

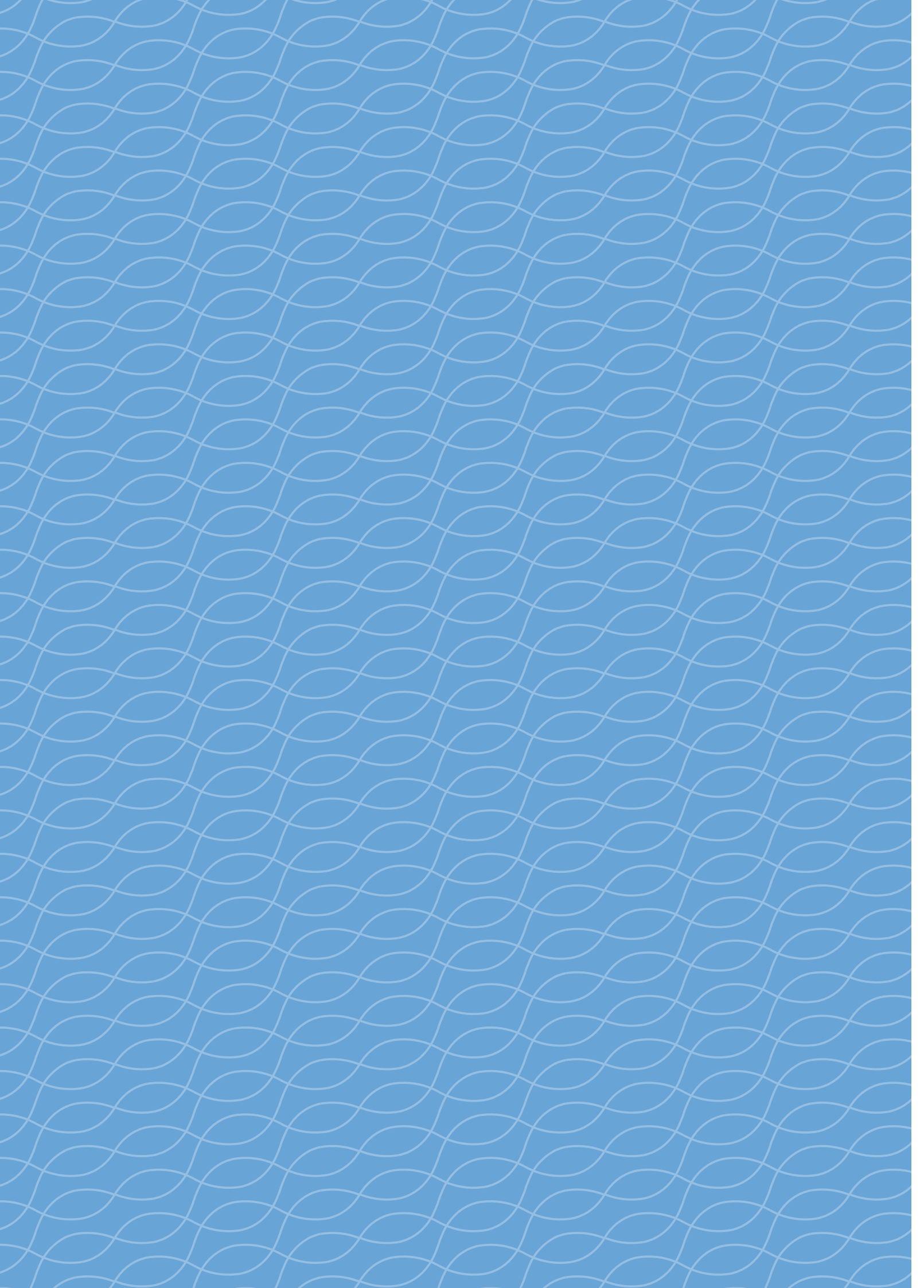


Ekonomirapporten, maj 2022

OM KOMMUNERNAS OCH REGIONERNAS EKONOMI



Sveriges
Kommuner
och Regioner



Ekonomirapporten, maj 2022

OM KOMMUNERNAS OCH REGIONERNAS EKONOMI

Redaktörer
Madeleine Holm
Niclas Johansson
Annika Wallenskog

Upplysningar om innehållet:

Mikaela Bolin (samhällsekonomi, offentliga finanser)
Anders Brunstedt (samhällsekonomi, arbetsmarknad)
Bodil Båvner (det kommunala självstyret, om skolan)
Adrian Ekström (digitalisering)
Jonas Eriksson (läkemedel, kostnader för hälso- och sjukvård)
Jonathan Fransson (kommunernas ekonomi, äldreomsorg)
Tor Hatlevoll (arbetsmarknad)
Mikael Havasi (kostnader för hälso- och sjukvård)
Madeleine Holm (kommunernas ekonomi)
Åsa Högberg (nära vård)
Patrik Jonasson (samhällsekonomi, BNP, skatteunderlag)
Åke Karlsson (kostnader för hälso- och sjukvård)
Anna Kleen (samhällsekonomi, offentliga finanser)
Björn Kullander (det kommunala självstyret)
Bo Legerius (skatteunderlag, kollektivtrafik)
Nils Mårtensson (pensionskostnader och avtal)
Måns Norberg (kommunernas ekonomi, appendix)
Per Sedigh (regionernas ekonomi, appendix)
Siv Stjernborg (pensionskostnader)

© Sveriges Kommuner och Regioner

1:a upplagan, maj 2022

ISBN 978-91-7585-973-6

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 på några års sikt. Den ges ut av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) två gånger per år.

När arbetet med denna Ekonomirapport nu avslutas har flyktingmottagandet från Ukraina avstannat. Pandemin har gått över i en fas då sjukdomen inte längre klassas som samhällsfarlig och trycket har minskat på sjukvården, även om pandemin fortfarande inte är över.

Återhämtningen efter pandemin fortgår i år men BNP-tillväxten i Sverige dämpas till följd av situationen i vår omvärld. Sysselsättningen är på rekordnivåer men arbetsmarknaden släpar efter och arbetslösheten för utsatta grupper förblir hög.

Skatteunderlaget fortsätter att öka i relativt snabb takt under 2022. I år väntas resultaten för kommuner och regioner sammantaget minska och landa på 39 miljarder kronor. År 2023 påverkas kommunsektorns kostnader av prisökningar på till exempel drivmedel och energi, men även kraftigt ökade pensionskostnader. 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 maj 2022

Niclas Johansson

Sektionschef,

Avdelningen för ekonomi och styrning

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

5	Sammanfattande slutsatser
6	Samhällsekonomin
7	Befolkning och kompetensförsörjning
8	Flyktningmottagandet
9	Ökade pensionskostnader 2023
10	Resultat i kommunsektorn
12	Det kommunala självstyret
13	Avslutningsvis
15	1. Samhällsekonomi
16	Ännu fortgår återhämtningen efter pandemin
16	Global inflations- och ränteuppgång
19	Dämpning av svensk BNP-tillväxt i år
21	Timmarna ökar men arbetslösheten bottnar snart
25	De offentliga finanserna når överskott nästa år
27	Stark nominell, men svag real skatteunderlagstillväxt
29	2. Ökade pensionskostnader år 2023
30	Pensionskostnaderna ökar kraftigt år 2023
31	Högsta beräknade ökningen av inflationen på 30 år
34	Snabbare övergång till ett helt avgiftsbestämt system
37	3. Kommunernas ekonomi
38	Starkare skatteintäkter förklarar budgetavvikelse
39	Investeringsstakten dämpas i kommunerna
40	Soliditeten har stärkts efter år med starka resultat
41	Kompetensförsörjningen i äldreomsorgen utmanas
43	Ljusning för kommunernas arbete med civilt försvar?
44	Nytt bosättningsuppdrag för flyktingar
45	Beräkningar och förutsättningar till 2025
49	Det positiva finansnettot försvinner
51	4. Regionernas ekonomi
52	Stora avvikelser mellan budget och utfall 2020 och 2021
53	Investeringsstakten har dämpats
54	Soliditeten stärks efter starka resultat
55	Pandemins effekter på vården
57	Kollektivtrafiken efter pandemin
57	Hälso- och sjukvårdens kostnader fortsätter att öka
61	Nära vård för ökad effektivitet
61	Kompetensförsörjningen är ett stort problem
63	Fokusering från antal vårdplatser till effektivt resursutnyttjande
	Beräkningar och förutsättningar till 2025
67	5. Det kommunala självstyret
67	Effektiv välfärd kräver tillit och uthållighet
68	Syftet med kommunalt självstyre
69	Hur har den statliga styrningen utvecklats?
69	Statlig styrning på avvägar?
71	Skolans styrning behöver ta hänsyn till lokala förhållanden
73	Principer för att skydda och bevara självstyret
77	6. Aktuella frågor
77	Delegationen för kommunal ekonomi i balans
78	Utredningen En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning
78	Betänkandet En god kommunal hushållning
81	Appendix

Sammanfattande slutsatser

Efter två år med pandemi fanns en förhoppning om att kommuner och regioner med en rekordstark ekonomi skulle få tid att hantera pandemins långsiktiga konsekvenser och kommande demografiska utmaningar. Men återigen har verksamheten kommit att påverkas av faktorer som kommuner och regioner inte råder över. På kort tid har det ljusa framtidsscenarioet mörknat betänkligt, främst till följd av kriget i Ukraina och de konsekvenser det medför. Kriget medför ett stort lidande för Ukrainas befolkning, men det har också kommit att påverka både nuläget och framtidsutsikterna för svenska kommuner och regioner. Inflationstakten har drivits upp till historiska nivåer och tillsammans med stigande pensionskostnader bedömer SKR att resultaten i sektorn faller kraftigt. Samtidigt blir utmaningen med demografins utveckling alltmer kännbar. Behovet av vård och omsorg ökar samtidigt som det råder brist på arbetskraft.

Det ekonomiska resultatet i kommunsektorn var rekordhøgt 2020, för att överträffas år 2021. Även 2022 beräknas resultatet bli starkt, om än på en mer normal nivå, för att sedan falla till ett beräknat underskott 2023.

Hur kan då denna starka ekonomi försvagas så snabbt? För det första är det viktigt att påpeka att både 2020 och 2021 års starka resultat främst berodde på tillfälliga faktorer och inte på överskott i verksamheterna. Överskotten kom i stället främst från höga statsbidrag, betydligt högre skatteintäkter än förväntat och också från en positiv börsutveckling som gjorde att värdet på finansiella placeringar växte rekordartat kombinerat med låg ränta på lån.

Även 2022 beräknas bli ett år med relativt starka resultat för kommuner och regioner tack vare att skatteintäkterna fortsätter att öka snabbt, men även för att pensionskostnaderna minskar jämfört med föregående år. Det snabba fallet till 2023 är en följd av att inflationen ökar rekordsnabbt, till och med snabbare än skatteintäkterna, som utvecklas relativt positivt till följd av återhämtningen i ekonomin. I synnerhet ökar priserna på vissa varor och tjänster såsom transporter, energi, livsmedel, byggkostnader, men även räntekostnaderna ökar. Inte minst påverkar inflationen pensionskostnaderna som beräknas öka med hela 31 miljarder kronor 2023 jämfört med 2022.

Under 2000-talet har skatteintäkternas reala utveckling varit god till följd av att löneökningarna i samhället har varit högre än prisökningarna, vilket är den normala situationen vid ekonomisk tillväxt. Inför 2023 är situationen den omvända. Skatteunderlaget urholkas reellt sett till följd av ökade priser, vilket innebär minskad köpkraft. Till detta ska läggas att kommuner och regioner också ska finansiera en förändrad befolkningsstruktur med fler invånare och en större andel äldre. SKR bedömer därmed att kommunernas och regionernas sammanlagda resultat faller till ett underskott på 3 miljarder kronor om inga åtgärder eller intäktsförstärkningar vidtas.

Samhällsekonomin

Återhämtningen efter pandemin fortsätter i år men BNP-tillväxten i Sverige dämpas till följd av situationen i vår omvärld. Särskilt den europeiska ekonomin påverkas negativt av Rysslands invasion av Ukraina. Kriget är starkt bidragande till att den senaste tidens uppgång av energi- och råvarupriserna förstärks och höjer osäkerheten för den ekonomiska utvecklingen framöver. Inte minst förvärras utbuds- och logistikproblemen för den globala handeln, vilket spår på den redan höga inflationen.

Den höga energiprisinflationen har nu definitivt spridit sig brett till flertalet varu- och tjänstepriser också i Sverige och köpkraften urholkas för hushållen, företagen och offentlig sektor. De långa marknadsröntorna har dessutom ökat dramatiskt och en global penningpolitisk åtstramning väntar. Inflationens- och ränteuppgången medför således en markant dämpning av konjunkturutsikterna för världsekonomin.

I Sverige fortsätter ändå återhämtningen efter pandemin i år och nästa år, vilket leder till ett något förhöjt resursutnyttjande mot slutet av 2023. Att pandemirestriktionerna nu har tagits bort innebär dock betydande positiva effekter för samhällsekonomin. Särskilt delar av tjänstesektorn kommer att kunna stärkas rejält i år, vilket gynnar inhemsk efterfrågan och svensk arbetsmarknad. Antalet arbetade timmar ökar därför snabbt både i år och nästa år, vilket stärker lönesumman och det kommunala skatteunderlaget. Potentialen för ett större sysselsättningslyft begränsas dock av den växande gruppen arbetslösa med svag konkurrensförmåga på arbetsmarknaden.

Ett ökat flyktingmottagande och regeringens extra anslag till försvaret driver upp offentlig konsumtion i år och bidrar till tillväxten. Detta är en motverkande faktor av kriget i Ukraina för europeisk och svensk BNP.

Det kommunala skatteunderlaget beräknas kommande år öka snabbare än i föregående prognoser, vilket främst beror på högre pris- och löneökningar. I reala termer är dock skatteunderlagstillväxten låg ur ett historiskt perspektiv. Detta gäller även i förhållande till den demografiska utvecklingen.

Till följd av den snabba återhämtningen av ekonomin förra året stärktes det finansiella sparandet i offentlig sektor markant. Därmed krympte det stora underskottet från 2020, till följd av pandemin och krisåtgärderna. Den

offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden) minskar till 32,5 procent av BNP i år och skuldkvoten faller under hela perioden 2022–2025 med nästan 7 procentenheter och uppgår i våra beräkningar till 28,4 procent år 2025. I förhållande till det finanspolitiska ramverkets skuldankare finns det således ett stort utrymme för stöd till välfärden och framtidsinriktade offentliga investeringar de kommande åren.

Befolkning och kompetensförsörjning

De kommande åren är bristen på arbetskraft en av de största utmaningarna för såväl kommuner och regioner som hela näringslivet. I välfärdssektorn uppstår de största behovsökningarna kommande år inom äldreomsorgen. Det beror på att den stora gruppen 40-talister efterhand uppnår 80 år, och att behovet av vård och omsorg ökar i takt med stigande ålder.

Under 2021 ökade antalet anställda med 1,2 procent i kommuner och med 1,1 procent i regioner och sektorn omfattade i slutet av året nästan 1,2 miljoner medarbetare.

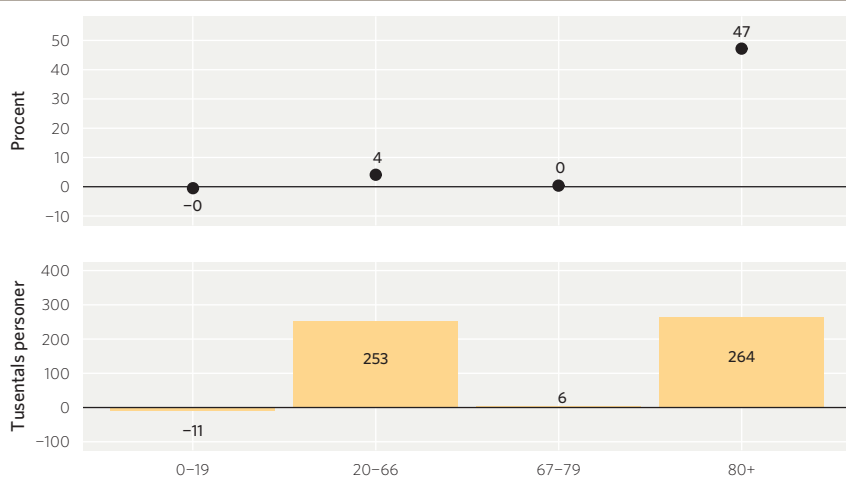
Under kommande tio år ökar befolkningen totalt med 512 000 personer (netto) varav personer i arbetsför ålder (20–66) ökar med 250 000. Personer som är 80 år och äldre ökar mest både till antal och i procent, med 264 000 personer, eller drygt 47 procent.

Med dagens personaltäthet behöver drygt hälften av ökningen av den arbetsföra befolkningen ha tagit anställning i kommuner och regioner om tio år. Skulle personaltätheten öka enligt det historiska mönstret, med 0,5 procent utöver demografiskt betingade behov, skulle istället nära 200 000 fler personer ha behövt anställas de närmaste tio åren – att sätta i relation till ökningen av personer i arbetsför ålder som är 250 000.

Utöver bristen på arbetskraft blir det framöver ännu svårare att hitta personal med rätt utbildning och kompetens, vilket gör att statens krav och insatser på ökad personaltäthet inte kan infrias. Situationen börjar bli ohållbar och det blir allt tydligare att det krävs nya sätt för att lösa välfärdsåtagandet.

Diagram 1 • Befolkningsutveckling 2021–2031

Procent och antal personer



Källa: Statistiska centralbyrån, prognos april 2022.

Under de kommande tio åren ökar befolkningen med 4,9 procent totalt. Det är en väsentligt långsammare ökningstakt än de senaste tio åren då ökningen var drygt 10 procent. Den största ökningen sker, både till antal och procent, i gruppen 80 år och äldre. Dessa ökar med drygt 47 procent medan personer i arbetsför ålder endast ökar med 4 procent. Detta kommer att innebära stora utmaningar med kompetensförsörjningen inom äldreomsorg och hälso- och sjukvård. Ökad personaltäthet i verksamheterna kommer i framtiden inte längre att vara ett alternativ.

För att säkra att alla invånare kan fortsätta ta del av en god välfärd behöver flera saker göras och andra arbetssätt användas. Förutom att behålla, ut-

veckla och rekrytera personal behöver kommuner och regioner bland annat skapa förutsättningar för att arbeta heltid och stärka arbetsmiljön. Andra åtgärder är förmånliga pensionsvillkor och att använda digital teknik där det frigör tid för medarbetarna.

Genom digitalisering kan vi drastiskt förbättra vardagen för elever, föräldrar, brukare, patienter och företag. Exempelvis skapas inom hälso- och sjukvården möjligheter som radikalt förändrar rollen som patient och relationen till vården.

För att Sverige som nation ska kunna öka takten i omställningen med stöd av digitalisering krävs:

- Gemensamma och samtidiga prioriteringsökningar i såväl kommun och region som stat.
- En digital infrastruktur som möjliggör effektivisering, informationsdelning och skapandet av nya processer.
- En reformerad lagstiftning och verksamhetsnära regelverk som möjliggör digital samverkan och effektivare informationsutbyte, vilket är en grundläggande förutsättning för utveckling och innovation.

Ledning och styrning kan stärkas genom att organisationen arbetar med sin digitala mognad¹, det vill säga den organisatoriska förmågan att dra nytta av digitaliseringens möjligheter. För att nå digitaliseringens fulla potential och undanröja de förhinderande faktorer som nämns ovan, krävs modigt ledarskap och en ändamålsenlig styrning såväl lokalt och regionalt som nationellt.

Flyktingmottagandet

Rysslands krig i Ukraina har lett till stora flyktingrörelser i Europa. I skrivande stund beräknas fler än 12 miljoner personer i Ukraina ha lämnat sina hem, varav 5 miljoner har lämnat landet, och merparten av dessa till EU. Färre än 1 procent har sökt sig till Sverige, enligt Migrationsverkets statistik, vilket betyder omkring 35 000 personer fram till månadsskiftet april–maj. Då män i vapenför ålder inte får lämna Ukraina skiljer sig sammansättningen från de senaste årens asylmottagande. Nästan hälften av de mottagna är vuxna kvinnor, 10 procent är i förskoleåldern, 25 procent i grundskoleåldern och 4 procent är 16–17 år. Antalet ensamkommande barn har hittills varit omkring 600, vilket motsvarar de senaste årens årliga mottagande.

I Sverige får massflyktingar i princip samma rättigheter till offentlig service som asylsökande, med tillägget att man också har rätt att arbeta. Det innebär rätt till förskola, skolgång och sjukvård för barn och unga samt rätt till mödravård och sjukvård som inte kan anstå för vuxna. Precis som för asylsökande har staten det ekonomiska ansvaret och ersätter kommuner och regioner för insatserna. Staten har även ansvar för massflyktingarnas boende och försörjning.

Regeringen har föreslagit att kommunerna ska överta boendeansvaret för massflyktingar från och med andra halvåret i år. SKR har påtalat en rad frågetecken kring den föreslagna lagstiftningen och efterfrågat snabba förtydliganden. SKR har bland annat påpekat betydelsen av att kommunens åtagande ska anges i form av platser och inte personer och att en revidering av kommunal under innevarande år måste meddelas i god tid. Genom den stora uppslutningen från allmänheten att hjälpa flyktingar från Ukraina med initialt boende kan det också vara rimligt att räkna med att många kommer att ha behov av hjälp med bostad i ett senare skede.

1. Ett samverkansprojekt, drivet av SKR tillsammans med Adda och medfinansierat av Svenska ESF-rådet, där kommuner och regioner ges stöd att mäta och öka sin digitala mognad enligt den så kallade DiMiOS-modellen (Digital Mognad i Offentlig Sektor) <https://www.adda.se/adda-kompetens/digital-mognad/>

Om kommunerna får ansvar för boende kommer de även att behöva tillgodosäkra behov av anpassat boende och stöd i hemmet. Idag finns ingen ersättning till kommunerna för sådana insatser. Om massflyktingar behöver stanna i Sverige under en längre tid kommer också behovet av till exempel språkundervisning och andra arbetsfrämjande insatser för vuxna att behöva övervägas. Dagens regelverk rymmer inga sådana insatser.

Även frågan om kommunernas ersättningar för ett bosättningsuppdrag är oklara, och ska preciseras i förordning. Regeringen anger att boendena ska kompenseras med en schablonersättning som ska täcka de genomsnittliga kostnaderna som kommunerna kan tänkas få. Den ekonomiska risken flyttas därmed från staten till kommunerna. Kommuner med ett högre kostnads- läge än genomsnittet kommer således inte att få kostnadstäckning för boendeuppdraget.

SKR har även påpekat att det behövs en rad andra ändringar av ersättningarna till kommunerna. Det handlar bland annat om brist på ersättningar för sociala insatser. Det behöver också införas nya ersättningar för förskola för de yngsta barnen samt ersättning för fritids. Ersättningarna för asylsökande barns skolgång måste också höjas för att motsvara de behov och rätt till stöd som finns. Exempelvis beräknas kommunernas kostnader för skolgång och boende i genomsnitt vara högre än gällande ersättningar.

Ökade pensionskostnader 2023

Kostnaden för avtalspensioner (inklusive finansiell kostnad) beräknas öka med 31 miljarder kronor 2023. Det beror främst på inflationsuppgången men även på premiehöjningar i det nya pensionsavtalet och löneökningar under pandemin. Av kostnadsökningen står kommunerna för 17 miljarder kronor och regionerna för 14 miljarder. En dryg fjärdedel förklaras sammantaget av det nya pensionsavtalet. Resterande ökning beror på värdesäkring av skulden (finansiell kostnad) och andra effekter av pris- och löneökningarna.

Kostnadsökningen förklaras främst av:

- Kraftig ökning av prisbasbeloppet.
- Nytt avgiftsbestämt pensionsavtal med höjda premienivåer.
- Högre löneökningar.
- Ovanligt låga pensionskostnader för 2022.

Den snabba uppgången i inflationstakten 2022 medför att prisbasbeloppet år 2023 beräknas höjas med 6 procent. Vi får gå tillbaka till 1991 för att hitta en så hög ökningstakt ett enskilt år. Under ett antal år har prisbasbeloppet ökat långsamt och på så sätt hållit tillbaka pensionskostnaderna.

Vid sidan av den redovisade pensionskostnaden tillkommer även en kostnad för värdesäkring av pensionsskulden, som räknas som en finansiell kostnad. Denna kostnad beräknas med hjälp av prisbasbeloppet plus diskonteringsränta. Kostnaderna ökar mycket kraftigt 2023 på grund av det högre prisbasbeloppet, särskilt i regionerna som har betydligt större skuld än kommunerna till följd av fler anställda med höga inkomster.

Även om pensionskostnaderna beräknas minska något år 2024 och åren därefter har nivån höjts, både till följd av högre inflationsförväntningar och effekter av det nya avtalet.

I kapitlet »Ökade pensionskostnader år 2023« beskrivs utförligare det nya avtalet².

2. Parterna har kommit överens om en modernisering av pensionsavtalen med en snabbare övergång mot helt avgiftsbestämda pensioner i sektorn. Det nya pensionsavtalet innebär en ökad transparens för framtidens pensionärer och högre förutsägbarhet för arbetsgivare i kommuner och regioner. I det nya avtalet höjs premierna i den avgiftsbestämda avtalspensionen från 1 januari med motsvarande 1,5 procentenheter av lönesumman.

Resultat i kommunsektorn

Resultatet i kommunsektorn har varit rekordhøgt de två senaste åren. Det uppgick till 54 miljarder kronor år 2020 och 69 miljarder år 2021, vilket motsvarade 5,6 respektive 6,9 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Förklaringen till de höga resultaten skiljer sig åt mellan åren, men svårigheten att bedöma skatteintäkternas utveckling ligger bakom en stor del av överskotten. År 2020 handlade det om kraftiga generella tillskott för att hantera effekterna av pandemin. En betydligt starkare återhämtning av skatteunderlaget än budgeterat ledde år 2021 sammantaget till 25 miljarder högre skatteintäkter. Börsen avslutade dessutom på mycket höga nivåer, vilket stärkte de finansiella intäkterna i många kommuner och regioner.

Tabellen visar vilka olika poster som byggt upp kommunernas och regionernas stora överskott jämfört med budget 2020 och 2021. Skatteintäkternas utveckling förklarar stora delar av de höga resultaten båda åren. Generella tillskott tillfördes i inledningen av pandemin då skatteintäkterna befarades påverkas betydligt mer än de gjorde under 2020. Återhämtningen blev betydligt snabbare och skatteunderlagstillväxten 2021 starkare, vilket ledde till sammantaget 25 miljarder kronor högre skatteintäkter jämfört med budget. En gynnsam börsutveckling påverkade också värderingen av finansiella tillgångar i kommuner och regioner.

Tabell 1 • Poster som förklarar det stora överskottet 2020 och 2021

Miljarder kronor

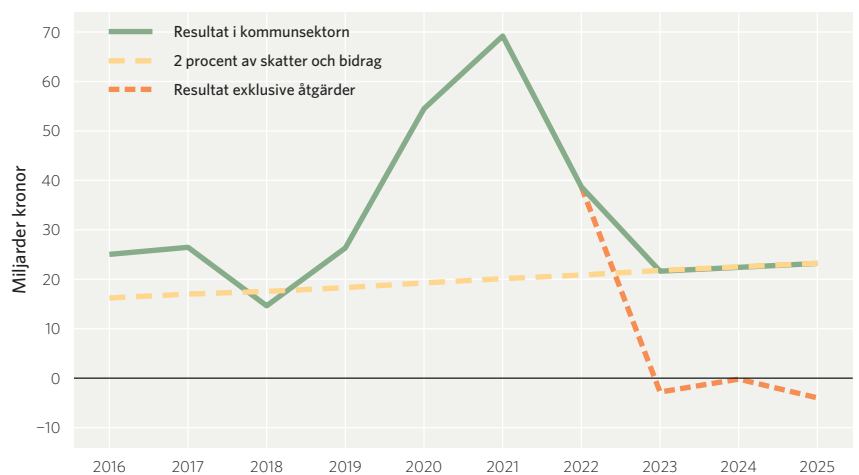
Budgetavvikelser i kommuner och regioner	2020	2021
Budgeterat resultat	13	17
Verksamhetens nettokostnader	18	7
Skatteintäkter	-14	25
Generella statsbidrag	35	6
Finansiella poster	3	14
Resultat i bokslutet	54	69

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Skatteunderlaget fortsätter att öka i relativt snabb takt under 2022. I år väntas resultaten för kommuner och regioner sammantaget minska och landa på 39 miljarder kronor, vilket motsvarar 3,7 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. År 2023 påverkas kommunsektorns kostnader av prisökningar på till exempel drivmedel och energi, men även kraftigt ökade pensionskostnader. Om inga effektiviseringsåtgärder eller intäktsförstärkningar vidtas faller resultatet i kommunsektorn 2023 till ett sammantaget underskott på 3 miljarder kronor.

Diagram 2 • Resultatutveckling i kommunsektorn

Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Resultaten har varit mycket starka under de senaste två åren. I år väntas resultaten i både kommuner och regioner vara fortsatt relativt höga, men faller till följd av avveckling av statsbidrag och prisökningar. Nästa år innebär inflation och ökade kostnader för pensioner att en relativt god utveckling av skatteunderlagen äts upp och gapet till ett resultat som motsvarar 2 procent av skatter och bidrag uppgår till drygt 24 miljarder kronor.

Kommunernas ekonomi

Efter ännu ett år med påverkan av pandemin redovisades återigen ett mycket starkt ekonomiskt resultat i kommunerna 2021. Resultatet uppgick till 47 miljarder kronor, vilket motsvarade hela 7,4 procent av skatter och generella statsbidrag. De starka resultaten förklaras av en betydligt snabbare ekonomisk återhämtning än väntat 2021 och därmed högre skatteintäkter än budgeterat. En mycket positiv börsutveckling ledde till ett högre värde på finansiella tillgångar, vilket gav högre finansiella intäkter.

Investeringsnivån har varit hög under många år i kommunerna; inkluderas de kommunägda bolagen förstärks ökningstakten ytterligare. Mätt som andel av skatter och bidrag, som normalt växer snabbare än priser och löner, är andelen högre nu än 2015. Investeringsstakten dämpades dock i kommunerna 2021.

Befolkningen i åldrarna 80 och äldre ökar väsentligt snabbare än den arbetsföra befolkningen i åldrarna 20–66 år. I nästan 6 av 10 kommuner (171 kommuner) minskar till och med den arbetsföra andelen av befolkningen samtidigt som antalet över 80 år, och därmed behoven inom äldreomsorgen, kraftigt ökar. Det kommer att innebära att kompetensförsörjningen inom äldreomsorgen blir en av de absolut största utmaningarna framöver. Med dagens personaltäthet blir det svårt, för att inte säga omöjligt att bemanna äldreomsorgen i många kommuner.

Prognos för kommunerna

När vi nu förhoppningsvis lämnat det värsta av pandemin bakom oss har redan nästa kris tagit dess plats – kriget i Ukraina. Stora flyktingrörelser, ett osäkert säkerhetsläge, stora prisökningar på bland annat energi och livsmedel, höga pensionskostnader och en osäker samhällsekonomisk utveckling kommer att präglade budgetarbetet inför 2023. Intäktsökningarna kommer i reala termer att bli låga under de närmaste åren.

Resultaten ser fortfarande relativt goda ut i kommunerna i år, men kraftiga prisökningar och ökade pensionskostnader gör tillsammans med avveckling av statsbidrag att ekonomin blir betydligt tuffare år 2023. En bra nominell skatteunderlagsutveckling äts upp av prisökningarna. För att klara ett resultat som motsvarar 2 procent av skatter och generella statsbidrag nästa år behövs effektiviseringsåtgärder eller intäktsförstärkningar på 9 miljarder kronor i kommunerna och år 2024–2025 skulle åtgärder på ytterligare 3 respektive 4 miljarder behöva vidtas. Det innebär att gapet uppgår till 16 miljarder i kommunerna år 2025.

Regionernas ekonomi

Även regionernas resultat har varit rekordhöga de två senaste åren. Resultatet uppgick till 22 miljarder kronor år 2021, vilket motsvarade 6 procent av skatter och generella statsbidrag. Det kan tyckas märkligt med tanke på pandemins påfrestningar, men förklaras av en gynnsam skatteunderlagsutveckling, pandemirelaterade statsbidrag och positivt finansnetto år 2021. I stort sett alla regioner hade ett positivt verksamhetsresultat 2021. Finansnettot stärkte dessutom resultatet i flertalet regioner. Det var enbart en region som hade negativt resultat efter finansiella poster, vilket förklaras av en större nedskrivning. Investeringarna i regionerna har ökat kontinuerligt fram till år 2020 då trenden bröts, och investeringarna istället minskade.

Under pandemins första våg ställdes stora delar av den planerade vården in för att skapa beredskap för pandemin och för att ransonera bristläkemedel. Redan under den första vågen uppmuntrades patienter att söka vård

som tidigare. Även om nedgångar kan ses under pandemins olika vågor, så har planerade operationer och åtgärder 2020 legat på över 8 av 10 och 2021 på samma nivå som innan pandemin. Antalet akuta operationer har inte alls påverkats av pandemin.

Kollektivtrafikresandet föll med mer än 30 procent 2020 (jämfört med 2019) och biljettintäkterna med ännu mer. År 2021 låg resandet kvar på en låg nivå, varvid tappet av biljettintäkter blev nästan lika stort som 2020. Kollektivtrafikanordnarna fortsatte samtidigt i enlighet med statens krav att köra i samma omfattning som tidigare; kostnaderna låg därmed kvar på ungefär samma nivå som 2019.

Prognos för regionerna

Redan nästa år ser det kärvare ut för regionerna med prisökningar, ökade pensionskostnader, lägre statsbidrag och en negativ real skatteunderlagsutveckling. Vi räknar med att resultatet utan åtgärder eller intäktsförstärkningar kommer att uppgå till -7 miljarder kronor 2023. För att nå ett resultat som motsvarar 2 procent av skatter och generella statsbidrag krävs åtgärder eller intäktsökningar på drygt 15 miljarder. Med kostnader som ökar i takt med demografiska behov är gapet 2024-2025 något mindre, men det krävs fortfarande åtgärder eller intäktsförstärkningar på 10 respektive 11 miljarder för att nå ett resultat som motsvarar 2 procent av skatter och generella statsbidrag.

Det kommunala självstyret

Svenska kommuner och regioner har en hög grad av självstyre ur ett internationellt perspektiv. Fördelen är att de nationella målen kan nås med hänsyn till lokala förutsättningar och medborgarnas behov. Det breda välfärdsuppdraget i kommuner och regioner underlättar också en helhetssyn och ger förutsättningar för samverkan mellan olika verksamhetsområden.

Under de senaste decennierna har dock statens styrning ökat i omfattning, komplexitet och detaljeringsgrad, vilket begränsar kommunernas och regionernas handlingsutrymme. Parallellt med den tilltagande styrningen hörs röster om en ökad centralisering och ibland även krav på ett statligt huvudmannaskap för verksamheter som hälso- och sjukvård samt skola. Denna utveckling riskerar att äventyra möjligheterna att dra nytta av självstyrelsens potential att bedriva välfärd på ett effektivt sätt. Dessutom ger självstyret en demokratisk insyn och påverkan på regional och lokal nivå samt motverkar maktkoncentration. För att välfärden ska bli likvärdig och effektiv måste kommuner och regioner få göra på olika sätt, utifrån skillnader i förutsättningar och behov.

För en effektiv välfärd måste statens styrning utformas på ett sätt som ger ett stort lokalt och regionalt ansvar och handlingsutrymme. Statens styrning behöver inriktas på vad som ska uppnås, inte hur målen ska nås.

Statskontoret konstaterar i sin analys att statens styrning idag sträcker sig långt in i kommunernas och regionernas verksamheter. Den statliga styrningen påverkar därmed inte bara vad kommuner och regioner ska göra utan i allt högre grad även hur de bör göra det.

De riktade statsbidragen till kommuner och regioner fortsätter att vara ett populärt statligt styrmedel som alltför ofta slår fel, trots goda avsikter. År 2021 bestod nära en tredjedel av statsbidragen till kommuner och regioner av riktade bidrag. Men många detaljerade bidrag kommer med kort framförhållning och ibland väldigt sent på året. Inte heller tar de hänsyn till olika be-

hov eller förutsättningar och riskerar att bidra till permanenta kostnadsökningar.

Sverige har länge haft en strid ström av skolreformer. Det har skapat en ryckighet och osäkerhet för skolornas planering. Många reformer har genomförts hastigt och utan tydlig förankring i forskning eller verksamhet. Reformerna handlar ofta om regler och kontroll istället för stöd som stärker professionen och som utvecklar undervisningen.

Det finns en övertro på nationella lösningar – om allt görs lika så blir resultatet bättre. Det leder till krav på fler nationella reformer och ökad statlig styrning. Men långt ifrån alla har samma problem och behov. Det gäller såväl skolor som enskilda elever. För att ha en likvärdig skola och undervisning måste kommuner, skolor och lärare ha friheten att göra olika. I kapitlet om »Det kommunala självstyret« ges en beskrivning av hur orimligt olika riktade statsbidrag som påverkar verksamheten utformas.

Den form av formaliserade samråd på politisk nivå som finns i övriga nordiska och en rad andra europeiska länder saknas i Sverige. Ett formaliserat samråd bör behandla långsiktiga, övergripande och principiellt viktiga frågor som rör relationen mellan staten och kommunerna; kommunernas ekonomi och finansiering samt lagstiftning som riktar sig mot kommunerna. Nuvarande samrådsformer är otillräckliga. Samråden behöver formaliseras och därtill omfatta flera politikområden såsom skola, vård och omsorg.

Vid Riksrevisionens granskning 2018 av tillämpningen av finansieringsprincipen kritiserades både beredning och kostnadsberäkningar. Riksrevisionen konstaterade att finansieringsprincipen inte tillämpas på det sätt som det är tänkt. För att förbättra tillämpningen föreslår SKR:

- En strukturerad arbetsordning för finansieringsprincipen med överläggningar mellan fackdepartement och SKR.
- Utredningsdirektiv som innehåller finansiering och krav på konsekvensbeskrivningar om förslagen finansieras av redan befintliga bidrag till kommuner och regioner.

Avslutningsvis

Ekonomirapporten, maj 2022 pekar på att det rekordstarka ekonomiska resultatet i kommuner och regioner nu återgår till en situation med betydande ekonomiska utmaningar. Två år av pandemi, där ekonomin har tryggats i en osäker tid genom en rad statliga åtgärder, följs nu av ekonomiska konsekvenser av det pågående kriget i Ukraina.

Kommuner och regioner behöver vidta åtgärder både för att möta de ekonomiska utmaningarna liksom svårigheterna att lösa kompetensförsörjningen framöver. Samtidigt behöver staten skapa mer långsiktiga ekonomiska förutsättningar för att kommuner och regioner ska kunna planera verksamheten. Staten behöver också minska på detaljregleringen av sektorn och värna det lokala självstyret så att kommuner och regioner har förutsättningar att ge en så god välfärd som möjligt utifrån medborgarnas behov.

Samhällsekonomi

Medan pandemin antas utgöra ett allt mindre ekonomiskt hinder för världsekonomin seglar nya utmaningar upp. Rysslands invasionskrig i Ukraina förvärrar utbuds- och logistikproblem för den globala handeln och spär på den redan höga inflationen.

Trots hög inflation och stigande räntor fortgår återhämtningen efter pandemin i Sverige, även om BNP-tillväxten dämpas i år. Minskad smittspridning och en hög vaccinationstäckning har medfört borttagna restriktioner. Normaliseringen av samhället bedöms ge en fortsatt uppgång för sysselsättningen. Potentialen för högre sysselsättning begränsas dock av den växande gruppen arbetslösa med svag konkurrensförmåga. Bristen på arbetskraft med rätt kompetens är stor redan i nuläget och flera sektorer konkurrerar om samma individer.

Att den höga energiprisinflationen definitivt har spridit sig till varu- och tjänstepriser i Sverige pekar mot hög inflation också nästa år. Långa marknadsräntor har ökat dramatiskt och en global penningpolitisk åtstramning väntar. För första gången på mycket länge gäller inte längre »evigt låg inflation och låg ränta«. Även kommunsektorn möter högre priser och räntor.

Det kommunala skatteunderlaget beräknas öka snabbare än i föregående prognoser, vilket främst beror på högre pris- och löneökningar. Men i reala termer är skatteunderlagstillväxten historiskt sett, och i förhållande till demografin, låg.

Ännu fortgår återhämtningen efter pandemin

För två år sedan stod vi mitt i den första smittvågen av covid-19. Ännu sätter pandemin avtryck i världsekonomin. Den höga smittspridningen i Kina har nyligen föranlett regionala nedstängningar. Men sannolikt är vi nu i slutfasen av pandemin – inte minst i Sverige där klassningen av covid-19 som »allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom« togs bort i april. Att restriktioner tagits bort innebär betydande positiva effekter för samhällsekonomin. Särskilt delar av tjänstesektorn kommer att kunna stärkas rejält i år, vilket gynnar inhemsk efterfrågan och svensk arbetsmarknad. Antalet arbetade timmar fortsätter att öka snabbt både i år och nästa år, vilket stärker lönesumman och det kommunala skatteunderlaget. Antalet sysselsatta ökar därmed mer måttligt framöver och minskningen av arbetslösheten bromsas upp. Svag konkurrensförmåga hos en växande grupp långtidsarbetslösa utgör här ett stort hinder för lägre arbetslöshet.

Ekonomi utmanas av inflations- och räntechock

Rekordhög inflation dämpar nu konjunkturutsikterna. Det som började med stigande priser på framförallt energi under 2021 har nu övergått till en bred inflationschock världen över. Inflationstakten är nu så hög i Sverige, och så brett förankrad, att risken för en pris- och lönespiral föranlett Riksbanken till en historiskt snabb omsvängning. En global uppgång för marknadsräsenterna ihop med en stramare penningpolitik i Sverige kommer att pressa ränteläget uppåt. Perioden under de senaste tio åren av unikt låga räntor ser ut att vara till ända med besked. Inflations- och ränteuppgången utgör en markant åtstramning för världsekonomin och Sverige både i år och åren därefter.

Kriget i Ukraina påverkar Sverige på flera sätt

Rysslands invasion av Ukraina påverkar inte minst den europeiska ekonomin negativt. Kriget är starkt bidragande till den senaste tidens ytterligare uppgång för energi- och råvarupriser och höjer osäkerheten för den ekonomiska utvecklingen framöver. De geopolitiska spänningarna, med risk för ytterligare upptrappning av sanktioner mot Ryssland och motsanktioner från ryskt håll, utgör en klar risk för prognosen. Hur kriget utvecklas framöver är högst osäkert. Denna prognos utgår från ett övergripande scenario för konflikten, liksom för några av följdverkningarna för Sverige (se faktarutan »Antaganden om kriget i Ukraina«).

Klart står att ett stort antal flyktingar från Ukraina anländer till Sverige i år. Detta innebär en positiv inverkan på inhemsk efterfrågan. Höjda försvarsanslag i Sverige och omvärlden gynnar också svensk försvarsindustri. Kriget beräknas därmed inte innebära någon stor negativ nettoeffekt på svensk BNP – det är snarare så att sysselsättningen kan gynnas.

Global inflations- och ränteuppgång

Pandemins konsekvenser för hälso- och sjukvårdssystemen och den globala ekonomin är och har varit betydande. Regeringar har tvingats att göra avvägningar mellan folkhälsa och ekonomi. Tack vare förändringar av viruset och den ökande vaccinationsgraden har nu ekonomierna i främst västvärlden kunnat öppna upp igen. Men i vissa länder är covid-19 fortfarande ett stort problem. I till exempel Kina ser vi nya utbrott som medför negativa effekter för det kinesiska samhället och rubbar den internationella handeln. Återhämtningen efter pandemin har inte varit som en återhämtning brukar vara.

Beskrivningen av samhälls- ekonomin 2022–2025

Beräkningarna som presenteras i detta kapitel beskriver perioden 2022–2025. Analysen av innevarande och nästa år utgör en **konjunkturprognos**. Därefter följer en **framskrivning** av samhällsekonomin, i hög grad baserad på demografi och historiska trender. Perioden 2024–2025 är därmed inte en prognos likt den för de närmaste åren, utan en **kalkyl** där konjunkturläget förutsätts normaliseras.

Antaganden om kriget i Ukraina

Rysslands invasion av Ukraina har medfört ett enormt humanitärt lidande och förödelse. Hur kriget utvecklas framöver är mycket osäkert. SKR utgår från att kriget och den stora förstörelsen i dess spår kommer att präglade utvecklingen även nästa år. Vi gör antagandet att sanktionerna mot Ryssland ligger kvar men inte att olje- och gasleveranser från Ryssland stoppas abrupt i närtid. Det skulle sannolikt föranleda en markant ekonomisk nedgång i Europa (framförallt för den tyska industrisektorn) och driva upp energipriserna ytterligare. Scenariot utgår från att konflikten inte eskalerar samt att nya konflikter inte heller blossar upp.

Hittills har drygt 6 miljoner människor flytt Ukraina sedan kriget inleddes, enligt siffror från UNHCR. Nästan 40 000 människor har hittills anlänt till Sverige, enligt statistik från Migrationsverket. I början av mars beslutade EU om att aktivera det så kallade massflyktsdirektivet. Så länge direktivet gäller får de som flyr från Ukraina automatiskt tillfälligt uppehålls- och arbetstillstånd i hela EU. I ett första skede är direktivet giltigt ett år. Därefter kan det förlängas efter särskilda beslut, om läget så kräver, i upp till ytterligare två år. Det kan även när som helst avslutas.

Personer som får uppehållstillstånd inom ramen för massflyktsdirektivet omfattas i princip av samma regelverk som asylsökande.* Utgifterna ska bekostas av staten, antingen direkt eller genom ersättning till berörda aktörer såsom kommuner och regioner. SKR räknar i denna prognos med att ersättningen till stor del täcker faktiska utgifter. Stora delar av dessa utgifter kan initialt räknas av från statens utgifter för bistånd enligt särskilt regelverk.

SKR antar vidare i denna prognos att 100 000 personer från Ukraina söker skydd i Sverige under 2022. Åldersstrukturen bedöms följa samma fördelning som för de som redan kommit; drygt hälften är i arbetsför ålder, 40 procent under 18 år (där

majoriteten är i grundskoleålder) samt en liten andel personer över 65 år. Kriget antas komma att fortgå på ett sådant sätt att massflyktsdirektivet upphör först efter sommaren 2023. Samtliga personer utan arbete skulle då återvända under ordnade former hösten 2023 eftersom de inte längre har laglig grund att stanna i Sverige. SKR antar en sysselsättningsgrad på 30 procent under senare delen av 2023 för de i arbetsför ålder. Majoriteten förutsätts i vår prognos därmed återvända. En del av flyktingarna från Ukraina med sysselsättning 2023 antas stanna permanent. Viss anhöriginvandring väntas tillkomma i form av familjeåterförening. Sammantaget ger det en marginell men permanent effekt som lyfter befolkning, arbetskraft och sysselsättning för kalkylären.

Antagandet om hur många människor som flyr från Ukraina till Sverige grundar sig på Migrationsverkets huvudscenario från 11 mars för första halvåret 2022 samt ett eget antagande för andra halvåret. Efter att våra beräkningar avslutats presenterade Migrationsverket en ny prognos (27 april) med ett huvudscenario som bedömer att 80 000 personer från Ukraina kommer söka skydd i Sverige under 2022 samt ett snabbare återvändande under 2023 än SKR:s antagande. Senaste bedömningen från Migrationsverket (16 maj) är att utvecklingen snarare följer ett lägsta-scenario på 50 000 personer i år. Skillnaden i prognoserna ger små effekter på de makroekonomiska beräkningarna i rapporten.

*Massflyktsdirektivet såsom det är tillämpat i svensk lag ger rätt till hjälp med bosättning och rätt till akut och annan vård som inte kan vänta samt en ekonomisk dagersättning på högst 71 kronor/dag om ingen annan inkomst finns. Barn upp till 18 år har rätt till all vård och även rätt till skola och förskola, men har ingen skolplikt. Direktivet ger rätt till att få arbeta, men inte att bli folkbokförd. Direktivet ger inte rätt till övriga delar av välfärden, såsom övriga transfereringssystem.

Den har främst drivits av en mycket hög global varuefterfrågan, medan vissa delar av tjänstesektorerna ännu är försvagade.

Global penningpolitisk åtstramning efter prishöjningen

Den höga globala varuefterfrågan har lett till och förvärrat en rad flaskhalsar i produktionsled och för global handel. Parallellt har inflationen stigit snabbt i många länder. En faktor som gjort återhämtningen så stark är de kraftiga

krisåtgärder som har satts in (speciellt i västvärlden) samtidigt som starkt expansiv penning- och finanspolitik har förts. I USA och Europa har penningpolitiken sedan den globala finanskrisen 2008 medfört mycket låga marknadsräntor. Detta har gjort att alla sektorer; hushåll, företag och offentlig sektor; har kunnat öka sin skuldsättning till låga räntekostnader. Även om låga räntor har förstärkt konsumtionsmöjligheterna uppstår negativa sidoeffekter såsom väldigt höga börsvärderingar, zombieföretag³ och risker med ett lågt omvandlingstryck i ekonomin. På kort sikt trycker den nuvarande höga inflationen ner skuldkvoterna när nominell tillväxt är högre än räntan. Effekten är påtaglig inte minst för den svenska statsskulden (se faktarutan »Maastrichtskuldens utveckling«).

Kriget i Ukraina spär på den globala inflationschocken

Rysslands invasion av Ukraina har lett till ett förändrat geopolitiskt läge. Hele den europeiska säkerhetsordningen har brutit samman. Frågan är hur Europa kan återställa säkerhetsordningen och hur den kan backas upp trovärdigt. Ukrainas framtid och det geopolitiska läget beror på Rysslands fortsatta agerande, samt på EU:s och omvärldens reaktioner. Kriget medför nu stora direkta ekonomiska konsekvenser i Europa och resten av världen, främst via handel och globala energi- och råvarupriser. De långsiktiga effekterna är givetvis mycket osäkra (se faktarutan »Antaganden om kriget i Ukraina«). Troligen kommer Ryssland en längre tid att förbli en paria-stat mot vilken flertalet sanktioner kvarstår.

Priserna på exempelvis olja, gas och vete ligger nu på en högre nivå än innan kriget, även om de backat något sedan utbrottet. Förutom högre priser genom minskat utbud uppstår bristsituationer för vissa insatsvaror. Några strategiskt viktiga produkter från Ryssland och Ukraina är neongas och palladium⁴. Båda används inom bland annat bilindustrin till halvledare och katalysatorer.

Hur höjda olje- och gaspriser påverkar olika länder beror på konsumtionsmönster och industristruktur, liksom varifrån man importerar olja och gas. Den nordamerikanska marknaden är i princip självförsörjande och priserna reagerar därför inte lika kraftigt där som i Europa, där gasimporten främst hämtas österifrån via pipelines. Högre olje- och gaspriser slår direkt mot hushållens och företagets köpkraft. Å andra sidan utgår nu i flera länder statliga energibidrag till svaga hushåll, vilket tillfälligt mildrar effekterna.⁵

Kortsiktigt sitter Europa ofrånkomligen fast i den energistruktur som finns, men säkerligen stärks nu intentioner för att minska beroendet av rysk gas, olja och kol. I prognosen antas att höga energi- och råvarupriser består i år och nästa år⁶ (se avsnittet »Hög inflation och högre inflationsförväntningar«).

De negativa effekterna av ökad oro och ovisshet bland konsumenter och företag antas bli större i Europa än i USA. Hushållens förtroende har hittills fallit markant i båda regionerna, liksom i Sverige. Däremot tillkommer också effekter av kriget som kan bidra till att *höja* BNP i flera länder. De offentliga utgifterna höjs nu i Europa till följd av flyktingströmmarna och det ekonomiska och militära bistånd som ges till Ukraina. Dessutom utökar flera länder sina försvarsbudgetar samt investerar i energiomställning för att minska beroendet av rysk gas.

3. Se *Konjunkturläget juni 2021*, Fördjupning: Zombieföretag och stödåtgärder under pandemin, Konjunkturinstitutet.

4. För export/produktion av kritiska råvaror och vad de används till se: <https://www.sgu.se/en/mineral-resources/critical-raw-materials/>.

5. Höga energipriser, låga inkomster och dåligt isolerade bostäder leder nu till ökad energifattigdom i Europa. Än tuffare blir det givetvis för de fattigare delarna av världen. Framförallt kan uthålligt höga livsmedelspriser få mycket svåra konsekvenser.

6. Detta indikeras också tydligt av terminspriser.

Penningpolitisk åtstramning – inte bara i USA denna gång

I USA är arbetsmarknaden extremt överhettad, men detta kan komma att mildras av ett gradvis ökat arbetskraftsutbud framöver. Många byter jobb och företagens lönekostnader stiger snabbt. Här blir även den höga inflationen en sporre för att byta jobb. Marknadsräntorna stiger snabbt och de kvantitativa lättnaderna trappas ner i USA. En sådan nedtrappning blir också aktuell i Eurozonen, men den antas bli mer utdragen.

Högre räntor kommer att kunna kyla av världsekonomin och världens börser. Mindre finanspolitiska stimulanser kommer också att dämpa global tillväxt. Tillsammans med en ökande andel tjänstekonsumtion förutsätts detta minska utbudsproblematiken och dämpa inflationstrycket. Förhoppningsvis leder detta även till att inflationsförväntningarna och inflationen stabiliseras, vilket skulle innebära att en utveckling likt 1970-talets stagflation undviks. Om vi återgår till den trend vi hade innan pandemin, med stor global handel och fallande världsmarknadspriser, bör inflationen falla tillbaka åren framöver.

Samtidigt som högre olje- och gaspriser får negativa effekter för konsumtionen i importländer via lägre reala hushållsinkomster och en negativ förnögenhetseffekt så gynnas exportländerna. En ytterligare effekt är att sektorer som är komplementära till oljekonsumtion, till exempel bilindustrin, påverkas negativt. Teknikomvandlingen kommer att snabbas på. Elektrifiering av bilar, mer energisnåla hus och uppvärmning och annan substitution tar nu fart.

Tabell 2 • BNP-tillväxt i omvärlden

Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden

	2021	2022	2023	2024	2025
Eurozonen	5,0	1,9	2,2	2,0	2,0
USA	5,7	2,8	2,3	2,6	2,5
Kina	7,9	3,8	6,0	5,5	5,5
Världen	5,6	3,5	3,3	3,4	3,4
KIX-vägd*	5,0	2,7	2,5	2,4	2,4

*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 och Sveriges Kommuner och Regioner.

Den globala tillväxten dämpas 2022 och 2023. Sett över hela perioden är tillväxten dock lägre än tidigare prognoser. Den globala BNP-tillväxten blir runt 3–3,5 procent per år. KIX-vägd BNP är i år mer än 1 procentenhet lägre jämfört med SKR:s prognos i februari, men KIX-BNP ökar med ungefär 2,5 procent per år framöver i genomsnitt.

Dämpning av svensk BNP-tillväxt i år

Svensk ekonomi fortsätter även i år att präglas av återhämtning efter pandemin. Men i takt med det allt högre resursutnyttjandet dämpas nu tillväxten. I år väntas också en fortsatt växling från varuproduktion till tjänsteproduktion i ekonomin, något som beräknas höja svensk BNP. En relativt hög smittspridning vid det senaste årsskiftet innebar dock en tillfälligt svag inledning för svensk efterfrågan 2022. SCB:s aktivitetsindex, som ger månatliga indikationer för BNP-utvecklingen, indikerar svag BNP för det första kvartalet i år.

Hushållen blir mer likviditetsbegränsade framöver

Rysslands krig bidrar nu till att driva upp svenska producent- och konsumentpriser ytterligare. De höga energi- och livsmedelspriserna har en omedelbar urholkande effekt på hushållens reala disponibelinkomster. De stigande räntor som vi räknar med kommande år bidrar även till en markant dämpning av hushållens disponibelinkomster. Olika typer av anpassningar till de lägre realinkomsterna blir följderna. Att hushållens förväntningar markant försva-

Att sparandet under pandemin, på grund av begränsade konsumtionsmöjligheter, »ofrivilligt« steg till mycket höga nivåer talar för en sjunkande sparkvot. Därtill är hushållssektorns balansräkning mycket stark. Finanspolitiska förslag stärker på kort sikt hushållens inkomster, inte minst genom energipriskompensationer och sänkt bränsleskatt, liksom de föreslagna förstärkningarna till pensionärer. Sammantaget lyckas ändå hushållen hålla uppe konsumtionen på kort sikt genom att minska sitt sparande när den reala disponibelinkomsten faller i år.

Måttlig tillväxt 2022 men stort BNP-lyft från 2021 till 2022

Det bör poängteras att BNP under loppet av 2022 inte stiger nämnvärt snabbt*. Att tillväxttalet för i år ändå blir högt följer av brant uppgång under 2021. Vad som verkar vara »hög tillväxt i år« är alltså i själva verket en effekt av »hög tillväxt förra året«. Så här blir det när kalenderårsgenomsnitt (i detta fall för BNP) jämförs med varandra; »baseffekter« eller »överhänget« trycker upp årsgenomsnittet 2022. Detsamma gäller för en rad andra aggregat med stora ökning under fjolåret, exempelvis hushållens konsumtion (tabell 3).

*Kvartalstakten för årets fyra kvartal motsvarar i genomsnitt en »annualiserad« tillväxttakt på 1,9 procent i år. För 2021 var motsvarande siffra 5,2 procent.

gats kan peka mot ett ökat försiktighetssparande.⁷ Inte minst de globala störningarna (kriget i Ukraina) kan ligga bakom denna försvagning. Men det finns också faktorer som kan motverka försämrade förväntningar. Att effekterna av den försvagade omvärldskonjunkturen bedöms sätta tämligen små avtryck på den svenska arbetsmarknaden är givetvis centralt för prognosen.

Under pandemin ville många hushåll bo större, vilket ökade efterfrågan och därigenom priserna på större lägenheter samt småhus. Men när pandemin är över och räntorna stiger snabbt kommer troligen fler hushåll att efterfråga mindre bostäder.⁸ Låga räntor har gjort att hushållen via ökade belåningsgrader kunnat »finansiera« också annan konsumtion (än boende).⁹ Nu kommer denna trend att reverseras. Även de höga elpriserna, speciellt i södra Sverige, slår hårt mot boendekostnaderna, liksom betalningsförmågan för småhus- och fritidshus.

Tabell 3 • Hushållens disponibla inkomster, konsumtion och sparkvot
Procentuell förändring respektive procent av disponibel inkomst

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Real disponibel inkomst	-0,1	4,0	-0,2	1,7	1,8	1,5
Hushållens konsumtionsvolym	-4,7	5,8	4,1	2,3	1,6	1,6
Sparkvot *, % av disp. inkomst	11,4	10,0	6,1	5,6	5,7	5,6

*Sparkvoten exklusive sparande i tjänste- och premiepensioner.

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

Ökad offentlig konsumtion till följd av kriget

Ett ökat flyktningmottagande driver upp offentlig konsumtion i år, främst för kommunsektorn men även för staten. Dessutom har regeringen anslagit extra medel till försvaret på kort sikt och aviserat att försvarsanslaget på lång sikt ska upp till 2 procent av BNP.¹⁰ SKR:s prognos förutsätter en gradvis anpassning mot målet 2028, vilket höjer statlig konsumtion och investeringar 2023–2025. Dessa satsningar innebär att den offentliga konsumtionsvolymen ökar mer än vad som ges av demografin (se faktarutan »Beräkningsmetodik och antaganden för offentlig sektor«).

Till och med ett något förhöjt resursutnyttjande nästa år

Svensk BNP har återhämtat tappet efter pandemin. Utan de motkrafter som nu råder globalt – hög inflation, krig i Ukraina och stigande räntor – hade svensk konjunktur kunnat stärkas ännu mer 2022–2023. Men konjunkturuppgången fortsätter ändå, vilket leder till ett ansträngt resursutnyttjande mot slutet av 2023. Konjunkturuppgången gynnar tillväxten av både BNP och arbetade timmar 2022 och 2023. Åren därefter blir tillväxten svagare, när utvecklingen bestäms av demografin (timmarna) samt trendtillväxt (för produktiviteten).

7. Konjunkturbarometern april 2022, Konjunkturinstitutet.

8. Det finns även en dynamik i att lägre räntor driver på huspriserna vilket höjer skulderna med viss fördröjning och konjunkturen stärks vilket i sin tur ökar kreditvärdigheten som i sin tur förstärker effekten av räntekanalet, den så kallade finansiella acceleratorn.

9. Enligt Finansinspektionen har dock »home equity withdrawals« ökat under perioden med låg ränta men begränsats något till följd av olika regleringar, se <https://www.fi.se/contentassets/d40b32fda4e9473ea40dfd2f8db8a2d/fi-analys-20-tillaggsplanen-minskar-eng.pdf>

10. Enligt MSB måste även det civila försvaret byggas upp om Sverige väljer att gå med i Nato för att följa försvarsalliansens beredskapskrav. Om Sverige ska gå med i Nato är ännu inte bestämt, så det är inget SKR tagit med i beräkningarna.

Tabell 4 • Försörjningsbalans, BNP och bytesbalans

Procentuell förändring om inte annat anges

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

*Bidrag till BNP-tillväxten.

**Andel av BNP i löpande priser, procent.

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

BNP-tillväxten beräknas i år bli 3,1 procent (kalenderkorrigerad). I ett historiskt perspektiv är detta högt, men BNP-ökningen under loppet av 2022 är i själva verket inte vidare stark (se faktarutan »Måttlig tillväxt 2022 men stort BNP-lyft från 2021 till 2022«).

Timmarna ökar men arbetslösheten bottnar snart

Trots att svensk ekonomi nu går in i en fas med långsammare BNP-tillväxt ökar antalet arbetade timmar snabbt både i år och nästa år. Indikatorer kan i nuläget sägas ge stöd åt en sådan återhämtning, inte minst genom stigande aktivitet i tjänstesektorerna.¹¹ Att svängningarna på arbetsmarknaden syns med fördröjning i förhållande till produktionen är ett vanligt mönster. Den eftersläpande ökningen av antalet arbetade timmar handlar även om en återgång till det normala efter pandemin, specifikt en återställning av medelarbetsstunden. Volymen arbetade timmar är fortfarande cirka 1,5 procent under nivån före pandemin. Återhämtningen hittills är således klart svagare för timmarna än för antalet sysselsatta.

Het arbetsmarknad redan idag

De månatliga utfallen för AKU indikerar redan nu en verkligt stark arbetsmarknad: såväl sysselsättningsgraden som arbetskraftsdeltagandet är klart högre än före pandemin.¹² Statistik över antalet arbetslösa visar en markant nedgång sedan pandemin drabbade svensk ekonomi men med vissa skillnader mellan huvudkällorna AKU och Arbetsförmedlingen (Af). Medan andelen arbetslösa enligt AKU är högre än nivån före pandemin, visar statistik från Af *lägre* arbetslöshet än före pandemin sedan i slutet av 2021.¹³

Annat som vittnar om en stark arbetsmarknad är de ovanligt höga vakans-talen samt långa rekryteringstider och svårigheter att besätta lediga tjänster. Företag i flera sektorer och branscher rapporterar mycket stor brist på arbetskraft.¹⁴ Samtidigt kvarstår det ett stort antal arbetslösa, där personer som står långt ifrån arbetsmarknaden utgör en allt större andel. De saknar de kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden.

11. Utifrån exempelvis *Konjunkturbarometern april 2022*, Konjunkturinstitutet.

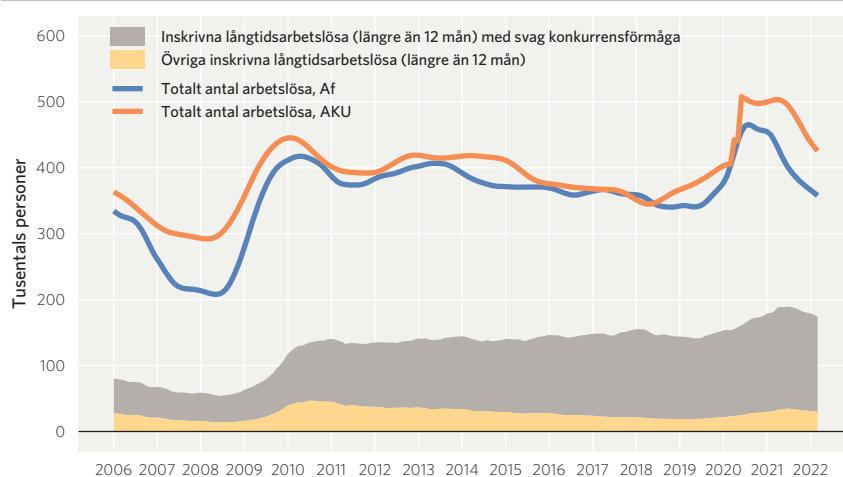
12. AKU visar nya rekordnoteringar nästan vid varje nytt månadsutfall. Sysselsättningsgraden respektive arbetskraftsdeltagandet var i mars 2022 0,7 procentenheter respektive 1,0 procentenhet högre än i februari 2020.

13. Öppet arbetslösa samt sökande i arbetsmarknadspolitiska program. Utfall från Arbetsförmedlingen bygger på registerdata över antal registrerade hos myndigheten. Utfall från AKU bygger på en urvalsundersökning.

14. *Konjunkturbarometern april 2022*, Konjunkturinstitutet.

Diagram 3 • Underliggande ökning av strukturell arbetslöshet

Tusentals personer



Precis som högkonjunkturen 2018 inte fick arbetslösheten för gruppen med svag konkurrensförmåga att gå ner särskilt mycket, lär stark konjunktur framöver knappast göra det heller. Till gruppen hör personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, utom europeiskt födda, personer med högst gymnasial utbildning och personer 55 år eller äldre.

Källa: Macrobond.

Fler personer med svaga jobbchanser höjer arbetslösheten

Medan arbetslösheten har minskat totalt sett syns inte motsvarande nedgång för gruppen som står långt ifrån arbetsmarknaden. Idag ligger antalet arbetslösa (liksom andelen arbetslösa) klart över bottenpunkten innan finanskrisen (diagram 3). En underliggande trend är att andelen arbetslösa med längre arbetslöshetsperiod än 12 månader har stigit som andel av den totala arbetslösheten.¹⁵ Dessa är till drygt 80 procent individer som tillhör grupper med svag konkurrensförmåga. Utan riktade insatser för att stärka deras kompetens är det svårt att se någon betydande förbättring av matchningen mellan jobb och sökande. Vi ser därmed en strukturell begränsning av hur högt sysselsättningsgraden kan stiga, liksom hur lågt arbetslösheten kan sjunka.

Tabell 5 • Nyckeltal för arbetsmarknaden

Procentuell förändring om inget annat anges

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Befolkningen 15-74 år [a]*	0,4	0,0	0,1	0,3	0,4	0,6
Arbetskraften [b]*	0,3	1,4	0,9	0,7	0,7	0,7
Arbetskraftsdeltagande [b/a], %*	72,8	73,8	74,5	74,8	75,1	75,1
Antal sysselsatta [c]*	-1,4	1,1	2,1	1,1	0,6	0,6
Sysselsättningsgrad [c/a], %*	66,6	67,3	68,7	69,3	69,4	69,4
Arbetslöshet [(b-c)/b], %*	8,5	8,8	7,7	7,4	7,5	7,5
Arbetade timmar, kal.korr.***	-3,8	2,3	2,5	2,6	0,6	0,3
Lönesumma***	0,9	5,9	4,8	4,9	3,6	3,4
Timlön, KL**	2,1	2,7	2,7	3,0	3,1	3,2
Timlön, NR***	4,8	2,7	2,4	2,3	3,1	3,2
BNP-produktivitet***	0,3	2,2	0,5	0,2	1,3	2,0
Enhetsarbetskostn., hela ekonomin***	3,9	1,9	1,9	2,8	1,8	1,7

*AKU. **KL = Konjunkturlönestatistiken. ***NR = Nationalräkenskaperna.

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

Antalet faktiskt arbetade timmar, som i konjunkturprognosen beräknas utifrån efterfrågesidan, förväntas mot slutet av 2023 nå upp till nivån för de potentiella timmarna, det vill säga den nivå som bedöms vara långsiktigt hållbar i ekonomin. Antalet arbetade timmar är dessutom högre än potentialen i

15. Andelen under årets inledning 2022 är 49 procent (Af).

några kvartal därefter. Detta »positiva timgap« beräknas aldrig bli särdeles stort innan det går tillbaka till ett balanserat läge (se faktarutan »Medelfristig arbetsmarknadskonjunktur i balans«). I överensstämmelse med att kalkylen visar på ett positivt timgap en tid ligger också andelen arbetslösa i prognosen under 7,5 procent, vilket är SKR:s uppskattning av jämviktsarbetslösheten (detta sker i slutet av 2023 och i början av 2024).

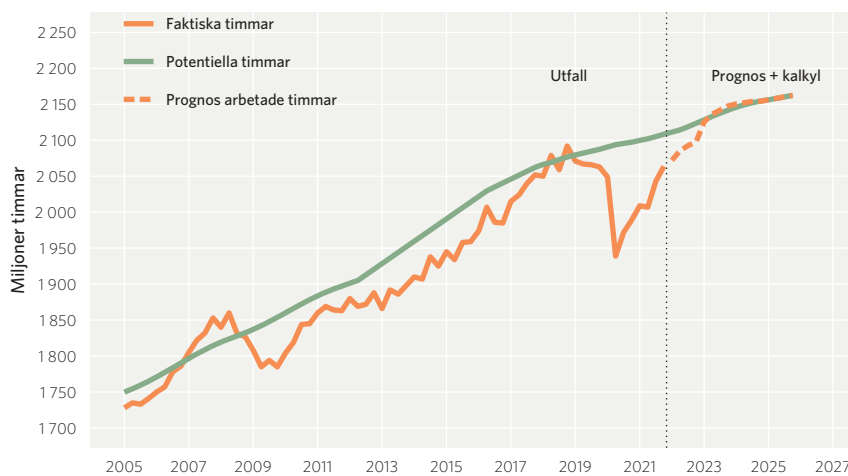
Medelfristig arbetsmarknadskonjunktur i balans

Det samhällsekonomiska scenariot baseras på att ekonomin strävar mot, och når konjunkturell balans under kalkylåren (2024–2025). BNP-tillväxten bestäms alltmör av utbudsfaktorer; en trendmässig produktivitetsoökning samt av den potential för arbetade timmar som ges av demografin. Den beräknade potentialen för timvolymen tar hänsyn till befolkningens storlek och sammansättning (kön och ålder). Kalkylen förutsätter bedömningar av rimliga jämviktsnivåer för centrala storheter på arbetsmarknaden, som exempelvis arbetskrafts-

deltagande, sysselsättningsgrad och medelarbets-tid. Andelen arbetslösa förutsätts närma sig jämviktsarbetslösheten, det vill säga den andel arbetslösa som bedöms förenlig med normalkonjunktur, och som betingas av strukturella faktorer. SKR:s bedömning är att den svenska jämviktsarbetslösheten under beräkningsperioden ligger på 7,5 procent. Avgörande för denna nivå är faktorer som lönebildning, skatte- och transfereringssystem samt humankapitalfaktorer.

Diagram 4 • Utdragen återhämtning för de arbetade timmarna

Miljoner timmar per kvartal



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Det övergående positiva timgapet indikerar på marginalen viss högkonjunktur på arbetsmarknaden i slutet av 2023 och i början av 2024.

Hög inflation och högre inflationsförväntningar

Bakom fjolårets inflationsuppgång låg framförallt stigande energipriser, men inflationen steg trots detta oväntat snabbt. KPIF-inflationen klättrade över både 3 och 4 procent, vilket var första gången sedan 2008 respektive 1993. Utfallen hittills i år visar fortsatt mycket hög inflation. I april var KPIF-inflationen 6,4 procent; en historiskt mycket hög inflationstakt.¹⁶

Den högre inflationstakten tycks vara brett förankrad då ovanligt stora prisuppgångar nu syns i såväl varu- som tjänstepriser i Sverige. Dyrare elförbrukning och dyrare transporter bidrar till en allmän prisuppgång. De globala logistik- och utbudsproblemen förstärks nu på olika sätt av kriget i Ukraina. Globala livsmedelspriser trycks upp av rekordhöga priser på gödningsmedel, energi och råvaror. Redan idag är livsmedelsprisinflationen ovanligt

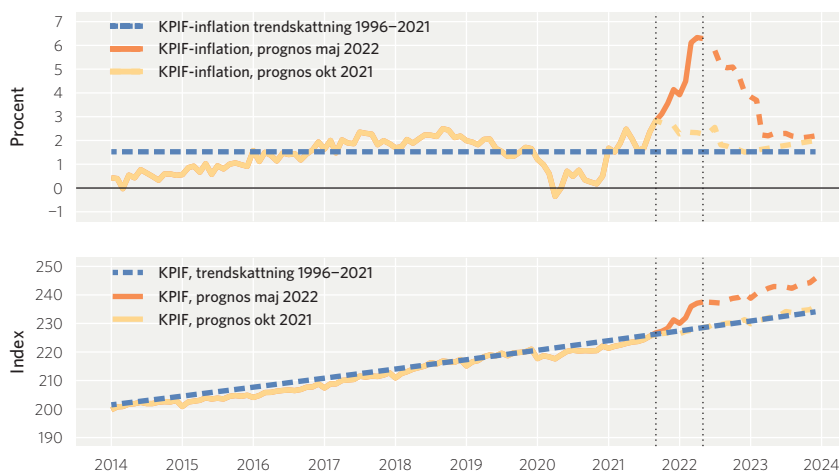
16. Utifrån att 12-månadersökningen för KPIF historiskt varit 1,5 procent (perioden 1996–2021).

hög i Sverige med i genomsnitt nästan 4 procent under det första kvartalet i år. De stora prishöjningarna är dock knappast över. Kriget i Ukraina leder även till bristsituationer för en rad basvaror (spannmål som vete och majs), liksom rekordhöga priser för gödningsmedel. Allt pekar i samma riktning: mot än högre livsmedelspriser. Fortsatt mycket hög inflation är således synnerligen trolig på kort sikt, liksom att inflationen också 2023 riskerar att hamna klart över Riksbankens mål om 2 procent. Inflationen enligt KPIF exklusive energi bedömer vi i år ska landa på 4,2 procent, och på 2,8 procent nästa år. Den underliggande inflationen förutses således bita sig fast på nivåer klart högre än tidigare år.¹⁷ Några kostnadshöjningar slår direkt på företagens prissättning medan vissa priser ändras mer sällan. Genomslaget av ett högre kostnadsläge tenderar därför att bli mer utdraget.

Vi antar i denna prognos att energipriser (olja, gas och el) 2022–2023 kommer att sjunka men ligga på historiskt höga nivåer. Trots att höga bensin- och elpriser består nästa år avtar deras bidrag till inflationen. Under 2024 antas KPIF-inflationen åter falla tillbaka mot inflationsmålet 2 procent. Fortsatt stigande bostadsräntor blir följderna av Riksbankens räntehöjningar samt den långränteuppgång som antas fortgå. Därmed kommer KPI att stiga snabbare än KPIF 2023–2025. KPI har stor betydelse för olika typer av indexeringar, exempelvis för pensionsinkomster och skatteskalor.

Diagram 5 • Snabbt ändrade utsikter för KPIF-inflationen

Index och procentuell förändring



Källa: Macrobond och Sveriges Kommuner och Regioner.

Stigande löneökningstakt men måttliga reallönelyft

Två faktorer talar i nuläget för att löneökningarna kommande år blir större än under de senaste åren. Det ena är utsikterna för en klart högre inflation än tidigare år. Det andra är den allt starkare arbetsmarknadskonjunkturen. Såväl löneglidningen som de avtalade löneflyften antas därför kunna bidra till något större löneökningar framöver.

Kommande år blir det första gången på 20 år som avtalsrörelsen har att hantera ett läge med hög inflation. KPI-inflationen landar i prognosen på 3,2 procent som genomsnitt för åren 2022–2025. Löneökningstakten generellt för hela arbetsmarknaden antas för samma period ligga något lägre, på 3,0 procent i genomsnitt för hela arbetsmarknaden.¹⁸ Detta pekar således mot en mycket svag genomsnittlig reallöneutveckling sammantaget. Åren 2023–2025 stiger dock reallönerna ungefär i linje med den historiska utvecklingen,

17. I genomsnitt har inflationen enligt KPIF exklusive energi varit 1,4 procent åren 2000–2021.

18. Utifrån den bedömda ökningen av Konjunkturlönerna (KL).

med i genomsnitt 1,5 procent per år. Den exceptionellt höga inflationen 2022 antas sätta mindre avtryck i löneutvecklingen, delvis då hushållen i viss grad kompenseras för höga el- och drivmedelspriser. I linje med tidigare förhandlingar förutsätts avtalsförhandlingarna kommande år i första hand vara framåtblickande och i hög grad bero på utsikterna för den internationellt konkurrensutsatta industrin, vilken har en normerande roll för svensk lönebildning.

Snabba räntehöjningar efter snabb kursändring

Den oväntat höga inflationen i Sverige har nyligen föranlett en rejäl omsvängning från Riksbanken. Från att så sent som i februari ha signalerat en första räntehöjning (om 25 räntepunkter) under andra halvan av 2024 överraskade Riksbanken redan i april i år med att höja reporäntan (från 0,00 till 0,25 procent). Hela sex stycken 25-punkters höjningar innan utgången av 2024 indikeras nu i Riksbankens egen prognos över reporäntan. Riksbanken gav i april även besked om en förestående neddragning av sina tillgångsköp/-innehav, vilket också bidrar till högre marknadsräntor. Detta utgör en mycket snabb penningpolitisk kursändring.

Risken för en tilltagande pris- och lönespiral kan förklara de kraftiga signalerna om penningpolitisk åtstramning, inte minst med tanke på nästa års avtalsrörelse.

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

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
KPIF*	0,5	2,4	5,3	2,5	2,1	2,0
KPI*	0,5	2,2	5,2	2,7	2,6	2,5
Prisbasbelopp, tkr	47,3	47,6	48,3	51,2	52,5	53,9
10-årsränta*, %	0,0	0,3	1,4	2,3	2,7	2,8
5-årsränta*, %	-0,3	-0,0	1,3	1,9	2,3	2,5
Statsskuldsväxel 3 mån.*, %	-0,1	-0,2	0,1	0,8	1,1	1,4
Reporänta, ultimo, %	0,00	0,00	0,50	1,00	1,25	1,50
EUR/SEK*	10,5	10,1	10,3	9,8	9,8	9,6
USD/SEK*	9,2	8,6	9,4	9,1	8,9	8,7
KIX-index*, **	118,5	114,4	118,8	114,1	111,0	109,0

*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.

Prognosen utgår från att den mycket snabba uppgången i marknadsräntorna i år följs av en fortsatt, men mindre brant, uppgång. Räntenivåerna 2025 är ändock låga i ett längre historiskt perspektiv. Samtidigt är uppgången mellan 2020 och 2025 dramatisk. Marknadsräntor till hushåll och företag antas under perioden stiga med 2–3 procentenheter.

De offentliga finanserna når överskott nästa år

Till följd av den snabba återhämtningen av ekonomin förra året stärktes sparandet i offentlig sektor markant. Därmed krympte det stora underskottet från 2020, som uppstod till följd av pandemin och krisåtgärderna. I år räknar vi med ett underskott i samma storleksordning som 2021. Högre utgifter i år motverkas av att utgifterna kopplade till pandemin minskar. Nästa år vänds det till ett visst överskott, något som består för kalkylåren (tabell 7). Förbättringen kommer främst från att skattekvoten utvecklas i samma takt som ekonomin medan utgifterna som andel av BNP däremot minskar till följd av att tillfälliga utgifter kopplade till pandemin och kompensationer för höjda priser faller bort. Det offentliga sparandet kan då sägas vara i linje med det finanspolitiska ramverket. I detta ryms även en ökande kommunal konsumtion som följer de demografiska behoven samt högre försvarsanslag.

Beräkningsmetodik och antaganden för offentlig sektor

Utifrån makroekonomin, som beskriver den reala utvecklingen liksom en del centrala priser, lönesumma, pensioner, sociala ersättningar och bidrag, samt räntor beräknas inkomster och utgifter i ekonomins samtliga sektorer*.

Stort fokus ligger på de offentliga finanserna. Beräkningen för innevarande och nästkommande år är en **prognos**, bland annat tas hänsyn till aviserade finanspolitiska förslag. Därefter övergår beräkningen till att vara en **kalkyl**, utifrån ett antal antaganden. Den offentliga sektorns inkomster bestäms utifrån trendframskrivningar av skattebaserna, som ges av makrokalkylen, samt oförändrade skatteregler (förutom aviserade regelförändringar som tas hänsyn till) och konstanta skattesatser (däribland kommunalskattesatsen). På utgiftssidan bibehålls ersättningsgraden i transfereringssystemen, så att sjukpenning, föräldrapenning med mera följer den genomsnittliga löneutvecklingen. Kommunal sektors konsumtionsutgifter följer den demografiska utvecklingen och antagandet om konstanta kostnader per brukare för vård, skola och omsorg m.m. Vi antar vidare att kommunsektorn som helhet når ett resultat på 2 procent av skatter och statsbidrag. För att nå detta anpassas statsbidragen (se vidare i kapitel 3, Kommunernas ekonomi och kapitel 4, Regionernas ekonomi).

*Som verktyg används Konjunkturinstitutets modell Fimo, som är baserad på Nationalräkenskaperas sektorräkenskaper.

Finansiellt sparande i offentlig sektor stärks gradvis, främst på grund av förbättrade finanser för staten. Underskottet i år vänds till överskott nästa år. Överskottet består 2023–2025.

Det bör lyftas fram att denna beräkning visar ett klart svagare sparande jämfört med i höstas. Väsentligt högre inflation har en mer direkt effekt på utgifterna i närtid då inkomsterna är mer trögrörliga. De offentliga utgifterna är även uppreviderade till följd av mer expansiv finanspolitik. Detta innebär att utrymmet för ytterligare finanspolitiska förslag som belastar det offentliga saldoto är mindre än i tidigare beräkningar. Samtidigt blir skuldkvoten lägre än i höstas, vilket ger ett större utrymme för offentliga investeringar i relation till det finanspolitiska ramverkets skuldankare.

Vårändringsbudgeten för 2022 och extra ändringsbudgetar

Regeringen har sedan årsskiftet presenterat sex extra ändringsbudgetar samt en vårändringsbudget för 2022 inklusive två särskilda ändringsbeslut, där pandemin, inflationen och det försämrade säkerhetsläget satt prägeln på förslagen. Tillsammans summerar åtgärderna på utgiftssidan till knappa 70 miljarder kronor för 2022 (1,2 procent av BNP). Dessutom tillkommer skattesänkningar på nästan 5 miljarder, främst lägre skatter på drivmedel. För hanteringen av pandemin skjuts 28 miljarder till, huvudsakligen för ökade sjuklönekostnader och fortsatt vaccinering. Nästan 18 miljarder avsätts för att kompensera hus-

håll och företag för bland annat höga energipriser. 10 miljarder går till flyktingmottagande (som till största delen avräknas mot biståndet) och förstärkningen av totalförsvaret summerar till nästan 3 miljarder i år. En ½ miljard avsätts för ökad vårdkapacitet. Till detta tillkommer stöd till klimatställningen om knappt 5 miljarder. I vårändringsbudgeten finns även förslag om ett nytt garantitillägg till pensionärer på 4 miljarder i år som sedan höjs till cirka 10 miljarder årligen. Känt är också att försvarsanslaget på sikt ska öka till 2 procent av BNP och sedan bibehållas på den nivån.

Tabell 7 • Den offentliga sektorns finanser
Procent av BNP

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Inkomster	48,8	48,7	47,9	47,9	47,8	47,9
varav skatter o avgifter	42,8	42,7	41,6	41,8	41,8	41,7
Utgifter	51,5	49,1	48,3	47,5	47,4	47,5
Konsumtion	26,7	26,2	25,9	25,9	25,7	25,7
Investeringar	4,9	4,7	4,7	4,6	4,6	4,6
Transfereringar	19,4	17,8	17,2	16,4	16,4	16,3
varav hushållstransfereringar	14,3	13,5	13,2	12,8	12,7	12,7
Kapitalutgifter	0,5	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9
Primärt finansiellt sparande*	-2,4	-0,2	-0,1	0,8	1,0	1,1
Finansiellt sparande	-2,7	-0,4	-0,4	0,4	0,4	0,4
Staten	-2,7	-1,1	-0,8	0,2	0,1	0,0
Ålderspensionssystemet	-0,2	0,1	0,3	0,3	0,4	0,5
Kommunsektorn	0,2	0,6	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Maastrichtskuld	39,6	35,3	32,5	29,6	28,9	28,4

*Finansiellt sparande exklusive ränteutgifter.

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

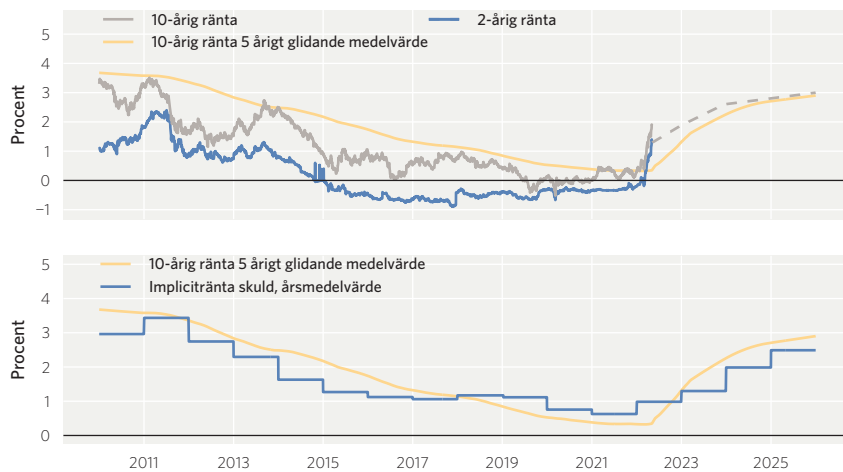
Sjunkande offentlig skuldkvot trots stigande räntor

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden) minskar från förra året till 32,5 procent av BNP i år. Skuldkvoten minskar under hela perioden 2022–2025. Överskott i de offentliga finanserna bidrar men den främsta orsaken är den så kallade tillväxt- och räntedifferensen, om än i allt lägre grad när ränteläget ökar (se faktarutan »Maastrichtskuldens utveckling«).¹⁹

19. Från 2021 övergår Riksbanken till intern finansiering av sin valutareserv efter att tidigare finansierat denna externt med lån via Riksgälden, vilken därmed blivit en del av Maastrichtskulden. Riksbanken återbetalar lånen i den takt de förfaller. Effekten uppgår 2021–2023 till cirka 3 procent av BNP.

Få länder i Europa har så låg skuldkvot som Sverige.²⁰ Dessutom landar skuldkvoten under målintervallet för skuldankaret i det finanspolitiska ramverket (35 procent av BNP +/- 5 procentenheter) redan nästa år (tabell 7).

Diagram 6 • Brant ränteuppgång innebär slutet för lågräntepoken
Procent



Källa: Macrobond och Sveriges Kommuner och Regioner.

Marknadsräntorna har nyligen stigit väldigt brant. Den implicita räntan för den offentliga skulden, som uttrycker den effektiva »totala« räntan, utifrån summan av räntebetalningar och värdet på skuldstocken, stiger dock långsammare. Ändrade marknadsräntor slår igenom med tydlig fördröjning.

Maastrichtskuldens utveckling

Utvecklingen för den offentliga skuldkvoten kan delas upp i tre förklarande faktorer (tabell 8). Dessa faktorer är det **primära sparandet***, där överskott minskar och underskott ökar skulden, **ränte- och tillväxtdifferensen**** som är skillnaden mellan räntan på skulden och den nominella BNP-tillväxten, samt **stock- och flödeskorrigering***** vilket även kan benämnas som en Övrigpost.

Sammantaget minskar skuldkvoten med nästan 7 procentenheter 2022–2025. Det beror delvis på primärt överskott i de offentliga finanserna. Även stock- och flödeskorrigeringen, eller den så kallade Övrigposten, bidrar i år och nästa, vilket främst är en effekt av återbetalningar av lån från Riksbanken (se fotnot 19 om Riksbankens valutaserv). Den största effekten beror dock på ränte- och tillväxtdifferensen. Effekten är störst i närtid och blir mindre framöver i takt med det stigande ränteläget. Impliciträntan (den genomsnittliga räntan för skuldstocken) är trögriklig men drivs successivt upp av ett högre ränteläge. Givet en trendmässig ökning av BNP i löpande pris kommer tillväxten även fortsatt att överstiga räntan, men differensen blir väsentligt mindre framöver.

*Finansiellt sparande exklusive ränteutgifterna.

**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.

Tabell 8 • En dekomponering av skuldkvotens utveckling (Maastrichtskuld)

Procent av BNP

	2021	2022	2023	2024	2025	2022-25
Skuldkvot	35,3	32,5	29,6	28,9	28,4	
Förändring skuldkvot	-4,3	-2,8	-3,0	-0,7	-0,5	-7,0
<i>Bidrag till förändring</i>						
Primärt sparande (-överskott/+underskott)	0,2	0,1	-0,8	-1,0	-1,1	-2,8
Ränte- o tillväxtdifferens	-2,7	-1,8	-1,1	-0,5	-0,3	-3,8
Stock- o flödeskorrigering	-1,8	-1,1	-1,1	0,8	0,9	-0,4

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

Skuldkvoten för offentlig sektor minskar 2022–2025 med nästan 7 procentenheter. Drygt hälften beror på ränte- och tillväxtdifferensen, knappt hälften på överskott i det primära sparandet och en liten del förklaras av stock- och flödeskorrigering.

***Här redovisas sådant som ej påverkar det finansiella sparandet men skulden, som till exempel finansiella transaktioner, omvärdering av skulden och förändringar av Riksbankens upplåningsstrategi.

Stark nominell, men svag real skatteunderlagstillväxt

Under perioden 2021–2023 beräknas både det kommunala skatteunderlagets faktiska och underliggande ökningstakt bli högre än genomsnittet för den senaste tioårsperioden (2011–2020; 3,7 respektive 4,0 procent per år).²¹ I år och nästa år antas konjunkturen återhämtas efter pandemin. Sysselsättningen

20. I genomsnitt var skuldkvoten bland EU-länder 97 procent det tredje kvartalet 2021. Endast tre länder, Luxemburg, Bulgarien och Estland, hade en lägre kvot. Källa: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/14176362/2-21012022-AP-EN.pdf/4785530c-a1dc-5d07-1e94-acb29d9986a7>

21. 2021 är fortfarande en prognos, ett första preliminärt utfall kommer att publiceras den 8 juni.

ökar då snabbare än vad som följer av en växande befolkning. Det som driver upp skatteunderlaget framöver är främst stora ökning av löne- och pensionsinkomster. Detta motverkas i viss mån av två faktorer; dels att den sammanlagda effekten av prisbasbeloppets och timlönernas utveckling medför en betydande ökning av grundavdragen, och dels att inkomsterna av arbetsmarknadsersättningar minskar (när konjunkturläget blir allt starkare). Att prisbasbeloppet stigit så kraftigt beror på den snabba ökningen av KPI.

Nästa år får det faktiska skatteunderlaget en extra skjuts av förslaget om att omvandla reseavdragen (som minskar skatteunderlaget) till en skattereuktion (som inte påverkar skatteunderlaget). Regeringen har aviserat att den i budgetpropositionen för 2023, enligt praxis, avser att föreslå en minskning av det generella statsbidraget med ett belopp som motsvarar skatteintäkten av det slojade avdraget. Förslaget påverkar därför inte skatteunderlagets underliggande ökningstakt.

Kalkylen för 2024–2025 utgår från att sysselsättningen växer i linje med befolkningen i arbetsför ålder och att timlönerna ökar med drygt 3 procent per år i genomsnitt. Det innebär att lönesummans bidrag till skatteunderlagstillväxten blir lite mindre än ett historiskt genomsnitt och att skatteunderlagets ökningstal landar en bit under 4 procent.

Då även löner och priser i kommuner och regioner antas öka snabbare (än i tidigare bedömningar) innebär de högre skatteintäkterna inte någon reell resursförstärkning 2023. Utvecklingen kommande år präglas i hög grad av just den urholkning av »köpkraften« som snabbt stigande priser och löner samt pensionsavtal leder till. Kvalitativt är det samma effekt som träffar hushåll, företag och offentlig sektor.

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

Procentuell förändring

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Faktiskt skatteunderlag	2,1	5,0	4,3	5,0	3,7	3,6
Regelförändringar*	-0,6	-0,3	-0,5	0,9	0,0	0,0
Underliggande	2,7	5,3	4,7	4,1	3,7	3,6
Prisutveckling	1,2	3,0	2,9	4,7	2,5	2,5
Realt skatteunderlag	1,5	2,3	1,8	-0,6	1,1	1,1

*Bidrag till förändring (procentenheter).

Källa: Skatteverket och Sveriges Kommuner och Regioner.

Den höga skatteunderlagstillväxten äts upp av stora kostnadsökningar för kommunal sektor och medför inte någon betydande resursökning för kommunal verksamhet de kommande åren.

Underliggande och real utveckling för skatteunderlaget

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

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

derlaget justeras för dessa uppskattade effekter. Det underliggande måttet fångar därmed bättre 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.

Ökade pensionskostnader år 2023

Kostnaden för avtalspensioner (inklusive finansiell kostnad) beräknas öka med 31 miljarder kronor i kommuner och regioner år 2023, jämfört med 2022. Det är främst inflationsuppgången, men även premiehöjningar i det nya pensionsavtalet och löneökningar under pandemin, som leder till en stor kostnadsökning.

Parterna har kommit överens om en modernisering av pensionsavtalen med en snabbare övergång mot helt avgiftsbestämda pensioner i sektorn. Det nya pensionsavtalet innebär stabilare pensioner för framtidens pensionärer och högre förutsägbarhet för arbetsgivare i kommuner och regioner. I det nya avtalet höjs premierna i den avgiftsbestämda avtalspensionen från 1 januari med motsvarande 1,5 procent av lönesumman.

I detta kapitel beskrivs kostnadsökningen 2023, och vad som kan förklaras av nya villkor i pensionsavtalet respektive övriga faktorer. Vidare ges en kortare beskrivning av det nya pensionsavtalet och en utblick över vilka kostnadseffekter det nya avtalet innebär på lång sikt.

Pensionskostnaderna ökar kraftigt år 2023

Kostnaderna för avtalspensioner i kommuner och regioner ökar kraftigt enligt SKR:s prognos för år 2023. Ökningen uppgår sammantaget till cirka 31

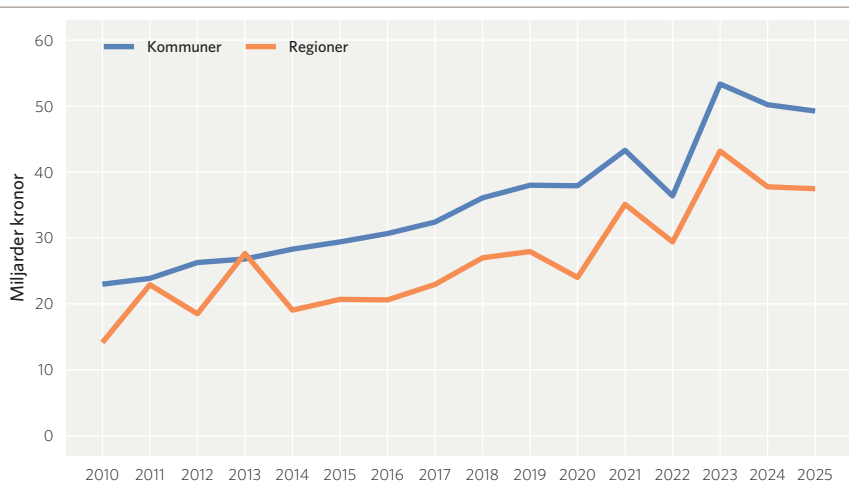
miljarder kronor jämfört med 2022. I miljarder är kostnadsökningen ungefär lika stor i kommuner och regioner. Med hänsyn till sektorernas storlek är påverkan betydligt större i regionerna, vilket beror på skillnader i lönestruktur.

Pensionskostnadsökningen år 2023 förklaras främst av:

- Kraftig ökning av prisbasbeloppet.
- Nytt avgiftsbestämt pensionsavtal med höjda premienivåer.
- Högre löneökningar.

Diagram 7 • Pensionskostnader (inklusive finansiella kostnader) för kommuner och regioner, prognos 2022-2025

Miljarder kronor



År 2023 påverkas kostnaderna såväl av den högre premien i den avgiftsbestämda pensionen som den kraftigt ökade inflationen. År 2021 ändrades livslängdsantagandet, vilket ökade kostnaderna detta år.

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Pensionskostnaderna har ökat kontinuerligt i kommuner och regioner. Till följd av förändrade livslängdsantaganden var kostnadsökningen särskilt kraftig år 2021. År 2022 var däremot pensionskostnaderna ovanligt låga till följd av låg inflation och snabb ökning av inkomstbasbeloppet. Rekylen till år 2023 förstärks därför vid sidan av kostnadsökningar för det nya pensionsavtalet. Pensionskostnaderna beräknas minska något år 2024 och därefter har nivån höjts, både till följd av högre inflationsförväntningar och effekter av det nya avtalet.

Pensionskostnaderna i kommunerna ökar med 17 miljarder kronor och i regionerna med 14 miljarder jämfört med året innan. Ökningen förklaras främst av höjda avgifter i det nya pensionsavtalet och en stor ökning av prisbasbeloppet år 2023. Att kostnadsökningen ser olika ut beror framför allt på skillnader i lönestruktur. I regionerna har framförallt värdesäkring av pensionsskulden intjänad från 1998 stor betydelse.

Tabell 10 • Uppskattning av effekter som förklarar ökade pensionskostnader 2023

Miljarder kronor

	Nytt pensionsavtal	Andra effekter, främst inflation	därav finansiell kostnad	Total ökning
Kommuner	7	10	3	17
Regioner	2	12	8	14
Totalt	9	22	11	31
Andel av total	29 %	71 %		

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Beräkningar av de förmånsbestämda pensionerna är komplexa. Det kräver såväl uppdaterade uppgifter över inkomster och tjänstetid som prognoser över parametrar som prisbasbelopp och inkomstbasbelopp (tabell 11).

För att beräkna kostnadseffekter av det nya avtalet behöver antaganden göras för ett antal osäkra faktorer, till exempel vilka som byter avtal och utveckling av priser och löner. En extra osäkerhet är utvecklingen av inflatio-

nen. Högre inflation ökar bland annat kostnaden för värdesäkring av pensionsskulder.

Utifrån pensionsberäkningar för år 2023 med olika antaganden har vi försökt uppskatta effekterna år 2023. I stora drag beräknas nära en tredjedel av pensionskostnadsökningen förklaras av de höjda premierna i det nya avtalet i kommunsektorn. Det nya avtalet förklarar större andel av kostnadsökningen år 2023 i kommuner än i regioner.

Högsta beräknade ökningen av inflationen på 30 år

Den snabba uppgången i inflationstakten medför att prisbasbeloppet år 2023 beräknas öka med 6 procent. Vi får gå tillbaka till 1991 för att hitta så hög ökningstakt ett enskilt år. Prisbasbeloppet har stor betydelse för värdeuppräkningsgrunden av pensionsunderlaget till förmånsbestämd pension, men även till värdesäkring av utestående pensionsskulder. Under ett antal år har prisbasbeloppet ökat långsamt och på så sätt hållit tillbaka pensionskostnaderna.

Tabell 11 • SKR:s prognosparametrar 220330 för att beräkna pensionskostnaderna, ökningstakt Procent

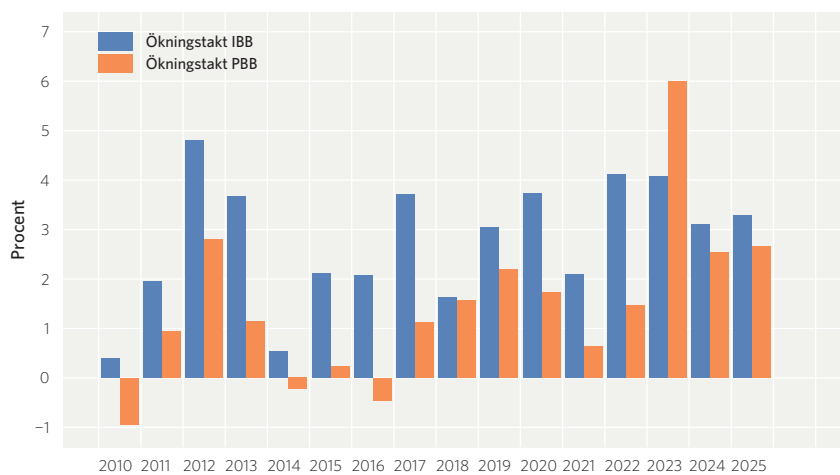
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Värdesäkring*	2,7	1,6	2,5	7,0	3,5	3,7
Timlön regioner	2,2	2,7	2,6	3,0	3,1	3,2
Timlön kommuner	2,4	2,7	2,6	3,0	3,1	3,2
Inkomstbasbelopp (IBB)	3,7	2,1	4,1	4,1	3,1	3,3
Prisbasbelopp (PBB)	1,7	0,6	1,5	6,0	2,5	2,7

*Prisbasbelopp + diskonteringsränta.

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Den förmånsbestämda pensionen beräknas genom att historiska inkomster räknas upp till dagens prisnivå med prisbasbelopp. Ju större ökning av prisbasbeloppet desto högre pensionsgrundande inkomst. I annan riktning verkar inkomstbasbeloppet (IBB), ju högre IBB desto högre tak och därmed lägre pensionsgrundande inkomst över tak.

Diagram 8 • Prisbasbeloppet och inkomstbasbeloppets utveckling, prognos 2023-2025
Procentuell utveckling



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

Under ett antal år har prisbasbeloppet ökat svagt och därför har kostnaden för värdesäkring av den förmånsbestämda pensionen varit relativt beskedlig. Prognosen för prisbasbeloppet år 2023 innebär en rejäl omsvängning, en ökning med 6 procent, vilket leder till kraftigt ökade kostnader för den förmånsbestämda pensionen. Den högre inflationen påverkar även kostnaderna för den avgiftsbestämda pensionen och pensionsutbetalningarna.

Den förmånsbestämda pensionen beräknas på ett genomsnitt av inkomsterna ett antal år tillbaka i tiden. De »historiska« inkomsterna räknas upp till dagens prisnivå med prisbasbelopp (PBB). Ju större ökning av prisbasbeloppet desto högre pensionsgrundande inkomst. I annan riktning verkar inkomstbasbeloppet (IBB), ju högre inkomstbasbelopp desto högre tak och därmed lägre pensionsgrundande inkomster över tak. Prognosen över pen-

sionskostnaderna för år 2022 är förhållandevis låg, då prisbasbeloppet enbart ökar med 1,5 procent medan inkomstbasbeloppet ökar med över 4 procent.

Utifrån det nya avtalet skulle vi förvänta oss en gradvis dämpning av kostnaderna för den förmånsbestämda pensionen. Men bland annat på grund av värdeuppräknningen ökar kostnaden kraftigt år 2023. Det är den historiskt starka ökningen av inflationen (prisbasbeloppet) som förklarar detta. Även höjda utbetalda löner för enskilda personer år 2021, ett år med pandemi och krislägesavtal, bidrar till att kostnaderna för förmånsbestämda pensioner ökar 2023.

Höga finansiella kostnader i regionerna år 2023

Vid sidan av den redovisade pensionskostnaden tillkommer även en kostnad för värdesäkring av pensionsskulden, vilket räknas som en finansiell kostnad. Denna kostnadspost ökar mycket kraftigt 2023 på grund av det högre prisbasbeloppet, särskilt i regionerna som har betydligt större skuld än kommunerna till följd av fler anställda med högre inkomster.

Den finansiella kostnaden ingår inte i de redovisade pensionskostnaderna, utan påverkar resultatet via finansnettot. Den finansiella kostnaden beräknas med hjälp av prisbasbeloppet plus diskonteringsränta.

Även ansvarsförbindelsen för pensioner intjänade före 1998 värdesäkras. Dock är utbetalningarna större än värdesäkringen, vilket gör att ansvarsförbindelsen minskar men betydligt långsammare år 2023 än tidigare år.

Högre premienivåer från år 2023

Kostnaden för den avgiftsbestämda delen beror på premiens storlek och lönesumman. Det nya avtalets högre premienivåer innebär högre kostnader för arbetsgivaren. Premien för lönesumman upp till taket ökar från 4,5 till 6 procent och premien över tak ökar från 30 till 31,5 procent.

I **kommunerna** med relativt få högavlönade är kostnadsökningen för premierna omfattande, eftersom flertalet automatiskt flyttas över till det nya avtalet med höjd premie. Dessutom ökar kostnaderna till följd av ökad lönesumma och att det sker en värdeuppräkning med prisbasbelopp under utbetalningsåret för den avgiftsbestämda delen. I kommunerna ökar kostnaden för den avgiftsbestämda delen med i genomsnitt cirka 42 procent jämfört med år 2022.

I **regionerna** ökar kostnaderna för den avgiftsbestämda delen med cirka 35 procent. Den lägre ökningen jämfört med kommunerna beror på att regionerna har en större andel anställda med inkomster över tak, som enligt denna prognos i stor utsträckning behåller det gamla KAP-KL-avtalet och premien på 4,5 procent. Premieökningen av den avgiftsbestämda delen slår därför inte igenom lika mycket som i kommunerna.

De ökade kostnaderna för de anställdas pensionsintjänande betyder att de så kallade PO-påläggen för pensionskostnader höjs med 3,5 respektive 4 procent i kommuner och regioner och uppgår till 11 respektive 18 procent av lönesumman som genomsnitt för kommuner respektive regioner för år 2023. Det innebär att arbetskraftskostnaderna ökar och därmed ökar även prisindexen, LPIK och PKV, betydligt år 2023.

Pensionsavtal – tjänstepensionen en betydande förmån

Tjänstepensionen har blivit allt viktigare för pensionärers försörjning. Den är en viktig förstärkning av den allmänna pensionen och svarar för hela pensionsförmånen för högre inkomster, eftersom det allmänna pensionssystemet enbart ger pensionsförmåner upp till taket.* Tjänstepension innebär också en betydande kostnad för arbetsgivaren.

Tidigare var tjänstepensionen vanligen **förmånsbestämd**, det vill säga en livsvarig pensionsförmån i relation till slutlön och beroende på tjänstetid. Men i takt med ett allt rörligare arbetsliv har den förmånsbestämda pensionen blivit allt mer svårhanterad och svårbegriplig. Sättet att beräkna pensionsintjänandet kan vid nyrekrytering ge oönskade kostnadseffekter för arbetsgivaren och även vara inläsande för arbetstagen då olika sektorer har sektor-specifika villkor i pensionsavtalen. Den förmånsbestämda pensionen är dessutom administrativt krånglig och svår att hantera i planeringsprocessen. Vid förmånsbestämd pension har arbetsgivaren ansvaret för den enligt avtalet utlovade förmånen livsvarigt.

De senaste decennierna har utvecklingen gått mot mer **avgiftsbestämda** tjänstepensioner över hela arbetsmarknaden. Det är enklare och tydligare för både arbetsgivare och arbetstagar. Arbetsgivaren utbetalar en premie till den anställdes pensionskonto, där pensionsmedlen kan ge avkastning. Förmånen betalas ut vid intjänandet och arbetsgivaren har på så sätt fullgjort sitt åtagande. Arbetstagen har ansvaret för medlens placering och risken/möjligheten till avkastning.

Närmare 90 procent av de anställda i kommunerna tjänar enbart in avgiftsbestämd pension. Förmånsbestämd pension omfattar numera enbart anställda med förhållandevis höga inkomster och har främst stor betydelse i regionerna, till följd av en högre inkomstnivå.

Nya villkor från 1 januari 2023 med AKAP-KR

Överenskommelsen innebär att nästan alla anställda i sektorn framöver omfattas av det helt avgiftsbestämda avtalet AKAP-KR.** Undantagna är de som har ett pågående förmånsbestämt pensionsintjänande.

Idag finns två pensionsavtal i sektorn:

- 1. KAP-KL från 2006 som omfattar anställda födda till och med 1985.
- 2. AKAP-KL från 2014 som omfattar anställda födda från 1986.

För de yngre anställda är avtalet redan helt avgiftsbestämt och i praktiken innebär överenskommelsen att avtalet byter namn till AKAP-KR, med förbättrade villkor från 1 januari 2023. Avtalet för

de »äldre« medarbetarna, KAP-KL, är i huvudsak avgiftsbestämt, men innehåller även en förmånsbestämd pension (FÅP) för inkomstagare med inkomster över taket. Flertalet av de anställda i KAP-KL flyttas över till AKAP-KR. De som idag har ett pågående intjänande till förmånsbestämd pension kvarstår på det gamla avtalet med oförändrade villkor, om de inte väljer att byta.***

Tabell 12 • Kommuners och regioners pensionsavtal, omfattning och villkor

Procent samt procent av lönesumman

Avtal	Omfattar anställda, c:a andel	Lönedel under 7,5 IBB, premie	Lönedel över 7,5 IBB, premie	Lönesumma över 7,5 IBB, förmånsbest.
AKAP-KL 2022	35	4,5	30	
KAP-KL 2022	65	4,5	4,5	55 % slutlön vid 30 år tjänstetid
AKAP-KR 2023	85-90	6,0	31,5	
KAP-KL 2023	10-15	4,5	4,5	55 % slutlön vid 30 år tjänstetid

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

De flesta anställda i sektorn kommer således omfattas av avtalet AKAP-KR med höjda premienivåer år 2023. De cirka 10-15 procent av de anställda som har ett pågående förmånsbestämt pensionsintjänande kvarstår på KAP-KL, men erbjuds att byta till AKAP-KR och få den högre premien, 6 procent under tak och 31,5 procent över tak. För de som väljer att byta under valperioden 1 januari-30 april 2023 tillkommer en extrapremie för inkomstdelar utöver tak (0,5 %-8,5 % beroende på ålder) och den intjänade förmånsbestämda pensionen, årslivräntan IPR221231, uppräknas med inkomstbasbelopp fram till 65 år.

*Taket 7,5 IBB (=532 500 kronor år 2022) fungerar som inkomstgräns för pensionsrättigheter i det allmänna systemet. I tjänstepensionen är taket den nedre gräns för vilken man erhåller högre tjänstepension i form av förmånsbestämd pension eller avgiftspremie av 31,5 procent av lönesumman.

**Avtalet är inte underskrivet av alla parter ännu. Vi har i beräkningarna utgått ifrån att alla anställda oavsett organisation kommer att omfattas av det nya avtalet år 2023.

***Det vill säga ett pensionsunderlag (PU) över 7,5 inkomstbasbelopp. PU beräknas som ett genomsnitt av de inflationsuppräknade inkomsterna de fem senaste åren med undantag av de två sista. Sista år som kommer med i PU år 2022 är därför inkomståret 2020.

Förmånsbestämda pensioner fasas ut på sikt

Det nya avtalet påverkar även de förmånsbestämda pensionerna på sikt. Dessa fasas ut genom att anställda, som ännu inte har kommit upp till taket för förmånsbestämd pension, automatiskt byter till det nya avtalet. För eventuella framtida löner över tak får de istället en högre premie. Avtalet innebär också att det från och med 2023 inte tillkommer några nya som tjänar in förmånsbestämd pension.

De som har pågående intjänande av förmånsbestämd pension fortsätter enligt KAP-KL-avtalet om de inte aktivt byter till det nya avtalet. I takt med att anställda går i pension eller slutar sin anställning och inga nya kommer till, minskar kostnaden för intjänande av förmånsbestämd pension framöver. Utfasningen kan snabbas upp om anställda väljer att gå över till det helt avgiftsbestämda avtalet. I våra beräkningar utgår vi ifrån att inga väljer att byta. Men vi har även gjort beräkningar med scenarier där olika många personer väljer att byta avtal och analyserat utvecklingen på lång sikt. (Se avsnittet »Snabbare övergång till ett helt avgiftsbestämt system«.)

Stor likvidmässig effekt år 2023

En övergång till avgiftsbestämd pension innebär att pensionskostnaderna till större del utbetalas direkt. År 2023 blir det dessutom en extra stor likvidmässig effekt. Merparten av den avgiftsbestämda delen enligt KAP-KL övergår till AKAP-KR som har andra utbetalningstidpunkter i avtalet. I KAP-KL betalas premien för avgiftsbestämda delen ut i mars året efter intjänandet medan i AKAP-KR ska den avgiftsbestämda premien utbetalas kvartalsvis med ett halvårs eftersläpning. Övergången leder till att både premien intjänad i KAP-KL år 2022 och premien för första halvåret 2023 intjänad enligt AKAP-KR utbetalas under 2023. Med andra ord utbetalas 1,5 års intjänande under ett år för de som tidigare varit på KAP-KL-avtalet.

När förmånsbestämda pensioner fasas ut minskar behovet av pensionsmedelsportföljer och andra lösningar. Sedan 1998 har merparten av avtalspensionerna betalats ut direkt som avgiftsbestämd pension. Det mesta av pensionsintjänandet är således färdigbetalt. Men för inkomstdelar över tak (förmånsbestämd pension) har pensionskostnaderna kostnadsförts vid intjänandet men inte utbetalats utan skuldförts.

Kommuner och regioner har historiskt hanterat avsättningarna för pensionsåtagandena på olika sätt. Många kommuner har återlånat medlen, det vill säga hanterat dem inom den ordinarie ekonomiska planeringen, för att till exempel finansiera investeringar. Andra har använt sig av försäkringslösning för de anställdas förmånsbestämda pensioner. Försäkring svarar idag för en betydande del av den förmånsbestämda pensionen i kommuner.

Flertalet regioner och några kommuner har byggt upp pensionsmedelsportföljer och förvaltar själva kapitalet. Utvecklingen mot att en större del av avtalspensionerna utbetalas direkt medför att utrymmet för/behovet av pensionsmedelportföljer på sikt minskar.

Den gamla ansvarsförbindelsen betas av så sakteliga

Den gamla pensionsskulden, intjänad före 1998 som var helt förmånsbestämd, påverkas inte av det nya avtalet. Pensionsskulden hanterades då och även nu enligt principen »pay as you go«, det vill säga att kostnaden tas vid pensionsutbetalning.

Utbetalningarna på ansvarsförbindelsen har slutat att öka, men utgör ändå en belastning i många år framöver. Det ökade prisbasbeloppet år 2023 innebär att värdesäkringens blir högre och att skulden inte minskar lika snabbt som den gjort under de senaste åren.

Snabbare övergång till ett helt avgiftsbestämt system

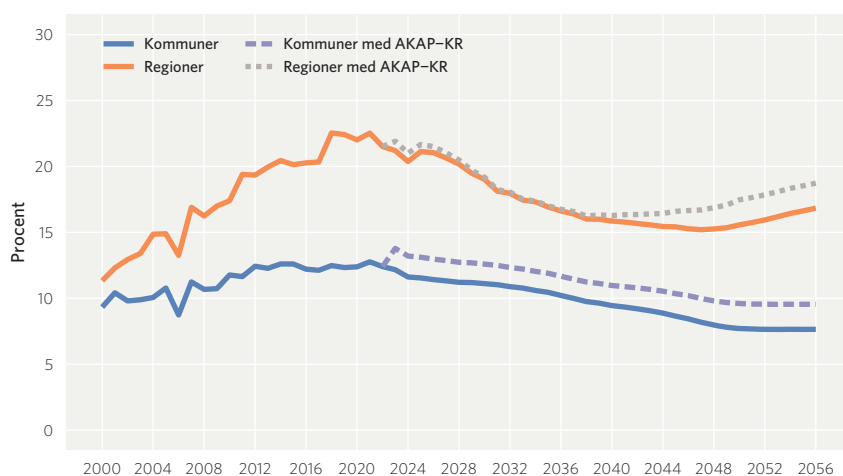
[Detta avsnitt är ett utdrag ur en rapport, *Ekonomiska effekter av nytt pensionsavtal*, som finns på SKR:s webbplats, under Ekonomi, Juridik/ Ekonomi/ Pensionskostnader.]

Som nämnts ovan påbörjades en övergång till avgiftsbestämda pensionsavtal 1998. Innan dess var avtalen helt förmånsbestämda, vilket innebar att stora pensionsskulder byggdes upp. Förmånsbestämda pensioner leder till planeringssvårigheter för kommuner och regioner, då kostnaderna ofta varierar kraftigt mellan åren och på ett sätt som är svårt att förutsäga. Det har således under en längre tid funnits en strävan efter att ersätta de förmånsbestämda pensionerna med avgiftsbestämda pensioner. På längre sikt kommer övergången vara fullbordad. Omkring år 2050 beräknas de sista anställda som omfattas av förmånsbestämd pension pensioneras. Därefter kommer kostnaden i princip enbart bestå av årliga avgifter, vilka är lättare att beräkna och prognostisera. Kvar kommer också finnas en finansiell kostnad kopplad till ränteuppräkningsdelen av pensionsskulden. Det nya avtalet AKAP-KR som träder i kraft 2023 innebär att utvecklingen påskyndas genom att inga fler anställda kommer att omfattas av förmånsbestämd pension. Slutmålet kommer emellertid fortfarande att vara omkring 2050 men resan dit blir litet lugnare.

Den främsta ekonomiska effekten av förändringarna i det nya avtalet beror på de höjda avgifterna. Därefter kommer minskade kostnader för förmånsbestämd pension då nyinträdet till förmånsbestämd pension stoppas. Därtill kommer en mer osäker effekt, hur många som kommer att byta till det nya, helt avgiftsbestämda, avtalet (av de som idag har en förmånsbestämd pension). För regioner, med en relativt hög andel höglönade, kan detta spela en stor roll.

Diagram 9 visar en långsiktsprognois från 2019 avseende totala pensionskostnader i sektorn. Denna prognos pekade mot minskade pensionskostnader på sikt. Det beror främst på att kostnaderna för pensioner intjänade före 1998 är på väg att fasas ut, men även minskade kostnader för den förmånsbestämda pensionen. Denna bild förefaller inte förändras nämnvärt av det nya avtalet på kort till medellång sikt när det gäller regionerna. För kommunerna rör det sig om en nivåhöjning vid övergången, men en minskning därefter. När de förmånsbestämda pensionerna är helt utfasade handlar det om en nivåhöjning för såväl kommuner som regioner.

Diagram 9 • Långsiktsprognois 2019 schablonmässigt justerad med effekt av AKAP-KR
Andel av lönesumma



Källa: KPA och Sveriges Kommuner och Regioner.

Det nya avtalet medför en nivåhöjning av kostnaderna för avgiftsbestämd pension. För regionerna motverkas detta av minskade kostnader för förmånsbestämd pension under en övergångsperiod. På sikt beräknas de totala pensionskostnaderna ändå minska när kostnaderna för gamla pensioner och intjänandet av förmånsbestämd pension fasas ut.

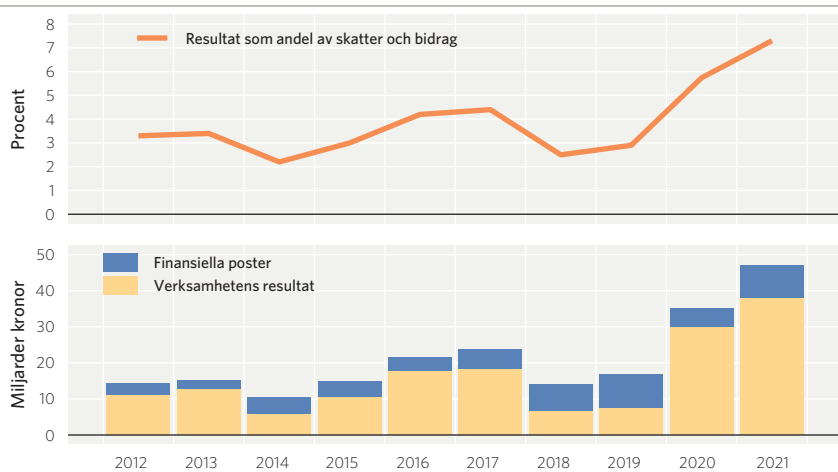
Kommunernas ekonomi

Efter ännu ett år med påverkan av pandemin redovisades ytterligare ett starkt ekonomiskt resultat i kommunsektorn 2021. Kommunernas resultat uppgick till 47 miljarder kronor. De starka resultaten förklaras av en betydligt snabbare ekonomisk återhämtning än väntat och högre finansiella intäkter till följd av en positiv börsutveckling. Efter att ha hanterat effekterna av pandemin ställer nu kommunerna om för att ta hand om av konsekvenserna av kriget i Ukraina. Stora flyktingrörelser, ett osäkert säkerhetsläge, stora prisökningar på bland annat energi och livsmedel, höga pensionskostnader och en osäker samhällsekonomisk utveckling kommer att prägla budgetarbetet inför 2023. Intäktsökningarna kommer i reala termer att bli låga under de närmaste åren samtidigt som utmaningar med kompetensförsörjningen blir allt mer påtaglig, behovet av äldreomsorg ökar markant och låneskulderna förväntas öka.

Kommunernas verksamhet och ekonomiska förutsättningar präglades under 2021 fortsatt av pandemin. Den svenska ekonomin återhämtade sig betydligt snabbare än väntat och skatteunderlaget förbättrades kontinuerligt under året. Skatteintäkterna blev sammantaget 15 miljarder kronor högre vid årets slut än kommunerna hade budgeterat. Därtill avslutade börsen mycket positivt, vilket innebar ett högre värde för kommunernas finansiella placeringar.

Diagram 10 • Kommunernas resultat efter finansiella poster

Miljarder kronor respektive procent



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

De senaste två åren har kommunernas resultat varit oerhört starka. Effekter av pandemin och förstärkning av den svenska ekonomin och skatteunderlagets utveckling har förklarat stora delar av överskotten. Resultaten har under de senaste tio åren överstigit 2 procent av skatter och generella statsbidrag samtliga år och motsvarar i genomsnitt 3,9 procent.

Det sammantagna resultatet i kommunerna uppgick till 47 miljarder kronor, eller 7,4 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Endast tre kommuner redovisade ett negativt resultat, medan 271 kommuner hade resultat som motsvarade minst 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Starkare skatteintäkter förklarar budgetavvikelse

Överskotten förklaras främst av att ekonomin återhämtade sig snabbare än väntat och att skatteintäkterna därmed ökade starkare under 2021 än kommunerna räknade med i samband med budget. Sammantaget blev skatteintäkterna drygt 15 miljarder kronor högre än budgeterat. Om skatteintäkterna hade motsvarat kommunernas budgeterade nivåer hade resultatet sammantaget uppgått till 32 miljarder och 23 kommuner hade redovisat ett negativt resultat och 200 av landets 290 kommuner hade haft ett resultat som motsvarade 2 procent av skatter och generella statsbidrag.

Enkät till kommunerna

En enkät har gått ut till alla ekonomichefer i kommunerna. 233 kommuner har svarat, motsvarande 87 procent av befolkningen.

Som beskrivits i tidigare Ekonomirapporter, bland annat från oktober 2021, har exploateringsintäkterna från försäljning av mark varit stora under de senaste åren och motsvarat i genomsnitt drygt 9 miljarder kronor årligen. Enkät svar från kommunernas ekonomichefer visar att även 2021 års resultat innehåller stora exploateringsintäkter och reavinst. I bokslutet för 2020 uppgick de till totalt 13,3 miljarder, och enligt preliminära uppgifter och enkät svar innehåller resultatet för 2021 minst lika stora intäkter.

Den starkaste börsuppgången för det senaste decenniet innebar att värdet på finansiella placeringar var på mycket hög nivå vid årets slut, vilket också stärkte resultaten i kommunerna²². Finansiella intäkter var sammanlagt 7 miljarder högre än i kommunernas budget.

22. Sedan ny redovisningslag 2019 redovisas även orealiserade värdeförändringar på finansiella tillgångar i kommunernas resultat.

Tabell 13 • Avvikelse mellan budget och utfall, kommuner 2020 och 2021

Miljarder kronor

Från budget till utfall, avvikelser	2020	2021
Budgerat resultat	10	14
Nettokostnader	11	7
Skatteintäkter	-10	15
Generella statsbidrag	23	6
Finansnetto	1	4
Resultat i bokslutet	35	47
Skillnad mellan budget och utfall	25	33

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

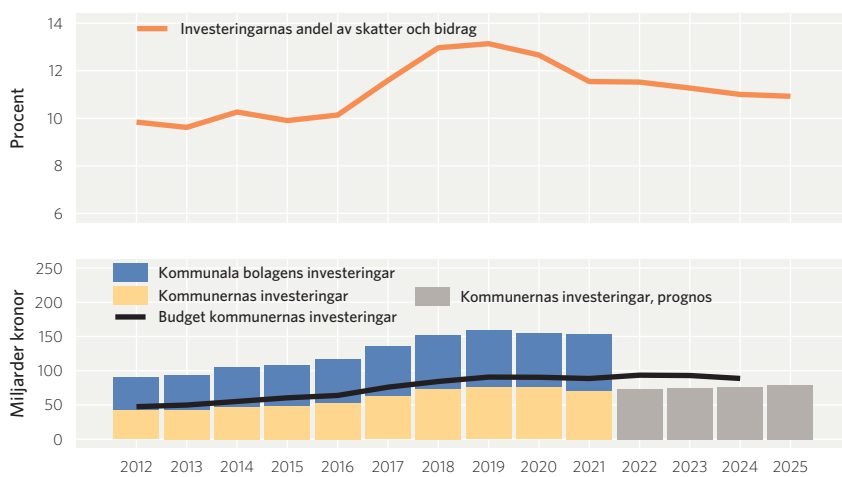
Investeringsstakten dämpas i kommunerna

Investeringsutgifterna i kommunerna är fortsatt höga även om de minskade under 2021. Ökningen från 2015 till 2021 motsvarar 25 procent i fasta priser. Inkluderas de kommunägda bolagen förstärks ökningstakten. I kommunkoncernerna har investeringsutgifterna ökat med 30 procent i fasta priser till nära 160 miljarder kronor år 2020. Även mätt som andel av skatter och bidrag, som normalt växer snabbare än priser och löner, är andelen högre nu än 2015.

De kommunala bolagens investeringar är lika stora som kommunernas. Investeringsnivån har varit hög under ett antal år, bland annat till följd av ett högt bostadsbyggande och ersättning eller upprustning av de många verksamhetsfastigheter som byggdes under 1960- och 1970-talen. En annan förklaring har varit en snabb befolkningsökning. Befolkningstillväxten har dock dämpats de senaste två åren samtidigt som tillväxten främst har skett utanför de tre storstäderna. De nya mönstren kommer sannolikt leda till ökade investeringsbehov i andra delar av Sverige jämfört med tidigare.

Diagram 11 • Investeringsutgifter i kommunerna och bolagen

Procent respektive miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Prognosen för kommunernas investeringar utgår från kommunernas budget och planer men justeras utifrån det historiska mönstret. För åren 2022–2025 är investeringarna i princip på samma nivå som 2021, i fasta priser, vilket innebär att den utveckling vi har sett hittills nu stannar av. Det finns dock några osäkra faktorer som kan påverka investeringsnivån. Det handlar bland

Starka resultat under de senaste två åren beror på olika faktorer. Den främsta avvikelserna jämfört med budget år 2020 var generella statsbidrag, som var 23 miljarder kronor högre medan skatteintäkterna var 10 miljarder lägre. Kommunerna kompenserades för en befarad svag utveckling av skatteunderlaget som dock blev betydligt starkare än väntat. Budgetavvikelsen 2021 förklaras framförallt av högre skatteintäkter, då svensk ekonomi återhämtades snabbare än väntat under pandemin. Finansnettot blev också starkare till följd av en stark börsutveckling.

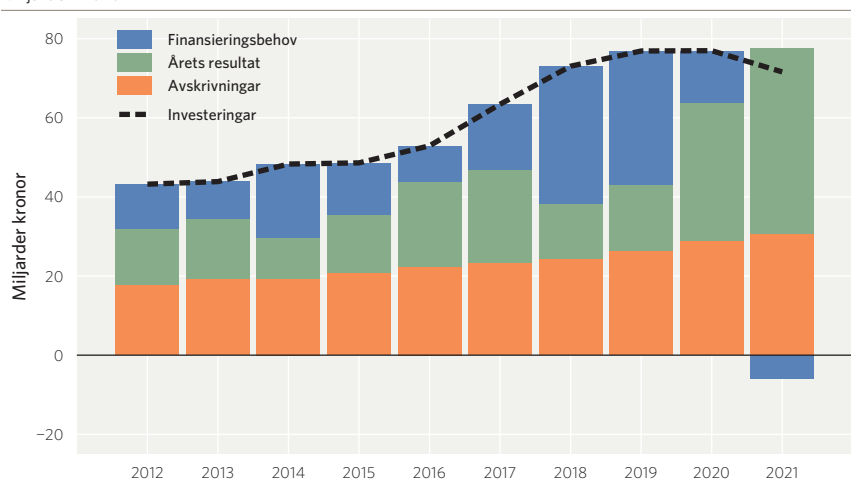
Investeringarna har ökat under många år i kommunerna men dämpas nu. Under den senaste tioårsperioden har 85 procent av budgeterade investeringsutgifter förbrukats. Genomförandegraden minskade till 81 procent 2021. Under kommande år räknar vi med att investeringarna som andel av skatter o bidrag minskar något.

annat om den stigande prisutvecklingen i byggbranschen för andra halvåret 2021 och hittills under 2022. Hur kommunerna kommer att agera på högre priser i anbuderna är inte självklart. Det kan bli färre projekt, samma antal projekt och därmed högre utgifter eller att prisökningen gör att investeringsviljan minskar så pass mycket att investeringsutgifterna minskar.

De senaste årens goda resultat har gjort att självfinansieringsgraden av investeringarna har varit hög, trots höga utgifter. I denna framskrivning försämraras dock resultaten efter 2022, vilket gör att utrymmet för att egenfinansiera investeringar på denna höga nivå försvinner snabbt. Till detta läggs en förväntad stigande ränta. Räntekostnaderna motsvarar idag en ½ procent av verksamhetskostnaderna, samtidigt som det också finns intäkter som påverkas av stigande räntor. SKR bedömer att effekten av stigande räntor och kommunernas stigande låneskuld inte kommer att påverka planerade investeringar i stor utsträckning, men det är ännu en osäker bedömning. Effekten av ökad upplåning i kombination med höjda räntor kan komma att ha viss inverkan på kommande investeringsbeslut.

Diagram 12 • Finansiering av investeringar i kommunerna

Miljarder kronor



De höga resultaten under de senaste åren har inneburit att de tillsammans med avskrivningarna har motsvarat nivån på kommunernas egna investeringar.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

De höga investeringsnivåerna i kommunerna har bidragit till att kommunernas skulder ökat då investeringarna till en viss del har lånefinansierats. Investeringar i kommunala bolag har också ökat kommunernas skulder via lån som vidareutlånas till koncernbolag. Enkät svar från kommunernas ekonomichefer visar att vidareutlåningen har ökat även 2021. Totalt uppgick kommunala långfristiga skulder i kommunkoncernerna till 705 miljarder kronor år 2020, en ökning med 55 miljarder jämfört med föregående år. Låneskulden mätt som kronor per invånare ökade i tre av fyra kommuner 2020 och mest i storstäderna.

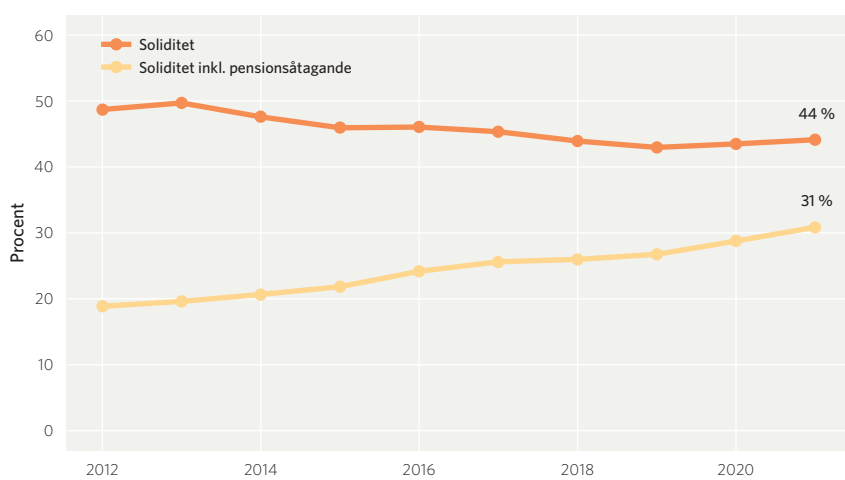
Soliditeten har stärkts efter år med starka resultat

Enligt kommunallagen ska kommuner ha en god ekonomisk hushållning och en ekonomi i balans. Detta ska säkerställa en ansvarsfull ekonomisk förvaltning, minska risken för underskott och bidra till att nå målet för det finansiella sparandet för hela den offentliga sektorn. Varje kommun ska fastställa riktlinjer för god ekonomisk hushållning och i budgeten sätta finansiella mål. Ett vanligt förekommande mål gäller soliditet, det vill säga hur stor andel av

tillgångarna som finansieras med eget kapital. Soliditeten kan också liknas vid en kommuns långsiktiga finansiella handlingsberedskap. Vid en genomgång av 151 kommuners inrapporterade finansiella mål i budget 2022 hade över hälften en målnivå eller riktning för soliditeten.

Soliditeten inklusive pensionsåtaganden före 1998 har kontinuerligt stärkts under de senaste tio åren, vilket framförallt förklaras av höga utbetalningar för den gamla pensionsskulden. Soliditeten exklusive pensionsåtagandet minskade däremot sammantaget i kommunerna från 49,7 procent till 43,0 procent mellan 2013 till 2019. De höga investeringsnivåerna förklarar delvis den nedåtgående trenden. De senaste två årens starka resultat har vänt utvecklingen och soliditeten har ökat till preliminärt 44,1 procent 2021.

Diagram 13 • Kommunernas soliditet
Procent



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

I takt med utbetalningar av pensioner intjänade före 1998 stärks kommunernas soliditet inklusive ansvarsförbindelsen. De senaste årens höga resultat har förstärkt trenden.

Efter några år med starka resultat i kommunerna har också reserveringarna inom eget kapital i balansräkningen för resultatutjämningsreserven (RUR) ökat. Kommunernas reserveringar till RUR uppgick till 25 miljarder kronor år 2020. Enligt preliminära uppgifter kommer 80 kommuner att totalt reservera ytterligare drygt 5 miljarder i 2021 års bokslut.

Kompetensförsörjningen i äldreomsorgen utmanas

Den demografiska utvecklingen har under det senaste decenniet ökat behovet av kommunal verksamhet, men varit relativt måttlig ur ett äldreomsorgsperspektiv. Gruppen personer i åldrarna 65+ har ökat betydligt snabbare än i gruppen arbetsför ålder, men utvecklingen har främst skett bland de åldersgrupper med ett relativt litet äldreomsorgsbehov. Åldersgruppen 65–74 år, utgör drygt hälften av gruppen över 65 år, men står för endast 15 procent av brukarna inom hemtjänsten respektive 10 procent inom särskilt boende. Åldersgruppen 75–79 har ökat kraftigt de senaste åren. Även denna grupp står för en mindre del av brukarna inom äldreomsorgen, 17 respektive 13 procent. Den resterande fjärdedelen av gruppen 65 år och äldre är de som är över 80 år. De utgör drygt 69 procent av brukarna inom hemtjänsten och 77 procent av de på särskilda boenden. Denna grupp har ökat ungefär i takt med den arbetsföra befolkningen de senaste tio åren.

Den stora fyrtiotalistgruppen fyller 80 år under kommande tio år. SCB:s befolkningsprognos visar att gruppen 80 år och äldre ökar mest, såväl räknat i andel som i antal. I gruppen 65-74 år blir ökningen relativt långsam samtidigt som gruppen 75-79 år minskar. Sammantaget innebär det dock att den förväntade behovsökningen i äldreomsorgen ökar betydligt mer de närmaste tio åren jämfört med de föregående tio åren.

Tabell 14 • Demografiska förändringar och behovsökning

Antal invånare, ackumulerad demografisk behovsökning

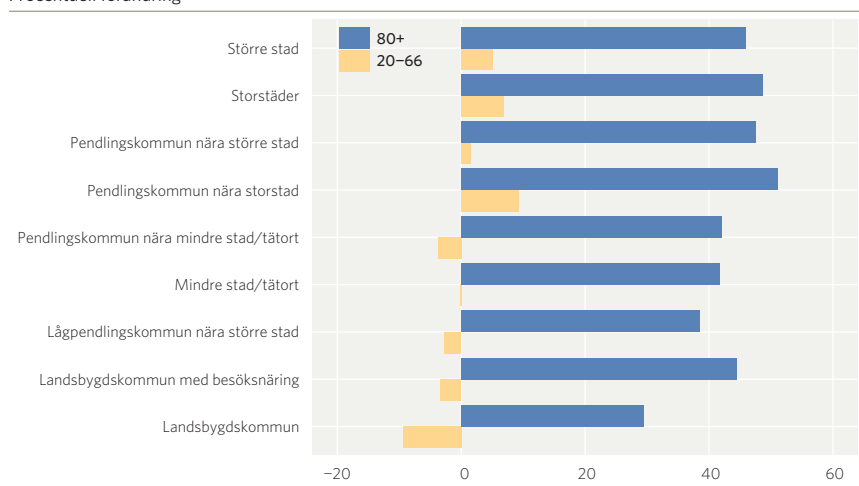
	20-66	80+	Demografisk behovs- ökning 10 år, %
2011	5 769 200	498 200	
2021	6 124 800	559 600	18
2031	6 377 900	823 300	33

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

De kommande tio åren ökar befolkningen som är 80 år och äldre, om än i olika omfattning, i samtliga kommungrupper. Några kommuner kan förvänta sig en dubbling av antalet, samtidigt som några få har en beskedlig ökning. Landsbygdskommunerna väntas få den lägsta ökningen, men samtidigt har de en minskning av antalet personer i arbetsför ålder. Kommuner i större städer och dess pendlingskommuner får den största ökningen men samtidigt även en viss ökning av antalet i arbetsför ålder. Oavsett kommuntyp så blir kompetensförsörjningen inom äldreomsorgen en stor utmaning framöver.

Diagram 14 • Demografiska förändringar per kommungrupp

Procentuell förändring



Källa: Statistiska centralbyrån.

Demografiska utvecklingen med allt fler personer i gruppen 80 år och äldre samtidigt som den arbetsföra befolkningen ökar långsamt innebär att kompetensförsörjningen blir en högaktuell fråga under kommande år. I 171 kommuner minskar antalet invånare i gruppen 20-66 samtidigt som antal invånare 80 år och äldre ökar.

I kommunerna fanns 2021 160 200 månads- och timavlönade undersköterskor och vårdbiträden, varav de flesta arbetar inom äldreomsorgen. Därtill motsvarar köp av privat verksamhet drygt 15 procent av äldreomsorgens kostnader. Med antagandet om samma personalandel i privat regi motsvarar det sammantaget totalt drygt 200 000 anställda. Enligt den demografiska behovsökningen skulle äldreomsorgen med dagens personaltäthet behöva ytterligare cirka 65 000 personer fram till 2031. Det innebär att om vi fortsätter att arbeta på samma sätt som idag skulle var tredje person av den förväntade befolkningsökningen i yrkesverksam ålder behöva anställas inom äldreomsorgen de kommande tio åren; det här, i en verksamhet som upptar knappt 3 procent av BNP. Det är en utmaning som kommer att kräva betydligt fler åtgärder än enbart rekrytering av ny personal.

Ovanstående resonemang är, utöver själva prognosen, baserat på två antaganden; att behovet av äldreomsorg per åldersgrupp inte förändras samt att det inte sker lagförändringar eller ambitionshöjningar som kräver ökad per-

sonaltäthet. Med ökande livslängd har också antalet levnadsår efter 65 år ökat samtidigt som behovet av äldreomsorg kommit senare i livet. En avgörande fråga är om detta »skjuter upp« behovet av äldreomsorg eller om det också leder till ett minskat behov. Antagandet om oförändrad personaltäthet bygger på att lagstiftningen inte ändras till att bli mer personalkrävande. I utredningen »Fast omsorgskontakt i hemtjänsten« föreslås dock att personaltätheten ökar från 1 juli 2022, vilket skulle kräva cirka 1 500 fler undersköterskor (redan i år) anställda. Utöver det kommer en ny äldreomsorgslag presenteras senast den 30 juni. Vilka lagändringar förslagen utmynnar i återstår att se, men utredningen överväger också bland annat förslag som ökar behovet av undersköterskor och sjuksköterskor inom äldreomsorgen.

Strategier för att möta kompetensförsörjningen

Kompetensutmaningen kommer inte att kunna lösas endast med hjälp av rekrytering. Det krävs bland annat insatser för att utveckla, behålla och ställa om kompetens hos befintliga medarbetare liksom en rad andra åtgärder så som ändrade arbetssätt, frigöra tid med hjälp av digitaliseringens möjligheter, förebyggande insatser och fortsätta prioritera arbetsmiljöarbetet. Utmaningen med kompetensförsörjningen gäller alla kommunernas verksamheter, även om utmaningen är störst för äldreomsorgen.

Sedan 2016 pågår utvecklingsprojektet »Heltidsresan« med målet att heltidsarbete ska bli norm inom välfärdens kvinnodominerade verksamheter. För att klara kompetensförsörjningen framöver är det nödvändigt att kommuner agerar nu. Heltidsarbetet har ökat de senaste åren och ökningen har varit som störst inom kommunernas vård och omsorg. Om heltidsarbete, mätt i genomsnittlig sysselsättningsgrad, fortsätter öka i samma takt de kommande tio åren som de gångna tio åren, kan behovet av nyanställda minska med en tredjedel.

För att bibehålla en god äldreomsorg behövs även ett ökat fokus på förebyggande och rehabiliterande insatser och förbättrad samverkan, exempelvis med regionerna när en allt större delen av sjukvården sker i hemmet.

En utredning som går i rätt riktning för att kunna hantera de utmaningar som välfärden står inför är promemorian om ökade möjligheter till användningen av välfärdsteknik inom äldreomsorgen. Förslaget är bland annat att införa en ny bestämmelse i socialtjänstlagen som tydliggör att socialnämnden får använda digital teknik när bistånd ges inom äldreomsorgen. För kommunerna innebär det ett klagörande av rättsläget som anses vara nödvändigt för att verksamheterna ska kunna känna sig trygga i att få göra de förflyttningar som krävs med stöd av digitaliseringen.

Inom arbetsmiljöarbetet finns viktiga lärdomar att dra av de insatser som gjorts för att stärka välfärden under pandemin. Arbetsmarknadens parter kom vid årsskiftet överens om en ny »Avsiktsförklaring för friska arbetsplatser«. Under året inleddes bland annat en omfattande kunskapssatsning om friskfaktorer riktad till både fackförbund och arbetsgivare i syfte att främja ett förebyggande arbetsmiljöarbete. Den partsgemensamma föreningen Sutarbetsliv har en nyckelfunktion i arbetet.

Ljusning för kommunernas arbete med civilt försvar?

På grund av det pågående kriget i Ukraina har det civila försvaret blivit allt mer aktuellt. Kommunernas arbete med civilt försvar regleras i första hand i Lagen om extraordinära händelser (LEH) och staten ska ersätta kommunerna för kostnader för de förberedande uppgifter som utförs. Ersättningen

för civilt försvar är dock på minimal nivå. Men nu föreslås förstärkningar till höstbudgeten som också är långsiktiga. Kommuner och statliga myndigheter behöver kroka arm i återuppbyggnaden av det civila försvaret.

Obalans i finansieringen är en utmaning

Kommunernas nuvarande arbete med civilt försvar regleras i en överenskommelse mellan SKR och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och omfattar idag totalt 100 miljoner kronor²³. För en mediankommun med 16 000 invånare handlar det om en årlig ersättning på 200 000 kronor, vilket motsvarar kostnaderna för en femtedels tjänst.

Utgångspunkten för SKR och staten (företrädare av MSB) var att det skulle vara ett första steg i en successiv utveckling, där nya resurser skulle tillföras kommunerna 2021. I regeringens proposition 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025 saknades dock den aviserade ökningen till kommunerna.

Statliga myndigheter tillförs stora summor för sitt arbete med civilt förvar. Enskilda myndigheter tilldelas resurser som motsvarar vad alla kommuner sammantaget får. Obalansen i finansiering innebär att kommunerna riskerar att förlora den kompetens som har byggts upp.

Mer resurser för kommunernas beredskap

Mot bakgrund av Rysslands invasion av Ukraina har regeringen satsat 800 miljoner kronor på civilt försvar i vårändringsbudgeten för 2022, varav 80 miljoner på kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar. Det är positivt med ytterligare medel men detta är tillfälliga pengar för innevarande år, vilket lämnar kort tid för kommunerna att planera för och använda medlen.

MSB har nu fått i uppdrag att tillsammans med andra statliga myndigheter ge förslag på åtgärder för att stärka det civila försvaret. Ett första underlag lämnades 10 maj i år med fokus på perioden 2023–2025. MSB lämnar förslag för kommuner och regioner som totalt omfattar 1,6 miljarder kronor för 2023: 939 miljoner kronor föreslås för att förstärka kommunernas arbete med civilt försvar, och 666 miljoner för att förstärka regionerna.

SKR har tillsammans med företrädare för kommuner, regioner och länsstyrelser tagit fram underlag som ligger till grund för en stor del av MSB:s förslag. Det är positivt att MSB lyfter fram kommuner och regioners viktiga roll i det civila försvaret. Det handlar om att stärka beredskapen inom områden som dricksvattenförsörjning, äldreomsorg, räddningstjänst och sjukvård. Det är verksamheter som måste fungera både i vardag, kris och krig.

I november ska ett nytt underlag in för perioden 2024–2030. SKR samverkar med berörda myndigheter för att belysa kommunernas behov av resurser.

Nytt bosättningsuppdrag för flyktingar

Rysslands krig i Ukraina gjorde att EU aktiverade massflyktsdirektivet den 4 mars. I Sverige får personer som omfattas av direktivet i princip samma rättigheter som asylsökande, men med tillägget att man också har rätt att arbeta. För kommunernas del innebär det att barn och unga har rätt till förskola och skola. Har man fyllt 18 år får man dock inte påbörja gymnasieutbildning i Sverige. Någon rätt till etableringsinsatser, samhällsinformation, SFI eller vuxenutbildning finns inte.

23. Kommunens uppgifter inom civilt försvar regleras i första hand via Lagen om extraordinära händelser (LEH). Där finns en övergripande paragraf som anger att kommuner ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). Därtill har kommunen ett geografiskt områdesansvar, som innebär att man ska samordna andra aktörer. Det finns också uppgifter inom ransonering och försörjningsberedskap.

Omgående involverades kommunerna i mottagandet av massflyktingar. Initialt rådde stor rådvillhet och Migrationsverket hann inte med att registrera alla som kom. I och med det uppstod en del problem som spillde över på kommunerna. Migrationsverket signalerade också tidigt att man behövde kommunernas hjälp med akuta boendeplatser, så kallade evakueringsplatser. Det talades också tidigt om en kommunal lösning för boendet för massflyktingarna. Det rådde en ganska stor samstämmighet att Migrationsverkets ordinarie lösning för bostäder till asylsökande inte var optimal för en målgrupp som dels kan komma att stanna långvarigt, och dels är tänkt att arbeta i större utsträckning än asylsökanden generellt. Samtidigt ville regeringen också se en jämn fördelning över landet. I början av april presenterade regeringen ett förslag som gick ut på att kommunerna, från halvårsskiftet 2022, skulle överta bosättningsuppdraget för massflyktingar. Det ekonomiska ansvaret skulle fortsatt ligga på staten.

Enligt förslaget ska massflyktingarna fördelas utifrån samma principer som nyanlända enligt bosättningslagen. Kommuner får då en tilldelning utifrån invånarantal och arbetsmarknadsförutsättningar och sedan ska de självbosatta räknas bort. Preliminärt kommer fördelningen att vara ett eget system, vilket innebär att kommuner som har fått ett lågt, eller inget, mottagande enligt bosättningslagen ändå kan komma att få ett mottagande av massflyktingar. Detta då antalet självbosatta massflyktingar inte nödvändigtvis behöver ha något samband med andra självbosatta. Enligt Migrationsverkets initiala uppskattning skulle omkring 40 000 personer behöva hjälp med bosättning under första halvåret 2022, vilket byggde på ett scenario att 76 000 personer skulle komma första halvåret. Hittills har dock andelen självbosatta utgjort 70 procent, även om det är osäkert hur långvariga dessa boenden blir. I skrivande stund saknas svar på flera viktiga frågor, bland annat mottagandets omfattning och fördelning, ersättning samt den praktiska hanteringen. Kommunerna saknar därför förutsättningar för att kunna planera för mottagandet.

Beräkningarna i denna Ekonomirapport vilar på de förutsättningar som anges i det samhällsekonomiska avsnittet och på åldersfördelningen på de som har fått uppehållstillstånd de första månaderna. Bedömningen av antal ensamkommande barn och behovet av hjälp med bosättning är Migrationsverkets. Ersättningssschablonerna för förskola, skola och ensamkommande barn tillämpas tillsammans med ett antagande om 400 kronor per dygn i ersättning för boende. Med undantag för äldreomsorgen antas inga kostnader eller ersättningar för sociala insatser. Kommunernas kostnader för skolgång och boende beräknas i genomsnitt vara högre än gällande ersättningar. De kommunala kostnadsökningarna 2022 blir då i storleksordningen 6 miljarder kronor 2022, och ytterligare 3,5 miljarder 2023. Nettokostnaden väntas bli drygt 1 miljard 2022 och 2 miljarder 2023 och uppstår främst då vi antar att kostnaden för elever i grundskolan är högre än ersättningen, samt att kostnaden för bosättningsuppdraget är högre än (den antagna) ersättningen. Ett enkelt överslag på de som antas kunna och vilja stanna efter att massflyktsdirektivet slutat gälla innebär en nivåhöjning av kostnaderna åren 2024 och 2025 på cirka 2 miljarder, givetvis utan att ersättning utgår men däremot med en positiv påverkan på skatteunderlaget.

Beräkningar och förutsättningar till 2025

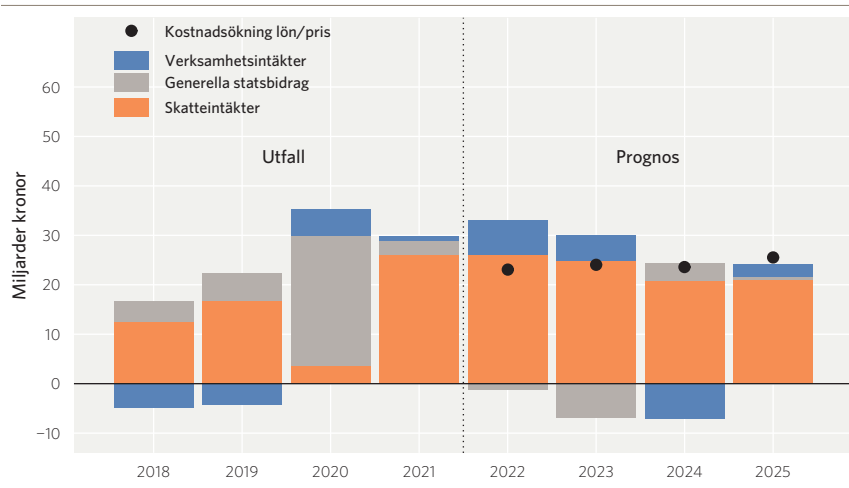
Kommunsektorns ekonomiska förutsättningar ser förhållandevis goda ut i år. Jämfört med bedömningen i *Ekonomirapporten, oktober 2021* antas kost-

naderna öka i snabbare takt; dels som en konsekvens av större flyktingmottagande, och dels som en konsekvens av högre pris- och löneökningar. Samtidigt är intäkterna också större, såväl från skatter som flyktingrelaterade statsbidrag, vilket bidrar till att resultatet visserligen minskar men ändå förväntas ligga på en hög nivå på runt 4 procent av skatter och generella statsbidrag. En kraftig försämring av resultatet sker 2023, både jämfört med 2022 och jämfört med föregående bedömning, vilket framförallt beror på ökad inflation, högre löneökningar och pensionskostnader.

Stark intäktsutveckling äts upp av löneökningar och inflation

En bra skatteunderlagstillväxt under åren 2022–2025 ger en god intäktsutveckling i kommunsektorn. Skatteintäkterna bedöms öka med i genomsnitt 4,1 procent, vilket är högre än genomsnittet de senaste tio åren. I dessa beräkningar ingår den aviserade ändringen av reseavdraget 2023, vilket ökar skatteunderlaget. Därmed görs också en justering av det generella statsbidraget från och med år 2023 på 3,5 miljarder kronor. Tidigare beslutade förändringar av det generella statsbidraget avser bland annat ändrat grundavdrag för höjd pensionsålder och en avveckling av tillskott som infördes för att hantera pandemin. Totalt blir det därför en stor minskning av generella statsbidrag för 2023, med närmare 8 miljarder, men drygt 5 miljarder av detta avser således regleringar mot skatteunderlaget.

Diagram 15 • Intäkter och prisökningar i kommunerna 2018–2025, förändring från föregående år
Miljarder kronor



Stora pandemirelaterade tillskott av såväl riktade som generell karaktär tillsammans med en marginell skatteunderlagstillväxt gör att 2020 avviker från de övriga åren. I framskrivningen äts de ökade skatteintäkterna upp av ökade löner och priser. Skattesatsen har bara förändrats marginellt sedan 2018 och antas vara oförändrad i prognosen. De generella statsbidrag som kalkylmässigt skjuts till för att nå ett resultat på 2 procent av skatter och statsbidrag i framskrivningen från och med 2023 är inte med i diagrammet.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Stora riktade statsbidrag (ingår i verksamhetsintäkterna) under pandemin avvecklas efter 2021. Det finns kvar en kompensationen för höga sjuklönekostnader för januari–mars 2022 och därefter avvecklas även den. I vårpropositionen och vårändringsbudgeten för 2022 presenterades tillskott som har med kriget i Ukraina och det försämrade säkerhetsläget att göra. Förutom ersättning för ett eventuellt kommunalt boendeansvar för massflyktingar införs också ett tillfälligt bidrag på 500 miljoner kronor för mottagande av flyktingar. Även ett tillskott för upprustning av skyddsrum och varningssystem tillkom. De större förändringarna av de riktade statsbidragen är beslutade sedan tidigare, till exempel att 1 miljard till skolan för pandemirelaterade merkostnader tas bort efter 2022, att äldreomsorgslyftet minskar 2022 och att stödet till vuxenutbildningen minskar 2023. År 2024 räknar vi

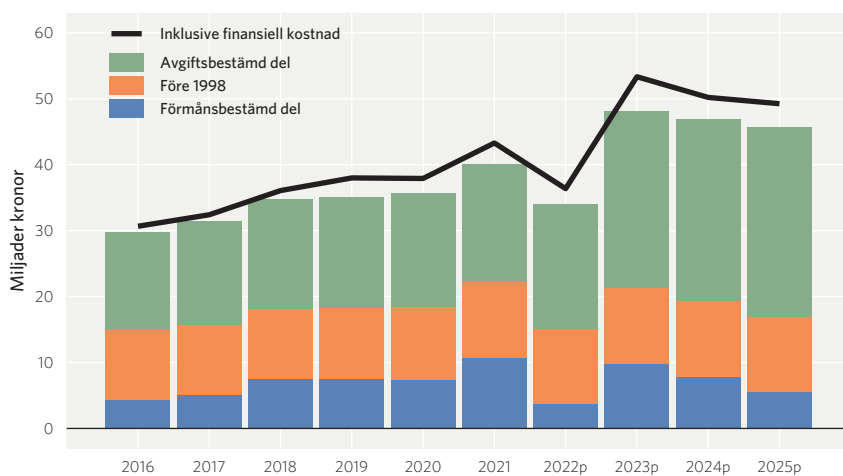
med den aviserade överflyttningen av tidigare riktade pengar till äldreomsorgen till det generella statsbidraget. Den största effekten på de riktade statsbidragen är dock de flyktingrelaterade kostnadsersättningarna 2022–2024.

Höga pensionskostnader 2023

Pensionskostnaderna i kommunerna ökar under 2023 med 17 miljarder kronor jämfört med året innan. Ökningen förklaras främst av inflationen och ökat prisbasbelopp men även av höjda avgifter i det nya pensionsavtalet.

I kommunerna svarar det nya pensionsavtalet, AKAP-KR, för omkring 40 procent av kostnadsökningen 2023, på grund av höjda premier för den avgiftsbestämda delen. Avgifterna höjs från 4,5 till 6 procent av lönesumman upp till taket på 7,5 inkomstbasbelopp, och från 30 till 31,5 procent för inkomster över taket. Omkring 90 procent av de anställda i kommunerna har idag enbart avgiftsbestämd pension och avtalet kommer att innebära en förstärkt tjänstepension. Det nya avtalet medför också en dämpning av kostnaden för den förmånsbestämda pensionen framöver, då nytillträdet till det delvis förmånsbestämda avtalet KAP-KL upphör. På längre sikt försvinner den förmånsbestämda pensionen helt.

Diagram 16 • Pensionskostnader i löpande pris, prognos 2022–2025
Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Pensionskostnaderna för den avgiftsbestämda delen ökar med cirka 2 procentenheter 2023 i förhållande till lönesumman. Det förmånsbestämda intjänandet ökar 2023 på grund av högre värdeuppräknings med högt prisbasbelopp. Kostnaden för de förmånsbestämda pensionerna varierar mycket mellan åren. 2021 var kostnaden extra hög på grund av ändrade antaganden om livslängd.

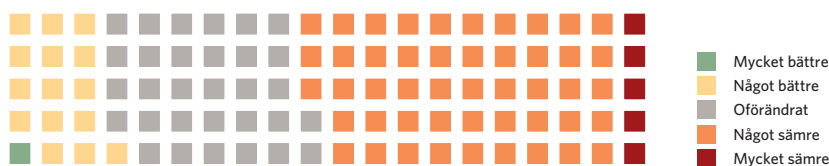
Prisbasbeloppet har stor betydelse för pensionskostnaden; såväl för beräkningen av den förmånsbestämda pensionen som för pensionsutbetalningar. Prisbasbeloppet fastställs utifrån inflationstakten i juni, året innan aktuellt år. Prisbasbeloppet har ökat långsamt i många år, vilket hållit tillbaka pensionskostnaderna. Vår bedömning är att prisbasbeloppet ökar med hela 6 procent år 2023, vilket är den största ökningen på över 30 år. Värdeuppräknings i pensionerna kommer därför att öka kraftigt, vilket leder till ökade pensionskostnader även för den förmånsbestämda pensionen. Detta i kombination med de höjda premienivåerna i den avgiftsbestämda pensionen leder till kraftigt ökade pensionskostnader år 2023. Det kalkylerade PO-pålägget för pensionsintjänandet för de idag aktiva ökar med 3,5 procentenheter till drygt 11 procent. Omkring 2 procentenheter av ökningen kommer från den höjda premien.

Flyktningmottagandet innebär stor behovsökning

Bedömningen av 2022 års kostnader utgår från kommunernas samlade budgetar, effekter av riktade statsbidrag och justeringar utifrån enkätsvar. En kraftig inflation vägs upp av förhållandevis låga pensionskostnader och bra skatteunderlagstillväxt, vilket gör att de ekonomiska förutsättningarna ser goda ut i år. En majoritet av ekonomicheferna i kommunerna ser de ekonomiska förutsättningarna 2022 som likvärdiga, eller något sämre än 2021. Det är ungefär samma andel som på motsvarande fråga för ett år sedan.

Diagram 17 • Ekonomichefernas bedömning av kommunernas ekonomiska förutsättningar 2022 jämfört med 2021

Andel svar, en ruta motsvarar 1 procent av de svarande, n=210



En majoritet av kommunerna anger att de ekonomiska förutsättningarna är likvärdiga eller något sämre än rekordåret 2021.

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Det finns således skäl som talar för att vi kommer att få se ett högt resultat för sektorn även 2022. Inte i nivå med de två senaste åren, men väl så högt som det senaste årtiondets genomsnitt. Efter 2022 försämras dock resultatet snabbt. I förra Ekonomirapporten förutsågs ett resultat över 2 procent av skatter och bidrag även åren 2023 och 2024, utan extra tillskott eller skattehöjningar. Nu ser det annorlunda ut.

För år 2022 räknar vi med att kostnaderna ökar med 2,2 procent i fasta priser. Mer än en tredjedel av detta antas vara kopplat till mottagandet av massflyktingar. Ökningen av de flyktingrelaterade kostnaderna vägs i relativt hög utsträckning upp av ökade kostnadsersättningar. För åren 2023–2025 räknar vi med en volymökning i princip i nivå med en demografisk behovsökning ihop med flyktningmottagandet. I de närmast föregående framskrivningarna har vi antagit att verksamhetsvolymen också skulle öka som ett resultat av »återhämtning» efter pandemin, inte minst inom äldreomsorg och färdtjänst. Även om detta kan vara ett rimligt antagande måste sådana volymökningar nu hanteras i en mindre ekonomisk kostym. Kraftiga prisökningar och högre pensionskostnader gör att vi inte längre räknar med sådana generella volymökningar. I denna framskrivning är också kostnaderna för det ekonomiska biståndet nedjusterade. Farhågor att pandemins inverkan på arbetsmarknaden skulle trycka biståndet uppåt kom på skam. Nu antas arbetslösheten minska något kommande år, vilket då heller inte ger skäl att anta att biståndet skulle öka. Antalet personer som lämnar etableringsuppdraget har också minskat, och kommer heller inte att öka de närmsta åren. Tiden efter fullgjorda etableringsinsatser är då det utbetalda ekonomiska biståndet är som högst för nyanlända. Dock påverkas kostnaderna för ekonomiskt bistånd av att riksnormen förväntas höjas 2023.

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i kapitlet »Sammällsekonomi.« Vi utgår också från regeringens budgetar till och med vårpropositionen 2022.

För år 2022 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. Prognosen för 2022 utgår från kommunernas budgetar. Justeringar görs utifrån riktade statsbidrag som aviserats efter budgetbeslut, prognos över flyktningmottagandet och det ekonomiska biståndet, högre sjuklönekostnader samt enkätsvar. Beräkningarna för 2023–2025 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. Vidare antas att staten 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.

Tabell 15 • Nyckeltal för kommunernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos	Kalkyl		
	2021	2022	2023	2024	2025
<i>Medelskattesats, nivå i % (exkl. Gotland)</i>	20,63	20,61	20,61	20,61	20,61
Skatteintäkter o gen statsbidrag, LP	4,5	3,8	4,1	3,9	3,6
Skatteintäkter o gen statsbidrag, FP	1,7	0,9	-0,8	1,2	0,9
Verksamhetens kostnader, LP	3,1	5,2	5,5	2,4	0,2
Verksamhetens kostnader, FP	0,4	2,2	0,5	-0,4	0,5
Implicit prisindex (PKV)	2,7	2,9	5,0	2,7	2,7

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

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

I framskrivningen antas kommunalskatten vara oförändrad. Utvecklingen av skatteintäkter och generella statsbidrag inkluderar det tillskott som behövs för att resultatet ska motsvara 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Verksamhetens kostnader ökar mycket kraftigt både 2022 och 2023 till följd av hög inflation, flyktingmottagande och höga pensionskostnader.

Hög inflation, höga pensionskostnader, svårt kompetensförsörjningsläge och ett högre ränteläge gör kommande år svårbedömda. Fortsatt höga investeringar gör att höga resultat krävs för att inte upplåningen ska dra iväg. Kommunerna är nu inne i budgetarbetet och de förutsättningar som råder har blivit väsentligt sämre på kort tid. Ska ett generellt resultatmål på 2 procent av skatter och bidrag hållas med befintlig skattesats kan budgeten inte innehålla de volymökningar vi räknar med här. Budgetarbete under valår är inte lätt.

Det positiva finansnettot försvinner

Positiva finansnetton har varit en viktig del av kommunernas resultat det senaste årtiondet. En fjärdedel av resultatet har kommit från ett positivt finansnetto, med särskilt höga belopp 2018, 2019 och 2021. I och med reglerna för värdering av finansiella tillgångar på bokslutsdagen är det dock omöjligt att göra någon vettig prognos av finansnettot åren framåt. Såväl ränteintäkter som räntekostnader kan dock förväntas öka av ett högre ränteläge, till nivåer vi inte har sett sedan finanskrisen.

Enligt Kommuninvests sammanställning av den egna utlåningen har kommunkoncernerna förhållandevis korta räntebindningstider. Ett stigande ränteläge bör därför få ganska snabbt genomslag på kostnaderna. Bedömningen av räntan i denna Ekonomirapport innebär att såväl räntekostnader som ränteintäkter ökar med mellan 3 och 4 gånger till 2025. Räntekostnaderna ökar också som en konsekvens av investeringsutgifternas påverkan på upplåningen. Även ökningen av prisbasbeloppet får negativ effekt på de finansiella kostnaderna genom att räntedelen av pensionsskulden som är intjänad efter 1998 förväntas öka med 2 miljarder kronor 2023 jämfört med beräkningarna i föregående Ekonomirapport.

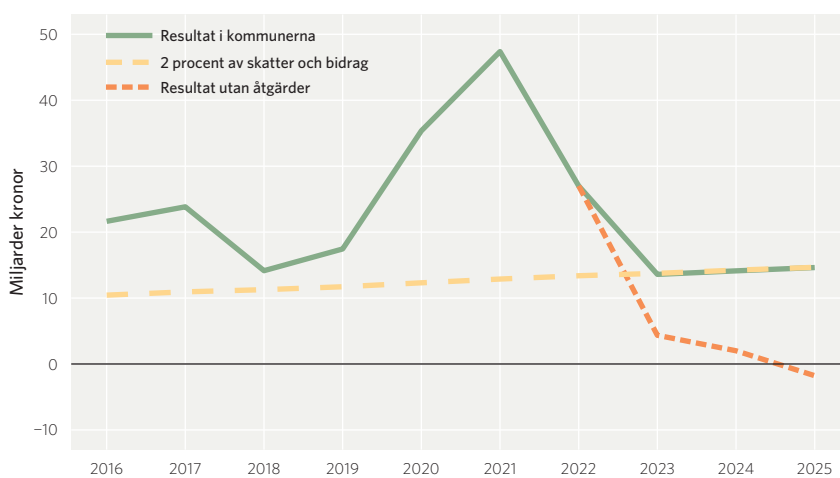
Svaga resultat efter 2022

Resultaten de senaste åren har varit goda, eller till och med mycket goda. Som beskrivits i närmast föregående Ekonomirapporter har resultatet under dessa år i hög utsträckning vilat på stora engångsintäkter, reavinster och exploateringsintäkter samt finansiella poster. I framskrivningen blir läget anorlunda. En fortsatt hög investeringstakt och svaga resultat ökar behov av upplåning, till stigande ränta. Vi räknar inte heller med att börsen kommer att bidra till resultatet med realiserade eller orealiserade värdeökningar. Finansnettots bidrag till resultatet i framskrivningen blir därför ytterst margi-

nell, svagt positivt de första två åren och svagt negativt de andra två. Reavinsterna och exploateringsintäkter har också varit stora de senaste åren. Dessa vilar delvis på ett fåtal större händelser och är därmed omöjliga att prognosticera. Antagandet i framskrivningen ligger på en nivå som motsvarar ett längre historiskt genomsnitt.

Jämfört med 2020 och 2021 är det lätt att få intrycket att resultaten såväl åren innan som efter är svaga. Men resultatet 2022 förväntas i denna framskrivning bli högt, 4 procent av skatter och generella statsbidrag, trots blygsamma antaganden om finansiella överskott och exploateringsintäkter. En bra skatteunderlagstillväxt tillsammans med förhållandevis låga kostnader för tjänstepensioner förklarar detta.

Diagram 18 • Kommunernas resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar
Miljarder kronor



För 2022-2025 räknar vi med statsbidrag enligt aviserade budgetbeslut. 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 extra statsbidrag på 9 miljarder kronor 2023, och ytterligare 3 och 4 miljarder 2024 och 2025. Det innebär att det saknas totalt 16 miljarder kronor år 2025.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

År 2023 sjunker resultatet brant, till omkring en ½ procent av skatter och generella statsbidrag. En bra skatteunderlagstillväxt äts upp av pris- och löneökningar samt ökade kostnader för tjänstepensioner. Det fattas drygt 9 miljarder kronor i intäkter eller lägre kostnader för att nå ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag. År 2024 måste intäkter motsvarande 12 miljarder skjutas till för att nå ett resultat på 2 procent av skatter och generella statsbidrag om inga effektiviseringar eller andra åtgärder vidtas. År 2025 måste ett gap på ytterligare 4 miljarder hanteras. Tillskottet av statsbidrag som skulle behövas år 2025 motsvarar en skattehöjning på 56 öre.

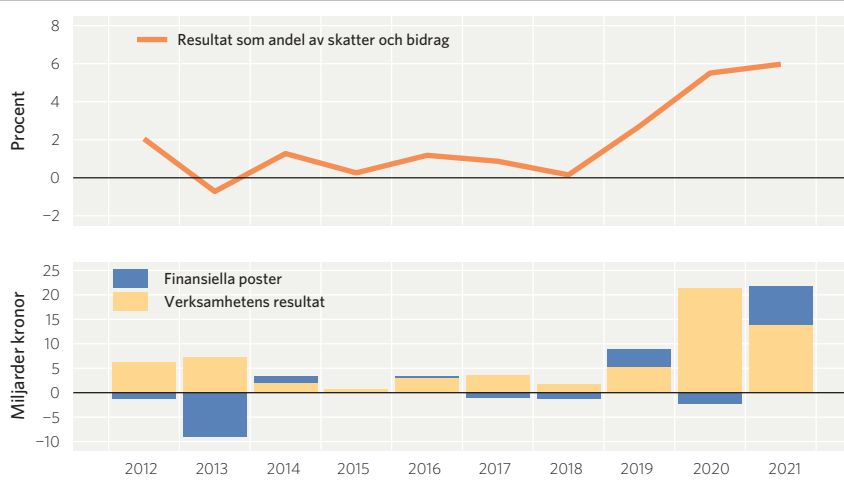
Regionernas ekonomi

Regionernas resultat har varit rekordhög de två senaste åren. Det kan tyckas märkligt med tanke på pandemins påfrestningar, men förklaras av en gynnsam skatteunderlagsutveckling, pandemirelaterade statsbidrag och positivt finansnetto 2021. Redan nästa år ser det kärvare ut med prisökningar, ökade pensionskostnader, lägre statsbidrag och en negativ real skatteunderlagsutveckling. Regionerna beräknas sammantaget att gå med underskott på 7 miljarder kronor 2023 om inga åtgärder vidtas. Men det är inte bara fråga om finansiella resurser utan också om tillgången på personal; medarbetarnas kompetens måste tas tillvara på bästa sätt för att klara kompetensförsörjningen framåt.

Efter det första pandemiåret 2020 med stora omställningar av verksamheten och stora ersättningar från staten gick regionerna in i 2021 med en förväntad svag skatteunderlagsutveckling. Så blev dock inte fallet utan skatteintäkterna reviderades upp under året och var i bokslutet 9,5 miljarder kronor högre än budgeterat. Dessutom skiftade utfallen för de finansiella posterna från -2 till +8 miljarder på grund av den gynnsamma börsutvecklingen. Resultatet 2021 uppgick till 21,7 miljarder, vilket var 19 miljarder bättre än budgeterat.

Diagram 19 • Regionernas resultat efter finansiella poster

Miljarder kronor respektive procent



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

De senaste två åren har regionernas resultat varit starka. Pandemirelaterade statsbidrag och en bättre skatteunderlagsutveckling än förväntat förklarar merparten. Resultaten 2020 respektive 2021 uppgick till 5,5 respektive 6,0 procent av skatter och generella statsbidrag, vilket är betydligt högre än de föregående tio årens genomsnitt på 0,9 procent.

Stora avvikelser mellan budget och utfall 2020 och 2021

Differensen mellan budget och utfall för resultaten åren 2020 och 2021 är ungefär lika stor. Förklaringarna till avvikelserna skiljer sig dock markant mellan åren. För 2020 är de främsta orsakerna lägre nettokostnader och högre statsbidrag än förväntat. För 2021 ligger hela skillnaden i högre skatteintäkter och bättre finansnetto. Värdet på finansiella placeringar ökade kraftigt beroende på börsuppgången.

Tabell 16 • Avvikelse mellan budget och utfall, regioner 2020 och 2021

Miljarder kronor

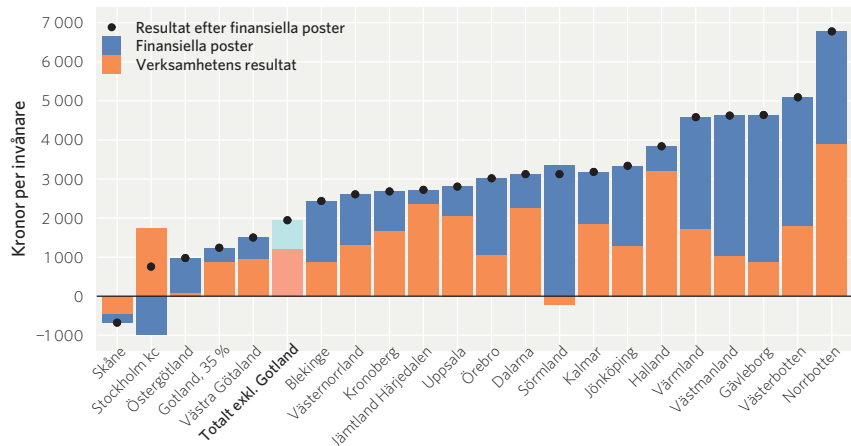
	2020	2021
Budgeterat resultat	2,7	2,7
Nettokostnader	7,0	-0,5
Skatteintäkter	-4,3	9,5
Generella statsbidrag	11,3	0,3
Finansnetto	2,4	9,6
Resultat i bokslutet	19,1	21,7
Skillnad mellan budget och utfall	16,4	19,0

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Liknande budgetavvikelser mellan åren, men olika förklaringar. År 2020 förväntades en låg skatteunderlagsutveckling som fick riksdagen att öka de generella bidragen, men utfallet blev bättre. Riktade pandembidrag gjorde att nettokostnaderna ökade mindre än väntat. Ekonomin återhämtades snabbt, vilket gav högre skatteintäkter än väntat 2021.

Diagram 20 • Regionernas resultat 2021

Kronor per invånare



I stort sett alla regioner hade ett positivt verksamhetsresultat 2021. Finansnettot stärkte dessutom resultatet i flertalet regioner. Det var enbart Region Skåne som hade negativt resultat efter finansiella poster, vilket förklaras av en nedskrivning av en fastighet motsvarande cirka 850 kronor per invånare.

Anm.: Region Stockholm redovisar regionkoncernen (kc), Region Gotland ingår med 35 procent, vilket är en schablon för regiondelen.

Källa: Statistiska centralbyrån.

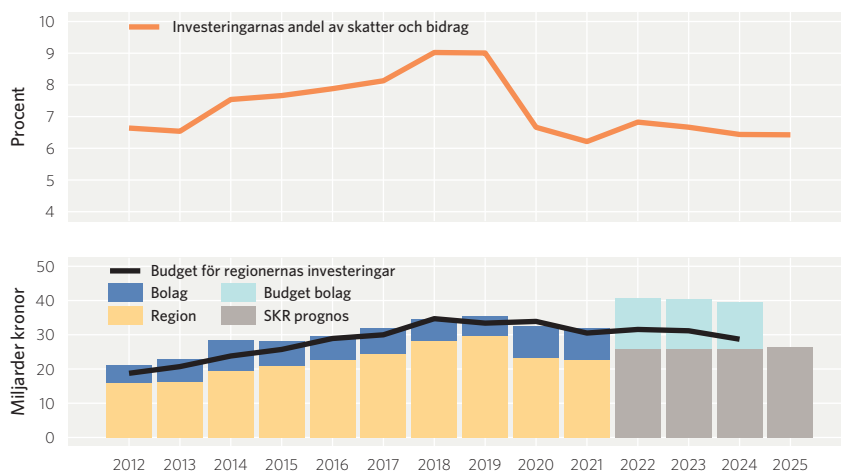
Investeringstakten har dämpats

Regionernas investeringar har ökat kontinuerligt under de senaste tio åren fram till 2020 då trenden bröts och investeringarna istället minskade. Mellan 2010 och 2019 ökade investeringarna från 6,4 till 9,0 procent av skatter och bidrag. År 2021 uppgick andelen till 6,2 procent. I bolagen ökade däremot investeringarna 2020 och låg kvar på samma nivå 2021, men de utgjorde en mindre del av regionernas samlade investeringar.

I år räknar vi med en ökning av investeringarna som därefter beräknas ligga kvar på denna nivå fram till 2025. Det betyder att investeringsutgifternas andel av skatter och bidrag minskar något. Jämfört med budget har de genomförda investeringarna uppgått till 80 procent i genomsnitt de senaste tio åren. I spåren av Rysslands invasion av Ukraina har priserna stigit kraftigt på byggvaror och det råder även brist på en del insatsvaror. Därtill kommer stigande räntor som ökar osäkerheten kring investeringsvolymerna ytterligare.

Diagram 21 • Investeringsutgifter i regionerna och bolagen

Procent (regiondelen) och miljarder kronor

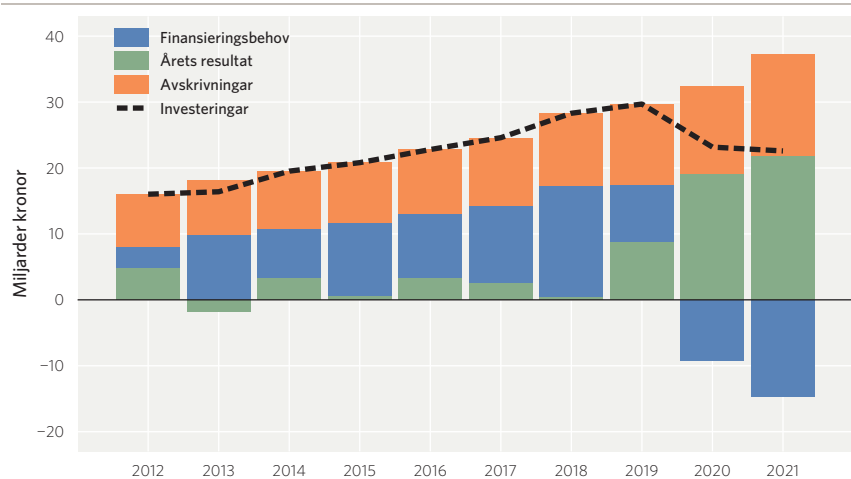


Investeringarna har ökat under många år för att sedan minska 2020–2021. Under den senaste tioårsperioden har 80 procent av de budgeterade investeringarna genomförts men andelen är betydligt lägre 2020 och 2021. Framåt räknar vi med att investeringsutgifternas andel av skatter och bidrag minskar något.

Anm.: SKR gör ingen prognos på bolagens investeringar.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Diagram 22 • Finansiering av investeringar i regionerna
Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

De starka resultaten under de senaste åren har inneburit att de tillsammans med avskrivningarna har överstigit nivån på regionernas egna investeringar, vilket betyder att lånebehoven har minskat.

Genom Riksbankens höjning av styrräntan i slutet av april och aviseringar om kommande höjningar väntas marknadsräntorna stiga snabbt de närmaste åren. Med en lånestock på cirka 85 miljarder kronor i regionkoncernerna betyder varje procentenhet ytterligare 850 miljoner kronor i ökade räntekostnader.

Soliditeten stärks efter starka resultat

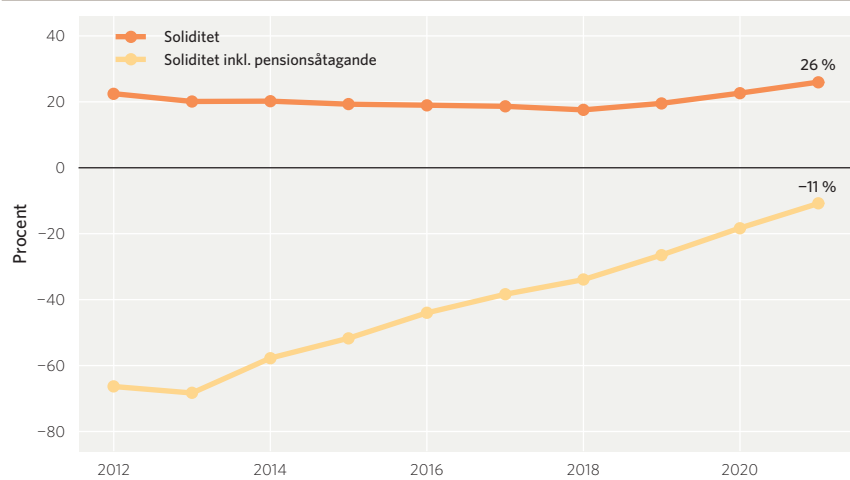
Enligt kommunallagen ska regionerna ha en god ekonomisk hushållning och en ekonomi i balans. Varje region fastställer riktlinjer för god ekonomisk hushållning med finansiella mål. Några regioner har ett målvärde på soliditeten, det vill säga hur stor andel av tillgångarna som finansieras med eget kapital, vilket också kan liknas vid långsiktig finansiell handlingsberedskap. Vid en genomgång av 12 regioners inrapporterade finansiella mål för 2021 hade 1/3 av regionerna en målnivå eller inriktning för nyckeltalet soliditet.

Soliditeten inklusive pensionsåtaganden före 1998 har stärkts rejält under många år, även om den fortfarande är negativ. Den successiva förstärkningen förklaras främst av att delar av den gamla pensionskulden betalats av och att skulden därmed har minskat.

Soliditeten exklusive pensionsåtagandet före 1998 har legat kring 20 procent i regionerna åren 2012–2019 för att öka de senaste två åren och uppgå till 26 procent år 2021, vilket beror på både lägre investeringar och starka resultat.

Diagram 23 • Regionernas soliditet

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Soliditeten exklusive pensionsåtagandet före 1998 har legat kring 20 procent i regionerna åren 2012–2019 för att öka de senaste två åren och nå 26 procent 2021. Inkluderas pensionsåtaganden före 1998 har soliditeten stärkts rejält även om den fortfarande är negativ.

Nästan alla regioner har haft positiv soliditet exklusive pensionsåtagandet före 1998 under perioden. Det är först under de senaste åren som några av regionerna har positiv soliditet även inklusive pensionsåtagandet. År 2021 var det 8 regioner.

Pandemins effekter på vården

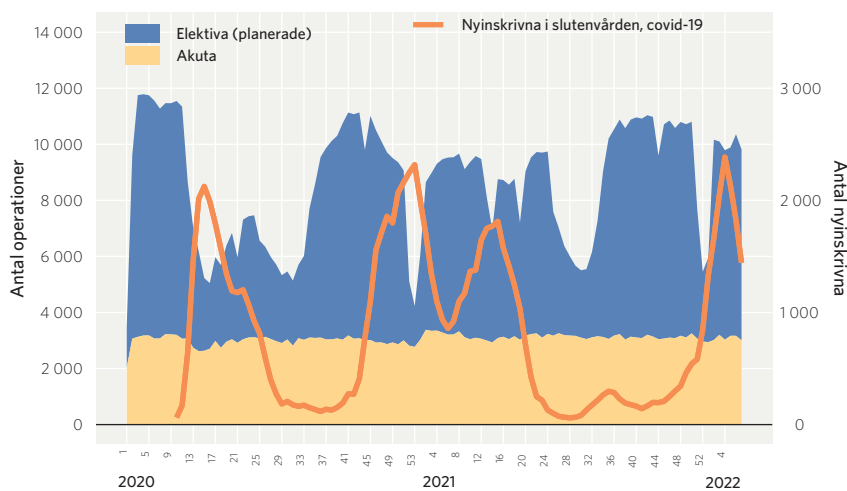
Under pandemins första våg ställdes stora delar av den planerade vården in för att skapa beredskap för pandemin och för att ransonera på bristläkemedel. Redan under första vågen uppmuntrades patienter att söka vård som tidigare. Även om nedgångar kan ses under pandemins olika vågor, så har planerade operationer och åtgärder 2020 legat på över 8 av 10 och 2021 på samma nivå som innan pandemin. Antalet akuta operationer har inte påverkats alls av pandemin.

Besöken vid akutmottagningarna är lägre jämfört med före pandemin och ingen fullständig återgång till nivåer före pandemin kan ännu ses. Detta skulle kunna bero på förändrade beteenden under pandemin, till exempel med en större andel egenvård.

År 2021 ökade antalet väntande med 25 procent och vi ser en fortsatt ökning under början av 2022. Antalet väntande ökade trots att lika många kontakter, operationer och åtgärder genomfördes som under 2017–2019. Läger man till hanteringen av pandemin med vaccinationer och testning har vården aldrig tidigare haft en så omfattande produktion. Vad ökningen beror på kräver vidare analys. Ett uppdämt vårdbehov efter pandemin räcker inte som förklaring på ökningen. Oaktat den bakomliggande orsaken till de växande köerna arbetar regionerna intensivt för att komma till rätta med situationen och ambitionen är att ta hand om återstående uppskjuten vård så snabbt som möjligt, men osäkerheten är stor kring omfattningen.

Diagram 24 ▪ Antal genomförda akuta och planerade operationer samt antal nyinskrivna i slutenvården i covid-19

Antal per vecka



Antalet planerade operationer har minskat i samband med pandemins olika toppar och som normalt under somrarna och även kortvarigt i samband med jul- och nyårshelgerna. De akuta operationerna har genomförts i samma utsträckning som normalt.

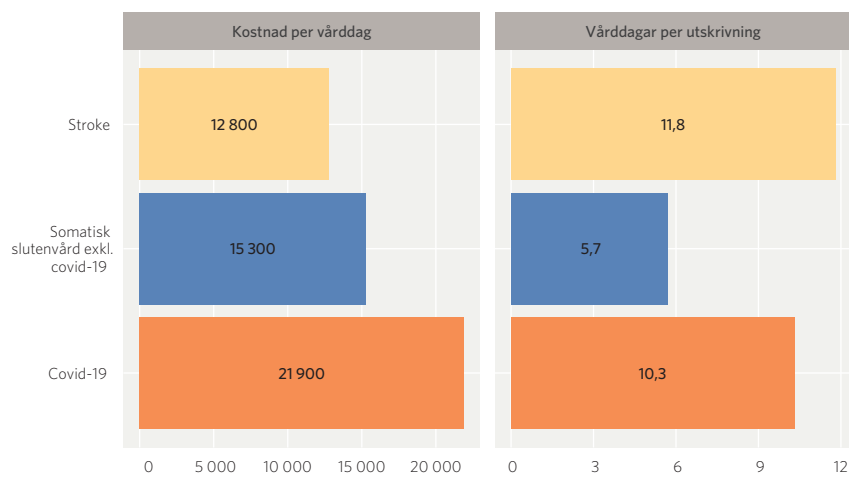
Anm.: Generellt finns det en säsongvariation kopplat till sommar- och helgledigheter. Även om vi anar en kraftig nedgång runt jularna så är det svårt att veta vad som är normal säsongvariation och vad som är knutet till andra respektive fjärde vågen av pandemin.

Källa: Svenskt Perioperativt register (SPOR) samt Socialstyrelsen.

En annan fråga gäller hur kostnaden för vård av covidpatienter förhåller sig till vård av patienter med andra diagnoser. Covid-19 är en ny sjukdom och inledningsvis fanns ingen kunskap om vad som var bästa behandlingsmetoden och vilka läkemedel som var mest effektiva. Det är stor skillnad mot exempelvis vård vid stroke, med ett likartat antal vårddagar som covid-19, där kunskapsunderlaget är omfattande och där arbete pågått under lång tid för att förbättra vården. Jämfört med covid-19 är kostnaden för stroke låg. Över tid kommer sannolikt vård vid covid-19 att utvecklas åt samma håll, som en följd av ökad kunskap kring sjukdomen och med mer effektiva läkemedel. Kostnaden för de dyraste vårddagarna för covid-19 har minskat rejält jämfört med pandemins inledning.

Diagram 25 ▪ Kostnad per vårddag samt genomsnittlig vårdtid (dagar) för vårdepisoder med covid-19, stroke samt för all somatisk slutenvård exklusive covid-19, 2020

Kronor respektive antal



Källa: KPP-databasen (kostnad per patient), Sveriges Kommuner och Regioner.

Den totala kostnaden per vårdepisod är betydligt högre för covid-19-patienter än för genomsnittet för övrig somatisk slutenvård. En förklaring är att sjukdomen är ny och att det tar tid att utveckla effektiva behandlingsmetoder.

Under 2020 vårdades färre patienter på sjukhus jämfört med tidigare år. Det påverkar kostnaderna mätt som kostnad per patient (KPP) då de totala kostnaderna delas upp på färre patienter och färre vårdtillfällen. Det indikerar att produktiviteten minskade inom slutenvården under 2020.

Kollektivtrafiken efter pandemin

Under nästan två år uppmanades allmänheten att undvika trängsel, i största möjliga utsträckning arbeta hemifrån och i första hand använda andra färdmedel än kollektivtrafik. Det innebar ett stopp för kollektivtrafikens trendmässigt växande andel av resandet. År 2020 föll resandet med mer än 30 procent (jämfört med 2019) och biljettintäkterna med ännu mer. År 2021 låg resandet kvar på en låg nivå, varvid tappet av biljettintäkter nästan blev lika stort som 2020. Kollektivtrafikanordnarna fortsatte samtidigt i enlighet med statens krav att köra i samma omfattning som tidigare. Kostnaderna låg därmed kvar på ungefär samma nivå som 2019.

Eftersom drygt en tredjedel av kostnaderna finansieras med biljettintäkter innebar det minskade kollektivresandet kraftigt minskade intäkter. Biljettintäkterna var cirka 7 miljarder kronor lägre både 2020 och 2021 än 2019. Läget förbättrades månad för månad under 2021, tills återinförda restriktioner runt årsslutet ledde till att biljettintäkterna åter föll.

Hur biljettintäkterna utvecklas framöver är svårbedömt. De senaste månaderna har vi sett en mycket snabb stegring, som hänger samman med avvecklade coronarestriktioner i februari. Vår bedömning är att ökningstakten kommer att mattas av under senare delen av året. Det är många faktorer som påverkar vad som blir »det nya normala« och hur snart det nya normalläget nås.

En återgång till förpandemisk nivå på kollektivresandet kommer troligen att kräva satsningar på hög servicenivå, omfattande utbud och attraktiva biljetterbudanden. Även med sådana satsningar kan det dock inte uteslutas att kollektivresande och biljettintäkter i det nya normalläget hamnar på lägre nivå än före pandemin.

Beslutade 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 tre år uppgå till cirka 16 miljarder. Kriget i Ukraina medför också risk för betydande kostnadsökningar till följd av de höjda drivmedelspriserna. Sämre ekonomiska förutsättningar riskerar att leda till indragna turer och nedlagda linjer. Kollektivtrafiken behöver stabila planeringsförutsättningar för att kunna upprätthålla sin samhällsbärande funktion.

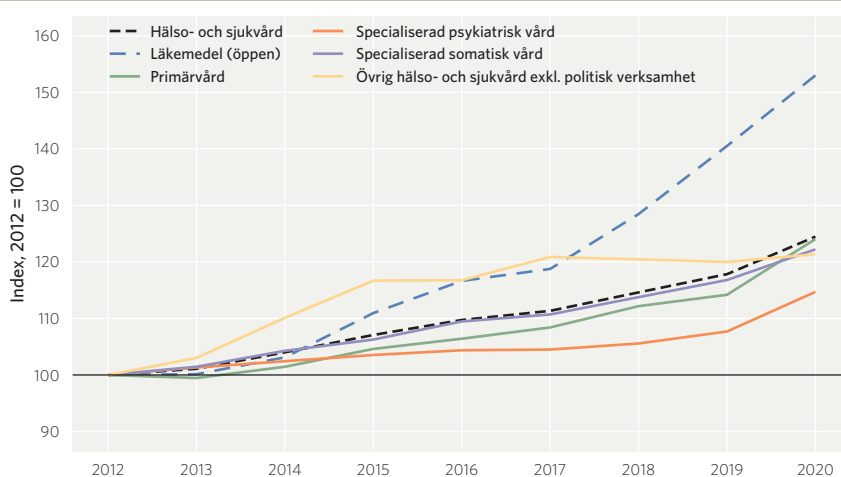
Hälsa- och sjukvårdens kostnader fortsätter att öka

De kommande åren ökar antalet personer 80 år och äldre, både i antal och som andel av befolkningen. På tio år beräknas gruppen öka med nästan 50 procent, och andelmässigt från 5,4 till 7,5 procent av befolkningen. Med fler äldre och därmed fler personer med kroniska sjukdomar ökar och förändras vårdbehoven. Samtidigt ökar andelen personer i arbetsför ålder endast med 4 procent. Denna demografiska utveckling förstärker nödvändigheten av att ställa om vården för att kunna nyttja resurserna på det mest effektiva sättet.

Den historiska utvecklingen kan ge vägledning om vilka framtida vägval som behöver göras. Nedan analyseras utvecklingen åren 2012–2020 utifrån data som ger en detaljerad bild av kostnadsutvecklingen.

Totalt har kostnaderna i fasta priser i hälso- och sjukvården ökat med mer än 20 procent mellan 2012–2020. Under senare år har kostnaderna i fasta priser i genomsnitt ökat lika snabbt i den specialiserade somatiska vården som i primärvården. Däremot har kostnaderna ökat betydligt långsammare i den specialiserade psykiatriska vården. I fasta priser har kostnaden för förmånsläkemedel ökat betydligt snabbare än övriga verksamheter. Det beror på fallande läkemedelspriser på befintligt läkemedelssortiment inklusive generika samt att merkostnaden för nya läkemedel betraktas som en volymökning. Att nya läkemedel ofta kostar mer antas spegla en förbättrad kvalitet och betraktas inte som en prisförändring. I löpande priser har dock kostnaderna för läkemedelsförmånen ökat långsammare än genomsnittet.

Diagram 26 • Kostnad för hälso- och sjukvård, fasta priser
Index, år 2012=100



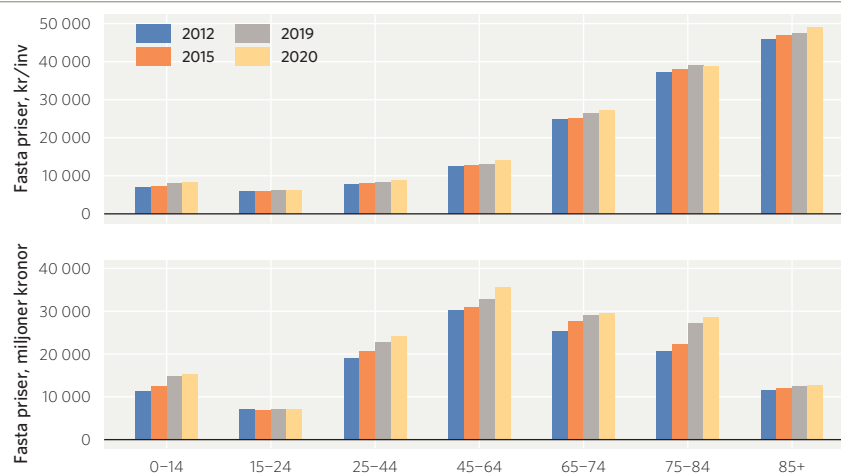
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner

Historiskt sett har kostnaderna inom hälso- och sjukvården ökat snabbare än befolkningen. Under de senaste åtta åren har kostnaderna i fasta priser i genomsnitt ökat med 2,4 procent per år (exklusive pandemiåret 2020). Samtidigt har befolkningen i genomsnitt ökat med 1 procent. De demografiskt betingade behoven har i genomsnitt ökat med 1,2 procent, när hänsyn tas till att befolkningsökningen varit större i åldrar med höga vårdkostnader. Detta innebär att kostnaderna i fasta priser i genomsnitt årligen ökat med 1,2 procent utöver vad som förklaras av demografin inom hälso- och sjukvården.

Förklaringarna till kostnadsökningarna är komplexa. Utöver demografiska förändringar har också den snabba medicintekniska utvecklingen givit nya möjligheter för diagnostik och behandling. Även nya läkemedel har tillkommit, som revolutionerat behandlingen av vissa sjukdomar. Till detta kommer effekten av lagar och regler, värderingsskiften samt livsstilsföränd-

Diagram 27 • Kostnad för specialiserad somatisk vård i 2012 års priser

Kronor per invånare respektive miljoner kronor, fasta priser



Den genomsnittliga kostnaden per invånare ökar med stigande ålder, undantaget de yngsta där framförallt det första året i livet kostar mycket (övre diagrammet). Under perioden 2012–2020 har kostnaderna per invånare i fasta priser ökat i samtliga åldersgrupper. De totala kostnaderna förändras mer (nedre diagrammet) än kostnaden per invånare i flera åldersklasser, beroende på hur antalet invånare i olika åldersgrupper förändras.

Anm.: Kostnaderna per invånare minskade 2020 i gruppen 75–84 år. En spekulering är att denna åldersgrupp kanske drog sig för att söka vård under det första pandemiåret. Notera att åldersgrupperna innehåller olika många åldrar och antal invånare.

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

ringar som påverkar sjukligheten. Hur produktiviteten utvecklas spelar också in på ett avgörande sätt.

Den specialiserade somatiska vården står för cirka 55 procent av de totala hälso- och sjukvårdskostnaderna. Den kraftigaste kostnadsökningen har skett i gruppen 75–84 år, som har ökat med 38 procent i fasta priser varav 33 procent förklaras av fler invånare. Det handlar om att den stora gruppen födda på 1940-talet nått högre ålder.

De närmaste tio åren kommer antalet personer 80 år och äldre att öka med närmare 50 procent. Att möta behovsökningarna med dagens arbetssätt är inte möjligt, då arbetskraften inte kommer att räcka till. Mycket av förändringsarbetet i sjukvården handlar om att människor ska få hjälp på »rätt vårdnivå«. Även olika typer av främjande och förebyggande verksamhet behöver utvecklas.

Samtidigt som kostnaderna ökar i alla åldrar finns återhållande trender. Livsstilsförändringar tillsammans med nya behandlingsmetoder har förändrat sjukdomspanoramata för cirkulationsorganens sjukdomar. Risken att insjukna i folksjukdomarna hjärtinfarkt och stroke har halverats de senaste 20 åren samtidigt som nya behandlingar lett till förbättrad överlevnad och funktionsförmåga.

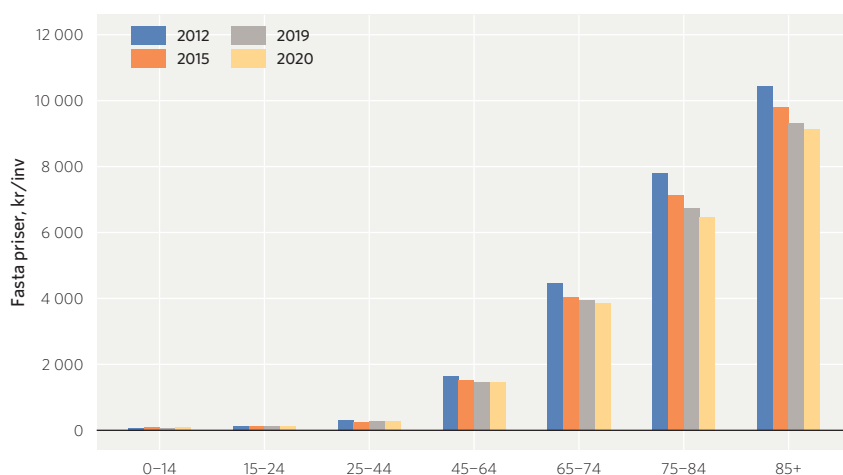
Det finns många orsaker till den positiva utvecklingen. De viktigaste är förbättrade levnadsvanor, som till exempel minskad rökning, men också medicinska insatser som behandling av hypertoni, förhöjda blodfetter, diabetes och förmaksflimmer. Nya behandlingsmetoder har kortat vårdtiderna samtidigt som resultaten har förbättrats.

Av de som sjukhusvårdades för hjärtinfarkt 1990 överlevde cirka två tredjedelar, medan nio av tio överlever i dag.

Den specialiserade somatiska vårdens kostnader för cirkulationsorganens sjukdomar per invånare har därför minskat med cirka 10 procent under perioden (diagram 28). Eftersom befolkningen samtidigt vuxit i åldrar där sjukdomsförekomsten är hög har de totala kostnaderna endast minskat med 2 procent. Det är mot den bakgrunden viktigt att utvecklingen med förbättrad hälsa fortsätter, i annat fall kommer belastningen på vården att öka ytterligare.

Diagram 28 • Kostnad för cirkulationsorganens sjukdomar i 2012 års priser

Kronor per invånare, fasta priser

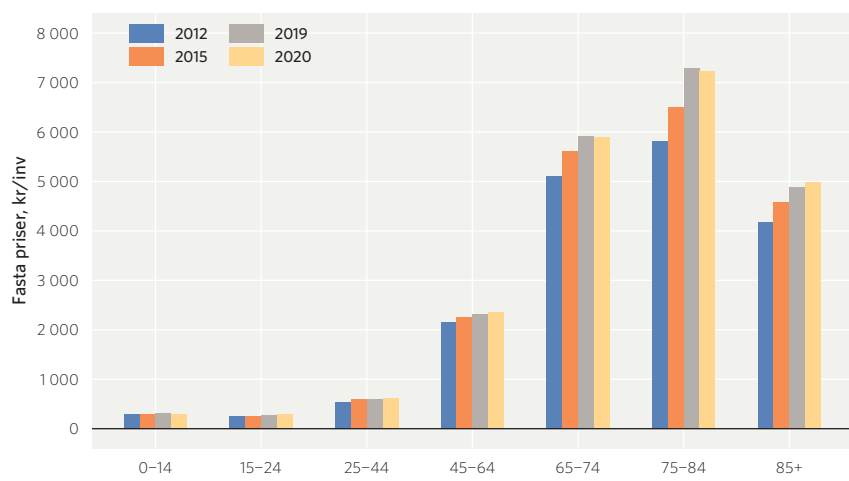


Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Den genomsnittliga kostnaden per invånare för cirkulationsorganens sjukdomar ökar med stigande ålder. Men förbättrade levnadsvanor och medicinska insatser har resulterat i att kostnaden per invånare minskat över tid.

När det gäller tumörer, den mest kostsamma diagnosgruppen, ser utvecklingen annorlunda ut. Kostnaden per invånare i fasta priser har ökat snabbt mellan 2012 och 2020. Totalt ökade kostnaderna med 28 procent. Den medicintekniska utvecklingen är sannolikt en del av förklaringen. Behandlingarna blir dyrare och patienterna lever längre med sin sjukdom.

Diagram 29 • Kostnad för tumörsjukdomar i 2012 års priser
Kronor per invånare, fasta priser



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Den genomsnittliga kostnaden per invånare ökar med åldern undantaget de allra äldsta. Kostnaden per invånare har ökat med nästan 25 procent i åldersgruppen 75-84 år mellan 2012 och 2020. I samma åldersgrupp ökade antalet invånare med 33 procent och de totala kostnaderna ökade med 65 procent.

En tydlig trend under lång tid som har dämpat kostnadsökningarna är polikliniseringen. Det som tidigare krävde vård inlagd vid sjukhus kan idag i större utsträckning hanteras som öppen vård. För den specialiserade cancersjukvården är denna utveckling tydlig; kostnadsandelen för slutenvård minskade från 57 till 48 procent under perioden.

Andra exempel på poliklinisering gäller kroniska sjukdomar. Med nya läkemedel och ny medicinsk teknik har hela patientgrupper kunnat behandlas utanför den slutna vården. Det gäller exempelvis för astma, KOL och hjärtsvikt. Det har minskat behovet av slutenvård för dessa patientgrupper med 25 procent de senaste tio åren (bortsett från pandemiperioden). Även förbättrat samarbete med kommunerna inverkar på behovet av slutenvård. Lagen om samverkan vid utskrivning som infördes 2018 gjorde att kommunerna fick ett tydligare ansvar för utskrivningsklara patienter.

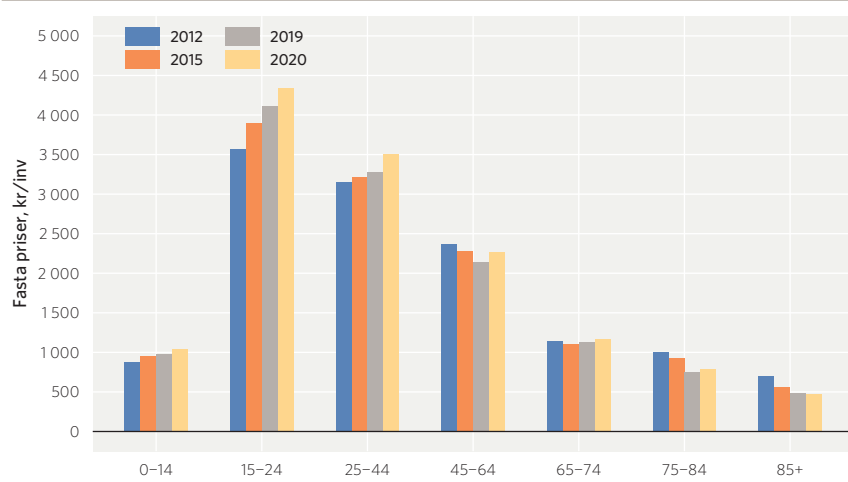
Slutenvårdens andel av kostnaderna inom den specialiserade somatiska vården har minskat med ett par procentenheter under perioden, även om minskningstakten har avstannat. Dock fortsätter antalet slutenvårdstillfällen att minska. Varje vårdtillfälle kostar alltså allt mer, vilket indikerar att den vård som bedrivs i den slutna vården är mer komplicerad. En annan förklaring kan vara försämrad produktivitet. Den kvarvarande slutenvården kan också i större grad omfatta icke planerad akutsjukvård, som är dyrare att bedriva.

Psykiatrisk vård med tyngdpunkt på unga

För den specialiserade psykiatriska vården ser bilden annorlunda ut jämfört med den specialiserade somatiska vården. Kostnaden per invånare är som högst i åldrarna 15-24 år och i den gruppen har även kostnadsökningen varit snabbast under perioden. Förändringarna med allt flera äldre kommer alltså inte att få lika stor påverkan på den psykiatriska vården som på den somatiska vården.

Diagram 30 • Kostnad för specialiserad psykiatrisk vård i 2012 år priser

Kronor per invånare, fasta priser



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Kostnaden per invånare är som högst i åldersgruppen 15-24 år och det är även där ökningen är som snabbast.

För att klara hälso- och sjukvårdens utmaningar framöver är det nödvändigt att fortsätta ställa om vården för att kunna nyttja resurserna på det mest effektiva sättet.

Nära vård för ökad effektivitet

Omställningen till Nära vård är ett sätt att arbeta för att klara utmaningarna framåt. Med ett personcentrerat förhållningssätt och mer fokus på förebyggande insatser skapas en god, nära och samordnad vård som stärker hälsan. Primärvården behöver bli navet i sjukvården och samarbetet mellan regioner och kommuner är därför centralt. Även samarbetet mellan primärvården och den specialiserade vården behöver fungera sömlöst utifrån patientens behov. Andra aktörer såsom civilsamhället, skolan och socialtjänsten är betydelsefulla och behöver inkluderas i arbetet.

Det finns många vinster i att flytta fokus från organisationscentrerat till personcentrerat. Hälso- och sjukvården är i dag i hög utsträckning organiserad utifrån ett slutenvårds- och sjukhusfokus. Sjukhusbunden slutenvård är en betydligt dyrare vårdform än öppenvård och behöver prioriteras för de patienter och de åkommor som kräver sjukhusens specialiserade resurser. En sammanhållen personcentrerad nära vård som utgår från behov och förutsättningar samt har ett främjande, förebyggande och proaktivt förhållningssätt kan minska undvikbara sjukhusvistelser. Förutom den ekonomiska aspekten så är det viktigt att väga in fördelarna för patienten. Ingen ska behöva vistas på sjukhus i onödan. Man ska inte heller behöva förflytta sig till och från sjukhus om vården kan finnas närmare patienten.

Kompetensförsörjningen är ett stort problem

Regionernas efterfrågan på flera olika personalgrupper har varit stor under många år. Under förra året rapporterade 14 av 21 regioner att de hade brist på personal inom hälften eller fler av de 22 legitimationsyrkena. Samtliga regioner uppger att det råder brist på specialistsjuksköterskor, läkare med specialistkompetens och barnmorskor.²⁴

Samtidigt har antalet sökande till både sjuksköterske- och läkarutbildningen ökat över tid, och särskilt under pandemin. Antalet utfärdade legiti-

24. Nationella planeringsstödet 2022, Socialstyrelsen.

mationer har också ökat för dessa yrkesgrupper. Tillgången har däremot inte ökat lika snabbt som efterfrågan.

Den demografiska utmaningen skiljer sig åt mellan regionerna

Att andelen äldre i befolkningen ökar kraftigt samtidigt som arbetskraften utvecklas långsamt under kommande årtionde gäller i hela landet, om än i olika utsträckning. Ett övergripande sätt att jämföra regionernas demografiska situation är att se på försörjningskvoten²⁵, som ger en indikation på hur tillgången på arbetskraft ser ut. Spridningen i försörjningskvot varierar redan idag stort mellan sjukvårdsregionerna – från 0,62 i Stockholms sjukvårdsregion till 0,75 i sjukvårdsregion Mellansverige. I de sjukvårdsregioner som redan idag har en hög försörjningskvot kommer även ökningen att vara större fram till 2030. I *Ekonomirapporten, oktober 2021* finns en redogörelse för den länsvisa skillnaden samt kopplingen till kostnader för hyrpersonal i respektive region.

Strategier för att möta kompetensförsörjningen

Att hitta nya arbetssätt där medarbetarnas kompetens utvecklas och tas tillvara på bästa sätt är viktigt för att klara kompetensförsörjningen framåt. Regionerna jobbar med flera olika strategier för att attrahera, utveckla och behålla medarbetare med rätt kompetens, för regionerna kommer inte att kunna lösa situationen med utökade personalgrupper.

Arbetsgivarna inom hälso- och sjukvården arbetar med att se över samsättning av kompetenser i arbetsgrupper, nya teambaserade arbetssätt och fördelning av arbetsuppgifter för att möta patienters och brukares behov på ett så effektivt sätt som möjligt.

Att sysselsättningsgraden ökar och att fler medarbetare senarelägger sin pensionering är viktigt för att minska behovet av rekryteringar. Andelen heltidsarbetande fortsätter att öka i regionerna. Detta som en följd av att fler av de nyrekryterade anställs på heltid och att många av de som redan är anställda och arbetar deltid går upp till heltid.

I regionerna syns också en stadig ökning av antalet 65 år och äldre som arbetar, eller kommer tillbaka och arbetar extra efter pensioneringen. Sedan 2010 har antalet anställda som är 65 år och äldre i regioner fördubblats.²⁶

I samtliga regioner utvecklas också modeller för kompetens- och karriärutveckling för flera yrkesgrupper inom hälso- och sjukvården.

För att klara kompetensförsörjningen är det också nödvändigt att utveckla arbetssätten genom att ta tillvara teknikens möjligheter. Rätt använda kan nya digitala verktyg och arbetssätt innebära att vissa arbetsuppgifter kan frigöras, automatiseras eller utföras på annat sätt, och medarbetarnas kompetens tillvaratas bättre.

Pandemin har på många sätt skyndat på omställning med stöd av digital teknik. En kommande rapport från SKR visar att 69 procent av medarbetarna i välfärden generellt är positiva till den ökade digitaliseringen på arbetsplatsen.²⁷ Att många är positiva är viktigt för att få till förändringsarbete med digitala inslag.

Nya överenskommelser för att möta kompetensutmaningen

Innan årsskiftet träffade arbetsgivarna och de fackliga organisationerna inom den kommunala sektorn en överenskommelse med satsningar som för-

25. Kvoten definieras här som åldersgrupperna 0–19 plus 67+/20–66 år. En kvot på 0,62 betyder att en person ska försörja sig själv och ytterligare 0,62 personer.

26. *Personalen i välfärden 2020*, SKR 2021,

<https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/personaleniValfarden2020.55543.html>

27. *Digitalisering i välfärden. Medarbetarnas attityder och erfarenheter. Andra vägen*. Kommande rapport.

Släpps 24 maj på skr.se.

stärker möjligheterna till omställning och kompetensutveckling under hela arbetslivet. Överenskommelsen omfattar också förändringar som moderniserar pensionssystemet, vilket bland annat innebär högre pensioner för omkring 1,2 miljoner medarbetare i kommuner, regioner och kommunala bolag. Det nya omställningsavtalet träder i kraft den 1 oktober 2022 och pensionsavtalet den 1 januari 2023.

I april 2022 kom SKR och Sobona överens med Vårdförbundet om en parts-gemensam kompetenskommission. Syftet med kommissionen är att belysa relevanta faktorer som påverkar möjligheterna att trygga kompetensförsörjningen och en god arbetsmiljö. Utifrån en gemensam problemanalys ska parterna prioritera och upprätta en åtgärdsplan för de frågor som är av störst betydelse för att klara kompetensförsörjningen. Utöver Vårdförbundet avses de fackliga organisationer ingå som är berörda av omställningen till Nära vård.

Fokusering från antal vårdplatser till effektiv resurs-utnyttjande

Det har under pandemin tydligt visat sig att slutenvårdskapaciteten är begränsad. Ett sätt att hantera det är att öka antalet slutenvårdsplatser, ett annat är ett ännu starkare fokus på förändrade arbetssätt och strukturer såsom exempelvis omställningen till Nära vård.

I vårbudgeten aviseras 500 miljoner kronor för att öka kapaciteten i vården, bland annat genom att anställa fler, förbättra arbetsmiljön och utöka antalet vårdplatser inklusive intensivvårdsplatser. Samtidigt har regeringen gett Socialstyrelsen i uppdrag att föreslå målvärden för vårdplatser och även lämplig genomsnittlig belägningsgrad. Att göra det från en nationellt utgångspunkt riskerar att bli problematiskt då förutsättningarna för regionerna varierar, alltifrån behov till bemanning. Det är också, som vi ser i föregående avsnitt »Kompetensförsörjningen är ett stort problem«, stora utmaningar med kompetensförsörjningen redan i nuläget. Det är problematiskt med alltför starkt fokus på slutenvård och vårdplatser, det bör istället riktas mot att använda de resurser som finns på det mest effektiva sättet utifrån de lokala förutsättningarna, både i form av vårdplatser och personal. Det vill säga att slutenvården används till de patienter som har ett reellt behov av dessa insatser. Samtidigt ska potentialen i samordning och digitalisering nyttjas så att den förebyggande, nära och personcentrerade vården utvecklas utifrån regeringens överenskommelse med SKR om en God och nära vård.

Beräkningar och förutsättningar till 2025

Efter två år med pandemi är läget ansträngt i regionerna. Den uppskjutna vården behöver prioriteras tillsammans med tidigare tillgänglighetsproblem, samtidigt som bemanningssituationen är kritisk. Till detta behöver vården hantera de flyktingar som kommer från Ukraina.

Pandemin och Rysslands invasion av Ukraina har dessutom lett till betydande störningar i världsekonomin som på olika sätt även påverkar regionernas ekonomi.

Trots det ser regionernas ekonomiska förutsättningar relativt goda ut i år. Prognosen för 2022, delvis baserad på regionernas budgetar, ger ett resultat efter finansiella poster på 11,7 miljarder kronor, vilket motsvarar 3,1 procent av skatteintäkter och statsbidrag.

Ukraina – statliga ersättningar för hälso- och sjukvård

Regionerna ska erbjuda hälso- och sjukvård och tandvård för massflyktingar från 18 års ålder som inte kan anstå, och barn ska erbjudas vård i samma omfattning som gäller för barn som är bosatta i regionen. Ersättning för hälso- och sjukvård utgår som schablonersättning och ersättning för hälsoundersökningar. Dessutom får regionerna ersättning för särskilt kostsamma patienter där ersättning utgår för kostnader över 100 000 kronor per vårdepisod. Kostnaden upp till 100 000 kronor genererar med andra ord ingen extra ersättning till regionerna. För vissa svårt sjuka patienter, till exempel cancerpatienter som har

flera vårdepisoder till en hög sammanlagd kostnad, kan detta därför generera stora kostnader för regionerna där schablonersättningen inte är tillräcklig. De faktiska kostnaderna behöver följas upp.

Regionerna tar också emot svårt sjuka patienter som evakueras hit från Ukraina, men omfattningen är hittills mycket liten. Grunden är att flyktingar som beviljats uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet, även de som kommer till Sverige genom medicinsk evakuering, och som inte är folkbokförda i Sverige, ska erbjudas vård på samma premisser som asylsökande.

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenteras i det inledande kapitlet »Samhällsekonomi«. Utgångspunkten är att förslagen i vårpropositionen och vårändringsbudgeten beslutas och genomförs.

För år 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 13 miljarder kronor 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 2022 års överenskommelse om läkemedelsförmånerna med mera ska gälla även för 2023. 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.

Men redan 2023 försämras de ekonomiska förutsättningarna. Inflation, stigande räntor och ökade pensionskostnader är några förklaringar. Utan ekonomiska tillskott i form av generella statsbidrag, effektiviseringar eller skattehöjningar försämras det ekonomiska resultatet drastiskt och åtgärder kommer att behöva vidtas.

Hög inflation och stigande räntor urholkar den reala tillväxten i skatteunderlaget

SKR räknar med en hög efterfrågan på arbetskraft i ekonomin och löneökningstakten är något uppreviderad i denna prognos. Detta håller uppe skatteunderlaget och därmed utvecklingen av skatteintäkterna. Skattesatsen antas oförändrad under hela perioden. I år växer det underliggande skatteunderlaget (rensat för regelförändringar) med nästan 5 procent. I genomsnitt växer det underliggande skatteunderlaget med cirka 4 procent åren 2022–2025. Utvecklingen ligger i linje med de senaste tio åren, men eftersom även regionerna möter stigande löner och priser urholkas köpkraften avsevärt.

Samma urholkning drabbar även de generella statsbidragen som är nominellt oförändrade om inget annat beslutas. Dessutom avvecklas tillfälliga generella statsbidrag, som beslutades på grund av pandemin, med 1,5 miljarder kronor vardera åren 2022 och 2023.

Ett starkt ekonomiskt resultat även 2022

När vi räknar på 2022 utgår vi från att pandemins direkta ekonomiska konsekvenser har börjat klinga av och att covid-19 är en sjukdom bland andra. Det innebär att värden kan normalisera sitt vårdutbud. Men vi bedömer ändå att pandemin får indirekta konsekvenser för verksamheter och ekonomi under flera år framöver, det gäller både att hantera den uppskjutna värden och personer med postcovid liksom efterföljande rehabilitering.

Kostnaderna ökar med 3,8 procent i löpande priser och 0,9 procent i fasta priser. Detta kan tyckas vara en liten ökning men jämförelsen med 2021 påverkas av pandemin. Regionerna hade mycket stora kostnader för framförallt vaccinering och testning 2021. Motsvarande kostnader beräknas vara betydligt lägre för 2022. Vi räknar med att det faller bort pandemirelaterade kostnader på cirka 1,3 procentenheter netto år 2022 jämfört med 2021. Dock tillkommer kostnader på cirka 0,4 procentenheter för vård och omsorg till

flyktingar enligt massflyktsdirektivet. Beräkningen bygger på antagandet att de statliga ersättningarna täcker regionernas kostnader. Det finns dock en uppenbar risk att så inte blir fallet (se faktarutan »Ukraina – statliga ersättningar för hälso- och sjukvård«).

Riksdagen har beslutat om 6 miljarder kronor per år till uppskjuten vård och uppdämda vårdbehov under 2021 och 2022. Vi antar vidare att regionernas avgiftsintäkter normaliseras i takt med att vården normaliserar sitt vårdutbud och att resandet i kollektivtrafiken normaliseras.

Slutligen ökar skatteintäkter och generella statsbidrag med drygt 4 procent. Sammantaget resulterar detta i ett verksamhetsresultat på cirka 13 miljarder kronor år 2022.

Vi har inte räknat med några omvärderingar av finansiella omsättnings-tillgångar i bedömningen av finansnettot 2022. Resultat efter finansiella poster uppgår till 11,7 miljarder kronor.

Tabell 17 • Nyckeltal för regionernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

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

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

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

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

För att nå 2 procent av skatter och bidrag ingår den kalkylerade ökningen av statsbidrag 2023 och framåt, men är lägre åren 2024 och 2025.

Från år 2023 görs en mer kalkylmässig framskrivning. Verksamhetens kostnader 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. Framåt räknar vi med ett oförändrat räntenetto runt noll, och inga effekter av marknadsvärdering av finansiella tillgångar. På grund av finansiella kostnader för pensioner kommer finansnettot att uppgå till minus 4–5 miljarder kronor per år.

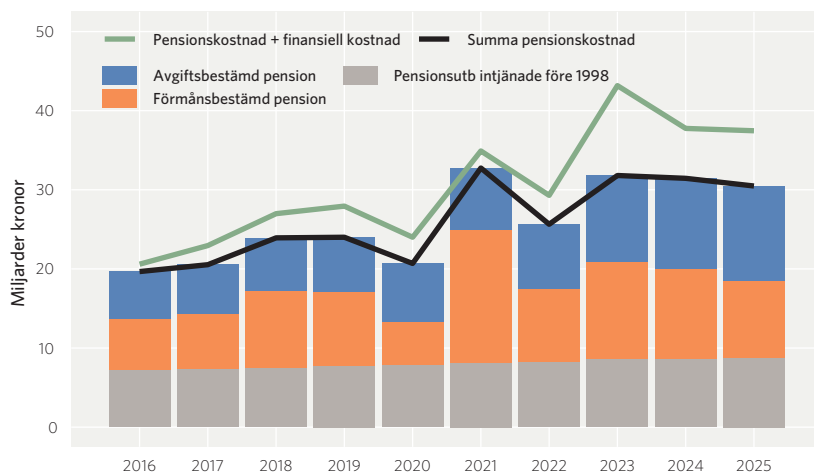
År 2023 antar vi att kostnaderna för testning och vaccinering är borta, vilket påverkar jämförelsen med år 2022. Däremot tror vi inte att kostnaderna för den uppskjutna vården försvinner, trots att det riktade statsbidraget för uppskjuten vård försvinner till 2023. En försiktig gissning är att hälften av kostnaderna kan avvecklas till 2023. Sammantaget kan vi konstatera att de covidrelaterade intäkterna minskar snabbare än de covidrelaterade kostnaderna, vilket försämrar det ekonomiska resultatet.

Ytterligare en faktor som försämrar resultatet är de höga pensionskostnaderna. Pensionskostnaderna (inklusive finansiella kostnader) ökar 2023 med hela 14 miljarder kronor. Det är framförallt en stor ökning av de finansiella kostnaderna (8 miljarder), det vill säga värdesäkring av pensionskulden intjänad från 1998. Moderniseringen av pensionsavtalet (AKAP-KR) med höjda avgifter från 4,5 procent till 6 procent av lönesumman upp till taket (7,5 inkomstbasbelopp) och från 30 procent till 31,5 procent för inkomster över taket, innebär en betydande kostnadsökning för den avgiftsbestämda pensionen. Det nya avtalet medför en dämpning av kostnaden för den förmåns-

bestämda pensionen på lång sikt, då nyttillträdet till det delvis förmånsbestämda avtalet KAP-KL upphör. På längre sikt försvinner den förmånsbestämda pensionen helt. Läs mer i kapitlet »Ökade pensionskostnader år 2023«.

Diagram 31 • Pensionskostnader i löpande pris, prognos 2022–2025

Miljarder kronor



I miljarder kronor ökar kostnaderna mycket kraftigt år 2023. Huvudförklaring ligger i räntekostnaden/värdesäkring av pensionsskulden intjänad efter 1998. Avsättningen har ökat kraftigt i regionerna och är nu större än den gamla ansvarsförbindelsen. Värdesäkring beräknas som diskonteringsräntan plus prisbasbeloppet och det innebär en hög »ränta« 2023. Detta redovisas som en finansiell kostnad.

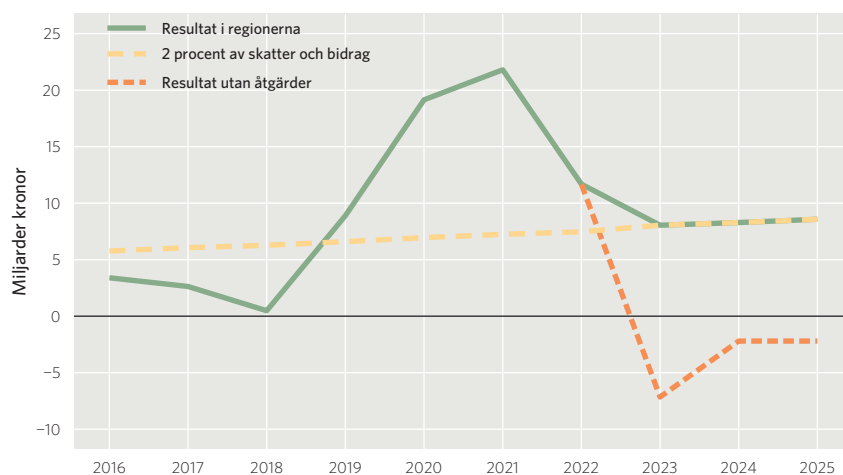
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

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.

I *Budgetpropositionen för 2022* tillfördes generella statsbidrag permanent med 0,9 miljarder kronor från och med 2022. Det generella statsbidraget ökas ytterligare med 1,17 miljarder från och med år 2024 i syfte att stärka äldreomsorgen. 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 32 • Regionernas resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar

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 beräkningen styrs det generella statsbidraget till att motsvara ett positivt resultat på 2 procent av skatter och generella statsbidrag. I den här kalkylen behövs åtgärder eller tillskott motsvarande 15 miljarder kronor år 2023 då bland annat bidraget för uppskjuten vård antas försvinna. Det beror på en negativ utveckling av det reala skatteunderlaget och att pensionskostnaderna ökar kraftigt. Åren 2024–2025 är behoven mindre, cirka 10 miljarder.

Det kommunala självstyret

Svenska kommuner och regioner har en hög grad av självstyre i ett internationellt perspektiv. Fördelen är att de nationella målen kan nås med hänsyn till lokala förutsättningar och medborgarnas behov. Det breda välfärdsuppdraget i kommuner och regioner underlättar en helhetssyn och ger förutsättningar för samverkan mellan olika verksamhetsområden. Under de senaste decennierna har dock statens styrning ökat i omfattning, komplexitet och detaljeringsgrad, vilket begränsar kommunernas och regionernas handlingsutrymme. Parallellt med den tilltagande styrningen ser vi allt fler förespråkare för en ökad centralisering och ibland även krav på ett statligt huvudmannaskap för verksamheter som hälso- och sjukvård samt skola. Denna utveckling riskerar att äventyra möjligheterna att dra nytta av självstyrelsens potential att bedriva välfärd på ett effektivt sätt. Dessutom ger självstyret en demokratisk insyn och påverkan på regional och lokal nivå samt förhindrar maktkoncentration. För att välfärden ska bli likvärdig och effektiv måste det få vara olika, utifrån skillnader i förutsättningar och behov.

Effektiv välfärd kräver tillit och uthållighet

Den demografiska utvecklingen där antalet personer i den yrkesverksamma andelen av befolkningen ökar långsamt, samtidigt som gruppen över 80 år ökar med nära 50 procent det kommande decenniet gör det helt nödvändigt

med effektiviseringar genom till exempel nya arbetssätt och smartare samverkan. Valförskommisionen konstaterade att den statliga styrningen har blivit allt mer detaljerad och uppmanade regeringen att se över regelverk och rutiner som står i vägen för att skapa en god och effektiv välfärd som kan utvecklas utifrån medborgarnas behov.

För en effektiv välfärd måste statens styrning utformas på ett sätt som ger ett stort lokalt och regionalt ansvar och handlingsutrymme. Det måste finnas en grundläggande tillit till att kommuner och regioner har förmåga att utföra sina uppgifter och att de kontinuerligt uppmärksammar och tar itu med de brister och problem som uppstår. Statens styrning behöver inriktas på vad som ska uppnås, inte hur målen ska nås.

Syftet med kommunalt självstyre

Ideologin bakom självstyrelsen befästes i samband med 1862 års kommunalförordning och finns sedan 1974 inskriven i grundlagen. Den syftar till att ge människor ansvar och inflytande över de gemensamma frågorna i lokalsamhället. Självstyrelsen utövas av politiska församlingar som utses genom allmänna val och företräder den lokala befolkningen. Genom beskattningsrätten säkras kommunsektorns ekonomiska oberoende och finansiering av verksamheten. Den innebär också en möjlighet att anpassa verksamhet och skattesats utifrån kommun- och regioninvånarnas preferenser.

Demokrati, för ökad tillit och gemenskap

Det kommunala självstyret innebär att frågor i medborgarnas vardag, som skola, sophämtning och primärvård avgörs nära de som berörs och av politiska församlingar som de själva har valt. I samband med valen kan medborgarna utkräva ansvar, men de kan också ha kontakt och dialog med sina förtroendevalda mellan valen. De förtroendevalda har möjlighet att skaffa sig överblick och helhetssyn när avvägningar och prioriteringar ska göras. Statens styrning riskerar att ske i stuprör som inte tar hänsyn till andra verksamheter än den som respektive departement eller myndighet ansvarar för och inte heller till de olika förutsättningar som finns i olika delar av landet.

Effektivitet, utifrån lokala förutsättningar

Möjligheten att genomföra verksamheten effektivt ökar när den utformas utifrån lokala förutsättningar och behov. Invånarantal, yta, tätortsgrad, näringslivsstruktur, befolkningssammansättning och politiska preferenser skiljer sig åt mellan olika delar av landet. Det kommunala självstyret innebär också att kommuner och regioner kan ta olika initiativ till förnyelse och förbättringar för att pröva nya lösningar, som ger möjlighet till lärande. Beslutsleden är ofta korta i kommuner och regioner, vilket ökar förmågan att snabbt anpassa besluten till lokala förutsättningar. Möjlighet att lokalt och regionalt fatta sektorsövergripande beslut gör det möjligt att grunda dessa i överblickbara förhållanden och göra välgrundade avvägningar mellan lokala insatser.

Maktodelning minskar risken för auktoritärt styre

Enligt årets demokratirapport, från Varieties of Democracy-institutet vid Göteborgs universitet, lever endast 13 procent av världens befolkning i en demokrati så som vi i Sverige definierar den. I länder med fördelning av makten på olika nivåer minskar risken för att ett auktoritärt styre blir helt dominerande.

Indelningen av Sverige i 310 politiska organ, utöver riksdagen, fungerar som en garanti mot likriktning och maktkoncentration. Det breddar basen för den enskilde medborgarens inflytande och utgör även ett hinder mot auktoritära politiska tendenser. Medborgarnas politiska preferenser får genomslag i kommuner och regioner. Det politiska styret i ungefär hälften av landets kommuner och regioner brukar bestå av andra partier än de som ingår i regeringen. En ökad statlig styrning innebär att avståndet till medborgarna ökar och att makten flyttas till tjänstepersoner vid departement och statliga myndigheter.

Hur har den statliga styrningen utvecklats?

Under de senaste decennierna har den samlade statliga styrningen av kommuner och regioner ökat i omfång, komplexitet och detaljeringsgrad. Det framkommer inte minst i Statskontorets rapporter. Statskontoret har sedan 2017 haft i uppdrag att genomföra årliga uppföljningar av statens styrning över kommuner och regioner (Fi2017/04702/K).

- De riktade statsbidragen har till exempel ökat över tid och 2021 fanns 181 riktade statsbidrag.²⁸ Flest riktade statsbidrag finns inom områdena vård och omsorg samt utbildning.
- I ett längre perspektiv har regelstyrningen blivit mer detaljerad och fått ett ökat inslag av rättstillämpning, vilket har skärpt kraven på kommuner och regioner.
- Sedan 2017 har det årligen tillkommit omkring 30–40 nya eller väsentligt ändrade lagar och förordningar som bedöms ha en betydande påverkan på kommunsektorns verksamheter och funktionssätt. De nya eller ändrade regleringarna handlar framför allt om att staten ökar kraven eller skyldigheterna för kommunsektorn.
- Regeringen kan även påverka kommunsektorn indirekt genom till exempel uppdrag till statliga myndigheter. Under 2021 beslutade till exempel regeringen om drygt 150 uppdrag till myndigheter med påverkan på kommuner och regioner. Socialstyrelsen har fått flest uppdrag och därefter Skolverket.

Statskontoret konstaterar i sin analys att statens styrning i dag sträcker sig långt in i kommunernas och regionernas verksamheter.²⁹ Den statliga styrningen påverkar därmed inte bara vad kommuner och regioner ska göra utan i allt högre grad även *hur*. Därtill har den så kallade mjuka styrningen fortsatt att öka. Det kan till exempel handla om att regeringen inrättar nya nationella strategier och handlingsplaner, tillsätter nationella samordnare och ingår överenskommelser.

Statlig styrning på avvägar?

Riktade statsbidrag som generellösning

De riktade statsbidragen till kommuner och regioner fortsätter att vara ett populärt statligt styrmedel som alltför ofta slår fel, trots goda avsikter. Statsbidragen används för att visa politisk handlingskraft istället för att styra långsiktigt och uthålligt, även om tillfälliga statliga tillskott har skapat en trygghet under pandemin. År 2021 bestod nära en tredjedel av statsbidragen till kommuner och regioner av riktade bidrag. Det finns en del breda överenskommelser inom vårdområdet som utformats utifrån gemensamma diskus-

28. Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021, Statskontoret 2022.

29. Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting, en analys, Statskontoret 2019.

sioner. Men många detaljerade bidrag kommer med kort framförhållning och ibland väldigt sent på året. Inte heller tar de hänsyn till olika behov eller förutsättningar.

Coronakommissionens synpunkter ledde till fler riktade bidrag till äldreomsorgen. Det finns nu 13 riktade statsbidrag på nära 13 miljarder kronor (en ökning från knappt 1 miljard 2019) till äldreomsorgen med olika tidpunkter för att: anmäla intresse, lämna in planer, återsöka, rekvirera och i efterhand beskriva hur medlen har använts. Det har skapat en stor förvirring kring vilka bidrag som finns, vilka datum som gäller, vad bidragen avser, när medlen får användas, vilka mål som ska uppnås och till vilka datum målen ska nås. Flera av bidragen har korta ansökningstider kombinerat med mål som är svåra att uppnå, har olika mättdpunkter och sätt att mäta måluppfyllelsen vilket skapar än mer förvirring. Inte heller tar de särskild hänsyn till vilka behov som är störst i enskilda kommuner och regioner. Det mest problematiska är många gånger att bidrag som ges under kort tid kan få konsekvenser i form av högre kostnader och ökad kompetensbrist för kommuner och regioner på sikt, samtidigt som staten bara ersätter kommunerna och regionerna under delar av ett år. Nedan finns en beskrivning av två statsbidrag inom hälso- och sjukvården och äldreomsorgen som varit ogenomtänkta och dessvärre inte har gett de effekter som var avsedda eller önskvärda.

Återhämtningsbonusen

Ett exempel är den så kallade återhämtningsbonusen som år 2021 omfattade 195 miljoner kronor. Endast 190 av landets 290 kommuner och 16 av de 20 regionerna sökte bidraget. Information om statsbidraget kom under sommaren 2021 och ansökan skulle vara inne i slutet av augusti, men då få kommuner och regioner anmält sig till sista augusti förlängdes ansökningstiden till den 10 september. För att få ta del av statsbidraget skulle kommunen eller regionen tillsammans med fackförbunden samverka om projektplaner med mera, och medlen fick inte finansiera befintliga insatser inom området. Beslut och utbetalning av statsbidraget kom sent under hösten 2021 och medlen var tvungna att förbrukas innan den 31 december 2021. Återhämtningsbonusen för 2022 har höjts till 1,3 miljarder kronor och bakats ihop med medel för att minska antalet delade turer. Den 1 mars publicerades utlysningen med sista ansökningdag den 30 mars. Arbetsgivarna och facken skulle då återigen samverka om något som »prövar nya eller vidareutvecklar befintliga arbetsmetoder, arbetsätt eller arbetstidsmodeller för att långsiktigt stärka arbetsmiljön«. Besked om vilka kommuner och regioner som ska få ta del av bidraget ska komma under andra kvartalet. Alla pengar ska enligt anvisningarna förbrukas under 2022. Om personalens scheman ändras eller om arbetstiderna förkortas blir kostnadseffekten permanent. Enligt direktiven ska arbetsmiljön alltså stärkas långsiktigt, men med medel som tar slut om några månader.

Minska andelen timanställda

Ett av de stora bidrag som aviserades till äldreomsorgen 2021 omfattar totalt 2 miljarder kronor, i syfte att minska andelen timanställda. Det söktes av 276 kommuner. För att ta del av bidraget krävdes en minskad andel timanställda med 5 eller 3 procentenheter, beroende på utgångsläge. Socialstyrelsen kom med sin instruktion i september 2021. Mättdpunkten för förändring var februari 2020 fram till november 2021.

En god nivå för timanställda relativt tillsvidare anställd personal definierades av staten som 17 procent, baserat på statistik från KOLADA. Socialsty-

relsen valde dock en annan mätmetod för såväl utgångsläge som måluppfyllelse, vilket gjorde målet svårare att nå. Det gällde även för kommuner som enligt KOLADA:s statistik redan nått målet med god marginal. De kommuner som låg över 17 procent skulle minska andelen timanställda med 5 procentenheter. En kommun med 18 procent timanställda i utgångsläget skulle för att få del av medlen minska andelen till maximalt 13 procent. En kommun med enbart 20 tillsvidareanställda på ett äldreboende fick alltså använda max två timanställda för att få ta del av bidraget.

Syftet kan tyckas gott – både för de äldre och för medarbetarna. Men många som är timanställda inom äldreomsorgen är extraarbetare under studietiden. Det innebär att de inte kan arbeta särskilt många timmar per vecka. För att kunna hantera en verksamhet, inte minst under pandemin med hög sjukfrånvaro och många som behövde stanna hemma på grund av smittorisk, krävs en relativt stor grupp timanställda för att klara bemanningen. Finns det då bara två timanställda behöver verksamheten ha stor tur om någon av dessa två ska ha möjlighet att ta det aktuella passet. Det innebär alltså stor risk att kommunen står utan personal, vilket också kan innebära risk för de äldre.

Senast den 31 januari 2022 skulle kommunerna ha rapporterat in sina uppgifter till Socialstyrelsen, som därefter ska kontrollera alla deltagande kommuners prestationer och bedöma om villkoren är uppfyllda.

Skolans styrning behöver ta hänsyn till lokala förhållanden

Olika skolor har olika förutsättningar och kunskapsresultat. Möjligheterna att rekrytera behöriga lärare skiljer sig också åt. I några kommuner är antalet invånare i arbetsför ålder för få för att täcka behoven inom välfärden och näringslivet. Andra kommuner kan ha utanförskapsområden där det är svårare att rekrytera, landsbygd som ligger långt från tätort utan bra kollektivtrafik eller långt från ett lärosäte med lärarutbildning.

Förutsättningar kan i vissa fall påverkas men i andra fall inte. Det finns skillnader som är bra och bör bejakas medan andra skillnader utan relevant grund bör minskas. I vissa sammanhang kan utvecklad samverkan mellan kommuner stärka verksamheten. För att få likvärdighet måste det i många fall vara olika.

För att kunna bemanna en grundskola med de olika personalkategorier (inklusive olika ämnesbehörigheter för lärare) som behövs med en ekonomi i balans krävs ett visst antal elever. I flera förskolor och skolor är målbilden därför större klasser snarare än mindre. Det kan annars vara svårt att bära den »overhead« som krävs.

Det krävs också en avvägning mellan att bedriva effektiva skolor och att skolor finns på de platser i samhället där människor bor.

Demografi och geografi är viktiga förutsättningar som påverkar både ekonomi och lärarbehörighet. Den lärarbrist som beskrivs i prognoser från Skolverket varierar stort både mellan regioner och mellan kommuner inom samma region, och även inom en enskild kommun, mellan exempelvis centralort och landsbygd. Det finns därmed inte en bild av lärarbristen – det finns en mängd olika bilder.

Fördelar med lokal styrning av skolan

Kommunal kapacitet

I debatten om kommunernas ansvar för skolan diskuteras ofta små kommuners kapacitet. I det begreppet infattas:

- Strategisk och institutionell kapacitet – förmågan att dagligen sköta uppdraget.
- Utvecklingskapacitet – förmågan till utveckling och förnyelse.
- Styrningskapacitet – förmågan att leda och styra verksamheten.

En kommuns kapacitet kan variera med storlek, geografiska och demografiska förutsättningar som kan stärka eller försämma förutsättningar som är svåra för kommunen själv att påverka. Staten kan i sin tur styra på sätt som stödjer eller försvårar för kommuner att stärka sin kapacitet.

Bristande kapacitet handlar om att man saknar förmåga att komma till rätta med brister och att långsiktigt driva och utveckla verksamheten. Det handlar inte om huruvida brister i verksamheter förekommer eller ej, utan om förmågan att hantera de situationer som kommunen ställs inför. Därför behöver besluten baseras på ett helhetsperspektiv och vara långsiktiga. Här utgör ett tydligt politiskt ledarskap, en väl fungerande organisation, en effektiv styrning och ett starkt lokalt ansvarstagande avgörande förutsättningar.

Fördelar med kommunal skola

Det är på lokal nivå som kännedomen är störst om specifika behov och förutsättningar. Det är där politik, förvaltning, ledning och medarbetare ser, analyserar och förstår utvecklingen och kan därmed avgöra vilka åtgärder som behövs, anpassa bemanning och ha ett nära samarbete om lösningarna. Kommunerna har kunskap om elevers och skolors unika förutsättningar och vad som bör prioriteras.

Skolan kan göra mycket men inte allt. Därför samarbetar den kommunala skolan med socialtjänst, näringsliv, kultur- och fritidsverksamhet. Medborgarnas möjlighet att närma sig de kommunala företrädarna är större än till tjänstemän i myndigheterna. Det är fråga om inflytande och demokrati. Det finns en tydligare beslutskapacitet och flexibilitet mellan den kommunala skolan, medborgarna och det omgivande samhället.

Exempel på försvårande statlig styrning på skolområdet

Sverige har länge haft en strid ström av skolreformer. Det har skapat en ryckighet och osäkerhet för skolornas planering. Många reformer har genomförts hastigt och utan tydlig förankring i forskning eller verksamhet. Reformerna handlar ofta om regler och kontroll istället för stöd som stärker professionen som utvecklar undervisningen.

Det finns en övertro på nationella lösningar – om allt görs lika så blir resultatet bättre. Det leder till krav på fler nationella reformer och ökad statlig styrning. Men långt ifrån alla har samma problem och behov. Det gäller såväl skolor som enskilda elever. För att ha en likvärdig skola och undervisning måste kommuner, skolor och lärare ha friheten att göra olika.

Statens styrning behöver ske med tillit så att skolans professioner kan organisera och leda sina skolor och undervisningen på bästa sätt. Styrningen behöver vara långsiktig och flexibel samt bygga på forskning och beprövad erfarenhet. Det behövs en samsyn om lösningar och en väg framåt där innehåll väger tyngre än system.

Lönesatsningar som försvårar och underminerar den egna styrningen

Det senaste decenniet har staten satsat på riktade statsbidrag som innebär direkta lönepåslag för lärare. Det är ett nytt inslag i den statliga styrningen, som förutom de vanliga svårigheterna med riktade statsbidrag, även har skapat nya. Statsbidraget har haft olika konstruktion olika år, som varit mer eller mindre styrande för det lokala arbetet. Samtidigt har ansvaret för en god lönebildningsprocess och en god lönestruktur legat kvar på arbetsgivaren och parterna på samma sätt som tidigare.

Tillsammans med de statliga medlen för lönepåslag har stora satsningar gjorts av de kommunala arbetsgivarna på lärarlöner i förhållande till andra yrkesgrupper. De statliga lönebidragen har stått för ungefär en femtedel av löneökningarna över märket under denna period. De kommunala skolhuvudmännen har gjort långsiktiga och medvetna lönesatsningar, dels för att möta rekryteringsbehovet men också för att skapa en lönestruktur som mer korrekt speglar arbetsgivarens lönepolitiska ställningstaganden och enskilda lärares uppdrag och prestationer.

Även lönespridningen inom och mellan olika yrkesgrupper har legat i fokus, där skicklighet och utveckling i yrket premierats för att det ska synas på den enskildes lön. Inom ramen för kollektivavtalade uppdrag har lokala arbetsgivare och lärarfack även partsgemensamt intensifierat sitt arbete med lön och lönestruktur, och inte minst arbetet för att säkerställa att samlade insatser som görs inte på något sätt motverkar varandra utan faktiskt stödjer kompetensförsörjningen inom skolan.

Införandet av karriärtjänster, lärarlönelyft och bristen på lärare har på vissa håll skapat en lönestruktur som inte speglar arbetsgivarens lönepolitiska ställningstaganden, medarbetares uppdrag eller prestationer. Arbetsgivarna måste balansera höga lönekrav med personalbehov, ekonomiska resurser och en ansvarsfull lönesättning inom en motiverad lönestruktur.

Principer för att skydda och bevara självstyret

Riksdagen sätter gränserna för det lokala självstyret. Det finns också ett antal principer som ska följas för att skydda och säkra självstyret, och ge långsiktiga förutsägbara planeringsförutsättningar. Men hur efterföljs de egentligen?

Finansieringsprincipen måste efterlevas

Finansieringsprincipen är en grundbult för att kommuner och regioner ska kunna genomföra statliga reformer. Därför är det viktigt att den ekonomiska regleringen görs på rätt nivå, med god framförhållning och efter samråd med företrädare för sektorn. Det är också viktigt att regeringens beräkningsunderlag är transparent för både kommuner och regioner, och för riksdagen.

Vid Riksrevisionens granskning av tillämpningen av finansieringsprincipen 2018 kritiserades både beredning och kostnadsberäkningar. Riksrevisionen konstaterade att finansieringsprincipen inte tillämpas på det sätt som det är tänkt och lyfte följande exempel:

- De granskade reformernas beredning är i flera delar otydlig och bristfällig.
- Viktiga delsyften har inte uppfyllts (överläggningar och tidsramar).
- Någon analys av hur reformer påverkar enskilda kommuner görs inte.
- Reformkostnader är sällan konstanta över tid och följs inte upp.
- Begränsat stöd för kommunalekonomiska konsekvensanalyser.

Tyvär har Riksrevisionens rekommendationer inte föranlett några förbättringar med avseende på tillämpningen av finansieringsprincipen. Den har överlag blivit sämre. Förhandlingar om finansieringsprincipen mellan fackdepartement och SKR har decimerats till att samtal genomförts i vissa fall men dessa har inte lett fram till någon uppgörelse under de senaste åren.

Tillämpningen kan bli bättre genom:

- **En strukturerad arbetsordning för finansieringsprincipen**

Det finns i dag en otydlighet om hur överläggningar om finansieringsprincipen mellan fackdepartement och SKR ska gå till och dokumenteras. Det behövs en gemensam strukturerad arbetsordning.

- **Utredningsdirektiv**

Enligt Kommittéförordning 1998:1474 ska utredningar föreslå finansiering för kostnadsökningar och intäktsminskningar för kommuner eller regioner. Som tillämpningen ser ut idag kan det leda till kreativa och tveksamma finansieringslösningar. Till exempel att:

1. utredningar på olika sätt försöker finansiera reformer i utredningen genom att minska befintliga riktade bidrag som ges till kommuner eller regioner för annan verksamhet, utan att konsekvenserna för dessa redovisas.
2. en utredning kan påstå att reformen som föreslås inte innebär någon merkostnad, då kommunen eller regionen redan borde göra det som reformen syftar till att ändra. Det är vanligt inom socialtjänstens område där socialtjänstlagen är vid och ospecifik vad gäller exakt hur stöd och hjälp ska ges. När ny lagstiftning reglerar exakt hur stöd och hjälp ska ges eller ett »bör« ändras till ett »ska« kan en utredning hävda att kommunerna/regionerna redan borde göra det som reformen syftar till, vilket innebär att man anser att den tvingande lagstiftningen inte medför några merkostnader.
3. konsekvensberäkningarna helt enkelt inte håller måttet och senare inte kan vara underlag för förhandlingar mellan fackdepartement och SKR, vilket kan leda till att förhandlingar och en adekvat finansiering uteblir.

En bättre ordning vore att utredningen redovisar de ekonomiska konsekvenserna som förslagen föranleder och en politisk prioritering därefter tar vid.

Formaliserade samråd, behöver utvecklas

Enligt regeringsformen ska upplysningar och yttranden inhämtas från kommuner. Det sker normalt genom deltagande i lagstiftningsarbetet i det statliga utredningsväsendet samt genom remisser och andra samrådsförfaranden. Den form av formaliserade samråd på politisk nivå som finns i övriga nordiska och en rad andra europeiska länder saknas dock fortfarande i Sverige. Det gör det svårare för den lokala nivån att försvara det kommunala självstyret.

Ett formaliserat samråd bör behandla långsiktiga, övergripande och principiellt viktiga frågor som rör relationen mellan staten och kommunerna; kommunernas ekonomi och finansiering samt lagstiftning som riktar sig mot kommunerna. Det är också i linje med de förslag som presenterats av utredningar som Ansvarskommittén (SOU 2007:10), Grundlagsutredningen (SOU 2007:93) och Delaktighet i EU (SOU 2016:10). Sverige har också fått kritik för att det saknas ett formaliserat samråd i samband med Europarådets granskning av hur självstyrelsestadgan efterlevs i Sverige.

I de befintliga överläggningarna möter SKR:s politiska ledning Finansdepartementets ministrar. Överläggningarna är inte formaliserade, utan ge-

nomförs mer som ett samtal. Förutom överläggningarna med Finansdepartementet innebär dagens system att SKR:s möten med regeringen sker med olika departement vid olika tillfällen och kring olika frågor utan möjlighet att relatera skilda sektorsperspektiv till helheten. Eftersom det saknas ett formaliserat system för samråden finns det också en risk att nuvarande samråd blir personberoende och därmed ändras i samband med val. Nuvarande samrådsformer är därmed otillräckliga. Samråden behöver formaliseras och där till omfatta fler politikområden såsom skola, vård och omsorg. Ett mer formaliserat samråd är samtidigt inte tänkt att ersätta dagens samverkansformer, till exempel medverkan i utredningar och arbetsgrupper, remisser om förslag till ny lagstiftning samt förhandlingar om ekonomisk reglering enligt finansieringsprincipen.

Proportionalitetsprincipen, utvärdera tillämpningen

I samband med grundlagsreformen 2011 infördes en ny bestämmelse i regeringsformen. Bestämmelsen innebär att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen, med tillämpning av en proportionalitetsprincip. I bestämmelsen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Tanken är att riksdagen noggrant, i varje fall där en begränsning av den kommunala självbestämmanderätten övervägs, åläggs undersöka och pröva om inskränkningen är rimlig.

Bestämmelsen om proportionalitet innebar en viktig förstärkning för kommuner och regioner men det förutsätter att principen efterlevs fullt ut. SKR:s bedömning är att så inte alltid är fallet. Till exempel i de konsekvensbeskrivningar som ska tas fram i samband med statliga utredningar. Tillämpningen av proportionalitetsprincipen bör därför utvärderas.

Försöksverksamhet i kommunerna

SKR har länge efterfrågat försöksverksamhet som ger kommuner och regioner möjlighet att undantas från befintligt regelverk i syfte att öka handlingsutrymmet och höja kvaliteten i verksamheterna. Mot bakgrund av att den statliga styrningen av kommuner och regioner har ökat under de senaste decennierna är det extra aktuellt. Under hösten 2021 tillsattes Försöksverksamhetskommittén som ska främja försöksverksamheter i kommuner och regioner. Den ska presentera sitt slutbetänkande i december 2023. SKR och flera kommuner och regioner har tagit fram förslag på kommunförsök som kan sjösättas under utredningens gång. Försöken handlar till exempel om att slå ihop riktade statsbidrag inom äldreomsorgen, förenklingar kopplade till plan- och bygglagen och ökade möjligheter för kommuner att agera inom arbetsmarknadsområdet. Utredningen bör leda fram till en lagstiftning som gör det möjligt för fortsatt försöksverksamhet.

Aktuella frågor

I det här kapitlet kommenteras några kommunalekonomiska frågor som är av stor vikt för hela sektorn.

Delegationen för kommunal ekonomi i balans

Delegationen för kommunal ekonomi i balans fick en miljard kronor till sitt förhållande under åren 2021–2024 för att stärka ekonomiskt svaga kommuners och regioners situation. Delegationens tidplan innebar dock att medel för år 2021 inte har förbrukats. Kvar är därför 750 miljoner kronor.

Endast kommuner och regioner med en negativ soliditet (inklusive pensionsförpliktelsen) vid utgången av 2020 har kunnat söka medel. Bidragen ska användas till omstrukturerings- eller effektiviseringsåtgärder som syftar till att anpassa verksamheten till de ekonomiska förutsättningarna och delegationen ska prioritera de som har störst behov. Fördelningen av bidraget kommer att ske i två steg baserat på ett ansökningsförfarande, där man anger vilka åtgärder som ansökan avser. Hälften av statsbidraget kommer att utbetalas efter beslut om stöd, vilket sannolikt sker i augusti i år och hälften utbetalas år 2024 efter redovisning av vidtagna åtgärder. Totalt 23 kommuner och 5 regioner har ansökt om bidrag på sammantaget 1,8 miljarder kronor. Särskild vikt ska enligt Kammarkollegiet läggas vid skattesats, ekonomisk situation, produktivitet och effektivitet samt demografiska förändringar. Bidraget får användas till åtgärder som påbörjas under samma kalenderår som beslutet fattas.

SKR är positiv till delegationen och ser att arbetssättet har potential att hjälpa kommuner och regioner att förbättra sin ekonomiska situation. Dock är kriteriet för att kunna söka medel baserat på enbart historik, vi hade hoppats på att stödet skulle vara mer framåtsyftande.

Utredningen En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning

Riksdagen gjorde i december 2020 ett tillkännagivande till regeringen om att tillsätta en utredning för att se över hela det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Regeringen har nu återkommit med direktiv till utredningen **En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning** (dir 2022:36).

En parlamentarisk kommitté får i uppdrag att se över samtliga delar av utjämningsystemet för kommuner och regioner, inklusive LSS-utjämningsen. Kommittén ska även överväga om det finns riktade statsbidrag som kan inordnas i det generella bidraget.

I direktiven lyfts bland annat följande frågor:

- Undersöka om och i så fall hur utformningen av inkomstutjämningsen påverkar incitament att stimulera tillväxt samt kartlägga och beskriva kunskapsläget vad gäller effekten av tillväxtfrämjande arbete i kommuner och regioner.
- Se över den så kallade länsvisa skattesatsen i inkomstutjämningsen.
- Överväga om nya områden bör inkluderas i kostnadsutjämningsen för att strukturella skillnader ska beaktas på ett tillfredställande sätt.
- Genomföra en mer grundlig genomgång och uppdatering av beräkningar och antaganden i kompensationen för merkostnader för gles bebyggelsestruktur.
- Analysera om socioekonomiska faktorer samt långsiktiga och strukturella kostnader för flyktingmottagande beaktas i tillräcklig grad.
- Analysera om strukturbidraget i dess nuvarande form skulle kunna avvecklas eller förändras.
- Föreslå vilka riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella bidraget samt analysera konsekvenserna av ett större sektorsbidrag till skolverksamheten.

Till ordförande har regeringen utsett Håkan Sörman, tidigare vd på SKR och särskild utredare av kostnadsutjämningsen (SOU 2018:74). Uppdraget ska redovisas senast den 3 maj 2024. SKR ser positivt på att översynen innefattar systemet i sin helhet – och inte bara enskilda delar.

Betänkandet En god kommunal hushållning

Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner överlämnade i september 2021 sitt betänkande **En god kommunal hushållning** till regeringen. I betänkandet bedömer utredaren bland annat att:

- Förutsättningarna för en effektiv ekonomistyrning skulle förbättras med en tydligare långsiktighet från staten vad gäller de ekonomiska förutsättningarna.
- Den ekonomiska situationen i kommunsektorn är generellt sett god och har förbättrats.
- Regelverket har god legitimitet och behöver inte reformeras i grunden.
- Regelverket behöver däremot förtydligas på en rad punkter, främst kraven på långsiktighet och uttolkning av vad som är god hushållning.
- De mekanismer som säkerställer att regelverket efterlevs behöver stärkas.

Mot denna bakgrund lämnades förslag som utredaren menade kan stärka förutsättningarna för en långsiktigt hållbar ekonomi i kommuner och regioner.

SKR har i sitt remissvar ställt sig bakom behovet av en ökad långsiktighet i den ekonomiska styrningen. För att skapa förutsättningar för detta behöver staten skapa goda planeringsförutsättningar för kommunsektorn. Förändringar i regelverket behöver anpassas för att ge effekt för de kommuner och regioner där ett skärpt regelverk kan bidra till en mer effektiv ekonomistyrning. För kommuner och regioner med god ekonomi behöver istället flexibiliteten och manöverutrymmet öka.

SKR menar att det finns enskildheter i förslagen som innebär en alltför hög inskränkning i det kommunala självstyret som inte är motiverade utifrån de begränsade problem i sektorn som utredningen beskriver.

Remisstiden på betänkandet gick ut i början av 2022 och det går att ta del av inkomna remissvar på regeringens webbplats. I skrivande stund har ingen proposition presenterats baserat på betänkandet och det är därför svårt att säga vad förslagen kommer att landa i. Vår bedömning är dock att ett införande av förändringar från 1 januari 2023, som utredningen föreslog, inte är möjligt. På vår webbplats, under våra sidor om ”God ekonomisk hushållning”, kommer vi fortlöpande att informera om den fortsatta utvecklingen.

*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 18 • Nyckeltal för kommuner och regioner
Procent och tusentals personer

	Utfall	Prognos	Kalkyl		
	2021	2022	2023	2024	2025
Medelskattesats, %	32,27	32,23	32,23	32,23	32,23
Kommuner, inkl. Gotland	20,71	20,67	20,67	20,67	20,67
Regioner*, exkl. Gotland	11,62	11,62	11,62	11,62	11,62
	Utfall	Prognos	Kalkyl		
	2021	2022	2023	2024	2025
Antal sysselsatta**, tusental	1 194	1 197	1 206	1 214	1 227
Kommuner	882	886	902	910	919
Regioner	312	311	305	304	308
Kostnadsvolym, procentuell förändring	1,3	1,7	-0,3	0,0	0,6
Kommuner	0,4	2,2	0,5	-0,4	0,5
Regioner	2,9	0,9	-1,9	0,6	0,8
Demografiskt tryck					
Kommuner	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
Regioner	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8

*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 19 • Sammantagen resultaträkning

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos	Kalkyl		
	2021	2022	2023	2024	2025
Verksamhetens intäkter	265	265	259	253	258
Verksamhetens kostnader	-1 175	-1 227	-1 280	-1 311	-1 351
Avskrivningar	-46	-47	-49	-50	-52
Verksamhetens nettokostnader	-956	-1 009	-1 070	-1 109	-1 144
Skatteintäkter	802	841	880	912	945
Generella statsbidrag o utjämning	206	207	220	223	228
Verksamhetens resultat	52	39	30	27	29
Finansnetto	17	-1	-8	-4	-5
Resultat efter finansiella poster	69	39	22	23	23
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	6,9	3,7	2,0	2,0	2,0

Anm.: Konsolidering har gjorts avseende köp mellan sektorerna.

Tabell 20 • Kommunernas resultaträkning

Miljarder kronor

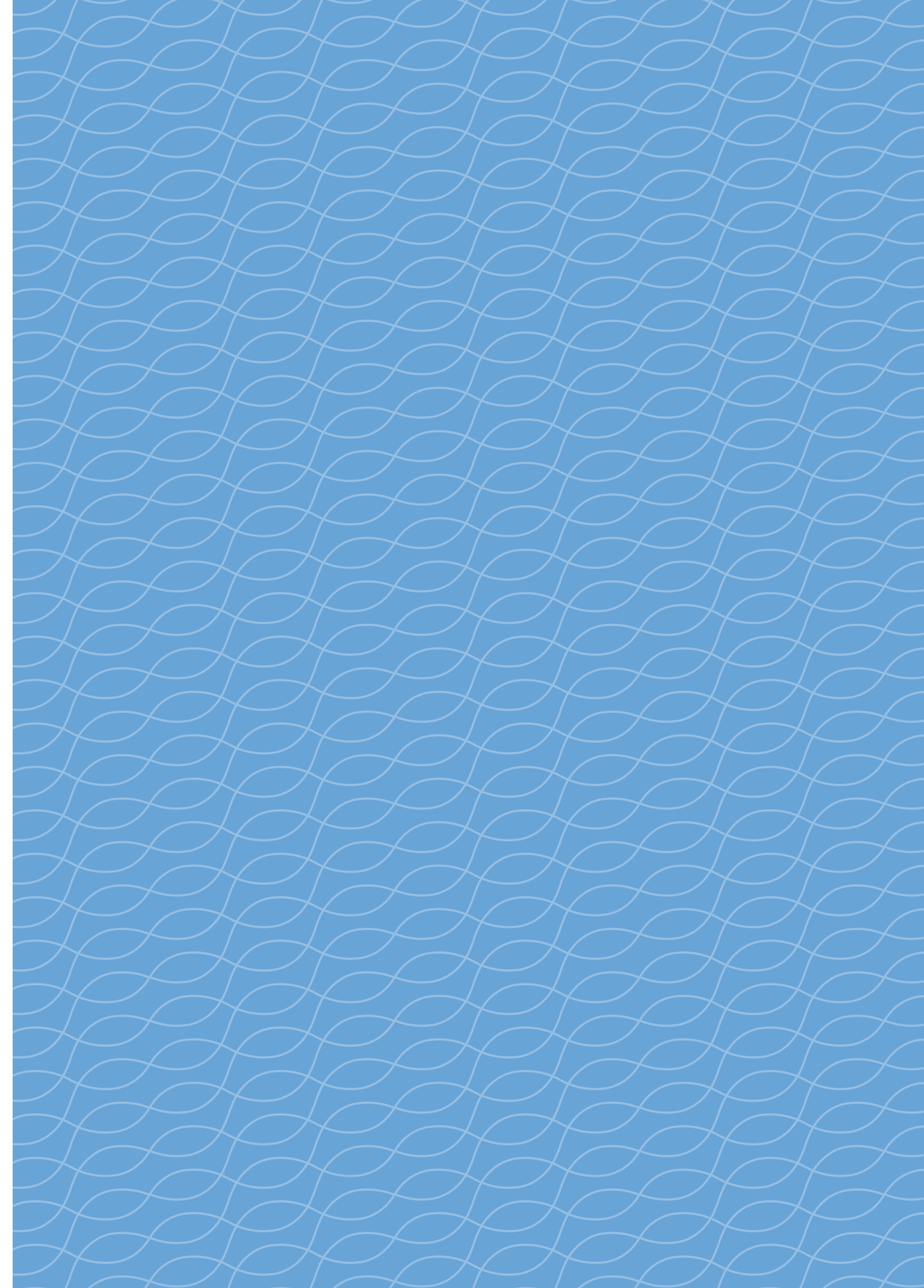
	Utfall	Prognos	Kalkyl		
	2021	2022	2023	2024	2025
Verksamhetens intäkter	167	175	180	173	175
Verksamhetens kostnader	-743	-785	-829	-847	-873
Avskrivningar	-31	-32	-34	-35	-36
Verksamhetens nettokostnader	-606	-643	-683	-710	-734
Skatteintäkter	514	539	564	585	606
Generella statsbidrag o utjämning	131	130	132	139	143
Verksamhetens resultat	38	26	13	14	16
Finansnetto	9	1	0	0	-1
Resultat efter finansiella poster	47	27	14	14	15
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	7,4	4,0	2,0	2,0	2,0

Tabell 21 • Regionernas resultaträkning

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos	Kalkyl		
	2021	2022	2023	2024	2025
Verksamhetens intäkter	100	93	82	83	86
Verksamhetens kostnader	-435	-444	-454	-467	-480
Avskrivningar	-15	-14	-15	-15	-16
Verksamhetens nettokostnader	-350	-365	-387	-399	-410
Skatteintäkter	288	302	316	327	339
Generella statsbidrag o utjämning	76	77	88	84	84
Verksamhetens resultat	14	13	17	13	13
Finansnetto	8	-2	-9	-4	-5
Resultat efter finansiella poster	22	12	8	8	9
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	6,0	3,1	2,0	2,0	2,0

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.



Ekonomirapporten, maj 2022

Om kommunernas och regionernas ekonomi

Efter en lång period av pandemi och osäkra förutsättningar står kommuner och regioner nu inför nya utmaningar. Återigen har verksamheten kommit att påverkas av faktorer som kommuner och regioner inte råar över. På kort tid har det ljusa framtidsscenariot mörknat betänkligt, främst till följd av kriget i Ukraina och de konsekvenser det medför.

Den svenska ekonomin återhämtade sig snabbt efter nedgången som följde av nedstängningar och restriktioner såväl i omvärlden som på hemmaplan. Återhämtningen efter pandemin fortgår i år men BNP-tillväxten i Sverige dämpas till följd av situationen i vår omvärld. Resultaten har varit mycket starka under de senaste två åren. I år väntas resultaten i både kommuner och regioner vara fortsatt relativt höga, men faller till följd av avveckling av statsbidrag och prisökningar. Nästa år innebär inflation och ökade kostnader för pensioner att en relativt god utveckling av skatteunderlagen äts upp.

De demografiska förutsättningarna för kommunsektorn är fortsatt mycket utmanande. Kompetensförsörjningen blir en av de viktigaste frågorna, då behoven av sjukvård och omsorg för de äldsta i samhället ökar kraftigt under kommande år. Nu behövs långsiktighet och en statlig styrning som är förankrad i den verklighet som väntar. De kortsiktiga reaktiva tillfälliga statsbidragen måste bytas ut mot långsiktigt hållbara planeringsförutsättningar. Det behövs nu ett långsiktigt tänkande bland samtliga offentliga aktörer. I år har vi val till Sveriges riksdag. Nu är tiden inne för förändring.

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 978-91-7585-973-6

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