vårdinsatser. I primärvården byggs kontinuitet upp för att främja relationer och bidra till ökad trygghet och tillgänglighet.

I *Ekonomirapporten* lyfts fyra exempel fram som har som gemensam nämnare att främjande, förebyggande och proaktiva insatser bidrar till minskat

behov av vård i senare skeden – det som är kärnan i omställningen till Nära vård. Som en röd tråd löper också nödvändigheten av att använda digitaliseringen som stöd i omställningen.

Stora behov av klimatanpassningsåtgärder

Sommarens översvämningar, liksom de senaste årens bränder både i Sverige och Europa tydliggör behovet av att anpassa samhället till ett förändrat klimat. Det är därför viktigt att både anpassa verksamheterna så att de i så låg grad som möjligt bidrar till koldioxidutsläpp, men även att anpassa samhället inför ett förändrat klimat. I Klimatanpassningsutredningen (SOU 2017:42) gjordes en kostnadsberäkning för klimatanpassningsinsatser för översvämning, ras, skred och erosion som uppgick till 137–205 miljarder kronor fram till 2100 och utgörs till cirka 96 procent av åtgärder kopplade till översvämningar. Vår bedömning är att denna beräkning är för låg relaterat till de totala omställningar som behöver göras. Det behöver också tydliggöras bättre än i dag var ansvaret för anpassningarna ligger.

Mot bakgrund av de stora utmaningarna och de frågor som behöver rätas ut har SKRs styrelse beslutat att inrätta en programmeradning med uppdrag att analysera frågan.

Många krafter driver ökad statlig styrning trots intentioner att minska den

Den Velfärdskommission som avslutar sitt arbete under hösten tillsattes för att förbättra förutsättningarna för kommuner och regioner med avseende på kommande års demografiska utmaningar. Kommissionens arbete syftar till en förbättrad styrning av välfärden, ett effektivt nyttjande av offentliga resurser, en hållbar kompetensförsörjning och arbetsmiljö samt åtgärder inom digitaliseringsområdet som frigör resurser till välfärden. Ett sätt att förbättra den statliga styrningen är enligt kommissionen att minska statens detaljstyrning och antalet riktade statsbidrag.

Samtidigt som dessa goda intentioner är tydliga från statens sida finns många drivkrafter mot en sådan utveckling.

Statskontorets rapport, *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020*, visar att fler nya eller ändrade lagar och förordningar som påverkar kommunsektorn trädde i kraft under 2020 än under något av de tre föregående åren. Det tillkom också fler riktade statsbidrag 2020 än 2019. Antalet nya statsbidrag överstiger oftast de bidrag som tas bort. Av de 26 nya riktade statsbidrag som kom under 2020, var hälften tillfälliga bidrag som infördes till följd av coronapandemin. Utvecklingen fortsätter i samma riktning även i budgetpropositionen för 2022 och trots att utbildningsdepartementet slagit ihop några riktade statsbidrag, ökar antalet i propositionen.

Det är även tydligt att statens övriga styrning av kommuner och regioner ökar, vilket ofta resulterar i ökad administration och lägre produktivitet, då allt mer tid går åt till bland annat dokumentation. De statliga tillsynsmyndigheternas arbete är också i hög grad inriktade på att följa upp verksamheten genom att granska dokumentationen. Kommuner och regioner behöver i stället statens stöd för att utveckla verksamheten med hjälp av modern teknik och nya arbetsformer.

Ytterligare en utveckling som kan noteras under de senaste åren är att den så kallade finansieringsprincipen åsidosatts. Finansieringsprincipen innebär att staten och SKR tillsammans ska beräkna och komma överens om vad

en ny lagstiftning kan få för ekonomiska effekter för kommuner och regioner, och att statsbidragen regleras uppåt eller nedåt utifrån vad en sådan beräkning resulterat i. I flera av de utredningar som tillsatts de senaste åren står det redan i direktiven till utredningen att de förslag som ska läggas fram inte får kosta något. Utredningarna kan ändå föreslå ambitionshöjningar för kommuner och regioner, som medför ökade kostnader utan att dessa kompenseras av staten. Det har även under de senaste åren genomförts flera regleringar av statsbidraget som inte förhandlats, och där beloppen som staten ersätter kommunsektorn med inte alls motsvarar den av SKR beräknade kostnadsökningen. Ett av de senaste exemplen är ny lagstiftning om skyddat boende för våldsutsatta, där SKRs beräkningar visar att kostnaden för att genomföra den nya lagen är 4 miljarder, medan det belopp som aviserats i budgetpropositionen för en fullt införd reform 2023, inte ens motsvarar en tiondel av den beräknade kostnaden.

Tabell 1 • Antalet riktade statsbidrag till kommunsektorn 2018–2020

Antal

	2018	2019	2020
Antal riktade statsbidrag	186	171	183
Antal kostnadsersättningar	20	23	23
Totalt antal bidrag	206	194	206

Källa: Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020, Statskontoret..

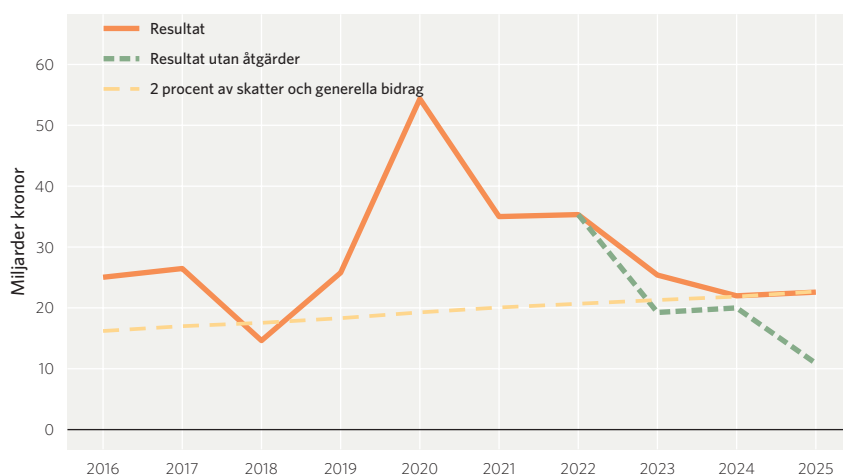
Antalet riktade statsbidrag 2020 var lika många som 2018, och har ökat jämfört med 2019. I budgetpropositionen för 2022 föreslås en viss städning bland de många bidragen inom skolområdet, men i budgetpropositionen för 2022 föreslås samtidigt många nya riktade statsbidrag.

Stark ekonomi i kommuner och regioner

De kommande åren förväntar vi oss en relativt stark ekonomi i kommuner och regioner. Skälet är det lägre demografiska trycket, den expansiva finanspolitiken och den konjunkturella återhämtningen. De sammantagna resultatet både 2021 och 2022 beräknas till 35 miljarder kronor, för att sedan falla successivt ned mot dryga 20 miljarder, när de pandemirelaterade bidragen inte längre finns kvar. År 2025 saknas knappt 12 miljarder för att klara ett resultat på 2 procent som andel av skatter och statsbidrag om inga åtgärder vidtas. Det är dock viktigt att påpeka att alla kommuner och regioner därmed inte kommer att ha positiva resultat. Flera kommuner och regioner kommer även kommande år att behöva vidta åtgärder för att få ekonomin i balans.

Diagram 2 • Resultatutveckling i kommunsektorn

Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Bilden visar att kommunsektorns starka resultatet på 54 miljarder kronor faller efter 2020, men det kommer ändå att ligga på en hög nivå både 2021 och 2022. I regionerna kommer åtgärder att behövas redan år 2023 för att nå ett resultat på 2 procent som andel av skatter och statsbidrag, medan i kommunerna behövs dessa först år 2025.

Trots de relativt starka resultaten räknar vi med att kommunsektorns finansiella sparande redan 2022 vänder från plus till minus. Skälet är att investeringarna även framledes kommer att ligga på en hög nivå. De orosmoln som hotar i fjärran kommer, förutom från klimathoten, även från effekterna av den demografiska sammansättningen.

Viktigt att klara kompetensförsörjningen

En av de viktigaste frågorna för välfärden i dag och det kommande decenniet är kompetensförsörjningen. Den demografiska försörjningskvoten varierar kraftigt mellan kommunerna och regionerna i dag och kommer att öka i nästan alla län fram till 2030. För att klara kompetensförsörjningen behövs olika strategier för att attrahera, utveckla och behålla medarbetare med rätt kompetens. Det handlar både om att vara en attraktiv arbetsgivare och att hitta lösningar för ett hållbart arbetsliv

Relativt gott läge för kommunerna

Kommunernas ekonomiska förutsättningar ser förhållandevis goda ut de närmaste åren. En stark utveckling av skatteintäkterna enligt SKRs senaste prognos gör att utsikterna är bättre än i vårens *Ekonomirapport*. Lika stor betydelse för den sammantagna bilden har den förväntade kostnadsutvecklingen, som är klart lägre än i tidigare bedömning. Befolkningsprognosen som ligger till grund för dessa beräkningar visar på en svagare befolkningsökning än föregående prognos. Inte minst bland de yngsta, där skillnaderna är stora. De demografiska behovsförändringarna växlar därmed ner på en nivå som motsvarar utvecklingen under 2000-talets första årtionde, men är väsentligt lägre än under det andra årtiondet. Hur en långsammare tillväxt av befolkningen kommer att spegla av sig i kommunernas investeringsplaner är för tidigt att säga. Stora behov av upprustning av befintliga anläggningar tillsammans med goda ekonomiska förutsättningar de närmaste åren gör att vi tror på fortsatt höga investeringsutgifter.

Regionernas stora omställning under pandemin

På grund av pandemin har regionernas verksamheter ställts om i en unik omfattning. Kostnaderna för hälso- och sjukvård ökade 2020 med 5,3 procent i fasta priser, vilket är mycket högt i ett historiskt perspektiv. Pandemin har tydligt påverkat kostnadsutvecklingen. Exempelvis fördubblades kapaciteten för intensivvård på kort tid under våren 2020. Planerad vård som kunnat anstå fick stå tillbaka till förmån för högprioriterad vård och för att minska smittspridningen, trots det motsvarade produktionen av planerad vård 2020 minst 80 procent av produktionen under 2019. Utöver en resurskrävande omställning har regionerna lagt mycket resurser på en omfattande testning och smittspårning samt covidvaccinationer.

Eftersom ungefär hälften av kostnaderna inom kollektivtrafiken finansieras med biljettintäkter innebär det minskade kollektivresandet kraftigt minskade intäkter. Samtidigt har trafiken fortsatt i samma omfattning som tidigare, i enlighet med myndigheternas krav. Hittills beslutade och föreslagna statliga ersättningar för förlorade biljettintäkter, totalt 7 miljarder kronor under 2020–2022, är betydligt lägre än intäktstappet. Jämfört med 2019 beräknas de totala intäkterna ha minskat med över 17 miljarder, under dessa år.

För att försöka påverka inriktningen på de riktade statsbidragen har SKR tecknat överenskommelser med regeringen. Dessa överenskommelser motsvarar årligen belopp på över 10 miljarder kronor. Det bästa vore om alla statsbidrag var generella, men när staten ändå vill ge riktade medel är detta

ett sätt att försöka uppnå en gemensam målbild för delar av verksamheten. Regionerna får då viss möjlighet att påverka förutsättningarna så att rätt insatser görs inom prioriterade områden och att bidragens utformning blir enkla och mindre detaljerade. En stor nackdel är dock att de definitiva besked från staten kommer alldeles för sent i regionernas budgetprocesser. Därtill kommer omfattande krav från staten på rapportering från regionerna som kräver stora administrativa resurser. SKR arbetar därför med att överenskomelserna ska bli mer långsiktiga och mindre detaljerade.

Gynnsam skatteunderlagsutveckling och ett lägre demografiskt tryck än tidigare innebär att förutsättningarna för regionerna ser bättre ut de närmaste åren än vad de har gjort på länge. För år 2021 räknar vi med ett resultat på 8 miljarder kronor, motsvarande 2,2 procent av skatter och statsbidrag, och 2022 beräknas resultatet bli ännu starkare. Regionerna har fått stora resurstillskott i form av riktade statsbidrag till följd av pandemin. I kalkylen behövs dock åtgärder eller mer resurser från år 2023 då bland annat bidraget för uppskjuten vård antas upphöra samtidigt som kostnader kvarstår.

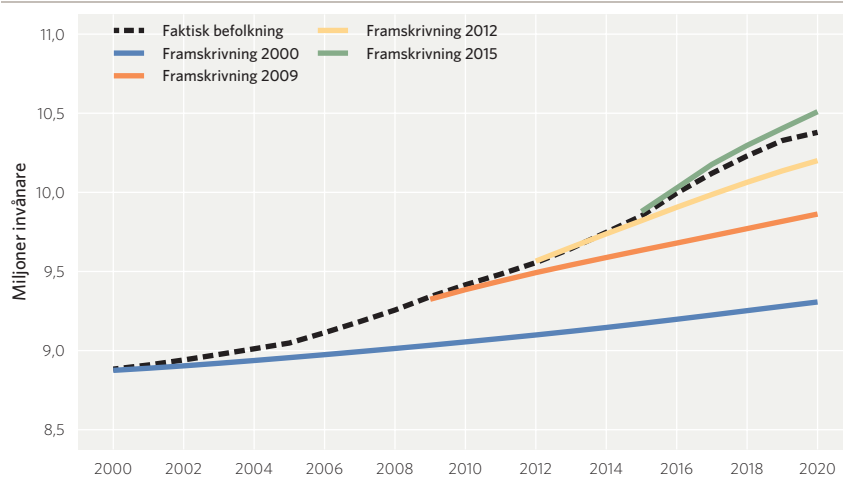
Befolkningsutvecklingen

Efter en mycket stark befolkningstillväxt under 2010-talet visar nya prognoser från SCB en lägre befolkningstillväxt framöver. Det här kapitlet lyfter de bakomliggande faktorerna och hur förändringen påverkar kommunsektorn.

SCB gör regelbundet befolkningsframskrivningar för riket som helhet och för enskilda kommuner och regioner. I diagram 3 redovisas hur 2000-talets prognoser över totalbefolkningen har varierat. Som synes skruvades befolkningsprognoserna upp ordentligt för varje framskrivning som gjordes mellan 2000 och 2015. I 2000 års prognos förväntades landet ha 9,3 miljoner invånare år 2020, medan motsvarande siffra för 2009 års prognos hade ökat till 9,8 miljoner invånare. Det faktiska befolkningsantalet blev dock 10,4 miljoner invånare år 2020. Anledningen till att befolkningsökningen underskattades var att nettoinvandringen blev avsevärt större än förväntat. SCB kan i sina befolkningsprognoser knappast förutse globala migrationsströmmar och inte heller ta hänsyn till hur framtida beslut påverkar utvecklingen. Det gäller främst migrationen där politiska beslut både i Sverige och i andra länder påverkar möjligheten att kunna ta sig till Sverige och sannolikheten att få stanna i landet. 2015 års prognos var också den prognos som förutspådde den kraftigaste befolkningsökningen, innan regelverket kring invandring ändrades.

Diagram 3 • Befolkningsutveckling 2000–2020

Miljoner invånare

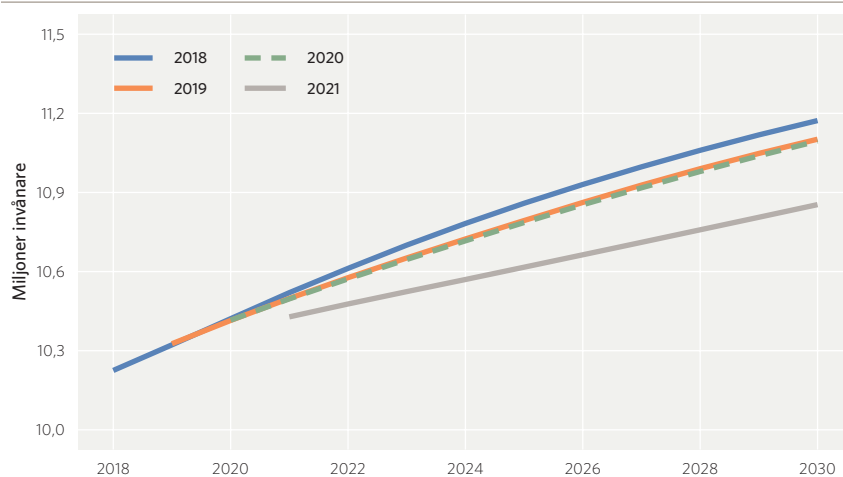


Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

I alla prognoser under 2000-talets första femton år skruvades befolkningsprognoserna upp successivt. Det berodde främst på att invandringen underskattades. Skillnaden mellan prognosen för 2020 som gjordes år 2000 och den som gjordes år 2015 är 1,2 miljoner invånare. Den prognos som gjordes 2015 överskattade dock befolkningsökningen med 100 000 invånare.

Diagram 4 • Befolkningsutveckling 2020–2030

Miljoner invånare



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

I de senaste prognoserna har befolkningstillväxten skruvats ned. År 2030 räknar man nu med 320 000 färre invånare än i prognosen från 2018. Den största nedrevideringen har gjorts mellan år 2020 och 2021.

Det som hänt sedan 2015 är att befolkningsprognoserna i stället skruvats ned. I april i år kom en ny befolkningsframskrivning fram till 2070 med betydande nedrevideringar. I den senaste framskrivningen har befolkningsutvecklingen fram till år 2030 minskats med 250 000 invånare jämfört med de senaste årens prognoser, främst är det gruppen unga som utvecklas långsammare.

Nettoinvandringen, det vill säga antalet invandrare minus antalet utvandrare, väntas på sikt variera runt 35 000 personer per år. Det är lägre än nivåerna som har setts under senare år, med undantag för år 2020, men något högre än genomsnittet för hela perioden 1970–2020. Det svåraste att ta hänsyn till i befolkningsprognoser är att bedöma just nettoinvandringen. Förändringar i omvärlden och ändrad migrationspolitik är det som främst kan påverka beräkningarna.

Det bör påpekas att SCB:s kommunvisa prognoser inte tar hänsyn till kommunala planer då de görs på riksplånet och bryts ned till kommunnivå baserat på tidigare befolkningstrender. SCBs prognoser tar alltså inte hänsyn till kommuner som har stora planer på industrietableringar eller avtal med Sverigeförhandlingen, som inkluderar avtal om 285 000 bostäder i södra Sve-

rige, förutsatt att en höghastighetsjärnväg byggs mellan Stockholm och Malmö/Göteborg. Detta innebär att prognoserna på kommunnivå kan få relativt dålig överensstämmelse med vad som faktiskt sker.

Många kommuner, i synnerhet i norra Sverige, har stora förestående etableringar inom industrin, vilket kommer att generera stora behov av arbetskraft kommande år. Här krävs befolkningsökningar för att få arbetskraft både till näringslivet, samhällsutvecklingsområdet och välfärden.

För utbyggnaden av bostäder enligt Sverigeförhandlingen och andra planer är det dock viktigt att ha en viss försiktighet i bedömningen av bostadsbehov och kommunala investeringar med hänsyn till de relativt snabbt nedreviderade prognoserna för landets befolkning. Det är därför viktigt att även lokala och regionala prognoser revideras ned då plan- och byggprocesser måste göras med mycket lång framförhållning. Region Stockholms Regionala Utvecklingsplan (RUF) från 2018, antog en ökning av antalet invånare med 1,1 miljon i Stockholms län till år 2050 och ett behov av 600 000 nya bostäder. Det är ett exempel där nedrevideringar kan behöva göras, under förutsättning att SCB:s nya befolkningsprognos stämmer. Enligt denna kommer ökningen i riket som helhet vara 1,3 miljoner invånare fram till 2050.

Stora nedrevideringar behöver påverka kommunal planering

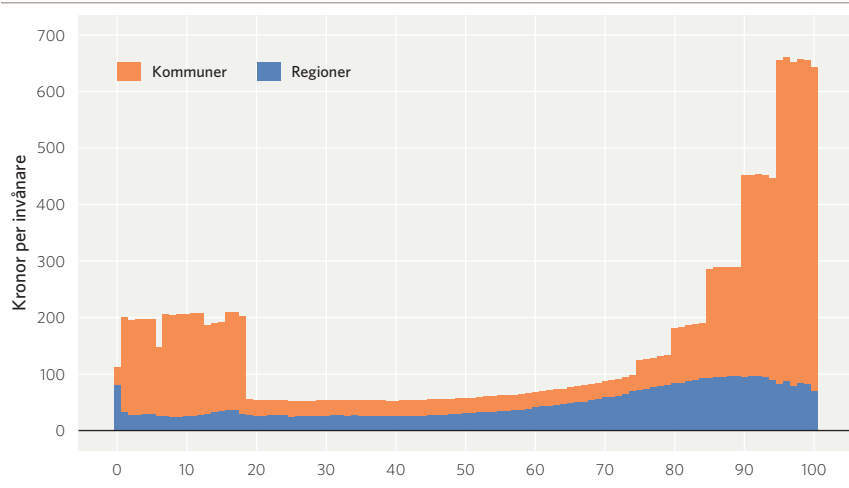
I SCB:s kommunvisa befolkningsprognoser fram till 2030 har alla kommungrupper lägre antal invånare i 2021 års prognos än i den från 2020. De stora nedrevideringarna gäller främst i kommungrupperna storstäder, större städer och landsbygdskommuner. Även om SCB:s befolkningsprognoser inte tar hänsyn till lokala och regionala planer kommer många prognoser på lokal och regional nivå inte att rymmas inom den totala ökningen i riket. Många lokala och regionala befolkningsprognoser måste alltså revideras ned den kommande perioden. I gruppen »Större städer« gör SCB den största nedrevideringen av befolkningen, mellan 2021 och 2020 års prognoser. Pandemin har påverkat flyttmönster mellan kommunerna. I mer än 100 kommuner har befolkningen minskat mellan mars 2020 och juni 2021, och i många kommuner noteras en betydligt långsammare ökning av befolkningen än vanligt. Samtidigt har ett relativt stort antal personer bytt folkbokföringsadress till sina fritidshus, vilket har gjort att många turistorter vuxit snabbt befolkningsmässigt. Ett antal kommuner med lite längre pendlingsavstånd till städer har samtidigt vuxit snabbt under pandemin, vilket påverkar utvecklingen i storstäder och större städer. Om utvecklingen kommer att stå sig framöver är svårt att sia om. Kommuner och regioner behöver dock planera budgetarna de kommande åren utifrån både de nya flyttmönstren och den totalt sett långsammare befolkningsökningen. Det handlar om att uppdatera behovet av bostäder, investeringsplaner liksom kostnader och skatteintäkter. Viss nedrevidering kan redan anas för kommunernas och regionernas investeringar under 2020. Enligt Kommuninvest investerade kommunkoncernerna då för 153,6 miljarder kronor och regionkoncernerna för 30,6 miljarder kronor, vilket är en minskning jämfört med 2019 på 3 respektive 11 procent.

Påverkan på kommunernas och regionernas ekonomi

Den nya befolkningsprognosen påverkar både kommunernas och regionernas framtida kostnader och intäkter, vilka blir lägre än enligt tidigare beräkningar. Årets befolkningsprognos från SCB visar att den snabbast växande åldersgruppen de kommande tio åren, med 56 procent av den totala befolk-

ningsökningen, finns i gruppen 80+. De genomsnittliga kostnaderna per invånare ökar för de äldre i takt med stigande ålder och utgörs främst av äldreomsorg och hälso- och sjukvård. Det är dock viktigt att betona att gruppen 80+ i dag består av relativt få personer. År 2020 var endast 544 000 invånare över 80 år. Gruppen prognostiseras dock att öka med över 266 000 personer till år 2030. Samtidigt beräknas barn och unga, som är den grupp där kommuner och regioner lägger näst mest resurser per person (cirka 200 000 kronor per barn/ung) minska med nästan 19 000 personer de närmaste tio åren. Personer i arbetsför ålder beräknas öka med 235 000 personer.

Diagram 5 • Kostnad per år och invånare relativt ålder, i 2020 års prisnivå
Kronor per invånare



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Bilden visar att personer i arbetsför ålder är de som kommuner och regioner lägger minst resurser på per invånare. Det är dock den största gruppen antalsmässigt och föranleder av detta skäl totalt sett relativt höga kostnader. Det är denna grupp som står för den största delen av de lokala och regionala skatteintäkterna och fungerar som arbetskraft för övriga åldersgruppers behov av välfärdstjänster.

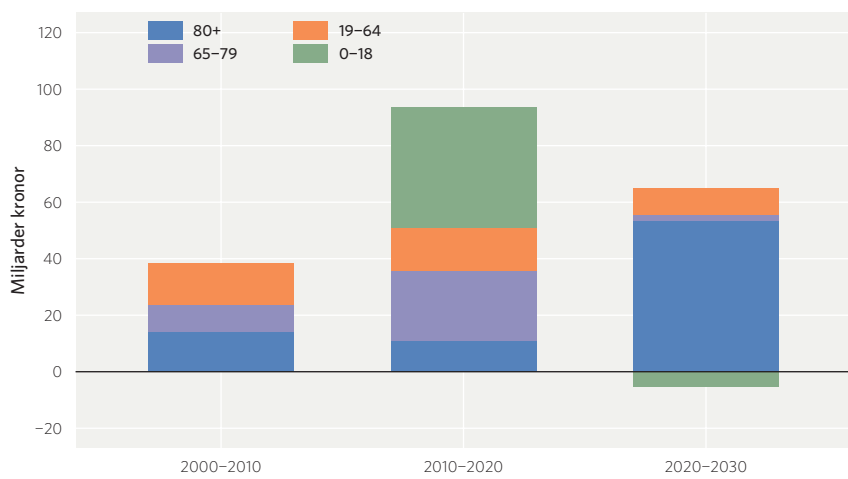
Ett sätt att skriva fram kostnaderna utifrån demografin är att använda 2020 års »prisappar« per person och ålder tillsammans med SCB:s befolkningsframskrivning över antalet personer i respektive åldersgrupp kommande år. Historiskt kan det dock konstateras att kostnaderna har ökat med cirka en halv procent mer än vad befolkningens antal och sammansättning har krävt. Att kostnaderna på lång sikt endast ska öka i takt med demografin kommande år är därför inte särskilt troligt. Beräkningarna här bygger dock bara på vilka kostnader som kommer från de demografiska förändringarna.

Sammanställningen visar att det demografiska trycket var lågt under början av 2000-talet. De beräknade kostnadsökningarna i kommuner och regioner utifrån de demografiska förändringarna uppgick bara till knappt 40 miljarder kronor i 2020 års prisnivå, åren 2000–2010. Fördelningen var ungefär lika mellan kommuner och regioner i miljarder kronor. Dock är regionernas ekonomi mindre omfattande, så i procent påverkades de betydligt mer. Under 2010-talet ökade Sveriges befolkning snabbt och de beräknade demografiska kostnadsökningarna var 94 miljarder kronor, varav kommunerna svarade för 64 miljarder. I synnerhet åren 2015–2020 var kostnadsökningarna från befolkningens förändring höga, med en topp 2016. Under 2000-talets första 20 år har det demografiska trycket fördelats ganska jämnt mellan olika åldersgrupper, med en viss övervikt för barn och unga under perioden 2010–2020.

Under 2020-talet beräknas de kostnader som kommer av demografin öka betydligt långsammare. Det är då främst gruppen över 80 år som står för de beräknade kostnadsökningarna och totalt sett beräknas de demografiska kostnaderna öka med 60 miljarder kronor de kommande tio åren, varav 36

miljarder avser kommunerna. Till följd av att antalet barn och unga beräknas bli färre kommer de beräknade kostnaderna för denna grupp att minska. Det är viktigt att följa utvecklingen av barn och unga i respektive kommun och region, speciellt behovet av skolor och förskolor samt bemanningen i dessa verksamheter.

Diagram 6 • Kostnader för demografiska förändringar per tioårsperiod, i 2020 års prisnivå
Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Under 2000-talets första tio år var det demografiska trycket lågt. Sedan följde tio år med stor befolkningsökning och därmed höga demografiska kostnader, främst för barn- och unga. När dessa nu kommit in i en resursmässigt billigare ålder blir den beräknade kostnaden lägre. Under 2020-talet kommer det demografiska trycket främst från den äldsta delen av befolkningen, till följd av att fyrtioåringarna åldras.

Det är också av vikt att analysera hur de olika åldersgrupperna förändras relativt varandra utifrån framtida kostnader men även intäkter.

Nivån på kostnaderna måste alltså sättas i relation till ökningen av personer i arbetsför ålder, både utifrån hur intäkterna kommer att utvecklas och hur arbetskraften kommer att förändras. Det är tydligt att det inte bara är kostnaderna som beräknas öka relativt långsamt kommande år, utan även skatteintäkterna. Personer i arbetsför ålder kommer enligt prognoserna att öka betydligt långsammare än det demografiska behovet. Vi ser dock inte en omedelbar ekonomisk påverkan av befolkningsförändringen i arbetsför ålder tack vare den snabba ökningen av sysselsättningen till följd av konjunkturförstärkningen och de stora statliga finanspolitiska satsningarna till följd av pandemin, som vi skriver om i kapitel 2, Samhällsekonomi. Pandemin har också gjort att det har varit lättare än normalt för kommuner och regioner att hitta arbetskraft, eftersom det har gått sämre för många branscher som annars konkurrerar om arbetskraften. Effekterna av brist på arbetskraft till välfärdens verksamheter i kommuner och regioner, samt utmaningarna med att finansiera välfärden kommer dock successivt att bli tydligare när konjunkturen återgår till ett mer normalt läge, om inte något oförutsett inträffar.

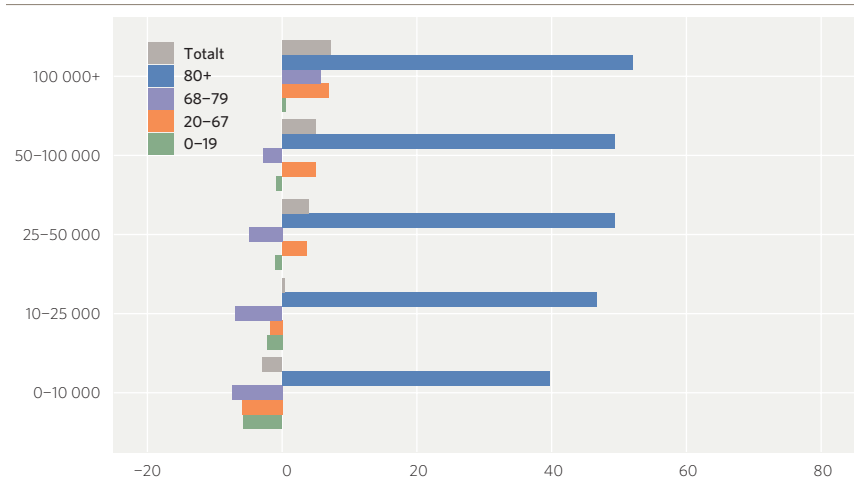
Under den kommande tioårsperioden beräknas antalet personer i åldern 20–66 öka med knappt 0,4 procent per år, att sätta i relation till det demografiska trycket på 0,7 procent per år.

Så även om vi ser en långsammare kostnadsökning framför oss kommer det att finnas utmaningar med större kostnader än intäkter till välfärden samt brist på arbetskraft. Det betyder att välfärdsverksamheten behöver effektiviseras samtidigt som den måste attrahera arbetskraft. I vissa kommuner och regioner är utmaningen ännu större, då de redan nu har en betyd-

ligt mer ogynnsam befolkningssammansättning, och där trenden fortsätter vara att andelen invånare i yrkesverksam ålder blir allt mindre.

Diagram 7 • Befolkningsprognos per kommuner i olika storlek fram till 2030

Antal invånare i kommungrupper samt procentuell förändring



Källa: Statistiska centralbyrån.

På bilden har kommunerna delats in i grupper utifrån befolkningsstorlek. Grupperat på detta sätt framgår det att oavsett storlek på kommunerna beräknas antalet personer över 80 år öka kraftigt fram till 2030. Befolkningen i arbetsför ålder beräknas bara öka i de större kommunerna.

Svag utveckling av barn och unga

Som framgår av diagram 7 kommer antalet personer över 80 år att öka kraftigt i såväl stora som små kommuner, enligt SCB:s prognoser. Samtidigt beräknas antalet personer i arbetsför ålder endast (i genomsnitt) att öka i kommuner med en befolkning på över 25 000 invånare. Antalet barn och unga utvecklas svagt oavsett storlek på kommun. Alla kommungrupper, utom större städer och pendlingskommuner nära större stad, kommer enligt prognosen att ha färre invånare i åldern 0–19 år 2030 än 2020. I många mindre kommuner beräknas en relativt kraftig minskning av barn och unga.

I sammanhanget är det viktigt att ha i åtanke att det ofta är svårare att dra ned på kostnader i en kommun eller region när invånarantalet minskar – än att hålla igen på kostnadsökningar relaterat till en ökande befolkning. Det handlar om att kostnadsminskningar ofta måste göras genom att minska utbudet av kommunal service, stänga skolor, akutmottagningar eller äldreboenden. Detta kan leda till protester bland invånarna då de ofta förväntar sig samma utbud som tidigare, trots att det är färre personer som ska dela på kostnaderna. Det är därför av stor vikt att kommuner och regioner redan nu förbereder budget och investeringar utifrån att befolkningen på sikt inte kommer att öka i samma takt som tidigare och att befolkningen i ett antal kommuner och regioner kommer att minska snabbare än den har gjort under de senaste tio åren.

Samhällsekonomi

Minskad smittspridning, stigande vaccinationsgrad och mildrade eller avslutade restriktioner stärker nu konjunkturen såväl i Sverige som globalt. Krisåtgärder världen över skalas ner eller fasas ut i år och nästa år, men den ekonomiska politiken förblir ändå sammantaget expansiv.

Globalt syns nu betydande flaskhalsar samt tillfälligt hög inflation, inte minst i producentledet.

BNP-tillväxten i Sverige beräknas bli hög 2021–2022. Att produktivitetsnivån inom näringslivet förskjutits uppåt i samband med pandemin håller nere den arbetsinsats som produktionen kräver. Volymen arbetade timmar stärks ändå markant när produktionen snabbt skalas upp.

Trots en ordentlig uppgång av antalet sysselsatta kommande år förutses en hög andel arbetslösa. Strukturella faktorer motsäger en snabb nedgång i arbetslösheten framöver.

De offentliga finanserna i Sverige visar en oväntat liten försvagning efter pandemin. Den ännu låga offentliga skuldkvoten medger därmed ett reellt framtida handlingsutrymme för finanspolitiken i Sverige.

Tillväxten för det kommunala skatteunderlaget blir 2021–2022 högre än på flera år. Sammantaget beräknas en svag real uppgång av skatteunderlaget fram till 2025, jämfört med den historiska utvecklingen.

Sverige i hög fart upp ur lågkonjunkturen

I kölvattnet på lågkonjunkturen: strukturella utmaningar

Pandemin är långt ifrån över och det är svårt att överblicka dess långsiktiga effekter. I Sverige, och många andra OECD-länder, där vaccinationstäckningen nått långt, har de ekonomiska utsikterna på kort sikt stärkts rejält. Den konjunkturprognos som beskrivs i detta kapitel pekar på en ihållande stark efterfrågetillväxt 2021–2022. Detta lyfter till slut Sverige ur lågkonjunkturen; vi antar att normalkonjunktur nås under 2023.

Sverige har genomgått en depression, men svensk BNP har snabbt studsat tillbaka igen. Pandemin kan dock ge varaktiga effekter på hushålls och företags förväntningar, beteenden och preferenser. Förändrade konsumtionsmönster och den typ av logistikproblem i det globala handelsutbytet som vi nu ser kan driva på en omallokering av resurser i ekonomin. Även sparande och kapitalbildning kan påverkas. Det är svårt att förutse effekterna i ett medelfristigt eller långsiktigt perspektiv. Men att ekonomin återgår till sitt gamla tillstånd bör man inte vänta sig.

Politiken bör satsa på humankapital och strukture reformer

Anpassningar till de förändringar som pandemin utlöst tar tid. Risker är en ökad utslagning och varaktigt högre arbetslöshet när de som förlorar jobben tappar i humankapital. Våra prognoser pekar nu på att den lågkonjunktur som följde pandemin blir kortare än vad vi tidigare har räknat med. Men en rekordhög långtidsarbetslöshet vittnar om kraften i den smäll som drabbade samhällsekonomi 2020 – trots att BNP-nivån snabbt återhämtats. De som missat utbildning under pandemin kan likaså ha fått ett permanent lägre humankapital, med potentiellt försvagade jobbchanser och livsinkomster som följd. Å andra sidan kan ett ökat omvandlingstryck driva på teknologisk utveckling och höja den potentiella tillväxten.

Förutom att stimulera efterfrågan under lågkonjunkturen blir det viktigt för den ekonomiska politiken att underlätta strukturomvandlingen, liksom att förhindra konkurser, så att jobb och företag inte slås ut i onödan. När svensk konjunktur nu tycks stärkas markant 2021–2022, blir det viktigt att gå från efterfrågestimulans till strukturåtgärder som gagnar den långa sikten. Inte minst bör detta ske med inriktning mot arbetsmarknadens »outsiders«. Som vanligt är det de med låg utbildning och svag ställning på arbetsmarknaden som drabbas mest av en kris.

Att återställa konjunkturen – något mer än att återställa BNP

Samhällsekonomin återhämtning efter coronakrisen beskrivs vanligen som »snabb eller stark«. Och visst, att **nivån** för BNP har hämtat igen fjolårets skarpa nedgång råder det ingen tvekan om, även om det finns enskilda branscher som tappat mark. De största kliven av återhämtning togs för ett år sedan ungefär, i den omedelbara rekyl som följde på BNP-raset i kvartal två, när svensk BNP hade rasat med över 8 procent.

Att den svenska BNP-tillväxten i år ska bli riktigt hög tycks samtliga bedömare vara eniga om. Genomsnittet för BNP-prognoser för 2021 gjorda under det andra halvåret¹ ligger på 4,4 procent². Denna »höga tillväxt« ska knappast framhållas som särdeles fantastisk; i hög grad följer den ju av fjolårets svaga BNP-siffra för helåret, tyngd av bottenappet för kvartal två.

Ser man till den sammanlagda BNP-förändringen mellan 2019 och 2021 så pekar vår prognos på en ackumulerad ökning omkring 1,5 procent³. Också

Beskrivningen av samhälls- ekonomin 2021–2025

De kalkyler för samhällsekonomi som presenteras i detta kapitel beskriver perioden 2021–2025. Analysen av innevarande och nästa år utgör en **konjunkturprognos**. Därefter följer en **framskrivning** av samhällsekonomi som i hög grad är baserad på demografi och historiska trender. Perioden 2023–2025 är därmed inte en prognos likt den för de närmaste åren, utan en **kalkyl** där konjunkturläget förutsätts vara neutralt.

1. Se sammanställningen »Prognosjämförelse» på Konjunkturinstitutets webbplats, www.konj.se.

2. Detta sammanfaller med SKR:s estimat, avseende faktisk BNP-utveckling, se tabell 3.

3. Detta ligger också nära genomsnittet av prognoser från andra bedömare, se not 1.

om detta avsåg **ett års ökning** skulle en så svag uppgång beskrivas som »låg tillväxt«; en historisk trendmässig uppgång skulle snarast peka mot en BNP-ökning om 4 procent på två års sikt. För att **konjunkturläget** ska återställas krävs det att den BNP-tillväxt som gått förlorad under krisen tas igen.

Med en så svag BNP-ökning, som den som nu beräknas ske mellan 2019 och 2021 (0,75 procent per år i genomsnitt), är det naturligt att vänta sig en tydlig försvagning av arbetsmarknaden. Och det är precis där vi står idag. Visserligen syns en tydlig uppgång av antalet sysselsatta personer, liksom en nedgång i frånvaron. Men ändå ligger volymen av arbetade timmar under kvartal två i år omkring 2 procent under nivån före krisen (jämfört med kvartal 1 2020) och ännu lägre än vad en trendmässig ökning hade gett (3,6 procent lägre). Det råder därmed ingen tvekan om att Sverige är kvar i lågkonjunktoren. Det låga resursutnyttjandet är ju en huvudförklaring till utsikterna för hög BNP-tillväxt; mängden lediga resurser är ännu stor.

Pandemin ett gradvis mindre hot för världsekonomin

I länder med hög vaccinationstäckning har ekonomierna kunnat mildra och häva restriktioner, så som skett i Sverige under sommar och höst. Men detta gäller inte överallt. Efter sommaren har smittspridningen åter tagit fart i många länder, vilket föranlett striktare restriktioner på vissa håll. Främst är det nu länder med låg vaccinationsgrad i Asien och Afrika som upplever svåra problem vid ökad smittspridning.

Att höja vaccinationsgraden går inte lika fort i de länder som redan nått ett relativt högt skydd mot covid-19. Samtidigt har andelen av befolkningen som skall vaccineras med en tredje dos höjts i flera länder. Men vaccinerna utgör en stor framgång för folkhälsan och för världsekonomin. Även om

vaccinationsgraden inte stiger snabbt på alla håll så fortsätter den ändå uppåt. En allt högre motståndskraft innebär att pandemin utgör ett gradvis mindre hot för världsekonomin. Men stora skillnader råder för hur långt man nått: högst vaccinationsgrad syns i de avancerade ekonomierna, medan låginkomstländer ligger långt efter. På sina håll kommer det således att dröja länge tills en hög vaccinationsgrad nås. Fram till dess kan nya smittvågor bryta ut i delar av världen; risken för nya mutationer kan heller inte helt uteslutas. Men dessa risker ser vi nu som mindre allvarliga, ur ett rent ekonomiskt perspektiv; de sällar sig snarast till andra typer av risker.

Global återhämtning bromsas i år av utbudsproblem

Den första ekonomin som rekylerade upp efter pandemin var Kina. Detta skedde långt tidigare än motsvarande återhämtning i USA eller Europa. Men den kinesiska ekonomin hämmas nu av en rad problem. Geopolitiska spänningar med Australien har minskat den kinesiska kolimporten, med ett lägre el-utbud och produktionsstörningar som följd. Detta riskerar att förvärpa de friktioner som syns i det globala handelsflödet. Återhämtningen i Asien har också tappat fart på grund av ökad smittspridning i regionen. Därtill sätter den senaste tidens turbulens kring Evergrande och andra Kinesiska fastighetsbolag fingret på finansiella risker i Kina. Det svenska beroendet, förutom den svenska exporten till Kina, förhöjs indirekt genom inte minst en hög andel av tysk export som riktas till Kina.

I USA och Europa går återhämtningen emellertid starkare nu, när hushållens konsumtion kan ta fart efter mildrade restriktioner. Det medför att hushållen åter riktar mer av sin efterfrågan till tjänstekonsumtion, vilken är lokalt producerad. Den höga och förändrade sammansättningen av hushållens konsumtion har påverkat inflationen i USA, som nu är hög. Historiskt har inflationen på sällanköpsvaror varit låg – tack vare global konkur-

rens och handel samt teknologisk utveckling. Under pandemin steg efterfrågan på sällanköpsvaror när hushållens plånböcker gynnades av en kraftigt expansiv finanspolitik. Framöver kommer en stigande tjänstekonsumtion att minska efterfrågan på sällanköpsvaror, vilket kan bidra till att mildra utbudsproblematiken. Inflationen i USA bedöms sjunka framöver, när utbudsproblemen avtar och priserna rör sig mer enligt historiska mönster.

I Europa går återhämtningen inte lika fort som i USA. Inflationsdynamiken är heller inte lika stark här. Europeisk BNP ligger fortfarande under nivån från slutet av 2019; speciellt gäller detta i södra Europa. I flera av dessa länder utgör turismen en stor andel av ekonomin, med näringar som hotell- och restaurangbranschen. Då finanspolitiken är fortsatt expansiv och resursutnyttjandet lågt beräknas tillväxten i Eurozonen bli relativt stark 2021 och 2022.

Tabell 2 • BNP-tillväxt i omvärlden
Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden

	2019	2020	2021	2022	2023
Eurozonen	1,3	-6,7	4,7	4,3	2,8
USA	2,2	-3,5	6,0	4,0	2,2
Kina	6,0	2,0	8,5	5,7	5,5
Världen	2,8	-3,7	5,6	4,0	3,2
KIX-vägd*	2,0	-4,2	5,3	4,2	2,6

*Global BNP viktad utifrån utrikeshandel enligt KIX-index. KIX är ett valutaindex baserat på flöden av varor och råvaror i den svenska utrikeshandeln.

Källa: Konjunkturinstitutet, Macrobond samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Kinas återhämtning påbörjades redan under 2020. USA hann samma år återhämta sig snabbare än Europa. I Europa finns dock goda förutsättningar för fortsatt återhämtning av konjunkturen bortom 2021.

Hög inflation – tillfällig eller mer varaktig?

I år har det globala handelsflödet präglats av en rad utbudsproblem, vilket lett till hög inflation. Flaskhalsproblem och brist på fraktvolymer har följt den snabba uppgången i varusektorn, vilket bland annat inneburit skenande fraktpreiser. Den snabba omsvängningen i efterfrågan har även drivit upp råvarupriserna. Extremväder och naturkatastrofer har i år också bidragit till logistikproblemen och prisuppgångarna. När kärnkraftsproduktion läggs ner i många europeiska länder har beroendet av andra energislag ökat⁴. Samtidigt som andelen elproduktion med andra fossila bränslen minskar ökar gasanvändningen. Tillsammans med prisuppgångarna för råvaror är detta en huvudförklaring till den höga inflation som syns i producentledet, såväl i Sverige som globalt. De höga energipriserna slår nu också mot konsumenterna. Energisituationen i Europa har geo- och säkerhetspolitiska implikationer som ställs på sin spets nu när priserna på olja, kol, gas och utsläppsrätter stigit. Höga prisnivåer för naturgas, el och råolja väntas nu bestå en tid, varför vinterns energiprisinflation kan bli fortsatt hög. Nästa år räknar vi dock med att dessa inflationsimpulser reverseras, att energiprisinflationen faller.

Utbudsproblematiken med leverantörskedjor fungerar som ett farthinder i den globala ekonomin. Men den fortsatt stigande internationella efterfrågan gör att efterfrågan på svensk export fortsätter att stiga⁵. Sverige vann dock marknadsandelar redan 2020, vilket kommer att normaliseras mer 2022 och 2023.

De omfattande krisåtgärderna spär på skuldsättningen

Globalt har det förts en generellt sett mycket expansiv ekonomisk politik 2020 och 2021. Centralbankers styrräntor har sänkts och programmen av

4. Vi har också sett andra sideeffekter av lägre elproduktion från kärnkraften när brist på överföringskapacitet i södra Sverige tvingar kommuner att säga nej till elintensiva företag som vill etablera sig.

5. Som den mäts enligt KIX (valutaindex baserat på flöden av varor och råvaror i den svenska utrikeshandeln).

kvantitativa lättnader har utökats, vilket håller nere ränteutgifterna för ländernas statsskulder. Regeringar har sjösatt omfattande krisåtgärder men även bedrivit traditionell expansiv finanspolitik. Längst har det gått i USA där »helikopterpengar« har skickats ut till hushållen. Dessa inkomstförstärkningar har varit extra viktiga i USA där välfärdsstatens skyddsnät är mindre. Men nu börjar delar av stöden fasas ut, bland annat det arbetslöshetsstöd som varit förhöjt under pandemin.

Finanspolitiken kommer under 2022 och 2023 att bli mindre expansiv globalt. I USA är den federala statskulden 125 procent av BNP och i Eurozonen är skuldkvoten 100 procent av BNP. Ökad inflation och utbudsrestriktioner gör att centralbankerna nu måste börja fundera på när politiken ska bli mindre expansiv. Det talas alltmer om »tapering« i USA och Eurozonen; hur centralbankernas numera stora värdepappersinnehav på sikt ska skalas ner. Att man börjar skönja ett möjligt slut på lågränteperioden⁶ kan ge upphov till stora flöden och prisförändringar på finansmarknaden; perioder av turbulens och korrekationer kan inte uteslutas.

Stigande skulder och stigande räntor krymper det framtida finanspolitiska utrymmet. Alltmer kommer finanspolitiken därför behöva fokusera på investeringar och reformer som kan öka den långsiktiga tillväxten. Att få ner underskotten i offentlig sektor i USA och Europa kommer dock att ta tid. Det är en uppenbart svår avvägning: å ena sidan vill man inte strama åt finanspolitiken för snabbt, då det kan riskera den fortsatta konjunkturåterhämtningen; å andra sidan utgör de höga skuldkvoterna en risk för uthålligheten i de offentliga finanserna i flera länder. Så länge staterna kan rulla över sina statsskulder (genom nya lån när de gamla förfaller) och inflationsförväntningarna är förankrade kring målen är allt frid och fröjd. Men om regimen inte längre ses som trovärdig och inflationsförväntningarna, och räntan, drar iväg följer en obehaglig skuld- och inflationsdynamik som kan bli mycket svårhanterlig. Då krävs en ordentlig kursomläggning av den ekonomiska politiken.

Den inhemska efterfrågan blir dragloket 2021–2022

I takt med att restriktioner hävs, stärks förutsättningarna för en normalisering av samhället. Allra mest gynnas givetvis de kontaktintensiva näringar som drabbats extra hårt av pandemin/restriktionerna. Just dessa näringar, där produktionen ännu ligger långt under före-krisen-nivåer, utgör visserligen en liten del av samhällsekonomin. Men det stora flertalet branscher, företag och arbetsplatser kommer att påverkas påtagligt positivt av att samhället »öppnas upp« igen. Framförallt är det inhemsk konsumtion och investeringar som vi beräknar ska växa snabbt, speciellt under det andra halvåret i år. Mest betydande är givetvis uppgången i hushållskonsumtionen, men i år kommer även ett väsentligt bidrag till den inhemska efterfrågan från den offentliga sektorns konsumtionsutgifter. Slutlig inhemsk efterfrågan i Sverige beräknas ge ett bidrag till BNP-tillväxten om nästan 4 procent per år både i år och nästa år.

Ur ett produktions- och branschperspektiv är det framförallt tjänstesektorn som kommer utgöra dragloket, vilket blir gynnsamt för sysselsättningen i Sverige. Det är också en »bra timing« i detta, eftersom den globala utvecklingen för utrikeshandel och industriproduktion, kopplat till utbuds- och logistikproblemen, åtminstone tillfälligt tycks ha stagnerat under det första halvåret och väntas hämma exportutvecklingen ytterligare en tid.

6. En höjningscykel för den amerikanska centralbanken FED:s styrränta prisas nu in på räntemarknaden.

Tabell 3 • Försörjningsbalans, BNP och bytesbalans

Procentuell förändring om inte annat anges

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
BNP	-2,8	4,4	3,6	1,5	1,4	1,6
Import	-5,7	8,0	5,7	4,9	3,1	4,3
Hushållens konsumtion	-4,7	4,8	5,9	3,1	2,1	2,5
Offentlig konsumtion	-0,6	2,7	1,1	0,2	0,5	0,4
Staten	0,8	3,0	1,8	1,2	0,6	0,8
Kommuner och regioner	-1,1	2,6	0,8	-0,1	0,4	0,2
Fasta bruttoinvesteringar	-0,4	4,6	4,2	2,3	1,6	2,5
Lagerbidrag*	-0,7	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
Export	-4,6	7,5	4,1	3,4	2,6	3,4
Nettoexport*	0,4	-0,1	-0,7	-0,6	-0,2	-0,3
Slutlig inhemsk efterfrågan*	-2,5	4,2	4,1	2,1	1,5	2,0
BNP, kalenderkorrigerad	-2,9	4,3	3,6	1,6	1,4	1,8
BNP per capita (kal.korr. BNP)	-3,4	3,9	3,1	1,2	1,0	1,3
Bytesbalans**	5,6	6,0	4,4	3,5	2,9	2,5

*Bidrag till BNP-tillväxten.

**Andel av BNP i löpande priser, procent.

Källa: Statistiska centralbyrån, Macrobond och Sveriges Kommuner och Regioner.

Tack vare de omfattande krisåtgärderna 2020–2021 har hushållens inkomster klarat sig förhållandevis väl genom krisen. Förra året blev nedgången i hushållens konsumtion betydligt större än nedgången av hushållssektorns inkomster – sparkvoten steg markant. Restriktioner och utbudsbegränsningar fick hushållen att ofrivilligt skjuta upp viss konsumtion. Men att hushållen stärkt sin förmögenhet är även i linje med ökat försiktighetssparande vid kriser eller osäkra tider.

Ett stort lyft för hushållskonsumtionen beräknas för i år men detta ligger nära ökningen av hushållssektorns inkomster (tabell 4). Nästa år stärks hushållens plånböcker ytterligare genom de skattesänkningar och bidragshöjningar som aviserats i Budgetpropositionen för 2022 (se även faktarutan »Förslagen i Budgetpropositionen för 2022«). Vår prognos visar då en fortsatt stark konsumtionstillväxt, växande inkomster torde med råge kunna tillgodose uppdämda konsumtionsbehov. Den höga nettoförmögenheten, stärkt framtidstro samt otålighet driver på konsumtionen nästa år. Kommande år faller den rekordhøga sparkvoten från 2020–2021 tillbaka.

Tabell 4 • Hushållens disponibla inkomster, konsumtion och sparkvot

Procentuell förändring respektive procent av disponibel inkomst

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Real disponibel inkomst	-0,8	4,5	2,2	1,5	1,5	1,9
Hushållens konsumtionsvolym	-4,8	4,9	5,9	3,1	2,1	2,5
Sparkvot *, % av disp. inkomst	10,8	10,5	7,2	5,8	5,2	4,6

*Sparkvoten exklusive sparande i tjänste- och premiepensioner.

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

Sedan millennieskiftet syns en uppgång för hushållens sparkvot, incitamenten för ett högre eget sparande har ökat, bland annat genom pensionsreformen samt sjunkande ersättningsnivåer i arbetslöshetsersättningen. Den har dock aldrig tidigare varit så hög som 2020.

En betydande del av importflödet är direkt knutet till den svenska exporten, som visar stark uppgång både i år och nästa år. I första hand är det dock den snabba inhemska konsumtionstillväxten som driver på en stark uppgång för importerade varor och tjänster. Att importtillväxten antas övertrumfa exporttillväxten, bör inte ses som något svaghetstecken för den svenska utrikeshandeln, även om ett betydande negativt BNP-bidrag från exportnettot beräknas 2022–2023. Den negativa nettoexporten är helt enkelt en konsekvens

kvens av den starka inhemska efterfrågetillväxten. Likväl är exporten en viktig motor för svensk ekonomi.

Stora ökningar väntas för såväl exporten som investeringarna i år, men även nästa år förutser vi en stark uppgång. Ett högt kapacitetsutnyttjande i delar av näringslivet talar för en hög investeringstakt. Delar av näringslivets investeringar tenderar dock att samvariera med den svenska exporten, som det senaste halvåret tycks ha stagnerat: den höga exporttillväxten för helåret 2021 beror dock i hög grad på den uppgång som skedde 2020. En än starkare export- och investeringstillväxt skulle alltså ha gällt utan de utbuds- och logistikproblem som präglat de senaste kvartalen. Dessa faktorer förutsätts dock fortsatt dämpa export- och BNP-tillväxten en tid. Ett fortsatt starkt underliggande efterfrågeläge, både inhemskt som utomlands, väntas dock hålla i sig, och understödjas av fortsatt expansiva finansiella förhållanden⁷, vilket stöttar inte minst investeringarna i näringslivet. Samtidigt tog Finansinspektionen i september bort de tillfälliga lättnader som gjordes vid pandemin och dessutom höjdes kapitalkravet för banklån till kommersiella fastigheter i januari. Detta påminner om att det gynnsamma nuläget, med hög tillgång till krediter samt låga räntor, inte kan väntas gälla för evigt. Långsiktiga ränteförväntningar kan börja röra sig uppåt, när centralbankerna mer öppet för diskussionen om »tapering«, men ännu en tid förväntar vi oss gynnsamma finansiella förhållanden. Att flaskhalsproblemen gradvis kommer att avta stärker den svenska exportmarknaden 2022, speciellt som investeringskonjunkturen i omvärlden bedöms vara fortsatt stark.

Produktivitetschock dämpar ökningen av arbetade timmar

Att återhämtningen i produktionen har skett med en betydligt lägre relativ arbetsinsats än före krisen utgör ett viktigt skifte. Detta innebär att arbetsproduktiviteten, mätt som näringslivets förädlingsvärde per arbetad timme, har stigit markant⁸. Det senaste dryga året har därmed inneburit en »positiv produktivitetschock« för det svenska näringslivet⁹.

Till viss del följer produktivitetslyftet av sammansättningseffekter. En sak är att utslagning av företag med dålig lönsamhet/svag produktivitet kan spå på produktivitetslyftet efter krisen. En annan sak är att det snarast är branscher med relativt sett lägre produktivitet som fortfarande släpar efter i återhämtningen. Tillfälliga bortfall av enheter/företag med en produktivitet under genomsnittsnivån för hela näringslivet medför därmed en »kalkylmässig« uppgång av produktiviteten, om än tillfällig.

En nedbantad bemanning i delar av näringslivet är troligen inte heller långsiktigt hållbar. Det torde därmed finnas goda utsikter för en uppskalning av produktionsfaktorn arbete hos många företag – utifrån en viss nedgång i arbetsproduktiviteten framöver – när produktionen fortsätter att stiga. En viss dämpning bör alltså väntas framöver, utifrån en reversering av de sammansättningseffekter som i ett tidigare skede höjt produktivitetsnivån; i den mån branscher med relativt sett låg produktivitetsnivå återtar tappade andelar av den totala produktionen.

7. Se Riksbankens index för finansiella förhållanden i Sverige; Penningpolitisk rapport september 2021, diagram 10.

8. Inom varuproduktionen syns nu en ökning om 4,5 procent och motsvarande för tjänsteproduktionen är 4,2 procent (jämförelsen avser utvecklingen mellan kvartal ett 2020 och kvartal två 2021).

9. Att produktivitetstillväxten på BNP-nivå inte blir högre på årsbasis 2021 (tabell 5) följer framförallt av att den högre nivån uppnåddes det andra halvåret 2020.

Tabell 5 • Nyckeltal för arbetsmarknaden

Procentuell förändring om inte annat anges

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Befolkningen 15–74 år [a]	0,4	0,0	0,2	0,3	0,3	0,4
Arbetskraften [b]*	0,4	1,8	0,9	0,3	0,3	0,4
Arbetskraftsdeltagande [b/a], %*	72,6	73,9	74,4	74,4	74,4	74,4
Antal sysselsatta [c]*	-1,3	1,6	1,4	0,7	0,7	0,7
Sysselsättningsgrad [c/a], %*	66,2	67,3	68,1	68,4	68,6	68,8
Arbetslöshet [(b-c)/b], %*	8,8	9,0	8,5	8,1	7,8	7,5
Arbetade timmar, kal.korr.	-3,8	2,2	2,8	1,2	0,7	0,8
Lönesumma	0,9	4,8	4,4	3,8	3,3	3,8
Timlön, KL**	2,1	2,9	2,5	2,5	2,6	3,0
Timlön, NR***	4,9	2,5	1,6	2,5	2,6	3,0
Arbetsproduktivitet	0,4	1,9	0,8	0,8	0,7	1,4
Enhetsarbetskostnad	3,7	0,8	1,6	1,6	2,0	1,6

*Prognos och framskrivning av statistiken enligt AKU åren 2021–2025 baseras på månadsutfallen 2021. Uppgifterna för utfall år 2020 är egna skattningar, där den officiella AKU-statistiken justerats för tidsseriebrott, se not 12.

KL = Konjunkturlönestatistiken. *NR = Nationalräkenskaperna.

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

En betydande del av det aggregerade produktivitetslyftet handlar dock om genuina rationaliseringar inom företagen. Det mest sannolika är att krisen kom att bli starten på en period av högt omvandlingstryck, med betydande förändringar på bransch- och företagsnivå, samt på arbetsplatserna. Höjda ambitioner för effektiviseringar och lärande på både individ- och företagsni-

Balanserad arbetsmarknadskonjunktur först 2023

Inte förrän i mitten av 2023 antas timgapet i den svenska ekonomin slutas. Då beräknar vi att antalet faktiskt arbetade timmar når upp till samma nivå som de potentiella timmarna. Denna beräknade potential härleds utifrån SCB:s befolkningsprognos och befolkningens storlek och sammansättning beaktas (kön och ålder). Därtill görs antaganden om jämviktsnivåer för arbetsmarknaden, exempelvis för arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningsgraden och medelarbetstiden. De potentiella timmarna är inte en beräkning av en högsta möjlig nivå, utan syftar till att beskriva vad som varaktigt skulle kunna gälla när varken hög- eller lågkonjunktur råder, i ett tillstånd av »normalkonjunktur«.

En begränsning med dessa statiska beräkningar är att de inte tar hänsyn till olika dynamiska förändringar som sker. Pandemin har skapat ett starkt omvandlingstryck och med skiften både för användningen och produktionen. Oftast leder en större omallokering av arbete och kapital till en ökad arbetslöshet på kort sikt. Att potentiell BNP dämpas tillfälligt kan då ge en tillfällig inflationsimpuls. Hur ekonomin kla-

rar av dessa strukturella förändringar avgör när arbetslösheten åter minskar. Och hur väl det går beror i hög grad av matchningen på arbetsmarknaden samt andra faktorer som lönebildning, skatte- och transfereringssystem.

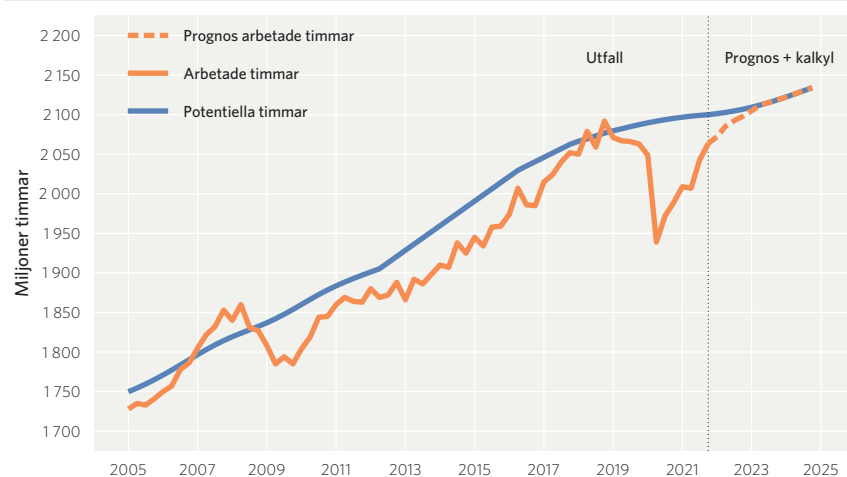
Andelen arbetslösa antas på lång sikt närma sig jämviktsarbetslösheten, det vill säga den andel arbetslösa som förutsätts råda vid normalkonjunktur, och som betingas av strukturella faktorer.* SKR:s bedömning är att den svenska jämviktsarbetslösheten är 7,5 procent; pandemin antas ha höjt denna nivå.

*Det kan finnas andra begränsande faktorer för tillväxten, inte bara på arbetsmarknaden. Brister i överföringskapacitet för elektricitet kan exempelvis hindra nyetableringar av företag. Att det saknas bostäder till överkomliga priser på den ort/region som växer kan också förhindra att nya företag etablerar sig, liksom bromsa gamla företags expansion. Därutöver kan brist på olika insatsvaror slå ut företag om de inte kan få fram substitut till rimlig kostnad och kvalitet. Detta accentueras av Cementakrisen. Även hur robust energisystemet är och priser för energin påverkar utbudssidan i ekonomin.

vå, liksom en uppsnabbad implementeringstakt för ny teknologi, ser vi som rimliga konsekvenser. Troligen kommer personalbristen inom vissa branscher, genom nya investeringar, leda fram till en ökad kapitalintensitet i delar av näringslivet, vilket i sin tur kan skärpa kompetenskraven för arbetskraften ytterligare.

Prognosen antar att merparten av det produktivitetslyft inom näringslivet som skedde 2020 består men att produktivitetstillväxten kommande år blir svag. Medan BNP väntas stiga med drygt 5 procent till slutet av nästa år räknar vi med en uppgång för timmarna som är nästan lika stor: 4,5 procent. En större uppgång för timmarna – givet detta BNP-förlopp – kan inte uteslutas; detta förutsätter en större dämpning av produktivitetsnivån.

Diagram 8 • Hög timtillväxt tar faktiska timmar mot den beräknade potentialen under 2023
Miljoner timmar per kvartal



Gapet mellan faktiska arbetade timmar och den beräknade timpotentialen beräknas krympa snabbt 2021 och 2022. Under 2023 antas timgapet vara slutet.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Fler sysselsatta motverkas av stigande medelarbetstid

Att antalet sysselsatta hittills har utvecklats långt svagare än BNP sedan återhämtningen tog fart förra året kan delvis förstås utifrån den högre arbetsproduktiviteten¹⁰. En annan avgörande orsak är att medelarbetstiden nu ligger långt under den nivå som gällde före krisen. Bakom nedgången i antalet timmar per sysselsatt på makronivå ligger dels färre arbetade timmar för dem i arbete, dels ett högre antal frånvarande. Något som bidragit till den lägre medelarbetstiden – men också motverkat en annars större nedgång för såväl arbetade timmar som antal sysselsatta – är systemet för korttidspermitteringar. Framöver bidrar en gradvis minskning av korttidspermitteringar till att stärka den återhämtning av medelarbetstiden som antas följa en återgång till ett mer normalt arbetsliv, liksom av en fortsatt sjunkande frånvaro. Det finns således en reserv av outnyttjad arbetstid att exploatera, vilket dämpar uppgången i antalet sysselsatta när produktionen stiger.

Inget jättelyft för jobben – trots stor arbetskraftsreserv

Antalet lediga jobb är högt i nuläget, såväl i näringslivet som i offentlig sektor. Men en hög vakansgrad indikerar samtidigt brist på arbetskraft. I nuläget tycks många arbetsgivare ha svårt att öka personalstyrkan – trots en på papperet betydande arbetskraftsreserv. Sedan den svenska arbetsmarknaden drabbades av pandemin och restriktionerna syns en stor uppgång i antalet arbetslösa personer, som hittills i år har legat stabilt på en halv miljon, enligt AKU.

10. Mellan kvartal två 2020 och kvartal två 2021 har antalet sysselsatta ökat med 1,8 procent, medan BNP-uppgången motsvarande period har varit 9,5 procent.

Matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft tycks knappast ha förbättrats av krisen. Omallokering mellan branscher sker inte friktionslöst och momentant. Som vanligt vid lågkonjunktur försvagas chanserna att få ett jobb ytterligare hos dem som redan stod långt ifrån arbetsmarknaden. Andelen långtidsarbetslösa är nu rekordhög och sannolikt kommer det att bli svårt att få dessa grupper in i sysselsättning.

Att arbetslösheten har ökat sedan krisen slog till innebär att konkurrensen om jobben blir hårdare. Åtgärder för att få ner långtidsarbetslösheten blir då extra viktigt, där insatserna främst bör riktas mot att förbättra jobbchanserna för de med svag konkurrensförmåga. Aktiva arbetsförmedlare, olika utbildningsåtgärder för att stärka individens konkurrensförmåga liksom subventionerade anställningar utgör exempel på sådana insatser.

Sannolikt har även en andel av »insiders« som drabbats hårt av krisen gjort nya livsval, när det gäller utbildning, yrkesliv och boende. Även bland det stora flertal löntagare som klarat sig relativt lindrigt genom krisen kan beteenden och preferenser ha påverkats. Troligt är att dessa beteendeeffekter på kort sikt fördröjer en omfördelning av sysselsättningen, mellan arbetsställen, yrken, branscher och regioner. Det finns således friktioner som kan begränsa hur fort antalet sysselsatta kan stiga på kort sikt.

Svag sysselsättning ej huvudskälet bakom hög arbetslöshet

Antalet arbetslösa beräknas i nuläget vara omkring 80 000 fler än före krisen¹¹, trots en stark återhämtning för antalet sysselsatta¹². Att arbetslösheten har stigit följer i hög grad av en allt större arbetskraft, snarare än av »svag sysselsättning«. Faktum är att den nivå som gällde för antalet sysselsatta i februari 2020 överträffades i augusti 2021¹³.

Den markanta uppgången i arbetslöshet följer alltså av en allt större arbetskraft. Detta beror dock inte på någon stor befolkningsökning de senaste åren; förändringen följer av ett allt högre arbetskraftstal – arbetskraften som andel av befolkningen. Ett kortvarigt tapp i arbetskraftstalet syntes förra året men detta återhämtades redan före årsskiftet och sedan dess har varje nytt månadsutfall inneburit nya rekordnivåer. Arbetskraftstalet har aldrig någonsin tidigare varit så högt som det är idag.

Tentativt kan de senaste två årens stigande arbetskraftstal i hög grad härledas till åldrarna 55 år och över. Vidare är uppgången generellt större hos män än hos kvinnor. Tydlig är även den relativt snabba ökningen av arbetskraftstalet för utrikes födda. Det »gap« som tidigare fanns mellan inrikes- och utrikesföddas deltagande – där utrikes föddas arbetskraftstal var lägre än det för inrikes födda – finns inte längre. Utrikesföddas arbetskraftstal har stigit snabbare än det för inrikes födda och nu syns istället ett »omvänt gap«; de utrikes föddas arbetskraftstal är idag högre (cirka 2 procentenheter) än det för de inrikes födda¹⁴. Att de utrikesföddas andel av totalbefolkningen därtill stiger förstärker den effekt som gruppen utrikes födda har för den aggregerade nivån.

11. Augusti 2021 jämfört med februari 2020. Jämförelsen utgår här från säsongsrensade och utjämnade data från AKU samt SKR:s justeringar för ett tidsseriebrott i AKU-statistiken, se även not 12.

12. Beskrivningen i detta stycke avser AKU men med SKR:s justeringar för de tidsseriebrott som följer av förändringar i AKU från och med januari 2021; se även faktarutan »Tidsseriebrott i AKU-statistiken«, *Ekonomirapporten*, maj 2021.

13. Båda dessa månader utgjorde antalet sysselsatta omkring 67,5 procent av arbetskraftsbefolkningen.

14. Framförallt är det ett högt deltagande i yngre och äldre åldrar bland de utrikesfödda som bidrar till uppgången (personer utanför åldersspannet 25–54).

Det höga svenska arbetskraftstalet

Arbetskraftsdeltagandet i Sverige har sedan länge legat högt internationellt sett. En viktig förklaring är att kvinnors arbetskraftsdeltagande är högre i Sverige än i många andra länder. Ännu är denna könsskillnad generellt större i vår omvärld, där kvinnors deltagande (liksom sysselsättningsgrad) är lägre än männens. Få länder har lika högt arbetskraftstal som Sverige*. Och det är det höga svenska arbetskraftstalet som förklarar att Sverige har bland den högsta **sysselsättningsgraden** inom EU *samtidigt* som Sverige ligger högt upp på listan över EU-länderna med högst **andel arbetslösa**.

Den svenska utvecklingen de senaste tio åren sticker ut ytterligare: från en redan hög nivå har arbetskraftstalet fortsatt att stiga snabbt i Sverige (tillsammans med sysselsättningsgraden). Detta är knappast någon tydlig global, europeisk eller nordisk trend**. Till viss del följer uppgången i deltagandet i Sverige av sammansättnings effekter, då grupper med hög deltagandegrad ökat som andel av befolkningen. I huvud-

sak beror dock det stigande deltagandet på beteendeförändringar som syns för i princip alla grupper; kvinnor som män, yngre som äldre, inrikes såväl som utrikes födda.

Knappast hade förstärkning av arbetsutbudet i Sverige kommit till stånd utan den trendmässigt allt högre sysselsättningsgraden. Allmänt sett skarpere incitament för att arbeta måste rimligen ses som en huvudsaklig drivkraft bakom beteendeförändringarna, där pensionsreformen, sänkt skatt på arbetsinkomster liksom urholkade ersättningsgrader i viktiga transfereringssystem (sjukförsäkring och A-kassa) torde vara viktiga förklaringsfaktorer.

*Här hittar man Japan, Island och Nederländerna.

**Utvecklingen spretar friskt mellan olika länder vid en jämförelse över de tio senaste åren. Bortsett från nivån för arbetskraftstalet är det fler länder som uppvisar uppgångar än antalet länder som visar nedgångar men förändringen är i flertalet länder ej så stor. Endast i Sverige och Finland har deltagandet ökat kraftigt (en uppgång över 3 procentenheter).

Svaga utsikter för en snabb nedgång i arbetslösheten

Det stigande arbetskraftstalet motverkar i år en nedgång i arbetslösheten, trots att sysselsättningen stiger tydligt. Också åren framöver förutses ett fortsatt högt deltagande; något som motverkar en snabb nedgång i arbetslöshet (givet vår bedömning av sysselsättningen).

Även den allt större befolkningsandelen utrikesfödda påverkar utsikterna för arbetslösheten¹⁵: medan gapet mellan utrikes och inrikes födda har blivit det omvända när det gäller arbetskraftstalet, kvarstår ett betydande sysselsättningsgap. Trots en stigande sysselsättningsgrad för utrikes födda nådde sysselsättningsgraden för utrikes födda som bäst upp till »7 procentenheter svagare« än graden för inrikes födda (vid stark konjunktur 2017)¹⁶. Arbetslöshetsgapet är därmed betydande mellan inrikes och utrikes födda (diagram 9 på sidan 30). För att andelen arbetslösa totalt sett ska kunna sjunka tillbaka till de låga nivåer som rådde före krisen måste sysselsättningsgraden för de utrikesfödda höjas vid ett oförändrat högt arbetskraftstal.

Trots en lång uppgångsperiod för arbetskraftstal och sysselsättningsgrad (sedan 2010) torde inte den positiva trenden kunna fortgå hur länge som helst. I vår medelfristiga kalkyl antas en konstant nivå för arbetskraftstalet mot slutet av perioden. Slutåret 2025 ligger såväl arbetskraftstalet som sysselsättningsgraden på historiska rekordnivåer – detta trots att kalkylen utgör en uppskattning av en trendmässig utveckling vid normalkonjunktur.

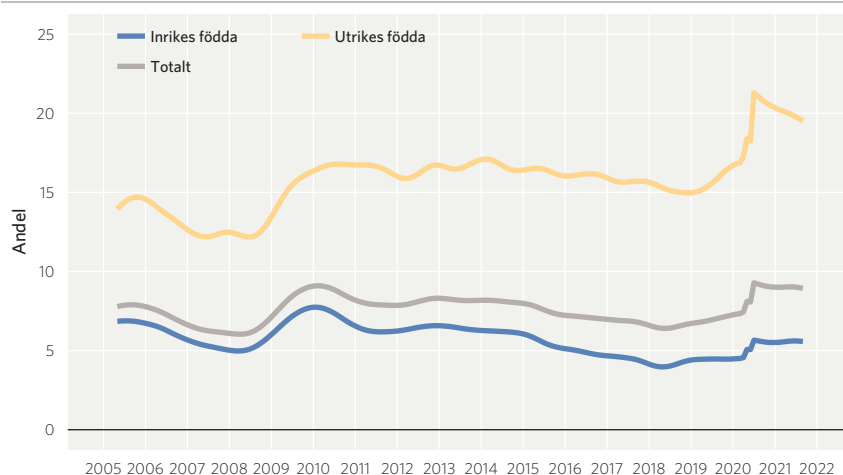
15. Andelen utrikes födda av AKU-befolkningen i åldrar 15-74 år har sedan 2005 stigit från knappa 15 procent till nästan 24 procent 2021 och fortsätter att stiga till knappa 25 procent 2025 (enligt SCB:s befolkningsframskrivning).

16. Sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda i Sverige är ett av de största i Europa. Självförsörjningsgraden hos utrikesfödda i Sverige är därtill betydligt lägre än sysselsättningsgraden. Se https://entreprenorskapsforum.se/wp-content/uploads/2020/04/Rapport_Sjalfvorsorjning_web.pdf.

Trots att arbetslösheten bland utrikes födda har fallit något under 2021 är den fortfarande mycket hög. Det följer av en betydligt lägre sysselsättningsgrad samt ett högre arbetskraftstal för gruppen utrikes födda jämfört med inrikes födda. Det bör framhållas att varken gruppen inrikes eller utrikes födda utgör två homogena grupper. Avgörande skillnader finns mellan och inom dessa grupper. Störst heterogenitet finns i gruppen utrikes födda, när man beaktar exempelvis utbildningsnivå och antal år i Sverige. Mycket stora skillnader, i termer av arbetslöshet, syns exempelvis för olika undergrupper inom gruppen utrikes födda. Inte desto mindre illustrerar denna mycket grova uppdelning (i inrikes och utrikes födda) de övergripande problem och utmaningar som präglar den svenska arbetsmarknaden.

I prognosen ligger en bedömning att centralbankernas kvantitativa lättnader kommer att minska och börja avvecklas under kalkylperioden. Detta kommer att höja de globala obligationsräntorna framöver. I Sverige bedöms obligationsräntor med längre löptider stiga med drygt 1,4 procentenhet till slutet av 2025. Realräntorna är därmed fortsatt mycket låga. Eftersom centralbankerna köpt stats-, bostads- och kommunobligationer kommer dessa marknader att påverkas allteftersom. I slutet av 2023 förväntas Riksbanken börja höja reporäntan.

Diagram 9 • Allt mer ojämnt fördelad arbetslöshet
Procent av arbetskraften (i respektive befolkningsgrupp)



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Högre inflation 2021 en naturlig följd av svag inflation 2020

Senast i september nådde KPIF-inflationen 2,8 procent. I hög grad beror det höga utfallet på stigande energipriser (drivmedel och elektricitet). Inflationsmättet »KPIF exklusive energi« var betydligt lägre, 1,5 procent. Prognosen utgår från att de höga energipriserna faller tillbaka först under 2022, varför en inflationstakt högre än 2 procent väntas bestå en tid. Samtidigt måste prisuppgångar i konsumentledet förstås utifrån sjunkande priser och ovanligt svaga prisökningar, under 2020. Inte minst energipriserna präglas nu i år av en sådan rekyl. Den låga inflationen förra året leder alltså mekaniskt till en högre inflation i år. Relativt omvärlden har den svenska inflationen inte alls nått så högt, speciellt inte lika högt som i USA. Den genomsnittliga ökningstakten för KPIF beräknas dock överstiga 2 procent både 2021 och 2022. Den fortsatta prisutvecklingen globalt, för framförallt energi, råvaror, transporter, kan utgöra en risk för svensk KPIF-inflation högre än i prognosen.

Tabell 6 • Priser, räntor och växelkurser
Procentuell förändring om inte annat anges

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
KPIF*	0,5	2,2	2,1	1,8	2,0	2,0
KPI*	0,5	1,9	2,1	1,9	2,3	2,4
Prisbasbelopp, tkr	47,3	47,6	48,3	49,4	50,3	51,5
10-årsränta*, %	0,0	0,3	0,6	0,9	1,2	1,6
5-årsränta*, %	-0,3	-0,1	0,2	0,5	0,9	1,2
Statsskuldsväxel 3 mån.*, %	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,4	0,8
Reporänta, ultimo, %	0,00	0,00	0,00	0,25	0,50	0,75
EUR/SEK*	10,5	10,1	10,0	9,7	9,7	9,6
USD/SEK*	9,2	8,5	8,5	8,5	8,4	8,4
KIX-index*, **	118,5	114,1	112,6	110,2	109,6	108,8

*Årsmedelvärde. **KIX är ett valutaindex baserat på flöden av varor och råvaror i den svenska utrikeshandeln.

Källa: Macrobond, Statistiska centralbyrån, Sveriges Riksbank och Sveriges Kommuner och Regioner.

Högre löneökningar 2021 i kölvattnet på låga ökning 2020

Det senaste årets tvära kast i sysselsättning och frånvaro, liksom av perioden av »prolongerade avtal« 2020 och de efterföljande avtal som slöts försvårar analyser och prognoser över löneökningarna, då dessa saker har inneburit en

ovanligt ojämn utveckling. De stora omslagen i frånvaro och genomsnittligt arbetad tid innebär att olika mått för att mäta »lönerna« också divergerar kraftigt sedan förra året. Först dämpades medelarbetstiden kraftigt av krisen för att sedan börja öka; detta innebär att ökningen av **den totala lönesumman per arbetad timme**¹⁷ 2020 blev långt starkare än ökningen av **lön per sysselsatt**¹⁸. Det omvända väntas bli fallet för 2021 och 2022, när medelarbetstiden stiger.

I takt med att inflationen en rad av år ligger nära målet om 2 procent antas inflationsförväntningarna ligga stabilt förankrade på en nivå över genomsnittet för tidigare år. Detta, tillsammans med en gradvis stramare arbetsmarknad, antas kommande år medföra en viss uppgång i den genomsnittliga löneökningstakten, både genom avtal och löneglidning.

Oväntat liten försvagning av de offentliga finanserna

Stark återhämtning i ekonomin och av de offentliga finanserna

De finanspolitiska åtgärder som vidtogs i samband med pandemin bidrog till underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande förra året. De offentliga utgifterna ökade med hela 3,5 procentenheter av BNP mellan 2019 och 2020 och överskottet 2019 följdes av ett stort underskott 2020 (tabell 7 på sidan 32). Inkomsterna i relation till BNP blev däremot i princip oförändrade. Den svagare utvecklingen av skattebaserna till följd av lågkonjunkturen motverkades till stor del av stödåtgärder till hushållen i form av högre beskattningsbara transfereringar. En stor del av den finanspolitiska satsningen »fick offentlig sektor därmed tillbaka«, när krisåtgärderna bidrog till att hålla upp inkomsterna.

Den snabba konjunkturåterhämtning vi räknar med för i år innebär mer än en halvering av fjolårets underskott i det offentliga sparandet. Att skattebaser som lönesumma och hushållskonsumtion tar fart stärker skatteinkomsterna. Men att sparandet stärks i år beror dock främst på en stor nedgång i de offentliga utgifterna som andel av BNP – trots att flera krisåtgärder ligger kvar i år. Framförallt sjunker utgiftskvoten med anledning av lägre transfereringar till hushåll och företag.

Nästa år förväntar vi oss en ytterligare förstärkning av sparandet i offentlig sektor. Sparandet når då nästan balans, trots de expansiva förslagen i Budgetpropositionen för 2022 (se ruta nedan).

Förslagen i Budgetpropositionen för 2022

BP 2022 redovisar nya åtgärder om 74 miljarder kronor, vilket fördelar sig på en lång rad av mindre satsningar, vilka inbegriper i stort sett samtliga utgiftsområden. Utgifter på ett antal områden faller samtidigt mellan 2021 och 2022 när tidigare beslutade krisåtgärder skalas ner. Ungefär 60 miljarder är att betrakta som nya satsningar jämfört med tidigare budgetramar för 2022*. Dessa fördelar sig på 19 miljarder till hushållen (höjda transfereringar om 9 miljarder och 10 miljarder genom utökade skat-

tereduktioner). Till företagen riktas knappt 7 miljarder i form av olika subventioner rörande klimat, miljö, landsbygdsstöd och digitalisering. Statsbidragen till kommuner och regioner höjs med knappt 20 miljarder medan ungefär 19 miljarder kronor riktas till utökad konsumtion och investeringar i staten.

*Inklusive höständeringsbudgeten för 2021, samt redan aviserade åtgärder för 2022 i tidigare propositioner.

Beräkningsmetodik och antaganden för offentlig sektor

Utifrån det makroekonomiska scenariot, som beskriver den reala utvecklingen liksom en del centrala priser, beräknas inkomster och utgifter i ekonomins samtliga sektorer*. SKR:s fokus ligger på den offentliga sektorn – staten, kommuner och regioner samt ålderspensionssystemet.

Beräkningen för innevarande och nästkommande år är en prognos; bland annat beaktas de förslag som aviserats i Budgetpropositionen för 2022. Därefter övergår kalkylen till att vara en konsekvensbeskrivning, utifrån en rad antaganden. Den offentliga sektorns inkomster bestäms utifrån trendframskrivningar av skattebaserna, som ges av makrokalkylen, samt oförändrade skatteregler och konstanta skattesatser (däribland kommunalskattesatsen). På utgiftssidan bibehålls ersättningsgraden i transfereringssystemen, så att sjukpenning, föräldrapenning med mera följer den genomsnittliga löneutvecklingen. De kommunala konsumtionsutgifterna följer de demografiska behoven: förskola och pedagogisk omsorg samt skola följer antalet barn och ungdomar medan äldreomsorg följer antalet äldre och så vidare, med antagandet om konstanta kostnader per brukare. Vi antar vidare att kommunsektorn som helhet når ett resultat på 2 procent av skatter och statsbidrag. För att nå en sådan resultatnivå anpassas statsbidragen (se vidare i kapitel 3, Regionernas ekonomi och kapitel 5, Kommunernas ekonomi).

*Som verktyg används Konjunkturinstitutets modell Fimo, som är baserat på Nationalräkenskapernas sektorräkenskaper.

17. Timlönepbegreppet, enligt NR.

18. Medlingsinstitutets Konjunkturlönestatistik

Tabell 7 • Den offentliga sektorns finanser
Procent av BNP

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Inkomster	48,7	48,6	48,1	48,6	48,7	48,9
varav skatter o avgifter	42,7	42,5	42,1	42,7	42,9	43,0
Utgifter	51,5	49,8	48,3	47,9	47,7	47,6
Konsumtion	26,7	26,4	25,9	25,7	25,6	25,5
Investeringar	4,9	4,9	4,9	4,9	4,8	4,8
Transfereringar	19,4	18,1	17,1	16,7	16,6	16,6
varav hushållstransfereringar	14,3	13,7	13,3	13,1	13,0	13,0
Kapitalutgifter	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7
Primärt finansiellt sparande*	-2,5	-0,9	0,1	1,2	1,5	1,8
Finansiellt sparande	-2,8	-1,2	-0,2	0,8	1,0	1,3
Staten	-2,9	-1,6	-0,3	0,8	1,1	1,2
Ålderspensionssystemet	-0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
Kommunsektorn	0,3	0,3	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2
Maastrichtskuld	39,6	37,3	34,1	31,8	30,4	28,9

*Finansiellt sparande exklusive ränteutgifter.

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

Det finansiella sparandet i offentlig sektor stärks succesivt. Kalkylen visar överskott högre än överskottsmålet 2023–2025.

Statens sparande förstärks succesivt under kalkylperioden, genom det stigande resursutnyttjandet, och genom en avveckling av krisåtgärderna. Kommunsektorn beräknas gå från plus till minus och visar från och med 2022 underskott i det finansiella sparandet. Slutåret 2025 beräknas överskottet för offentlig sektor som helhet till en dryg procent av BNP, vilket överstiger nivån på överskottsmålet (en tredjedels procent av BNP).

Skuldkvoten sjunker under intervallet för skuldankaret

Förra året steg den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden) till 39,6 procent av BNP¹⁹. Detta är inom intervallet för skuldankaret i det finanspolitiska ramverket på 35 procent av BNP +/- 5 procentenheter. Skuldkvoten sjunker i vår kalkyl och vid beräkningsperiodens slutår understiger den till och med det nedre intervallet för skuldankaret (tabell 7).

Med tanke på hur hårt samhälle och ekonomi har drabbats av pandemin får den expansiva finanspolitiken anses vara motiverad, speciellt om den förmår motverka långsiktigt negativa effekter, inte minst på arbetsmarknaden. När penningpolitikens handlingsutrymme dessutom är begränsat, då reporäntan är noll samt uppskalningen av obligationsköpsprogrammen nått långt, förefaller det naturligt med ett förhöjt stabiliseringspolitiskt ansvar för finanspolitiken.

Den låga skuldkvoten kombinerat med låg ränta, ger finanspolitiken stora frihetsgrader, utan att bryta mot det finanspolitiska ramverket. Detta finanspolitiska handlingsutrymme är långt större i Sverige än i många andra länder. Det självpåtagna finanspolitiska ramverkets disciplinerande inverkan har med tiden skapat ett betydande utrymme i Sverige att möta framtida ekonomiska kriser. Men det tycks även finnas ett utrymme för att investera i framtiden, att satsa för att förbättra ekonomins funktionssätt och samhället i stort. Och så länge räntorna är låga förstärks detta handlingsutrymme. Med den trovärdighet som nu finns för inflationsmålet och finanspolitiken i Sverige finns det goda förutsättningar för en offensiv finanspolitik med en skuldkvot inom intervallet för skuldankaret (30–40 procent av BNP). Detta finanspolitiska handlingsutrymme kommer att vara avsevärt mer begränsat i fler-

19. Riksbankens ökade valutaserv efter den globala finanskrisen finansierades externt via Riksgäldens upplåning. Nu övergår Riksbanken till intern finansiering av valutaserven genom egna köp av valuta på valutamarknaderna (2021–2023). Riksbanken kommer att återbetala de valutalån som upptagits av Riksgälden i den takt de förfaller, då minskar statsskulden. Då skuldankaret inte korrigerats för dessa transaktioner blir utrymmet större för finanspolitik framöver. Detta innebär dock en försvagning av offentlig sektors nettoförmögenhet.

talet andra länder där en högre andel av de offentliga utgifterna årligen måste läggas på räntebetalningar givet höga skuldnivåer.

Maastrichtskuldkvotens utveckling

Utvecklingen för den offentliga skuldkvoten kan delas upp i tre förklarande faktorer: det primära sparandet i varje period (med överskott som minskar skulden) skillnaden mellan räntan och den nominella BNP-tillväxten på skulden* samt en övrigpost**. I tabell 8 framgår skuldkvotens utvecklingen för kalkylperioden samt de tre förklaringsfaktorerna.

Tabell 8 • En dekomponering av skuldkvotens utveckling (Maastrichtskuld)

Procent av BNP

	2021	2022	2023	2024	2025	2021-25
Skuldkvot	37,3	34,1	31,8	30,4	28,9	
Förändring skuldkvot	-2,3	-3,2	-2,3	-1,4	-1,5	-10,7
Bidrag till förändring						
Primärt sparande (-överskott/+underskott)	0,9	-0,1	-1,2	-1,5	-1,8	-3,7
Ränte- o tillväxtdifferens	-2,3	-1,6	-0,7	-0,6	-0,5	-5,6
Stock- o flödeskorrigering	-0,9	-1,5	-0,4	0,6	0,8	-1,4

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

I år räknar vi med att skuldkvoten minskar med 2,3 procentenheter av BNP, trots att vi har ett underskott i det primära sparandet

på 0,9 procent. Det motverkas av övrigposten som bland annat innehåller en återbetalning av de lån som Riksbanken tog (2009 och 2013) för att utöka valutareserven efter den globala finanskrisen. Huvudförklaringen till skuldkvotsminskningen är dock ränte- och tillväxtdifferensen. I år medför den starka BNP-tillväxten att kvoten sjunker: trots att skulden och ränteutgifterna ökar i kronor räknat så stiger BNP snabbare.

Den ackumulerade förändringen av skuldkvoten ger i vår kalkyl en minskning på 10,7 procentenheter av BNP. Över hälften av denna förändring beror på ränte- och tillväxtdifferensen. Det positiva primära sparandet, som huvudsakligen uppstår i slutet av perioden, bidrar också. Stock- och flödeskorrigeringar minskar också skuldkvoten något.

*Denna kallas även snöbollseffekten och kan i sin tur förklaras av den samlade effekten av räntebetalningen på skuldstocken samt den reala tillväxten och inflationens effekt på BNP.

**Här redovisas sådant som ej påverkar det finansiella sparandet men skulden, som till exempel finansiella transaktioner, omvärdering av skulden och förändringar av Riksbankens upplåningsstrategi. Denna övrigpost benämns också stock- och flödeskorrigering.

Mindre försvagning av skatteunderlaget vid coronakrisen än vid finanskrisen

Preliminära uppgifter från Skatteverket indikerar att skatteunderlaget ökade med 2,1 procent 2020, vilket är en fortsatt inbromsning jämfört med 2018 och 2019. För att hitta lägre ökning, och under längre tid, av skatteunderlaget måste vi gå tillbaka till 2009–2010 i kölvattnet på finanskrisen: då ökade skatteunderlaget med i genomsnitt 1,7 procent per år. Ökningen av skatteunderlaget 2020 kunde dock ha blivit ännu svagare: de svaga löneinkomsterna uppvägdes till viss del av krisåtgärderna. Regeringen införde korttidsarbete; anställda kunde gå ner i arbetstid en period med subvention från staten. Samtidigt tog staten över en stor del av de ökade sjuklönekostnaderna som pandemin ledde till. Därutöver höjde regeringen ersättningsnivåerna i A-kassan och tog bort karensdagen i sjukförsäkringen samt kravet på läkarintyg. Alla dessa åtgärder bidrog direkt eller indirekt till att hålla skatteunderlaget under armarna, liksom att lyfta framtidstron hos hushåll och företag.

Hög ökningstakt för skatteunderlaget 2021 och 2022

Den höga tillväxten för arbetade timmar 2021 och 2022 manifesteras i ett skatteunderlag som ökar starkt: med drygt 4 procent per år. Främst är det alltså lönesumman som driver uppgången. Regeringens åtgärder i BP22 ökar även transfereringsinkomsterna något 2022, bland annat genom höjt tak i sjukförsäkringen och ändrade regler för äldre i sjukförsäkringen.

Sammantaget beräknas den underliggande skatteunderlagstillväxten vara 3,5 procent i genomsnitt åren 2023–2025. Detta är lägre än den trendmässiga tillväxten de tio senaste åren (4,0 procent per år).

De priser och löner som påverkar kommunernas och regionernas kostnader har de senaste tio åren ökat med 2,3 procent i genomsnitt. En snabbare uppgång beräknas ske kommande år, vilket dämpar den reala ökningstakten för skatteunderlaget. Skatteunderlagstillväxten framöver beräknas därmed räcka till mindre ökningar av skattefinansierad kommunal verksamhet än vad ökningen medgett de senaste tio åren.

Framskrivningen till 2025 inbegriper flera osäkerheter: inte minst rörande ekonomins potential och vilka beslut som fattas i kommande års budgetpropositioner i riksdagen. Likaså är den relativa utvecklingen mellan kommunsektorns och den övriga arbetsmarknadens löner oviss.

Tabell 9 ▪ Skatteunderlag och sammanvägd prisutveckling för den kommunala sektorns kostnader

Procentuell förändring

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Faktiskt skatteunderlag	2,8	2,1	4,3	4,2	3,7	3,3	3,8
Regelförändringar	-0,8	-0,6	-0,3	0,0	0,3	0,0	0,0
Underliggande	3,6	2,7	4,6	4,1	3,4	3,3	3,8
Prisutveckling	2,4	1,2	2,7	2,2	2,4	2,1	3,1
Realt skatteunderlag	1,2	1,4	1,9	1,9	0,9	1,2	0,6

Källa: Skatteverket och Sveriges Kommuner och Regioner.

Underliggande och real utveckling för skatteunderlaget

Utöver det faktiska skatteunderlaget beräknar SKR även en underliggande och real utveckling, för såväl utfall som framtida perioder.

Den **underliggande utvecklingen** syftar till att beskriva hur skatteunderlaget skulle ha blivit med föregående års lagstiftning för den kommunala beskattningen, det vill säga utan »regeleffekter«. Utgångspunkt för beräkningen är de regleringsbelopp som medfört höjningar/sänkningar av statsbidragen samt medelskattesatsen. Beräkningen beaktar därmed förändringar i skattelagstiftningen; det faktiska skatteunderlaget justeras för dessa uppskattade ef-

fekter. Den underliggande måttet bör därmed bättre fånga de *ekonomiska faktorer/trender* som påverkar skatteunderlaget.

Den **reala utvecklingen** syftar till att uppskatta hur stora kommunala kostnader som kan finansieras med egna skatteintäkter vid oförändrad medelskattesats och utan förändringar i skattelagstiftningen. Utgångspunkten är alltså det underliggande skatteunderlaget, som deflateras med prisförändringen för kommunernas och regionernas sammanvägda kostnader. I hög grad handlar detta om stigande löner för personalen.

Regionernas ekonomi

De ekonomiska förutsättningarna i regionerna är relativt gynnsamma de närmaste åren. Det demografiska trycket är fortsatt högt med allt fler äldre, men ändå något lägre än i tidigare prognoser. Skatteunderlaget ökar i snabb takt, särskilt i år och nästa år. För att klara ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag behövs åtgärder eller resurstillskott på knappt 4 miljarder kronor 2025. Det är ett lågt förändringstryck jämfört med tidigare år.

Regionerna har fått stora resurstillskott i form av riktade statsbidrag till följd av pandemin. Men för kollektivtrafiken förväntas minskade intäkter med sammantaget 17 miljarder kronor under åren 2020–2022, medan staten hittills endast ersatt regionerna med totalt 7 miljarder. Staten har också bara delvis ersatt regionernas merkostnader för covid-19 under 2021.

Ekonomiska effekter av covid-19

På grund av pandemin har mycket ställts på ända under åren 2020–2021. Verksamheter har ställts om i en unik omfattning. Tack vare olika former av statsbidrag för förväntat skatteintäktsbortfall (som blev mindre än förväntat), merkostnader, testning och smittspårning, men även till följd av lägre pensionskostnader uppgick det ekonomiska resultatet till rekordnivån 19 miljarder kronor 2020.

Hälso- och sjukvårdens kostnader 2020

Tabell 10 • Kostnader för hälso- och sjukvård, i fasta priser, per verksamhet

Miljarder kronor, andelar och procentuell förändring

Regionernas kostnader	2020 mdkr	Andelar %	2020, 2014-2019, utv. %	2014-2019, utv.% snitt per år
Hälso- o sjukvård (exkl. pol. verksamhet)	343 909	100	5,3	2,4
<i>varav:</i>				
Primärvård	63 625	18,5	8,6	2,4
Spec somatisk vård	182 724	53,1	4,7	2,3
Spec psykiatrisk vård	29 276	8,5	6,5	1,0
Tandvård	10 668	3,1	-2,8	0,6
Läkemedel (förmån)	27 002	7,9	8,9	6,4
Övr hälso- o sjukvård	30 614	8,9	1,1	1,8

Källa: Statistiska centralbyrån.

Sammantaget ökade kostnaderna i hälso- och sjukvården med 5,3 procent i fasta priser 2020, vilket är en betydligt snabbare ökningstakt än genomsnittet på 2,4 procent de senaste fem åren. Pandemin har tydligt påverkat kostnadsutvecklingen.

Rent generellt kan konstateras att pandemin har gett upphov till såväl högre som lägre kostnader, beroende på verksamhetens art. Exempelvis fördubblades kapaciteten för intensivvård på kort tid samtidigt som planerad vård fick stå tillbaka. I viss utsträckning har personalen kunnat byta arbetsuppgifter och arbetat

där nya behov uppstått, men det är långt ifrån säkert att det återspeglas i verksamhetsredovisningen. År 2020 är därför inte ett vanligt år och statistiken per verksamhet bör därför tolkas med större försiktighet än vanligt.

Primärvårdens kraftiga kostnadsökning förklaras av en omfattande testningsverksamhet. Däremot minskade besöken, vilket också avspeglar sig i lägre intäkter från patientavgifter.

Den specialiserade somatiska vården tvingades till en dramatisk omställning för att möta de nya vårdbehoven. En indikation om omfattningen är regionernas beviljade ansökningar om merkostnader för covid-19, som uppgick till drygt 14 miljarder kronor. Den kostnadspost som sticker ut mest relaterat till pandemin är ökade materialkostnader med närmare 30 procent, trots färre planerade behandlingar. Även kostnaderna för personal ökade mycket.

Specialiserad somatisk vård utgör drygt hälften av kostnaderna för hälso- och sjukvård. I övrig hälso- och sjukvård ingår bland annat ambulans- och sjuktransporter samt funktionshinders- och hjälpmedelsverksamhet.

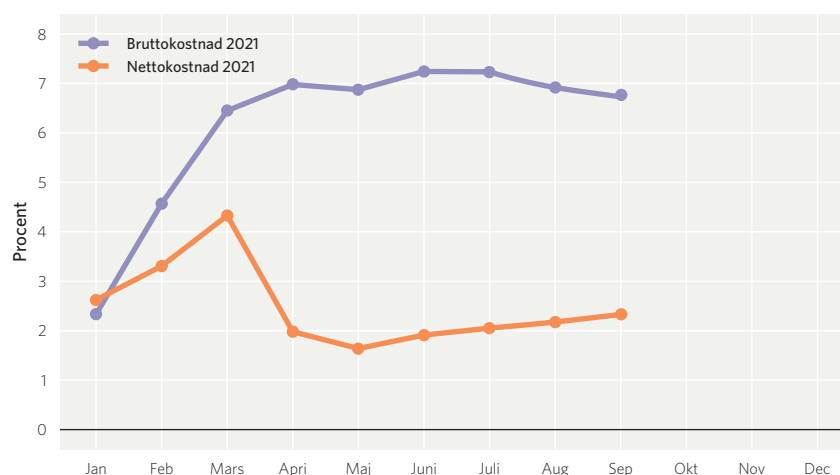
Intäkterna ökade med 42 procent under 2020, vilket är en mycket högre takt än normalt. Det förklaras av de riktade statsbidragen för exempelvis testning, smittspårning och ersättning för merkostnader på grund av pandemin. Ett undantag är tandvården med minskade intäkter eftersom antal besök minskade drastiskt i början av pandemin för att till en del återhämtas under hösten.

Stor skillnad i utvecklingen mellan brutto- och nettokostnader

Sedan 2015 samlar SKR in månadsdata för regionernas nettokostnader och sedan 2017 även för bruttokostnaderna. Uppgifterna visar att nettokostnadernas ökningstakt dämpats de senaste åren. I slutet av 2020 minskade nettokostnadsutvecklingen rejält tack vare de pandemirelaterade statsbidragen. Den höga ökningstakten av bruttokostnaderna 2021 beror på att regionerna utfört mycket verksamhet på grund av pandemin som testning, smitt-

Diagram 10 • Utveckling av regionernas brutto- och nettokostnader under 2021

Procentuell utveckling, ackumulerat värde jämfört med motsvarande period föregående år



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

I början av år 2021 tar bruttokostnaderna fart, men dessa matchas av ökade statsbidrag vilket gör att nettokostnaderna dämpas.

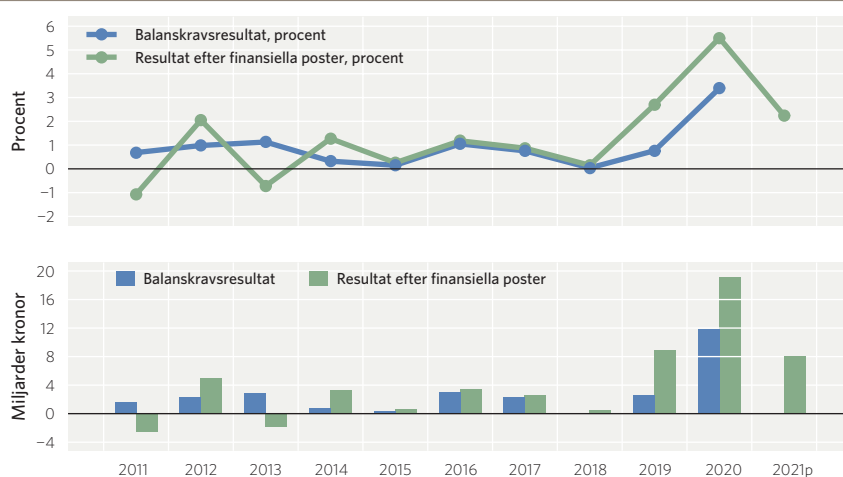
spårning och vaccinationer. De statliga ersättningarna gör att utvecklingen av nettokostnaderna är betydligt lägre under motsvarande period.

Starka resultat 2020 och 2021

För 2020 uppgick regionernas resultat efter finansiella poster till 19,1 miljarder kronor, vilket motsvarade 5,5 procent av skatter och generella statsbidrag. År 2021 räknar SKR med ett resultat på 8 miljarder, motsvarande 2,2 procent av skatter och statsbidrag. Men både under 2020 och 2021 har pensionskostnaderna av tillfälliga orsaker påverkat resultaten kraftigt. År 2020 blev pensionskostnaderna mycket lägre än budgeterat och 2021 ökar pensionskostnaderna tillfälligt till följd av höjd beräknad medellivslängd, vilket påverkar resultatet med -9,2 miljarder. De underliggande resultaten, det vill säga justerade för pensionsförändringarna, uppgår till 14 miljarder 2020 respektive 17 miljarder 2021. Med det budgeterade resultatet 2021 som utgångspunkt förväntas skatter och generella statsbidrag förbättras med 9,6 och finansnettot med 3,8 miljarder.

Diagram 11 • Regionernas resultat

Miljarder kronor och procent av skatter och statsbidrag



Regionernas resultat har varit svagt flera år i rad men stärktes 2019 av orealiserade vinster. År 2020 fick regionerna ett rekordresultat, bland annat tack vare att staten höjde statsbidragen som kompensation för förväntat intäktsbortfall och ersättningar till följd av merkostnader för covidvård. För 2021 beräknas det underliggande resultatet bli på ungefär samma nivå.

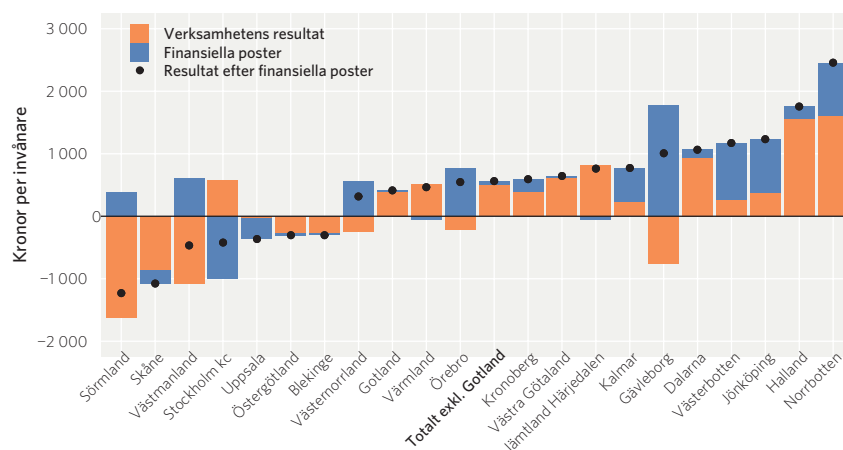
Anm.: I resultat efter finansiella poster ingår från och med 2019 värdeförändringar på finansiella tillgångar. För 2021 belastas resultatet med cirka 9 miljarder på grund av ändrande beräkningsgrunder för pensioner. Det görs ingen prognos för balanskravsresultatet.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

De regionvisa resultaten 2021 baserade på helårsprognoser per den 30 april visar på stor spridning. Resultatet efter finansiella poster uppgår i riket till 560 kronor per invånare. I regionerna varierar det mellan minus 1 200 till nästan plus 2 500 kronor per invånare. I 12 regioner är verksamhetens resultat positivt och i 7 regioner försämras resultatet av ett negativt finansnetto. SKR har även tagit del av helårsprognoserna i delårsrapport 2 för flertalet regioner, vilka överlag ser bättre ut. Dessutom har skatteunderlagsprognosen reviderats upp med 1,3 procentenheter efter delårsrapport 1 (motsvarar drygt 350 kronor per invånare) vilket ytterligare förstärker bilden av ett starkt resultat 2021.

Diagram 12 • Resultat efter finansiella poster, helårsprognos efter T1 2021

Kronor per invånare



Resultaten varierar kraftigt mellan regionerna; mellan minus 1 200 till plus 2 500 kronor per invånare. För 13 regioner är verksamhetens resultat positivt men några tyngs av ett negativt finansnetto. Ekonomin har dock utvecklats positivt sedan delårsrapporterna presenterades.

Anm.: Avser helårsprognos i delårsrapporterna per den 30 april. Stockholm avser regionkoncernen. Gotland avser 35 procent av hela Gotland, det vill säga en schablon av regiondelen.

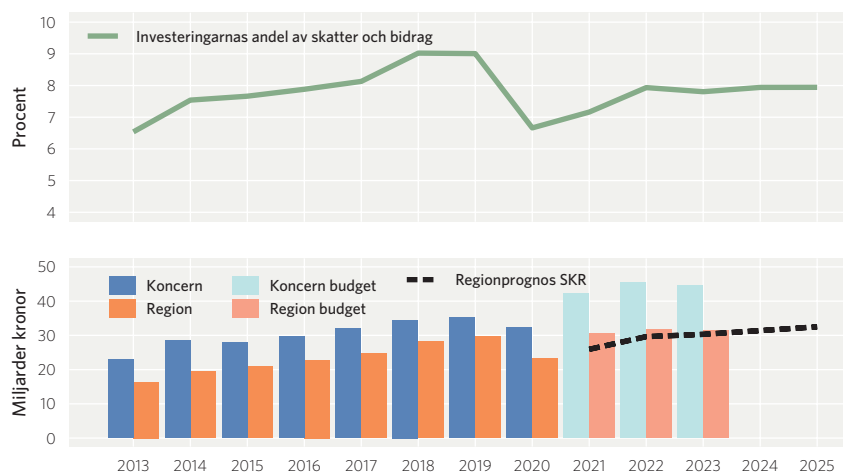
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Investeringar på en hög nivå

För att möta dagens behov och krav finns det stora behov av renovering, ombyggnad och nybyggnad av vårdbyggnader, inte minst vid sjukhusen men även vid vårdcentraler. Även demografien med en stor ökning av den vårdkrävande gruppen 80 år och äldre de kommande åren lär leda till ökade investeringsbehov²⁰.

Diagram 13 • Investeringar i region och regionkoncern 2013–2025

Miljarder kronor samt andel av skatter och bidrag



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Investeringarnas andel av skatter och statsbidrag ökade från 6,5 procent år 2013 till 9 procent år 2019. Ökningstakten dämpades 2020 och enligt regionernas budgetar för 2021 och planer för 2022–2023 väntas en fortsatt dämpad utveckling. En del förklaring till nedgången 2020 är att ett större investeringsprojekt flyttades över från förvaltning till ett koncernbolag. 2025 förväntas andelen uppgå till 8 procent.

Pandemin påverkar verksamheterna

Omställning i hälso- och sjukvården

I början av pandemin 2020 ställde regionerna snabbt om vården utifrån de ökande behoven och kapaciteten för intensivvård fördubblades på kort tid våren 2020. Planerad vård som kunnat vänta har fått stå tillbaka till förmån

20. Se även "Riksintressen i hälso- och sjukvården" i kapitel 7, Aktuella frågor.

för högprioriterad vård och för att minska smittspridningen. Viktigt att beakta är att tillgången till narkosläkemedel var kraftigt begränsad globalt under våren 2020. Sveriges regioner enades under denna period om att begränsa den planerade kirurgin för att säkerställa att tillgängliga läkemedel kunde nyttjas inom covidvården. Trots detta har åtminstone 80 procent planerad vård kunnat genomföras under 2020 jämfört med föregående år. Den akuta vården har under pandemin bedrivits i samma omfattning som tidigare.

För januari–juni 2021 var antalet operationer i dagkirurgi på samma nivå som genomsnittet 2017–2019, medan antalet operationer i slutenvården var 10 procent färre 2021.

Utöver en resurskrävande omställning har regionerna lagt mycket resurser på andra behov till följd av pandemin som en omfattande testning och smittspårning samt covidvaccinationer. Under de perioder då trycket på covidvården varit lägre har resurser lagts på att ta igen uppskjuten vård. Pandemin har också skyndat på den digitala utvecklingen i hälso- och sjukvården och det pågår en fortsatt omställning till nya arbetssätt och nya digitala lösningar.²¹

Minskningar av tandvårdsbesök under 2021

Uppföljning av de statliga tandvårdsstöden sker via Försäkringskassan och speglar verksamheten hos Folktandvården respektive de privata tandvårdsgivarna, exklusive barn- och ungdomstandvården. Under perioden januari–september 2021 har besöken i tandvården totalt minskat med 6 procent (408 000 besök) jämfört med 2019 (jämförelse med 2019 som inte är pandemipåverkat), varav minskningen hos Folktandvården svarar för 13 procent (326 000 besök) och privattandvården för 2 procent (82 000 besök). Det är också stora regionala skillnader, bland annat har Folktandvården i de norra regionerna haft betydligt större besöksminskningar än övriga regioner. Folktandvården har sistahandsansvar och har prioriterat tandvård till barn och unga vuxna och akut tandvård. I kombination med stora bemanningsproblem påverkar detta besöken i vuxentandvården. Det finns ännu inte några sammanställda uppgifter för barn- och ungdomstandvården i samtliga regioner.

Pandemin har påverkat verksamheten i stor omfattning. För att minska risken för smittspridning samt för att skydda riskgrupper, sköra äldre och även tandvårdspersonalen har samtliga regioner haft tillfälliga uppehåll i den uppsökande verksamheten under 2020. Trots pandemin har dock cirka 125 000 personer nåtts av tandvårdsstödet *Uppsökande verksamhet och nödvändig tandvård för äldre och funktionshindrade* år 2020.

Vård som kunnat vänta har skjutits fram av både Folktandvården och de privata vårdgivarna vilket har inneburit att antalet tandbehandlingar minskat. Detta innebär ett ökat antal patienter som kommer att behöva undersökningar, profylax och vård längre fram.

Den 1 mars 2021 lämnade Utredningen för jämlik tandvård sitt slutbetänkande *När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa*, SOU 2021:8. Utredningen föreslår en total reformering av tandvårdsstöden vilket bland annat innebär att regionernas särskilda tandvårdsstöd i huvudsak övergår i ett statligt ansvar via Försäkringskassan, att den avgiftsfria tandvården för barn och unga återgår till den tidigare åldersgränsen 19 år och införande av en individuell tandhälsoplan med besöksavgift på 200 kr samt fyra alternativa förslag till högkostnadsskydd. Om reformen genomförs innebär det enligt utredningen att 1,8 miljarder kronor av det generella statsbidraget kommer regleras till staten. SKR ställde sig bakom många av utredningens reformförslag men stödjer inte utredningens förslag i de delar som

21. Se även kapitel 4, Nära vård.

berör regionernas särskilda tandvårdsstöd och överföring av merparten av dessa till Försäkringskassan, det vill säga byte av huvudmannaskap från regionerna till staten. Förslagen riskerar att ersätta ett komplext system med ett annat.

Stor osäkerhet kring kollektivtrafikens »nya normala«

Under drygt ett och ett halvt år har allmänheten uppmanats att undvika trängsel. Viktiga delar i detta har varit att i största möjliga utsträckning arbeta hemifrån och för kollektivtrafikresenärer att i första hand använda andra färdmedel. Det har inneburit ett stopp för kollektivtrafikens trendmässigt växande andel av resandet, som minskade med mer än 30 procent 2020. Kollektivtrafikanordnarna har samtidigt, i enlighet med myndigheternas krav, fortsatt att köra trafik i samma omfattning som tidigare. Det innebär att kostnaderna ligger kvar på ungefär samma nivå som 2019.

Eftersom cirka hälften av kostnaderna finansieras med biljettintäkter innebär det minskade kollektivresandet kraftigt minskade intäkter. Enligt SKR:s enkät till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna var biljettintäkterna 7,4 miljarder kronor lägre 2020 än 2019 (37 procent). De första åtta månaderna 2021 var de 5,4 miljarder kronor lägre än motsvarande period 2019 (42 procent). En viss förbättring har dock skett under hösten.

Hur biljettintäkterna utvecklas framöver är oklart. Det finns många osäkra faktorer när det gäller hur resandet kommer att utvecklas och vad som blir »det nya normala.« Vi har sett att antalet resor i kollektivtrafiken ökat när allt fler vaccinerat sig och smittspridningen minskat. De restriktioner som berör kollektivtrafiken har nyligen tagits bort, vilket innebär att vi sannolikt kommer att få se ett ytterligare ökat resande under oktober. Men med hur mycket, och hur länge ökningen fortsätter är osäkert.

Det finns alltså oklarheter kring den framtida dimensioneringen av kollektivtrafiken. Svaren beror bland annat på hur ofta de som arbetat hemma under pandemin kommer att resa till jobbet och i vilken utsträckning de som tagit bilen för att undvika trängsel återvänder till kollektivtrafiken.

Vi räknar med att kollektivresandet fortsätter öka under hösten men fortfarande ligga en bra bit under 2019 års nivå vid årsskiftet, att ökningstakten förblir högre än trendmässigt under 2022 och att ett nytt normalläge (på lägre nivå än innan pandemin) etableras 2023. Det betyder lägre biljettintäkter än med en trendmässig ökning utan pandemi under hela beräkningsperioden, främst för 2021 och 2022. Samtidigt kommer en återgång till tidigare utveckling sannolikt att kräva utökade satsningar på hög servicenivå, omfattande utbud och attraktiva biljetterbudanden.

Hittills beslutade och föreslagna statliga ersättningar för förlorade biljettintäkter, på totalt 7 miljarder kronor under 2020–2022, är betydligt lägre än intäktstappet. Jämfört med 2019 beräknas det totala tappet under dessa år uppgå till över 17 miljarder kronor. Jämfört med en situation där resande och biljettintäkter utvecklats enligt historiskt mönster är tappet ännu större. Sämre ekonomiska förutsättningar riskerar att leda till indragna turer och nedlagda linjer i större omfattning än vad som är önskvärt och det kan också få konsekvenser för andra delar av regionernas verksamheter. Det är därför viktigt att kollektivtrafiken får stabila planeringsförutsättningar för att kunna upprätthålla sin samhällsberande funktion.

Regionala satsningar inom kulturen

Som en följd av pandemin gör flertalet regioner satsningar på kulturområdet under 2021 och många har aviserat uppräknings av kulturbudgeten för 2022.

Flera satsningar inom kulturella och kreativa näringar noteras, exempelvis i Kalmar och i Dalarna. Viss oro finns för de ekonomiska förutsättningarna åren efter 2022.

Den 29 september togs de kvarvarande pandemirestriktionerna för kultursektorn bort vilket kommer att göra det möjligt för människor att ta del av kulturarrangemang i större skala igen. Det återstår ännu att se i vilken omfattning publiken kommer att återvända och hur det kommer att påverka intäkterna för verksamheterna under återstoden av året.

I Budgetpropositionen för 2022 föreslås en permanent förstärkning av det statliga stödet till regional kultur (kultursamverkansmodellen) med 100 miljoner kronor. Dessutom föreslås ett produktionsincitament för filminspelningar om 100 miljoner kronor årligen, vilket kan bidra till stärkt utvecklingskraft, starkare företag och ökad omsättning i den kulturella och kreativa sektorn vilket i sin tur bidrar till ökad sysselsättning.

Utredningen *Från kris till kraft. Återstart för kulturen* (SOU 2021:77) presenterades den 30 september och innehåller flera förslag som berör de ekonomiska förutsättningarna för regional kulturverksamhet inom kultursamverkansmodellen.

Överenskommelser med regeringen

Inom områden som är särskilt viktiga för utvecklingen av hälsa, vård och omsorg i kommuner och regioner har regeringen och SKR under många år tecknat överenskommelser om inriktning och resurstillskott. Syftet är att uppnå en gemensam målbild. För 2021 motsvarar överenskommelserna drygt 12 miljarder kronor för regionernas del (exklusive en omfattande kostnadsersättning för vaccinering, testning och smittspårning).

Tabell 11 • Överenskommelser mellan regeringen och SKR 2021, regioner, exklusive kostnadsersättningar till följd av pandemin

Miljoner kronor

Överenskommelse	Belopp, mnkr
Nära vård	5 725
Ökad tillgänglighet	2 957
Förlossningsvård och kvinnors hälsa	1 420
Psykisk hälsa	784
Jämlik och effektiv cancervård med kortare väntetider	500
Sammanhållen, jämlik och säker vård	345
Hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar	200
Insatser för ökad vaccinationstäckning	40
Totalt	12 241

Anm.: Beloppen avser de delar av överenskommelserna som går till regionerna. En mindre andel avser kommuner och en viss del går till SKR för stöd, samordning och regiongemensamma insatser.

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Det bästa vore om alla statsbidrag var generella, men när staten ändå vill ge riktade medel är detta ett sätt att försöka uppnå gemensamma mål för delar av verksamheten. Därmed får regionerna viss möjlighet att påverka förutsättningarna att rätt insatser görs inom prioriterade områden samt att bidragens utformning blir enklare, mindre detaljerade och transparenta. Om förhandlingar inleds i god tid mellan sektorn och staten finns möjlighet till

framförhållning i regionerna så att bidragen fungerar som stimulans för en önskvärd utveckling. Exempelvis i omställningen till Nära vård, med ökad samverkan mellan kommuner och regioner, mer proaktivitet och ökad patientinvolvering, inte minst med hjälp av ny teknik. Intentionen är att omställningen ska leda till högre kvalitet och att framtida kostnader därmed kan minska.

De riktade bidragen leder dock till problem för regionerna. En stor nackdel är att de definitiva statliga beskederna kommer alldeles för sent i regionernas budgetprocess. Överenskommelserna är oftast ettåriga, men det finns ändå i många fall en informell tanke om att de kommer att fortsätta i någon form, vilket leder till osäkerhet som försvårar regionernas planering. Att använda kortsiktiga medel till verksamhet som ska bedrivas långsiktigt är väldigt problematiskt ur ett planerings- och budgetperspektiv. Därtill kommer omfattande krav från staten på rapportering från regionerna vilket kräver stora administrativa resurser. SKR arbetar därför med att överenskommelserna ska bli mer långsiktiga och mindre detaljerade.

Region Uppsala: mycket administration med riktade statsbidrag

Alla extra statliga satsningar är välkomna tillskott till regionerna, men för att fördela riktade medel behövs extra arbete och administration både vid tilldelning och redovisning av medlen. I Region Uppsala har vi satt samman en styrgrupp för alla riktade statsbidrag och under den finns arbetsgrupper för de olika områdena. Arbetsgrupperna har koll på statsbidragen inom sitt område och kommer med förslag på hur pengarna används bäst och följer löpande upp hur arbetet fortskrider ute i verksamheten för att realisera intentioner-

na med statsbidraget. Styrgruppen prioriterar mellan arbetsgrupperna och bereder inför politiska beslut förslag på fördelning av medel, men följer även på en regionövergripande nivå upp arbetet med de riktade statsbidragen. Om medlen varit generella kunde de hanterats i ordinarie budget- och uppföljningsprocess och sparat mycket administrativ tid. Staten skulle alltså kunna bidra i regionernas effektiviseringsarbete genom att öka andelen generella statsbidrag!

Läkemedelskostnader inom förmånen fortsätter att öka

Regionernas bruttokostnader för förmånsläkemedel fortsatte att öka snabbt (diagram 14) även under pandemiåret 2020 och ökade med 7,9 procent jämfört med året innan. I år fortsätter ökningen men i lägre takt.

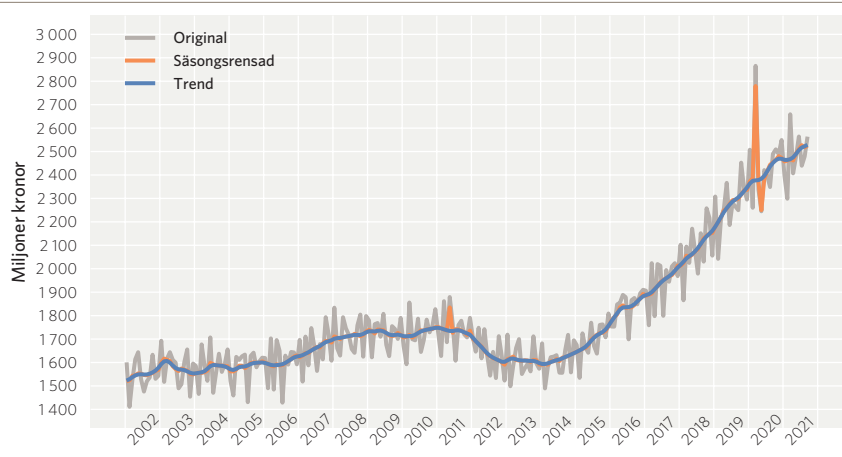
Cancer är det område som bidrar mest till kostnadsökningen, något som också förväntas fortsätta. Tack vare nya och effektivare läkemedel lever fler personer längre med sin cancersjukdom och läkemedel sätts oftare in i ett tidigare skede i behandlingen. Antalet invånare ökar också mest i de åldrar där förekomsten av cancer är som högst. Många nya cancerläkemedel är avsedda för att patienter ska använda dessa själva, till exempel tabletter, som då blir aktuella inom förmånssystemet.

En ökad användning av nya läkemedel vid diabetes, i enlighet med gällande nationella riktlinjer och behandlingsrekommendationer, bidrar också till kostnadsökningar.

Ett annat område är »blodförtunnande läkemedel«. Användningen ökar i enlighet med gällande riktlinjer för att minska risken för stroke vid förmaksflimmer. Kostnaderna ökar i synnerhet för nya orala antikoagulantia (noak).

Diagram 14 • Regionernas bruttokostnader för läkemedelsförmånen, per månad, till och med september 2021

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



Källa: eHälsomyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner.

Kostnaderna för läkemedel har ökat stadigt sedan årsskiftet 2013/2014. En delförklaring är att patentutgångar inte haft samma kostnadsreducerande effekt som åren innan.

Samtidigt finns faktorer som håller tillbaka kostnadsökningarna. Historiskt har patentutgångar verkat återhållande eftersom det ofta handlade om introduktion av exakta kopior av kemiska substanser och då sjönk priserna både snabbt och mycket. I dag handlar det i allt högre grad om biologiska läkemedel med introduktion av en snarlik kopia av ett biologiskt läkemedel, som förlorat sitt patentskydd. Då tar det ofta längre tid innan konkurrens uppstår och de billigare alternativen kommer till användning.

Inom ramen för trepartsöverläggningar mellan läkemedelsföretagen, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) samt regionerna finns avtal om återbärningar för vissa läkemedel i syfte att sänka kostnaderna och/eller hantera risker eller osäkerheter kring behandlingseffekt. År 2020 uppgick återbärningarna för förmånsläkemedel och smittskyddsläkemedel till cirka 2,8 miljarder kronor. I år bedömer TLV att återbärningarna landar på cirka 2,7 miljarder kronor. I enlighet med överenskommelsen om läkemedelskostnader går 40 procent av återbärningen till staten.

Omfattande omställning kring subkutana TNF-hämmare

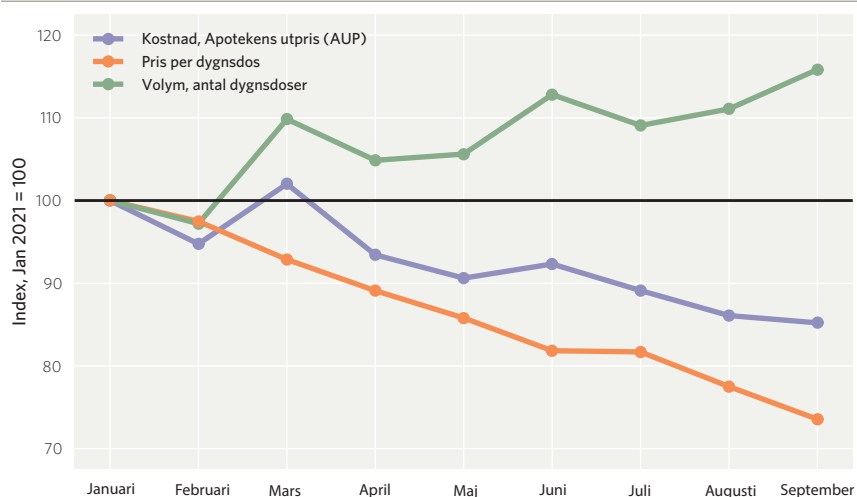
Just nu pågår en betydande förändring på läkemedelsmarknaden. För TNF-hämmare (som används till exempel mot reumatologiska sjukdomar, psoriasis och inflammatorisk tarmsjukdom) gick patenten ut för några år sedan. Det var dyra läkemedel och 2017 togs återbäringsavtal fram för att säkerställa lägre kostnader. Detta ansågs vara det bästa sättet att få ner kostnaderna för dessa läkemedel vilket också lyckades. I takt med lägre priser har det varit möjligt att behandla fler patienter med dessa läkemedel och ändå få ner kostnaderna.

Avtalen innehöll dock uppgifter som var belagda med sekretess vilket var försvårande när kostnader skulle kommuniceras. Från och med den första oktober 2021 finns inte längre några avtal för dessa läkemedel, regionerna valde att avsluta förfarandet. Nu är samtliga priser officiella och konkurrens får ske öppet med officiellt fastställda priser via TLV.

Företagen med originalläkemedlen har haft höga priser men också hemliga stora återbärningar. På många håll i landet fortsatte läkarna att i stor utsträckning skriva ut originalläkemedlen eftersom de var konkurrenskraftiga efter återbärning.

Regionerna har gemensamt värderat att transparens och öppenhet har ett värde i sig och att för områden där en öppen konkurrens ska kunna fungera så är det den gällande principen. Nu är det angeläget att regionerna anpassar förskrivningen till läkemedel med låga officiella priser och ett omfattande sådant arbete genomförs i alla regioner (diagram 15). Förhoppningen är också att företagen anpassar sina priser så att inte samhällets kostnader för läkemedel ökar på kort sikt. Övergången till billigare biosimilarer håller tillbaka kostnadsutvecklingen och är en av de viktigaste förklaringarna till att kostnadsökningstakten är något lägre i år.

Diagram 15 • Adalimumab, utveckling av kostnad (AUP exklusive moms), sålda dygnsdoser och pris (kronor per dygnsdos), januari–september 2021
Index, januari 2021=100



Adalimumab står för mer än hälften av läkemedelsförsäljningen för subkutana TNF-hämmare inom läkemedelsförmåner. Originalläkemedlet heter Humira. Under 2021 har priset, mätt som kronor (AUP) per såld dygnsdos, sjunkit med drygt 25 procent. Detta har åstadkommit både genom byten från det dyrare (AUP) originalläkemedlet till de billigare biosimilarerna, och genom sänkta priser för biosimilarerna. Under perioden har även antalet sålda dygnsdoser ökat. En ökande andel nya patienter behandlas med adalimumab och lägre priser bidrar till att möjliggöra att fler får tillgång till behandling.

Anm.: Adalimumab är den aktiva substansen i flera läkemedel mot bland annat reumatism.

Källa: eHälsomyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner.

Kompetensförsörjning – stora skillnader i demografisk försörjningskvot

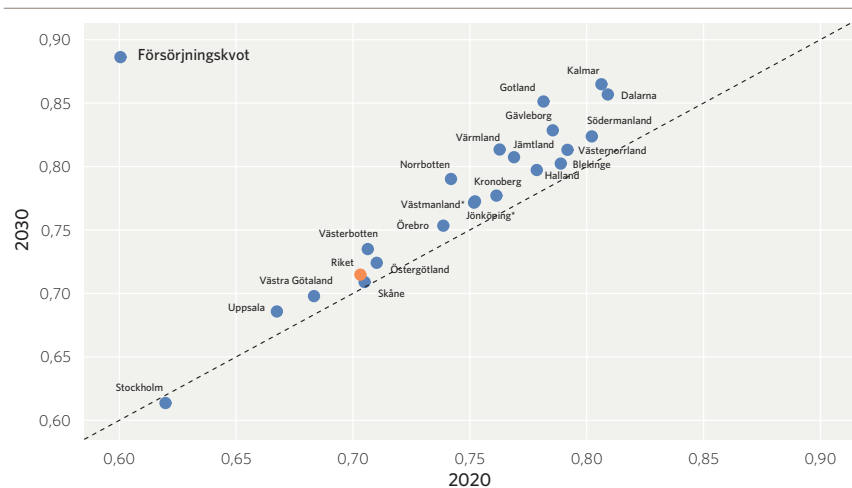
En av de viktigaste frågorna för kommuner och regioner, men även för arbetsmarknaden som helhet, i dag och under det kommande decenniet är kompetensförsörjningen. Den demografiska utvecklingen ökar behovet av välfärdstjänster även om befolkningstillväxten väntas bli lägre än i tidigare prognoser. Om SCB:s senaste befolkningsprognos jämförs med den föregående blir kostnadstrycket cirka 1,7 procent lägre år 2027. Mellan åren 2020 och 2030 väntas ändå antalet personer som är 80 år och äldre öka med 266 000 eller 50 procent, medan antalet personer i arbetsför ålder däremot ökar relativt långsamt. Med oförändrade arbetssätt kommer antalet anställda i kommuner och regioner att behöva fortsätta öka, samtidigt som det kommer att vara hård konkurrens om arbetskraften från andra branscher.

Den demografiska försörjningskvoten, det vill säga hur många som en person i åldern 20–66 år behöver försörja utöver sig själv, ökar inom samtliga län utom i Stockholm, där det i stort sett ligger still fram till 2030. Redan i dag finns stora skillnader mellan länen – lägst försörjningskvot har Stockholms län med 0,62 medan Dalarnas län och Kalmar län har en försörjningskvot på 0,81. Dessutom ser vi att de län som redan i dag har hög försörjningskvot också har hög ökningstakt fram till 2030.

Utjämningsystemen justerar för ekonomiska effekter av demografiska skillnader mellan regionerna, men de olika förutsättningarna att kunna rekrytera, attrahera och behålla personal kvarstår.

Regionerna själva uppger att tillgången på medarbetare kan skilja mycket inom regionen och att det är svårare att rekrytera till glesbygdsområden och orter som ligger långt ifrån lärosäten²².

Diagram 16 • Demografisk försörjningskvot 0-19 och 67+ av 20-66 år, länsvis åren 2020 och 2030
Kvot



Den demografiska försörjningskvoten skiljer sig kraftigt åt mellan länen, vilket påverkar kompetensförsörjningen. Dessutom har län med hög kvot också en hög ökningstakt.

*Regionerna Jönköping och Västmanland har exakt samma värden.

Källa: SCB:s befolkningsprognos 2021-04-28 samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Samband mellan inhyrd personal och försörjningskvot

Diagram 17 på sidan 46 visar sambandet mellan försörjningskvot och kostnaden för inhyrd personal som andel av egen personalkostnad i regionerna. Regioner med hög försörjningskvot har också hög kostnadsandel för inhyrd personal. Det finns säkerligen många olika förklaringar till hyrkostnadernas omfattning i varje region, men en hög försörjningskvot försvårar kompetensförsörjningen. Trots att flera regioner är beroende av inhyrd personal utgör de bara en liten del av antalet anställda, totalt motsvarar de bara drygt 3 procent av regionernas personalkostnader. Regionerna har under flera år arbetat med att uppnå ett oberoende av inhyrd personal. Under 2020 minskade kostnaderna för hyrpersonal något i relation till regionernas egna personalkostnader, särskilt kostnaden för inhyrda läkare. För sjuksköterskor ökade däremot kostnaderna, men ökningstakten var lägre än tidigare.²³

Under första halvåret 2021 var andelen kostnader för inhyrd personal i linje med de senaste årens. Jämfört med 2020 är det dock en marginell ökning och andelen minskade endast i 4 av 21 regioner.

Totalt ökade kostnaderna för inhyrd personal med 9,3 procent, eller 241 miljoner kronor, samtidigt som kostnaderna för egenanställd personal ökade med 6,8 procent, motsvarande 5,4 miljarder kronor.

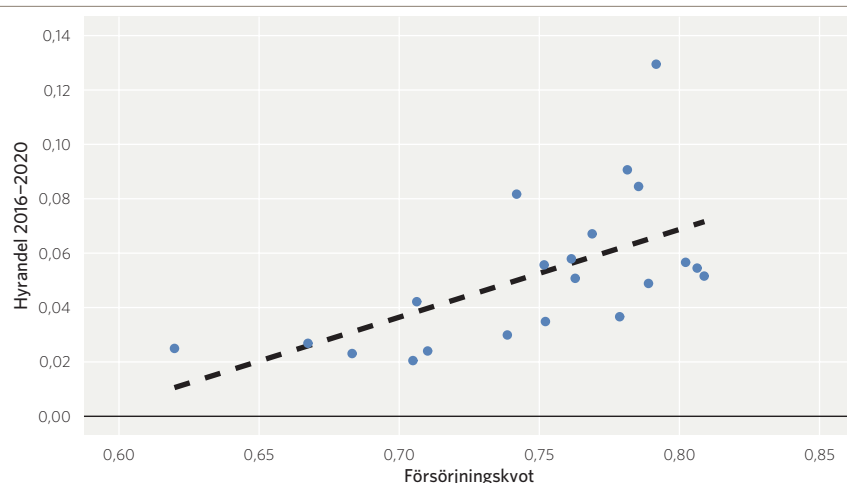
Ett arbete pågår om en gemensam upphandling av hyrpersonal mellan regionerna.

22. Källa: NPS 2021.

23. <https://skr.se/skr/arbetsgivarekollektivavtal/personalochkompetensforsorjning/halsoochsjukvard/bemanningtrendinhyrdpersonal.11422.html>.

Diagram 17 • Länsvis försörjningskvot 2020 och regionernas hyrkostnadsandel (genomsnitt 2016–2020)

Kvot



Källa: SCB:s befolkningsprognos 2021-04-28 samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Regioner med hög försörjningskvot har också hög kostnadsandel för inhyrd personal, även om det i varje region finns många olika förklaringar till hyrkostnadernas omfattning.

Regionerna arbetar för att fortsätta utveckla och behålla medarbetare. Mycket arbete pågår med att hitta nya arbetssätt och arbetsorganisationer där den samlade kompetensen används på bästa sätt och teknikens möjligheter tillvaratas.

Strategier för att möta kompetensutmaningen

För att klara kompetensförsörjningen behöver regionerna använda olika strategier för att attrahera, utveckla och behålla medarbetare med rätt kompetens. Det handlar både om att vara en attraktiv arbetsgivare och att hitta lösningar för ett hållbart arbetsliv.

Satsningar på kompetens- och karriärutveckling

Det är centralt att personalen har tillgång till olika kompetens- och karriärutvecklingsmöjligheter. I samtliga regioner utvecklas också modeller för kompetens- och karriärutveckling för sjuksköterskor, fysioterapeuter, undersköterskor och flera andra yrkesgrupper. Modellerna, som utgår från verksamhetens kompetensbehov, syftar till att skapa tydligare förutsättningar för kompetensutveckling, karriär- och löneutveckling. De ska bidra till verksamhetens utveckling, samtidigt som de ska attrahera, motivera och bidra till att behålla medarbetare.

Att säkerställa specialistkompetens inom en rad områden är en viktig del för att klara kompetensförsörjningen varför specialistutbildningar erbjuds på många håll för sjuksköterskor. Mellan 2016–2020 har drygt 4 750 sjuksköterskor beviljats en utbildningstjänst (specialistsjuksköterskeutbildning inom ramen för tillsvidareanställningen bibehållen lön) och 2 400 personer har beviljats studielön för att utbilda sig till specialistsjuksköterska.²⁴

24. Uppföljning av omställningen till en mer nära vård 2020, socialstyrelsen.se .

Nya lösningar genom att använda tekniken och kompetensen rätt

De ökade välfärdsbehoven måste mötas genom att använda den befintliga kompetensen bland medarbetarna på bästa sätt. Arbetsgivare inom vården och omsorgen arbetar med att se hur kompetenser i arbetsgrupper sätts samman och att arbetsuppgifterna fördelas på ett sätt som möter patienters och brukares behov på ett så effektivt sätt som möjligt. Det innebär till exempel att uppgifter växlas mellan yrkesgrupper, att uppgifter fördelas utifrån medarbetares individuella kompetens inom en yrkesgrupp eller att se över om nya yrkesgrupper bör utföra arbetsuppgifterna såsom vårdnära service.

För vissa yrkesgrupper, där det har varit särskilt svårt att klara kompetensförsörjningen, har arbetsgivare sett över arbetsuppgifterna och ökat bemaningen inom andra yrkesgrupper i verksamheten. I regionerna har exempelvis undersköterskor ökat mer i antal än sjuksköterskor de senaste åren.

Den digitala utvecklingen är ett måste för att hantera verksamheten och för att förbättra förutsättningarna för vårdens och omsorgens medarbetare. Moderna it-stöd i kombination med bättre tillgång till information innebär även att medarbetares kompetens kan användas smartare och arbetsmiljön förbättras.

Att sysselsättningsgraden bland befintliga medarbetare ökar och att fler medarbetare senarelägger sin pensionering är också viktiga delar för att möta kompetensutmaningen.

Andelen heltidsarbetande har ökat årligen sedan 2005 i regionerna på grund av att fler av de som rekryteras anställs på heltid och att redan anställda som arbetar deltid går upp till heltid.

Medan den genomsnittliga avgångsåldern hittills har stigit ganska långsamt (2020 var den 64 år i regionerna) är ökningen av antalet 65 år och äldre som arbetar kvar, eller kommer tillbaka och arbetar extra efter pensioneringen, däremot större. Sedan 2010 har antalet anställda 65 år och äldre i regioner nästan fördubblats – 2020 arbetade närmare 15 000 personer (både månads- och timavlönade) som var 65 år och äldre.²⁵

Regionernas ekonomi fram till 2025

När regionerna gick in i budgetarbetet inför 2020, med »normalåret» 2019 som grund, såg det ekonomiskt sett kärvt ut i många verksamheter och effektiviseringssatsningar var på gång. Effektiviseringsarbetet lades på is när pandemin startade och allt handlade om att hantera denna. Det demografiska trycket har dämpats något men är fortsatt högt med en förväntad ökning av antalet personer 80 år eller äldre med 50 procent fram till 2030. Det innebär att regionerna kommer att behöva prioritera ekonomistyrningen med fokus på effektivitetssatsningar och styrningen av vården, inte minst för att kunna hantera uppskjuten vård och komma till rätta med tidigare tillgänglighetsproblem. Staten måste å sin sida bidra med stabila och långsiktiga planeringsförutsättningar som till exempel tidiga besked om resurser och eventuella reformer.

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenteras i kapitel 2, Samhällsekonomi. Utgångspunkten är att förslagen i budgetpropositionen och höständeringspropositionen beslutas och genomförs.

För år 2021 och 2022 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. Beräkningarna för åren 2023–2025 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnaderna ökar i takt med demografiska behov. Effekterna av covid-19 antas dock påverka verksamhet och ekonomi även efter utgången av 2022. Kostnaderna för pandemin antas dock minska vilket håller tillbaka effekten av den demografiska framskrivningen. Nivån på de riktade statsbidragen antas ligga kvar på 2022 års nivå under hela perioden, undantaget medel riktade mot hanteringen av covid-19. Dessa medel uppgår till cirka 11 miljarder och antas vara helt avvecklade till år 2023. Samma löneutveckling antas för de anställda i regionerna som för den övriga arbetsmarknaden. Vi antar vidare att utformningen och upplägget av 2021 års överenskomelse om läkemedelsförmånerna med mera ska gälla även för 2022. Detta innebär att vår prognos för kostnaderna även påverkar uppskattningen av statsbidragets storlek. För att uppnå ett resultat på 2 procent av skatter och generella bidrag fyller vi vid behov på med statsbidrag i kalkylen. Vi räknar med oförändrad skattesats i regionerna under hela perioden.

25. Personalen i välfärden 2020, SKR 2021.

Ett bra ekonomiskt resultat 2021

Prognosen för 2021, delvis baserad på regionernas helårsprognoser i delårsrapport 2 per den 31 augusti, ger ett resultat efter finansiella poster på 8 miljarder kronor, vilket motsvarar 2,2 procent av skatteintäkter och statsbidrag.

Tabell 12 • Nyckeltal för regionernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall 2020	Prognos		Kalkyl		
		2021	2022	2023	2024	2025
Medelskattesats, nivå i % (exkl. Gotland)*	11,62	11,62	11,62	11,62	11,62	11,62
Skatteintäkter o gen statsbidrag, LP	5,4	4,1	3,2	4,0	1,9	3,5
Skatteintäkter o gen statsbidrag, FP	5,5	0,9	0,8	1,6	0,1	0,6
Verksamhetens kostnader, LP	4,8	7,2	1,4	1,5	2,1	3,3
Verksamhetens kostnader, FP	4,8	4,0	-0,9	-0,9	0,4	0,4
Deflator*	-0,2	3,2	2,3	2,3	1,6	2,9

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

*Deflatoren avviker i beräkningarna från LPIK som används i EkonomiNytt.

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Verksamheternas kostnader fortsätter att öka kraftigt även 2021. I löpande priser beräknas kostnaderna öka med 7,2 procent och i fasta priser med 4,0 procent. Det handlar bland annat om ökade kostnader för personal. Deflatoren för åren 2020 och 2021 påverkas av ovanligt låga pensionskostnader 2020. Det går inte att med exakthet avgöra vilka effekter pandemin har på kostnaderna och vid jämförelser med 2020. Men stora resurser går exempelvis till testning och vaccinering, där det också finns statliga ersättningar och överenskomelser som täcker kostnaderna. Ökad testning och vaccinationer bidrar med kostnadsökningar på cirka 2 procentenheter, vilket motsvarar halva ökningen, netto. Det finns även betydande merkostnader för vården av de covidsjuka. Den stundtals extrema belastningen på framförallt sjukhusvården gjorde det nödvändigt att aktivera krislägesavtal i många regioner under våren, vilket ökade personalkostnaderna. Å ena sidan har inte all vård utförts som under ett normalt år vilket till viss del har resulterat i lägre kostnader. Å andra sidan pågår många satsningar med att bistå människor som fått vänta länge på behandling.

När vi räknar på 2022 utgår vi från att pandemins direkta effekter har avtagit och att covid-19 är en sjukdom bland andra. Detta innebär att vården kan normalisera sitt vårdutbud, även om det är angeläget att vården bygger vidare på de positiva erfarenheter som gjorts under pandemin. Vi bedömer ändå att arbetet med pandemins indirekta effekter fortsätter under flera år framöver, det gäller både att hantera följderna av den uppskjutna vården och personer med postcovid liksom efterföljande rehabilitering. För 2022 har regeringen avsatt 6 miljarder kronor till uppskjuten vård. Vaccinering och testning antas fortsätta 2022 men i mindre skala än i år, vi räknar med cirka 4 miljarder kronor, vilket matchar förslaget i budgetpropositionen. Minskningen motsvarar cirka 2 procentenheter.

För åren som följer görs en mer skissartad framskrivning. Kostnaderna antas öka med löner och priser och med demografin. Historiskt vet vi att kostnaderna normalt sett ökar mer än demografin, men denna trendmässiga ökning är inte kalkylerad här. Som vi varit inne på tidigare antas de indirekta kostnaderna för covid-19 finnas kvar under flera år, även om statsbidraget för uppskjuten vård bara finns åren 2021 och 2022.

Under kalkylperioden justeras statsbidragen så att ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag uppnås. Det är ingen bedömning av hur staten kommer att agera, utan ett sätt att belysa förändringstrycket exklusive trendmässig kostnadsökning.

Enligt den samhällsekonomiska bedömningen växer skatteunderlaget med i genomsnitt 3,6 procent åren 2021–2025.

Tabell 13 • Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring
Bidrag i procentenheter, fasta priser

	Utfall				Prognos		Kalkyl
	10-12	13-15	16-19	2020	2021	2022	2023-2025
Demografiska behov	0,8	1,2	1,4	0,8	0,8	0,8	0,8
Övrigt	0,6	1,5	1,0	4,0	3,2	-1,7	-0,8
Total volymförändring	1,5	2,7	2,4	4,8	4,0	-0,9	0,0

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Kostnaderna i regionerna har ökat betydligt snabbare under de senaste åren jämfört med tidigare. De demografiska behovens ökningstakt har stegrat från knappt 1 procent i slutet av 2000-talet till en topp på 1,6 procent år 2016. Den totala volymförändringen var som högst 2020 för att växla ner till noll i genomsnitt för åren 2023–2025. Anledningen till att det blir noll i perioden är utfasningen av covid-kostnader 2023.

Tabell 14 • Skatteintäkter och generella statsbidrag, nivå samt tillskott
Miljarder kronor

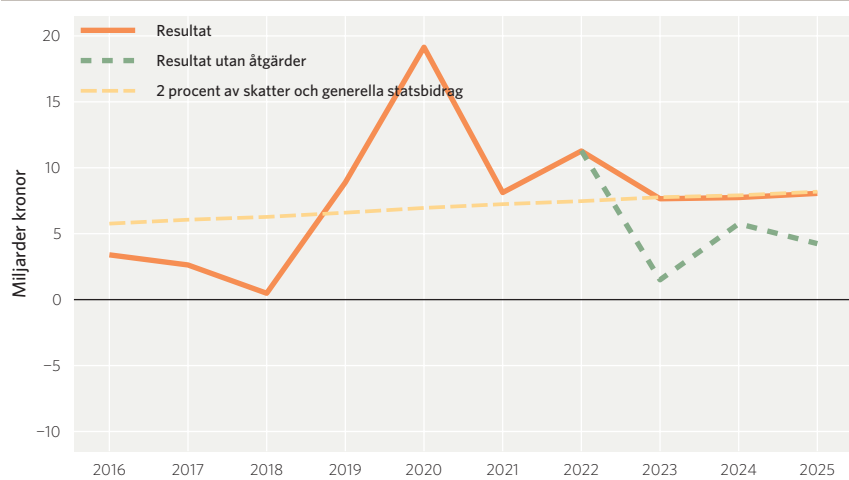
	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Skatter o generella statsbidrag	347,7	362,0	373,4	388,3	395,5	409,2
varav:						
höjd skatt			0	0	0	0
beslutade/aviserade statsbidrag			-0,6	-1,5	1,2	0
ytterligare åtgärder				6,1	2,0	3,8

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

I Budgetpropositionen för 2022 tillförs statsbidrag permanent med 0,9 miljarder kronor fr o m 2022. Dessutom regionernas andel av de medel till äldreomsorg, som kom efter ett tillkännagivande av riksdagen. Detta ska enligt regeringens budgetproposition överföras till det generella statsbidraget med 1,17 miljarder fr o m år 2024. Tillskottet på 3 miljarder (regionernas del av de 10 miljarder i generellt bidrag med anledning av pandemin) som infördes 2021 avvecklas enligt plan med 1,5 miljarder årligen 2022–2023.

Diagram 18 • Regionernas resultat samt 2 procent av skatter och bidrag

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

För 2021 och 2022 räknar vi med statsbidrag enligt tidigare beslut och aviseringar i Budgetpropositionen för 2022. I våra kalkyler målsätter vi resultatet till en nivå som motsvarar 2 procent av skatter och generella statsbidrag åren 2023–2025. För att nå detta resultat behövs åtgärder eller resurstillskott på ytterligare 4 miljarder kronor 2025. Värdesäkringen av det generella statsbidraget utgår från nivån i Budgetpropositionen för 2022.

Värdesäkrade statsbidrag

I beräkningen styrs det generella statsbidraget att motsvara ett positivt resultat på 2 procent av skatter och generella statsbidrag. I den här kalkylen behövs åtgärder eller tillskott av resurser redan år 2023 då bland annat bidraget för uppskjuten vård antas försvinna. Åren 2024–2025 är behoven mindre. Värdesäkringen utgår från statsbidragsnivån i Budgetpropositionen för 2022.

Nära Vård

Demografins utveckling innebär att vårdbehoven ökar. Sjukvårdens kapacitet, i synnerhet personaltillgången, matchar med dagens arbetssätt inte de kommande behoven. Det är inte bara en kommande utmaning, utan även en beskrivning av läget i vården de senaste åren.

Med nuvarande arbetssätt kommer det att bli allt svårare att finansiera och bemanna hälso- och sjukvårdens verksamheter och svara upp mot förändrade vårdbehov där kroniska tillstånd utgör en allt större del av sjukvårdspanoramat. Därför behövs en omställning som gör det möjligt att öka kvaliteten och effektiviteten i vården och samtidigt förbättra arbetsmiljön och ekonomin. Det handlar i stor utsträckning om att skapa förebyggande, främjande och proaktiva arbetssätt som förbättrar hälsan i befolkningen och därmed minskar behovet av sjukvård.

En omställning till Nära Vård

SKR och regeringen har genom överenskommelsen *God och nära vård 2021 – En omställning av hälso- och sjukvården med primärvården som nav* tydliggjort en gemensam ambition att skapa en mer samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar hälso- och sjukvård genom en omställning som utgår från invånarens behov av »en god, nära och samordnad vård« som stärker hälsan.

Målbilden för omställningen är att primärvården är navet i vården och omsorgen och samspelar både med annan specialistvård på och utanför sjuk-

husen, med övrig kommunal hälso- och sjukvård och med socialtjänsten. Primärvården ska vara basen i svensk hälso- och sjukvård. Den ska finnas nära invånarna och ha goda möjligheter att arbeta främjande och förebyggande för att förbättra hälsan i befolkningen och proaktivt för att minska risken för försämring hos personer med kroniska sjukdomar. På så sätt minskas behovet av kommande vårdinsatser. I primärvården byggs kontinuitet upp för att främja relationer och bidra till ökad trygghet och tillgänglighet. Genom denna omställning minskar trycket på sjukhusen och dess vårdplatser och hälso- och sjukvårdens begränsade resurser kan nyttjas på ett effektivare sätt.

Utvecklingen mot en mer Nära Vård har beskrivits i SKR:s *Ekonomirapporten, maj 2021*. I denna rapport ges ytterligare perspektiv på denna utveckling.

En nödvändighet för att klara omställningen till Nära Vård är att informationsöverföringen inom vård och omsorg fungerar. Utredningen *Informationsöverföring inom vård och omsorg* (SOU 2021:4) har i sitt delbetänkande lämnat förslag på en ny lag om sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation. SKR är för utredningens förslag om en ny lag, men är emot förslaget att offentligt finansierade utförare ska kunna välja om de vill ingå i tillämpningsområdet för den nya lagen. SKR anser att lagen ska vara obligatorisk och att finansieringsprincipen skall tillämpas. En frivillighet skulle också innebära en betydligt längre införandetid än om den vore obligatoriskt.

Vårdkonsumtionen behöver förändras

För att illustrera demografins inverkan och få ett grepp om omfattningen av omställningens till Nära Vård har vi beräknat vilka förändringar som krävs av vårdkonsumtionen i termer av vårdtillfällen vid sjukhus, givet olika antaganden om hur antalet vårdplatser kommer att utvecklas. Det bör i sammanhanget påpekas att det inte är ett mål i sig att ha ett lågt antal vårdplatser. Målet är en personcentrerad vård där olika individer kan ges vård i den form som är mest lämplig med hänsyn tagen till personens sjukdom, möjlighet till egenvård och ett mer självständigt liv med hjälp av modern teknik och andra omständigheter. I nedanstående räkneexempel beräknas behovet utifrån dessa möjligheter.

Med utgångspunkt från SCB:s befolkningsprognos från april i år och ett oförändrat vårdutnyttjande skulle antalet vårdtillfällen behöva öka till 1,5 miljoner år 2030. Det skulle då krävas en stor utbyggnad av sjukhusens vårdplatser. Med dagens antal vårdplatser skulle vårdtillfällena behöva begränsas till cirka 1,3 miljoner, vilket är 180 000 färre. Det är en minskning med knappt 14 procent. Detta visar tydligt vikten av att ställa om vården. Om det inte går att bygga ut antalet vårdplatser i takt med demografin krävs förändrade arbetssätt som kraftigt minskar behovet av inläggningar vid sjukhusen. Som en del i denna förändring kommer också nya tjänster att utvecklas, som kommer att stödja utvecklingen.

Fyra konkreta uttryck för omställningen mot Nära Vård

Omställningen mot Nära Vård är bred och rör hela befolkningen. Det handlar om förebyggande och främjande arbete för att förbättra hälsan i befolkningen och om ökad proaktivitet som minskar risken för kroniska sjukdomar samt försämring hos personer som redan lever med kroniska sjukdomar, för att på så sätt minska behovet av kommande vårdinsatser.

De exempel som lyfts fram har som gemensam nämnare att främjande, förebyggande och proaktiva arbetssätt bidrar till minskat behov av vårdinsatser i senare skeden, vilket är själva kärnan i omställningen till Nära Vård. Som en röd tråd löper också nödvändigheten av att använda digitaliseringen som stöd i omställningen. Än så länge är det dock svårt att urskilja en bred sammanhängande omställning med substantiell effekt på hälsan i befolkningen och därmed på vårdkonsumtionen.

Mobila team inom Region Värmland

Dagens sätt att mäta och följa upp vården är inte anpassade för att följa omställningen till Nära Vård. Det pågår därför ett flertal arbeten med att hitta nya metoder och mått för att följa förflyttningen från slutet mot öppen vård och från specialiserad vård till primärvård. Utvecklingen av KPP (kostnad per patient) inom primärvården måste fortsätta, för att kunna mäta de resursmässiga konsekvenserna av förflyttningen till mer Nära Vård för att på så sätt spåra och följa upp vinster i hela vårdkedjan. I framtiden behöver även data från berörda verksamheter inom kommunerna ingå för att få en helhetsbild. De mobila teamens uppbyggnad varierar, men består bland annat av läkare och sjuksköterskor.

Inom Region Värmland har man skapat en analysdatabas som samlar information från hela vårdkedjan inom regionen. I databasen finns vårddata från:

- Slutenvård
- Öppen specialiserad vård
- Primärvård
- Ambulanssjukvård
- Sjukresor

Genom databasen går det att kartlägga hela vårdkedjan för patienter som har fått vård inom regionens verksamheter. Genom tillgång till kostnadsdata i KPP-systemet kan man även se vilka resurser som lagts på varje patient. Dessa kan sedan summeras utifrån sjukdomsgrupp, ålder, kön, hemkommun etc.

Beräknade KPP-kostnader används för slut- och öppenvård, primärvård och ambulanssjukvård. För samtal till 1177 i Värmland samt resor med servicetrafiken används schablonberäknad resursåtgång som speglar självkostnaderna. Övriga data i analysdatabasen avser olyckor/vårdinsatser från räddningstjänsten, avlidna personer från befolkningsregistret samt individuell vårdtyngd enligt ACG (Adjusted clinical groups). ACG är ett verktyg som tagits fram för att beskriva hälsotillståndet i befolkningen, men som också kan användas för att fördela sjukvårdsresurser utifrån förväntad vårdtyngd.

Med hjälp av databasen är det möjligt att analysera samverkan mellan ambulans och räddningstjänst vid exempelvis hjärtstopp, trafikolyckor och bränder, och även utvärdera införande av nya arbetssätt i regionens regi, exempelvis införandet av mobila team inom hemsjukvården.

Genom databasen, kombinerat med KPP och schablonberäknade kostnader, har effekterna av de mobila närsjukvårdsteamerna analyserats. Det rör sig om 151 patienter som har anslutits under sommarhalvåret 2020 och resursåtgången avser 90 dagar före respektive 90 dagar efter respektive patients anslutning till de mobila teamen. För dessa patienter har antalet kontakter med vården minskat från 3 313 till 2 101, det vill säga med 36 procent. Kostnaden per person har mer än halverats, från 102 300 kronor till 45 500 kronor. Den största kostnadsreduktionen återfinns inte helt oväntat inom slutenvården,

men även ambulansverksamheten minskar sin resursförbrukning för dessa patienter. Förändringar i antalet kontakter per vårdnivå framgår i nedanstående tabell för dessa 151 personer.

Tabell 15 • Resursåtgång i vården för 151 patienter, Region Värmland

Antal, dygn och kronor

Resursåtgång i vården 90 dagar före anslutning							
Vårdnivå	Antal kontakter	Antal individer	Medel- vårdtid	Total- kostnad	Totalkostn./ individ	Antal operation	Antal på IVA
Rådgivning 1177	60	32		19 980	624		
Ambulanssjukvården	252	134		1 052 211	7 852		
Primärvård	1 368	150		880 521	5 870		
Servicetrafik	215	73		101 459	1 390		
Slutenvård	203	90	6,79	12 529 548	139 217	11	
Öppen spec vård	1 215	132		866 495	6 564		5
Totalt	3 313	151		15 450 213	102 319		

2

Resursåtgång i vården 90 dagar efter anslutning

Vårdnivå	Antal kontakter	Antal individer	Medel- vårdtid	Total- kostnad	Totalkostn./ individ	Antal operation	Antal på IVA
Rådgivning 1177	18	13		5 994	461		
Ambulanssjukvården	107	66		420 496	6 371		
Primärvård	829	146		798 647	5 470		
Servicetrafik	63	14		25 167	1 798		
Slutenvård	74	45	6,31	4 278 110	95 069		8
Öppen specialiserad vård1 010		98		1 645 423	16 790		4
Totalt	2 101	151		7 173 837	47 509		

2

Anm.: Avser perioden 2020-04-01–2020-09-30.

Källa: Region Värmland.

För att säkerställa siffrorna har en jämförelse gjorts mellan patienter anslutna till mobila team för hela 2020, med åren innan och efter, det vill säga 2019 och 2021. Förändringsmönstret är likartat. Konsumtionen av slutenvård har minskat med 66 procent för de under 2020 anslutna patienterna till hemsjukvårdsteamerna, vid en jämförelse tre månader före en anslutning och tre månader efter. Detta motsvarar cirka 13 vårdplatser per år eller frigjorda resurser motsvarande 12 miljoner kronor per år. De frigjorda resurserna innebär dock inte per automatik lägre kostnader. I många fall har det inneburit färre överbeläggningar, lättare att bemanna etc. I *Ekonomirapporten, maj 2021*, presenterades motsvarande beräkningar, som har gjorts för bland annat hemsjukvården vid Södra Älvsborgs sjukhus och där effekten också visade lägre konsumtion vid sjukhusen.

Insatserna i Värmland är inte unika, utan de förekommer även på flera andra håll, med goda resultat, och där inte minst trycket på sjukhusen minskat.

Egenmonitorering som stöd för personer med kroniska sjukdomar

Personer med kroniska sjukdomar har inte alltid tillgång till det kontinuerliga stöd och behovet av vård som behövs för att minska besvären. För merparten av de kroniska sjukdomarna är måluppfyllelsen inte tillräckligt hög. Det är bara en femtedel av personer med för högt blodtryck som når behandlingsmålen och inte ens för personer med samtidig diabetes 2 nås behandlingsmålen för mer än drygt hälften av patienterna²⁶. Det här ökar risken för

26. Målnivåer för diabetesvård. Uppföljning och översyn, Socialstyrelsen 2017, artikelnummer 2017-9-26.

komplikationer som stroke och hjärtinfarkt, vilket inte bara försämrar måendet, utan också leder till ytterligare behov av vårdinsatser, ytterst inläggning vid sjukhus. Mot denna bakgrund är det inte förvånande att personer med kroniska sjukdomar står för merparten av behoven av vård och även för kostnaderna²⁷.

Att behandlingsmålen inte uppnås hänger ihop med dagens arbetssätt, i huvudsak fysiska besök på en vårdcentral eller klinik, som kan försvåra möjligheten till tillgänglighet, kontinuitet, patientinvolvering och proaktivitet. Det är helt enkelt inte möjligt att skapa ett dagligt stöd, inte ens i en fullt utbyggd primärvård, vilket gör det nödvändigt med digitalisering.

Med egenmonitorering har patienterna och vården en möjlighet att med digital teknik kontinuerligt mäta viktiga värden i en patients hälsotillstånd där patienten befinner sig utanför en vårdinrättning, ofta i hemmet, men det är inte bundet till en viss plats. Avsikten är att stärka patientens egenvård och kontroll över sin egen hälsa samt känsla av trygghet och att därmed undvika onödiga besök på akutmottagningar och inläggningar i slutenvård. Egenmonitorering används i första hand för tillstånd som diabetes, hjärtsvikt, högt blodtryck, IBD, artros, migrän och KOL.

Patienterna kan kontinuerligt följa utvalda hälsoparametrar med digitala verktyg, exempelvis blodtryck, vikt, blodsocker, syresättning, lungfunktion, EKG, men också levnadsvanor som kostvanor, fysisk aktivitet och sömn. Vid avvikelser kan åtgärder snabbt sättas in, som ändrad medicinering eller mer fysisk aktivitet. Patienterna får bättre insikter i sina egna diagnoser och kan tillsammans med vården snabbare sätta in åtgärder vid försämrade värden. Flera monitoreringstjänster innehåller också träningsprogram med olika typer av påminnelser. De generella erfarenheterna är goda, med minskat behov av andra vårdinsatser, även inläggning vid sjukhus.

I och med framväxten av digitala tekniker som gör egenmonitorering möjligt går det att öka kvaliteten genom ökad kontinuitet, proaktivitet och patientinvolvering, och därmed förbättrad hälsa samtidigt som vården belastas mindre. Till det kommer digitala lösningar som är distansoberoende och kan skalas upp över geografiska gränser. Bundenheten till den egna bostadsorten minskar och vården kan ges på likartat sätt i städer och i glesbygd, vilket kan minska de idag stora geografiska skillnaderna i tillgång till vård.

Sedan flera år pågår i flera regioner olika typer av pilotverksamhet kring egenmonitorering. Bland annat Region Jämtland Härjedalen och Region Östergötland har upphandlat tillämpningar för breddinförande. Men den generella bilden är att egenmonitorering inte har en bred spridning, vare sig regionalt eller nationellt. Det betyder att endast en bråkdel av personer med kroniska sjukdomar har tillgång till sådana tjänster.

För att öka användningen behövs investeringar som gör bred tillämpning av egenmonitorering möjlig för flera diagnoser. Det är först med en bred omställning som effekterna vid sjukhusen blir tydliga. Det är svårt att hämta hem de ekonomiska effekterna diagnos för diagnos.

Att det är så lite av brett genomförande kan ha många orsaker, där en har att göra med att det är svårt att frigöra sig från en vårdlogik, som har fysiska möten vid en vårdcentral eller en klinik som utgångspunkt. Det gör att digitaliseringens stora fördel, att kunna skala upp, regionalt och nationellt, inte utnyttjas. Egenmonitorering implementeras oftast med vårdcentraler eller kliniker som utgångspunkt, trots att de digitala lösningarna är skalbara regionalt och nationellt. Det är fullt möjligt för en patient som har merparten av sina vårdkontakter vid sin vårdcentral, att samtidigt få en nationellt utformad tjänst som stöd för att hantera exempelvis sin artros. Vårdcentralen kan

27. VIP i vården. Om utmaningar i vården av personer med kroniska sjukdomar, Vårdanalys, Rapport 2014:2.

från tjänsten få tillgång till data som möjliggör en helhetsbild av patientens vård.

Samtidigt, vilket är illustrativt, har en ny typ av privata digitala vårdgivare etablerats, som med nationell täckning erbjuder egenmonitorering för personer med olika kroniska sjukdomar. De når fler patienter än regionernas olika tillämpningar. Ingången är LOV och utomlänssättning, vilket är långt ifrån perfekt. Det driver besök, håller tillbaka mer automatiserade lösningar och är inte en integrerad del av vården. Samtidigt illustrerar det potentialen och möjligheten att skala upp nationellt.

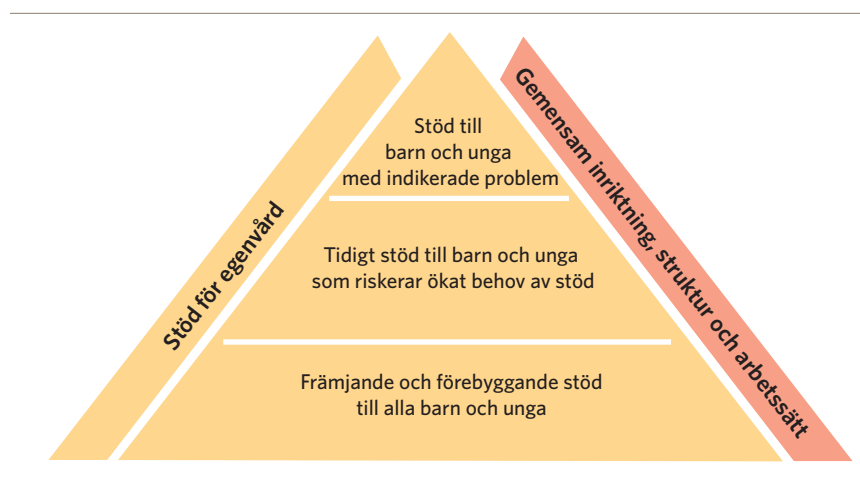
För att öka effektiviteten och hållbarheten i det svenska sjukvårdssystemet behöver arbetssätten kring kroniska sjukdomar förändras. Det handlar både om preventiva insatser som minskar förekomsten av kroniska sjukdomar och, vilket gäller egenmonitorering, om att öka kvaliteten i vården av personer med kroniska sjukdomar.

Kostnadseffektiva preventiva arbetssätt för barn och ungas hälsa

Det är viktigt med förebyggande åtgärder även ur ett ekonomiskt perspektiv. Systematisk samverkan över huvudmannagränser visar ofta på goda resultat inom kostnadsdrivande områden, såsom att få fler unga att klara skolan med fullföljda studier, fallförebyggande arbete och att förbättra den psykiska hälsan.

I skriften *Nära vård för barn och unga – exempel på inspirerande arbetssätt* presenteras 13 exempel på hur nära, främjande, förebyggande, tidigt, samordnat och personcentrerat stöd för barn och unga kan se ut. Stöden behöver utformas på olika sätt beroende på behov och målgrupp. Figur 1 synliggör stöd till barn och unga uppdelat på tre olika nivåer: universellt stöd till alla barn och unga, selektivt stöd till riskgrupper, och indikerat stöd till barn och unga med indikerade problem.

Figur 1 • Nära vård för barn och unga, tre nivåer



Källa: *Nära vård för barn och unga*, SKR 2021.

Salutsatsningen i Västerbotten

Salutsatsningen – en hälsofrämjande satsning för barn och ungdomar i Västerbotten – initierades år 2005. Satsningen har fått sitt namn från ordet salutogen som innebär ett hälsobetingat förhållningssätt, då en grundtanke är att främja processer som ger barn och deras föräldrar en möjlighet att öka kontrollen över sin hälsa och förmåga att förbättra den.

Salutsatsningen motiverades av alarmerande rapporter, bland annat om övervikt/fetma redan hos fyraåringar. Syftet är att alla barn och ungdomar 0–18 år ska nås av hälsofrämjande insatser under hela uppväxten, med början hos de blivande föräldrarna under graviditeten. Befintliga insatser stärks och nya utvecklas och införs för olika åldersgrupper i syfte att förebygga ohälsa (psykisk ohälsa, övervikt/fetma och karies), samt främja trygga och goda uppväxtvillkor.

Den oroande nationella utvecklingen av övervikt och fetma kan kontrasteras mot Västerbottens län där förekomsten hos fyraåringar gradvis minskat mellan åren 2007 till 2019, från 20 till 12 procent (diagram 19). Starten av denna minskning sammanfaller i tid med att Salutsatsningen nått länsspridning för blivande föräldrar och förskolebarn.

Diagram 19 • Övervikt och fetma

Andel av barn i procent

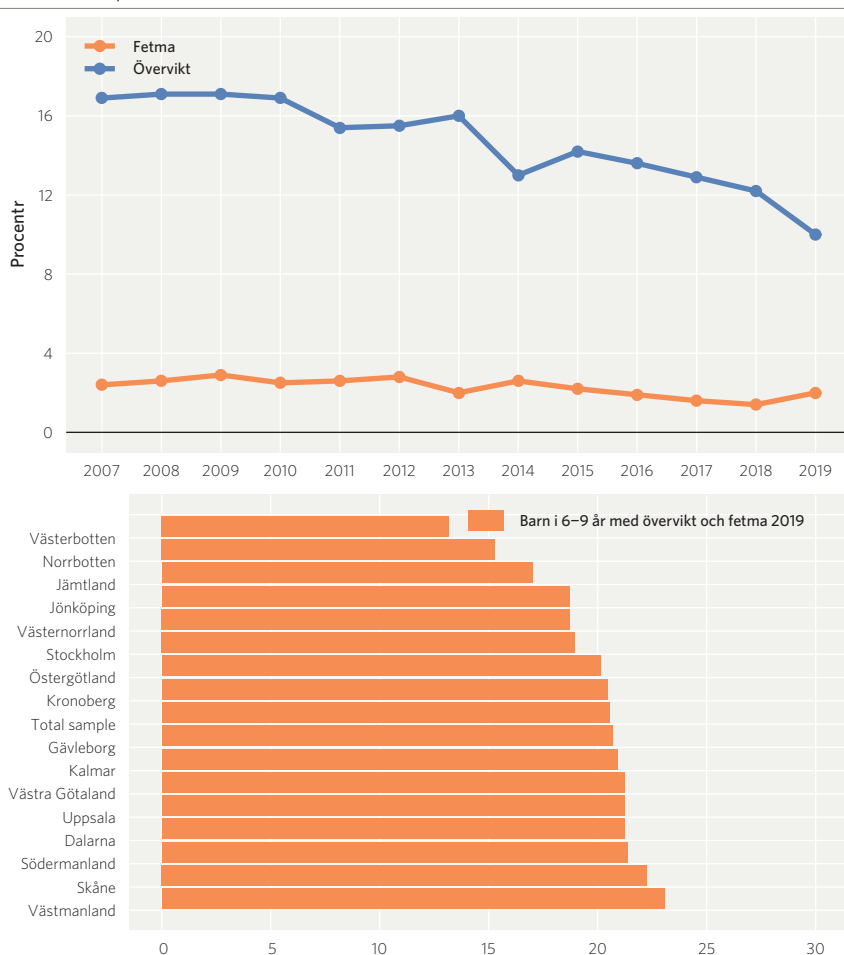


Diagram 19a: Övervikt och fetma hos fyraåringar i Västerbotten 2007–2019 (preliminära resultat).

Diagram 19b: Övervikt och fetma hos 6–9-åringar nationellt och per region 2018/2019.

Källa: Diagram 19a: Kompetenscentrum för mödra- och barnhälsovård, Region Västerbotten; diagram 19b: Folkhälsomyndigheten 2020.

Studier visar att högt Body Mass Index (BMI) under unga åldrar ofta följer med upp genom livet och medför högre kostnader på grund av sjuklighet, mer vård och produktivitetsförlust under vuxen ålder. Dessutom associeras kraftig övervikt hos barn med extra hälso- och sjukvårdskostnader på mellan 1 200–3 100 kronor per barn och år (Ward et al, 2021)²⁸.

Digitalt arbetssätt tillsammans med barn och unga i Gävleborgs län

I Region Gävleborgs arbete med att utveckla digitala lösningar har app:en HIPR växt fram som stöd för barn och unga vid insättning av ADHD-medicin. Barn och unga har varit delaktiga i utvecklingen från start – från idé och att formulera behoven till att testa app:en i nära samverkan med Barn och ungdomspsykiatri (BUP).

HIPR är ett bra exempel på resurseffektiv samverkan. Barn och unga, som påbörjat medicinering ska slippa åka till en mottagning. Målet är istället att göra egenvård möjlig genom att underlätta delaktighet och självständighet. Samtidigt bidrar arbetssättet till att löpande utvärdera och ge en tryggare och säkrare behandling. Arbetssättet är idag etablerat på samtliga mottagningar inom BUP såväl som inom vuxenpsykiatri. En annan positiv sak är att andel uteblivna besök för de som använder HIPR är 1,92 procent jämfört med 8,33 procent för de som ej använder app:en.

Cirka 55–60 procent av barn och unga i målgruppen i Region Gävleborg använder HIPR vid insättning av ADHD-medicin. App:en ska ses som ett komplement som riktar sig till de unga i målgruppen som har förmåga och föredrar en digital lösning.

Utvecklingen av digitala stöd för egenvård fortsätter i Region Gävleborg och flera satsningar är på gång. Bland annat utvecklas nu app:en Seno som bygger på samma idé som HIPR och är en app för uppföljning av antidepressiva läkemedel.

28. Ward ZJ, Bleich SN, Long MW, Gortmaker SL. Association of body mass index with health care expenditures in the United States by age and sex. PLoS one. 2021;16(3):e0247307.

Kommunernas ekonomi

En god skatteunderlagsutveckling och en dämpning av de ökade demografiska välfärdsbehoven gör att de närmaste åren ser förhållandevis bra ut för kommunerna. De senaste årens låga kostnadsutveckling i sektorn antas vända och ta fart i år och nästa år. Det beror dels på att pandemins effekter på verksamheten antas klinga av, och dels på riktade statliga satsningar. Utifrån dessa förutsättningar kommer kommunernas resultat att överstiga 2 procent av skatter och generella statsbidrag under åren 2021 till 2024. År 2025 behövs åtgärder eller resurstillskott motsvarande 8 miljarder för att nå den resultatnivån.

Oväntat normal kostnadsutveckling 2020

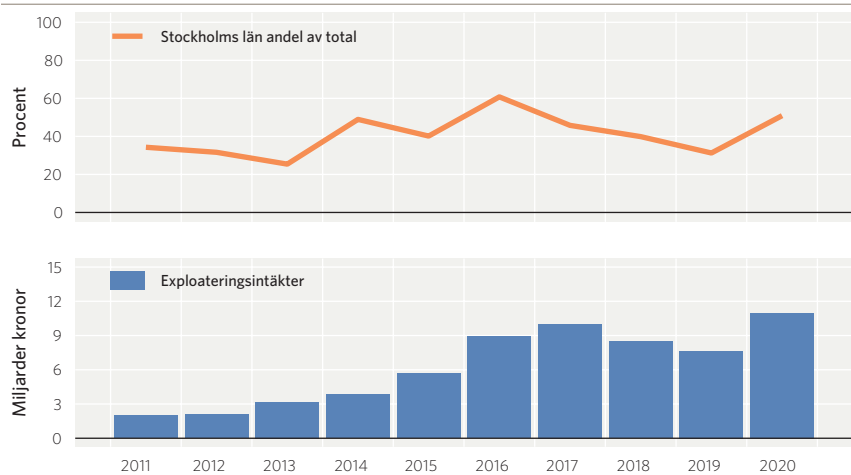
2020 års goda resultat i kommunsektorn, på drygt 35 miljarder kronor, förklaras i korthet av stora höjningar av generella statsbidrag, en måttlig kostnadsutveckling, att merkostnader för pandemihantering och sjuklöner ersattes av staten samt att utvecklingen av skatteunderlaget blev betydligt bättre än befarat. Kommunsektorns goda resultat det senaste decenniet har vilat tungt på överskott från finansnettot, rea- och exploateringsvinster samt engångsutbetalningar från AFA Försäkring. 2020 utgör delvis ett undantag. Resultatet rensat från finansiella poster och rea- och exploateringsnettot var nästan 20 miljarder kronor.

Med det sagt var dock rea- och exploateringsintäkterna mycket stora också 2020. Intäkterna från exploateringsverksamheten (försäljning av mark och tomträtter) var 11 miljarder och reavinsterna 2,3, totalt 13,3 miljarder kronor. Reaförluster och anskaffningskostnader för exploateringsfastigheter

summerade till 2,9 miljarder kronor. Som beskrivs i *Ekonomirapporten, oktober 2020* fördelas intäkterna från exploateringsverksamheten ojämnt mellan landets kommuner. Mellan 100 och 160 kommuner årligen saknar exploateringsintäkter, medan 55 kommuner har haft exploateringsintäkter varje år de senaste tio åren.

Diagram 20 • Intäkter från försäljning av mark

Miljarder kronor och procent av total



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Intäkter från markförsäljningar har ökat kraftigt under de senaste tio åren. En stor del av intäkterna härrör från kommuner i Stockholms län.

Intäkter från markförsäljningar är störst i de större städerna med omland. Många landsbygdskommuner och andra kommuner utan direkt närhet till en större stad har små intäkter. Stockholms län sticker ut med högre intäkter än snittet. Även intäkter från markhyror och tomträttsavgifter, som utgjorde 5,5 miljarder kronor år 2020, varierar kraftigt i landet, med en klar slagsida åt ett antal större kommuner och några kommuner med attraktiva fritidshusmiljöer. Som mest motsvarar intäkterna från markhyrorna och tomträtter nästan en kronas skatteintäkter. I hälften av kommunerna understiger intäkterna vad som motsvarar 3 skatteören

Endast 29 kommuner redovisade underskott år 2020 om finansiella poster och nettot från rea- och exploateringsposterna dragits bort. De två föregående åren var det nästan hälften av kommunerna, trots höga resultatnivåer.

Hur påverkade pandemin kostnader och intäkter 2020?

Pandemiåret 2020 innebar stora omställningar för de kommunala verksamheterna, varav det för vissa syns tydligt i räkenskaperna. Andra omställningar har dock gett ett blygsamt ekonomiskt avtryck och på aggregerad nivå är 2020 inte särskilt utmärkande. Kommunernas kostnader ökade med 2,1 procent i löpande priser under 2020. I fasta priser ökade kostnaderna, eller verksamhetsvolymen, med 0,2 procent, samtidigt som den demografiska behovsökningen motsvarade en volymökning på 0,6 procent, vilket är den lägsta sedan 2012. Verksamhetsintäkterna ökade med 2,4 procent i löpande priser. Utmärkande under 2020 var:

- Färre möten, varav många digitala, färre deltagare i fullmäktige, styrelse och nämnder gjorde att kostnaderna för politisk verksamhet har minskat med 9 procent.²⁹
- Kostnaderna för kulturverksamheten var oförändrade. En stor omställning för verksamheten gav däremot utslag på verksamhetsintäkterna,

29. Se mer i *Att leda under coronapandemin våren 2020*, SKR 2020, <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/politisktledarskap/ledaundercoronapandemin.33450.html>

som minskat med 11 procent. Samma sak syns i fritidsverksamheten, där intäkterna minskade med 23 procent.

- Kostnaderna i förskolan ökade med 1 procent medan antalet 1–5-åringar minskade i motsvarande takt. Större frånvaro bland barnen gav inga stora utslag i de totala kostnaderna. En förklaring kan vara att ett minskat behov av vikarier matchats av högre kostnader för sjuklöner. Det sistnämnda kompenseras av staten vilket bidrog till att intäkterna ökade med 8 procent.
- I gymnasieskolan ökade kostnaderna med 1,5 procent. Antalet 16–18-åringar ökade lika mycket. Den omfattande distansundervisningen gav inte något påtagligt genomslag i kostnaderna, såväl som en 11-procentig minskning av kostnaderna för skolmåltider.

Tabell 16 • Totala kostnader för egentlig verksamhet 2020 samt andel och utveckling i löpande priser

Miljarder kronor samt andelar och utveckling i procent

	2020		2019-20	2014-19
	mdkr	andelar	utveckling	per år
Politisk verksamhet	6,9	1,0	-8,9	2,7
Infrastruktur och skydd	51,9	7,5	5,5	4,2
Kultur- och fritidsverksamhet	32,8	4,8	0,9	3,4
Förskoleverksamhet, pedagogisk omsorg	82,6	12,0	1,1	4,5
Grundskola, förskoleklass, fritidshem, grundsärskola	166,6	24,1	2,6	6,2
Gymnasieskola, gymnasiesärskola	49,4	7,2	1,6	3,4
Vuxen- och övrig utbildning	11,9	1,7	3,0	6,5
Äldreomsorg	135,3	19,6	4,6	3,4
Funktionshinder	80,8	11,7	3,1	3,9
Individ- och familjeomsorg	52,4	7,6	3,7	4,6
Särskilt riktade insatser	15,8	2,3	-20,5	5,8
Övrigt	4,2	0,6	-5,6	-2,4
Totala kostnader	690,5	100	2,1	4,5

En relativt långsam men ändå förvånansvärt normal kostnadsutveckling följer stora förändringar i verksamheterna. Störst ekonomisk effekt av pandemin syns på intäkterna.

Anm.: Affärsverksamhet på 25 miljarder kronor tillkommer. Posten »Övrigt« består av hälso- och sjukvård, primärvård och färdtjänst. Särskilt riktade insatser är flyktingmottagande och arbetsmarknadsinsatser.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

- Störst påverkan hade pandemin på färdtjänsten. Kostnaderna minskade med 19 procent, medan avgiftsintäkterna minskade med 34 procent. I och med den stora andelen upphandlad trafik blev det i stor utsträckning taxibranschen och kollektivtrafiken som fick anpassa verksamheten efter behoven.
- I äldreomsorgen var kostnadsökningen 4,6 procent. Betydande minskningar syns i den öppna verksamheten och dagverksamheten medan materialinköpen ökade med 31 procent. De stora bidragen för pandemirelaterade merkostnader och sjuklöner gjorde att de riktade statsbidragen ökade flerfald.

Samhällsrestriktioner har legat kvar under de tre första kvartalen 2021 med en fortsatt påverkan på verksamheterna. Intäkterna för kultur- och fritidsområdet kommer därför att vara fortsatt låga i år vilket också gäller färdtjänst och övrig kollektivtrafik på grund av lägre resande. Nerskalade politiska församlingar och digitala möten ger sannolikt fortsatt låga kostnader för den politiska verksamheten även under 2021 medan fortsatt smittsprid-

Enkät till kommunerna

En enkät har gått ut till alla ekonomichefer i kommunerna. 169 kommuner har svarat, motsvarande 62 procent av befolkningen.

ning och restriktioner gör det rimligt att anta att kostnaderna för att hantera pandemin i omsorgen kommer att vara fortsatt höga under hela 2021.

Koncernen

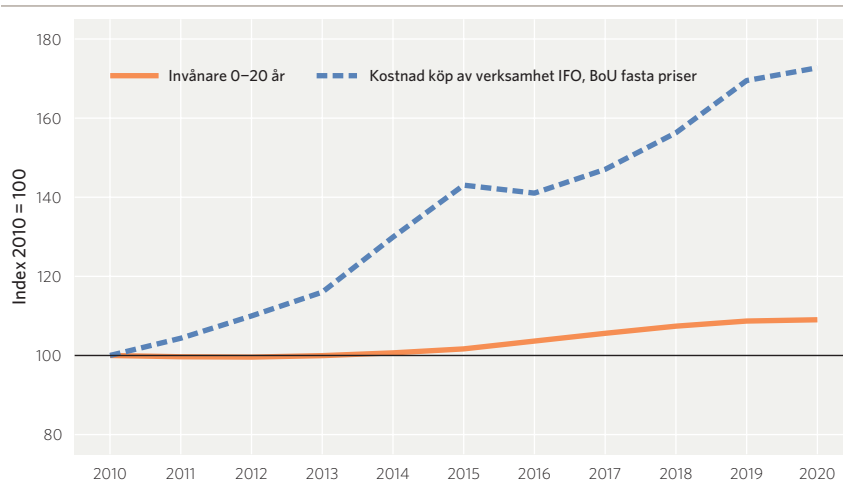
Årets resultat för kommunkoncernerna uppgick till 48 miljarder kronor år 2020. Bolagens bidrag till resultatet var 13 miljarder, vilket är i linje med de senaste årens resultat. Såväl kostnader som intäkter i bolagen minskade mellan 2019 och 2020, men i vilken utsträckning det är en konsekvens av pandemin får vi låta vara osagt, då det inte är ovanligt att kostnader och intäkter hoppar en del mellan åren. Sett över de senaste tio åren har det samlade överskottet i de kommunala bolagen varit 93 miljarder, hälften av kommunernas.

Fortsatt högt kostnadstryck i barn- och ungdomsvården

Kostnaderna inom individ- och familjeomsorgen ökade under 2020 i ungefär samma takt som året innan, med omkring fyra procent i löpande priser. Inom barn- och ungdomsvården har köp av verksamhet inte haft samma ökningstakt 2020 som 2017–2019, trots att antal orosanmälningar inte ser ut att ha minskat. 39 procent av ekonomicheferna uppger i SKR:s enkät att kostnaderna har ökat 2021 i jämförelse med förra året. I vissa kommuner har priset ökat, men inte antalet placeringar. I andra är det istället antal placeringar som ökar, ibland kombinerat med prisökningar. Kommunerna hänvisar också till negativa effekter av pandemin som har skapat större behov och fler orosanmälningar. Sammantaget är det svårt att se något tydligt mönster. Drygt hälften av kommunerna har under 2020 ökat kostnaderna för familjehemsplaceringar och 44 procent för HVB. 32 kommuner har mer än fördubblat sina kostnader för familjehem 2020 gentemot föregående år.

Sett ur ett längre perspektiv har kostnaderna för köp av verksamhet inom barn- och ungdomsvården ökat med 73 procent i fasta priser sedan 2010, medan befolkningen inom åldersgruppen endast ökat med 9 procent. Ökningen består av både fler placeringar och ökat pris per placering.

Diagram 21 • Utveckling av köpt verksamhet inom barn- och ungdomsvård (BoU) samt invånarantal 0–20 år
Index 2010=100



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Kostnaderna för köpt verksamhet styrs av behoven och priset. Entydigt är att behoven har ökat betydligt snabbare än underliggande målgrupp. Enkäten pekar på att också priserna för familjehem, konsulentstödda familjehem och HVB ökat men bilden är inte entydig.

Bostadsbrist inom LSS

124 kommuner uppgav i Boverkets årliga enkät att de har underskott av LSS-bostäder, en minskning med 20 kommuner från föregående år. Framförallt är det brist på gruppboendestäder. Anledningarna är flera: sårbarhet vid nyinflyttningar, att behoven är mycket individuella och att de gruppboendestäder som ändå finns inte alltid matchar behoven, samt att det är svårt att avgöra när en person är redo att ta steget att flytta till egen lägenhet. Ytterligare utmaning är att bostäderna tar tid att bygga och är små, och det kan bli kostsamt för kommunerna med individuella samlösningar. Även de kommuner som i dagsläget har balans (överskott finns inte som alternativ i enkäten) på LSS-boendet nämner att det är personer i deras kommun som tackar nej till bostad eftersom den inte ligger i rätt del av kommunen.

Samtidigt som 80 kommuner planerar totalt 1 300 bostäder för att försöka lösa underskottet, får de böter av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för ej verkställda beslut. Mellan 2013–2018 betalade kommunerna totalt 99 miljoner kronor i särskild avgift, utöver arbetad tid och rättegångskostnader, på grund av ej verkställda beslut inom LSS. Summan motsvarar 75 procent av den totala kostnaden för samtliga särskilda avgifter som beslutats för LSS och SoL gemensamt. IVO:s sätt att hantera särskilda avgifter, och de särskilda avgifterna som verktyg, har fått kritik i en rapport av Riksrevisionen. Rapporten konstaterar bland annat att kommuner med många viten fortsätter att rapportera in ett högt antal beslut, att de ärenden som ger vite är de som är svårast för kommunen att genomföra och att rapporteringssystemen är administrativt krävande. Medianväntetiden för bostad för vuxna med LSS är 11 månader enligt rapporten och de två vanligaste anledningarna till långa väntetider är att personer tackar nej till insatser och brist på bostäder.

Utöver detta hotar nya viten. Till skillnad från tidigare när bostäder för vuxna har varit det vanligaste ej verkställda beslutet har pandemin istället gjort att det nu har blivit daglig verksamhet. Kommunerna har på grund av smittspridningen varit tvingade att stänga ner sina dagliga verksamheter samtidigt som de hotas med viten. Ett av förslagen i den nya socialtjänstutredningen är att ta bort möjligheten till viten för insatser enligt SoL. Motsvarande lagförslag inom LSS skulle kunna ge kommunerna möjlighet att lägga sina medel på verksamheten istället för viten.

Ger nya befolkningsprognosen lägre investeringar?

Ny-, om- och tillbyggnadstakten var fortsatt hög under 2020. Investeringsutgifterna i kommunerna landade på 77 miljarder kronor, en utplaning av en stadigt uppgående tioårig trend. Investeringsvolymen har under perioden ökat med 55 procent, eller, räknat som andel av verksamhetens nettokostnader, 43 procent. Trots ett högt resultat 2020 ökade de långfristiga skulderna med 7,3 procent i löpande priser. De långfristiga skulderna minskade dock i 85 kommuner.

De senaste åren har investeringarna inom den kommunala verksamheten till en tredjedel, vilket motsvarade 19 miljarder kronor 2020, avsett pedagogisk verksamhet. Drygt 25 procent har avsett gator och parkeringar. Omkring 20 procent av investeringarna i kommunerna avsåg den så kallade förvaltningsdrivna affärsverksamheten, som vatten-, avlopp- och avfallsverksamhet.

I och med att SCB:s nya befolkningsprognos innebär en lägre tillväxt i allmänhet, och av antal barn och unga i synnerhet, finns det anledning att tro att investeringsbehoven kan komma att minska framöver. Inte minst beho-

vet av nya förskolor och följdinvesteringar i gator med mera kopplat till nya bostäder. Men exakt hur stor del av de gjorda investeringarna som härrör från en ökad befolkning är svårt att veta. Kommuner med befolkningstillväxt har, på övergripande nivå, haft större investeringsutgifter. Att jämföra investeringsvolym i olika kommuner är dock vanskligt, då det ser olika ut på grund av organisation, hyrda lokaler, andel köpt verksamhet samt hur man hanterar sin investeringsbudget. Att sja om hur en lägre ökningstakt av det framtida demografiskt behovet kommer gestalta sig i investeringsutgifterna är därför svårt. Undantaget är investeringsutgifter för gator och parkeringar där det finns ett samband mellan investeringsutgifter och befolkningstillväxt. Även om Boverket, som en konsekvens av lägre befolkningstillväxt, justerat ned sin behovsprognos för nyproduktion, räknar de med ett fortsatt stort behov av nya bostäder och därmed indirekt ett fortsatt stort behov av följdinvesteringar i expansiva kommuner.

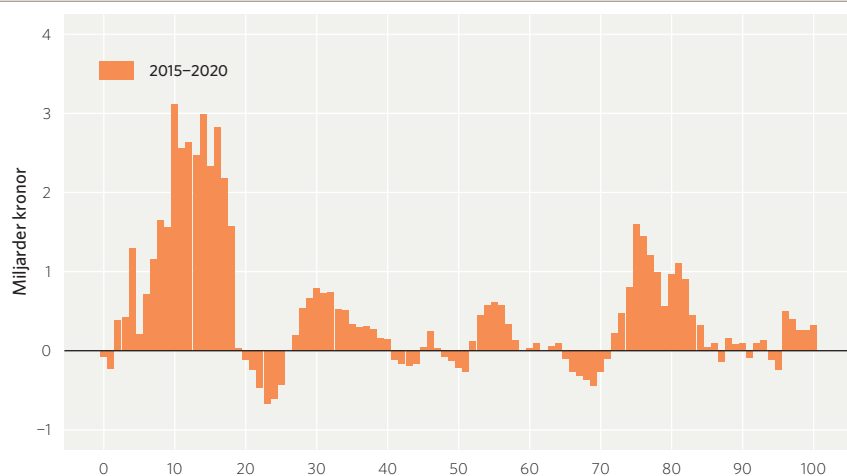
Under prognosåren räknar vi med att investeringsvolymen blir i princip oförändrad, efter en liten nedgång i år. Lägre behovsökning tillsammans med en god utveckling av skatteunderlaget pekar mot fortsatt goda resultat i kommunsektorn och därmed också en förhållandevis hög självfinansieringsgrad av investeringarna. Med stöd från SKR:s enkät till ekonomicheferna räknar vi med att den lägre förväntade befolkningstillväxten får en marginell betydelse för de totala investeringsutgifterna de närmaste åren (kommunala fastighetsbolag oräknat), även om det är troligt att antalet nya förskolor blir färre.

Lägre kostnadstryck framöver

När kommunernas kostnader för olika verksamheter fördelas på invånarna i aktuella åldersgrupper ligger genomsnittskostnaderna för barn och unga mellan 120 000 och 180 000 kronor och för personer över 65 år mellan 29 000 och över en halv miljon kronor. För personer i yrkesverksam ålder ligger kostnaden på 27 000 kronor. Eftersom invånarantalet i olika åldersgrupper skiljer sig åt ger totalkostnaden för kommunsektorn per åldersgrupp ett annat intryck. De allra äldsta, med högst genomsnittskostnad, innebär en mindre totalkostnad då de inte är så många. Den största totalkostnaden per åldersgrupp är bland unga, som kostar mycket per invånare och som är många

Diagram 22 • Demografiska behovsförändringar, uttryckt som förändrade bruttokostnader mellan 2015 och 2020 för olika åldrar

Miljarder kronor per ålder i 2020 års priser



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Den demografiska utvecklingen sedan 2015 har ökat kostnaderna främst i förskolan och skolan. Diagrammet tar ingen hänsyn till målgrupp. Flyktinginvandring innebär generellt ekonomiska effekter inom bland annat vuxenutbildning och IFO, där kostnaden för målgruppen är högre än för övriga befolkningen i motsvarande åldrar. Detta fångas inte av diagrammet.

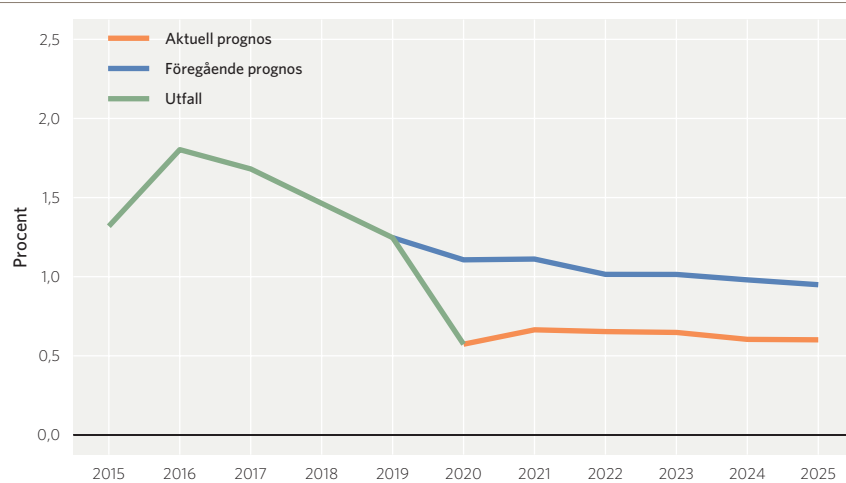
till antalet. Högsta bruttokostnaden 2020 hade tioåringar och lägst hade de allra äldsta, till följd av ett litet antal.

Den demografiska utvecklingen de senaste åren har varit kostsam för kommunerna. Stor flyktinginvandring har lett till ökade behov inom förskola och skola samtidigt som fler personer i åldersgruppen 70–85 år har gett ett ökat behov av äldreomsorg. Behovsökningen har motsvarat en ökad verksamhetsvolym med 1,4 procent per år.

Den demografiska utvecklingen de närmaste åren förväntas innebära en stabilisering av behovsökningen på omkring 0,6 procent årligen. Det är en återgång till de nivåer som gällde under 2000-talets första decennium och en betydligt lägre ökningstakt än vad som gällde under 2010-talet. Det är också lägre än vad som förutsågs i den förra befolkningsprognosen från SCB.

Diagram 23 • Årlig demografisk behovsförändring kommuner 2015–2025; utfall, aktuell och föregående prognos

Procent

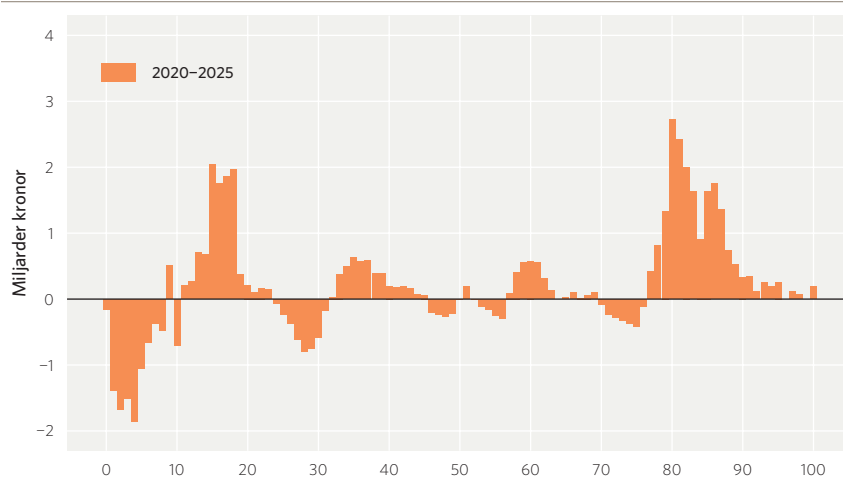


Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Demografiska behovsökningar inom olika verksamheter vägs med verksamhetens kostnader för att ge den totala utvecklingen. Den reviderade befolkningsprognosen ger en markant skillnad på de beräknade behoven i kommunerna.

Skillnaden i demografiska behov i kommunerna i den nuvarande och den tidigare befolkningsprognosen syns tydligast i förskolan, där behoven minskar betydligt mer än tidigare beräknat. Mellan 2020 och 2025 väntas behoven minska med 7 procent, mot knappt en halv procent i föregående prognos. Även i grundskolan är skillnaden mellan prognoserna relativt stor inom den tidshorisont vi har här. Efter 2023 börjar de demografiska behoven i grundskolan att sakta minska. Den totala ökningen mellan 2020 och 2025 blir 1,7 procent, mot 3,3 i föregående prognos. I gymnasieskolan har den demografiska behovsökningen varit stor sedan 2015, och fortsätter att vara så även i den nya prognosen, totalt ökar behoven med 10 procent till 2025. I äldregruppen är skillnaden mellan prognoserna mindre och behoven väntas öka med 12 procent till 2025.

Diagram 24 • Förändrade demografiska behov i kommunsektorn, uttryckt som förändrade bruttokostnader mellan 2020 och 2025 för olika åldrar
Miljarder kronor per ålder, 2020 års priser



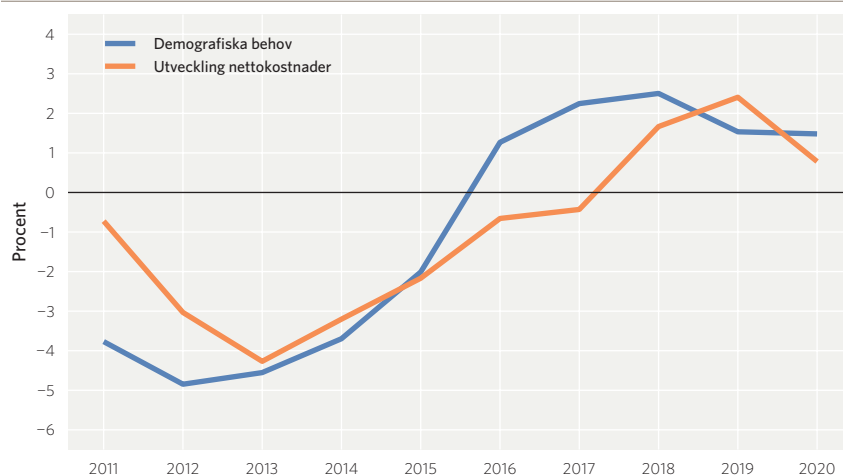
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Den demografiska utvecklingen till 2025 driver kostnaderna i gymnasieskolan och äldreomsorgen. En minskning i förskolan och grundskolans tidiga år gör att den demografiska påverkan på kostnaderna för förskola och skola ihop summerar till noll 2025 jämfört med 2020.

Att kostnaderna följer den demografiska behovsökningen fungerar som en utgångspunkt för framskrivningen i *Ekonomirapporten*. Historien ger en mer sammansatt bild där lagstiftning/praxis, arbetsmetoder, hälsa, intäkternas utveckling, riktade statsbidrag, tillgång på personal, personliga preferenser med mera också bidrar till utvecklingen. I och med att befolkningen förväntas öka och minska så pass mycket i olika åldersgrupper som är tydligt kopplade till några enskilda verksamheter är det rimligt att problematisera kring huruvida det finns skäl att anta att marginalkostnaderna för snabbt ökande eller minskande av befolkning skiljer sig åt. I utjämnningssystemet finns en kompensation för förväntade merkostnader för ett snabbt växande eller minskande antal barn och unga utifrån resonemanget att det inte är möjligt med en exakt anpassning av kostnaderna efter snabbt förändrade behov.

Inom såväl förskolan, grundskolan som gymnasieskolan finns följsamhet mellan den demografiska behovsförändringen och förändringen av netto-

Diagram 25 • Årlig nettokostnadsutveckling i gymnasieskolan i fasta priser, och årlig förändring av antalet 16-19-åringar
Årlig procentuell utveckling



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Kostnaderna i gymnasieskolan har rört sig i takt med befolkningsutvecklingen, med viss eftersläpning. Frågan är om de närmaste årens snabba behovsökning kommer att innebära avtagande marginalkostnader?

kostnaderna. Det säger dock inte nödvändigtvis att kurvorna går hand i hand. Inom gymnasieskolan har kostnaderna utvecklats i takt med demografin de senaste tio åren. Marginalkostnaderna ökar i början av perioden då behoven minskar som snabbast, och vice versa.

Inom förskolan har kostnaderna också rört sig i takt med demografin, men på en betydligt högre nivå. Behoven har ökat med 8 procent medan kostnaderna har ökat med över 20 procent på tio år. Om dessa trender står sig skulle vi behöva räkna med lägre marginalkostnader i den växande gymnasieskolan och att kostnaderna i förskolan inte anpassas efter det minskande barnantalet. Intressant att fundera över är också hur förbättrad hälsa hos äldre påverkar behoven av äldreomsorg och om ökningen av kostnader inom barn- och ungdomsvården fortsätter. Också om de riktade bidragen till skola och äldreomsorg får den avsedda effekten med ökade kostnader, och om kvaliteten förbättras. I denna framskrivning antas generellt att riktade statsbidrag får en proportionell kostnadseffekt men inte att trender med underliggande kostnadstryck lever vidare.

Kompetensförsörjning med olika förutsättningar

Välfärdens kompetensförsörjning är en av det kommande decenniets viktigaste frågor för kommuner och regioner. Den demografiska utvecklingen berättar om framtida behov av välfärdstjänster och därmed personal att utföra dessa. Vi vet att antalet äldre ökar snabbt medan antalet i arbetsför ålder ökar relativt långsamt. Den nya befolkningsprognosen förändrar delvis bilden. Den demografiska behovsökningen i kommunsektorn till 2030 blir 7 procent. Bryter man ut äldreomsorgen (29 procent) och gymnasieskolan (13 procent) ser det tufft ut, men det balanseras av förskolan (-6 procent), skolbarnsomsorg (-6 procent) och grundskolan (-2 procent). Under samma period ökar antalet personer i yrkesverksam ålder med drygt 3 procent. Att begränsa sig till den demografiska behovsökningen är att utgå från att samma välfärdstjänster produceras idag som i morgon, vare sig dyrare eller billigare, bättre eller sämre.

Försörjningskvot är ett populärt sätt att illustrera problemen. Försörjningskvoten, det vill säga hur många som en person i åldern 20–66 år behöver försörja utöver sig själv har ökat från 0,655 år 2010 till 0,703 år 2020. Ökningen de kommande tio åren, till 0,715 blir mer beskedlig. Försörjningskvot kan dock inte översättas rakt av till demografiska utmaningar för kommunerna. Det har i huvudsak att göra med »de yngre äldre«, som räknas »på minussidan« när försörjningskvotens ställs upp. För kommunerna är dock denna åldersgrupp inte särskilt kostsam. Även en 18-åring räknas på minussidan men för kommunerna är dessa mycket kostsamma. En hög försörjningskvot på grund av många 67-åringar innebär således ett betydligt lägre demografiskt tryck på kommunerna än en försörjningskvot som är hög på grund av många 18-åringar. Detta illustreras av de senaste årtiondenas flyktinginvandring, som överlag inneburit att försörjningskvoten sjunkit, samtidigt som det demografiska behoven som dessa genererar i kommunerna varit större än för genomsnittsbefolkningen. Invandringens möjlighet till att möta kompetensbehoven bestäms också av det personalbehov det genererar i kommunerna.

Försörjningskvotens ökning kan tyckas stor, men jämfört med ett stort antal kommuner och regioner är det gårdagens nyheter. Redan för 20 år sedan hade 163 kommuner en högre försörjningskvot än vad som väntas i riket om tio år. Går vi fram till 2020 är det 253 kommuner som har ett svårare startläge än Sveriges slutläge om tio år – stora delar av landet har sedan länge hanterat

en stor utmaning vad gäller kompetensförsörjning. Kommunernas förutsättningar skiljer sig åt på flera sätt och deras sätt att hantera utmaningen likaså.

För att attrahera nya medarbetare, men också behålla och utveckla de man har krävs olika strategier. Det handlar både om att vara en attraktiv arbetsgivare och hitta lösningar för ett hållbart arbetsliv. Det handlar om att öka heltidsarbetet och förlänga arbetslivet. För att klara det behöver arbetsmiljöarbetet prioriteras. Att utveckla medarbetare och stärka chefers förutsättningar är centralt. På en allt mer föränderlig arbetsmarknad kommer arbetsgivare i kommuner därför att behöva lägga ett allt större fokus på att behålla medarbetare och jobba med omställning; att fördjupa, bredda och skifta medarbetarnas kompetens (se mer om kompetensförsörjning i kapitel 3, Regionernas ekonomi).

Kommunernas ekonomi fram till 2025

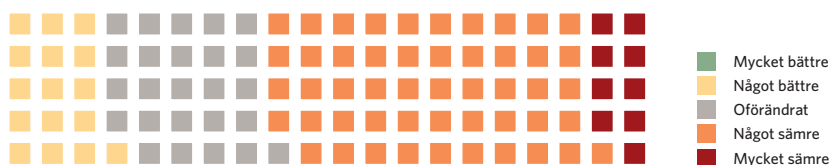
Ökningen av kostnadsvolymen 2021 förväntas bli ganska stor, men detta kan ses i ljuset av att den har varit i princip oförändrad mellan 2017 och 2020. Även 2022 förväntas kostnadsvolymen växa påtagligt, vilket delvis förklaras av en ökning av de riktade statsbidragen inom äldreomsorg, grundskola och vuxenutbildning. En del av den antagna ökningen har att göra med en återhämning av kostnader efter pandemiåret 2020. Kostnadsökningar balanseras dels av att den demografiska behovsökningen växlar ner och dels av en god skatteunderlagstillväxt.

Kommunernas ekonomiska förutsättningar ser förhållandevis goda ut de närmaste åren om kostnadsutvecklingen hålls under kontroll. Mycket pekar på att det ekonomiska utfallet för kommunsektorn kommer att bli mycket bra även 2021, varför det är naturligt att ekonomicheferna bedömer att kommunernas ekonomiska förutsättningar är något sämre 2022.

Diagram 26 • Ekonomichefernas bedömning av kommunernas ekonomiska förutsättningar 2022 jämfört med 2021

Andel svar, en ruta motsvarar 1 procent av de svarande, n=167

En majoritet av kommunerna anger att de ekonomiska förutsättningarna är något sämre 2022 än 2021. Endast 9 procent anger dock att de ekonomiska förutsättningarna för 2022 är mycket sämre än 2021.



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Skattesatsen för 2022 oförändrad i prognosen

De senaste åren har det varit relativt få ändringar av skattesatserna. 2021 gjordes nio skattehöjningar och elva sänkningar som tillsammans inte gav någon effekt på den genomsnittliga skattesatsen. En god intäktsutveckling tillsammans med en lägre demografisk behovsökning ger en hög prognos på resultatet i år och de kommande två åren. SKR räknar i framskrivningen inte med att något av detta kalkylerade utrymme används till en skattesänkning. Senast antalet skattesänkare var så pass många fler än antalet skattehögare att det fick någon betydelse för den genomsnittliga skattesatsen var 2008.

Tabell 17 • Nyckeltal för kommunernas ekonomi
Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Medelskattesats, nivå i % (exkl. Gotland)	20,64	20,64	20,64	20,64	20,64	20,64
Verksamhetens kostnader, LP	2,1	4,0	3,8	3,1	2,9	3,8
Verksamhetens kostnader, FP	-0,2	1,6	1,7	0,6	0,6	0,5
Implicit prisindex (PKV)	1,9	2,4	2,1	2,5	2,3	3,2

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

*Kostnader för egentlig verksamhet exklusive ekonomiskt bistånd.

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Riktade och generella tillskott 2022

De stora riktade statsbidragen för att hantera merkostnader inom vård och omsorg till följd av pandemin togs bort inför 2021. Undantaget är merkostnader för sjuklöner som finns kvar till oktober i år. Det är stora belopp som faller bort från de riktade statsbidragen 2021, trots att kostnader för att hantera pandemin kvarstår under, åtminstone, hela 2021. Omkring 11 miljarder kronor i ersättningar, till kommuner och privata utförare, för merkostnader för pandemin inom omsorgen och ersättningar till kommuner för sjuklönkostnader 2020 upphör. Kvar blir en ersättning för sjuklönkostnader på omkring 2 miljarder 2021. I budgetpropositionen för 2022 presenterades ett fåtal reformer riktat mot kommuner av större ekonomisk betydelse.

Inom utbildningsområdet märks en förstärkning av statsbidragen till regionalt yrkesvux på 1,5 miljarder kronor 2022, och 1,2 miljarder för 2023 och 2024. Förbättrad långsiktighet i finansieringen av vuxenutbildningen är ett viktigt steg mot bättre planeringsförutsättningar för kommunerna. Den så kallade skolmiljarden för att hantera effekter av pandemin förlängs under 2022. Pengarna riktar sig till både kommunala och enskilda huvudmän och hela skolväsendet, det vill säga från förskolan till vuxenutbildningen. Inom äldreomsorgen förstärks det så kallade äldreomsorgslyftet, det vill säga att personal ska kunna vidareutbilda sig på arbetstid, med 1,2 miljarder 2022. Tidigare beslutade medel för minskat antal timavlönade och fler utbildade sjuksköterskor i äldreomsorgen flyttas nu med till 2022 och 2023 och 2,7 miljarder överförs till det generella statsbidraget från och med 2024. Även kostnaderna för fast omsorgskontakt regleras mot det generella statsbidraget. Det generella statsbidraget höjs i övrigt med 2,1 miljarder från och med 2022.

Lokala satsningar 2022

I enkäten till ekonomicheferna har vi frågat om det 2022 kommer att finnas särskilda satsningar för att hantera földeffekter av pandemin i verksamheterna, eller behoven i kommunen. Frågan är ställd innan statens budgetproposition och innan budgetarbetet hunnit i mål för många, så antalet svar blev förhållandevis få. Syftet med frågan var dock inte att kvantifiera eventuella satsningar, bara att få en bild av eftersatta områden. De flesta kommuner som svarat ja uppger att det handlar om satsningar inom skolan, att hantera negativa konsekvenser av distansundervisningen. Även äldreomsorgen nämns av flera, och då handlar det om stärkt bemanning, stärkt arbetsmiljöarbete och att ha extra utrymme för behov av skyddsutrustning. Några kommuner nämner även extra satsningar inom kultur/fritid och satsningar på lokala näringslivet.

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i kapitel 2, Samhällsekonomi. Vi utgår också från regeringens budgetar till och med budgetpropositionen för 2022.

För år 2021 och 2022 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. Prognosen för 2021 utgår från kommunernas budgetar. Justeringar görs utifrån enkät-svar och utfall för delår. Beräkningarna för 2022 utgår från att kostnaderna ökar i takt med demografiska behov, beslutade statsbidrag samt en viss återhämtning av kostnader och verksamhetsintäkter i och med att pandemins konsekvenser på verksamheten klingar av. För 2023–2025 utgår beräkningarna från att kostnaderna ökar i takt med demografiska behov och beslutade statsbidrag. Vidare antas att staten vid behov tillför generella statsbidrag för att resultatet minst ska motsvara 2 procent av skatter och generella statsbidrag. Samma löneutveckling antas för de kommunalt anställda som för den övriga arbetsmarknaden.

Stora kostnader förknippat med flyktingmottagande och invandringens påverkan på de demografiska behoven har präglat utvecklingen i kommunerna de senaste åren. I framskrivningen utvecklas det underliggande behovet svagare men statliga satsningar och återhämning efter pandemin driver upp kostnaderna.

Tabell 18 • Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring

Bidrag i procentenheter, fasta priser

	Utfall			Prognos		Kalkyl
	12-14	15-17	18-20	2021	2022	2023-2025
Demografiska behov	0,8	1,6	1,1	0,7	0,7	0,6
Övrigt	0,4	0,8	-1,0	0,9	1,0	-0,1
Total volymförändring	1,3	2,5	0,1	1,6	1,7	0,6

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Riktade bidrag skapar problem för äldreomsorgen

SKR har i de senaste årens Ekonomirapporter lyft hur ökningen av riktade, statliga satsningar – trots vällovliga intentioner – har skapat många problem för kommuner. Detaljstyrning genom korta, statliga satsningar medför ofta ökade kostnader och minskad effektivitet och de främjar sällan den utveckling som är nödvändig för att hantera de kommande utmaningarna. 2020 var inget undantag.

De områden som har den mest omfattande statliga styrningen är skolan samt hälso- och sjukvården. Fokus har nu också kommit att hamna på äldreomsorgen, vilket inte är oväntat med tanke på hur utsatt verksamheten varit under pandemiåren. Av de 13 nya riktade statsbidragen 2020 som inte är kopplade till pandemin berör tre äldreområdet.

Bidragen rör främst bemanning och styrning av anställningsform och särskilda kompetenser. Detaljeringsgraden är hög och ansökningstiden i vissa fall mycket kort. Detta skapar svårigheter hos kommunerna eftersom bidragen är relativt stora och det därför är svårt att på hemmaplan få en förståelse för om man avstår. Ett annat problem är svårigheten att se intentionen med bidraget då fokus blir på att förstå anvisningar som är otydliga. En ytterligare risk är att alltför hög detaljeringsgrad innebär suboptimering i kommunerna för att kunna ta del av bidraget.

Som exempel kan nämnas bidraget för ett hållbart arbetsliv för personal inom hälso- och sjukvård och äldreomsorg. Utlysningen av bidraget kom 29 juni, sista ansökan var 10 september och medlen måste användas före den 31 december 2021. Regelverket är väldigt detaljerat och avser endast nya projekt. Det kan alltså inte användas för att förstärka redan pågående projekt inom det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Det kommer även finnas en miljard kronor att ansöka om nästa år och enligt uppgift från Socialstyrelsen kommer utlysningen inför 2022 att ske senare i höst. För att det bidraget ska komma till bäst nytta behöver dock det nuvarande detaljerade uppdraget revideras och medel måste gå att använda till redan pågående projekt.

Det vore önskvärt att Socialstyrelsen och andra myndigheter, som hanterar många och komplicerade bidrag, i samband med att ansökan öppnas håller informationsmöten via webben där oklarheter kan redas ut direkt. Det skulle spara tid för administration både i kommuner och regioner men även hos myndigheterna då många frågor skulle undvikas. En ytterligare fördel är att myndigheterna skulle få direkt feedback på sina skrivna anvisningar vilket ger möjlighet till förbättringar.

Positivt inför 2022 är att det föreslås en viss städning bland bidragen inom skolområdet. Det är även positivt att satsningen på äldreomsorg ingår i det generella bidraget från 2024.

Färre brukare i äldreomsorgen

Såväl kostnader för, som statsbidrag till, äldreomsorgen ökade under 2020. I och med att ersättningen för sjuklöner kommer att bli betydligt lägre och att pandemiersättningen helt har förvunnit kommer intäkterna att minska till mer »normal« nivå igen från och med 2021. Kostnaderna förväntas dock inte minska. Pandemin påverkar verksamheten hela 2021 där behov av skyddsutrustning finns kvar, där kostnadsdrivande statsbidrag tillförs, där sjukfrånvaron är fortsatt hög och där behovet att kunna ge en säker omsorg är lika stort.

Som SKR nämnde i *Ekonomirapporten, maj 2021* har antalet hemtjänsttagare och personer i särskilda boenden inte återhämtat sig efter nedgången under 2020. Minskningen har pågått fram till sommaren i år. Det är svårt att veta om det kommer att ske en snabb, långsam eller ingen återhämtning alls av antalet personer inom äldreomsorgen de närmaste åren. Majoriteten av de svarande ekonomicheferna i SKR:s enkät bedömer att antalet platser i särskilda boenden kommer att öka något till utgången av 2022 – vilket är i linje med befolkningsutvecklingen. Någon kraftig ökning förespås dock inte av många. Skulle det bli en snabb »återhämtning« av antalet hemtjänsttagare och personer i särskilda boenden skulle det medföra en kraftig kostnadsökning i äldreomsorgen de närmaste åren.

Slut på övervältringen inom personlig assistans?

I betänkandet *Stärkt rätt till personlig assistans* (SOU 2021:37) föreslås en utökning av det statliga ansvaret för personlig assistans. Förslaget beräknas minska kostnaderna i kommunerna med drygt 1 miljard kronor men också öka kostnaderna för regionerna med 168 miljoner kronor. SKR har i sitt remissyttrande påtalat den snabba ökningen av antalet ärenden i kommunerna sen 2010, då Försäkringskassan ändrade sin tolkning av lagstiftningen. Om antalet personer med kommunal personlig assistans följt befolkningsutvecklingen i stort hade de år 2020 varit knappt 4 000, att jämföra med det faktiska utfallet på 5 400 personer – en överföring till kommunerna motsvarande 1 400 personer. Med en genomsnittlig årlig kostnad på cirka 1,4 miljoner per brukare ger det ökade kommunala kostnader med 2 miljarder kronor årligen. Givet att förslaget snarast kan ses som en återställning av den personliga assistansen har SKR argumenterat för att ingen ekonomisk reglering bör ske på kommunsidan. Utredningens förslag ligger med i budgetpropositionen för 2022, innan SKR:s och många andra instansers remissyttrande har inkommit.

God intäktsutveckling framåt

Under prognosperioden väntas skatteintäkterna öka med i genomsnitt 4 procent per år. Skatteunderlagsprognosen är högre än vid vårens Ekonomirapport, och år 2025 motsvarar skillnaden över 9 miljarder kronor i högre skatteintäkter, vilket är jämförbart med en verksamhetsvolym på drygt 1 procent. Nästan hälften av skillnaden uppstår redan 2021.

Sänkta generella statsbidrag är ett resultat av regleringar mot antingen motsvarande kostnadsförändringar eller förändrat skatteunderlag. De generella tillskotten ökas med drygt 2 miljarder kronor från 2022. För 2025 behövs 7,9 miljarder i form av effektiviseringar eller intäktsökningar för att uppnå ett resultat motsvarande 2 procent av skatter och statsbidrag.

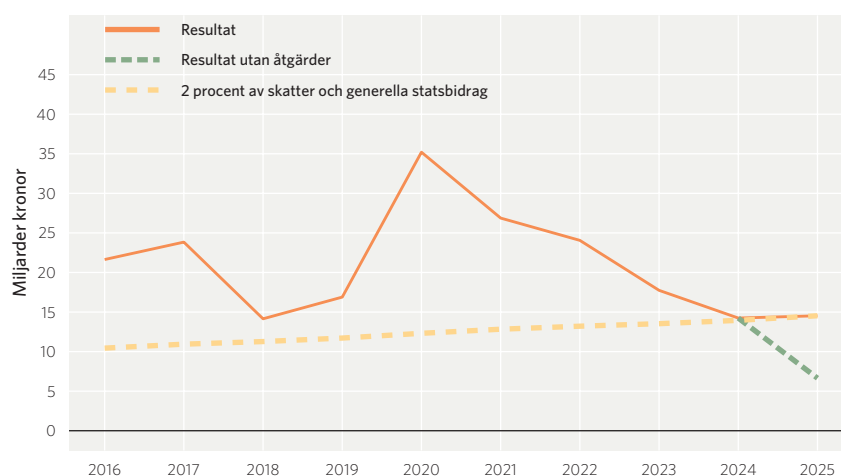
Tabell 19 • Skatteintäkter och generella statsbidrag, nivå samt kalkylerat tillskott
Miljarder kronor

	Prognos		Kalkyl		
	2021	2022	2023	2024	2025
Skatter o generella statsbidrag	641,4	660,7	676,4	697,3	726,6
varav aviserade statsbidrag		-0,9	-4,5	2,5	0,0
varav ytterligare åtgärder			0	0	0 7,9

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Förändringen av aviserade statsbidrag kan för enkelhetens skull delas in i två delar. Den första delen är den resursförstärkning på 2,1 miljarder kronor som aviserades i budgetpropositionen för 2022, och gäller hela perioden. Den andra delen utgörs en stor mängd regleringar som, något förenklat, kan sägas ha motsvarande effekter på antingen kostnaderna eller skatteunderlaget – någon allmän resursförsvagning är det således inte frågan om. Nämnas kan tillskott för fast omsorgskontakt i hemtjänsten, avdrag för utökad rätt till personlig assistans, avdrag på grund av höjd pensionsålder, tillskott på grund av begränsat uttag av fastighetsavgift, flytt av riktade äldreomsorgsmedel och en mindre städning bland de många riktade bidragen på skolområdet.

Diagram 27 • Kommunernas resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar
Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

I våra beräkningar målsätter vi resultatet till lägst en nivå som motsvarar 2 procent av skatter och generella statsbidrag åren 2021–2025. För att nå detta resultat behövs åtgärder eller extra statsbidrag på ytterligare 8 miljarder kronor 2025.

Efter rekordåret 2020 sjunker resultaten men inte mer än att det 2021 motsvarar över 4 procent av skatter och generella statsbidrag, utifrån förhållandevis försiktiga antaganden kring rea- och exploateringsintäkter och finansiella intäkter. År 2022 sjunker resultatet till 3,6 procent av skatter och bidrag, vilket motsvarar ett genomsnitt av de tio föregående årens resultat. Att resultatet fortsätter nedåt är en konsekvens av att de generella statsbidragen inte följer kostnadsutvecklingen. Kostnadsökningar och ökningen av skatteintäkterna balanserar inte varandra i prognosen och det årliga glappet är mellan 2 och 7 miljarder kronor. År 2024 beräknas resultatet motsvara 2 procent. Tillskottet av statsbidrag som skulle behövas för att balansera resultatet på 2 procent 2025 motsvarar 8 miljarder kronor.

Stort behov av klimatanpassningsåtgärder

Efter en sommar med extremväder i form av värmeböljor och skyfall i Sverige och Europa har det höjts röster om att klimatanpassningsarbetet går för långsamt. I detta kapitel redogörs för kunskapsläget om kostnaderna för skador och anpassningsåtgärder, hur ansvaret är fördelat och hur detta försvårar ett effektivt klimatanpassningsarbete. För att arbeta vidare med de viktiga frågorna om klimatförebyggande arbete och klimatanpassning har SKR:s styrelse beslutat att inrätta en programberedning för hållbar omställning.

Kommuner och regioner har stora möjligheter att bidra till klimatsmarta lösningar på flera stora samhällsområden. Det gäller främst samhällsplanering för byggande och transporter, energisystem, avfallshantering samt annan offentlig och privat konsumtion.

Även om medeltemperaturökningen begränsas till under två grader i enlighet med Parisavtalets överenskommelse kan stora klimatförändringar komma att inträffa, vilka kommer att påverka de flesta av samhällets sektorer (prop. 2017/18:162). Oavsett hur väl samhället lyckas med klimatomställningen och att minska utsläppen förväntas alltså fler naturskador inträffa i form av översvämning, ras och skred med mera. Detta är skador vars effekter till viss del kan begränsas genom en aktiv anpassning till klimatförändringarna.

Det svenska samhället är inte till fullo dimensionerat för ett förändrat klimat och det ligger i samhällets intresse att klimatanpassningsåtgärder genomförs. Det är ett stort antal åtgärder av olika storlekar och inom en mängd områden som behöver vidtas och det ekonomiska perspektivet är därför viktigt för att sätta in insatser där de gör störst nytta.

Låg kunskap om kostnaderna för klimatskador och klimatanpassningsåtgärder

Ett problem i sammanhanget är att kunskapen om kostnader för skador och klimatanpassningsåtgärder är begränsad på nationell nivå. I somras presenterade visserligen MSB och SGI en rapport, där det framgår att ras, skred, erosion och översvämningar som är klimatrelaterade kan innebära förväntade direkta skadekostnader i storleksordningen **20–50 miljarder kronor (i dagens penningvärde) fram till år 2100** om inte förebyggande åtgärder vidtas.

Kostnaden framstår som alltför försiktigt beräknad – de kommande 80 årens skadekostnader är här jämförbara med ett års riktade statsbidrag till kommunerna, som uppgick till 48 miljarder kronor 2020. Av dessa 20–50 miljarder är bara en mindre del hänförlig till kommunal sektor. MSB och SGI påtalar själva att kostnaderna är kraftigt underskattade, eftersom varken skyfall eller de indirekta kostnaderna är inkluderade. Inte heller har vissa direkta skadekostnader för samhällsviktiga funktioner eller produktionsmark beräknats, vilket gör att rapportens relevans är tämligen begränsad. Exempelvis uppskattades bara skyfallet i Malmö 2014 ha medfört direkta kostnader på 600 miljoner kronor. Kostnader som alltså exkluderats i MSB:s/SGI:s studie.

Klimatanpassningsutredningen (SOU 2017:42) gjorde en kostnadsberäkning för klimatanpassning för översvämning, ras, skred och erosion. Tidigare hade bara kostnader skattats för skadeområden eller för ett specifikt område. I utredningen bedöms kostnaderna för att genomföra klimatanpassningsinsatser uppgå till **137–205 miljarder kronor till år 2100** och utgörs till cirka 96 procent av åtgärder kopplat till översvämningar, från hav och skyfall. Kostnaden för klimatanpassningsåtgärder kopplat till översvämningar beräknas bli störst i Svealand (87–130 miljarder kronor) följt av Götaland (46–69 miljarder) och minst i Norrland (2–3 miljarder) (SOU 2017:42; sidan 277ff). Kostnaderna för Norrland framstår dock som underskattade, då beräkningarna bland annat bygger på kommuners befolkningsdensitet, vilket medför att större städer som Umeå med flera i Norrland (trots en stor centralort) klassas som glesbebyggda på grund av att kommunerna är stora till ytan.

Klimatanpassningsutredningens bedömda kostnad för anpassningsåtgärder (137–205 miljarder kronor) är alltså många gånger större än MSB/SGI:s skadekostnadsbedömning på 20–50 miljarder. Anpassningsåtgärderna framstår därmed som olönsamma både ur ett kommunalekonomiskt och samhällsekonomiskt perspektiv. Jämförelsen är dock inte rättvisande, eftersom studierna mäter olika saker. Däremot kan man konstatera att det råder en brist på nationella beräkningar av såväl skadekostnader som klimatanpassningsåtgärder.

Ansvarsfördelningen försvårar en effektiv klimatanpassning

Det beskrivs ofta som att det är kommunernas ansvar att göra klimatanpassningsåtgärder. Ansvarsfrågan ingick i Klimatanpassningsutredningens uppdrag och de konstaterade att den rådande ansvarsfördelningen innebär att

det inte föreligger något bindande krav på kommunerna att vidta klimatanpassningsåtgärder för befintlig bebyggelse. Utredningen konstaterar att kommunerna saknar ett bindande finansieringsansvar för klimatanpassningsåtgärder i den befintliga bebyggda miljön. (SOU 2017:42, sidan 377).

Regeringen menade i den efterföljande nationella strategin för klimatanpassning att huvudprincipen även fortsättningsvis bör vara att kostnaderna för skydd av egendom ligger på egendomens ägare. Ansvaret för att förebygga och återställa skador på grund av extrema väderhändelser skiljer sig inte från ansvaret för annan riskhantering i samhället. Detta menade regeringen var ett sätt att skapa incitament att vidta lämpliga skyddsåtgärder (prop. 2017/18:163, sidan 77).

Detta leder dock till en otydlighet om hur större åtgärder av befintlig bebyggelse ska ske. Det är fastighetsägaren och inte kommunen som har det juridiska ansvaret för klimatanpassning av den befintliga bebyggelsen. Fastighetsägare behöver därför vidta förebyggande åtgärder på den egna tomten och i den egna byggnaden (SKR:s remissvar 2017).

Ansvarsfördelningen kan vara rimlig för enklare klimatanpassningsåtgärder, men finansieringslösningen blir svårare vid större klimatanpassningsåtgärder som berör och gynnar flera intressenter. Detta gäller exempelvis skyfallshantering i ett avrinningsområdesperspektiv, högvattenskydd för området med sammanhängande bebyggelse, yttre portar som utreds för skydd av Göteborgs stad, eller skredsäkringsåtgärder för Göta älvs avrinningsområde.

Boverket (2020) lyfter i en rapport³⁰ finansieringsproblematiken och menar att kommunerna saknar ett utpekat ansvar för att vidta denna typ av åtgärder och att **de kommuner som likväl arbetar med frågan saknar möjlighet att få medfinansiering från de andra fastighetsägare som gynnas av åtgärden**. Det behövs därför samfinansieringsmodeller som möjliggör för kommunen att ta betalt. Många storskaliga åtgärder är väldigt kostnadskrävande och kommunala budgetar och befintliga statliga stöd är inte tillräckliga för att vidta alla de åtgärder som krävs. Även MSB och SGI (2021) tar upp finansieringsproblematiken och framför att olika typer av finansieringslösningar behöver utvecklas för att möta behovet av såväl små som medelstora och stora riskreducerande åtgärder. En lösning som nämns är att införa en möjlighet för kommunen att ta ut en avgift av fastighetsägare som gynnas av en åtgärd eller att skapa incitament för fastighetsägare att själva genomföra åtgärder. En försvårande faktor är att åtgärder ofta behöver genomföras över större geografiska områden, som exempelvis en vall längs ett vattendrag, våtmarker i ett avrinningsområde eller ett erosionsskydd längs en kuststräcka, och därmed inte kan lösas inom ramen för en detaljplan eller enskild fastighet. Åtgärderna kan med andra ord vara både regionala och lokala och dessutom gynna både enskilda och allmänna intressen. Det finns därför anledning att se över kostnadsfördelning och lämpliga finansieringslösningar för identifierade riskområden, inklusive olika former för riktade åtgärdsbidrag. Exempel och erfarenheter att bygga vidare på finns att hämta från SGI:s modell för bidrag till åtgärder längs Göta älv och MSB:s arbete med bidrag till förebyggande åtgärder mot naturolyckor.

SKR startar en programberedning för hållbar omställning

Mot bakgrund av de stora utmaningarna kring klimatanpassning och de frågor som behöver rätas ut har SKR:s styrelse beslutat att inrätta en programberedning med uppdrag att analysera frågan. Programberedningens arbete ska bland annat resultera i en rapport som ska beskriva hur kommuners och

30. Hinder och möjligheter vid klimatanpassning för den byggda miljön, sidan 20, Boverket 2020, boverket.se

regioners förutsättningar att arbeta ännu intensivare med klimatanpassning och minskad klimatpåverkan kan förbättras.

Beredningen ska också analysera och tydliggöra vilka åtgärder som behöver genomföras av stat, näringsliv kommuner och regioner och identifiera vilka samarbeten mellan parter som har stor betydelse. I det inledande arbetet avgränsar programberedningen arbetsområdet till det som beredningen själv finner allra viktigast och där det är möjligt att identifiera ställningstaganden att föreslå till SKR:s styrelse.

Nedan följer några exempel på viktiga insatser som kan behöva genomföras för att effektivisera klimatanpassningsarbetet.

Bredda användningsfältet för statsbidraget mot naturolyckor

Det behövs ett antal åtgärder för att ge bättre förutsättningar för ett effektivt klimatanpassningsarbete. Regeringens bedömning att varje enskild fastighetsägare har incitament att vidta skyddsåtgärder stämmer kanske vid mindre klimatanpassningar, men är inte lika självklar för stora anpassningsåtgärder som gynnar ett större antal fastighetsägare.

Regeringen menar att en viss omfördelning av offentliga medel kan vara motiverad på grund av att klimatförändringarna slår olika mot olika landsändar och sektorer i Sverige (prop. 2017/18:163; sid. 77). Ett viktigt steg i detta är att regeringen i höstens budgetproposition föreslår en höjning av statsbidraget för förebyggande åtgärder mot naturolyckor från 25 till 520 miljoner kronor per år från och med 2022. Det är en välbehövlig och efterlängtd nivåhöjning för ett statsbidrag som varit kraftigt översökt. Med tanke på att behovet av klimatanpassningsåtgärder är så ojämnt fördelat är dessutom ett riktat statsbidrag rimligt. Idag kan statsbidrag enbart sökas för förebyggande åtgärder mot ras, skred och översvämning. Det är dock viktigt att statsbidraget fortsättningsvis får ett breddat användningsområde, så att insatserna används på effektivast möjliga sätt. Det bör även övervägas att återgå till kommunernas tidigare medfinansieringsgrad på 20 procent, jämfört med dagens 40 procent.

Finansiering av klimatanpassningsåtgärder

Det behövs en diskussion om hur åtgärderna ska finansieras. Idag har en kommun som vidtar åtgärder ingen möjlighet att kräva medfinansiering från de fastighetsägare som påverkas positivt av åtgärden. Med tanke på de stora belopp som kommer att krävas skulle det innebära stora omfördelningseffekter om det offentliga ska ta kostnaden för klimatanpassningsåtgärderna, trots att privata fastighetsägare och näringsliv kan tillgodogöra sig effekterna. Om staten eller kommunen likväl bekostar hela insatsen finns stor risk för interna konflikter, eftersom det riskerar att tränga undan investeringar på andra områden. SKR instämmer därför med Boverket om behovet av en samfinansieringslösning.

Staten behöver ta ett större ansvar för kunskapsnivån och som fastighetsägare

De fåtalet existerande studier om klimatförändringarnas ekonomiska konsekvenser är avgränsade på ett sådant sätt att dess värde är begränsat. Det behövs därför övergripande analyser om exempelvis anpassningsåtgärdernas kostnader.

Idag är det upp till varje enskild kommun att vid behov ta fram scenarier för hur kommunen påverkas av klimatförändringar. Här behöver staten (genom SMHI) ta ett större ansvar för att producera, sammanställa och för-

medla information och kunskap om klimatförändringar och klimatanpassning även gentemot kommuner och regioner.

Staten har stora intressen i form av byggnader, statliga vägar och annan infrastruktur, och behöver ta ett större ansvar som fastighetsägare i framtagnandet av klimatanpassningsåtgärderna runt om i landet.

VA-lagstiftningen

Det behövs också en diskussion kring om VA-lagstiftningen kan breddas så att fler klimatanpassningsåtgärder ska kunna finansieras genom VA-avgiften. Det är oklart vilka förebyggande åtgärder som är möjliga att vidta inom ramen för VA-avgiften och det finns en begränsning i hur hög VA-taxa det går att ta ut i områden med stora behov av åtgärder. Många ur ett klimatperspektiv fördelaktiga lösningar ligger utanför vad som traditionellt setts som VA-anläggningar, till exempel grönstrukturer. Att avgöra vilka kostnader som är nödvändiga för klimatanpassningsåtgärder och vem som ska stå för kostnaden är i dag förenat med sådana osäkerheter att åtgärder uteblir.

Aktuella utredningar för kommuner och regioner

I det här kapitlet redogör vi för några aktuella utredningar för sektorn. Samtidigt som Velfärdskommissionen arbetar för att minska den statliga detaljstyrningen och antalet riktade statsbidrag och ge möjlighet till ökad användning av ny teknik i välfärden, finns det många hinder som ska passeras.

Velfärdskommissionen

Velfärdskommissionens uppdrag, som avslutas hösten 2021, går ut på att identifiera och analysera konkreta åtgärder för att stärka kommunsektorns förmåga att tillhandahålla välfärdstjänster av god kvalitet i framtiden. Kommissionen samlar företrädare för staten bestående av fem ministrar, SKR:s ordförande och andre vice ordförande och ordföranden från centrala arbets- tagarorganisationer. De områden som kommissionen fokuserar på är kompetensförsörjning och arbetsmiljö, styrningen av välfärden, effektivt nyttjande av offentliga resurser och digitalisering. Kommissionen har hittills kommit med nästan 30 åtgärdsförslag i syfte att förenkla och förbättra förutsättningarna för välfärden. Förslagen handlar om allt från vad som behöver ändras i statens styrning av välfärden för att ge förutsättningar till ökad produktivitetsutveckling, hur utbildningsinsatser kan anpassas till gemensamma analyser av kompetensförsörjningsbehoven och vilka digitaliseringsåtgärder som behövs för att utveckla välfärden.

Krafterna är dock många för att i stället öka den statliga styrningen. I snabbare takt än detaljstyrningen och de riktade bidragen minskar eller tas bort, tillkommer fler nya riktade bidrag och fler utredningar föreslår ökad statlig

detaljstyrning. Skälen kan vara många. En minister kan vilja ha möjlighet att göra politik genom ett riktat statsbidrag eller en statlig tjänsteperson eller utredare har uppfattningen att kommuner och regioner i högre grad måste ledas och styras av staten.

God kommunal hushållning i kommuner och regioner

I början av september 2020 tillsatte regeringen en särskild utredare för att se över kommunallagens regelverk för den ekonomiska förvaltningen. Utredningens slutbetänkande, *En god kommunal hushållning* (SOU 2021:75), lämnades den 22 september. I betänkandet konstateras att man inte ser några betydande ekonomiska problem på sektornivå samtidigt som det finns kommuner och regioner som har haft en sämre utveckling trots en gynnsam period för den svenska ekonomin.

Vidare konstateras att nuvarande regelverk har god legitimitet i sektorn, även om det finns synpunkter på enskildheter. Utgångspunkten för utredningen har därför varit att regelverket inte behöver göras om i grunden. SKR konstaterar utifrån detta att åtgärder som vidtas behöver avvägas så att de stärker ekonomistyrningen där behov av detta finns samtidigt som de inte komplicerar tillvaron för kommuner och regioner som redan idag har en god ekonomi och en effektiv ekonomistyrning i sin organisation.

Den ekonomiska förvaltningen på lokal nivå i Sverige vilar på det kommunala självstyret och ekonomistyrningen i varje kommun och region måste utgå från de förutsättningar som gäller på hemmaplan. Därför är de förtydliganden som görs av begreppet god kommunal hushållning liksom kraven på en långsiktig plan för den ekonomiska utvecklingen positiva delar i utredningens förslag. Ett annat välkommet förslag, inte minst i ljuset av pandemin 2020, är modellen för en statlig »garanti« för kommunsektorn vid en konjunkturedgång. **Förslaget innebär ett principbaserat regelverk som beskriver förutsättningarna för och storleken på det statliga stödet. När villkoren är uppfylla föreslås staten kompensera sektorn för vikande skatteunderlag.**

Balanskravet finns kvar i förslaget, vissa nya justeringar läggs till och krav på återställande av negativa resultat skärps. Vår uppfattning är att balanskravet utgör lägsta godtagbar nivå för resultatet i en kommun eller region, men ambitionen behöver ligga på en högre nivå, för att nå en god kommunal hushållning. Vi menar också att effekterna av utredningens förslag att intäkter och kostnader från exploateringsverksamhet ska undantas från balanskravet inte har utretts tillräckligt och därför behöver analyseras ytterligare inför en eventuell proposition.

Utredningen föreslår också att en statlig myndighet ska få uppdraget att följa upp ekonomin i sektorn och ge vägledning och stöd till kommuner och regioner i tillämpningen av regelverket. SKR instämmer i behovet av vägledning och stöd samtidigt som vi konstaterar att utredningens egna undersökningar visar att det finns ett lågt stöd i sektorn för att vägledningen ska ges av en statlig myndighet.

Delegationen för kommunal ekonomi i balans

Regeringen beslutade i somras om regelverket för delegationen för kommunal ekonomi i balans. Vilka kommuner och regioner som har rätt att göra ansökningar till delegationen har ändrats. Urvalskriteriet baseras enligt regeringens beslut på kommunernas och regionernas soliditet inklusive pensionsförpliktelser år 2020. Endast om detta mått är negativt är kommunen el-

ler regionen kvalificerad att ansöka om stöd från delegationen. Det innebär att endast 25 kommuner och 13 regioner har rätt att ansöka om medel för omstrukturerings- eller effektiviseringsåtgärder.

SKR vidhåller sin åsikt från remissvaret att samtliga kommuner och regioner borde få ansöka till delegationen. Soliditetskriteriet exkluderar exempelvis kommuner som har haft en långvarigt ekonomisk obalans, men från ett relativt positivt utgångsläge. Man kan fundera över om negativ soliditet-sutveckling hade varit ett väl så träffsäkert kriterium.

Delegationen påbörjar sitt arbete i november 2021 och SKR förväntar sig att delegationen kommer att prioritera information och dialog med berörda kommuner och regioner i sitt initiala arbete. Det är av stor vikt att delegationen klargör vilka åtgärder som inryms och hur ansökan ska gå till.

Utredning om vårdfastigheter

Den 1 september presenterades utredningen *Rikssintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur* (SOU 2021:71).

Utredningen föreslår en ny lag som innebär ett kraftigt ökat statligt inflytande över sjukvårdens infrastruktur. Utredningen föreslår också att ett stort fastighetsbolag med ansvar för infrastrukturen ska bildas.

Utredaren menar sjukvården är ett riksintresse som ska beaktas vid regionala och lokala beslut som gäller vårdinfrastrukturen. En tillsynsmyndighet ska granska att kommuner och regioner beaktat riksintressena vid sina investeringar. De utökade uppgifter som dessa statliga myndigheter får föreslås finansieras med statsbidrag som idag går till kommunsektorn. Som skäl anförs att verksamheten genom tillämpande av riksintressena blir effektivare och att kommuner och regioner därför kan avvara en del av de statsbidrag som går till sektorn. Det anförs även att de överenskommelser som idag tecknas mellan Socialdepartementet och SKR inte är ändamålsenliga. Att kostnaderna automatiskt blir lägre till följd av lagen om riksintressen är ett antagande som inte underbyggs i utredningen. Risken med en sådan överföring av medel kan i stället bli att mer resurser läggs på statlig administration och myndighetstillsyn och gör verksamheten än mer komplex än den är i dag, vilket får till följd att mindre resurser kan läggas på direkt vårdgivande verksamhet. Tillsynsmyndighetens möjlighet att förelägga kommuner och regioner att vidta de åtgärder som behövs för att riksintressen ska beaktas kan snarare driva upp kostnaderna för vårdinfrastrukturen på en högre nivå för vissa kommuner och regioner.

Utredningen föreslår också att en organisationskommitté ska ta fram praktiska förutsättningar för att överföra hälso- och sjukvårdens infrastruktur till ett regionalt eller statligt bolag.

Det är enorma ytor, 15 miljoner kvadratmeter, som regionerna äger eller hyr i dag. Det är svårt att se att ett stort fastighetsbolag är lösningen på hur vårdinfrastrukturen kan förbättras, snarare kan ett sådant fastighetsbolag leda till ökade kostnader. Dels kommer ett fastighetsbolag att kräva en dubbelning av kompetensen, eftersom regionerna måste ha kvar en kompetent beställarorganisation för sin kravställning vid inhyrning, såväl av bolaget som vid inhyrning från andra fastighetsägare. Dels kommer regionerna att ha kvar en fastighetsorganisation för fastigheter utöver hälso- och sjukvård. Utöver detta saknar ett stort fastighetsbolag utan primärt ansvar för att finansiera lokalerna inneboende incitament för effektivisering och strukturen kan leda till att förändringar av verksamheten tar tid och bli föremål för segdragna hyresförhandlingar.

Här redovisas några nyckeltal samt samlade resultaträkningar för kommuner respektive regioner och även summerade till en sammantagen bild. För diagram med fördelningen av kostnader och intäkter för kommuner och regioner var för sig, tabeller med översikt över statsbidragen och andra data hänvisar vi till vår webbplats, och området **Sektorn i siffror**. Gå till www.skr.se, välj *Ekonomi, juridik/Ekonomi/Sektorn i siffror*.

En sammantagen bild av kommuner och regioner

Tabell 20 • Nyckeltal för kommuner och regioner

Procent och tusentals personer

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Medelskattesats, %	32,28	32,27	32,27	32,27	32,27	32,27
Kommuner, inkl Gotland	20,72	20,71	20,71	20,71	20,71	20,71
Regioner*, exkl Gotland	11,62	11,62	11,62	11,62	11,62	11,62

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Antal sysselsatta**, tusental	1 190	1 196	1 205	1 214	1 236	1 246
Kommuner	884	884	893	906	928	936
Regioner	306	312	312	308	308	310
Kostnadsvolym, procentuell förändring	4,6	2,4	-2,5	-1,5	-0,2	-0,2
Kommuner	0,2	1,6	1,7	0,6	0,6	0,5
Regioner	4,8	4,0	-0,9	-0,9	0,4	0,4

*Gotlands skatteunderlag ingår inte och det går därför inte att summera totalen.

**Medelantalet sysselsatta enligt Nationalräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Tabell 21 • Sammantagen resultaträkning
Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Verksamhetens intäkter	252	258	256	248	251	258
Verksamhetens kostnader	-1 122	-1 188	-1 209	-1 238	-1 270	-1 315
Avskrivningar	-42	-44	-47	-49	-52	-54
Verksamhetens nettokostnader	-912	-974	-1 000	-1 039	-1 071	-1 111
Skatteintäkter	760	802	833	864	892	926
Generella statsbidrag o utjämning	203	201	201	201	200	210
Verksamhetens resultat	51	29	34	26	22	25
Finansnetto			6	2	0 3	02
Resultat efter finansiella poster	54	35	35	25	22	23
Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %	5,6	3,5	3,4	2,4	2,0	2,0

Anm.: Konsolidering har gjorts avseende köp mellan sektorerna.

Tabell 22 • Kommunernas resultaträkning
Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Verksamhetens intäkter	166	165	169	172	173	177
Verksamhetens kostnader	-723	-752	-776	-799	-822	-853
Avskrivningar	-29	-31	-33	-34	-36	-38
Verksamhetens nettokostnader	-585	-618	-640	-662	-686	-714
Skatteintäkter	487	515	534	554	573	594
Generella statsbidrag o utjämning	128	127	126	122	125	133
Verksamhetens resultat	30	23	20	14	11	12
Finansnetto			4	4	3 5	3
Resultat efter finansiella poster	35	27	24	18	14	15
Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %	5,7	4,2	3,6	2,6	2,0	2,0

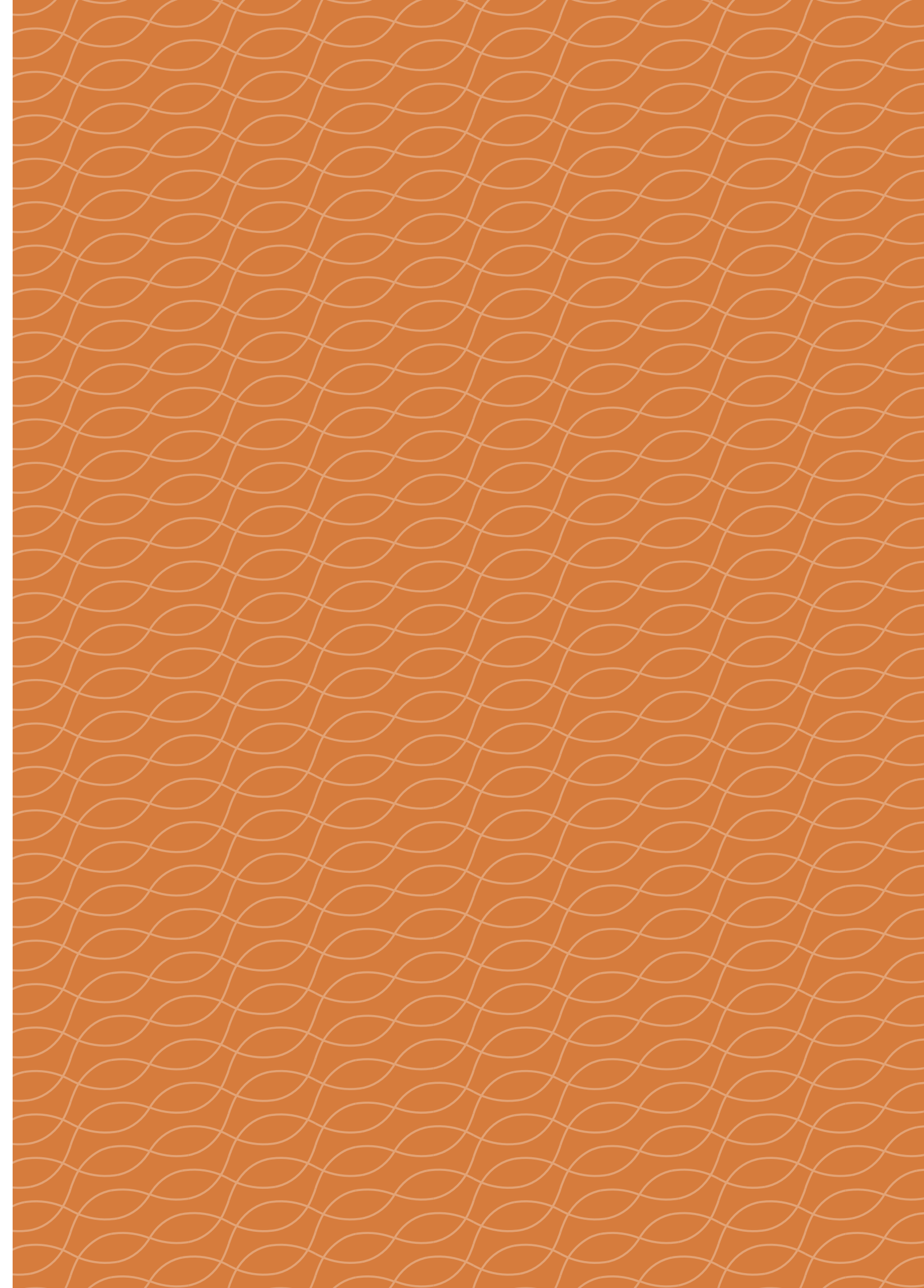
2

Tabell 23 • Regionernas resultaträkning
Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Verksamhetens intäkter	89	97	90	80	82	85
Verksamhetens kostnader	-402	-440	-436	-442	-451	-465
Avskrivningar	-13	-13	-14	-15	-16	-16
Verksamhetens nettokostnader	-326	-356	-360	-377	-385	-397
Skatteintäkter	272	288	298	310	320	332
Generella statsbidrag o utjämning	75	74	75	79	76	77
Verksamhetens resultat	21		13 6	11	11	12
Finansnetto	-2		22	-3	-3	-4
Resultat efter finansiella poster	19		11 8		8	8
Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %	5,5	2,2	3,0	2,0	2,0	2,0

8

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.



Ekonomirapporten, oktober 2021

Om kommunernas och regionernas ekonomi

Den expansiva finanspolitiken kombinerat med konjunkturåterhämtningen gör att de ekonomiska resultaten i kommuner och regioner, liksom 2020, beräknas bli starka både i år och nästa år. Det är viktigt att det starka ekonomiska läget används för att stärka förutsättningarna för kommande år. Det kan handla om att ställa om mot en mer nära vård med förebyggande verksamhet, omställning till ny teknik och ökad samverkan mellan kommuner och regioner.

Det kommer att ta lång tid att överblicka de slutgiltiga effekterna av covid-pandemin, förutom påverkan på kommunernas och regionernas verksamheter har pandemin också gett konsekvenser för flyttmönster och befolkningens utveckling. Den snabba befolkningstillväxt som vi vant oss vid ligger bakom oss, och många kommuner som vuxit snabbt har nu en period framför sig med betydligt långsammare tillväxt, ibland till och med minskad befolkning.

Sommarens regn och översvämningar har påmint alla om vikten av klimatanpassningar av samhället. Enligt nuvarande regelverk ligger ansvaret för klimatåtgärder på fastighetsägarna. Det behöver dock tydliggöras hur detta ska fungera och finansieras.

Ekonomirapporten är en rapportserie från Sveriges Kommuner och Regioner, med två utgåvor per år. Den beskriver det ekonomiska läget och utvecklingen i kommuner och regioner. Kalkylerna i den här utgåvan sträcker sig till år 2025.

På vår webbplats www.skr.se finns uppgifter om intäkter och kostnader för kommuner och regioner på sidan **Sektorn i siffror**. Den senaste rapportens alla tabeller och diagram når man via sidan **Ekonomirapporten**.

ISBN 978-91-7585-970-5

ISSN 1653-0853

Ladda ned på webbutik.skr.se

Pris gratis, enbart för nedladdning.

Post 118 82 Stockholm | **Besök** Hornsgatan 20

Telefon 08-452 70 00 | www.skr.se



**Sveriges
Kommuner
och Regioner**