

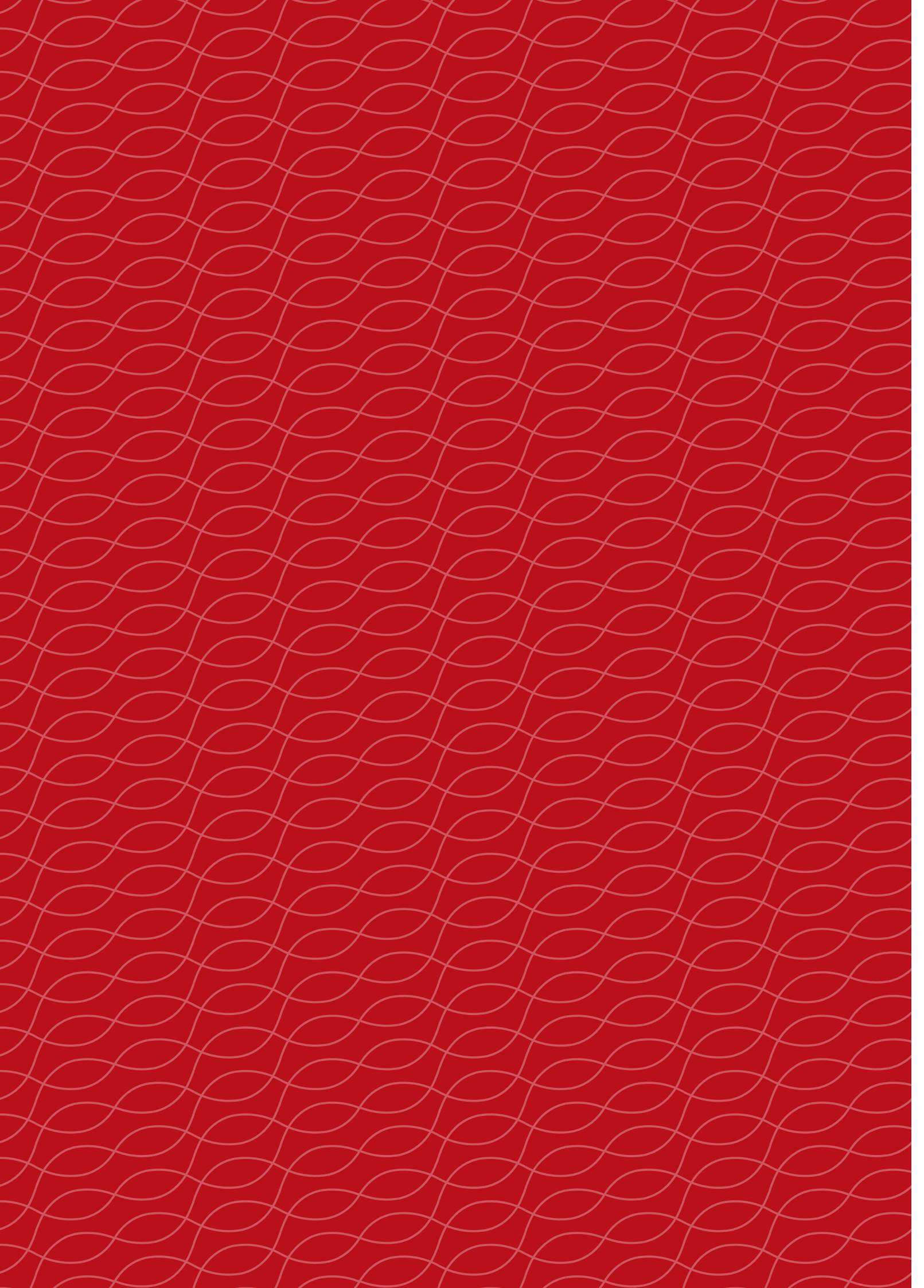


Ekonomirapporten, december 2022

OM KOMMUNERNAS OCH REGIONERNAS EKONOMI



Sveriges
Kommuner
och Regioner



Ekonomirapporten, december 2022

OM KOMMUNERNAS OCH REGIONERNAS EKONOMI

Redaktörer
Madeleine Holm
Fredrik Holst
Annika Wallenskog

Upplysningar om innehållet:

Mikaela Bolin (samhällsekonomi, offentliga finanser, kompetensförsörjning)
Anders Brunstedt (samhällsekonomi, arbetsmarknad, priser och löner)
Bodil Båvner (det kommunala självstyret, om skolan)
Adrian Ekström (kompetensförsörjning)
Jonas Eriksson (läkemedel, kostnader för hälso- och sjukvård)
Jonathan Fransson (kommunernas ekonomi, äldreomsorg)
Robert Heed (god ekonomisk hushållning)
Madeleine Holm (kommunernas ekonomi, kompetensförsörjning)
Åsa Högberg (regionernas ekonomi, likviditet)
Patrik Jonasson (samhällsekonomi, skatteunderlag)
Helena Kylin (reservkraft)
Bo Legerius (regionernas ekonomi, kollektivtrafik)
Måns Norberg (kommunernas ekonomi, appendix)
Olle Olsson (statlig styrning, hälso- och sjukvård)
Per Sedigh (regionernas ekonomi, appendix)
Hans Stark (god ekonomisk hushållning)
Siv Stjernborg (pensionskostnader)
Annika Wallenskog (statlig styrning)
Nils-Olof Zethrin (idrott, fritid och kultur)
Johanna Öqvist (kompetensförsörjning, välfärdens kompetensbehov)

© Sveriges Kommuner och Regioner

1:a upplagan, december 2022

ISBN 978-91-7585-975-0

ISSN 1653-0853

Omslagsillustration Jan Olsson Form & illustration AB

Grafisk form och produktion Elisabet Jonsson

Diagram Jonathan Fransson, Elisabet Jonsson

Typsnitt Chronicle och Whitney.

Förord

Ekonomirapporten ges ut av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) två gånger per år. Rapporten belyser kommunernas och regionernas ekonomiska situation och förutsättningar på några års sikt. Höstens rapport publiceras senare än vanligt beroende på att 2022 är ett valår. Effekterna av den nya regeringens budgetproposition är inarbetade i rapporten. Kalkylerna i denna utgåva avslutades den 8 december.

Sedan den förra Ekonomirapporten gavs ut i maj har det ekonomiska klimatet försämrats ytterligare, vilket får stor påverkan framåt på alla delar av samhällsekonomin, inklusive kommuner och regioner. Den höga inflation har tvingat världens centralbanker till snabba och kraftfulla räntehöjningar. Utvecklingen har bidragit till ett sämre ekonomiskt klimat, annalkande lågkonjunktur och ökad osäkerhet. Sektorns förutsättningar är utmanande. Skatteunderlaget håller uppe relativt väl i nominella termer, men kraftigt stigande kostnader gör att det reala skatteunderlaget urholkas rejält och medför minskad köpkraft för sektorn. Vi får gå tillbaka långt i tiden för motsvarande utveckling.

I rapporten finns ett fördjupningskapitel som visar hur stora de kommande utmaningarna är inom kompetensförsörjningsområdet. Förutom ett tufft ekonomiskt läge blir behovsökningarna i kommunsektorn och utbudet på arbetsmarknaden en svår ekvation framöver. Rapporten beskriver också vilka åtgärder som kan minska behovet av personal. I rapporten finns också ett kapitel om hur statens styrning kan förbättras för att kommunsektorn bättre ska kunna möta de utmaningar som beskrivs i rapporten.

När det gäller att beskriva utvecklingen och utsikterna framöver har våra enkäter till ekonomer i sektorn varit stor hjälp. På vår webbplats skr.se finns uppgifter om intäkter och kostnader för kommuner och regioner på sidan **Sektorn i siffror**. Den senaste rapportens alla tabeller och diagram nås via sidan **Ekonomirapporten**. Rapporten är utarbetad av tjänstepersoner 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 december 2022

Fredrik Holst

Sektionschef,

Avdelningen för ekonomi och styrning

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

5	Sammanfattande slutsatser
6	Från återhämtning till lågkonjunktur
7	Pensionskostnaderna ökar till följd av inflationen
7	Stark prognos för 2022 - men fallande resultat 2023 och 2024
9	Kompetensförsörjning, den största utmaningen
13	Ökad samverkan istället för stelbent statlig styrning
15	1. Samhällsekonomi
16	Snabb inflationsuppgång och hastig åtstramning
16	Global ränteuppgång och hög inflation ännu ej över
19	Svensk BNP bromsar in i år och faller nästa år
21	Konjunkturrell försvagning av strukturellt stark arbetsmarknad
25	Starka offentliga finanser trots lågkonjunkturen
27	Skatteunderlaget ökar, men urholkas
29	2. Arbetskraften räcker inte till
29	Förändrad demografi minskar utbudet på arbetsmarknaden
36	Välfärdens efterfrågan, behoven av anställda
38	Strategier för att möta välfärdens kompetensbehov
41	Regionala skillnader och lokala exempel
44	Regionernas ökade beroende av inhyrd personal
47	3. Kommunernas ekonomi
47	Resultaten har stärkts av förbättrade skatteintäkter
49	Fortsatt relativt låg kostnadsutveckling i kommunerna
51	Kommunernas ekonomiska utsikter
54	Skaplig intäktsutveckling framåt
58	Fler kommuner har sänkt skattesatsen de senaste åren
59	Investeringsutgifterna är fortsatt höga
63	4. Regionernas ekonomi
63	Två år med starka resultat
67	Kollektivtrafik - från intäktskris till kostnadskris
67	Oförändrad skattesats för tredje året i rad
68	Läkemedelskostnaderna fortsätter att öka
69	Beräkningar och förutsättningar 2022 till 2026
75	5. En bättre och mer effektiv statlig styrning
75	Lång tradition av lokalt självstyre grunden till tilliten hos invånarna
77	Riktade statsbidrag ett tecken på bristande tillit
79	Tillämpningen av finansieringsprincipen måste skärpas
79	Utredningen om statens ansvar för skolan
81	Konsekvenser av ett förstatligande av hälso- och sjukvården
85	Appendix

Sammanfattande slutsatser

Under 2023 och 2024 väntas ekonomiskt tuffa tider till följd av inflationen och den annalkande lågkonjunkturen, trots att många kommuner och regioner bedöms få ett ekonomiskt överskott i år, 2022. Med antagande om att sektorn får elpriskompensation på 5 miljarder kronor och att det genomförs effektiviseringsåtgärder beräknas underskottet i regionerna uppgå till -11 miljarder 2023. Kommunernas resultat beräknas till +8 miljarder, vilket gör att sektorn totalt får ett underskott. Resultaten beräknas falla till ett sammantaget underskott på 24 miljarder 2024 utan ytterligare åtgärder utöver de som redan planeras och vidtas, om kostnaderna växer i takt med inflation och demografiska behov. De negativa konjunkturutsikterna och den höga inflationen har kommit snabbt och ger ett bekymmersamt läge i de flesta kommuner och regioner. Kommunsektorn behöver nu både hantera ett ekonomiskt tufft läge samtidigt som utmaningen med att hitta arbetskraft med rätt kompetens är svår på många håll och ökar väsentligt kommande år.

För att hantera situationen vidtar kommuner och regioner olika åtgärder som anpassas utifrån de lokala utmaningarna, behoven och förutsättningarna. Det handlar bland annat om att effektivisera och bromsa de ökade behoven av välfärd med hjälp av förebyggande arbete. Det krävs också nya arbetssätt, bland annat genom att nyttja digital teknik, stärka arbetsmiljön och skapa förutsättningar för fler att arbeta längre och heltid.

Staten behöver ge sektorn så långsiktiga och effektiva planeringsförutsättningar som möjligt, bland annat genom att värdesäkra och prioritera de generella statsbidragen framför riktade bidrag för att få ut så mycket välfärd som möjligt för pengarna. Antalet riktade statsbidrag är fortfarande år 2022 uppemot 200 stycken och en kommun kan ha över 100 olika detaljstyrande statsbidrag att söka, administrera och återrapportera. Staten behöver också riva hinder, minska detaljstyrning och se över vissa regelverk för att underlätta för samverkan över organisationsgränser.

Från återhämtning till lågkonjunktur

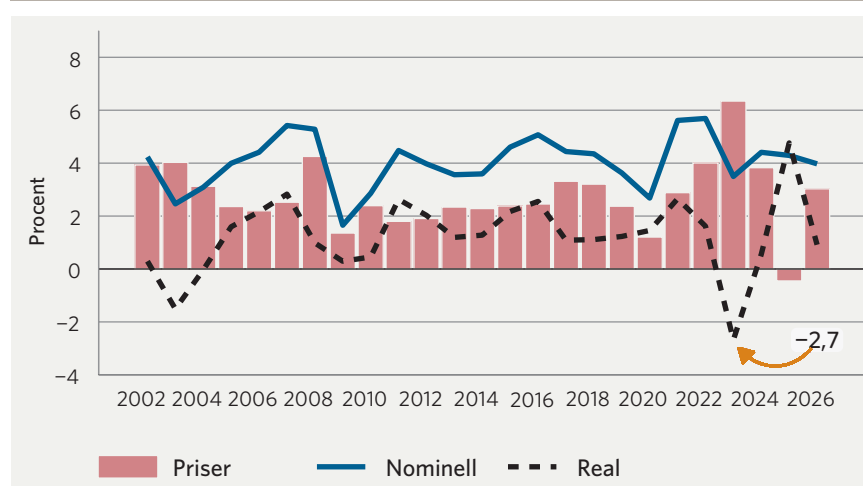
Svensk och global konjunktur har varit inne i en period av återhämtning efter pandemin men nu försvagas konjunkturen i snabb takt. Nästa år kommer varken USA eller Europa att agera draglok för världsekonomin. Den europeiska ekonomin drabbas hårt av kriget i Ukraina. Effekterna av den höga inflationen, med efterföljande räntehöjningar från världens centralbanker kyler av ekonomin. Sverige går in i en lågkonjunktur 2023, med negativ tillväxt, minskad efterfrågan av arbetskraft och stigande arbetslöshet som följd.

SKR antar i den samhällsekonomiska prognosen att centralbankerna kommer att vinna kampen mot den höga inflationen genom ytterligare räntehöjningar i början av 2023. Det dröjer dock betydligt längre innan konjunkturen åter kommer att stärkas och först 2026 bedöms konjunkturen i Sverige nå balans. Hög nivå på räntor och inflation kommer att bestå under många år, något som får betydande konsekvenser för samhällsekonomin.

För Sverige är det ändå betryggande med två positiva utgångslägen: en hög sysselsättning och starka offentliga finanser.

Osäkerheten är ovanligt stor, men vi räknar ändå med att det kommunala skatteunderlaget hålls uppe relativt väl de kommande åren men urholkas av pris- och löneökningar. Det innebär en svag real skatteunderlagstillväxt, som till och med minskar 2023 med dämpad kommunal konsumtion som följd.

Diagram 1 • Nominell och real skatteunderlagsutveckling
Procent



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Nominellt sett ökar skatteunderlaget relativt väl, men till följd av höga pris- och löneökningar, som till stor del kommer från ökade pensionskostnader, urholkas skatteunderlaget reellt sett 2023. Den senaste gången det inträffade var 2003 efter IT-kraschen. Prisutvecklingen för 2025 och 2026 är mycket osäker.

Pensionskostnaderna ökar till följd av inflationen

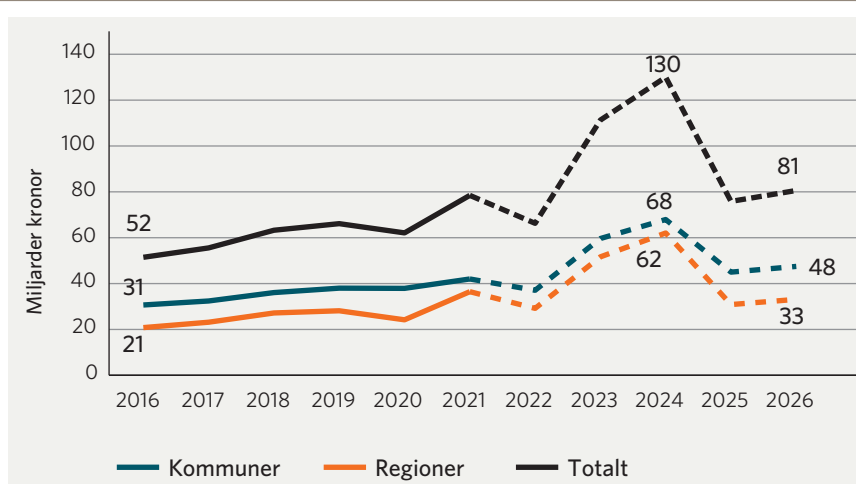
Kostnaden för avtalspensioner (inklusive finansiell kostnad) beräknas öka med 45 miljarder kronor 2023, för att året därpå följas av en ytterligare kraftig ökning på cirka 19 miljarder. Kostnadsökningen i miljarder kronor är ungefär lika stor i kommunerna och regionerna.

Den stora ökningen 2023 beror främst på inflationsuppgången, men även på löneökningar under pandemin och premiehöjningar i det nya pensionsavtalet. En dryg fjärdedel förklaras sammantaget av det nya pensionsavtalet som tecknades mellan SKR, Sobona och de fackliga organisationerna och som gäller från 2023.

Regionerna har betydligt högre pensionskostnader än kommunerna då regionerna har fler anställda med höga löner. Många av dessa har en förmånsbestämd pension som regionerna ansvarar för att finansiera. Därför har de en hög pensionsskuld, som värdesäkras med prisbasbeloppet och diskonteringsräntan RIPS.

Diagram 2 • Pensionskostnaderna ökar kraftigt

Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Pensionskostnaderna kommer att fördubblas mellan åren 2022 till 2024 främst som en följd av den kraftiga inflationen som påverkar prisbasbeloppet kraftigt. Regionerna påverkas betydligt mer av de ökade kostnaderna än kommunerna gör. Pensionskostnaderna ökar med 23 miljarder kronor i kommunerna 2023 och med ytterligare 8 miljarder år 2024. För regionerna är motsvarande siffror 22 miljarder respektive ytterligare drygt 10 miljarder. Utvecklingen av pensionskostnaderna åren 2025 och 2026 är mycket osäkra.

Stark prognos för 2022 - men fallande resultat 2023 och 2024

De ekonomiska resultaten har de senaste åren varit rekordhöga i kommuner och regioner. Det starka utgångsläget är en viktig faktor för att sektorn ska kunna klara de kostnadsökningar som väntar till följd av den samhällsekonomiska utvecklingen med såväl hög inflation som höjda räntor och fallande värden på finansiella placeringar. Även 2022 beräknas resultatet bli starkt, för att sedan falla till ett underskott år 2023.

Det relativt starka resultatet för kommuner och regioner i år beror på att skatteintäkterna fortsätter att öka snabbt och att pensionskostnaderna minskar jämfört med föregående år. Inflationen som är den högsta på 30 år leder till successivt ökande livsmedels- och byggkostnader, och fortsatt höga energi- och drivmedelspriser till följd av utbudsstörningar. Inflationen leder också till kraftigt ökade pensionskostnader för kommuner och regioner. För att dämpa inflationsutvecklingen parerar centralbanker världen över med höjda räntor, vilket också leder till ökade räntekostnader.

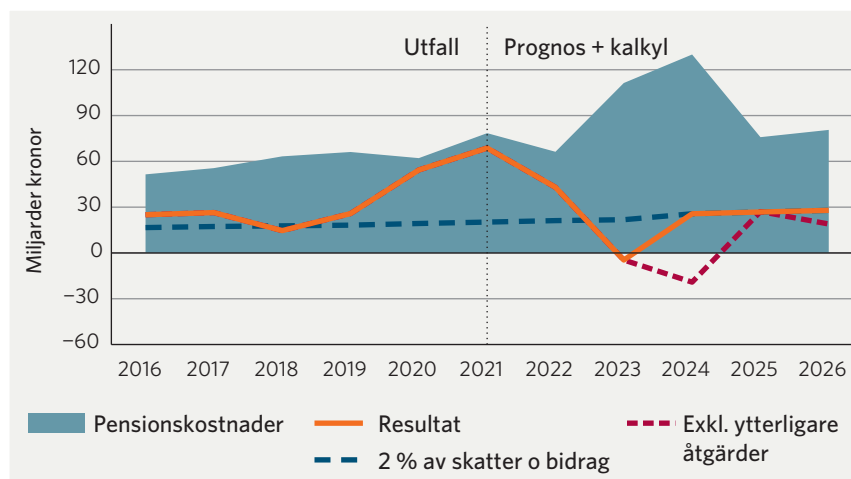
För att undvika kortsiktiga neddragningar använder ungefär en tredjedel av kommunerna och merparten av regionerna medel som avsatts för resultatutjämnning för att balansera sin budget för 2023.

Resultatet i kommunsektorn väntas falla till ett underskott på 3 miljarder kronor 2023. Prognosen för 2023 innehåller 5 miljarder i elprisstöd till kommuner och regioner i elprisområde 3 och 4¹. Stödet avser både 2022 och 2023, men då året snart är slut och klara besked i form av förordning saknas beräknas stödet komma kommunsektorn tillgodo först under 2023.

Fortsatt hög inflation leder till ytterligare högre pensionskostnader 2024, då ett underskott på 24 miljarder kronor beräknas i sektorn, om inga åtgärder vidtas. För att klara ett resultat som motsvarar 2 procent av skatter och statsbidrag behövs åtgärder på sammanlagt 47 miljarder år 2024. Åren 2025 och 2026 stärks resultatet i takt med att pensionskostnaderna faller tillbaka igen, under förutsättning att inflationstakten sjunker.

Resultaten i kommunsektorn faller från hög nivå under flera år till ett sammantaget underskott. En historiskt hög inflation i år ger ökade pensionskostnader både 2023 och 2024. Sammantaget ökar pensionskostnaderna med 45 miljarder kronor i kommuner och regioner 2023 och ytterligare 19 miljarder 2024. Åren därefter dämpas inflationstakten och därmed minskar pensionskostnaderna, vilket lättar trycket på den kommunala ekonomin. Det blir i det närmaste orimligt att få en budget i balans 2024. Utvecklingen av resultaten 2025 och 2026 är mycket osäker. Dagens regelverk med balanskrav som gör att ett års underskott ska återställas inom en treårsperiod riskerar att skapa en ryckig styrning. En annan konsekvens kan bli att regelverket tolkas olika. Det är av stor vikt att kommuner och regioner kan planera långsiktigt, och ta ansvar för en god ekonomisk hushållning.

Diagram 3 • Utveckling av resultat och pensionskostnader i kommunsektorn
Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Resultatet för kommunerna år 2023 beräknas bli 8 miljarder kronor, vilket motsvarar 1,1 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag, och är en minskning jämfört med 2022 på 24 miljarder. Resultatförsämringen förklaras framförallt av ökade pensionskostnader. Kostnaderna för ekonomiskt bistånd beräknas också bli högre, till följd av att riksnormen för försörjningsstöd skrivs upp med 8,6 procent efter att under många år ha varit i stort sett oförändrad. För 2024 beräknas resultatet i kommunerna falla till ett underskott på -5 miljarder. Kommunerna behöver minska kostnaderna eller öka intäkterna med motsvarande 19 miljarder år 2024, för att få resultat på 2 procent av skatter och generella statsbidrag.

Sedan 2019 har regionerna haft starka resultat, men 2023 beräknas underskott i de flesta av regionerna på sammantaget -11 miljarder kronor. Ökade pensionskostnader förklarar också stora delar av regionernas försämrade resultat. Kollektivtrafiken, som under pandemin fick stora intäktsbortfall, belastas av stigande priser på drivmedel.

År 2024 försämras regionernas ekonomi ytterligare till ett underskott på -19 miljarder kronor och regionerna skulle behöva minska kostnaderna motsvarande 28 miljarder, för att klara ett resultat på 2 procent av skatter och generella statsbidrag.

1. SKR:s bedömning är att 5 miljarder kronor av utlovade totalt 55 miljarder i elprisstöd tillfaller kommuner och regioner för att klara vintern 2022/2023 (med fördelning 70/30). För 2023 beräknas fortsatt stöd för höga elpriser på sammanlagt 3 miljarder för kommunsektorn.

Till följd av högre byggkostnader och räntor väntas högre investeringsutgifter för de projekt som genomförs, men det kommer också att prioriteras bland planerade investeringar. Det är troligt att de kommunala bolagens investeringar kommer att dämpas 2023. Byggbranschen räknar med betydligt lägre bostadsinvesteringar under nästa år och 60 procent av de kommunala bolagens investeringar avser hyresfastigheter.

Trots minskad investeringsnivå i bolagen räknas dock inte de ökade byggkostnaderna påverka investeringsplanerna i någon större utsträckning i kommunerna, vilket kan göra att likviditeten försämras. Likviditeten blir också mer ansträngd i både kommuner och regioner till följd av fallande resultat och kraftigt ökade pensionsutbetalningar.

Trots de svaga resultaten är det endast 5 kommuner och inga regioner som höjer skattesatsen. 7 kommuner sänker skatten till 2023.

Kompetensförsörjning är den största utmaningen

Även om ekonomin är ytterst begränsad kommande år är kompetensförsörjningen den allra största utmaningen framöver. SKR har under många år satt ljuset på kompetensbristen, som är allt mer påtaglig. Enligt Socialstyrelsens senaste NPS-enkät (enkät för nationella planeringsstodet, som är ett underlag för analys av tillgången och efterfrågan på hälso- och sjukvårdspersonal) rapporterade samtliga regioner brist på barnmorskor, specialistsjuksköterskor, läkare med specialistkompetens och röntgensjuksköterskor. De främsta orsakerna var enligt regionerna brist på utbildad personal, konkurrens från andra arbetsgivare och pensionsavgångar. Efterfrågan på arbetskraft är stor även inom andra verksamheter; ett exempel är civilt försvar, där såväl myndigheter, kommuner som regioner behöver utökade personalresurser och de konkurrerar med varandra om kompetensen.

Bristen på arbetskraft kommer att öka och bli än mer omfattande såväl inom offentlig sektor som i näringslivet. SKR:s beräkningar visar att omkring 54 procent av den ökade sysselsättningen fram till 2031 behövs i kommuner och regioner, givet oförändrad personaltäthet och ökade demografiska behov. Idag arbetar cirka 25 procent av arbetskraften i välfärden. Sysselsättningsökningen i näringslivet beräknas utgöra 70 procent av den tillkommande arbetskraftsökningen, enligt organisationen Svenskt Näringsliv. Den statliga satsningen på ett utbyggt försvar kräver enligt försvarsmakten 108 000 fler anställda fram till 2030, vilket motsvarar cirka 64 procent av den ökade arbetskraften.

Det är tydligt att det kommer att krävas stora förändringar i både utbud av arbetskraft och arbetssätt framöver om vi ska klara kompetensförsörjningen.

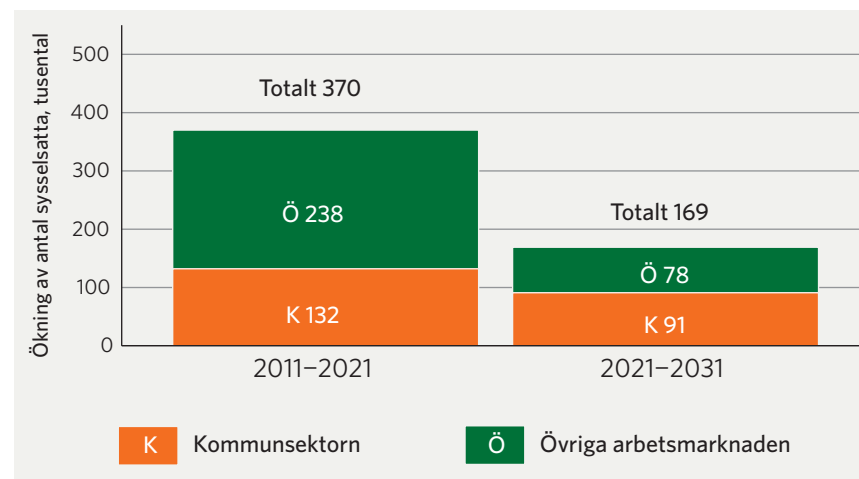
Personer i arbetsför ålder, 20–66 år, ökar enligt SCB:s prognoser med 253 000 personer fram till år 2031. Räknat i antal faktiskt sysselsatta är ökningen bara 169 000 personer, då ökningen av den arbetsföra befolkningen främst sker i de yngre och äldre åldrarna där många studerar eller börjar gå i pension.

Idag arbetar cirka 25 procent av arbetskraften i välfärden. SKR:s beräkningar visar att med oförändrad personaltäthet skulle kommuner och regioner behöva öka antalet anställda med 91 000 fram till 2031. Flest medarbetare behövs inom äldreomsorgen och sjukvården, nästan 80 000, vilket beror på att den snabbast ökade befolkningsgruppen främst finns bland de över 80 år och denna grupp har störst behov av vård och omsorg. I välfärden har vi hittills haft en kostnadsökning utöver den som kommer från demografiska för-

ändringar, som bland annat förklaras av ökade ambitioner och ökad personaltäthet. I tidigare rapporter har vi räknat med att den trenden skulle fortsätta. Det kommer dock inte att vara möjligt att den utvecklingen fortsätter och inte heller att bibehålla dagens personaltäthet för vare sig kommunsektorn, staten eller näringslivet.

Diagram 4 • Utbud av sysselsättning och efterfrågan från kommunsektorn
Procent och antal personer

Antalet sysselsatta ökar betydligt långsammare under den kommande tioårsperioden jämfört med den senaste, med endast 169 000 personer istället för 370 000 personer. För att klara de ökade demografiska behoven i kommunsektorn med oförändrad personaltäthet behöver 91 000 fler rekryteras. Behoven framöver är koncentrerade till framförallt vård och omsorg då andelen äldre ökar kraftigast. Därutöver behöver sammanlagt 319 000 pensionsavgångar ersättas i välfärden fram till 2031.



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

Åtgärder för att klara kompetensförsörjningen

För att klara kompetensförsörjningen måste utbudet av arbetskraft öka. Det handlar också om att de som idag är arbetslösa tas till vara i arbete. Hela ökningen av personer i arbetsför ålder har under ett antal år kommit från utrikesfödda. Utan ökningen i denna grupp skulle antalet personer i åldern 20–66 år ha minskat. Samtidigt är arbetslösheten bland utrikesfödda högre och många arbetslösa har svårigheter med svenska språket. En teoretisk beräkning visar att om arbetslösheten bland utrikesfödda skulle minska till att motsvara den dubbla andelen bland inrikesfödda, så skulle sysselsättningen kunna öka med cirka 115 000 personer år 2031.

Det finns också cirka 220 000 personer som står utanför arbetskraften på grund av långvarig sjukdom eller arbetsoförmåga. Gruppen har nästan halverats i antal under de senaste tio åren. Om denna trend fortsätter finns potential till ökad sysselsättning, men det kräver rimligen långsiktiga åtgärder då andelen redan är låg och humankapitalet i gruppen är begränsat.

Knappt 100 000 personer står utanför arbetsmarknaden av andra skäl och även här finns en potential. Hälften är unga personer, 20–34 år, och många är kvinnor. Knappt 40 procent av dessa har en eftergymnasial utbildning.

Den största potentialen för att öka arbetskraftsutbudet finns dock om äldre stannar kvar längre på arbetsmarknaden. Gruppen är redan etablerad på arbetsmarknaden och har en hög produktivitet. Om sysselsättningsgraden skulle öka till 85 procent för åldrarna 61–66 år, det vill säga till samma nivå som för 60-åringar, skulle antalet sysselsatta öka med ytterligare drygt 165 000 personer 2031. Det skulle därmed dubblera ökningen av totala antalet sysselsatta under kommande tio år.

Ökat utbud av anställda i välfärden

Att fler arbetar heltid och att arbetslivet förlängs är viktigt för att öka arbetskraftsutbudet. Om alla deltidsarbetande i välfärden arbetade en timme mer i veckan minskar behovet av anställda/rekryteringar med 11 000 personer.

Den genomsnittliga pensionsåldern i Sverige är 64,9 år och i kommuner och regioner något lägre. Med en höjd pensionsålder till 66 år skulle pensioneringarna minska med nästan 74 000 personer.

För välfärden skulle också ett mer jämställt arbetsliv underlätta kompetensförsörjningen. Eftersom kommuner och regioner har en stor andel anställda som är kvinnor påverkas de i högre grad av att föräldraledigheten inte tas ut jämställt. Om kvinnor och män i kommuner och regioner skulle vara föräldralediga i lika stor utsträckning skulle behovet minska med drygt 9 000 årsarbetare.

Personalens arbetstid måste användas på annat sätt

Det gäller också att behålla och utveckla medarbetare genom att prioritera arbetsmiljöarbetet, minska sjukfrånvaron, stödja medarbetarnas utveckling och stärka ledarskapet samt att utveckla arbetssätten genom att använda kompetensen rätt och utnyttja tekniken smart.

Personal inom vård och omsorg måste i dag lägga allt för mycket av sin arbetstid på dokumentation, registrering och administration, vilket minskar tiden som kan läggas på patienter och anhöriga².

Ska vi klara framtidens kompetensförsörjning måste staten, kommuner och regioner samverka för att minska den administrativa bördan och utveckla användandet av digitaliseringens möjligheter. Det kan handla om att de invånare som kan gör större del av arbetet själva. Att de digitala systemen är bättre anpassade till arbetet eller frigör tid för medarbetarna och att minska på onödig uppföljning och rapportering. Att nyttja fler kompetenser i arbetet där det inte krävs legitimerad personal – särskilt inom hälsofrämjande och förebyggande arbete kan andra yrkesgrupper bidra. Det krävs också att statliga myndigheter och utredningar har förståelse för att vi måste hitta andra lösningar än omfattande dokumentation och ökad personaltäthet för att lösa framtidens välfärd.

Ökad samverkan istället för stelbent statlig styrning

Det finns en pågående debatt om upplevda brister i leveransen av välfärdstjänster, främst inom hälso- och sjukvården och skolan. Den minskade tillgängligheten inom hälso- och sjukvården har dessutom försämrats som en konsekvens av pandemin och så ser det ut i stora delar av världen. I en internationell jämförelse har Sverige dock starka resultat inom hälso- och sjukvården och mer än 80 procent av patienterna upplever att deras behov tillgodoses.³

Ett förstatligande förs i debatten fram som enkla lösningar på utmaningar i såväl hälso- och sjukvården som skolan.

Många av de utmaningar som finns inom verksamheterna kommer dock snarare från faktorer som inte direkt har med verksamhetens utförande att göra. Stora skillnader i skolresultat beror bland annat på segregerat boende och brist på lärarkompetens. Skolans styrning har också varit ryckig och frag-

2. Se exempelvis *Tid till vård ger vård i tid*, McKinsey 2019 och *Förbjuden Framtid – Den digitala kommunen*, Ekholm, Jebari, Markovic 2018.

3. *Nationell uppföljning av hälso- och sjukvården 2022*, Vård och omsorgsanalys.

mentiserad, vilket till stor del kommer av den statliga styrningen med stora kursändringar i samband med politiska val och många kortsiktiga riktade statsbidrag. Inom sjukvården är personalbristen det allt överskuggande problemet och det som främst påverkar tillgängligheten. Man kan fråga sig om det är värt att genomföra statliga reformer som tar uppemot 20 år och som dessutom skulle innebära stora kostnader för själva omställningen, utan att kunna föra i bevis att förändringarna verkligen skulle innebära förbättringar.

I den nyligen presenterade utredningen om skolans styrning *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag* (SOU 2022:53) finns förslag på ett helt förstatligande, men där finns även förslag på ökad statlig styrning.

I många fall behövs ett samlat grepp om de olika verksamheterna, men dagens organisationsstruktur behöver inte vara ett hinder för detta. Det diskuteras exempelvis att specifik vård endast ska utföras på ett eller ett fåtal ställen i landet och att staten därför måste ta över och styra upp vården. Hur och var viss vård ska utföras regleras redan i dag i de stora sjukvårdsregionerna och det finns i Sverige en process för beslut om var Nationell Högspecialiserad vård ska utföras. Det finns dock också ett värde i att även komplex vård bedrivs på flera ställen i landet utifrån en rad olika perspektiv: kompetensförsörjning, multiresistenta bakterier, och back-up om sjukhus slås ut.

I kapitlet om statlig styrning lyfts frågan om att medborgarnas tillit riskerar att minska om besluten flyttas från lokal till statlig nivå. I synnerhet kan detta märkas om verksamheter centraliseras och medborgarna inte längre har tillgång till samma lokala service och möjlighet att påverka beslut.

Samverkan mellan staten, kommuner och regioner måste öka. Samverkan måste finnas inom de olika verksamhetsområdena, men även mellan verksamheterna som exempelvis mellan skolan och socialtjänsten eller sjukvården och omsorgen. Den digitala infrastrukturen måste förbättras med gemensamma standarder, sekretesslagstiftning och lagstiftning kring de digitala verktygen. Den administrativa tiden måste minska för att vi ska klara välfärden kommande år.

Allt talar för en bättre och mer långsiktig statlig styrning, där det inte finns utrymme för snabba utspel och löften som ofta resulterar i kortsiktiga statsbidrag som tar tid och kraft från verksamheterna, när personalen behövs till kärnverksamheten.

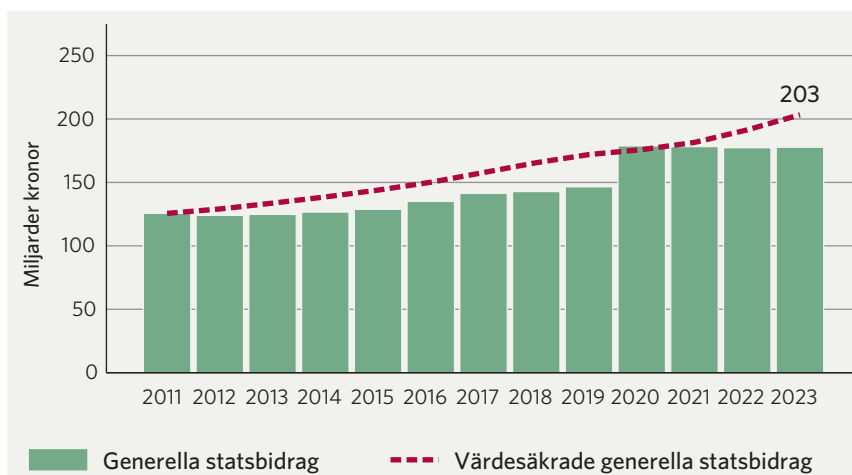
Ett sätt att förbättra förutsättningarna för välfärden är genom generella statsbidrag som utvecklas i takt med pris, löner och demografi, då det ger möjlighet för kommuner och regioner att planera långsiktigt. Det kan också finnas ett värde i att statsbidragen automatiskt följer konjunkturen för att minska konjunktursvängningar, till exempel i form av ett garanterat skatteunderlag som föreslogs i utredningen *God kommunal hushållning*. Då kan kommuner och regioner fungera som konjunkturstabilisatorer.

På kort sikt kan dagens regelverk snarare destabilisera konjunkturutvecklingen. Som det är utformat, där kommuner och regioner ska ha ekonomisk balans varje enskilt år, kan regelverket ge problem vid stora makroekonomiska störningar. Resultatutjämningsreserver får användas vid intäktsbortfall till följd av lågkonjunktur, inget nämns dock om makroekonomiska chocker som rekordinflation med tillfälligt höga kostnader som följd. Förutom värdesäkrade statsbidrag skulle resultaten kunna tillåtas variera under en konjunkturcykel kring en långsiktigt uthållig nivå för att stärka de långsiktiga planeringsförutsättningarna och minska risken för ett procykliskt agerande.

Enligt nuvarande system vet inte kommuner och regioner om staten kommer att höja statsbidragen och i sådana fall hur mycket innan budgetpropositionen kommer på hösten innan budgetåret. Detta gör kommunernas och regionernas egen ekonomiska planering, i synnerhet på lite längre sikt, näst intill omöjlig.

Diagram 5 • Utvecklingen av generella statsbidrag och värdesäkring

Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Utveckling av statsbidragen som avser faktiska tillskott (det vill säga inte statsbidrag som kompensation för skatteförändringar eller reformer) har kommit ryckvis. Under flera år under början av 2010-talet var nivån på de generella statsbidragen i stort sett oförändrad. År 2016 och 2017 fick sektorn en stor ökning som kompensation för effekter av det stora flyktingmottagandet 2015. År 2020 kom nästa stora ökning som främst var kopplad till effekterna av den lägre skatteunderlagsökningen till följd av pandemin. Denna stora ökning ledde till kraftiga överskott i kommunernas och regionernas resultat 2020 och 2021. Med den oförändrade nivån 2022 och 2023 kombinerat med hög inflation sker återigen en urholkning av statsbidragen som totalt sett motsvarar 25 miljarder kronor 2023 om utvecklingen skulle ha värdesäkrats från 2011.

Samhällsekonomi

Svensk och global konjunktur är på väg att försvagas. Därmed kommer återhämtningen efter pandemin att brytas. Effekterna av den synkroniserade penningpolitiska åtstramningen världen över, liksom den globalt höga inflationen, bidrar till att alltmer påtagligt bromsa efterfrågan i de flesta ekonomier. Tillväxten i Sverige blir framöver ytterst svag och en fas med sjunkande BNP under 2023 är sannolik. Även antalet sysselsatta minskar och arbetslösheten stiger kommande år. Centralbankernas inflationsbekämpning sänker konjunkturen och finanspolitiska stimulanter riskerar att bli kontraproduktiva då dessa kan framtvunga en än stramare penningpolitik. Det är således helt avgörande att i första hand få ner inflationen. Den ekonomiska politiken i Sverige och resten av världen kan därför inte inriktas mot att hålla konjunkturen under armarna. Den höga inflationen antas falla tillbaka nästa år, både i Sverige och omvärlden. Svensk konjunktur antas dock bli svag även 2024 och först 2025 är nästa konjunkturuppgång på plats.

Det kommunala skatteunderlaget stiger i nominella tal i normal takt kommande år. Direkta kostnadsökningar urholkar dock värdet av de kommunala skatteintäkterna. Likaså bidrar indirekta effekter av den höga inflationen till denna urholkning, tydligast genom kostnaderna för kommunala och regionala avtalspensioner.

Beskrivningen av samhälls- ekonomin 2022–2026

Beräkningarna som presenteras i detta kapitel beskriver perioden 2022–2026. Analysen av innevarande och nästa år utgör en **konjunkturprognos**. Därefter följer en **framskrivning** av samhällsekonomin, i hög grad baserad på demografi och historiska trender samt antagandet att konjunkturläget normaliseras. Perioden 2024–2026 är därmed inte en prognos likt den för de närmaste åren, utan en **kalkyl**. Konjunkturläget förutsätts bli balanserat under 2026.

Snabb inflationsuppgång och hastig åtstramning

Svensk konjunktur är ännu tämligen stark, om man ser till indikatorer för resursutnyttjande. Inte minst har tjänstesektorns återhämtning efter pandemin bidragit till den inhemska efterfrågetillväxten. Samtidigt har varusektorn och svensk exportindustri gynnats av den fortsatta uppgången för världshandel och global industriproduktion, liksom av en svag svensk krona. Men försvagningen under loppet av 2022 blir nu alltmer tydlig, både i Sverige och på flera håll i vår omvärld. Orsaken stavas framförallt **hög inflation**. En rad indikatorer pekar nu allt tydligare mot svagare tillväxt. Till skillnad från tidigare perioder av försvagad konjunktur kan den ekonomiska politiken nu inte inriktas mot att motverka konjunkturedgången. Att den höga inflationen tycks ha bitit sig fast i stora delar av den globala ekonomin har lett till en oerhört snabb **penningpolitisk åtstramning** av centralbanker världen över. Den inflations- och kostnadschock som kyler av marknaderna följs därmed av åtstramande ekonomisk politik, vilket ytterligare dämpar efterfrågan. På flera håll lanseras finanspolitiska åtgärder, exempelvis för att skona hushåll och företag från höga el- och drivmedelspriser. Men finanspolitiken går en balansgång; om den blir för expansiv kan den tvinga centralbankerna till än större räntehöjningar.

Den senaste tidens skarpa ränteuppgångar påverkar såväl realekonomin som finansmarknaden. Inget pekar dock idag mot någon regelrätt finanskris. Men höjningarna av styr- och marknadsräntor det senaste halvåret har varit rekordstora under så kort tid. Detta kommer dessutom från en lång period av låg inflation och låga räntor. Anpassningen för ekonomins aktörer, och inte minst för finansmarknaden, kan komma att bli omtumlande. Tillgången på krediter kan komma att dämpas, priskorrigeringar för olika tillgångar (valutor, råvaror, räntor, aktier) kan bli betydande och riskpremier kan stiga. För Sveriges del är det i sammanhanget betryggande att den svenska sysselsättningsgraden är hög, liksom att de offentliga finanserna är mycket starka (delvis tack vare den höga sysselsättningen). Sverige står därmed väl rustat att rida ut stormen med den höga inflationen. Men inte desto mindre: lågkonjunktur väntar i Sverige nästa år.

Även om inflationen bedöms falla tillbaka med besked nästa år kommer ekonomins aktörer – hushåll, företag och kommunsektorn – tvingas leva med en varaktigt högre prisnivå, samt högre räntor, än vad som gällde före inflations- och räntechocken. Konsekvenser för samhällsekonomin lär alltså bestå en lång tid efter att den höga inflationen lagt sig.

Global ränteuppgång och hög inflation inte över

De globala flaskhalsproblemen har gradvis minskat i år. Förutsättningarna för en fortsatt stark global återhämtning, i kölvattnet av pandemin, kan därmed sägas ha förbättrats. Men istället väntar nu en global inbromsning. Allt mer tyngs global konjunktur av den höga inflationen och den kraftiga ränteuppgången. Orsakerna till den höga inflationen är flera. Tidigare positiva efterfrågestörningar (till exempel den expansiva ekonomiska politiken i USA) liksom efterföljande negativa utbudsstörningar har bidragit. En tydlig utbudschock för Europa är effekterna av kriget i Ukraina, vilket har drivit upp flera råvarupriser inklusive priset på energi i Europa.

Den ekonomiska politiken görs nu mindre expansiv världen över, genom penningpolitiska åtstramningar. Högre räntor tillsammans med hög inflation kommer att begränsa tillväxten framöver. Detta är nödvändigt för att få

inflationen under kontroll. Risken finns dock att räntehöjningarna dämpar den globala ekonomin för mycket. Det bör framhållas att det råder osäkerhet kring den summerade effekten för global ekonomi när centralbankerna samtidigt höjer sina styrräntor så mycket så snabbt. Men även om inflationen bedöms bli lägre framöver är prisnivån och räntor fortfarande varaktigt högre. Att återställa värdet på realt sjunkande inkomster och tillgångsvärden kommer att ta flera år.

Överhettad amerikansk arbetsmarknad en risk för inflationen

I USA har priser och löner ökat snabbt under 2022, vilket har tvingat Federal Reserve (Fed) att hastigt omvärdera synen på ekonomin och penningpolitiken. Sedan mars har styrräntan höjts i allt större steg, men inflationen är ännu problematiskt hög. Gradvis har inflationen för priser som är mer trögrörliga stigit under det senaste året; dessa ligger nu på en inflationstakt på 6,5 procent. Just dessa priser kan ge stort avtryck i inflationsförväntningarna. Och hög förväntad inflation hotar i sin tur trovärdigheten för inflationsmålet. Inflationen för priser som betecknas som flexibla – vilka mer direkt påverkas av ändrade marknadsförutsättningar (efterfrågan och utbud) – tycks nu vara på väg ner. Speciellt energipriserna har bidragit till lägre inflationstakt för flexibla priser i USA.⁴ Sammantaget syns också en viss nedgång för inflationen i USA (sedan en topp i juni månad).

Trots en svag BNP-utveckling i USA i år är den amerikanska arbetsmarknaden ännu mycket stram. Löneökningstakten är också hög (drygt 6 procent i år) medan arbetslösheten är mycket låg (3,7 procent). Vändpunkter brukar komma snabbt i USA, men än syns ingen tydlig försvagning för arbetsmarknaden, vilket skulle kunna bromsa Fed:s räntehöjningar. Det finns dock strukturella effekter som gjorde att arbetsmarknaden var stram även före pandemin, men inte lika stram som nu.⁵ Redan 2016 inleddes en trend där relativlönerna ökar för de som byter jobb, de med lägst löner och de med lägre färdigheter. Detta har sedan accentuerats i och med pandemin. Den expansiva ekonomiska politiken har vidare höjt efterfrågan på arbetskraft. Samtidigt har arbetskraftsdeltagandet för äldre gått ner medan migrationen till USA har minskat; två faktorer som håller tillbaka arbetskraftsutbudet.

Ännu är arbetsmarknaden i USA het men antalet lediga jobb har minskat, sedan en historisk toppnotering i mars. Detta är ett tecken på att efterfrågan på arbetskraften nu börjar försvagas. Den stora frågan är dock hur mycket arbetslösheten måste stiga för att inflationen ska vända ned. En risk i prognosen är dock om kampen med att få ner inflationen blir mer segdragen än vad vi nu bedömer. Vi räknar dock med en signifikant inflationsnedgång 2023, liksom att Fed kommer att fortsätta höja styrräntan en bit in på 2023, men senare under året sänka räntan. Sannolikt innebär utfallet av mellanårsvalet (med republikansk majoritet i representanthuset) att en stramare finanspolitik väntar framöver. Högre marknadsräntor kommer då att bita hårdare på amerikansk konjunktur med förändrad sammansättning i efterfrågan och ökat omvandlingstryck som följd. Främst drabbar försvagningen räntekänsliga sektorer och investeringar. Nästa år ökar BNP svagt i USA. Någon snar återhämtning är heller inte att vänta, trots att den amerikanska ekonomin historiskt har visat sig vara mycket dynamisk, med högre tillväxt än i många andra länder.

Europeisk ekonomi drabbas hårt av kriget i Ukraina

Kriget i Ukraina har gått sämre för Ryssland än vad som förväntades inledningsvis. Detta förklaras delvis av västländernas stöd till Ukraina, inte minst

4. Se <https://www.atlantafed.org/research/inflationproject/stickyprice>

5. Se <https://www.atlantafed.org/blogs/macroblog/2022/10/21/viewing-the-wage-growth-tracker-through-the-lense-of-wage-levels>

i form av de olika precisionsvapen som medfört en högre militär förmåga. Vissa bedömare menar att Ukraina nu fått ett visst övertag⁶ och kan fortsätta avancera framöver.⁷ Ryssland har svarat med att slå mot Ukrainas energiproduktion, vilket kan framtvinga ökade flyktingströmmar under vintern.

Krigets ekonomiska konsekvenser för Ukrainas del är extrema. Men även Europa påverkas: direkt via råvarupriser och bristsituationer för främst naturgas. Men vissa råvarupriser i Europa, såsom priser för vissa insatsvaror till industrin och till livsmedelsindustrin, har nu fallit tillbaka till nivåer som rådde innan kriget. De råvarupriser (olja och gas) som framförallt påverkar energipriserna har även sjunkit något, men är fortsatt höga i Europa. Att energipriserna slår direkt mot hushållens och företagens köpkraft gör att EU och flera regeringar (såsom den svenska) nu inför olika kompensationsåtgärder. Förutom högre energipriser innebär leveransproblem av naturgas att varuproduktionen är hotad, speciellt i Tyskland. Högre importpriser (via högre energipriser) och mindre lönsam export genom en svag växelkurs försämrar nu eurozonens bytesförhållande mot omvärlden. Detta sänker realinkomsterna i Europa och effekten är större än i USA och Storbritannien. Därtill tyngs eurozonen av den bromsande globala efterfrågan och de högre marknadsräntorna. Olika konfidensindikatorer har fallit drastiskt, varför europeisk BNP bedöms minska under kommande vinter. Under 2023 faller BNP, främst i Tyskland. I huvudsak är det minskande investeringar för hushåll, företag och i bostäder som gör att inbromsningen blir så kraftig 2023.

Kraftig inbromsning av global tillväxt 2023

Den globala ekonomin bromsade in redan under andra kvartalet i år, främst beroende på utvecklingen i Kina, där samhället – med nolltoleranspolitik mot covid-19 och återkommande utbrott – upprepade gånger har stängts ned. Under andra halvåret 2022 har högre priser och räntor börjat bita, vilket nu försvagar hushållens konsumtionsefterfrågan världen över. Fallande investeringar kommer sedan att tynga den globala utvecklingen 2023. Varken USA eller Europa kommer nästa år att agera draglok för världsekonomin: BNP-tillväxten beräknas bli svag i Europa och USA. Global tillväxt kommer framförallt att drivas av asiatiska ekonomier trots att tillväxten i Kina bedöms dämpas nästa år, men mindre än i de flesta OECD-länder. Tillväxtförutsättningarna för den kinesiska ekonomin är inte urstarka. Möjligen kommer covid-19, samt nedstängningar, att hämma Kinas ekonomi även 2023 även om vissa tecken på lättnader i restriktionerna kan skönjas. Sannolikt finns också betydande risker i fastighetssektorn som följd av att skuldsättningen har stigit kraftigt, inte minst i företagssektorn. Och även i Kina stiger finansieringskostnaderna och kreditgivningen stramas åt. Ett problem vad gäller exponeringsgraden av risker mellan olika sektorer är att den inte är transparent.

Tabell 1 • BNP-tillväxt i omvärlden
Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Eurozonen	5,2	3,1	0,3	1,2	1,8	2,4
USA	5,7	1,8	0,5	1,5	2,5	2,5
Kina	8,6	2,9	4,3	4,2	5,0	5,3
Världen	6,1	3,0	2,1	2,9	3,1	3,3
KIX-vägd*	5,2	2,9	1,0	1,9	2,1	2,5

*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.

6. Ett betydande ryskt bakslag nyligen är Ukrainas återtagande av Cherson.

7. Enligt intervju med general Hodges, tidigare chef för de amerikanska markstridsgrupperna i Europa. Se <https://odessa-journal.com/ben-hodges-ukraine-has-reached-an-irreversible-momentum/>

KIX-vägd BNP-tillväxt bromsar in rejält och blir 1,9 procentenheter lägre 2023 än 2022. Dessutom blir tillväxten ganska svag även 2024. Detta sätter tydliga avtryck i efterfrågan på svensk export kommande år.

Svensk BNP bromsar in i år och faller nästa år

BNP-tillväxten i Sverige har blivit allt svagare under loppet av innevarande år. Men en stark BNP-uppgång 2021 gör att tillväxten för helåret 2022 ändå blir tämligen hög (2,8 procent). Både näringslivets produktion och investeringar har ökat relativt starkt också under 2022. Men högre finansieringskostnader samt lägre orderingång dämpar tillväxten framöver. Under 2023 minskar investeringarna, inte minst bostadsinvesteringarna som redan börjat falla. Det negativa bidraget från investeringarna, både fasta bruttoinvesteringar och lagerinvesteringar, är huvudförklaringen till att BNP nästa år minskar med 0,6 procent.

Hushållen anpassar sig till lägre realinkomster

Hushållens konsumtion började dämpas redan under sommaren, speciellt syns detta för försäljningen av sällanköpsvaror. Hög inflation och stigande räntor har snabbt urholkat hushållens köpkraft. Fallande bostadspriser och börskurser devalverar samtidigt hushållens tillgångar. Därtill kommer många hushåll att få svårare att finansiera bostadsköp. Följaktligen kommer konsumenter att tvingas minska sitt sparande eller sänka sina utgifter. Konsumtionsutgifterna kommer att öka i hög takt nominellt sett, men i volymtermer räknar vi med ett svagt 2023: realt minskar de något (tabell 2).

Effekterna av ränteuppgången förstärks genom kreditkanalen

När värdet faller för reala och finansiella tillgångar begränsas lånemöjligheterna. Detta då dessa tillgångar används av hushåll och företag som säkerhet när de lånar från banksektorn. Bankerna tenderar också att strama åt sina villkor för utlåningen ytterligare. Därmed förstärker kreditkanalen den åtstramning som sker i form av de högre räntorna: det blir svårare att låna pengar framöver, såväl för företag som för hushåll. Dessa förutsättningar pekar tydligt mot svagare konsumtion och investeringar. Effekterna lär bli betydande såväl i Sverige som i övriga världen.

Bostadsinvesteringarna beräknas minska både 2023 och 2024, med anledning av svagare efterfrågan och höga byggkostnader. Högre priser/kostnader antas även dämpa den offentliga investeringsvolymen 2023. Den svenska exporten påverkas nästa år negativt av sämre efterfrågetillväxt i omvärlden, särskilt i Europa. Att svensk export till stor del utgörs av investeringsvaror väntas även leda till ett tapp i marknadsandelar nästa år. Den globala investeringskonjunkturen försvagas då genom minskad efterfrågan, höga producentpriser och högre finansieringskostnader. Eftersom näringslivet i år byggt upp väl stora lager väntas lagerneddragningar att ge relativt stort negativt bidrag till BNP-utvecklingen 2023.

Tabell 2 • Hushållens disponibla inkomster, konsumtion och sparkvot
Procentuell förändring respektive procent av disponibel inkomst

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Real disponibel inkomst	3,1	-0,9	-1,9	3,4	2,8	2,7
Hushållens konsumtionsvolym	6,0	2,9	-0,2	1,7	2,9	2,8
Sparkvot *, % av disp. inkomst	7,2	3,6	2,0	3,5	3,6	3,4

*Sparkvoten exklusive sparande i tjänste- och premiepensioner.

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

Hushållens reala disponibla inkomster minskar under 2022-2023, och konsumtionen minskar 2023. Att konsumtionen minskar är ovanligt och har inte hänt under de senaste två decennierna, med undantag för 2020, då restriktioner kraftigt begränsade hushållens möjligheter att konsumera. Framförallt kommer hushållens anpassning att ske genom ett lägre sparande. Sparkvoten sjunker ytterligare 2023.

Åtgärder och uppräknings i budgetpropositionen för 2023

Vi bedömer att förslagen i budgetpropositionen, samt elprisstödet, ger tämligen små kortsiktigt positiva realekonomiska effekter.

Det finns även andra regelstyrda uppräknings som påverkar hushållens konsumtion positivt. Till följd av det högre prisbasbeloppet och förändrade regler räknas garantipensionerna upp. Det höjda prisbasbeloppet får även effekten att grund-

avdrag, jobbskatteavdrag samt gränsen för statlig inkomstskatt som skrivs upp relativt kraftigt 2023, vilket ökar hushållens konsumtionsutrymme. I tidigare prognos har vi beaktat hur prisbasbeloppet höjer grundavdraget. Övriga skiktgränshöjningar kommer att påverka efterfrågan positivt på kort sikt samt arbetskraftutbudet positivt på lite längre sikt.

Minskad kommunal konsumtion också nästa år

Den kommunala konsumtionen minskar nästa år, i likhet med i år. Nedgången i år bottenar delvis i att åtaganden (för regionerna) kopplade till pandemin upphör. Minskad konsumtionsvolym nästa år följer av de stigande priserna samt det allt stramare budgetläget. Direkta och indirekta effekter av den höga inflationen leder till en urholkning av skatteintäkterna, som alltså förhindrar finansiera en allt mindre verksamhetsvolym. Därtill har i synnerhet regionerna svaga resultatnivåer, vilket begränsar handlingsutrymmet 2023. Från 2024 antas konsumtionen i kommunal sektor öka i takt med demografin (se faktarutan »Beräkningsmetodik och antaganden för offentlig sektor«, samt kapitel 3 och 4) plus ökade försvarsutgifter.

Tabell 3 • Försörjningsbalans, BNP och bytesbalans
Procentuell förändring om inte annat anges

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
BNP	5,1	2,8	-0,8	1,4	2,2	2,8
Import	9,6	7,7	1,4	2,5	3,9	3,9
Hushållens konsumtion	6,0	2,9	-0,2	1,7	2,9	2,8
Offentlig konsumtion	2,8	-0,2	0,4	1,5	1,3	1,2
Staten	3,6	0,6	3,8	3,9	2,5	2,5
Kommuner och regioner	2,5	-0,5	-0,8	0,6	0,8	0,7
Fasta bruttoinvesteringar	6,4	6,0	-1,5	0,5	2,5	1,4
Lagerbidrag*	0,3	1,1	-0,8	0,0	0,0	0,0
Export	7,9	4,8	2,2	2,6	3,5	5,6
Nettoexport*	4,3	2,5	2,8	2,8	2,5	3,1
Slutlig inhemsk efterfrågan*	5,2	3,8	-1,2	1,3	2,3	2,0
BNP, kalenderkorrigerad	4,9	2,8	-0,6	1,4	2,4	2,6
BNP per capita (kal.korr. BNP)	4,3	2,2	-1,2	0,9	1,9	2,1
Bytesbalans**	6,4	3,6	3,7	3,9	3,3	3,6

*Bidrag till BNP-tillväxten.

**Andel av BNP i löpande priser, procent.

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

Det dröjer flera år innan resursutnyttjandet åter stiger

Inbromsningen av svensk BNP-tillväxt medför att resursutnyttjandet faller. Men trots att BNP-tillväxten redan har saktat in har utvecklingen på arbetsmarknaden hittills i år varit stark. Med fördröjning kommer dock arbetade timmar att försvagas under 2023. Vi ser främst att de som redan jobbar kommer att jobba färre timmar, dels mindre övertid och dels färre ordinarie timmar för de som saknar tillsvidareanställning. Detta bidrar till en minskning av en redan låg medelarbetstid på makronivå (antalet arbetade timmar delad

När hushåll och företag har anpassat sig till de högre priserna och räntorna stärks förutsättningarna för en konjunkturuppgång. Den efterfrågeökning vi förutser 2024 håller dock bara jämna steg med potentiell BNP. Först 2025-2026 kommer den faktiska BNP-tillväxten att vara högre än den potentiella, varvid resursutnyttjandet stiger.

med antalet sysselsatta); den låga nivå som nåtts efter pandemin har ännu inte återställts.

Då det råder brist på viss typ av arbetskraft vill många företag sannolikt ändå behålla personal trots att konjunkturen mattas. Detta eftersom de planerar långsiktigt och hyser förhoppningar om att efterfrågan åter ska stärkas. Det kan således finnas omständigheter som fördröjer en nedgång för sysselsättningen. Vissa branscher och företag kommer dock att minska personalstyrkan tämligen snabbt. Sammantaget väntar några år av låg timtillväxt.

Sammantaget beräknas en svag BNP-produktivitet under 2022–2024; den till och med minskar 2023. Då sammansättningen av BNP förändras av en högre ränta framöver kommer detta även att påverka efterfrågan på arbetskraft. Generellt skapar de höga priserna och bristen på arbetskraft ett omvandlingstryck som kan driva på utvecklingen extra mycket därefter. En starkare produktivitetstillväxt antas 2025 och 2026.

Medelfristig arbetsmarknadskonjunktur i balans

Den samhällsekonomiska kalkylen baseras på att ekonomin strävar mot, och når, en konjunktur i balans någonstans under kalkylåren (2024–2026). BNP-tillväxten bestäms då av utbudsfaktorer; en trendmässig produktivitetsökning samt av den potential för arbetade timmar som ges av demografien. 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

arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och medelarbetstid. Andelen arbetslösa förutsätts närma sig jämviktsarbetslösheten, 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 lönebildningen, skatte- och transfereringssystemen samt humankapitalfaktorer.

Konjunkturrell försvagning av strukturellt stark arbetsmarknad

Hur sysselsättningen kommer att utvecklas när Sverige går in i lågkonjunktur 2023 är ovisst. Bestämningfaktorer bakom konjunktursvängningar är aldrig desamma varför varje lågkonjunktur blir unik när det gäller hur de drabbar olika delar av ekonomin.

Utfall och samtida indikatorer för den svenska arbetsmarknaden visar på ett sammantaget starkt utgångsläge vid ingången av årets sista kvartal. Framåtblickande indikatorer för näringslivet gällande anställningsplaner har dock fallit, de för handel samt bygg- och anläggning är nu dessutom svagare än normalt. Denna försvagning bedöms fortgå, och så småningom bekräftas av hårda data (från exempelvis AKU). Givet kostnaderna förknippade med att ändra arbetsstyrkan kan dock svenska företag en tid välja att behålla personal, trots minskande efterfrågan/produktion. Men sammantaget visar vår prognos en vikande andel sysselsatta totalt sett. Utvecklingen 2023 drivs av en klar dämpning av sysselsättningen i näringslivet. Arbetslösheten beräknas 2023 stiga markant och 2024 antas andelen arbetslösa vara drygt 1 procentenhet högre än årsgenomsnittet i år (7,5 procent).

Nästa år väntas alltså antalet sysselsatta minska något. Vidare dröjer det innan sysselsättningstillväxten åter antas bli stark. Nämnvärt är att svackan för sysselsättningen framöver beräknas ligga på en långt högre nivå än i tidi-

gare lågkonjunkturer. Sysselsättningsgraden antas under 2023–2024 nå en botten på dryga 68 procent (kvartal 4 2023), att jämföra med knappa 64 procent efter finanskrisen 2008 och dryga 66 procent efter pandemins utbrott 2020. Lägsta punkten 2023 visar en sysselsättningsgrad som till och med är högre än under 2018–2019, då arbetsmarknaden präglades av högkonjunktur. Avmattningen kan i det avseendet tyckas jämförelsevis mild.⁸

Tabell 4 • Nyckeltal för arbetsmarknaden

Procentuell förändring om inget annat anges

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Befolkningen 15–74 år [a]*	0,0	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5
Arbetskraften [b]*	1,3	1,3	0,8	0,5	0,5	0,5
Arbetskraftsdeltagande [b/a], %*	73,8	74,6	74,8	74,8	74,8	74,8
Antal sysselsatta [c]*	0,9	2,8	-0,1	0,2	1,1	0,9
Sysselsättningsgrad [c/a], %*	67,3	69,0	68,5	68,4	68,8	69,1
Arbetslöshet [(b-c)/b], %*	8,8	7,5	8,3	8,6	8,0	7,6
Arbetade timmar, kal.korr.***	2,3	2,3	0,5	1,0	1,6	0,9
Lönesumma***	5,8	6,1	3,6	3,9	4,7	4,0
Timlön, KL**	2,7	2,7	3,4	3,2	3,3	3,3
Timlön, NR***	2,6	3,2	3,4	3,2	3,3	3,3
BNP-produktivitet***	2,6	0,5	-1,1	0,4	0,8	1,7
Enhetsarbetskostn., hela ekonomin***	1,7	2,3	5,5	2,8	2,5	1,6

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

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

Både arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad beräknas ligga på historiskt höga nivåer kommande år, även under åren med sämst konjunktur (2023 och 2024). Det höga arbetskraftsdeltagandet begränsar den nedgång för andelen arbetslösa som följer av stigande sysselsättning.

När arbetslösheten stiger är det lätt att glömma bort att den svenska arbetsmarknaden i vissa avseenden är strukturellt stark. Det finns visserligen stora utmaningar, bland annat matchning och rörlighet, personalförsörjning, utrikesföddas sysselsättningsgrad och långtidsarbetslöshet. Att andelen arbetslösa i Sverige ligger högt bland europeiska länder⁹ är därtill något som skymmer den underliggande svenska styrkan. Sysselsättningsgraden i Sverige ligger långt högre än de flesta jämförbara europeiska ekonomier. Sysselsättning och inkomster är de viktigaste faktorerna för ekonomins produktionsförmåga, individens självförsörjning, välfärdens finansiering och de offentliga finanserna. Med en sysselsättningsgrad på samma nivå som i eurozonen (cirka 10 procentenheter lägre än den svenska) skulle antalet sysselsatta personer i Sverige i år varit 14 procent lägre, vilket motsvarar 725 000 färre sysselsatta.¹⁰

Trots de långsiktiga utmaningarna med kompetensförsörjning och brist på arbetskraft (vilket belyses i kapitel 2 »Arbetskraften räcker inte till») ska den svenska demografin heller inte ses som enbart ogynnsam. En större befolkning lyfter ekonomins produktionsförmåga om den växande befolkningen också innebär högre sysselsättning.

Sammanfattningsvis: den lägre sysselsättningsgraden kommande år är knappast särdeles låg; den är tvärtom hög såväl i ett europeiskt som ett svenskt historiskt perspektiv. Den potentiella sysselsättningen fortsätter samtidigt att stiga, tack vare en växande befolkning. Frågan är sedan om det senaste decenniets trend mot högre arbetskraftsdeltagande och högre sysselsättningsgrad kan fortgå. Beräkningarna i denna rapport utgår från anta-

8. Jämfört med flera andra bedömningar tycks dock SKR:s prognos vara mer pessimistisk vad gäller arbetsmarknaden. KI:s Prognosjämförelse (på www.konj.se) visar att andra bedömare nyligen räknar med högre sysselsättning och lägre arbetslöshet kommande år.

9. Genomsnittet för månaderna januari–september är (enligt Eurostat och ILO-definition) 7,5 procent i Sverige och 6,7 procent i eurozonen (19 länder). Även SCB:s AKU-statistik visar en genomsnittlig andel arbetslösa på 7,5 procent i Sverige under innevarande års första nio månader.

10. Månaderna januari till september 2022; egna beräkningar; data från Eurostat/Macrobond. Skillnaden bottnar i högsta grad i strukturella faktorer (inte minst att kvinnors arbetskraftsdeltagande i Sverige är långt högre än i många andra länder).

gandet att såväl arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad planar ut på höga nivåer. Bedömningen är att det finns faktorer som sammantaget sätter en övre gräns som inte kan höjas utan förändringar av drivkrafter för att arbeta: strukturella faktorer som ges av lönebildningen, skatte- och transfereringssystemen, liksom av utbildningsväsendets kvalitet.

Den högsta inflationen på 30 år

Stora lyft i globala råvaru- och energipriser tände inflationsbrasan 2021. Branta prisuppgångar följde sedan i konsumentprisledet 2022, för flertalet varugrupper. Den långa eran av oerhört återhållsamma prisjusteringar var därmed över. De två senaste utfallen (för september och oktober) visar en KPIF-inflation¹¹ på i genomsnitt 9,5 procent, och en KPI-inflation på närmare 11 procent – de högsta inflationsutfallen på över 30 år. Särskilt livsmedels- och energipriser bidrar till en hög KPIF-inflation under det andra halvåret i år, men årets inflationsuppgång inbegriper merparten av undergrupper för varor och tjänster.

Efter stora uppgångar redan 2021 och under första halvåret 2022 ligger energipriserna (drivmedel och elektricitet) högt. SKR:s prognos utgår från svagt sjunkande bensinpriser 2023–2024. Elpriserna beräknas utvecklas med en säsongsmässig prisökning under vintern, följt av nedgång under andra halvan av 2023. Osäkerheten förknippad med den europeiska energiförsörjningen, liksom kriget i Ukraina, ska dock inte förringas. Men med tiden beräknas alltså energipriserna snarast sjunka; deras bidrag till inflationen blir då negativt. Detta innebär dock inte att de återgår till *prisnivåerna* som gällde före episoden av hög inflation. Detsamma gäller för priser generellt, liksom för KPI och KPIF: att inflationen faller tillbaka till en lägre takt innebär *inte* att pris- eller indexnivåerna sjunker till forna nivåer. En bestående sänkning av (det reala) värdet av både inkomster och tillgångar är alltså att räkna med. Den högre prisnivån ligger kvar (liksom även att förskjutningar i relativpriser kan bestå).

En avmattning i konsumentprisinflationen kan nu börja urskiljas i såväl den svenska som den globala ekonomin. Trots osäkerheter, inte minst i omvärlden, ligger sannolikt de stora prisuppgångarna bakom oss. Det dröjer dock innan inflationen vänder ned – i och med att inflationen i sig är tillbakablickande; en jämförelse över de senaste 12 månaderna. De onormalt stora uppgångarna för svenskt KPI i mars 2022 kommer metodmässigt att trilla ur 12-månadersjämförelsen (inflationen) i mars 2023. Av samma tekniska skäl kan vi förmoda fortsatt lägre inflationsutfall under loppet av 2023.¹² På vissa områden kan priser komma att sjunka som en följd av det sämre konjunkturläget, men sådana effekter är svåra att förutse i nuläget. Men överlag talar den kommande konjunkturförsvagningen mot ytterligare stora prisuppgångar framöver (såsom under 2022).

En av de mest avgörande prisförändringarna är de högre räntorna. I likhet med konsumentpriserna generellt ska man inte vänta sig att räntorna sjunker tillbaka till de låga nivåer som gällde före inflations- och ränteuppgången 2021–2022. Visserligen antas flera centralbanker börja sänka sina styrräntor under 2023, efter rekordsnabba räntehöjningar de föregående 12 månaderna: recessionstendenser väntas då synas på flera håll runt om i världen. När slaget mot inflationen anses vunnet antas styrräntorna alltså börja sänkas igen. Räntor för hushåll och företag beräknas efter denna räntenedgång kunna vara långt högre än före ränteuppgången 2022. SKR:s prognos är att styr- och marknadsräntor under perioden 2022–2026 i genomsnitt kommer att

11. Indexet KPIF är Riksbankens målvariabel. KPIF är »KPI med fast räntesats« och beskriver prisförändringar exklusive variationen i den genomsnittliga räntesatsen för hushållens bostadslån.

12. Ovanligt stora månadsuppgångar för KPI syntes i juni, augusti och september 2022.

Tabell 5 • Priser, räntor och växelkurser

Procentuell förändring och årsmedelvärde, om inget annat anges

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
KPIF	2,4	7,6	5,6	1,3	1,6	2,0
KPI	2,2	8,2	7,9	1,1	1,5	1,9
Prisbasbelopp, tkr	47,6	48,3	52,5	57,0	57,4	58,2
10-årsränta, %	0,3	1,7	2,9	2,1	1,9	2,1
5-årsränta, %	0,0	1,7	2,8	1,8	1,6	1,7
Statsskuldsväxel 3 mån.*, %	-0,2	0,8	2,6	1,3	1,3	1,4
Styrränta*, %	0,00	2,50	1,75	1,25	1,25	1,50
EUR/SEK	10,1	10,6	10,6	10,2	9,9	9,8
USD/SEK	8,6	10,1	10,8	10,3	9,8	9,6
KIX-index**	114,3	121,0	122,2	117,0	113,2	112,8

*Värde vid årets slut. **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.

Rekordhög inflation och snabbt stigande räntor 2022 följs av hög inflation också 2023. Såväl styr- som marknadsräntor beräknas dock sjunka under loppet av 2023. Vi bedömer att det kommer att ta flera år innan företag och hushåll, kommuner och regioner med flera anpassat sig till högre pris- och räntenivåer.

vara 1–2 procentenheter högre än den föregående femårsperioden. Men precis som med övriga prisförändringar dröjer det innan högre räntor fullt ut blir kännbara för ekonomins aktörer.

Starka institutioner omger den svenska lönebildningen

Huruvida en hotande pris- och lönespiral får fäste i Sverige kommer i hög grad att påverkas av om en alltför hög eller för låg löneökningstakt etableras i kölvattnet av den höga konsumentprisinflationen. Reallönerna minskar nu, men vinsterna ökar för näringslivet som helhet. I nuläget finns krav från arbetstagarsidan om större löneökningar än på länge.¹³ Läget på arbetsmarknaden är oroligt i vissa europeiska länder. I Storbritannien, Belgien och Frankrike har strejker genomförts.

Kostnaden för en lönebildning som startar en pris- och lönespiral är hög. Det pris som måste betalas för att få ner inflationen är högre arbetslöshet och detta går via åtstramande penningpolitik. SKR gör bedömningen att reallönerna fortsätter att falla 2023 på grund av den höga inflationen. De institutioner som skapades kring lönebildningen i Sverige på 1990-talet har resulterat i stabilt måttliga nominella löneökningar och en stark reallöneutveckling för svenska löntagare. Arbetsmarknadens parter förväntas inse att fördelarna med att få inflationen under kontroll trumfar det övergående bakslag som den höga inflationen innebär. SKR:s bedömning är att reallönerna kommer öka från och med 2024 igen, som årsgenomsnitt, när inflationen fallit tillbaka.

Avtalsrörelsen 2023 omfattar cirka 2,2 miljoner arbetstagare i privat och statlig sektor. Förhandlingarna kan komma att präglas av kompensationskrav från arbetstagarorganisationerna samtidigt som avtalen ska förhandlas i ett läge av konjunkturedgång. För höga kompensationskrav kan leda till en pris- och lönespiral. Det kan dock även för låga avtalade löneökningar leda till, om effekten istället blir en alltför stor löneglidning i den lokala lönebildningen – som det till exempel blev på 1970-talet i Sverige.

De centrala avtalen för kommun- och regionsektorn löper till och med våren 2024, men påverkas ändå av nästa års avtalsrörelse. Detta i och med att parterna inom industrin i sina avtal sätter en norm («märket») för löneök-

13. Facken inom industrin (GS, Livsmedelsarbetarförbundet, IF Metall, Unionen och Sveriges Ingenjörer) presenterade 31 oktober sina avtalskrav som bland annat innehåller ett ettårigt avtal med löneökningar på 4,4 procent samt en satsning på lägsta lönen på 1 600 kronor. I Tyskland är IG Metall klara med ett av sina stora branschavtal. Det ger en höjning av lönen om 5,2 procent i juni 2023 samt en höjning om 3,3 procent i maj 2024 och avtalet löper till 30 september 2024. Avtalet innehåller även en inflationsutjämningspremie som staten kompenserar med motsvarande sänkning av arbetsgivaravgifterna.

ningsnivån på svensk arbetsmarknad. Syftet är att skydda industrins internationella konkurrenskraft som har stor betydelse för svensk ekonomi. Normen kommer för 2023 tillföras av SKR/Sobona, Kommunal och Läkarförbundet i parternas centrala löneavtal. Sektorns centrala löneavtal utan angivna nivåer påverkas också. Detta då normen ofta har betydelse för de lokala ställningstaganden som görs om löneökningsnivå.

Utfallen av avtalsrörelsen, liksom den slutliga löneutvecklingen, är omgärdad av betydande osäkerhet. Att undvika hamna i en löne- och prisspiral är viktigt och blir en utmaning för parterna och den svenska lönebildningsmodellen.

Starka offentliga finanser trots lågkonjunkturen

Det finansiella sparandet för offentlig sektor stärktes 2021 till följd av den ekonomiska återhämtningen efter pandemin, framförallt genom höga skatteintäkter. Detta har fortsatt under 2022. Flertalet tillfälliga utgifter kopplade till pandemin faller dessutom bort och bidrar därmed till ett stort överskott i år (tabell 6). Nästa år blir det finansiella sparandet något svagare, till följd av lågkonjunkturen, men finanserna är ändå betydligt starkare än normalt under en svag konjunktur. Skattekvoten, skatter och avgifter som andel av BNP, är oförändrad och påverkas i stort sett inte alls av konjunkturförloppet. Det beror dels på den starka arbetsmarknaden och att skatter betalas i nominella termer och därför ökar i takt med ökade prisnivåer i ekonomin. Samtidigt ökar utgifterna i löpande priser av den höga inflationstakten. Både transfereringar och offentlig konsumtion ökar, trots att konsumtionen faktiskt minskar i volym. Det är främst den statliga konsumtionen som ökar, både i nominella termer och i volym. Kommunsektorn tvingas däremot hålla tillbaka trots ökade behov till följd av budgetrestriktioner i form av balanskravet.

Tabell 6 • Den offentliga sektorns finanser
Procent av BNP

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Inkomster	48,4	47,3	48,3	47,8	47,6	47,4
varav skatter och avgifter	42,6	40,9	41,0	41,3	41,5	41,4
Utgifter	48,5	46,3	47,5	47,5	47,2	47,1
Konsumtion	25,9	25,1	25,5	26,1	26,2	26,2
Investeringar	4,6	4,5	4,3	4,3	4,3	4,2
Transfereringar	17,6	16,1	17,1	16,5	15,9	15,8
varav hushållstransfereringar	13,3	12,5	13,2	13,1	12,8	12,7
Kapitalutgifter	0,4	0,7	0,6	0,7	0,8	0,9
Primärt finansiellt sparande*	0,3	1,5	1,4	0,9	1,1	1,0
Finansiellt sparande	-0,1	1,1	0,8	0,3	0,4	0,3
Staten	-0,8	0,1	0,1	-0,3	-0,2	-0,2
Ålderspensionssystemet	0,1	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4
Kommunsektorn	0,6	0,5	0,5	0,3	0,1	0,1
Maastrichtskuld	36,3	30,0	27,5	27,5	27,3	26,9

*Finansiellt sparande exklusive ränteutgifter.

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

För kommunsektorn innebär lågkonjunkturen dämpade skatteinkomster och högre utgifter i löpande priser till följd av den höga inflationen och stigande ränteläget. Det leder bland annat till att kommunsektorn tvingas hålla tillbaka konsumtion och investeringar till följd av den budgetrestriktion som

Det finansiella sparandet i offentlig sektor är högt både i år och nästa år innan den svagare konjunkturen dämpar överskottet. Nästa år hålls det finansiella sparandet upp, dels av goda skatteinkomster i nominella termer, dels av en stram finanspolitik. Samtidigt hålls konsumtionen och investeringar ned i kommunsektorn trots behov till följd av budgetrestriktioner. Trots ett överskott i kommunsektorns finansiella sparande på 0,5 procent förväntas sektorn redovisa ett negativt resultat (se kapitel 3 »Kommunernas ekonomi« och 4 »Regionernas ekonomi«).

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 offentlig sektor. 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 med mera. 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 Nationalräkenskapernas sektorräkenskaper.

årliga positiva balanskravsresultat innebär. Detta begränsar således kommunsektorns möjligheter att utgöra en motverkande kraft i en konjunkturdgång. Det är faktiskt konstigt att det budgetramverk som kommuner och regioner har att förhålla sig till inte har det fleråriga periodfokus som gäller för offentlig sektor i det finanspolitiska ramverket. Med dagens balanskravsutformning finns därmed ännu risken att en viss kommunal konjunkturstabilerings utblir, i värsta fall att den »regionala/kommunala« finanspolitik- en blir procyklisk.¹⁴

Även högre ränteutgifter bidrar till att driva upp utgifterna. Räntenettot, ränteinkomsterna minus ränteutgifterna, är dock ännu positivt för offentlig sektor kommande år även om det successivt minskar och tar ut varandra 2026. Ränteutgifterna har de senaste åren varit låga till följd av det låga ränteläget. Låga ränteutgifter har även syns för kommunsektorn – trots ökad skuldsättning. Sammantaget har det primära sparandet för offentlig sektor (finansiellt sparande exklusive ränteutgifter), de senaste åren i princip varit på samma nivå som det finansiella sparandet. Framöver divergerar finansiellt och primärt sparande i takt med att ränteutgifterna drivs upp av det stigande ränteläget. Då blir det primära sparandet högre än det finansiella sparandet, 0,7 procentenheter 2026 (tabell 6).

Trots lägre finansiellt sparandet i offentlig sektor kommande år är det endast en marginell försvagning. Detta bidrar till att **Maastrichtskulden**, det vill säga den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, minskar som andel av BNP under prognosperioden. Redan i år hamnar den på 30 procent av BNP, det vill säga vid den lägre gränsen för målnivån för skuldankaret på 35 procent ± 5 procentenheter i det finanspolitiska ramverket. Den höga inflationen bidrar till att BNP i löpande priser ökar i snabb takt. Detta är en viktig faktor bakom den fallande skuldkvoten under prognosperioden. Sammanfattningsvis försvagas det offentliga sparandet av konjunkturdgången/

Budgetpropositionen för 2023 och elpriskompensationer

Budgetpropositionen för 2023 redovisar nya åtgärder för 40 miljarder kronor för 2023. Cirka en fjärdedel går till rättsväsendet och försvaret*, ungefär hälften till vardera område. Drygt en fjärdedel går till kommunsektorn i form av statsbidrag: hälften som ökade generella statsbidrag och hälften som riktade bidrag. Beaktas tidigare aviserade och beslutade åtgärder är dock nivån för de generella statsbidragen i budgetpropositionen i stort sett oförändrad mellan 2022 och 2023. De riktade statsbidragen minskar samtidigt 2023 då tillfälliga medel kopplade till pandemin upphör. De totala statsbidragen minskar därmed svagt 2023, innebärande en betydande real sänkning och än större i per capita-termer. Andra större åtgärder i budgetpropositionen är att de tillfälligt höjda nivåerna i arbetslöshetsförsäkringen behålls permanent samt att skatten på drivmedel sänks under de tre kommande åren. Därtill minskar utgifterna till internationellt bistånd.

Utöver åtgärder i budgetpropositionen för 2023 tillkommer införandet av ytterligare en tillfällig retroaktiv elpriskompensation. Till skillnad från kompensationerna som betalades ut tidigare i år ligger dessa dock helt utanför statens budget. Svenska Kraftnät har aviserat att 55 miljarder kronor kan betalas ut till elkonsumenter avseende elförbrukning oktober 2021–september 2022. SKR antar i denna prognos att dessa medel betalas ut, och bokförs, i början av 2023 och att kompensation motsvarande 5 miljarder går till kommuner och regioner. Därutöver prognostiserar SKR att det kommer ske ytterligare två liknande utbetalningar på 25 miljarder vardera som kommer att betalas ut dels 2023, dels 2024.

*Att försvarsutgifterna ska öka till 2 procent av BNP är dock oförändrat. Ökade medel till försvaret i närtid är främst en följd av ökade priser och svag svensk krona.

14. Se utredningarna *Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet* (SOU 2011:59) samt *En god kommunal hushållning* (SOU 2021:75).

lågkonjunkturen. Detta rubbar dock inte de starka svenska offentliga finanserna: trots högre räntor beräknas skuldkvoten fortsätta att sjunka.¹⁵

Skatteunderlaget ökar, men urholkas

Löneinkomsterna beräknas öka starkt under helåret 2022, ungefär lika mycket som året innan (med knappa 6 procent). En viss inbromsning av lönesummetillväxten syns dock sedan kvartal två i år (enligt Skatteverkets arbetsgivardeklarationer).

Tabell 7 • Skatteunderlag och sammanvägd prisutveckling för den kommunala sektorns kostnader

Procentuell förändring

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Faktiskt skatteunderlag	5,3	5,2	3,6	4,4	4,3	4,0
Regelförändringar*	-0,3	-0,5	0,2	0,0	0,0	0,0
Underliggande skatteunderlag	5,6	5,7	3,5	4,4	4,3	4,0
Prisutveckling	2,9	4,0	6,3	3,8	-0,5	3,0
Realt skatteunderlag	2,6	1,7	-2,7	0,6	4,8	0,9

*Bidrag till förändring (procentenheter).

Källa: Skatteverket och Sveriges Kommuner och Regioner.

Under prognosperioden ökar det nominella skatteunderlaget i linje med det historiska genomsnittet. Denna ökning urholkas dock ordentligt genom en högre prisnivå framöver. Under prognosperioden försvagas kommunsektorns köpkraft varaktigt jämfört med tidigare trend.

Skatteunderlaget stärks även av de höjda garantipensionerna 2022 (från och med augusti). Under 2023 ökar skatteunderlaget svagare som en följd av lägre ökning av lönesumman, drivet av en inbromsning av antalet arbetade timmar. Under 2023 stiger garantipensionerna, som årsgenomsnitt, då höjningen från augusti 2022 slår igenom fullt ut. Pensionsnivåerna stiger dessutom 2023 och 2024 som följd av snabbt stigande prisbasbelopp, vilket följer av ökningen för KPI 2022 och 2023. Dessa två faktorer lyfter skatteunderlagets nivå under hela prognosperioden. Skatteunderlaget kommer dessutom att öka under perioden till följd av det höjda taket i arbetslöshetsförsäkringen. Åren efter 2023 blir inkomstökningen starkare eftersom konjunkturen då antas stärkas. Tillväxten i antalet arbetade timmar är under prognosperioden som helhet i linje med det historiska genomsnittet för de senaste tio åren. Detta sammantaget gör att även skatteunderlaget växer (nominellt) i linje med det historiska genomsnittet.

Det faktiska skattunderlaget ökar något mer än det underliggande 2023. Det beror främst på att summan av grundavdragen minskar till följd av de nya pensionsåldrar som styr när allmän pension kan tas ut första gången och när garantipension, inkomstpensionstillägg och bostadstillägg kan börja betalas ut. Det motverkas inte fullt ut av att reseavdragen höjdes i samband med att det tidigare förslaget om att omvandla reseavdragen till skattereduktion drogs tillbaka i budgetpropositionen för 2023. Dessa båda förslag kompenseras kommunsektorn för och de påverkar därför inte skatteunderlagets underliggande ökningstakt. En ytterligare faktor som drar ner det faktiska skatteunderlaget 2023 är den sammantagna effekten av prisbasbeloppets och timlönernas utveckling, vilket medför en betydande ökning av grundavdragen.

I reala termer växer skatteunderlaget med 1,0 procent per år 2022–2026, att jämföra med de senaste tio årens genomsnitt på 1,8 procent. Trots den nominella tillväxten urholkas alltså kommunsektorns köpkraft drastiskt. År 2023 faller till och med köpkraften; skatteunderlaget beräknas realt sett bli lägre än föregående år. Den allmänna prisuppgången drabbar på olika sätt de

15. Drygt 3 procentenheter av nedgången i skuldkvoten 2021–2023 förklaras av återbetalningen av lån (hos Riksgälden) som tidigare finansierat Riksbankens valutareserv.

kommunala utgifterna och specifikt genom avtalspensionerna (högre premier för nytt avtal samt omvärdering av pensionsskulden). Att prisuppgången får större effekter via avtalspensionerna än genom insatsförbrukningen beror på de snabbt stigande prisbasbeloppen, vilket påverkar värderingen av sektorns pensionsskuld. Denna skuld beräknas med hjälp av prisbasbeloppet plus diskonteringsränta (RIPS). Kostnaderna ökar avsevärt 2023 och 2024 men minskar 2025. Dock är osäkerheten mycket stor gällande utvecklingen av pensionskostnaderna från 2025 och därefter. Störst betydelse har ökningen av pensionskostnaderna i regionerna eftersom dessa har betydligt större pensionsskuld än kommunerna, till följd av fler högvärlönsade anställda.

Underliggande och real utveckling för skatteunderlaget

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

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

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

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

Arbetskraften räcker inte till

Kompetensförsörjning blir en allt större utmaning när befolkningsstrukturen förändras framöver och personer över 80 år ökar med nära 50 procent samtidigt som personer i arbetsför ålder ökar med knappt 5 procent. Under kommande år kommer sysselsättningsökningen inte att räcka till för att täcka de ökade personalbehoven som finns i offentlig sektor, i näringslivet och i staten. För kommunsektorn är behovet särskilt fokuserat till äldreomsorgen. Det finns också ett matchningsproblem på arbetsmarknaden där den lediga arbetskraftens kompetens inte motsvarar den som de lediga jobben kräver. För att klara kompetensförsörjningen krävs en helhetssyn och kombination av långsiktiga åtgärder där staten, arbetsgivare och fackliga organisationer samarbetar med målet att trygga kompetensförsörjningen i välfärden¹⁶.

Förändrad demografi minskar utbudet på arbetsmarknaden

Sammantaget visar SCB:s senaste befolkningsprognos att den totala befolkningstillväxten halveras de kommande tio åren jämfört med det senaste decenniet. Personer i arbetsför ålder, 20–66 år, ökar enligt prognosen med 253 000 personer mellan 2021 till 2031. Antal sysselsatta beräknas öka med endast 169 000, givet den demografiska utvecklingen samt oförändrat betende på arbetsmarknaden, och fortsatt trend med allt längre arbetsliv bland äldre.

16. Med »Välfärden« avses i följande kapitel kommuner och regioner inklusive privata utförare.

Det är knappt hälften av sysselsättningsökningen de senaste tio åren. Den starka ökningen de senaste tio åren beror framförallt på en snabb ökning av befolkningen och en successivt högre sysselsättningsgrad. En anledning till den låga sysselsättningsökningen de kommande tio åren är en betydligt långsammare befolkningsökning samt att det i den arbetsföra befolkningen främst är de yngre och äldre åldrarna som ökar, där många studerar eller går i pension. Det finns en potential att öka antalet sysselsatta ytterligare, framförallt genom ökad sysselsättning bland äldre, ökat arbetskraftsdeltagande i grupper med lägre deltagande idag och förbättrad integration på arbetsmarknaden. För att möta de ökade behoven som följer av demografin behöver välfärden (inklusive privata utförare) öka med omkring 91 000 anställda fram till 2031, varav omkring 59 000 behövs inom äldreomsorgen – med oförändrad personaltäthet. Det är drygt hälften av det demografiskt ökade utbudet av sysselsatta.

Under samma period beräknas dessutom omkring 319 000 anställda gå i pension. Till följd av den demografiska utvecklingen kombinerat med ersättningsrekrytering av pensionsavgångar måste alltså 410 000 personer rekryteras till välfärden (inklusive privata utförare) fram till 2031. Behovet av fler anställda kan minska genom att öka andelen som arbetar heltid, minska sjukfrånvaron, öka jämställdheten och förlänga arbetslivet. Genom att prioritera arbetsmiljöarbetet, stärka ledarskapet och stödja medarbetarnas utveckling kan välfärden behålla och utveckla medarbetare. Därtill behövs förändrade arbetssätt genom att använda kompetensen rätt, arbeta förebyggande och utnyttja tekniken smart.

Begrepp på arbetsmarknaden enligt AKU

Arbetskraftsundersökningarna (AKU) är den officiella statistiken över utvecklingen på arbetsmarknaden och är internationellt jämförbar. AKU är en urvalsundersökning som bygger på insamlade uppgifter.

Arbetsför ålder Den officiella definitionen av arbetsför ålder är 15–74 år enligt AKU. SKR fokuserar på åldersgruppen 20–66 år, för att komma närmare de faktiska inträdes- och utträdesåldrarna på svensk arbetsmarknad.

Arbetskraften Personer i arbetsför ålder som antingen är sysselsatta eller arbetslösa.

Sysselsatta Personer med sysselsättning som innebär en arbetstid på minst en tim-

me per vecka. Sysselsättning kan innebära anställning inklusive vissa arbetsmarknadspolitiska program eller som egenföretagare eller delaktighet i familjeföretag.

Arbetslösa Personer som söker arbete och skulle kunna påbörja ett nytt arbete inom de närmsta veckorna.

Utanför arbetskraften Personer i arbetsför ålder som inte är sysselsatta eller arbetslösa. Personer utanför arbetskraften delas in i grupperna heltidsstuderande som inte aktivt söker arbete, pensionärer, långvarigt sjuka och övriga.

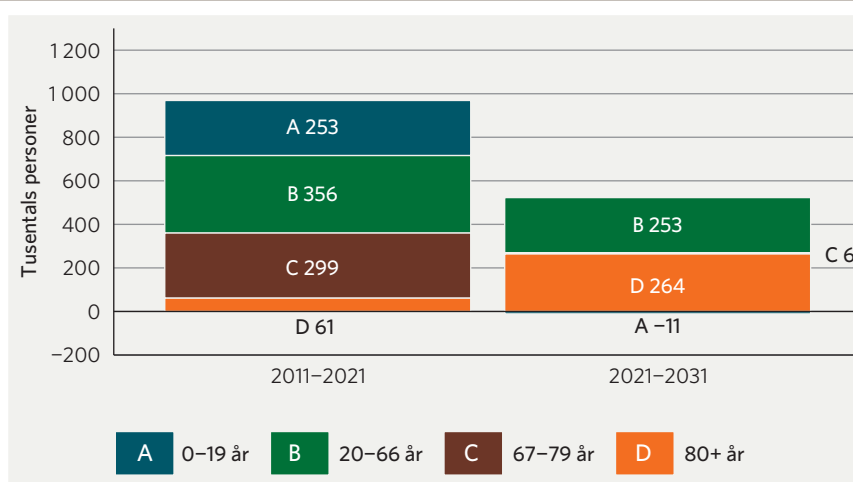
För mer detaljerad beskrivning av AKU se SCB:s webbplats.

Halverad befolkningstillväxt

Befolkningen i Sverige kommer att öka med drygt en halv miljon invånare under de kommande tio åren enligt SCB:s befolkningsprognos. Det är en halvering av befolkningstillväxten jämfört med de senaste tio åren (diagram 6). Dessutom skiljer sig ålderssammansättningen i befolkningsökningen betydligt mellan perioderna. De kommande tio åren ökar antalet personer över 80 år med nästan 50 procent. Av den totala befolkningsökningen står de för över halva ökningen, jämfört med de senaste tio åren då de stod för 6 procent av ökningen. Antalet unga, 0–19 år, minskar marginellt fram till 2031, vilket också är en kontrast till de senaste tio årens utveckling då unga stod för en fjärdedel av ökningen.

Diagram 6 • Befolkningsökning i olika åldersgrupper, 2011–2031

Tusentals personer



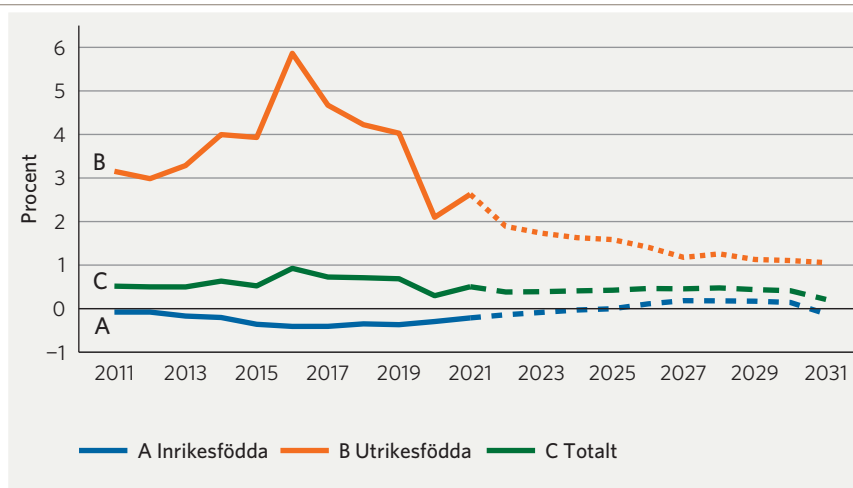
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Hälften av befolkningsökningen kommande tio år består av personer i åldrarna 20–66 år, det vill säga i arbetsför ålder. Det är främst yngre (20–24 år) och äldre inom den befolkningsgruppen som bidrar till ökningen. De senaste tio åren har hela ökningen i denna åldersgrupp bestått av personer i åldrarna 25–60 år, medan unga (20–24 år) och äldre (60–66 år) minskat i antal. Under kommande år är utvecklingen nästan den omvända. Unga står för en tredjedel av ökningen och äldre för ytterligare 45 procent. Endast drygt 20 procent av ökningen i arbetsför ålder kommer från personer i åldrarna 25–60 år, de åldrar där sysselsättningsgraden är som högst.

Åldersstrukturen på arbetskraften påverkar det samlade humankapitalet¹⁷. Om de unga väljer att vara i arbetskraften innebär det en ökad andel med kort arbetslivserfarenhet och begränsat humankapital. De unga kan istället välja att studera och därmed stå utanför arbetskraften under ett antal år. Fler äldre i arbetsför ålder innebär fler med högt humankapital och lång arbetslivserfarenhet, men med en allt högre benägenhet att arbeta deltid eller gå i pension. Med rätt incitament och förutsättningar kan äldre uppmuntras att stanna längre i sysselsättning, vilket skett de senaste tio åren då sysselsättningsgraden bland äldre har ökat¹⁸.

Diagram 7 • Utveckling av personer i arbetsför ålder 20–66 år, 2011–2031

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Hela ökningen av personer i arbetsför ålder de senaste tio åren kommer från utrikesfödda personer. Detta har påverkat fördelningen av humankapitalet bland de arbetsföra personerna. Antalet inrikesfödda i arbetsför ålder har minskat. Andelen inrikesfödda i den arbetsföra åldern har därmed också minskat till cirka 75 procent i nuläget.

Framöver blir utvecklingstakten av personer i arbetsför ålder, 20–66 år, lägre (diagram 7). Det gäller även för utrikesfödda enligt SCB:s befolkningsprognos. Gruppen står fortsatt för nästan hela ökningen av personer i arbetsför ålder kommande tio år, cirka 95 procent. Det kommer därför även fortsatt att krävas stort fokus på integration på svensk arbetsmarknad. För att öka sysselsättningen krävs även att de som flyttar till Sverige har tillräckligt högt

17. Humankapital: människors utbildning, erfarenheter, färdigheter, talanger, kompetenser och hälsa.

18. Konjunkturläget juni 2020: »Effekter av den svenska pensionsreformen 1994 på hushållens sparande« på www.konj.se samt Ekonomisk debatt: »Om förhöjda jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre« på www.ifau.se

Framskrivningsmodell för arbetsmarknaden

Denna analys bygger delvis på beräkningar från Konjunkturinstitutets demografiska framskrivningsmodell för arbetsmarknaden. Modellen bygger på strukturen och data från Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

Modellen svarar på frågan hur arbetsmarknaden i Sverige utvecklas framöver givet den demografiska utvecklingen.*

Framskrivningen görs genom att skriva fram strukturen på arbetsmarknaden från det år då ekonomin senast bedömdes vara i konjunkturrell balans med SCB:s senaste befolkningsprognos. Med struktur avses att till exempel arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad för olika grupper uppdelade på ursprung, ålder, kön och utbildning hålls konstanta i framskrivningen. I denna analys bedöms 2019 vara det år då

ekonomin senast var i konjunkturrell balans. Skulle modellen använda senaste utfallsåret, det vill säga 2021, skulle framskrivningen på lång sikt permanent präglas av en arbetsmarknad starkt präglad av pandemin vilket inte är ett rimligt antagande.

Framskrivningsmodellen inkluderar även ett antagande om föryngringstrend i linje med trenden de senaste 20 åren, där äldre lämnar arbetsmarknaden allt senare. Modellen antar då att personer över 60 år gradvis är kvar allt längre på arbetsmarknaden.

*Modellens resultat ska inte ses som en prognos över arbetsmarknadens utveckling kommande tio år, utan snarare som en aggregerad indikation på de statistiska effekterna av den demografiska utvecklingen, allt annat lika. Det är en utbudskalkyl för samhällsekonomin.

humankapital så att de också kan etablera sig på svensk arbetsmarknad och få en sysselsättning¹⁹.

Demografin ger betydligt lägre tillväxt av sysselsatta framöver

Utifrån en befolkningsprognos går det att beräkna utvecklingen på arbetsmarknaden med hjälp av Konjunkturinstitutets modell (se faktarutan »Framskrivningsmodell för arbetsmarknaden«). Den visar att antalet sysselsatta kommer att öka med 113 000 personer i åldersgruppen 20–66 år de kommande tio åren, givet den demografiska utvecklingen om det inte sker några beteendeförändringar på arbetsmarknaden (diagram 8). Det motsvarar 30 procent av sysselsättningsökningen de senaste tio åren. Det innebär också att endast knappt hälften av ökat antal i arbetsför ålder blir sysselsatta. Det beror på att betydligt fler i gruppen arbetsföra kommer att vara relativt unga respektive äldre. En större andel av den arbetsföra befolkningen under kommande tio år beräknas därmed studera eller gå i pension jämfört med de senaste tio åren. Hela ökningen i sysselsättningen kommer från utrikesfödda då antalet inrikesfödda sysselsatta minskar.

Antagandet om en oförändrad struktur på arbetsmarknaden ligger dock inte i linje med den historiska utvecklingen. Både arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden har ökat de senaste tio åren. Det illustreras i diagram 8 där antalet sysselsatta ökat mer än antal personer i arbetsför ålder²⁰. En särskilt tydlig trend de senaste 20 åren är att äldre stannar kvar allt längre på arbetsmarknaden. Om vi antar att äldre fortsätter att förlänga sitt arbetsliv enligt historisk trend ökar antalet sysselsatta istället med totalt 169 000 personer (diagram 8).²¹

Framskrivningen visar potentialen i och vikten av att trenden där äldre förlänger sitt arbetsliv fortsätter. Trots detta antagande ökar sysselsättning-

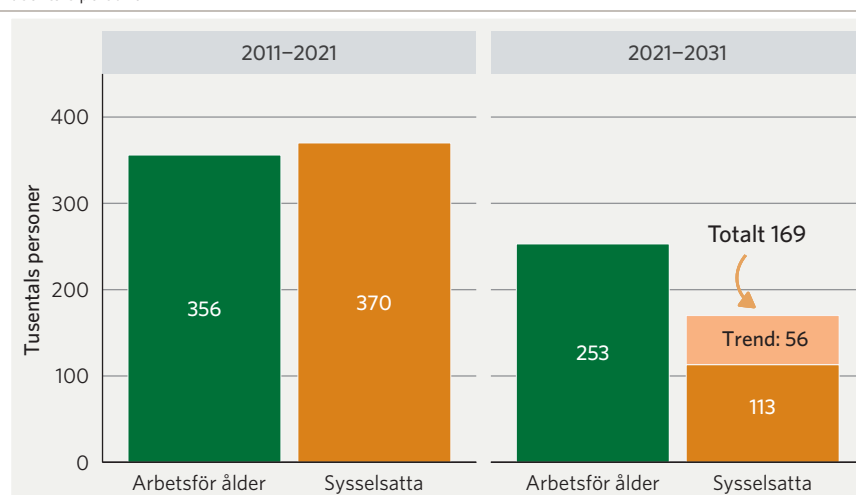
19. Sveriges Riksbank Working Paper Series 404: »Dynamic Macroeconomic Implications of Immigration« på www.riksbank.se, uppdaterad i oktober 2022.

20. Detta kan bland annat bero på lägre skatteklar, lägre arbetslöshetsersättning och pensionsreformen, vilka ökat drivkrafterna för arbete.

21. Ökningen av sysselsättningen både inklusive och exklusive den så kallade föryngringstrenden inkluderar beslut om höjd åldersgräns i pensionssystemet samt åldersrelaterade justeringar i angränsande trygghets- och skattesystem 2020 och 2023, samt införandet av riktålder från och med 2026, vilket bidrar till höjd utträdesålder allt annat lika.

Diagram 8 • Ökat antal i arbetsför ålder och i sysselsättning, 20–66 år, 2011–2031

Tusentals personer



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

Utfallet enligt AKU för sysselsatta 2011–2021 visar en ökning på 370 000 personer, inklusive dämpade effekter på sysselsättningen från pandemin under åren 2020–2021. Antalet sysselsatta ökar enligt framskrivningsmodellen med 113 000 personer åren 2021–2031. Föryngringstrenden adderar 56 000 personer i sysselsättning (det ljusa fältet 2021–2031). Sammantaget innebär det att antalet sysselsatta ökar med 169 000, givet den demografiska utvecklingen vid oförändrat beteende på arbetsmarknaden, och fortsatt trend med allt längre arbetsliv bland äldre.

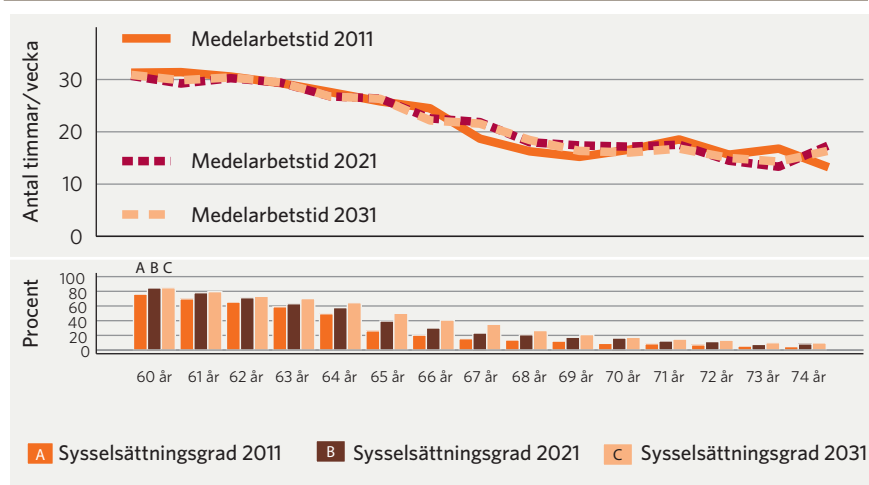
en betydligt svagare de kommande tio åren jämfört med de senaste tio åren. För att sysselsättningen ska öka utöver detta krävs riktade policyåtgärder.

Stor potential i att få fler äldre att arbeta mer

Den historiska trenden där äldre stannar kvar längre på arbetsmarknaden gäller för hela åldersgruppen 60–74 år (diagram 9). Gruppen är redan etablerad på arbetsmarknaden och har dessutom en hög produktivitet givet ett högt ackumulerat humankapital från arbetslivet. Sysselsättningsgraden minskar med åldern från 85 procent sysselsättningsgrad för en 60-åring till drygt 40 procent för en 66-åring. Sammantaget beräknas sysselsättningsgraden för

Diagram 9 • Sysselsättningsgrad och medelarbetstid, 60–74 år

Procent



Med ett antagande om förlängt arbetsliv ökar antal sysselsatta med 165 000 personer år 2031. Ytterligare potential finns också om medelarbetstiden skulle öka.

Anm.: Sysselsättningsgraden 2021 avser framskrivningsmodellens beräknade utfall inklusive antagande om föryngringstrend om 2021 hade varit i konjunkturrell balans. Detta avser med andra ord inte faktiskt utfall, då 2021 var starkt präglad av pandemin. De effekterna avses dock i mycket hög utsträckning vara konjunkturrella och inte permanenta. Hade faktiskt utfall för 2021 redovisats i diagrammet hade ökningen mellan 2021 och 2031 avsett både återhämtning från pandemins effekter och demografi. Nu är det rensat för pandemin och ökningen avser med andra ord endast demografiska effekter, inklusive föryngringstrend.

Källa: Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Regioner.

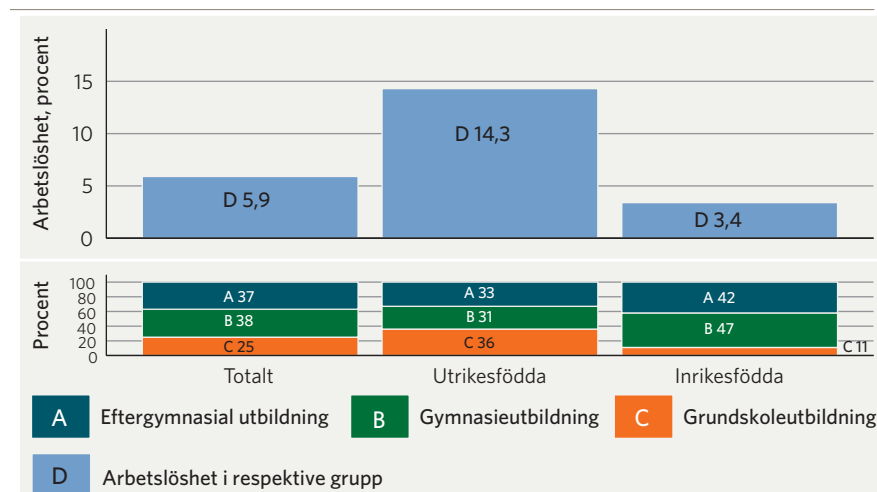
åldersgruppen 60–66 vara i genomsnitt 66 procent år 2031. Om sysselsättningsgraden skulle öka till 85 procent även för åldrarna 61–66 år, det vill säga till samma nivå som för 60-åringar, skulle antalet sysselsatta öka med ytterligare drygt 165 000 personer 2031. Det skulle därmed dubblera ökningen av totala antalet sysselsatta om tio år.

Även medelarbetstiden faller med åldern (diagram 9). Medelarbetstiden för äldre har inte förändrats de senaste tio åren trots den historiska trenden att äldre arbetar längre. Åtgärder som höjer medelarbetstiden bland äldre har därmed också potential att öka antalet arbetade timmar bland de befintligt sysselsatta.

Ökat humankapital och integration är centralt för lägre arbetslöshet

En annan åtgärd för att öka antalet sysselsatta är att minska andelen arbetslösa. Arbetslösheten präglas av konjunkturen i ekonomin. För att få en bättre förståelse för den strukturella nivån fokuserar vi därför på arbetslösheten när ekonomin är i konjunkturell balans, det vill säga när konjunkturen inte i någon större utsträckning bedöms påverka arbetslösheten.

Diagram 10 • Arbetslösheten uppdelat på utbildning och ursprung, 20–66 år, 2019
Procent



År 2019 var arbetslösheten 5,9 procent i åldersgruppen 20–66 år och arbetslösa var drygt 300 000 personer. Bland inrikesfödda var arbetslösheten endast 3,4 procent 2019, vilket indikerar att potentialen att öka sysselsättningen i denna grupp är liten. Bland utrikesfödda var arbetslösheten däremot 14,3 procent. Utrikesfödda utgör drygt hälften av alla arbetslösa trots att de endast står för en knapp fjärdedel av arbetskraften 20–66 år.

Anm.: Diagrammet avser faktiskt utfall enligt AKU för 2019 då det var senaste året då ekonomin var i konjunkturell balans (se faktarutan »Framskrivningsmodell för arbetsmarknaden«).

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

Hög arbetslöshet bland utrikesfödda tyder på att integration på svensk arbetsmarknad är viktig. Språket är en nyckelfaktor, liksom utbildningsnivå och övrigt humankapital. Det är mycket svårt för den som saknar en gymnasieutbildning att få arbete i Sverige. En fjärdedel av alla arbetslösa har högst grundskoleutbildning och sammantaget har drygt 60 procent högst en gymnasieutbildning. Detta gäller i högre utsträckning utrikesfödda (diagram 10). Höjd utbildningsnivå är rimligtvis en central åtgärd för att dessa personer ska öka sina chanser till anställning. Relativt stor andel av de arbetslösa har samtidigt en eftergymnasial utbildning. Av de inrikesfödda är drygt hälften yngre än 35 år, det vill säga en stor andel är troligtvis nyexaminerade med kort arbetslivserfarenhet, vilket kan bidra till en tid i arbetslöshet innan man kommer in i sysselsättning. Bland de utrikesfödda är åldersfördelningen däremot mer jämnt fördelad.

Potentialen för ökad sysselsättning finns därmed främst hos utrikesfödda arbetslösa. Samtidigt är det rimligt att anta att tröskeln för att komma in i sys-

selsättning är högre bland utrikesfödda och att arbetslösheten därmed blir jämförelsevis högre. En teoretisk beräkning visar att om arbetslösheten bland utrikesfödda skulle minska till att motsvara den dubbla andelen bland inrikesfödda, så skulle sysselsättningen öka med cirka 115 000 personer år 2031²². Utöver integration i form av språkkunskaper och validering av tidigare utbildningar kräver det samtidigt att en stor andel av de arbetslösa tillgodosgör sig minst en grundskole- och en gymnasieutbildning. Matchningen av jobb, både kompetensmässigt och geografiskt, har försämrats vid varje ekonomisk nedgång sedan 1990-talet, där arbetslösheten har ökat samtidigt som antalet lediga jobb också har blivit fler. Det beror på att kraven på arbetskraftens kompetens ökat kontinuerligt med nya produktionsmetoder. Det har lett till att grupper utan gymnasiekompetens och med bristande språkkunskaper har fått det allt svårare att matcha kraven från arbetsgivare.

Högt arbetskraftsdeltagande ger begränsad potential för ökad sysselsättning

Det svenska arbetskraftsdeltagandet är högt i ett internationellt perspektiv. I åldersgruppen 20–66 år är arbetskraftsdeltagandet 86 procent, vilket visserligen är positivt men samtidigt innebär att potentialen att få in fler är tydligt begränsad.

Drygt 30 procent av de som står utanför arbetskraften i åldersgruppen 20–66 år är heltidsstuderande som inte samtidigt söker arbete. Det handlar om drygt 260 000 personer varav nästan 80 procent är i åldern 20–34 år. Ökat humankapital i den arbetsföra befolkningen är av stor vikt på den svenska arbetsmarknaden.

Ytterligare drygt en fjärdedel, eller cirka 220 000 personer, står utanför arbetskraften på grund av långvarig sjukdom eller arbetsoförmåga. Cirka 80 procent av denna grupp har högst gymnasieutbildning. Gruppen har nästan halverats i antal under de senaste tio åren.²³ Om denna trend fortsätter finns potential till ökad sysselsättning, men det kräver rimligen långsiktiga åtgärder då humankapitalet i gruppen är begränsat.

Drygt 20 procent av de som står utanför arbetskraften är pensionärer. Potentialen för ökad sysselsättning genom att fördröja utträdet från arbetsmarknaden har redan diskuterats.

Den sista gruppen som står utanför arbetskraften är Övriga. Denna grupp har varit relativt oförändrad i antal (knappt 100 000 personer) under de senaste tio åren. Hälften är unga personer, 20–34 år. Knappt 40 procent av hela gruppen har en eftergymnasial utbildning. Cirka 60 procent av gruppen är utrikesfödda. Dessutom är kvinnor överrepresenterade. En potential i denna grupp är att motivera en större andel av denna grupp, särskilt de med eftergymnasial utbildning, att söka sig till arbetsmarknaden.

Utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden har förändrats

Under de senaste tio åren har arbetsmarknadens struktur förändrats. Både arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden har ökat till följd av förbättrad hälsa och förändringar av skatte- och socialförsäkringssystemet samt andra ekonomiska reformer. Människor reagerar på och ändrar sitt beteende utifrån priser, löner, skatter och regelverk. I ekonomisk analys är priser och löner det som allokera resurserna i ekonomin. Till exempel möts efterfrågan och utbud av arbetskraft på en lönenivå som skapar jämvikt. Det är

22. Enligt Konjunkturinstitutets framskrivningsmodell för arbetsmarknaden kommer arbetslösheten att vara 15,0 procent bland utrikesfödda samt 3,4 procent för inrikesfödda i åldrarna 20–66 år 2031, om strukturen på arbetsmarknaden är oförändrad framöver. Beräkningen avser skillnaden i antal personer om arbetslösheten för utrikesfödda är på 15,0 respektive 6,8 procent.

23. Undantag från trenden om minskat antal är att det däremot finns en ökning i åldrarna 25–34 år bland de inrikesfödda, det vill säga för personer som är i början av sitt arbetsliv. Särskilt viktigt är det att försöka bryta denna trend, så att dessa personer inte fastnar i varaktig utanförskap under sitt arbetsföra liv.

även viktigt hur väl matchningen på arbetsmarknaden fungerar. Sannolikt kommer arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden att förändras beroende på framtida incitament på arbetsmarknaden. Till exempel kan sysselsättningsgraden fortsätta öka såsom den gjort senaste tio åren. En begränsning är dock att Sverige redan har en mycket hög sysselsättningsgrad, vilket innebär att den kvarvarande potentialen därmed är begränsad. För att öka sysselsättningsgraden ytterligare krävs i många fall riktade åtgärder inom flera politikområden. Fler unga personer eller personer med för lågt humankapital har begränsad potential att kunna öka sysselsättningen på kort sikt. För att bli anställningsbar krävs istället en period med fokus på att öka relevant utbildningsnivå och arbetslivserfarenhet²⁴. Detta bidrar till ökad sysselsättning, ökat humankapital och den ekonomiska tillväxten på längre sikt.

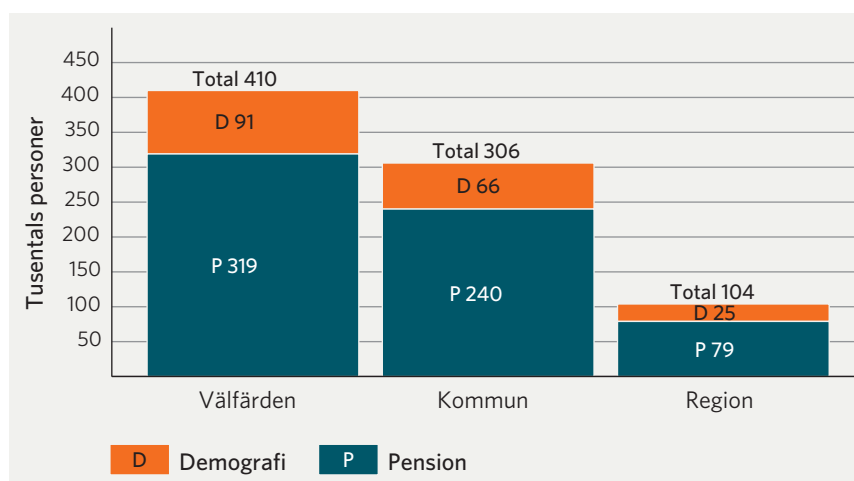
Viktigt att komma ihåg i denna övergripande analys är att varje person som står utanför arbetskraften gör så av en anledning; att det finns reell arbetsförmåga, behov av att öka sin utbildning eller sina språkkunskaper, svårt med integration på svensk arbetsmarknad, att man arbetat i ett fysiskt tungt arbete där kroppen inte orkar längre och mycket mera. Det kommer alltid finnas en strukturell nivå som ligger över den teoretiskt möjliga. Alla personer i hela den arbetsföra befolkningen kommer inte kunna stå till arbetsmarknadens förfogande. Men att skapa incitament och möjligheter för att den strukturella nivån ska bli så låg som möjligt är centralt, ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, men även för den enskilde individen för att minimera antalet personer i utanförskap.

Välfärdens efterfrågan, behoven av anställda

Tidigare avsnitt har visat hur utbudet på arbetsmarknaden påverkas av demografin. Befolkningens utveckling och sammansättning påverkar även behovet av välfärd och efterfrågan på anställda inom olika verksamheter framöver²⁵. Med dagens arbetssätt och personaltäthet leder demografiska förändringar till att behovet av anställda i välfärden behöver öka med cirka 90 000

Diagram 11 • Behov av anställda till följd av demografin samt pensioneringar i välfärden, kommun och region inklusive privata utförare

Tusentals personer



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Till följd av befolkningsförändringar under kommande år, att vi blir fler samtidigt som andelen i åldrarna över 80 år ökar, behövs 66 000 personer ytterligare anställas fram till 2031 för kommunernas verksamheter samt 25 000 fler i regionerna, inkluderat de som arbetar hos privata utförare. Det förutsätter oförändrade arbetssätt och personaltäthet som idag. Därutöver går 319 000 personer i pension fram till 2031 enligt prognosen.

24. Detta ställer även krav på kvaliteten i den utbildning som ges i grundskolan, gymnasiet, högskolan, Komvux, yrkesutbildning samt arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Här är även tidiga insatser redan under förskoleåren avgörande för hur väl elever lyckas senare under skolgången.

25. Prognosen bygger på antagandet »allt annat lika idag« och tar varken hänsyn till förändrade sätt att organisera arbetet, förändrad lagstiftning samt ekonomisk eller politisk utveckling som kan påverka tillgång och efterfrågan.

personer fram till 2031. Det innebär en ökning från drygt 1,2 miljoner anställda 2021 till drygt 1,3 miljoner 2031, vilket motsvarar omkring 7 procent i både kommuner och i regioner. Under samma period beräknas cirka 320 000 anställda gå i pension. Sammantaget innebär det att behovet av rekryteringar till välfärden beräknas bli omkring 410 000 personer under perioden. Utöver vår bedömning av ökade behov från demografin och pensioneringar, som inte är med i vår analys, finns också övrig rekrytering som arbetsgivarna behöver göra för att täcka upp för personalrörlighet samt för de bristsituationer som finns i nuläget.

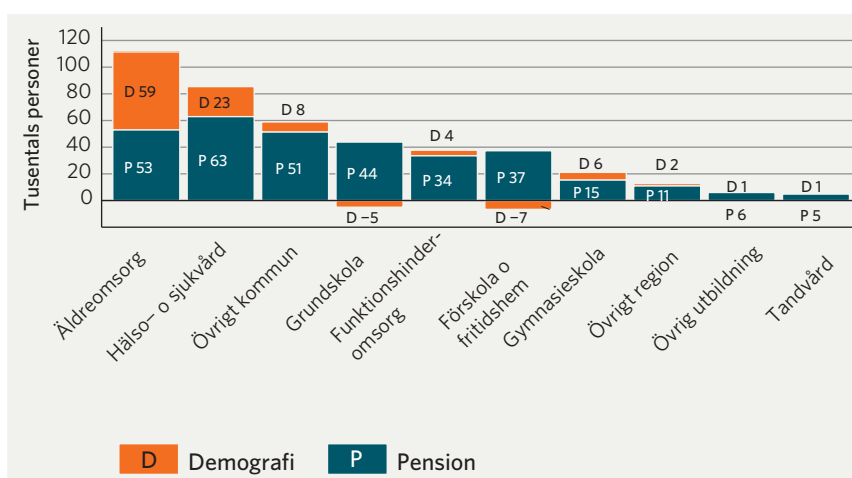
Behoven är stora, främst inom äldreomsorgen

Av de som efterfrågas till välfärden på grund av demografin behövs flest inom äldreomsorgen, som behöver öka med 59 000 anställda fram till 2031. Det innebär en ökning med drygt 30 procent, till omkring 245 000 anställda 2031. Därutöver beräknas nästan lika många anställda inom äldreomsorgen gå i pension under perioden. Sammantaget betyder det att äldreomsorgen behöver rekrytera drygt 110 000 anställda för att möta de ökade behoven av omsorg samt för att ersätta pensionsavgångar, med dagens personaltäthet och arbetssätt.

Samtidigt minskar antal barn och unga något under perioden, vilket leder till minskat behov i verksamheterna förskola och fritidshem samt grundskola fram till 2031. Ett fortsatt rekryteringsbehov för att ersätta anställda som går i pension kvarstår dock. I gymnasieskolan ökar däremot behoven av anställda med omkring 11 procent. Likaså syns en ökning i behov av fler anställda inom verksamheten »Övrig utbildning« där bland annat vuxenutbildningen ingår. I regionerna är behoven störst inom hälso- och sjukvården. Fram till år 2031 behöver antalet anställda i hälso- och sjukvården öka med cirka 23 000, en ökning med omkring 9 procent jämfört med 2021. Under samma period beräknas därtill ungefär 63 000 anställda gå i pension inom hälso- och sjukvården. Sammantaget betyder det att hälso- och sjukvården behöver rekrytera drygt 86 000 anställda för att möta de ökade behoven av vård samt för att ersätta pensionsavgångar, med dagens personaltäthet och arbetssätt.

Diagram 12 • Behov av anställda till följd av demografin samt pensioneringar per verksamhet, i kommun och region (inklusive privata utförare)

Tusentals personer



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Äldreomsorg och Hälso- och sjukvård är de verksamheter som kommer att ha störst behov av att öka antalet anställda den kommande tioårsperioden. Det är verksamheter som redan i dag har svårt att hitta utbildad personal. Inom många andra verksamheter finns relativt stora behov av att ersätta personer efter pensionsavgångar. Dock finns inte samma behov av att öka antalet anställda.

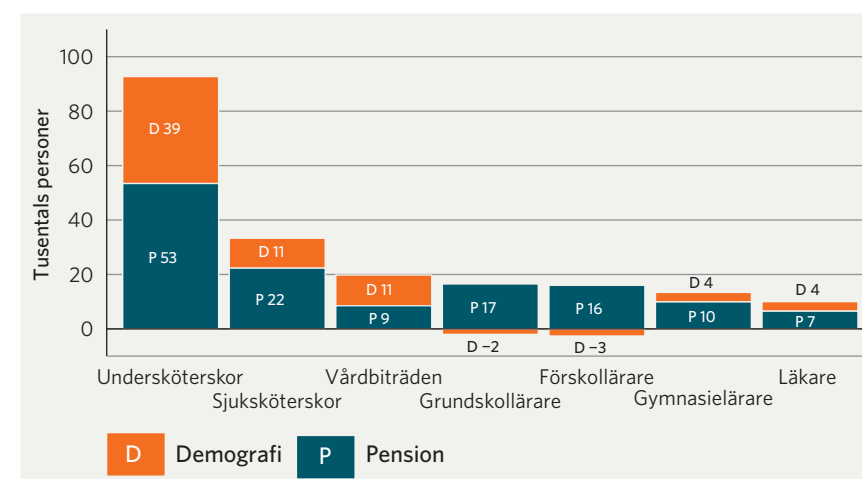
Stora behov av undersköterskor, vårdbiträden, sjuksköterskor och läkare

Undersköterskor, vårdbiträden och sjuksköterskor är de tre yrkesgrupper i kommunerna där behoven av personal är som störst fram till 2031. I regionerna behövs framförallt sjuksköterskor, läkare och undersköterskor.

Läs mer om personalprognosen för personalgrupper och verksamheter i kommun och region (inklusive privata utförare) i SKR:s rapport *Välfärdens kompetensförsörjning*.

I kommunerna ökar behoven av vårdbiträden kraftigt fram till 2031, med 29 procent jämfört med antalet anställda 2021. I regionerna är behovet av sjuksköterskor störst, en ökning med 9 procent. För grundskollärare och förskollärare minskar behoven till följd av demografin. Dock leder pensioneringar till behov av ersättningsrekrytering. Det visar SCB:s senaste befolkningsprognos, där invandring och antal barn och unga är väsentligt lägre än tidigare. Det finns stora skillnader i behov av anställda mellan centralort och landsbygd, mellan innerstad och förort samt mellan olika delar av landet när det kommer till tillgången på personal inom skola och förskola. En del kommuner har god tillgång till behöriga lärare, medan andra kommuner har svårt att få tag på behöriga såväl som obehöriga lärare. Läs mer i *Skilda förutsättningar och lokala lösningar – kompetensförsörjning i förskola, skola och vuxenutbildning*, SKR 2022.

Diagram 13 • Behov av anställda till följd av demografi och pensioneringar för några personalgrupper i välfärden
Tusentals personer



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Strategier för att möta välfärdens kompetensbehov

Den svaga ökningen av personer i arbetsför ålder i kombination med tuff konkurrens på arbetsmarknaden under kommande år betyder att välfärdens kompetensbehov inte går att lösa enbart genom att fortsätta rekrytera fler. Hittills har kostnaderna ökat mer än vad demografin kräver, delvis till följd av ökad personaltäthet. Men även om vi räknar på oförändrad personaltäthet under kommande år är det svårt att få ekvationen att gå ihop.

Personalprognosen som presenterats här utgår alltså från att välfärden utförs med samma personaltäthet som idag. Det kommer inte att vara möjligt. Istället behöver kommuner och regioner minska behovet av fler anställda för att klara välfärdsuppdraget. Det kan ske genom att:

- Öka heltidsarbetet, öka jämställdheten och förlänga arbetslivet.
- Behålla och utveckla medarbetare genom att prioritera arbetsmiljöarbetet, minska sjukfrånvaron, stödja medarbetarnas utveckling och stärka ledarskapet.
- Utveckla arbetssätten genom att använda kompetensen rätt och utnyttja tekniken smart.

Öka heltidsarbetet

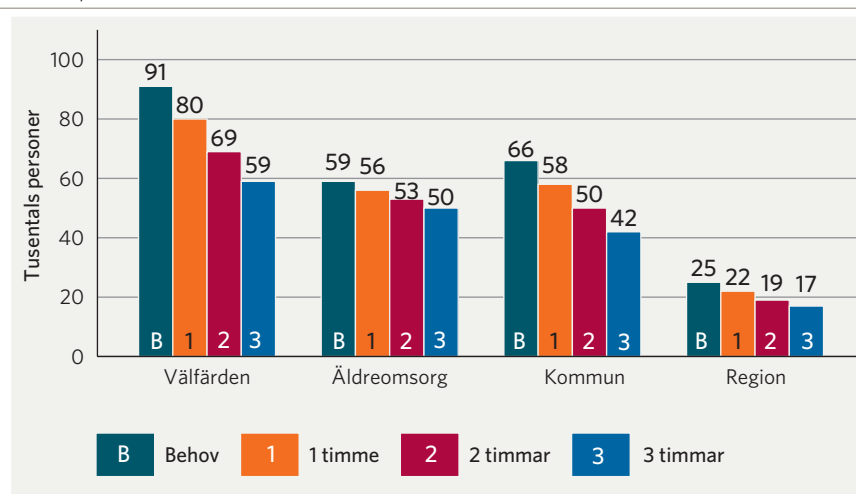
Om dagens anställda i kommuner och regioner arbetade heltid i större utsträckning skulle behovet av anställda minska. Idag arbetar 72 procent av de

anställda i kommuner och 71 procent i regioner heltid. Andelen heltidsarbetande har ökat kontinuerligt i kommunsektorn under de senaste åren, och framförallt inom verksamheten vård och omsorg i kommunerna. Detta beror både på att fler nyrekryterade arbetar heltid och att anställda som arbetar deltid går upp till heltid.

Det finns fortfarande ett stort antal anställda som arbetar deltid. I kommunerna arbetar knappt 200 000 anställda deltid och i regionerna 75 000 drygt. Deltidsarbetande arbetar ungefär 28 timmar i veckan i genomsnitt i kommunerna och 29 timmar per vecka i regionerna.²⁶ Om alla deltidssarbetande i välfärden arbetar en timme mer i veckan minskar behovet av anställda/rekryteringar med 11 000 personer.

Diagram 14 • Behov av anställda på grund av demografi (exklusive pensioneringar) samt om alla deltidssarbetande arbetar en, två och tre timmar mer i veckan

Tusentals personer



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Den genomsnittliga sysselsättningsgraden hos deltidssarbetande är 73 procent i kommunerna och 75 procent i regionerna. Om de anställda som idag arbetar deltid år 2031 skulle arbeta en timme mer i veckan skulle behovet av fler anställda minska med 11 000 personer i välfärden. Om dagens deltidssarbetande år 2031 skulle arbeta tre timmar mer i veckan minskar behovet istället med omkring 32 000 anställda, vilket innebär en minskning med en tredjedel jämfört med grundprognosen. Detta förutsätter dock att heltidsmättet (veckoarbetstiden) inte förändras. Om det sänks ökar behoven av anställda framöver och kompetensförsörjningen försvåras.

Ett förlängt arbetsliv minskar pensionsavgångarna

Trots att vi lever längre har pensionsåldern varit mer eller mindre konstant i kommuner och regioner.

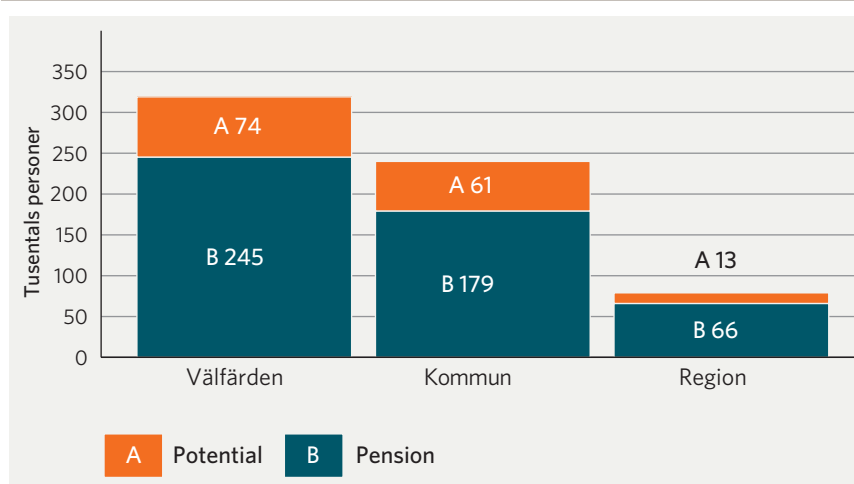
Det finns en hel del som talar för att pensionsåldern kommer att stiga snabbare under de kommande åren. Det beror bland annat på att lägsta ålder för att ta ut garantipension och allmän pension höjs till 66 respektive 63 år från och med 2023. År 2026 höjs riktåldern för att ta ut allmän pension till 64 år. Även LAS-åldern (lagen om anställningsskydd) höjs till 69 år från och med 2023.

Behovet av rekryteringar till följd av pensionsavgångar skulle minska med 75 000 personer från cirka 320 000 till 245 000, om pensionsåldern stiger till 66 år i kommuner och regioner fram till 2031.

Redan idag syns en del tecken på att många både kan och vill jobba längre. Antalet personer som arbetar efter 65 år eller kommer tillbaka efter pensionering ökar och sedan 2010 har antalet anställda som är 65 år och äldre i kommuner och regioner mer än fördubblats (SKR, 2022).

26. Beräknat på en veckoarbetstid på 38,25. Om heltidsmättet (veckoarbetstiden) sänks för en grupp medför det att den som arbetar deltid utan att öka antalet arbetade timmar får en högre sysselsättningsgrad. Om heltidsmättet/måtten sänks ökar behoven av anställda framöver.

Diagram 15 • Höjning av den genomsnittliga pensionsåldern till 66 år
Tusentals personer



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Om inget förändras visar prognosen att ungefär 319 000 personer i välfärden kommer att gå i pension fram till 2031. Med en höjd pensionsålder till 66 år skulle det innebära att pensioneringarna minskar med 73 700 personer under perioden, varav 60 700 i kommunerna och 13 000 i regionerna. Behovet av ersättningsrekryteringar minskar då från 319 000 till 245 000.

Lägre sjukfrånvaro minskar rekryteringsbehoven i välfärden

Ett hållbart arbetsliv möjliggör att sjukfrånvaron hålls på en låg och stabil nivå, vilket också bidrar till att behoven av fler medarbetare minskar.

Sett till hela arbetsmarknaden har kvinnor nästan dubbelt så hög sjukfrånvaro som män. Även inom enskilda yrken är könsskillnaderna påtagliga men lägre. Sjukfrånvaron är högre i kommuner och regioner jämfört med privat och statlig sektor. En del av skillnaden mellan sektorerna kan förklaras av skillnader i typ av verksamhet, exempelvis andelen människonära och platsbundet arbete.

År 2021 genererade sjukfrånvaron i välfärden ett bortfall av personal som motsvarar cirka 25 000 årsarbetare i kommunerna, och 7 800 årsarbetare i regionerna. Sjukfrånvaro är ett oprecist mått på arbetsplatsens arbetsmiljö, men samtidigt går det inte att bortse från arbetsmiljöarbetets betydelse för medarbetares hälsa och sjukfrånvaro.

Att prioritera arbetsmiljöarbetet och att arbeta med friskfaktorer är en förutsättning för att fler ska kunna och vilja arbeta heltid och för ett förlängt arbetsliv.²⁷

Ökad jämställdhet minskar behoven av personal

Det är betydligt vanligare att kvinnor arbetar deltid än män. Det är även kvinnor som tar ut merparten av föräldrapenningdagarna och tillfällig föräldrapenning (VAB). Denna frånvaro på arbetsmarknaden innebär bland annat lägre livsinkomst och lägre pension för kvinnor. Det spelar också stor roll för kompetensförsörjningen i välfärden, eftersom frånvaron leder till en omfattande rekrytering av vikarier i kvinnodominerade branscher, såsom äldreomsorgen.

För att både kvinnor och män ska kunna arbeta heltid förutsätter det att män och kvinnor delar (mer) lika på föräldraledighet, VAB och på det obetalda hemarbetet.

År 2021 motsvarade de föräldralediga uppskattningsvis drygt 28 000 årsarbetare i kommunerna och cirka 14 000 i regionerna. Eftersom kommuner och regioner har en stor andel anställda som är kvinnor påverkas de i högre grad

27. <https://www.suntarbetsliv.se/verktyg/friskfaktorstarten/>

av att föräldraledigheten inte tas ut jämställt. Om föräldraledigheten mellan kvinnor och män i kommuner och regioner skulle fördelas lika minskar antalet frånvarande årsarbetare till 22 000 respektive 11 000 årsarbetare i kommuner respektive regioner. Minskningen motsvarar drygt 9 000 årsarbetare, vilket också skulle minska behovet av vikarier i kommuner och regioner.

Utbildning, omställning och förändrade arbetsätt

Att hitta rätt kompetens är den största utmaning kommuner, regioner och hela den svenska arbetsmarknaden står inför. Att de olika utbildningsformerna generellt lever upp till arbetslivets behov vad gäller dimensionering, men även relevans och kvalitet, har en avgörande betydelse. Det måste finnas tillgång till relevant utbildning i hela landet, flexibilitet som möjliggör distansstudier, studier på deltid, utbud av kortare utbildningar och kurser för yrkesverksamma vidareutbildning.

Förutsättningarna ser olika ut i olika delar av landet och varierar mellan olika verksamheter. Lokal arbetsmarknad, pensionsavgångar, geografiskt läge och närhet till lärosäte är några exempel. Eftersom förutsättningarna ser olika ut måste också lösningarna vara det.

Omställning och kompetensutveckling är viktiga delar av lösningen på kompetensutmaningen, både för att ta till vara på och utveckla befintliga medarbetares kompetens och för att möjliggöra yrkesväxling från andra branscher. Det nya statliga omställningsstudiestödet i kombination med sektorns nya Omställningsavtal (KOM-KR) möjliggör för en rörlighet som kommer att gagna både kommuner och regioner såväl som hela arbetsmarknaden.

Att enbart lita till att rekrytera fler kommer inte att vara möjligt. Kommuner och regioner behöver förändra arbetsätt och ta tillvara och utveckla de befintliga medarbetarna för att minska behoven av fler anställda. För att klara detta krävs en helhetssyn och kombination av långsiktiga åtgärder, där arbetsgivare, staten och fackliga organisationer samarbetar med målet att trygga kompetensförsörjningen i välfärden.

Regionala skillnader och lokala exempel

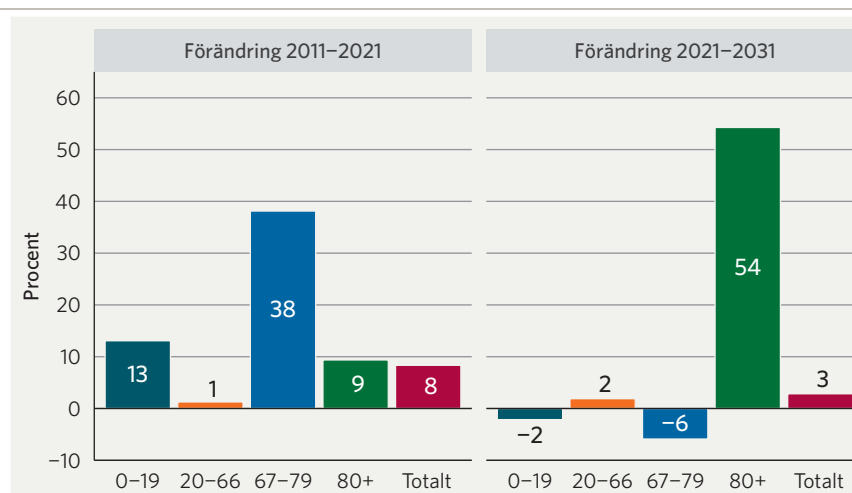
Under de kommande tio åren ökar befolkningen i betydligt långsammare takt i samtliga län. Utvecklingstrenden med antingen ökat eller minskat antal invånare i arbetsför ålder fortsätter dock i samtliga län med undantag för Gotland. Det innebär att rekryteringsproblemen fortsätter att eskalera i de län som redan haft det svårt. Antal invånare som är äldre än 80 år har ökat i samtliga län under de senaste åren. Under kommande tio år ökar de dock i betydligt snabbare takt i alla län.

Utmaningarna att klara kompetensförsörjningen kommer att vara stora, särskilt i de verksamheter som riktas mot äldre. På flera håll har utmaningarna redan varit stora under de senaste åren. Strategier för att dämpa efterfrågan och förbättra matchningen mellan lediga tjänster och arbetssökande har utformats lokalt efter de förutsättningar man ställts inför.

Exempel på lokala utmaningar och åtgärder för att klara kompetensförsörjningen

Det är i samverkan med aktörer i omgivningen som lösningarna på kompetensbehoven skapas utifrån de lokala förutsättningarna. Det finns ingen generell lösning på problemen då skillnaderna är stora.

Diagram 16 • Utveckling av befolkningen i Östersunds kommun
Procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

I Östersund har befolkningen ökat med drygt 8 procent det senaste decenniet, och antal barn och unga har bidragit till en dryg tredjedel av tillväxten. Den arbetsföra delen av befolkningen har sammantaget ökat långsamt med 463 personer. Personer i åldern 20-66 födda i Sverige minskade med 1 726 personer, medan personer med utländsk bakgrund i arbetsför ålder ökade med 2 189 under samma period.

Östersund samarbetar med andra aktörer i den så kallade Innanförskapsakademien. Bland samverkansparterna finns Arbetsförmedlingen, Tillväxtverket, ALMI, Nyföretagarcentrum, Coompanion, Spilloteket, Jazzköket, Folkuniversitetet, Studieförbundet Vuxenskolan och Ung Företagsamhet. Från den 1 mars 2022 är Innanförskapsakademien en ny enhet inom Social- och arbetsmarknadsförvaltningen tillsammans med Arbetsmarknadsenheten och Navigatorcentrum.

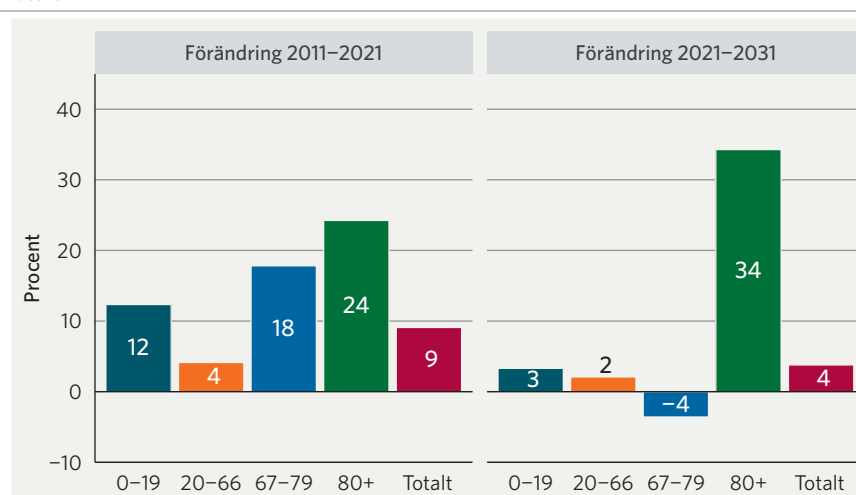
Östersunds kommun använder också hållbara arbetssätt för breddad rekrytering av personal till verksamheterna. Genom att erbjuda kompetensutveckling, dels genom studier parallellt med individuellt matchad praktikplats, och dels genom språkutvecklande arbetsplatser kan personer som står utanför arbetsmarknaden idag bidra med efterfrågad kompetens imorgon. Östersunds kommun skapar fler vägar in genom hållbara lösningar i ordinarie verksamhet. Stöd skraddarsys för såväl individ, chef som arbetsplats. Bland annat har nya roller och yrken introducerats, till exempel språkombud, baspersonal med en utökad roll som arbetar mer övergripande på arbetsplatsen för att höja språknivån inom vård- och omsorgsverksamheterna. En socionom har anställts med rollen inkluderingsamordnare som arbetar nära Arbetsförmedlingen med att fånga upp kompetens till vård- och omsorgsverksamheterna. Forskare ska utvärdera insatserna och implementera de senaste forskningsrönen som är i linje med de lokala förutsättningarna i Östersund. Kommunen arbetar också med metodutveckling för att medborgare i kommunen ska klara sig längre utan kommunens stöd eller med mindre stöd, alltså leva självständigare och förhoppningsvis friskare under längre tid.

Arbetet med bland annat inkluderingsamordnare har givit goda resultat. I samarbete med Arbetsförmedlingen eller Innanförskapsakademien stöttas och placeras individer utifrån deras specifika kompetenser och intressen. De matchas mot arbetsplatser i kommunens verksamheter med hjälp av intervjuer. Parallellt med anställning erbjuds studier i svenska eller vidareutbildning till vårdbiträde eller undersköterska.

Andra exempel på lokala åtgärder för att förbättra förutsättningarna för kompetensförsörjningen finns i Hallstahammars kommun. Där har den demografiska utvecklingen redan varit svår under de senaste tio åren.

Diagram 17 • Utveckling av befolkningen i Hallstahammars kommun

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

Hallstahammar har haft en tuff demografisk utveckling. Men nästkommande tio år beräknas vara ännu mer besvärliga, då befolkningen i gruppen 80+ beräknas öka med 34 procent fram till 2031 samtidigt som antalet i yrkesverksam ålder endast ökar med 2 procent.

Hallstahammar har redan haft en snabb ökning av antal äldre och utvecklingen fortsätter under kommande år. Där har man därför bestämt sig för ett samlat grepp för att senarelägga debutåldern för socialtjänstens insatser. Det långsiktiga målet är att arbeta för »äldrevänlighet« utifrån ett koncernperspektiv – för nytta, ekonomi och kvalitet.

En viktig utgångspunkt är att göra seniorer delaktiga i planering och beslut. När ett nytt äldreboende byggdes var närmare 500 pensionärer delaktiga.

Det finns ett sammanhållande team för det förebyggande arbetet som kontinuerligt följer mål och prioriterade nyckeltal.

Tabell 8 • Några nyckeltal i Hallstahammar

Procent, år, antal per tusen invånare, tusentals kronor

Nyckeltal Hallstahammar	2018	2019	2020	2021
Invånare 80+ i särskilt boende, andel (%)	14,0	12,6	11,4	10,6
Medelålder för äldre i särskilt boende, år	86,8	87,2	86,7	86,2
Fallskador personer 80+, antal/1 000 inv.	71	74	66	59
Kostnad äldreomsorg kr/inv. 80+	259 304	256 813	252 901	252 061

Källa: Kolada.

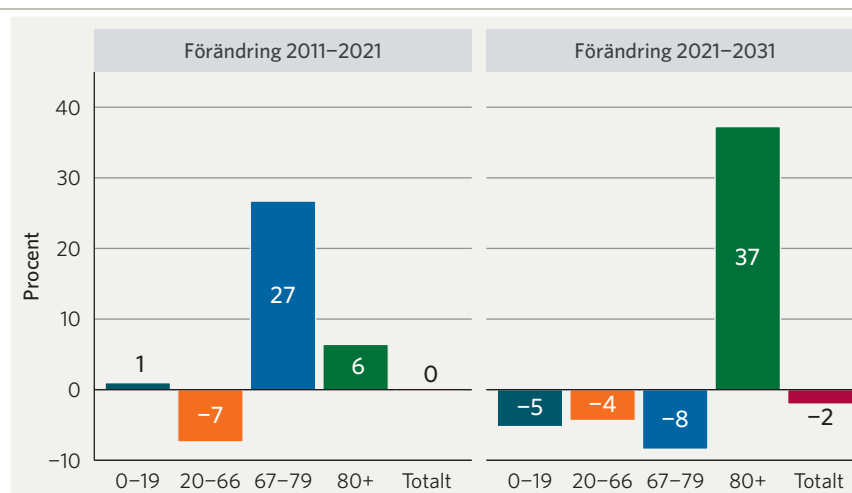
I Hallstahammar har kostnaderna för särskilda boenden varit mycket högre än vad som förklaras av de strukturella förutsättningarna, och även högre än i jämförbara kommuner och kommunerna i länet. Investeringar i nytt äldreboende och lång vistelse per brukare förklarar delvis de högre kostnaderna.

Exempel på framgångsrika arbetssätt:

- Ett brett genomslag av digitala besök. Cirka 30 000 besök hos 4 100 pensionärer har genomförts under 2022. Det finns en digital fixare som ger stöd och hjälp.
- Systematisk uppsökande verksamhet till alla över 75 år tillsammans med väntjänst i samverkan med civilsamhället.
- Förbättrad differentiering av invånarens behov genom samarbete med biståndsbedömare och arbetsterapeut.
- Utveckling av fyra mötesplatser som också är trygghetsboende.
- Aktiviteter alla veckans dagar och gemensamma luncher för alla som vill och kan.
- Förnyelse av anhörigstöd, avgiftsfri kollektivtrafik och äldre gym samt tillgänglighetsarbete i allmännyttan.
- Ett särskilt demensteam som arbetar för en demensvänlig kommun. Här finns exempelvis stöd i form av guidning för personer som fått demens och kostnadsfri avlösning för anhöriga.

Diagram 18 • Utveckling av befolkningen i Arvika kommun

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

Arvika har haft en minskning av antal invånare i yrkesverksam ålder under de senaste tio åren och utvecklingen väntas fortsätta under kommande år. Samtidigt ökar gruppen invånare som är 80 år och äldre.

Arvika var tidigt ute med att införa digitala läkemedelsrobotar för vårdtagare i kommunen. Läkemedelsautomaten introducerades till en början under en testperiod med målsättningen att stödja brukarnas självständighet, öka patientsäkerheten och förbättra personalens arbetsmiljö. Efter en framgångsrik testperiod blev digitala läkemedelsautomater en permanent del av kommunens hemsjukvård, äldreomsorg och LSS. I dag är Arvika en av de kommuner i Sverige som har flest automater per invånare.

Tjänsten består av en digital läkemedelsautomat som placeras i vårdtagarens hem och som kommunicerar med ett distansvårdssystem.

Implementeringen av läkemedelsautomaterna i kommunens hemtjänst har gett upphov till flera effektiviseringsvinster. Först och främst innebär tjänsten att hemtjänstpersonalen inte behöver göra lika många besök hos brukare som klarar sin medicinering på egen hand med automatens påminnelse. På så sätt frigörs tid för personalen och restiden minskar. Upplägget innebär dessutom att personal som saknar delegering för att ge läkemedel kan göra besök hos brukare som har läkemedelsautomat, vilket till stor del underlättar schemaläggning och planering.

Arvika kommun kalkylerar att upplägget med läkemedelsautomater ger kommunen en årlig besparing på cirka 3,1 miljoner kronor. Besparingarna består dels i minskad restid, dels i minskat antal besök.

Regionernas ökade beroende av inhyrd personal

Med egna medarbetare skapas kontinuitet, vilket är en förutsättning för säker vård för patienterna. För många, inte minst äldre och kroniskt sjuka som ofta söker vård, innebär det en trygghet att möta samma vårdpersonal, personal som har god kunskap om patienterna och deras behov. En stabil och varaktig bemanning skapar också bättre förutsättningar för en god arbetsmiljö och ett långsiktigt vårdutvecklingsarbete, där alla kan vara med och bidra till ökad kvalitet. Ett annat viktigt syfte med oberoende av hyrpersonal är att ha kapacitet att utbilda och handleda framtidens kollegor.

Regionerna har under en längre tid arbetat för att minska beroendet av hyrpersonal. I undersökningen av första halvåret 2022 ökade kostnaderna med 26 procent (727 miljoner kronor) jämfört med första halvåret 2021²⁸. Det ger

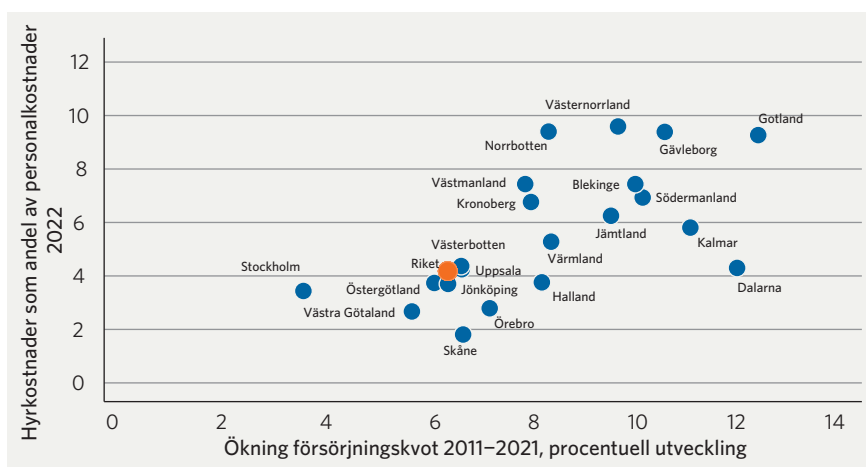
28. Bemanningstrend inhyrd personal, SKR 29 september 2022, på www.skr.se

en sammanlagd kostnad för inhyrning av läkare och sjuksköterskor på drygt 3,5 miljarder kronor.

Kostnadsökningen förklaras delvis av att regioner har hyrt in mer personal på grund av höga sjukskrivningstal, behov av återhämtning och för att hantera uppskjuten vård. Det råder också brist på personal med rätt kompetens i stora delar av landet, vilket försvårar rekryteringar.

Diagram 19 • Utveckling av försörjningskvot och hyrkostnader som andel av egna personalkostnader i regionerna

Procent och procentuell utveckling



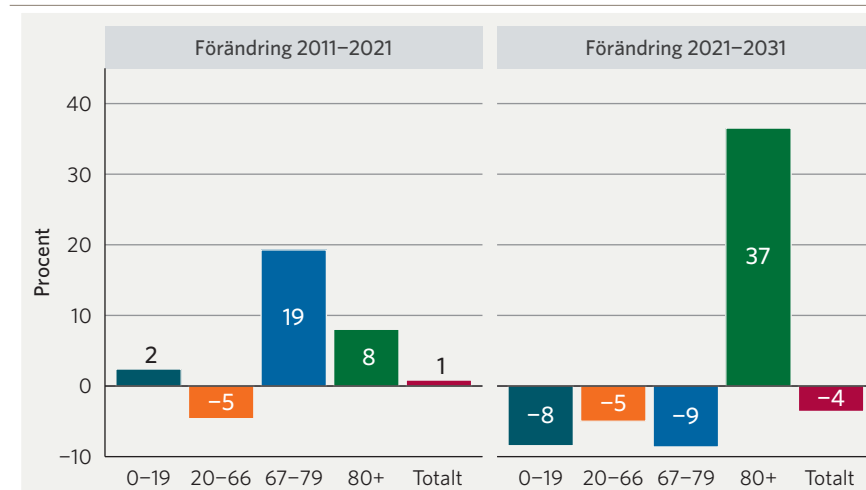
Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

De regioner, och län, där försörjningskvoten ökat mest under den senaste tioårsperioden har också de största hyrkostnaderna som andel av de egna personalkostnaderna. Storstadsregionerna har lägst andel och relativt mild ökning av försörjningskvoten, medan län i norra Sverige och Gotland haft en betydligt svårare utveckling. Försörjningskvot räknas ut genom att den arbetsföra befolkningen 20–66 år divideras med befolkningen i åldrarna 0–19 samt 67 år och äldre.

Region Västernorrland har haft en utmanande befolkningsutveckling under flera år. Den senaste tioårsperioden har antal invånare ökat med 0,8 procent, eller drygt 2 000 invånare. Den arbetsföra delen av befolkningen har dock minskat, med drygt 6 500 personer, medan personer över 67 år har ökat med drygt 7 300 personer.

Diagram 20 • Utveckling av befolkningen i Region Västernorrlands län

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

Under den kommande tioårsperioden förväntas antal invånare i arbetsför ålder fortsätta att minska, med ytterligare nära 6 800 personer. Personer 80+ förväntas öka med nära 5 900 personer, vilket motsvarar en ökning på 36,5 procent. Antal barn minskar liksom befolkningen totalt, men svårigheterna att rekrytera och bemanna verksamheterna försvåras ytterligare.

Det svåra rekryteringsläget har också återspeglats under lång tid i siffrorna för hyrkostnaderna. Region Västernorrlands kostnad för hyrpersonal första halvåret 2022 var cirka 9,6 procent av den egna personalkostnaden, vilket var

högst i landet. Men ökningen första halvåret 2022 jämfört med motsvarande period 2021 var den lägsta av alla regioner. Och sedan 2019 har kostnadsandelen hyrkostnader jämfört med egna personalkostnader minskat från omkring 14 till 9,6 procent.

Kommunernas ekonomi

Efter flera år med starka resultat väntar nu svårare år med osäkerhet om konjunkturen och höga pensionskostnader. Skatteunderlaget ökar i relativt god takt, men urholkas av prisökningarna. Kommunerna försöker bromsa kostnadsutvecklingen redan i år, och nästa år väntar såväl generella effektiviseringskrav som riktade åtgärder inom flera verksamheter. Resultaten faller och flera kommuner budgeterar med underskott med hänvisning till resultatutjämnning eller synnerliga skäl nästa år. Resultatet i kommunerna 2023 beräknas till 8 miljarder kronor inklusive 3,5 miljarder i kompensation för höga elpriser. Det är lägre än på många år och motsvarar bara 1,1 procent av skatter och statsbidrag. Det innebär att ett stort antal kommuner kommer att redovisa underskott. Pensionskostnaderna fortsätter att öka ytterligare 2024. Då krävs åtgärder motsvarande 19 miljarder för att klara ett resultat på 2 procent av skatter och generella statsbidrag, som har använts som en tumregel för god ekonomisk hushållning för sektorn sammantaget.

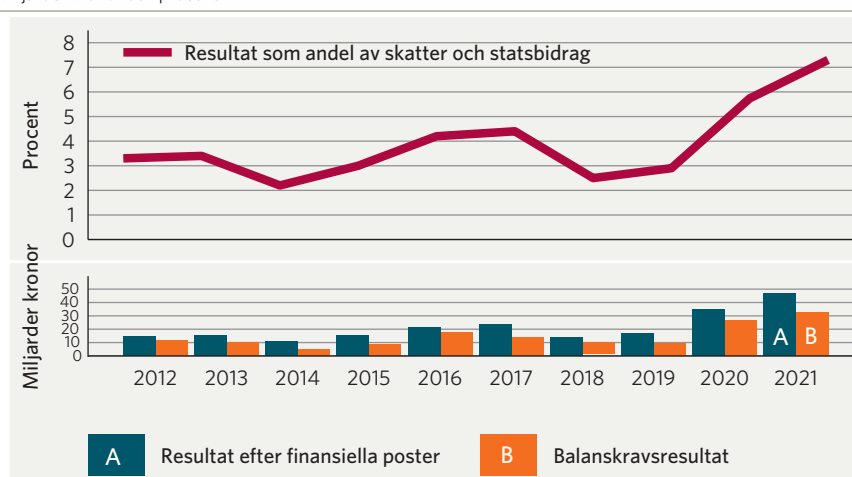
Resultaten har stärkts av förbättrade skatteintäkter

Kommunernas resultat var rekordhøgt 2021, sammantaget 47 miljarder kronor. Det starka resultatet förklaras av en betydligt snabbare ekonomisk återhämtning efter pandemin än väntat och höga orealiserade finansiella intäkter till följd av en positiv börsutveckling.

De senaste två åren har kommunernas resultat varit starka. En snabbare förstärkning av den svenska ekonomin och skatteunderlagets utveckling förklarar stora delar av överskotten. Resultaten har varje år under de senaste tio åren överstigit 2 procent av skatter och generella statsbidrag. I balanskravsresultaten exkluderas till exempel reavinsterna samt realiserade vinster och förluster i värdepapper.

Diagram 21 • Kommunernas resultat

Miljarder kronor och procent



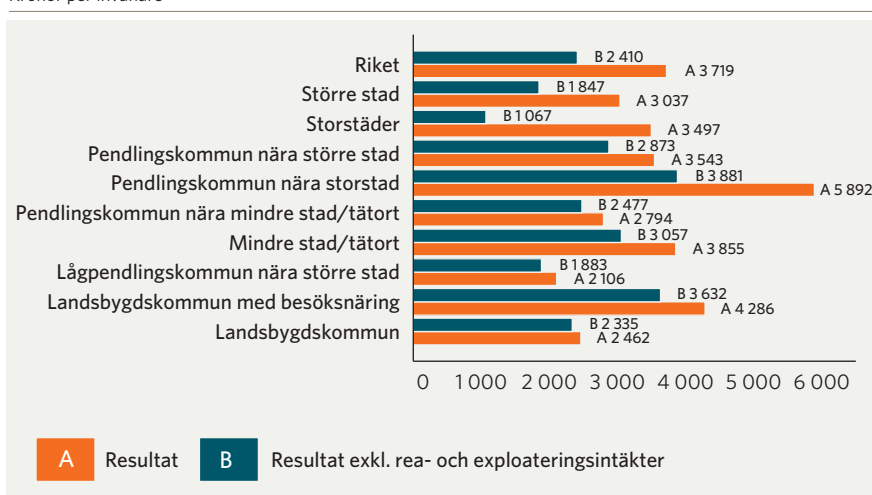
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Det sammantagna resultatet för kommunerna har under de senaste åren förstärkts av realiserade vinster i på finansiella placeringar samt höga rea- och exploateringsintäkter. Intäkterna från exploateringsverksamheten (försäljning av mark och tomträtter) var för år 2021 13,5 miljarder kronor och reavinsterna 3,2 miljarder.

Intäkter från exploatering, som till exempel gatukostnadsersättning eller exploateringsbidrag, fördelas ojämnt mellan landets kommuner. Allt fler kommuner har intäkter från exploateringsverksamhet, men det är framförallt i större och växande kommuner som beloppen är påtagliga. Dessa intäkter är också i stor utsträckning kopplade till finansiering av exploateringsutgifter, som till exempel inköp och iordningställande av fastigheter samt gemensamma anordningar som gator, grönområden och VA. Exploateringsverksamheten genererar därmed såväl driftskostnader som investeringsutgifter.

Diagram 22 • Verksamhetens resultat 2021 per kommungrupp

Kronor per invånare



Källa: Statistiska centralbyrån.

Kommunernas intäkter för exploatering har ökat kraftigt, med drygt 500 kronor per invånare i genomsnitt mellan 2011 och 2021. De högsta intäkterna i kronor per invånare finns i de största kommunerna, över 75 000 invånare. Men ökningen sedan 2011 har varit störst i mindre kommuner med 10 000–15 000 invånare.

Fortsatt relativt låg kostnadsutveckling i kommunerna

Under pandemiåren var kostnadsutvecklingen i kommunerna förhållandevis låg. Kostnaderna ökade med 2,1 procent i löpande priser år 2020 och 3,2 procent 2021, vilket innebär en ökning av kostnadsvolymen, rensat för prisförändringar med 0,2 respektive 0,6 procent.

Tabell 9 • Totala kostnader för egentlig verksamhet 2021 samt andel och utveckling i löpande priser

Miljarder kronor samt utveckling i procent

	2021, mdr	Andelar, %	2020-2021 utveckling	2014-2019 per år
Politisk verksamhet	7,2	1,0	3,5	4,1
Infrastruktur och skydd	56,1	7,9	8,2	4,9
Kultur- och fritidsverksamhet	33,8	4,7	3,1	3,7
Förskola, pedagogisk omsorg	85,5	12,0	3,6	4,8
Grundskola, förskoleklass, fritidshem, grundsärskola	171,4	24,0	2,9	6,8
Gymnasieskola, gymnasiesärskola	50,8	7,1	2,7	4,4
Vuxen- och övrig utbildning	12,4	1,7	4,1	7,9
Äldreomsorg	138,8	19,5	2,6	3,5
Funktionshindre	83,3	11,7	3,1	3,9
Individ- och familjeomsorg	53,8	7,6	2,8	4,9
Särskilt riktade insatser	15,0	2,1	-4,9	-2,0
Övrigt	4,5	0,6	7,1	-3,1
Totala kostnader	712,8	100	3,2	4,5
Affärsverksamhet	25,8		3,6	1,6

Nära 45 procent av kommunernas kostnader finns inom förskola och skola. Äldreomsorgen står för 19,5 procent. Kostnadsutvecklingen har varit relativt låg inom dessa verksamheter under de senaste åren, främst till följd av pandemin.

Anm.: Särskilt riktade insatser är flyktingmottagande och arbetsmarknadsinsatser. Posten »Övrigt« består av hälso- och sjukvård, primärvård och färdtjänst.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Jämfört med perioden före pandemin har det varit en relativt låg ökning av kostnaderna inom flera av kommunernas verksamhetsområden 2021. En stor flyktinginvandring bidrog till den höga kostnadsutvecklingen inom utbildningsverksamheten under 2010-talet, och kostnadsutvecklingen har nu bromsat in. Kostnadsutvecklingen för äldreomsorgen är väsentligt lägre än tidigare år. Se mer om äldreomsorg och demografi under avsnittet »Demografiska behoven växlar upp inom äldreomsorgen« på sidan 52. Kostnaderna för infrastruktur och skydd ökade dock i snabbare takt, främst kostnaderna för väg- och järnvägsnät samt parkering som ökade med 12 procent, och motsvarar drygt 60 procent av den totala kostnadsökningen.

Höga prisökningar sätter nu press på verksamheterna

År 2021 var kommunernas kostnader nära 750 miljarder kronor, varav personalkostnader utgjorde nära 430 miljarder. Tjänster inklusive köp av huvudverksamhet omfattar en tredjedel av totalkostnaderna – nästan 250 miljarder, där till exempel elevpeng till fristående skolor, men även husbyggnads-, anläggnings- och reparationsentreprenader ingår. Kostnader för bränsle, energi och vatten samt drivmedel är sammantaget drygt 1 procent av de totala verksamhetskostnaderna. Även livsmedelskostnaderna motsvarar 1 procent.

Drygt hälften av kommunernas kostnader för verksamheterna utgörs av direkta personalkostnader. Köp av verksamhet och tjänster motsvarar en tredjedel av verksamhetens kostnader. Prisökningarna på el, bränsle och livsmedel påverkar kommunernas kostnader i relativt begränsad utsträckning. Beroende på marginaler och budgeterat överskott påverkas kommunerna i olika utsträckning och med viss fördröjning beroende på hur avtalen tecknats.

Tabell 10 • Kommunernas bruttokostnader 2021

Miljarder kronor samt andel i procent

Verksamhetens kostnader	Mdr	%
Personalkostnader, inkl. pensioner	429,3	57,0
Tjänster inkl. köp av verksamhet	247,5	33,0
Lokalhyror	35,1	5,0
Bränsle, energi och vatten	9,7	1,3
Livsmedel	7,1	1,0
Övriga kostnader	18,2	2,7
Totalt	746,9	100

Anm.: I ovan tabell ingår delar utöver definitionen av verksamhetens kostnader i tabell 9, till exempel gemensamma kostnader som ej fördelas ut på verksamheter och vissa delar av pensionskostnaderna.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Under 2022 har en hög prisutveckling på el och drivmedel inneburit högre kostnader för flera kommunala verksamheter. Främst har elkostnaderna ökat i de kommuner som har rörligt elavtal, eller har behövt binda om sina avtal under 2022 eller början av 2023. Under årets tre första kvartal har prisökningarna på livsmedel varit mycket höga, i genomsnitt nära 17 procent, vilket sätter press på vissa verksamheter.

Adda Inköpscentral upphandlar nationella ramavtal åt många kommuner och en region. Under 2022 har totalt 67 kommunala organisationers elavtal omförhandlats varav 27 avser enskilda kommuner. Flera kommuner upphandlar även för sina kommunala bolag, till exempel fastighetsbolagen. Merparten av kommunernas avtal där Adda förmedlar avtalsprocessen har varit bundna och löper ut vid årsskiftet. Nära 70 procent av avtalen var bundna med en avtalslängd på i genomsnitt 34 månader och cirka 25 procent av avtalen var rörliga. Under 2023 löper ytterligare 36 kommuners avtal ut. Med anledning av en osäker och förändrad elmarknad har prismodellerna för pris-säkring justerats för att möta de nya förutsättningarna. Många upphandlande parter har under 2022 valt avtal med rörligt pris för att avvakta marknaden.

Vilken påverkan prisökningarna får för kommunernas sammanlagda kostnadsutveckling kommer att bero på hur avtalen har tecknats och när de löper ut. Även om löneökningar och kraftigt ökade pensionskostnader spelar betydligt större roll för den kommunala ekonomin som helhet, blir plötsligt betydligt högre priser på energi, livsmedel och transporter en svår fråga att hantera för enskilda verksamheter.

Energikrisens påverkan på idrott, fritid och kultur

Ökande energikostnader har stor påverkan för idrott, fritid och kultur. Fler-talet anläggningar är kommunalt ägda och drivna. Vissa delvis offentligt finansierade idrotts- och kulturverksamheter drivs av föreningar i egna anläggningar. Av 1 600 idrottshallar drivs 1 500 av kommunerna. Energikrävande anläggningar som is- och simhallar drivs i stor utsträckning av kommunerna, 8 av 10 simhallar och 3 av 4 ishallar. Av de föreningsdrivna anläggningarna är kommunerna i princip alltid involverade i finansieringen av driften.

De energibesparande åtgärderna varierar. Sänkta inomhustemperaturer eller förändrat nyttjande av energikrävande anläggningar är några exempel. Det har skett ett intensifierat arbete för energibesparande åtgärder som verkat dämpande på kostnadsutvecklingen. Det finns stora effektiviseringsmöjligheter inom styrning, belysning och ventilation, som kan kräva investeringar.

ingar eller tillgång till särskild kompetens. Kommunerna letar åtgärder som ska ge så små negativa effekter som möjligt för barn- och ungdomsidrotten och höjda avgifter för idrottsföreningar eller begränsningar av tillgång till anläggningar förekommer sällan. Kulturanläggningar kan ha särskilda utmaningar, till exempel museer med känsliga samlingar.

För kommunernas del kommer också regeringens beslutade elprisstöd baserat på förbrukningen från oktober 2021 till september 2022 att mildra effekterna av högre energipriser.

Kommunerna har ansvar för att säkerställa verksamheternas funktionalitet även vid elavbrott

Kommunerna ska säkerställa funktionalitet för alla sina verksamheter i alla situationer. I detta ingår att förebygga risker och sårbarheter som är kända, vilket i många fall kan vara att säkerställa tillgången till reservkraft. Även om det endast i sällsynta fall finns direkta krav på reservkraft ska såväl kommuner som regioner upprätta risk- och sårbarhetsanalyser för sina respektive verksamheter. Analysen ska ta hänsyn till att de mest nödvändiga funktionerna ska kunna upprätthållas. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har utfärdat föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser för både kommuner och regioner. Av dessa framgår att analyserna ska genomföras genom att mäta samhällsviktiga verksameters förmåga att motstå allvarliga störningar. I kommunen ska det också finnas en planeringsfunktion för reservkraft som leds av en ansvarig. Tillika ska detta finnas för bränsleförsörjningen, transporter och installation av mobila aggregat.

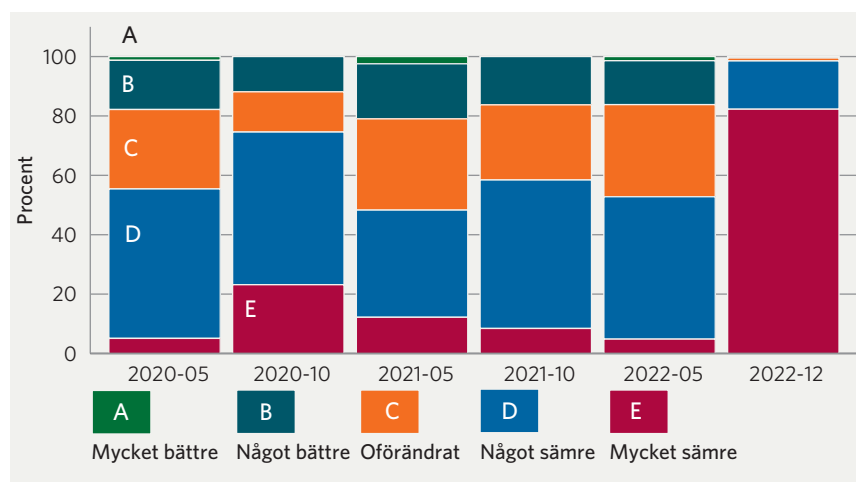
I vissa fall kan det vara acceptabelt med avbrott under viss tid om det sätts i relation till kostnaderna för att upprätthålla verksamheten. I andra är det helt nödvändigt att ha tillgång till fungerande reservkraft.

Kommunernas ekonomiska utsikter

Inte vid något av de sex tillfällen då SKR de senaste tre åren har ställt frågan om kommande års ekonomiska utsikter har svaren från ekonomicheferna varit så entydigt negativa som nu. I princip alla bedömer att de ekonomiska förutsättningarna är sämre 2023 jämfört med i år. Det finns flera förklaringar

Diagram 23 • Hur ekonomichefer i kommuner bedömer kommunens ekonomiska förutsättningar 2023 jämfört med 2022

Procent



De ekonomiska utmaningarna inför 2023 blir tydliga i ekonomichefernas svar på SKR:s enkät. På frågan om hur de ekonomiska utsikterna ser ut inför nästa år jämfört med i år svarar 98 procent att det ser mycket, eller något sämre ut.

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Enkät till kommunerna

En enkät har gått ut till alla ekonomichefer i kommunerna. 210 kommuner har svarat, motsvarande 83 procent av befolkningen. SKR vill rikta ett stort tack till alla som tagit sig tid att svara!

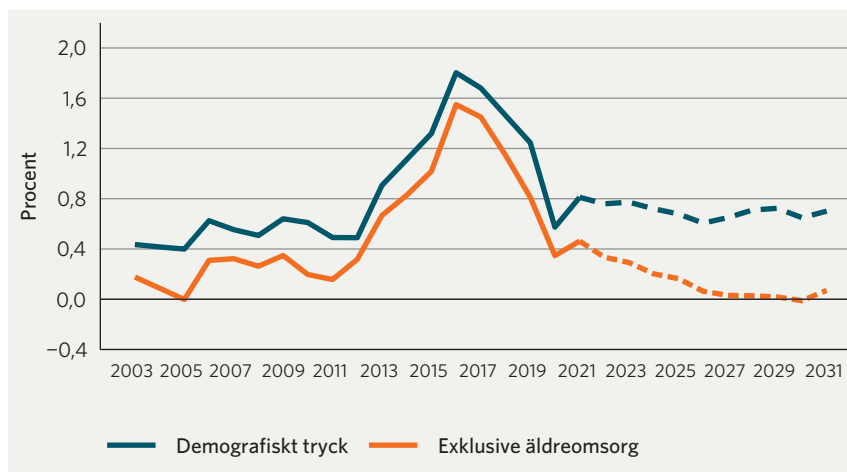
till detta. År 2022 verkar, trots en hög inflation, flyktingar från Ukraina och geopolitisk osäkerhet sluta som ett bra ekonomiskt år för många kommuner och för sektorn som helhet. Därtill ger den höga inflationen kommunerna en riktig pensionsmäll 2023 och det gör att kostnadsökningen i sektorn beräknas bli en av de högsta under 2000-talet.

I enkäten angavs också inom vilka verksamheter bruttokostnaderna har ökat eller minskat med mer än 2 procent jämfört med budget. Flest budgetöverskridanden återfinns inom äldreomsorgen, där 95 av de svarande kommunerna har högre kostnader. Som kommentarer anges högre personalkostnader till följd av dyra bemanningslösningar, höga kostnader för övertid och bonus vid flytt av semester. I några fall ses även volymökningar inom främst hemtjänsten. Många kommuner (89) har också höga kostnader inom individ- och familjeomsorgen. Orsaker anges vara ökat antal familjehemsplaceringar, dyra placeringar och ökade kostnader för missbruksvård. 60 kommuner angav också högre kostnader för funktionshindersomsorgen, och även där dominerar höga personalkostnader till följd av dyra bemanningslösningar, ökade volymer av LSS och institutionsplaceringar.

Demografiska behoven växlar upp inom äldreomsorgen

Under det första årtiondet på 2000-talet förklarades ungefär hälften av de demografiska behovsökningarna i kommunerna med ökning av antalet äldre. Den totala behovsökningen var i genomsnitt en halv procent årligen. Under 2010-talet ökade befolkningen i snabb takt, inte minst genererat av stor invandring. Behoven i grundskolan blev större, medan den i äldreomsorgen var ungefär lika stor som under det föregående årtiondet.

Diagram 24 • Beräknad årlig demografisk behovsökning i kommunerna 2002-2031
Procent



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Det demografiska trycket under kommande år kommer nästan uteslutande från behoven inom äldreomsorgen.

Under kommande tioårsperiod väntar en demografisk behovsökning som i allt större utsträckning utgörs av äldreomsorg. I slutet av årtiondet kommer ökningen i äldreomsorgen att motsvara hela den kommunala behovsökningen. Därmed inte sagt att det är oförändrat i alla andra verksamheter – det väntar en förhållandevis stor ökning inom gymnasieskolan samtidigt som behoven långsamt minskar inom förskolan.

Kostnadsutvecklingen i äldreomsorgen har inte bara styrts av befolkningsökningen. Det är en sammansatt bild av förbättrad hälsa hos äldre, ny teknik som möjliggör att bo hemma längre som till exempel trygghetslarm,

fler och mer omfattande insatser i det egna hemmet, samt större behov hos de som bor på särskilda boenden. Sammantaget har kostnaderna utvecklats långsammare än vad som följer av befolkningsutvecklingen. SKR har tidigare antagit en ökning av andelen brukare efter pandemin men den löpande statistik som finns tillgänglig visar dock ingen snabb ökning av antalet personer med insatser inom äldreomsorgen hittills under 2022. Vi räknar nu inte heller med full återgång till nivåer som gällde innan pandemin. Istället antas nu att behoven förändras i takt med den demografiska utvecklingen.

Ökade kostnader för ekonomiskt bistånd

Kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd har inte ökat i takt med pris- och löneökningar de senaste åren. En jämförelse mellan 2014 och 2021, två år med liknande arbetslöshet, visar att kostnaderna är mer eller mindre oförändrade i löpande priser. Den huvudsakliga anledningen till den blygsamma kostnadsutvecklingen är ett minskat antal hushåll med bistånd. Månadsdata fram till september i år visar att detta är en trend som fortsatt under 2022.

Vi räknar dock med att nedgången kommer att vända till en ökning under 2023, delvis som en konsekvens av förväntat ökad arbetslöshet. Kostnaderna antas dock öka betydligt snabbare som en konsekvens av höjningen av riksnormen för försörjningsstöd med 8,6 procent, i linje med prisbasbeloppets ökning. Det normala är inte att försörjningsnormen räknas upp med prisbasbeloppet, utan att uppräkningsen i huvudsak baseras på uppgifter om livsmedelspriser från Konsumentverket. En svårbegriplig beräkningsmetod med besked sent på året ger dåliga planeringsförutsättningar för kommunerna. Även de pågående hyresförhandlingarna på bostadsmarknaden väntas påverka kostnaderna. Vi räknar dock med att ökningen av biståndet hålls tillbaka något av det tillägg till bostadsbidraget för barnfamiljer som infördes under 2022 och som kvarstår under första halvåret 2023. Sammantaget bedöms kostnaderna för ekonomiskt bistånd öka med 12 procent mellan 2022 och 2023.

Vissa kostnader ökar efter pandemin

I vår framskrivning räknar vi med en successiv återhämtning av verksamhetsvolymen efter den kraftiga nedgången under pandemiåren för färdtjänst och politisk verksamhet.

Större ekonomisk betydelse har dock antaganden om ökade verksamhetskostnader inom barn- och ungdomsvården. Kostnaderna har ökat med i genomsnitt över 3 procent per år i fasta priser de senaste fem åren och vi räknar med en fortsatt hög kostnadsökning.

Regeringsförklaringens inverkan på migrationsområdet

Frågor om migration och integration har fått stort utrymme i regeringens och Sverigedemokraternas samarbetsavtal. Många förslag på området kommer att ha en direkt eller indirekt påverkan på kommuner och regioner. De flesta förslag kommer att behöva föregås av en utredningsprocess innan nya regelverk kan vara på plats. Ambitionen med dessa förslag måste utläsas som att mottagandet, allt annat lika, ska bli mindre. På sikt blir därmed behovet av reguljär kommunal verksamhet, som bland annat skolgång och sjukvård, också mindre. Några av förslagen är att:

- Asyltagstiftningen och övriga mottagningsvillkor ska anpassas efter EU-rättens miniminivåer och att användandet av permanenta uppehållstillstånd ska »fasas ut«. Arbetskraftsinvandringen ska stramas upp, bland

annat genom höjda inkomstkrav. Regeringen ska genom föreskrift kunna ange undantag från att bevilja arbetstillstånd, där personliga assistenter anges explicit.

- Asylprocessen ska genomföras i så kallade transitcenter. En konsekvens av förslaget är att rätten till självboställning, så kallad ebo, försvinner – något som också varit ett önskemål från vissa kommuner under längre tid.
- Reglerna för ekonomiskt bistånd ska skärpas. Det handlar dels om ett förbud mot att betala ut ekonomiskt bistånd till personer som befinner sig i landet olovligt, dels om att rätten till kompletterande försörjningsstöd för nyanlända som har rätt till etableringsersättning ska avskaffas. SKR har sedan många år följt det ekonomiska biståndet i samband med etableringsinsatserna och har konstaterat att det betalas ut förhållandevis stora belopp såväl innan, under som efter genomförda etableringsinsatser. Det har dock varit svårt att slå fast hur stor del av detta bistånd som faktiskt betalas ut samtidigt som personen fått etableringsersättning.
- Successiv kvalificering till offentliga välfärdstjänster, inklusive ekonomiskt bistånd. Samhällsintroduktionen föreslås bli obligatorisk och en nationell läroplan ska tas fram. Även förslag på förstärkt SFI-undervisning ska tas fram och SFI i kombination med yrkesutbildning ska erbjudas i alla kommuner. Krav på »aktivt deltagande« i SFI ska ställas som villkor för etableringsersättning.
- Bosättningslagen ska ses över, och då i fråga om de faktorer som styr fördelningen av nyanlända samt att bostadssituationen i en kommun ska utgöra en faktor för fördelningen. Man skriver dock att lagen på sikt ska avskaffas och ersättas med en modell med ett större kommunalt inflytande.

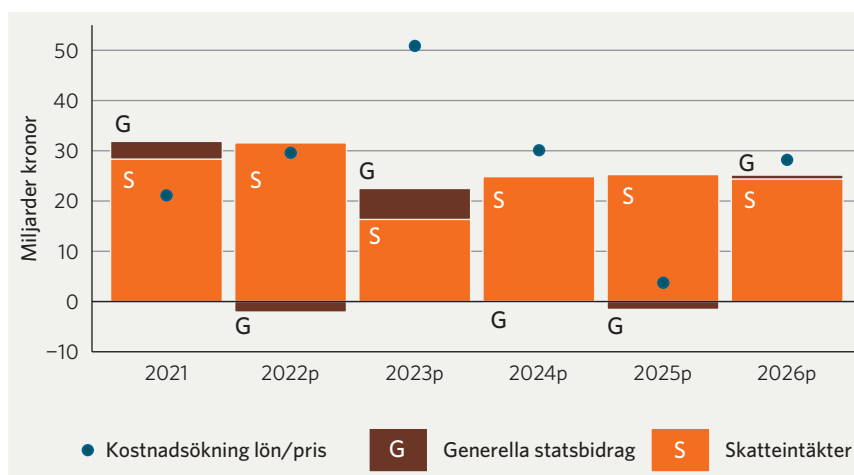
Klart är att Sveriges flyktingkvot kommer att minska från 5 000 till 900 personer årligen från och med nästa år. En så stor minskning, tillsammans med övriga åtgärder, kan leda till en situation där mottagandet i mindre kommuner kan bli mycket litet, och handla om någon enstaka person årligen. I ett sådant läge kan det komma att bli svårt för kommunerna att upprätthålla kompetens och beredskap i mottagandet, och det skulle kunna ställa krav på en annan mottagningsmodell än bosättningslagen, med större flexibilitet och större hänsyn till den lokala förmågan.

Skaplig intäktsutveckling framåt

Skatteintäkterna har under den senaste tioårsperioden ökat med i genomsnitt 3,8 procent årligen, med mycket liten hjälp av skattesatshöjningar. Intäktsökningen i år och kommande år väntas bli något högre, särskilt i år. Intäkterna från fastighetsavgiften har ökat i samma takt som skatteintäkterna, men där finns inget motsvarande utjämningsystem som ser till att den mycket ojämnt fördelade ökningen kommer alla kommuner tillgodo.

Diagram 25 • Utveckling av olika intäktslag samt prisutveckling

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

De generella statsbidragen, så som föreslagits i budgetpropositionen för 2023, innebär att den tidigare beslutade indragningen på 3,5 miljarder kronor återställs med ett nytt tillskott på 4,2 miljarder. I detta ingår även det stöd på 210 miljoner kronor för riskskatten för kreditinstitut som upphör 2023. Tidigare riktade medel till äldreomsorgen på 2,7 miljarder förs tillfälligt till det generella statsbidraget 2024, för att tas bort året därpå. I diagrammet ingår fastighetsavgiften i de generella statsbidragen.

Vi räknar med att elpriskompensationen till kommunernas kommer att uppgå till 3,5 miljarder kronor, och påverkar resultatet 2023. I nuläget är det oklart hur stor kompensationen blir och när utbetalning görs.

Totalt ökar intäkterna från skatter och generella statsbidrag med knappt 3 procent 2023, vilket är mindre än hälften av den beräknade kostnadsökningen till följd av högre löner, pensionskostnader och övriga prisökningar. Intäktsökningen blir högre 2024 men då pensionskostnaderna ökar ytterligare sätter de press på resultaten. Vi räknar med oförändrad skattesats hela perioden.

Budgetpropositionen 2023 innehöll några nya riktade statsbidrag. Av lite större dignitet kan nämnas en satsning på läromedel till skolan, ytterligare medel till regionalt yrkesvux 2023, medel till »sociala team« för bland annat bättre samverkan mellan skola och socialtjänst, medel för att inrätta akut- och jourkolor och en förlängning av subventioneringen av LVU-placeringar på SIS-hem.

Bra ekonomi 2022 ger utrymme för resultatreservering

Av allt att döma kommer 2022 att bli ytterligare ett starkt ekonomiskt år för kommunerna. Beräkningarna i denna upplaga av Ekonomirapporten pekar på ett resultat efter finansiella poster på 32 miljarder kronor, vilket motsvarar 4,5 procent av skatter och generella statsbidrag. Inkluderas prognosen för 2022 summerar kommunernas aggregerade resultat till över 110 miljarder de senaste tre åren. Trots det starka resultatet är kostnadsutvecklingen relativt hög, framförallt i löpande priser. En viktig förklaring är starkare utveckling av skatteunderlaget jämfört med budget. Skatteunderlaget för 2021 och 2022 innebär cirka 14 miljarder kronor i högre intäkter än i budget.

Det förväntat höga resultatet innehåller en markant försämring av finansiella poster. Dessa är dock svåra att bedöma i och med att placeringar ska marknadsvärderas på bokslutsdagen. De nära 7 miljarder kronor stora intäkterna från orealiserade vinster på finansiella placeringar från 2021 vänds i denna beräkning till en kostnad. Då positiva bidrag från orealiserade vinster främst funnits i de största kommunerna kan resultatskillnaderna mellan mindre och större kommuner komma att bli mindre i år. Resultatet 2022 väntas stärkas jämfört med budgeterat, som en konsekvens av högre exploateringsintäkter och andra verksamhetsintäkter som taxor, avgifter och hyror.

En förhållandevis liten andel av kommunerna, 7 procent, bedömer enligt enkätsvar att de kommer att redovisa underskott 2022, och ytterligare ett fåtal att resultatet kommer att ligga runt noll.

Kraftigt försämrade resultat 2023 och 2024

Resultaten i kommunerna försämras kraftigt till 2023. Enligt SKR:s prognos beräknas ett resultat på 8 miljarder kronor, vilket motsvarar 1,1 procent av skatter och generella statsbidrag. Det innebär en minskning med 24 miljarder jämfört med prognosen för 2022. Vi får gå tillbaka till år 2004 för att hitta motsvarande resultatnivå som andel av skatter och bidrag. Då hade 99 kommuner underskott. I beräkningen ingår 3,5 miljarder i kompensation för höga elpriser. Beloppet är en uppskattning och antas bokföras 2023 till följd av att det fortfarande saknas klara besked och förordning från regeringen till Försäkringskassan som ska betala ut medlen.

En stor del av resultatförsämringen beror på höga pensionskostnader 2023 och 2024 till följd av inflationen. Totalt förklarar tjänstepensionerna en kostnadsökning på 23 miljarder kronor jämfört med 2022, och ytterligare 8 miljarder 2024. Ökade pensionskostnader påverkar även de sammanvägda prisökningarna, som beräknas till 6,4 procent 2023 och 3,6 procent 2024, trots låg underliggande inflation 2024. Det försämrade resultatet 2023 och 2024 beror också på försämrat finansnetto. Vi räknar också med att intäkterna från exploateringsverksamheten minskar kraftigt 2023 på grund av en ansträngd fastighetsmarknad.

De ökade pensionskostnaderna gör att budgettrycket är begränsat 2023. I SKR:s enkät anger tre av fyra kommuner att man kommer att vidta åtgärder i verksamheterna. För en tredjedel handlar det om generella effektiviseringskrav, för 20 procent handlar det om riktade krav mot specifika områden och för resten en kombination av dessa. Effektiviseringskrav på nämnder är dock inte något som bara hör dåliga tider till utan kan vara ett sätt att frigöra resurser för satsningar eller ett sätt att skapa marginaler i en budget. Kommunernas samlade enkätsvar indikerar att kraven på verksamheterna sammantaget innebär en minskad kostnadsvolym under 2023 på drygt en halv procent, medan den underliggande demografiska behovsökningen motsvarar en kostnadsökning på 0,7 procent. Flera kommuner uppger i enkätsvaren att man också försöker styra mot energibesparande åtgärder och att man ser över intäkterna från taxor och avgifter. Kostnaderna i löpande priser beräknas trots detta öka med nästan 6 procent 2023.

Även om utsikterna försämras kraftigt inför 2023 är det få skattehöjningar i kommunerna. Hittills har Skatteverket fått in uppgifter om 5 kommuner som höjer skatten, och 7 som sänker den. Att sänka resultatmålet är däremot desto vanligare. 9 av 10 kommuner uppger i enkäten att de kommer att ha ett lägre resultatmål 2023. Då de stora kostnadsökningarna nästa år är av tillfällig karaktär, som inflation och pensionskostnader, undviks omfattande kortsiktiga ingrepp i verksamheten.

Omkring 4 av 10 kommuner uppger att man kommer att balansera ett negativt budgeterat resultat med uttag ur resultatutjämningsreserven (RUR) 2023. En av tio kommuner uppger att ett negativt resultat i budget kommer att motiveras med synnerliga skäl.

God ekonomisk hushållning och balanskrav – vad är det som gäller?

Regelverket för den ekonomiska förvaltningen i kommuner och regioner bygger på att invånarnas skattemedel ska förvaltas på ett säkert och långsiktigt hållbart sätt, vilket innebär att kommuner och regioner tar ansvar för ekonomi och verksamhet inom ramen för det kommunala självstyret.

Grundbultarna i regelverket är kortfattat:

- Kommunerna och regionerna ska ha en **god ekonomisk hushållning** i all sin verksamhet. Utifrån en bedömning av begreppets innebörd ska mål och riktlinjer för ekonomi och verksamhet upprättas, följas upp och utvärderas.
- **Balanskravet**, som innebär att budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna och ett eventuellt negativt resultat i bokslutet ska återställas inom tre år.
- Undantag från balanskravet får göras om medel från en **resultatutjämningsreserv (RUR)** disponeras eller om det finns synnerliga skäl.

Syftet med RUR är enligt lag och förarbeten att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. Genom att reservera delar av resultatet i goda tider skapas möjlighet att inom regelverket nyttja RUR i lågkonjunktur för att täcka upp hela eller delar av ett negativt balanskravsresultat. Genom detta behöver man inte återställa den del av ett negativt balanskravsresultat som motsvarar disponering av RUR.

RUR kan användas i budget för att hantera effekter av en lågkonjunktur i den ekonomiska planeringen. Slutligt beslut om faktisk disponering av RUR tas i samband med bokslut och årsredovisning. Reservering eller disponering hanteras i balanskravsutredningen. Disponering av RUR innebär att ett negativt balanskravsresultat kan justeras till högst ett nollresultat.

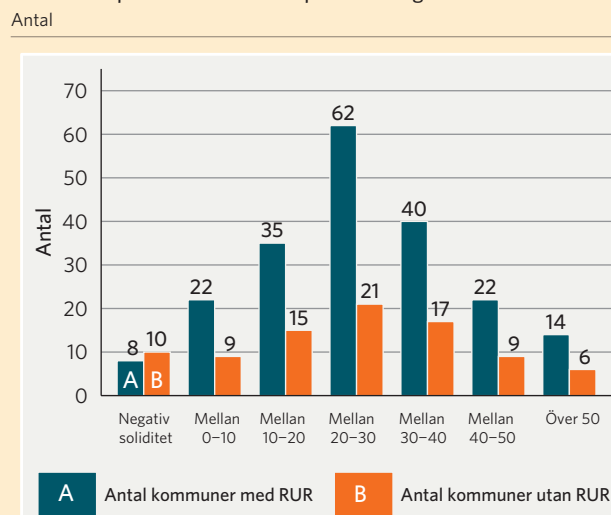
Utifrån lagens regler och förarbeten ska fullmäktige fastställa riktlinjer för RUR. För de kommuner som ännu inte infört RUR men avser att göra det utifrån 2022 års resultat behöver riktlinjer vara beslutade inför förslag till reservering i styrelsens behandling av årsredovisningen för 2022.

Efter flera år med starka resultat har kommunerna haft möjlighet att reservera medel till RUR. Kommunernas reserveringar ökade under 2021 med 5 miljarder kronor till sammanlagt 30 miljarder hos de totalt 203 kommuner som har en resultatutjämningsreserv. Då goda resultat väntas även 2022 medan 2023 blir ett väsentligt svårare år är det sannolikt att fler kommuner kommer att sätta av medel för resultatutjämning i år.

Åberopande av synnerliga skäl kan göras både i budget och i bokslut. En skillnad mot RUR är att synnerliga skäl används för beslut om hantering av ett negativt balanskravsresultat. Beslut om synnerliga skäl kan fattas så att återställning inte behöver göras, att återställning ska ske för en del av det negativa resultatet eller att återställning ska göras över längre tid än tre år. Vad som är synnerliga skäl finns inte i detalj beskrivet i lag men förarbeten ger vägledning. En grundläggande förutsättning är att skälen baseras på vad som kan ses som god ekonomisk hushållning. Exempel på vad som kan utgöra synnerliga skäl är när en kommun med stark finansiell ställning på ett planerat sätt minskar sitt eget ka-

pital. I förarbeten till nu gällande regelverk finns beskrivningar av vad som utgör stark finansiell ställning, bland annat att eget kapital täcker samtliga pensionsförpliktelser och att det finns en finansiell handlingsberedskap inför framtiden. Exempel på vad som inte kan ses som synnerliga skäl är befolkningsutveckling, förändringar av skatteintäkter, statsbidrags- och utjämnings-systemet eller andra faktorer som det bör finnas beredskap för.

Diagram 26 • Antal kommuner med resultatutjämningsreserv, utifrån nivå på soliditet inklusive pensionsåtagande



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Kommunernas genomsnittliga avsättning till RUR uppgår till 2 900 kronor per invånare. Av de 203 kommuner som har RUR är genomsnittet 3 500 kr per invånare.

Vid ett planerat utnyttjande av RUR eller åberopande av synnerliga skäl i samband med budget behöver de finansiella målen justeras utifrån de effekter som vikande intäkter ger på resultat och ställning. Utgångspunkten för detta måste vara en analys av de finansiella förutsättningarna för budgetåret med utgångspunkt i aktuella riktlinjer och långsiktiga mål för god ekonomisk hushållning.

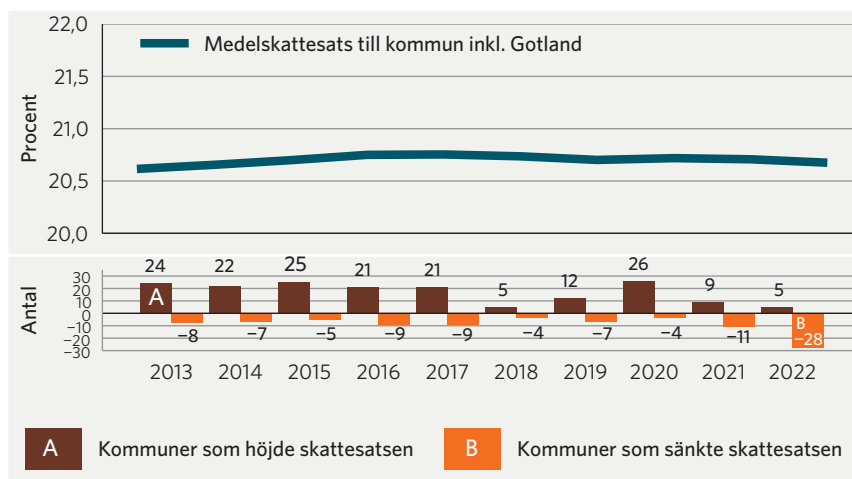
Utgångspunkten för ekonomistyrningen är kravet på god ekonomisk hushållning. Kommunerna behöver redan nu se över sina planer för ekonomin utifrån de ändrade ekonomiska förutsättningarna. Genom att nyttja RUR kan lågkonjunktrens påverkan hanteras på ett mer strategiskt sätt som ger tid för anpassning, och ogenomtänkta åtgärder undvikas. Varken RUR eller synnerliga skäl är dock ett verktyg för att hantera ekonomin över längre tid. Lågkonjunktoren och de högre kostnadsnivåer som vi ser framåt behöver hanteras inom ramen för god hushållning och en långsiktigt hållbar ekonomi som utgör grunden för en ändamålsenlig och effektiv verksamhet.

Fler kommuner har sänkt skattesatsen de senaste åren

De senaste tio åren har medelskattesatsen i kommunerna ökat med 7 öre, rensat för skatteväxlingar mellan kommuner och regioner.

Skillnaden mellan kommunerna med högst respektive lägst skattesats är 6 kronor och 90 öre. De senaste tio åren har den högsta skattesatsen ökat med 23 öre och den lägsta minskat med 22 öre. Summeras skattesatsen till både kommun och region blir skillnaderna mindre. År 2022 betalade 76 procent av befolkningen mellan 30,98 och 33,98 i skatt till kommun och region.

Diagram 27 • Medelskattesats i kommunerna samt antal som höjt respektive sänkt
Procent och antal



Källa: Skatteverket och Sveriges Kommuner och Regioner.

Det är betydligt färre kommuner som höjt skattesatsen under de senaste två åren. De starka resultaten i flertalet kommuner är sannolikt en orsak till att fler än vanligt har sänkt skattesatsen.

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i kapitel 1 »Samhällsekonomi.« Vi utgår också från regeringens budgetar till och med budgetpropositionen för 2023.

För år 2022 och 2023 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. Prognosen för 2022 utgår från kommunernas budgetar. Justeringar görs utifrån enkät svar och utfall för delår. Beräkningarna för 2023 utgår från enkät svar samt tillkommande effekter av budgetpropositionen. För 2024–2026 utgår beräkningarna 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 vid behov tillför generella statsbidrag för att resultatet minst ska motsvara 2 procent av skatter och generella statsbidrag. Samma löneutveckling antas för de kommunalt anställda som för den övriga arbetsmarknaden.

I det samarbetsavtal regeringspartierna har ingått med Sverigedemokraterna skriver man att »åtgärder för att hantera högskatteproblematik i kommunerna« ska utredas. Om detta innebär ett tilläggsdirektiv till den pågående utredningen om utjämningsystemet är i skrivande stund oklart.

Det finländska kommunskaftesystemet är jämförbart med det svenska, medan Norge och Danmark har olika former av skattetak. Skattesatsen varierar i Finland mellan 16,50–23,50 procentenheter (vägt medel 20,02), en skillnad väl i nivå med Sveriges.

Varje år sker skattesatsförändringar i ett antal kommuner. Skattesatsen är ett viktigt verktyg för att finansiera ökade behov eller högre ambitioner i verksamheterna. Totalt har skatteförändringar skett 276 gånger under de senaste tio åren, varav 63 procent var höjningar och 37 procent skattesänkningar. I kommungrupperna pendlingskommun nära mindre stad/tätort och nära större stad har flest höjningar genomförts. Flest sänkningar har skett i pendlingskommun nära storstad.

Resultat 2024 och åren därefter

Vare sig utvecklingen av kostnaderna eller intäkterna 2024 är i sig särskilt dramatiska, med undantag för pensionskostnaderna. Problemet är att fallhöjden är låg. Kostnadsökningen via demografiska behovsökningar tillsammans med prisökningar och effekter av flyktingmottagandet hamnar på 4,2 procent i löpande priser. Verksamhetsintäkterna utvecklas svagt, då flyktingersättningar försvinner i och med att massflyktsdirektivet antas upphöra och ett väsentligt lägre mottagande av kvotflyktingar 2023 och 2024. Utöver detta antas också de finansiella posterna tynga ner resultatet ytterligare jäm-

Tabell 11 • Nyckeltal för kommunernas ekonomi
Procentuell förändring om inget annat anges

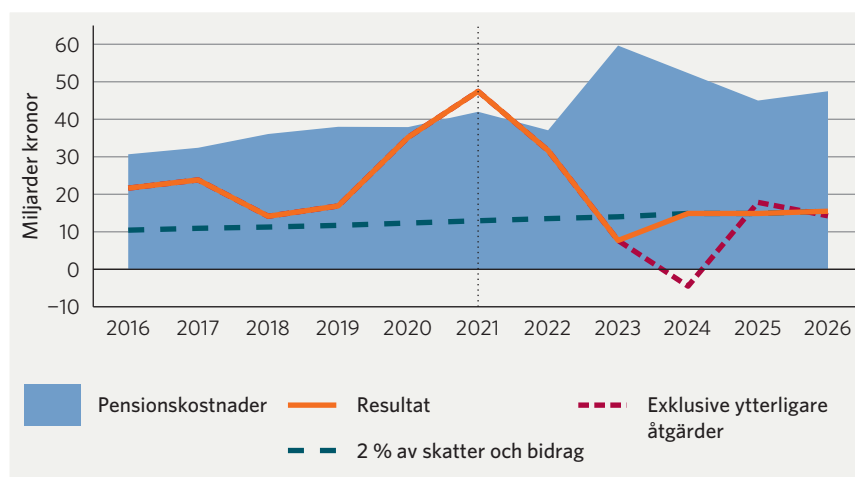
	Utfall		Prognos		Kalkyl	
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Medelskattesats, nivå i % (exkl. Gotland)	20,63	20,61	20,61	20,61	20,61	20,61
Skatteintäkter o gen statsbidrag, LP	4,5	4,6	3,3	3,5	3,3	3,4
Skatteintäkter o gen statsbidrag, FP	1,7	0,5	-2,9	-0,1	2,8	0,1
Verksamhetens kostnader, LP	3,1	4,8	5,8	4,1	0,6	3,7
Verksamhetens kostnader, FP	0,4	0,7	-0,5	0,5	0,2	0,5
Prisindex (PKV)	2,7	4,0	6,4	3,6	0,5	3,2

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

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

fört med året innan. Resultatet beräknas försämrats med 13 miljarder kronor till 2024.

Diagram 28 • Kommunernas resultat och pensionskostnader
Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Pensionskostnaderna beräknas till följd av dämpad inflation att återgå till en lägre nivå efter 2024. Det gör att den underliggande prisutvecklingen i sektorn blir mycket låg och resultatet förbättras 2025. Intäkter från skatter och generella statsbidrag ökar med 3,3 procent, trots att det generella statsbidraget enligt regeringens budgetproposition minskar med 2,7 miljarder år 2025. Räntekostnaderna för pensionsskulden minskar 2025, vilket förbättrar finansnettot med 5 miljarder kronor. Den demografiska behovsökningen ligger på omkring 0,7 procent under hela perioden.

För att nå ett resultat om 2 procent av skatter och generella statsbidrag under kalkylåren 2024–2026 skjuter vi till generella statsbidrag. 2024 handlar det om ett beräknat tillskott om 19 miljarder kronor medan det 2025 inte behövs något tillskott.

Investeringsutgifterna är fortsatt höga

Investeringarna i kommunerna ökade kraftigt under 2015–2018, med i genomsnitt 15 procent per år. Under de senaste tre åren har ökningstakten dämpats och investeringsutgifterna sjönk 2021 jämfört med året innan. Ge-

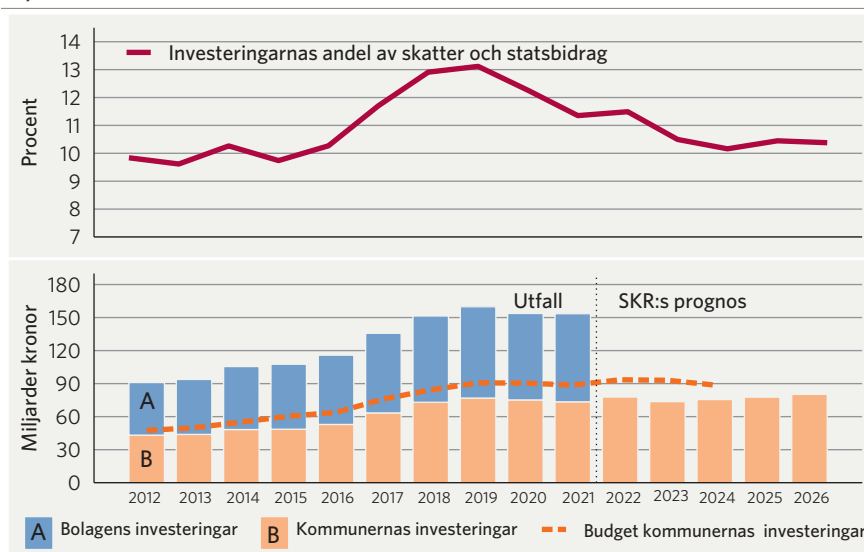
Beslutade skatteförändringar inför 2023 påverkar inte den genomsnittliga kommunalskatten. Från år 2024 hålls skattenivån sedan konstant. Utvecklingen av skatteintäkter och generella statsbidrag inkluderar det tillskottet som behövs för att resultatet ska motsvara 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Verksamhetens kostnader ökar relativt mycket 2022–2024 till följd av hög inflation och höga pensionskostnader.

Utgångsläget i kommunerna är sammantaget starkt efter fler år med starka resultat. En hög inflation ger kraftigt ökade pensionskostnader både 2023 och 2024. Sammantaget ökar pensionskostnaderna med 23 miljarder kronor i kommunerna 2023 och ytterligare 8 miljarder 2024. Med avtagande inflationstakt enligt våra prognoser dämpas pensionskostnaderna, vilket lättar trycket på den kommunala ekonomin. I våra kalkyler målsätter vi resultatet till en nivå som motsvarar 2 procent av skatter och generella statsbidrag åren 2024–2026. För att nå detta resultat behövs åtgärder eller extra statsbidrag på 19 miljarder 2024. 2025 behövs inga tillskott enligt dessa beräkningar. Utvecklingen är mycket osäker åren 2025 och 2026.

nomförandegraden, som visar hur stor andel av budgeterade investeringar som genomförs, minskade till 82 procent 2021. Den var i genomsnitt 86 procent under åren 2018–2020.

Diagram 29 • Kommunernas investeringsutgifter och prognos 2012–2026

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

Trots svag konjunktur, ökade räntor och höga prisökningar bedömer vi att kommunernas investeringsutgifter kommer att ligga på en fortsatt hög nivå. Det blir en viss ökning i nominella termer under 2022 för att sedan sjunka tillbaka något under 2023.

De kraftiga prisökningarna i byggbranschen gör att påbörjade och planerade projekt blir dyrare. Ersättningsinvesteringar blir dyrare och gör att nya projekt skjuts på framtiden, alternativt helt läggs ned. I SKR:s enkät uppger även några kommuner att det har blivit svårare att få in anbud. Alternativen för kommunerna är att dra ner ambitionsnivån, ställa in eller skjuta upp planerade investeringar, eller låta utgifterna öka i takt med prisökningarna. En dryg tredjedel uppger att investeringsutgifterna kommer att öka 2023 som en konsekvens av de samhällsekonomiska förutsättningarna. Nära hälften av kommunerna uppger dock att totala investeringsutgifter inte kommer att påverkas. Det innebär att antal investeringsobjekt som genomförs sannolikt kommer att vara lägre jämfört med budget och plan såväl i år som nästa år. Det är också troligt att de kommunala bolagens investeringar kommer att dämpas 2023. Byggbranschen räknar med betydligt lägre bostadsinvesteringar under nästa år och 60 procent av de kommunala bolagens investeringar avser fastigheter.

Många kommuner har ett finansiellt mål om en viss nivå på egenfinansiering av investeringar. Liksom resultatmålen kommer många kommuner att behöva se över dessa inför 2023 och framåt.

Pressad likviditet väntas i många kommuner 2023

Kommunkoncernernas låneskuld, mätt som långfristiga skulder samt kortfristig del av långfristig skuld, uppgick 2021 till 744 miljarder kronor inklusive de kommunala bolagen. I kommunerna uppgick skulden till 471 miljarder 2021, varav 176 miljarder är vidareutlåning till de kommunala bolagen. Det innebär att drygt 60 procent av den kommunala låneskulden avser de kom-

munala bolagen. Låneskulden har totalt ökat med i genomsnitt drygt 7 procent per år de senaste tio åren. Ökningstakten har dock dämpats under de senaste två åren, sannolikt till följd av de starka resultaten i kommunerna.

Enligt Kommuninvest har genomsnittsräntan på den kommunala låneskulden minskat under de senaste åren. Trots att skulderna har ökat har de totala räntekostnaderna varit i stort sett oförändrade. Räntebindningen har varit sammanlagt knappt tre år och drygt en tredjedel av lånen har en räntebindning under ett år. För att parera den höga inflationen har Riksbanken under året höjt styrräntan med 2,5 procentenheter. I och med att en hög andel av lånen förfaller varje år ökar också räntekostnaderna i snabb takt. I dessa beräkningar mer än tredubblas dessa under perioden. Samtidigt blir också ränteintäkterna betydligt högre. Med tanke på de räntehöjningar som genomförts under de senaste åren kommer sannolikt ett antal kommuner att försöka amortera delar av lånen för att minska räntekostnader framöver.

En ytterligare faktor som kan komma att påverka låneskulden under kommande år är det nya pensionsavtalet. En övergång till avgiftsbestämd pension innebär att pensionskostnaderna till större del utbetalas direkt. År 2023 blir det dessutom en extra stor likvidmässig effekt. Övergången till det nya avtalet 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 kommunerna innebär det att utbetalningarna ökar med sammanlagt nära 15 miljarder kronor jämfört med tidigare år, vilket motsvarar en ökning med 43 procent.

Detta, tillsammans med väsentligt lägre resultatnivåer i kommunerna leder till lägre självfinansieringsgrad av investeringar och ett ökat lånebehov.

Regionernas ekonomi

Allt tyder på ett sammantaget starkt resultat i regionerna 2022, främst tack vare uppreviderade skatteintäkter. Åren 2023 och 2024 väntas dock bli mycket kärva beroende på allmänt höga kostnadsökningar men framförallt på grund av värdesäkring av pensionerna. De långsiktiga behoven av välfärd ökar även de närmaste åren till följd av allt fler invånare över 80 år. Många regioner planerar för underskott 2023, det vill säga lägger en budget som inte är i balans, för att undvika kortsiktiga och dåligt underbyggda neddragningar. Alla regioner räknar med ett negativt alternativt mycket svagt resultat 2023. Vår prognos för 2023 ger ett resultat på -11 miljarder kronor. År 2024 räknar vi med -19 miljarder, vilket innebär att det saknas 28 miljarder för att nå ett resultat på 2 procent av skatter och generella statsbidrag, som är en tumregel för god ekonomisk hushållning för sektorn sammantaget. Åren 2025–2026 ser ljusare ut.

Två år med starka resultat

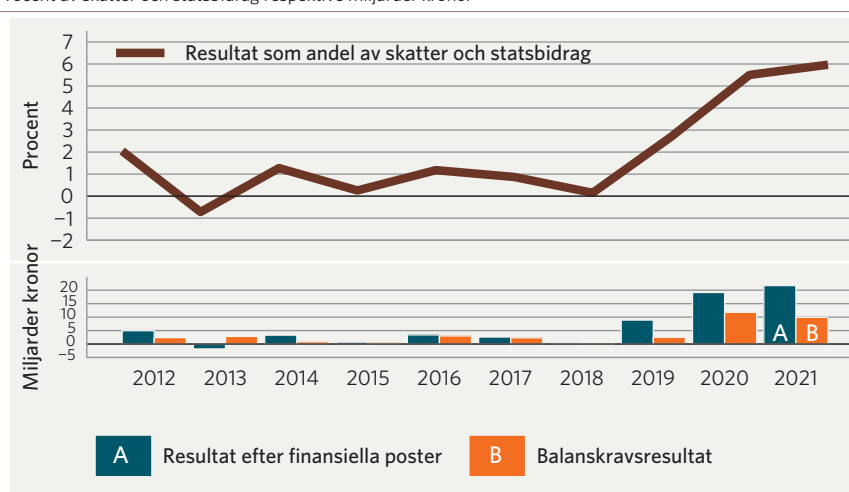
Pandemins påverkan på regionernas ekonomi gör det svårt att analysera och jämföra åren 2019–2021. Verksamheter har ställts om och pandemirelaterad sjukvård har utförts i stor omfattning, delvis på bekostnad av annan planerad vård. Staten har täckt upp för merkostnader, testning och smittspårning, men även för ett förväntat skatteintäktsbortfall 2020, som senare visade sig bli mindre än den ersättning regionerna fick. Lägre pensionskostnader bidrog också till att det ekonomiska resultatet uppgick till rekordnivån 19

miljarder kronor 2020. Under 2021 ökade istället pensionskostnaderna med cirka 9 miljarder på grund av ändrat livslängdsantagande. Tack vare en god skatteunderlagsutveckling, pandemirelaterade statsbidrag och ett positivt finansnetto (bland annat till följd av orealiserade vinster på finansiella placeringar på drygt 9 miljarder) blev resultatet ännu bättre 2021 och uppgick till 21,7 miljarder.

Vid varje bokslut ska regionerna göra en balanskravsutredning, som bland annat justerar årets resultat för orealiserade vinster/förluster på finansiella placeringar, i syfte att se om ett positivt balanskravsresultat uppnås. Balanskravsresultatet kan även användas för att jämföra resultatet mellan regionerna och för att följa utvecklingen över tid rensat för dessa poster. Även reservering och disponering av resultatutjämningsreserv (RUR) ingår i utredningen. Hittills har 13 regioner reserverat medel till RUR, ingen har dock nyttjat något av reserven. För åren 2020 och 2021 uppgår balanskravsresultatet till 11,8 och 9,9 miljarder kronor efter att 6,2 respektive 2,5 miljarder reserverats till RUR.

Diagram 30 • Regionernas resultat

Procent av skatter och statsbidrag respektive miljarder kronor



Anm.: I resultat efter finansiella poster ingår från och med 2019 finansiella tillgångar värderade till verkligt värde. I balanskravsutredningen görs en återföring av orealiserade värden, vilket medför att balanskravsresultatet är bättre för att göra jämförelser mellan åren.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Hög kostnadsutveckling i hälso- och sjukvården

Sammantaget ökade kostnaderna för hälso- och sjukvård med 3,5 procent i fasta priser 2021, vilket är högre än genomsnittet på 2,4 procent per år de senaste fem åren före pandemin. Pandemin gör det svårt att analysera och jämföra åren 2019–2021, därav jämförelsen med 2014–2019 i tabell 12. Även 2020 var kostnadsutvecklingen hög jämfört med åren före pandemin. En del av förklaringen är kostnader för bland annat omställning till fler IVA-platser, krislägesavtal, testning och vaccinering. En del av den planerade vården har fått ställas in, däremot har inte akutsjukvården påverkats nämnvärt.

Tabell 12 • Kostnader för hälso- och sjukvård per verksamhet

Miljarder kronor, andelar och procentuell förändring i fasta priser

Regionernas kostnader	2021, mdr	Andelar, %	2021, utveckl. %	2014-2019 utveckl. snitt per år
Hälso- och sjukvård (exkl. politisk verksamhet)	368,3	100	3,5	2,4
<i>varav:</i>				
Primärvård	68,8	18,7	4,0	2,4
Specialiserad somatisk vård	195,5	53,1	2,9	2,3
Specialiserad psykiatrisk vård	31,2	8,5	2,5	1,0
Tandvård	11,1	3,0	0,2	0,6
Läkemedel (förmån)	28,1	7,6	7,4	6,4
Övrig hälso- och sjukvård	33,4	9,1	5,0	1,8

Anm.: Förändrat livslängdsantagande för pensioner ökade kostnaderna med drygt 9 miljarder kronor 2021. Många regioner har redovisat dessa som jämförelsestörande poster och inte fördelat ut på dem på verksamheterna. Några regioner har fördelat ut dem (totalt 2,5 miljarder) men dessa ingår inte i ovanstående belopp.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Regionernas hälso- och sjukvårdskostnader uppgick till 368 miljarder kronor 2021. Nära 72 procent går till primärvård och specialiserad somatisk vård. Kostnadsutvecklingen har varit hög inom dessa verksamheter under de senaste åren, men samtidigt är pandemiåren svåra att jämföra.

De högsta prisökningarna berör en liten del av verksamheten

Verksamhetens bruttokostnader uppgick till 436 miljarder kronor år 2021. Personalkostnader och kostnader för köp av verksamhet var drygt 300 miljarder, eller 69 procent. Mycket av debatten under senare tid har präglats av kraftiga prisökningar på energi, livsmedel, bränsle och även byggkostnader. De två förstnämnda utgör bara en liten del, 0,7 procent, av regionernas kostnader, vilket innebär att höga prisökningar inom dessa områden endast får ett litet genomslag. Flera avtal löper ut vid årsskiftet så prisökningarna kommer att komma successivt. Exempelvis gäller det elkostnader, där avtalen är olika både gällande löptider och fast/rörligt pris. En verksamhet som kommer att drabbas hårt av prisökningarna är **Trafik och infrastruktur** med kollektivtrafik, där bränslekostnaderna har ett stort genomslag. Se avsnittet »Kollektivtrafik – från intäktskris till kostnadskris« nedan.

Tabell 13 • Regionernas bruttokostnader 2021

Miljarder kronor samt andel i procent

Bruttokostnader	Mdr	%
Personalkostnader, inkl. pensioner	197,9	45
Köp av verksamhet, inkl. inhyrd personal	103,5	24
Läkemedel, totalt	53,3	12
Trafik och infrastruktur	18,4	4
Lokal- och fastigheter	10,8	3
Energi	1,9	0,3
Livsmedel	1,2	0,4
Övriga kostnader	49,3	11
Totalt	436,3	100

Källa: Statistiska centralbyrån.

Bruttokostnaderna uppgick till 436 miljarder kronor 2021. Nära 70 procent går till personalkostnader och köp av verksamhet. Kollektivtrafiken är den del som kommer att påverkas mest av ökade bränslekostnader.

God ekonomisk hushållning och balanskrav - vad är det som gäller?

Regelverket för den ekonomiska förvaltningen bygger sedan lång tid tillbaka på att invånarnas skattemedel ska förvaltas på ett säkert och långsiktigt hållbart sätt, vilket innebär att kommuner och regioner tar ansvar för ekonomi och verksamhet inom ramen för det kommunala självstyret.

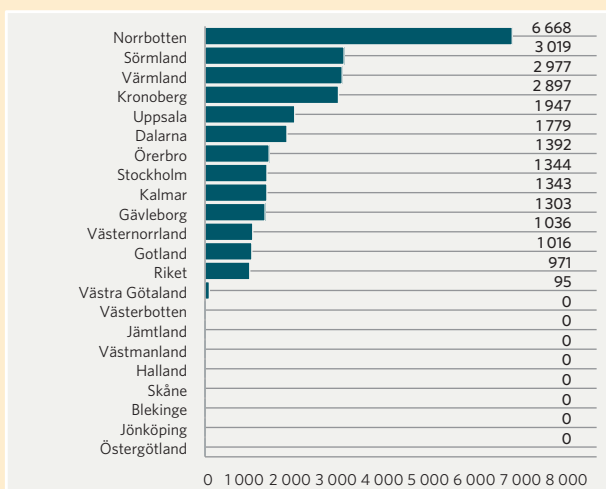
Grundbultarna i regelverket är kortfattat:

- Kommuner och regioner ska ha en **god ekonomisk hushållning** i all sin verksamhet. Utifrån en bedömning av begreppets innebörd ska mål och riktlinjer för ekonomi och verksamhet upprättas, följas upp och utvärderas.
- **Balanskravet**, som innebär att budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna och ett eventuellt negativt resultat i bokslutet ska återställas inom tre år.
- Undantag från balanskravet får göras om medel från en **resultatutjämningsreserv (RUR)** disponeras eller om det finns synnerliga skäl.

Syftet med RUR är enligt lag och förarbeten att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. Genom att reservera delar av resultatet i goda tider skapas möjlighet att inom regelverket nyttja RUR i lågkonjunktur för att täcka upp hela eller delar av ett negativt balanskravsresultat. Genom detta behöver man inte återställa den del av ett negativt balanskravsresultat som motsvarar disponering av RUR.

Diagram 31 • Resultatutjämningsreserv 2021

Kronor per invånare



Anm.: Region Västernorrland fattade beslut om att införa RUR i samband med årsredovisningen 2021 men medlen kommer att redovisas först 2022.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

RUR uppgår till 10 miljarder kronor i 13 regioner. Det betyder 971 kronor per invånare eller 1 444 kronor per invånare för de som har RUR.

RUR kan användas i budget för att hantera effekter av en lågkonjunktur i den ekonomiska planeringen. Slutligt beslut om faktisk disponering av RUR tas i samband med bokslut och årsredovis-

ning. Reservering eller disponering hanteras i balanskravsutredningen. Disponering av RUR innebär att ett negativt balanskravsresultat kan justeras till högst ett nollresultat.

Utifrån lagens regler och förarbeten ska fullmäktige fastställa riktlinjer för RUR. För de regioner som ännu inte infört RUR men avser att göra det utifrån 2022 års resultat behöver riktlinjer vara beslutade inför förslag till reservering i styrelsens behandling av årsredovisningen för 2022.

Efter flera år med starka resultat har regionerna haft möjlighet att reservera medel till RUR. Regionernas reserveringar ökade med drygt 3 miljarder kronor 2021 till sammanlagt 10 miljarder hos de totalt 13 regioner som har en resultatutjämningsreserv.

Åberopande av synnerliga skäl kan göras både i budget och i bokslut. En skillnad mot RUR är att synnerliga skäl används för beslut om hantering av ett negativt balanskravsresultat. Beslut om synnerliga skäl kan fattas så att återställning inte behöver göras, att återställning ska ske för en del av det negativa resultatet eller att återställning ska göras över längre tid än tre år. Vad som är synnerliga skäl finns inte i detalj beskrivet i lag men förarbeten ger vägledning. En grundläggande förutsättning är att skälen baseras på vad som kan ses som god ekonomisk hushållning. Exempel på vad som kan utgöra synnerliga skäl är när en region med stark finansiell ställning på ett planerat sätt minskar sitt eget kapital. I förarbeten till nu gällande regelverk finns beskrivningar av vad som utgör stark finansiell ställning, bland annat att eget kapital täcker samtliga pensionsförpliktelser och att det finns en finansiell handlingsberedskap inför framtiden. Exempel på vad som inte kan ses som synnerliga skäl är befolkningsutveckling, förändringar av skatteintäkter, statsbidrags- och utjämningsystemet eller andra faktorer som det bör finnas beredskap för.

Vid ett planerat utnyttjande av RUR eller åberopande av synnerliga skäl i samband med budget behöver de finansiella målen justeras utifrån de effekter som vikande intäkter ger på resultat och ställning. Utgångspunkten för detta måste vara en analys av de finansiella förutsättningarna för budgetåret med utgångspunkt i aktuella riktlinjer och långsiktiga mål för god ekonomisk hushållning.

Enligt den enkät som regionernas ekonomidirektörer besvarat kommer 9 av 21 regioner att i budgeten för 2023 åberopa RUR och 8 regioner synnerliga skäl. 17 regioner kommer att ha lägre resultatmål 2023 än 2022.

Utgångspunkten för ekonomistyrningen är kravet på god ekonomisk hushållning. Regionerna behöver redan nu se över sina planer för ekonomin utifrån de ändrade ekonomiska förutsättningarna. Genom att nyttja RUR kan lågkonjunkturs påverkan hanteras på ett mer strategiskt sätt som ger tid för anpassning, och ogenomtänkta åtgärder undvikas. Varken RUR eller synnerliga skäl är dock ett verktyg för att hantera ekonomin över längre tid. Lågkonjunkturs och de högre kostnadsnivåer som vi ser framåt behöver hanteras inom ramen för god hushållning och en långsiktigt hållbar ekonomi som utgör grunden för en ändamålsenlig och effektiv verksamhet.

Kollektivtrafik – från intäktskris till kostnadskris

Under pandemin uppmanades allmänheten i nästan två år att i största möjliga utsträckning arbeta hemifrån och använda andra färdmedel än kollektivtrafik. Det medförde att kollektivtrafikresandet låg mer än 30 procent under 2019 års nivå både 2020 och 2021, vilket innebar ett stopp för kollektivtrafikens tidigare trendmässigt växande andel av resandet. Det medförde även att biljettintäkterna minskade (till och med lite mer än resandet). Det sammanlagda bortfallet av biljettintäkter för 2020–2022 beräknas till 15 miljarder kronor och den statliga kompensationen för bortfallet uppgick till 7 miljarder.

Sedan halvårsskiftet i år är biljettintäkterna tillbaka på nästan samma nivå som de var efter halva året 2019. Om intäktsutvecklingen hade fortsatt öka enligt trenden före pandemin skulle biljettintäkterna för helåret istället ha varit 4 miljarder kronor högre 2022 än de var 2019.

Trots minskat resande fortsatte kollektivtrafikanordnarna, i enlighet med statens önskemål, att köra i samma omfattning som tidigare. Kostnaderna låg därmed fram till början av innevarande år strax över 2019 års nivå. I spåren av Rysslands anfallskrig mot Ukraina har bränslepriserna ökat. På många håll räknar man därför med mycket kraftiga indexuppräknningar av priskompensationen till utförarna och därmed kostnadsökningar på tvåsiffriga procenttal i år. Med intäkter som fortfarande ligger långt under trendmässig nivå stiger alltså kostnaderna i långt snabbare takt än man tagit höjd för i kollektivtrafikmyndigheternas budgetar för 2022. För (främst) regionerna betyder det att man efter två år med kraftigt förhöjda regionbidrag till kollektivtrafiken på grund av biljettintäktsbortfall nu tvingas fortsätta skjuta till betydligt mer regionbidrag än före pandemin. Nu är orsaken istället att kostnaderna ökat för att bibehålla befintligt utbud. Samtidigt innebär regionernas svåra ekonomiska situation också att konkurrensen om ekonomiska resurser blivit allt tuffare.

En återhämtning av kollektivresandet till nivån som var före pandemin kräver satsningar på hög servicenivå, omfattande utbud och attraktiva biljetterbjudanden. Uteblivna tillskott av regionbidrag riskerar att i stället leda till indragna turer, nedlagda linjer och höjda taxor. Med sådana förutsättningar blir det svårt för kollektivtrafiken att kunna upprätthålla sin samhällsbärande funktion på en hög nivå.

Kollektivtrafikens utveckling och omfattning i framtiden är svår att förut säga. Det framkommer bland annat i en ny rapport²⁹ från Sveriges nationella centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik, K2³⁰. I rapporten presenteras en scenarioanalys där fyra olika framtidsscenarioer illustrerar olika utvecklingsvägar för kollektivtrafiken. Två av utvecklingsvägarna är baserade på ökat respektive minskat resande med kollektivtrafik. De andra två utgår från förändring inom respektive förändring av befintlig struktur och möjliga vägar framåt för kollektivtrafikens finansiering.

Oförändrad skattesats för tredje året i rad

Inte heller inför 2023 höjer någon region skatten, vilket är tredje året i rad utan skatteförändringar. Medelskattesatsen uppgår till 11,62 procent.

Skillnader i nivå på skattesats är mindre i regionerna än i kommunerna. Den faktiska skattesatsen ligger mellan 10,83 och 12,08 procent. Men regioner och kommuner har till viss del olika ansvar för verksamheterna kollektivtrafik, hemsjukvård, färdtjänst och utbildning – som följer av hur kommuner

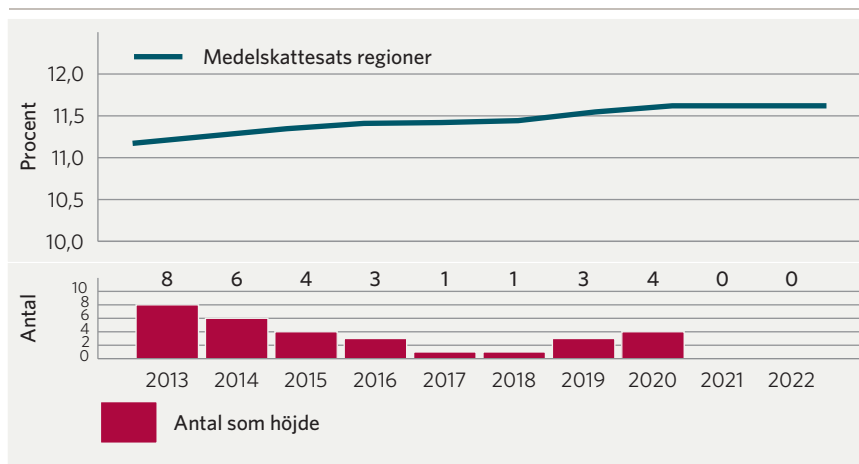
29. »Ansvar och finansiering i svensk kollektivtrafik – i dag och i framtiden«, K2 Working paper 2022:9.

30. K2 drivs och finansieras av Lunds universitet, Malmö universitet och VTI i samarbete med Region Stockholm, Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Får stöd av Vinnova, Formas och Trafikverket.

Medelskattesatsen i regionerna har ökat med 0,43 procentenheter under de senaste tio åren. År 2023 och de senaste två åren dessförinnan har ingen region höjt skatten, vilket innebär att medelskattesatsen varit oförändrad. Ingen region har sänkt skatten under de senaste tio åren.

Diagram 32 • Medelskattesats i regionerna samt antal som höjt skattesatsen

Procent och antal



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

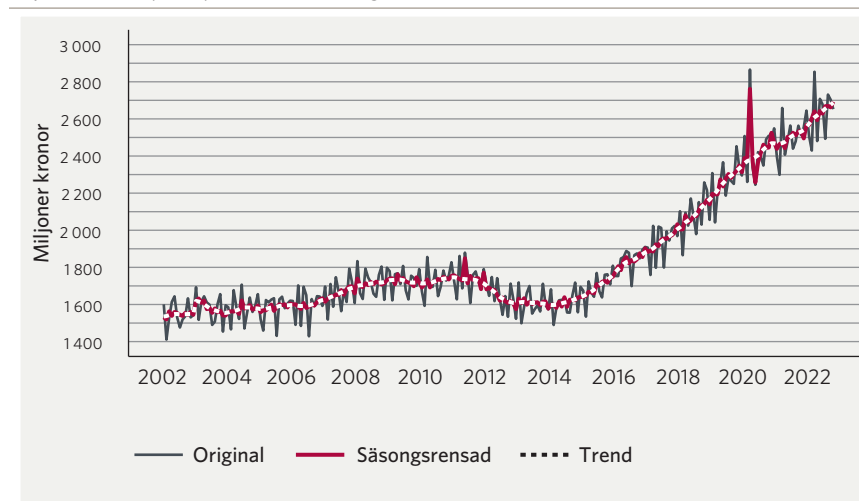
och regioner i olika län valt att fördela ansvaret. Med en korrigering för uppdraget, uttryckt i skattesats, får vi en justerad skattesats mellan 11,29 och 12,16 procent, det vill säga en spridning på 0,88 procentenheter.

Läkemedelskostnaderna fortsätter att öka

Regionernas bruttokostnader för förmånsläkemedel har ökat under många år (diagram 33). Läkemedelskostnaderna fortsätter att öka under prognosperioden. År 2023 bedöms förmånskostnaderna öka med närmare 6 procent enligt Socialstyrelsens prognos i oktober. Det är denna prognos som används när beloppen i läkemedelsöverenskommelsen fastställs. Läkemedelsöverenskommelsen för 2023 beräknas bli klar i slutet av januari 2023. Ökningen av kostnaderna kommer dock att bli ännu högre än det som antas i prognosen. I november beslutade Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) inkludera nya läkemedel för cystisk fibros i förmånen, vilket bedöms kunna öka kostnaderna med ytterligare nästan 2 procentenheter 2023. En betydande osäkerhet är också vilken effekt den stigande inflationen kommer ha på läkemedelspriserna och i förlängningen därmed på kostnaderna.

Diagram 33 • Regionernas bruttokostnader för läkemedelsförmånen, per månad, till och med oktober 2022

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



Källa: eHälsomyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner.

Kostnaderna för läkemedel har ökat sedan årsskiftet 2013/2014. En delförklaring är att patentutgångar inte haft samma kostnadsreducerande effekt som åren innan. På senare tid är det cancerläkemedel som bidragit mest till kostnadsökningen, något som också förväntas fortsätta. Nya och effektiva läkemedel bidrar till att fler personer lever längre med sin cancersjukdom och antalet invånare ökar också mest i de åldrar där förekomsten av cancer är som högst. En ökad användning av nya läkemedel vid diabetes är en annan förklaring till varför kostnaderna ökat. Ett tredje område är blodförtunnande läkemedel. Användningen ökar för att minska risken för stroke vid förmaksflimmer.

Inom ramen för trepartsöverläggningar mellan läkemedelsföretagen, TLV och regionerna finns avtal om återbäringar för vissa läkemedel i syfte att sänka kostnaderna och/eller hantera risker eller osäkerheter kring behandlingseffekt. År 2021 uppgick återbäringarna för förmånsläkemedel och smittskyddsläkemedel till cirka 2,7 miljarder kronor. I år bedömer TLV att återbäringarna landar på cirka 2,4 miljarder. I enlighet med överenskommelsen om läkemedelskostnader går 40 procent av återbäringen till staten.

SKR ser stora behov att se över systemet för läkemedelsfinansiering. Några av de angelägna förändringar som bör övervägas har SKR beskrivit i sitt positionspapper på läkemedelsområdet³¹. Flera av dessa förändringar ligger nära förslag från Läkemedelsutredningen som lämnade sitt slutbetänkande i början av 2019. Staten har än så länge inte valt att gå vidare med de förslag som utredningen lämnat. Den översyn som för närvarande sker av den europeiska lagstiftningen kring läkemedel kan förväntas få stor betydelse för hur marknaden framöver kan komma att utvecklas. SKR har beskrivit några av de viktigaste delarna att säkerställa och förändra i ett nyligen publicerat kunskapsunderlag³².

Beräkningar och förutsättningar 2022 till 2026

Läget är ansträngt i regionerna. Efter två år med pandemi behöver den uppskjutna vården prioriteras tillsammans med tidigare tillgänglighetsproblem, samtidigt som bemanningssituationen är besvärlig på många håll.

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

Stärkt försörjningsberedskap kommer att kosta

Sedan en tid tillbaka finns en strävan i samhället att stärka totalförsvaret. För regionernas del handlar det inte minst om att säkra tillgången till läkemedel och andra sjukvårdsprodukter i händelse av kris, för att stärka beredskapen och motståndskraften i hälso- och sjukvården. I en överenskommelse med regeringen har det avsatts 500 miljoner kronor 2022 som också får användas 2023. Ingen ytterligare satsning görs 2023, däremot föreslås åter 500 miljoner från 2024. Det kommer sannolikt att krävas stora investeringar och ökade personalresurser inom området de närmaste åren. På grund av statens ökade ambitioner kommer på sikt troligen finansieringsprincipen att aktualiseras.

Regionernas ekonomiska utsikter är ansträngda

Pandemins direkta ekonomiska konsekvenser har börjat klinga av och covid-19 är numera en sjukdom bland andra. Det innebär att vården kan börja normalisera sitt vårdutbud. Vi bedömer ändå att pandemin får indirekta konsekvenser för verksamheter och ekonomi under flera år framöver. Det gäller till exempel att klara kostnadsökningar inom kollektivtrafiken och att hantera den uppskjutna vården och personer med postcovid liksom efterföljande rehabilitering.

Inflationstrycket har ökat löpande under året. Det handlar exempelvis om ökade priser på drivmedel, el, livsmedel och stigande räntor. Vi bedömer att det kan ta lite tid innan de högre priserna slår igenom i ökade kostnader i regionerna. Det hänger ihop med att många varor och tjänster är upphandlade och bindningstiderna och konstruktionen på avtalen varierar. Ett exempel på det är fasta elavtal.

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i kapitel 1 »Samhällsekonomi«. Vi utgår också från regeringens budgetar till och med budgetpropositionen för 2023. Vi antar vidare att utformningen och upplägget av 2022 års överenskommelse om läkemedelsförmånerna med mera ska gälla även för 2023. Skattesatsen antas oförändrad under hela perioden.

För år 2022 och 2023 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. Prognosen för 2022 utgår från regionernas budgetar. Justeringar görs utifrån enkät svar och utfall för de första tre kvartalen. Beräkningarna för 2023 utgår från enkät svar samt effekter av budgetpropositionen.

För 2024–2026 utgår beräkningarna 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 verksamheterna klingar av. Vidare antas att staten vid behov tillför generella statsbidrag för att resultatet minst ska motsvara 2 procent av skatter och generella statsbidrag. Samma löneutveckling antas för de anställda i regionerna som för den övriga arbetsmarknaden.

31. »Sverige behöver ett modernt regelverk för läkemedel«, på www.skr.se

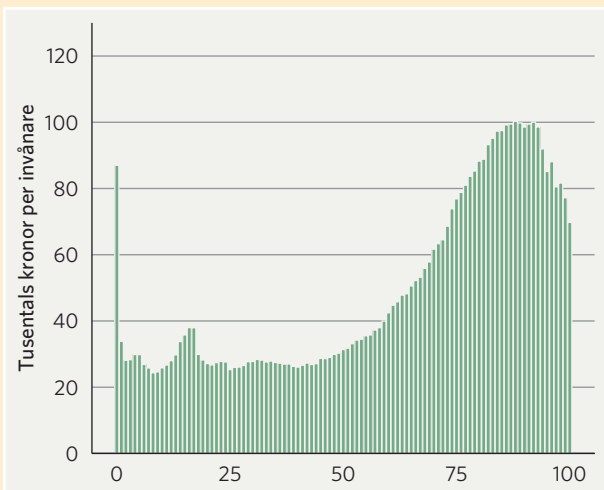
32. Kunskapsunderlag - Policy brief, SKR oktober 2022, på www.skr.se

Demografin är avgörande för kostnaderna

Genom att fördela kostnaderna för olika verksamheter på befolkningen kan vi räkna ut prislappar per ålder. Med hjälp av dessa får vi en uppfattning om hur kostnaderna ser ut i olika åldrar för befolkningen. Första levnadsåret är kostnaden hög, därefter ökar kostnaderna något i tonåren, till följd av högre kostnader för psykiatri, för att sedan minska och plana ut. Vid femtioårsåldern börjar kostnaderna åter öka för att kulminera i de högsta prislapparna runt 85–90 år (diagram 34).

Diagram 34 • Genomsnittlig bruttokostnad per åldersgrupp 2021

Tusentals kronor per invånare, ettårsklasser

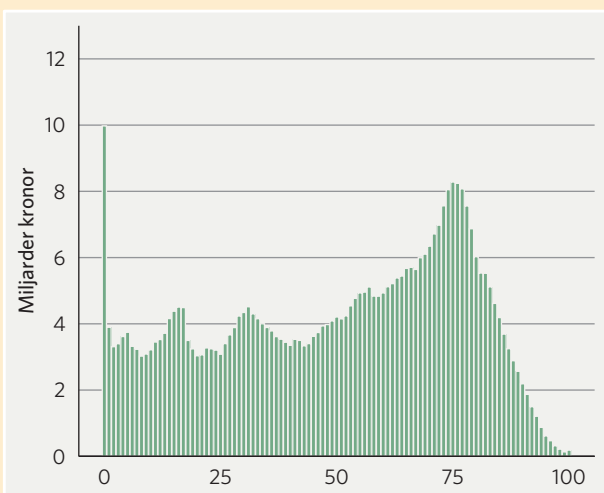


Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Kostnaderna för hälso- och sjukvården i genomsnitt per person och ålder varierar kraftigt.

Diagram 35 • Total bruttokostnad per ålder 2021

Miljarder kronor per ettårsklass



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

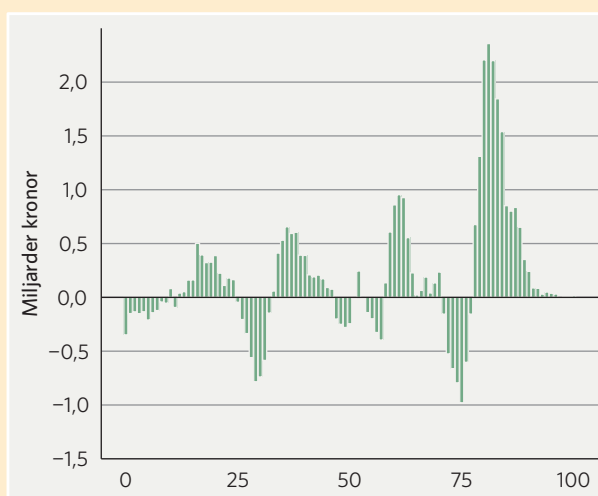
Totalkostnaden per ålder är som högst strax över 70 år då det är en relativt stor befolkningsgrupp med stora behov. Kostnadsandelen för 65+ uppgår till 36 procent. I och med att antalet personer över 85 år är få blir totalkostnaden låg.

Om vi relaterar prislapparna till antalet personer i respektive ålder kan vi räkna fram en totalkostnad per ålder. Den stora skillnaden jämfört med genomsnittskostnaden per invånare är att totalkostnaden planar ut när antalet i befolkningen minskar (diagram 35).

Genom att använda genomsnittskostnaden per ålder kan kostnadsutvecklingen framåt beräknas med hjälp av en befolkningsprognos. Det betyder att med en ändrad befolkning kan man jämföra totalkostnaden 2021 med totalkostnaden 2026. Där framgår att kostnaderna minskar i vissa åldrar och ökar i andra beroende på hur ålderskullarna ser ut. Den största kostnadsökningen under kommande år kommer för gruppen i åldern 80 till 90 år.

Diagram 36 • Förändring av bruttokostnad per ålder mellan 2021 och 2026

Miljarder kronor per ettårsklass



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

De sammantagna kostnadsökningarna för alla åldersgrupper mellan 2021–2026 är 18 miljarder kronor. Kostnadsökningen i gruppen 80+ uppgår till 14 miljarder.

År 2022 bedöms kostnaderna i löpande priser öka med 3,2 procent. Jämförelsen med 2021 påverkas av pandemin. Årets kostnader för vaccinering och testning är betydligt lägre än motsvarande kostnader år 2021, medan kostnaderna för uppskjuten vård beräknas vara något högre. Vi räknar med att det netto faller bort pandemirelaterade kostnader på cirka 1,5 procent år 2022 jämfört med 2021. Dock tillkommer kostnader på cirka 0,2 procent för vård och omsorg till flyktingar enligt massflyktsdirektivet. Beräkningen bygger på antagandet att de statliga ersättningarna täcker regionernas kostnader.

De riktade statsbidragen har minskat jämfört med 2021 men är ändå historiskt höga. Både 2021 och 2022 finns tillfälliga medel på 6 miljarder kronor årligen för att finansiera uppskjuten vård och uppdämda vårdbehov. I takt med att vårdutbud och resandet med kollektivtrafik börjar normaliseras antas även att regionernas avgiftsintäkter normaliseras.

Verksamhetens nettokostnader uppgår till 365 miljarder kronor år 2022, vilket är cirka 4 procent mer än året innan. Det är något lägre än vad regionerna budgeterat, trots att inflationen till viss del har slagit igenom i ökade kostnader. Den viktigaste förklaringen är sannolikt att regionerna varit försiktiga med att räkna in riktade statsbidrag som blivit kända sent på året.

Regionerna budgeterade med ett plusresultat på cirka 3 miljarder kronor 2022, vilket motsvarar 0,9 procent av skatter och bidrag. Bedömningen är att resultatet blir bättre, plus 8 miljarder (tabell 14).

Tabell 14 • Regionernas ekonomi 2022, budget och aktuell prognos
Miljarder kronor

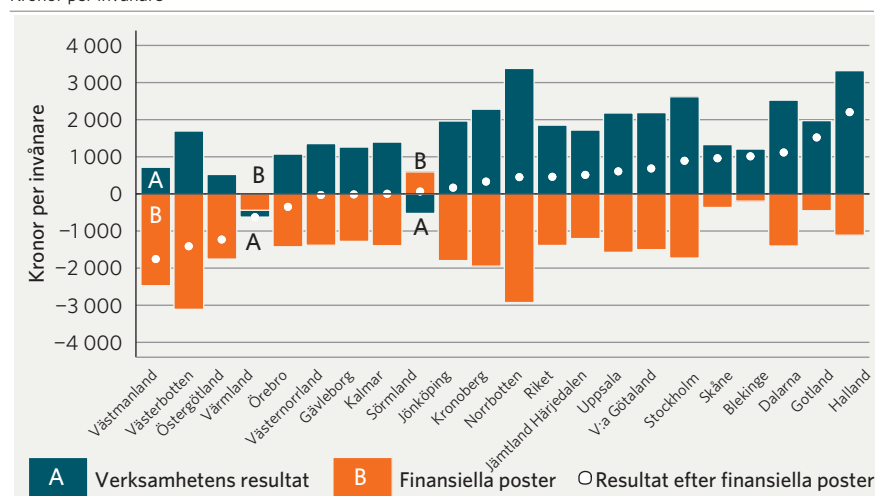
	Budget	Prognos	Avvikelse mot budget
Nettokostnad	-365,9	-364,6	+1,3
Skatteintäkter	295,9	306,2	+10,3
Generella statsbidrag	76,0	76,7	+0,7
Verksamhetens resultat	6,0	18,3	12,3
Finansnetto	-2,5	-10,0	-7,5
Årets resultat	3,4	8,3	+4,9
Procent av skatter o bidrag	0,9	2,2	

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Nettokostnaderna väntas bli 1,3 miljarder kronor lägre, men den främsta förklaringen till ett bättre resultat än budgeterat är att skatteintäkterna blir 10 miljarder högre än vad som låg i korten. Finansnettot har försämrats väsentligt jämfört med budget. Bedömningen av finansnettot bygger på regionernas helårsprognos i samband med delårsbokslutet i augusti. Mycket kan dock hända fram till den sista december, då de finansiella omsättningstillgångarna omvärderas.

Diagram 37 • Regionernas helårsprognos för 2022

Kronor per invånare



Anm.: Avser helårsprognos/-bedömning enligt svar från regionernas ekonomidirektörer, merparten avser delårsrapport 2. Regionerna Stockholm och V:a Götaland redovisar regionkoncernen. Gotland avser 35 procent av hela Region Gotland, det vill säga en schablon av regiondelen.

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Nästan alla regioner förväntas få ett positivt verksamhetsresultat och ett negativt finansnetto 2022. Verksamhetens resultat uppgår i genomsnitt till cirka 1850 kronor per invånare.

Kraftig nedgång av ekonomin 2023

De ekonomiska förutsättningarna försämras dramatiskt 2023; inflation, stigande räntor och ökade pensionskostnader är några förklaringar.

Pensionskostnaderna (inklusive finansiella kostnader) ökar 2023 med hela 22 miljarder kronor. Det är framförallt en stor ökning av de finansiella kostnaderna (12,5 miljarder), det vill säga värdesäkringen av pensionskulden in-tjänad 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 kostnadsökningar för den avgiftsbestämda pensionen. Det nya avtalet medför dock en dämpning av kostnaden för den förmånsbestämda pensionen på lång sikt, då nytillträdet till det delvis förmånsbestämda avtalet KAP-KL upphör. På längre sikt försvinner den förmånsbestämda pensionen helt. Läs mer i kapitlet »Ökade pensionskostnader 2023« från *Ekonomirapporten, maj 2022*.

Det generella statsbidraget som regionerna fick med anledning av pandemin avvecklas enligt plan med 1,5 miljarder årligen 2022 och 2023. Regionerna kompenseras genom att budgetpropositionen för 2023 innehåller en »förstärkning« av det generella statsbidraget med 1,8 miljarder, alltså netto plus 300 miljoner kronor, vilket inte räcker för att kompensera för inflationen.

Ekonomin 2023 ser kärvt ut för samtliga regioner. Förutom höga pensionskostnader, hög inflation med mera upphör det riktade statsbidraget för uppskjuten vård på 6 miljarder kronor 2023, trots att kostnaderna delvis finns kvar. Till viss del kompenseras regionerna med ett nytt prestationsbaserat statsbidrag på 2 miljarder för ökad vårdkapacitet. Ändå väljer ingen region att höja skatten 2023. Inget tyder heller på att regionerna kommer att sänka ambitionsnivån på något dramatiskt sätt.

Enligt enkätsvar från ekonomidirektörerna kommer 10 regioner att vidta riktade och 17 generella effektiviseringsåtgärder i budgeten för 2023. Exempel på åtgärder är att skjuta upp tidigare utlovade satsningar, sammanslagning av enheter, anställningsstopp i den centrala administrationen och översyn av investeringar.

Prognosen över kostnaderna baseras på en enkät till samtliga regioner. Rensat för pandemieffekter ökar kostnaderna i fasta priser i takt med demografin. I vanliga fall ökar kostnaderna mer, men det är vanligt att ökningstakten anpassas till en konjunkturedgång, vilket vi ser nu.

Enligt prognosen för 2023 blir resultatet -11 miljarder kronor.

Tabell 15 • Nyckeltal för regionernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Medelskattesats, nivå i % (exkl. Gotland)	11,62	11,62	11,62	11,62	11,62	11,62
Skatteintäkter o generella statsbidrag, LP (exkl. uppräkn.)	4,6	5,2	3,0	3,4	3,1	3,2
Skatteintäkter o generella statsbidrag, FP (exkl. uppräkn.)	1,2	1,1	-3,0	-0,8	5,3	0,5
Verksamhetens kostnader, LP	6,4	3,2	4,8	4,8	-1,3	3,5
Verksamhetens kostnader, FP	2,9	-0,9	-1,3	0,5	0,8	0,8
Deflator*	3,4	4,1	6,2	4,2	-2,1	2,7

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

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

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

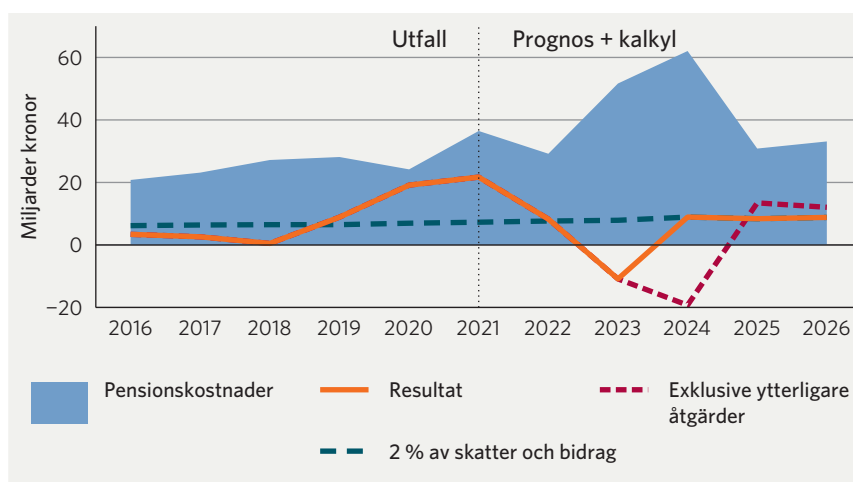
År 2023 ökar skatter och generella statsbidrag med 3,0 procent i löpande priser. På grund av prisökningar för varor och tjänster samt pensioner minskar köpkraften med 3 procent i fasta priser. I framskrivningen antas medelskattesatsen vara oförändrad. Utvecklingen av skatteintäkter och generella statsbidrag exkluderar tillskottet som behövs för att resultatet ska motsvara 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag för åren 2024-2026. Verksamhetens kostnader ökar mycket kraftigt 2023, främst till följd av hög inflation och höga pensionskostnader.

Från år 2024 görs en mer kalkylmässig framskrivning. Verksamhetens kostnader antas öka med löner och priser och med demografin. Historiskt har kostnaderna normalt sett ökat i snabbare takt än demografin, men vi räknar inte med denna trendmässiga ökning nu. 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 från och med 2026 att uppgå till minus 2–3 miljarder kronor per år.

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. Med en ökning i takt med trend skulle nettokostnaderna 2026 vara 9 miljarder kronor högre.

Diagram 38 • Regionernas resultat och pensionskostnader

Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Investeringstakten har avtagit

Investeringsutgifterna som andel av skatter och statsbidrag ökade från 7,5 procent år 2014 till 9 procent år 2019. Ökningstakten dämpades till viss del 2020 och 2021 och enligt regionernas budgetar för 2022 och planer för 2023–2024 väntas investeringstakten ligga kvar på den lägre nivån.

Rysslands invasion av Ukraina har lett till kraftiga prisökningar på byggvaror och även till en del brist på insatsvaror. Stigande räntor påverkar också investeringarna. På frågan om den senaste tidens händelser påverkat bedömningen av investeringsutgifterna respektive antalet investeringsobjekt varierar svaren från regionerna. Några menar att investeringsutgifterna kommer att minska, något fler menar att de kommer att öka och de flesta menar att de inte kommer att påverkas. Vad gäller antalet investeringsobjekt anger en tydlig majoritet att de inte kommer att ändras.

Höjda räntor och låneskuld

Låneskulden för regionkoncernerna har sedan 2012 ökat från 26 till 80 miljarder kronor. Låneskulden för enbart regionerna är cirka 68 miljarder. De senaste åren har den legat stabilt. Den största delen, 85 procent, står de tre storstadsregionerna för. Sex regioner saknar helt låneskuld.

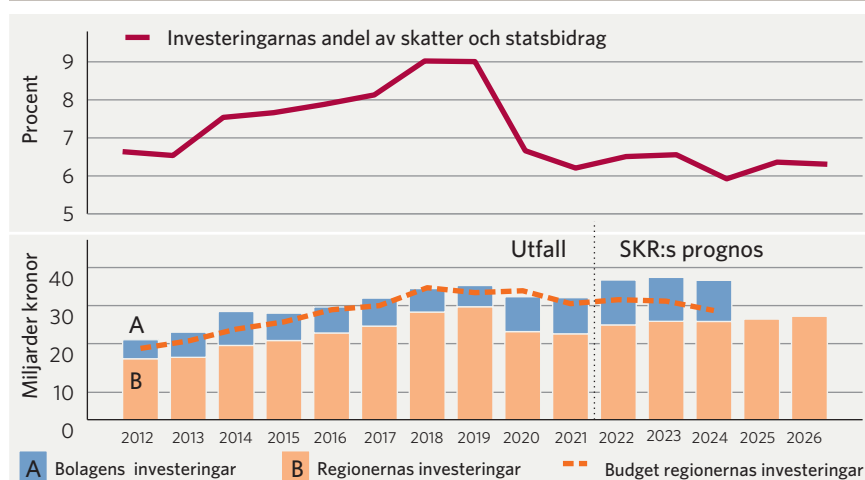
Låneskuldens utveckling framåt beror på flera olika faktorer. Investeringsbehovet och kostnaden för de investeringar som genomförs kommer att påverka, liksom hur resultaten utvecklas. Även räntor, inflationsutveckling och inte minst pensionskultsökningen de närmaste åren påverkar skulden.³³

33. Den kommunala låneskulden 2022, Kommuninvest.

Utgångsläget i regionerna är sammantaget starkt efter fler år med starka resultat. Pensionskostnaderna ökade 2021 till följd av ändrat livslängdsantagande. År 2023 ökar de med 22 miljarder kronor och med ytterligare 10 miljarder 2024 som en följd av inflationen. Åren därefter normaliseras inflationen, vilket leder till minskade pensionskostnader som stärker resultaten i regionerna. För 2022–2026 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 2024–2026 (tumregel för god ekonomisk hushållning för sektorn sammantaget). För att nå detta resultat behövs åtgärder eller extra statsbidrag på 28 miljarder 2024. För åren 2025 och 2026 är beräkningen mycket osäker, men med ett antagande om sänkta pensionskostnader klarar regionerna ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag utan generella tillskott.

Diagram 39 • Investeringar i region och regionkoncern 2012–2026

Miljarder kronor samt andel av skatter och generella statsbidrag



Enligt vår bedömning för 2026 förväntas investeringsutgifterna uppgå till cirka 6 procent av skatter och bidrag. En stor del, 65 procent, står de tre storstadsregionerna för.

Anm.: En delförklaring till den kraftiga nedgången 2020 är att ett större investeringsprojekt flyttades över från förvaltning till ett koncernbolag.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

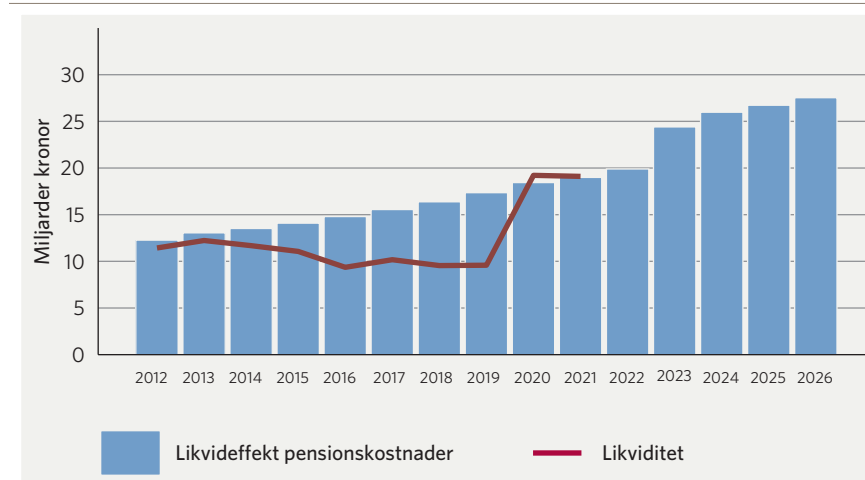
För att dämpa den höga inflationstakten har Riksbanken sedan maj i år höjt styrräntan från 0 till 2,5 procent. Med en låneskuld på 80 miljarder kronor betyder en ökad ränta på 2,5 procentenheter (räkneexempel) en ökad årlig räntekostnad på 2 miljarder.

Pensionsutbetalningarna pressar likviditeten

En ytterligare faktor som kan påverka låneskulden framåt är möjligheten att klara likviditeten när pensionsutbetalningarna ökar. En övergång till avgiftsbestämd pension innebär att pensionskostnaderna till större del utbetalas direkt. År 2023 blir det dessutom en extra stor likvidmässig effekt. Övergången till det nya avtalet leder till att både premien intjänad i KAP-KL år 2022 och premien för första halvåret 2023 intjänad enligt AKAP-KR utbetalas. De två senaste åren har regionerna stärkt sin likviditet betydligt. Frågan är om det kommer att räcka för att klara av den tillfälligt höga utbetalningen och även kommande års höga pensionskostnader eller om det kommer att uppstå ett visst behov av ytterligare upplåning.

Diagram 40 • Likviditet och likvideffekt pensioner 2012–2026, löpande priser

Miljarder kronor



Anm.: Med likviditet avses kassa och bank.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Diagrammet visar relationen mellan historisk likviditet i regionerna och den likvidpåverkan som pensionsutbetalningar och avgiftsbestämd del har haft historiskt och har i prognosen fram till 2026.

En bättre och mer effektiv statlig styrning

Tillit har kallats Nordens guld och gör att invånarna har förtroende för samhället. Tillit motverkar också skattefusk, vilket i sin tur gynnar välfärden. För att samhället ska fungera måste också tilliten mellan olika nivåer i samhällsapparaten fungera. Mycket talar för att tilliten mellan samhällets olika nivåer kan bli högre. I detta kapitel belyser vi statens styrning av kommuner och regioner, nya förslag inom skolan och vården med ökad statlig styrning samt hur statens styrning istället kan förbättras och effektiviseras.

Lång tradition av lokalt självstyre grunden till tilliten hos invånarna

En orsak till att tilliten är så hög i de nordiska länderna är att hela vårt samhällssystem bygger på en lång tradition av lokalt självstyre. Besluten har fattats nära invånarna med stor möjlighet att påverka och ha insyn i de frågor som ligger nära invånarna. Det har skapat delaktighet och en känsla hos många av att kunna påverka sin vardag.

Studier visar att tilliten i Sverige nu har minskat, även om den totalt sett fortfarande är hög³⁴. Dock har den splittrats allt mer mellan olika grupper i samhället, mellan stad och landsbygd och mellan särskilt utsatta områden och ekonomiskt starka områden. För att bibehålla tillit i samhället är det viktigt att problemen i lokalsamhället kan hanteras på ett bra sätt.

34. Tilliten till det svenska samhällskontraktet, Rebecka Andersson och Lars Trägårdh.

För att få ett samhälle med hög tillit krävs lokal närvaro. Samtidigt menar allt fler att ett statligt övertagande av det som i dag är verksamhet som bedrivs på regional och lokal nivå är lösningen på många av samhällets utmaningar.

I rapporten *Tilliten till det svenska samhällskontraktet* har forskarna Rebecca Andersson och Lars Trägårdh tittat på vilka välfärdsfaktorer som påverkar tilliten. Forskarna lyfter bland annat att den *upplevda* tillgången på välfärd spelar större roll än den faktiska tillgången. En upplevd närvaro av välfärdssamhällets institutioner i hela landet är alltså viktig för tilliten.

Det är ett skäl att reaktionerna ofta blir kraftiga när en skola, ett sjukhus eller andra välfärdstjänster läggs ned på en ort, jämfört med om verksamheten aldrig funnits där, eftersom invånarna upplever att servicen försämras.

Rapporten visar hur geografisk närhet till en polisstation tydligt påverkar förtroendet för polisen. De invånare som har långt till en polisstation har lägre tillit till samhället. Tilliten till äldreomsorg är däremot högre i glest befolkade delar av landet, trots att vare sig kvaliteten eller tillgängligheten för den skull behöver vara högre. Det handlar främst om upplevelsen av tillgänglighet och närhet.

Om makten över skolorna flyttas från lokal till central nivå finns det därför en risk att invånarna i delar av landet kommer att uppleva förlorad tillit till samhället.

Statliga brister blir kommunernas ansvar

Inom staten ansvarar olika myndigheter för olika frågor utifrån lagar, regler, uppdrag och regleringsbrev. På den lokala nivån har kommunerna däremot ett helhetsansvar för all verksamhet där delarna hänger ihop och där hänsyn tas till förutsättningar och önskemål från invånarna. Det finns med andra ord ett stort ansvarstagande för helheten i kommunerna för de verksamheter som ligger nära invånarna. En kommun kan inte välja bort uppdrag för att de inte är reglerade i lag. Kommunerna ansvarar för det som händer på lokal nivå oavsett vilken fråga det gäller.

Det kan illustreras med exemplet när staten lade ned Arbetsförmedlingens 170 lokalkontor för några år sedan. Då fick kommunerna lov att stödja flertalet arbetssökande att hantera Arbetsförmedlingens tjänster digitalt, trots att detta inte reglerats i någon lagstiftning och trots att kommunerna inte fått någon statlig ersättning för detta. Stödet tillhandahålls på olika sätt i kommunerna; på särskilda arbetsmarknadsenheter, på bibliotek, i kommunens kontaktcenter eller inom socialtjänsten.

Olika kan leda till likvärdighet

Ibland hörs det i debatten att det är ett problem att all välfärd inte är lika i hela landet. Men det vare sig ska eller måste vara lika. Anpassningar måste i stället göras till de lokala förutsättningarna, utmaningarna och behoven som ser olika ut. Det är inte likhet, utan **likvärdighet**, som ska vara fokus för utveckling av välfärdstjänster. Kommuner och regioner kan behöva göra olika satsningar för att uppnå likvärdighet och de kan dessutom välja olika grad av service på sitt utbud. Exempelvis har många kommuner utifrån invånarnas vilja prioriterat att ha skolor på fler ställen än vad som ersätts i utjämningsssystemet. Konsekvensen blir då antingen att invånarna betalar högre kommunalskatt eller att kommunen har lägre servicegrad inom andra områden, för att kunna lägga mer resurser på skolan.

I utredningen *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag* (SOU 2022:53) finns två huvudförslag. Antingen ett helt förstatligande av skolan eller ett alternativ där kommunerna behåller ett visst ansvar för att fördela resurser till de egna skolorna men staten förstärker sitt ansvar för tilldelningen och fördelningen av resurser till skolan. Det kan till exempel ske genom att staten tillämpar samma resursfördelningsmodeller som vid ett fullgånget förstatligande. Finansieringen bygger då på en jämn fördelning av medel till kommunerna utifrån ett modellberäknat värde över hur många skolor en kommun förväntas ha.

Då statliga myndigheter bara har ansvar för sina specifika uppdrag kommer inte samma hänsyn att tas till skolans roll i samhället och för orternas överlevnad. Det innebär att många skolor kommer att läggas ned, på samma sätt som har skett med polisstationer och lokalkontor för Arbetsförmedlingen. Det är något som kan påverka invånarnas tillit till samhället.

Riktade statsbidrag ett tecken på bristande tillit

I flera utredningar av såväl Statskontoret som Riksrevisionen har statens ökade styrning med riktade statsbidrag kritiserats. Antalet riktade bidrag ökar hela tiden och är nu någonstans i storleksordningen 180 till 200 stycken. Hur kommer det sig att staten fortsätter att ge riktade statsbidrag till kommuner och regioner? Från statens sida är målet en önskad riktning av resultaten. Men ofta glöms skillnader i förutsättningar mellan kommuner och regioner bort. Statens nationella politiska prioriteringar fungerar inte heller lika överallt. Väljarna i en kommun eller region kan dessutom ha röstat på annat sätt regionalt eller lokalt utifrån andra prioriteringar. De statliga prioriteringarna ligger heller inte alltid i linje med de prioriteringar som verksamheterna ser behov av.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys³⁵ pekar på att det finns flera fördelar med riktade statsbidrag:

- Styrningen med riktade statsbidrag är snabb och flexibel.
- Riktade statsbidrag ger regeringen möjlighet att tydliggöra politiska prioriteringar.

SKR ser att riktade statsbidrag kan vara motiverade vid oförutsedda händelser med stor ekonomisk påverkan för alla kommuner och regioner (till exempel en pandemi) eller för enskilda kommuner eller regioner (till exempel i samband med omfattande skogsbränder, översvämningar eller liknande kris-situationer). De kan också vara motiverade om de bidrar till specifika insatser för att utveckla verksamheten och minska kostnaderna på sikt.

De riktade statsbidragen har dock många nackdelar. De kortsiktiga riktade bidragen kan leda till att kommuner och regioner inte vågar tillsvidareanställa medarbetare. När statsbidrag upphör innebär fler anställda kostnader för medarbetare och förväntningar som det inte finns finansiering för. Inriktningen på statsbidragen innebär dessutom att fokus flyttas från helheten till enskilda delar av verksamheten, något som kan störa pågående effektiviseringsprocesser och ge undanträngningseffekter.

De riktade bidragen gör att verksamhetsnära personal måste ägna tid åt planering och återrapportering av externa uppdrag, vilket tar tid från kärnverksamheten. Stora kortsiktiga satsningar inom ett specifikt område kan också skapa konkurrens om personal.

Sammanfattningsvis riskerar de omfattande, riktade statsbidragen att leda till:

35. <https://www.vardanalys.se/digital-publikation/i-ratt-riktning/>

- Ineffektivitet, osäkerhet, otydlighet, onödig administration och kortsiktighet för kommuner och regioner, då de ger en ryckig och projektbetingad verksamhet.
- Större skillnader mellan kommunerna respektive regionerna, utifrån deras möjligheter att hitta personal och medfinansiera satsningar.
- Projekt som måste brytas mitt under året när besked kommer sent om att statsbidraget inte ska förlängas.
- Förväntningar som kommuner och regioner inte alltid kan uppnå (dels för att beloppen inte räcker till det utlovade, dels till följd av personalbrist).
- Otydligt ansvarsutkrävande för invånarna, om det är staten eller kommunen/regionen som är ansvarig för brister i verksamheten.
- »Social ingenjörskonst« när anvisningar och regelverk ska tas fram hos myndigheterna som inte sällan sätter upp krav som är svåra eller näst intill omöjliga för många kommuner/regioner att uppnå.
- Bristfälliga planeringsförutsättningar och oklarheter vid bokslutsarbetet, då de inte är synkroniserade med sektorns budget och bokslutsarbete.
- Begränsade möjligheter att utforma en effektiv och lokalt anpassad styrning av verksamheten, vilket i sin tur leder till ett otydligt ansvar för personalens arbetsvillkor. Detta gäller särskilt bidrag för personalpolitiska insatser när det gäller bemanning, personaltäthet, tjänsteorganisation och lönenivåer.
- Det finns en bristande kunskap om det kommunala självstyret och om hur processerna kring välfärdsfrågorna fungerar när beslut fattas på nationell nivå. Ett skäl till att staten fortsätter ge riktade statsbidrag är att det kan uppfattas som handlingskraftigt och ge uppmärksamhet i media. Det kan också bero på att den statliga nivån inte har förtroende för att kommuner och regioner klarar av att bedriva verksamheterna på bästa sätt.

Gemensamma inriktningsmål och längre överenskommelser

Det är inte någon självklarhet att vi ska ha riktade statsbidrag enligt nuvarande modell. I övriga nordiska länder styr staten inte kommuner och regioner via riktade statsbidrag på det sätt som görs i Sverige. Systemet kan alltså förändras. Staten kan tillsammans med sektorn sätta upp inriktningsmål och längre överenskommelser, som går att följa över tid, om vad man vill åstadkomma inom olika verksamheter i kommuner och regioner. De kommuner eller regioner som inte klarar målen bör kunna erbjudas stöd och hjälp.

Statsbidragens utformning bör utvecklas enligt följande:

- Minskat antal statsbidrag, genom att nuvarande bidrag klustras eller överförs till de generella bidragen.
- Införande av en statsbidragsprincip som anger under vilka förutsättningar som riktade statsbidrag och kostnadsersättningar kan förekomma.
- Tydliggörande av hur satsningarna ska finansieras när statsbidraget upphör. Det bästa alternativet är att från början ange att resurserna kommer att föras över till de generella bidragen.
- Att alla riktade statsbidrag läggs in i den generella »påsen« efter två år.
- Att alla statsbidrag som säger hur en verksamhet ska genomföras tas bort och att fokus i stället ligger på resultatet för invånarna.
- Staten ger generella statsbidrag så att kommuner och regioner kan styra medlen dit där de största behoven finns och följa utvecklingen över tid.
- Mer långsiktiga överenskommelser tecknas med god framförhållning. För att få effekt behöver satsningarna pågå under en längre tid och inriktning-

en måste vara konsistent. Det måste också tydliggöras i god tid om det finns ambition att förlänga överenskommelser.

- Fortsatta riktade statsbidrag förenklas när det gäller ansökningsprocedur, krav på återrapportering och måluppfyllelse.

Tillämpningen av finansieringsprincipen måste skärpas

Finansieringsprincipen är beslutad av riksdagen och dess tillämpning är central för samspelet mellan kommunsektorn och staten. Principen innebär att kommuner och regioner ska ersättas för statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Principen gäller när riksdagen, regeringen eller en myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamhet. Kortfattat: den som beslutar om en reform måste också finansiera den. Om en frivillig uppgift görs till obligatorisk ska finansiering ske från grunden. Vid förändringar av lagar ska förhandling ske mellan berörda departement och SKR och resultatet av dessa förhandlingar ska dokumenteras.

Under de senaste åren har staten vid olika tillfällen frångått finansieringsprincipen. Exempelen är många och graverande.

Om staten utökar åtaganden för kommunerna och regionerna utan att finansiera dessa betyder det att resurser måste tas från andra verksamheter. Statliga tvingande ambitionshöjningar, utan finansiering, måste finansieras med neddragningar inom andra verksamheter alternativt med höjd skatt. Det är ingen rimlig utveckling. En grundlig konsekvensbeskrivning måste alltid göras och medel tillföras kommunerna och regionerna i linje med lagstiftarens ambitionsnivå.

Flera av de senaste exemplen där staten frångått principen finns inom socialtjänstens område. Socialtjänstlagen är »vid« och otydlig. Staten anser därför ofta att kommunerna redan borde göra det som förändrad lagstiftning ska reglera att det måste göras. Det innebär att när ett »bör« i lagen ändras till ett »ska« anser staten många gånger att förändringen inte behöver finansieras från grunden. Ett av de senaste exemplen i raden är ny lagstiftning om obligatoriskt skyddat boende för våldsutsatta. I budgetpropositionen för 2023 har 321 miljoner kronor satts av till 290 kommuner. Regleringen räcker inte ens till en tjänst i en mediankommun. SKR:s beräkningar visar att den förändrade lagstiftningen kostar åtminstone 2,5 miljarder kronor.

Utredningen om statens ansvar för skolan

Skolan - ett delat ansvar mellan lokal och nationell nivå

Ansvar för skolan har alltid varit ett delat ansvar mellan den lokala och nationella nivån. Under 1970-1990-talen genomfördes en förskjutning av ansvar från staten till kommunerna, liksom för en rad andra områden.

Motivet för att decentralisera var att regering och riksdag ansåg att ett lokalt ansvar för resurser och organisation skulle ge ökade möjligheter till lokala anpassningar av verksamheten som skulle öka effektiviteten och kvaliteten i skolans verksamhet. Förändringen innebar bland annat att kommunerna fick ansvaret för lärarnas anställningar och att statliga myndigheter fick i uppdrag att stödja kommunernas uppdrag snarare än att styra genom ett detaljerat regelverk. Även den kritik som fanns mot den omfattande administration som regelstyrningen förde med sig var motiv för en förändrad ansvarsfördelning.

De förändringar som genomfördes under framförallt 1990-talet ökade således kommunernas ansvar för skolan. Staten har sedan på olika sätt återtagit ansvaret genom till exempel hårdare styrning och kontroll samt ökade inslag av riktade statsbidrag. I den nyligen presenterade utredningen om skolans styrning *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag* (SOU 2022:53) framgår att flera av de skäl som angavs för en ökad decentralisering idag istället används för ökat statligt ansvar. Samtidigt som utredaren visar att utvecklingen på vissa områden har gått i rätt riktning för att skolan har varit bra på att anpassa sig efter lokala behov och förutsättningar har detta medfört att skolan som helhet blivit splittrad och att förändringar behövs för att öka likvärdigheten.

Utredaren har haft i uppdrag att se hur ett helt statligt skolsystem skulle kunna se ut – något som inte har funnits tidigare. Men även hur ökad statlig styrning skulle kunna komma åt de problemområden som utredaren identifierar med dagens system. Av betänkandet framgår att en övergång till en statlig huvudman för skolan skulle bli en enorm omställning och ta så lång tid som 20 år, vilket innebär betydande risker utan en stor enighet om processen.

Vägar framåt – för en likvärdig skola

En kompetensförsörjning för hela landet och en ökad likvärdighet är skolans två stora utmaningar. En ökad statlig styrning är dock inte det som behövs – utan staten behöver göra det som ligger i det egna uppdraget; att utbilda de lärare som behövs där de behövs och jämma ut förutsättningarna mellan kommuner på de områden som kommunerna inte själva kan påverka.

Undvik utökade uppdrag och utbilda i hela landet

För att inte ytterligare spä på utmaningen att anställa tillräckligt många relevant utbildade i förskola, skola och vuxenutbildning bör staten undvika utökade och nya uppdrag tills det finns tillräckligt med utbildade lärare och ekonomiska möjligheter för kommunerna att anställa dem. För att säkra tillgången till relevant utbildade medarbetare i hela landet måste staten som huvudman för lärosätena ta ett tydligare grepp om både dimensionering och finansiering av lärarutbildningarna. Utbildningarna måste finnas tillgängliga i hela landet, till exempel genom ökat utbud av distansutbildning och fler lokala campus.

Förbättra träffsäkerheten i resursfördelningen

Ett annat exempel är att träffsäkerheten i statens resursfördelning kan öka. Oavsett om det handlar om förändrade parametrar i utjämningsystemet, eller ett ökat likvärdighetsbidrag som på ett bättre sätt kan kompensera för kommuners olika förutsättningar, eller genom att lägga in lärarlönelyftet i det generella statsbidraget och undvika nya riktade statsbidrag. Även kommunerna behöver fortsätta att skruva på sina egna system för att möta de olika behov som skolor kan ha utifrån sina olika elevsammansättningar, inte minst eftersom dessa förändras över tid. Det är dock viktigt att se till den lokala kännedomen och förankringen eftersom övergripande parametrar i teorin sällan är direkt överförbara i praktiken. För att få till träffsäkra resurser till mindre skolor, det vill säga de flesta, behövs lokal kännedom och god dialog mellan den som fördelar resurserna och den enskilda skolan.

Minska detaljstyrningen och stärk samverkansmöjligheterna

Det är således inte ytterligare statlig detaljstyrning som behövs utan steg för att stärka den lokala kompetensen och kapaciteten där så behövs. Det kan göras genom förstärkt samverkan mellan små enheter, till exempel ett samordnat kvalitetsarbete som ger förstärkt analyskompetens. Det kan även handla om samarbete över kommungränserna för att rekrytera, anställa och utveckla små yrkesgrupper. Det finns intressanta delar i betänkandet om statens ansvar för skolan som pekar på svagheter som behöver förbättras och som kan vara utgångspunkt för dialogen om på vilka områden samarbetet behöver förstärkas. Ett sådant område är till exempel att en del huvudmän behöver stärka sin kapacitet avseende kvalitetsarbete och kompetensutveckling för skolans medarbetare.

Främja dialog och lokal förankring

Det är genom lokal förankring som den organisatoriska och professionella kapaciteten bäst kan komma till sin rätt, och beslutskapaciteten är starkast lokalt. En stat som styr detaljer i resursfördelning, arbetsorganisation, bemanning, administrativa rutiner liksom formerna för kvalitetsarbete, verksamhetsutveckling, arbetssätt och undervisning riskerar snarare att hämma utvecklingen av den organisatoriska och professionella kapaciteten liksom förnyelsen av arbetssätt, arbetsorganisation och yrkesroller. Vardagsbesluten behöver också tas nära de som berörs, nära elever och vårdnadshavare, nära skolans medarbetare. Dessutom är skolan ingen isolerad ö. I ett alltmer komplext samhälle behöver vi mer av samverkan mellan olika aktörer, inte mindre. Närheten mellan skolan och socialtjänsten och mellan skolan och kommunens kultur- och fritidsverksamheter har aldrig varit viktigare än nu och behöver stärkas.

Konsekvenser av ett förstatligande av hälso- och sjukvården

Hälso- och sjukvården styrs idag i tre nivåer – stat, region och kommun. Staten har en viktig roll i styrningen av hälso- och sjukvården, men det finns olika syn på hur det bäst yttrar sig.

I regeringsförklaringen (oktober 2022) finns en skrivning om att för- och nackdelar med ett helt eller delvis förstatligande av hälso- och sjukvården ska utredas. Förespråkare av ett förstatligande menar att det skulle göra hälso- och sjukvården mer likvärdig och effektiv.

Flera statliga utredningar har föreslagit olika typer av statlig styrning i syfte att effektivisera verksamheten:

- Två utredningar har genomförts om vårdens fastigheter.³⁶
- En utredning pågår som ska kartlägga och analysera statens former för samverkan och dialogen med kommuner och regioner.³⁷
- Utifrån regeringsförklaringen ska en utredning tillsättas med uppdrag att analysera och belysa för- och nackdelar samt lämna förslag på möjligheterna att långsiktigt införa ett delvis eller helt statligt huvudmannaskap.

De utmaningar som verksamheten står inför när demografin medför ökade vårdbehov och när vetenskapliga framsteg skapar nya men kostsamma möjligheter, samtidigt som kompetensutbudet är begränsat, kommer att kräva ett omfattande utvecklingsarbete. Det kräver goda möjligheter och starka drivkrafter att pröva nya lösningar. Sådana lösningar har störst förutsättningar att växa fram lokalt inom verksamheterna och av professionen med stöd av politiken.

36. *Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården* (SOU 2020:15) och *Riksintressen i hälso- och sjukvården* (SOU 2021:71).

37. *En ändamålsenlig statlig samverkan med kommuner och regioner* (Dir 2022:89).

Lokalt och regionalt självstyre för delaktighet och ansvar

Ett starkt lokalt och regionalt självstyre ökar förutsättningarna för medborgarnas insyn, delaktighet och ansvar i det lokala och regionala samhället. Det fungerar också som hinder för en central maktkoncentration och skapar förutsättningar för att ta hänsyn till lokala och regionala förutsättningar. Den statliga nivån fyller funktionen av att vara lagstiftande, ge stöd och ansvara för tillsyn.

Snabbfotade kommuner och regioner

Statlig och/eller nationell styrning är till sin natur trögrörlig med långa och formaliserade beslutsvägar. Kommuner och regioner är betydligt mer snabbfotade. Under pandemin och det stora flyktingmottagandet år 2015, uppvisade man till exempel stor flexibilitet och snabb omställningsförmåga. Det är i sammanhanget också viktigt att konstatera att svensk hälso- och sjukvård står sig mycket väl i internationella jämförelser.³⁸

Utveckling för en god och nära vård

Den förändring som nu pågår inom vård och omsorg handlar om att utveckla en nära vård med utgångspunkt från individen och individens behov. Det finns redan utmaningar i att primärvården har två huvudmän (kommun och region). Att även blanda in den statliga nivån i den rent driftoperativa verksamheten skulle skapa en tredubbel styrning med än mer stuprörstänk när behovet snarare är ökad samverkan mellan vårdens aktörer. Om man istället skulle ta bort den regionala nivån skulle man skapa ett enormt avstånd och ett demokratiskt underskott i kommunernas relation till staten. Att ta steget fullt ut och även förstatliga den kommunala hälso- och sjukvården skulle förmodligen var en omöjlig uppgift för staten och bara förflytta gränsen till den då statliga hälso- och sjukvården och den kommunala socialtjänsten. Socialtjänsten spelar en viktig roll i den helhetssyn som är utgångspunkten i en nära och personcentrerad vård och omsorg. Den kommunala hälso- och sjukvården är idag starkt integrerad i socialtjänsten, där en hälso- och sjukvårdsåtgärd oftast är kopplad till en socialtjänstinsats.

Likvärdighet kan ibland behöva olikhet

Argumentet att ett förstatligande skulle öka likvärdigheten är tveeggat då det finns en målkonflikt mellan antalet enheter som levererar välfärd och likvärdighet. I verksamheter/tjänster som behöver utföras på många ställen är det svårare att uppnå samma likvärdighet som i de tjänster som kan centraliseras, oavsett om staten eller någon annan aktör är huvudman. Stora delar av hälso- och sjukvården har en lokal eller regional logik och kan inte centraliseras till ett fåtal utförare. Det är alltså inte troligt att ett förstatligande skulle leda till ökad likvärdighet. Dessutom kan man regionalt behöva göra just olika enligt den egna regionens förutsättningar, utmaningar och behov för att uppnå just likvärdighet. Det gör sig betydligt svårare att göra olika med en statligt detaljerad styrning.

Svensk vård behöver fokusera på framtidens utmaningar

Det är problematiskt att de som förespråkar ett förstatligande av hälso- och sjukvården sällan redovisar hur det ska gå till. Ett förstatligande av hälso- och sjukvården skulle vara den största omorganisationen någonsin inom den svenska förvaltningen och antalet anställda inom statliga myndigheter skulle fördubblas. Det skulle krävas en skattereform för att genomföra detta. Alla olika avtal med bland andra personalen, IT-system och digitala lösningar, ex-

38. Sweden: Country Health Profile 2021, OECD, på www.oecd.org

terna leverantörer av vård, materiel och tjänster skulle behöva synkroniseras och omförhandlas, liksom alla fastigheter och fastighetsfrågor. »Att göra«-listan är enorm över alla regleringar som skulle behöva genomföras. För att man ska vara beredd att lägga så mycket resurser på en av de största omorganisationerna i Sveriges offentliga förvaltning i modern tid måste man vara mycket övertygad om att den verkligen skulle leda till långsammare kostnadsutveckling, större likvärdighet och bättre kvalitet. Det finns idag väldigt lite som talar för detta. Vi behöver snarare tillsammans fokusera på de reella utmaningar som finns kring kompetensförsörjning, en åldrande befolkning och finansiering.

Bättre stöd från staten och bättre samverkan

Istället för att reflexmässigt ropa på förstatligande skulle ett mer konstruktivt sätt att ta sig an de utmaningar vi ser vara att hitta former för hur den statliga styrningen och dess samverkan med hälso- och sjukvården kan bli bättre och mer stödjande. Om kommuner och regioner ska kunna bedriva vård anpassad utifrån invånarnas behov behöver de också ha det fulla ansvaret som huvudmän utan statlig detaljreglering. Staten bör, i starkt dialog med regioner och kommuner, ta en tydligare strategisk och inte en operativ roll.

Många rapporter visar att statens styrning av kommunsektorn har ökat i omfattning och blivit mer komplex och detaljerad. Det handlar både om lagstiftning (årligen tillkommer omkring 30–40 nya eller väsentligt ändrade lagar och förordningar) och om ett ökat antal riktade statsbidrag.

Nyligen presenterades en rapport från Europarådets kongress för kommuner och regioner (CLRAE) som har granskat Sveriges tillämpning av självstyret. CLRAE är kritiska och pekar på att det är oroväckande att den statliga styrningen ökar och att det saknas formella samråd.

Det finns idag en tämligen samstämmig bild av de demografiska, ekonomiska och rekryteringsrelaterade utmaningarna framöver. Regeringen samt kommuner och regioner genom SKR behöver utifrån denna bild försöka hitta en gemensam syn på vad som krävs för att klara dessa utmaningar och träffa långsiktiga överenskommelser om önskvärda förändringar samt konkreta åtaganden från både kommuner, regioner, SKR och regeringen. Med en gemensam uppföljning av resultat i de viktigaste områdena kan förändringar åstadkommas.

- **Sekretesslagstiftningen måste bli mer flexibel**

Sekretessen skapar ett stort problem såväl inom kommuner och regioner som mellan kommuner och regioner eller i förhållande till privata vårdgivare. Det behövs också bättre möjligheter till en sammanhållen journalföring. Lagstiftningen behöver ses över.

- **Digitaliseringen måste snabbas upp**

Staten måste ta ett större grepp och ett övergripande ansvar för digitaliseringen med mer statliga resurser så att arbetet snabbas på. Det behövs utbyggt bredband i hela landet och en infrastruktur och offentlig e-legitimation som gör att kommuner, regioner, privata vårdgivare och stat kan kommunicera säkert. Staten måste också ansvara för att det finns digitala standarder. En av de viktigaste frågorna är att det måste bli lättare att dela data inom och mellan hälso- och sjukvård och omsorg. Staten måste ta ett större grepp om samordningen av digitaliseringen. För att det ska fungera kan inte varje myndighet välja egna lösningar och standarder på e-tjänster och kommunikation. Ska kommuner och regioner kunna utnyttja fördelar med digitaliseringen krävs återanvändbara och skalbara lösningar.

Lagstiftningen måste också anpassas till ett digitalt arbetssätt och nya tekniska lösningar.

- **Samverkan och samarbete måste förbättras**

Utveckling av nya effektivare sätt att lösa välfärdens uppgifter på kräver god samverkan mellan många aktörer. Dagens lagstiftning är alldeles för organisationsfokuserad och leder till att viktig information om patienter och brukare blir inlåst i olika organisationer och att de gränser som många strävar efter att riva ner upprätthålls.

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

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Medelskattesats, %	32,27	32,23	32,23	32,23	32,23	32,23
Kommuner, inkl. Gotland	20,71	20,67	20,67	20,67	20,67	20,67
Regioner*, exkl. Gotland	11,62	11,62	11,62	11,62	11,62	11,62
	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Antal sysselsatta**, tusental	1 194	1 197	1 206	1 214	1 227	1 240
Kommuner	882	886	902	910	919	929
Regioner	312	311	305	304	308	311
Kostnadsvolym, procentuell förändring	2,4	-0,1	-0,8	0,5	0,4	0,6
Kommuner	0,6	-0,7	-0,5	0,5	0,2	0,5
Regioner	2,9	-0,9	-1,3	0,5	0,8	0,8
Demografiskt tryck						
Kommuner	0,7	0,6	0,8	0,7	0,7	0,6
Regioner	0,8	0,8	0,9	0,9	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 17 • Sammantagen resultaträkning

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Verksamhetens intäkter	267	260	258	263	261	272
Verksamhetens kostnader	-1 180	-1 220	-1 287	-1 344	-1 343	-1 394
Avskrivningar	-46	-46	-48	-49	-51	-52
Verksamhetens nettokostnader	-959	-1 007	-1 077	-1 130	-1 132	-1 174
Skatteintäkter	804	854	879	918	957	995
Generella statsbidrag o utjämning	207	206	215	262	203	210
Verksamhetens resultat	52	53	17	49	28	31
Finansnetto	17	-13	-20	-25	-5	-6
Resultat efter finansiella poster	69	40	-3	24	23	24
Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %	6,8	3,8	-0,3	2,0	2,0	2,0

Anm.: Konsolidering har gjorts avseende köp mellan sektorerna.

Tabell 18 • Kommunernas resultaträkning

Miljarder kronor

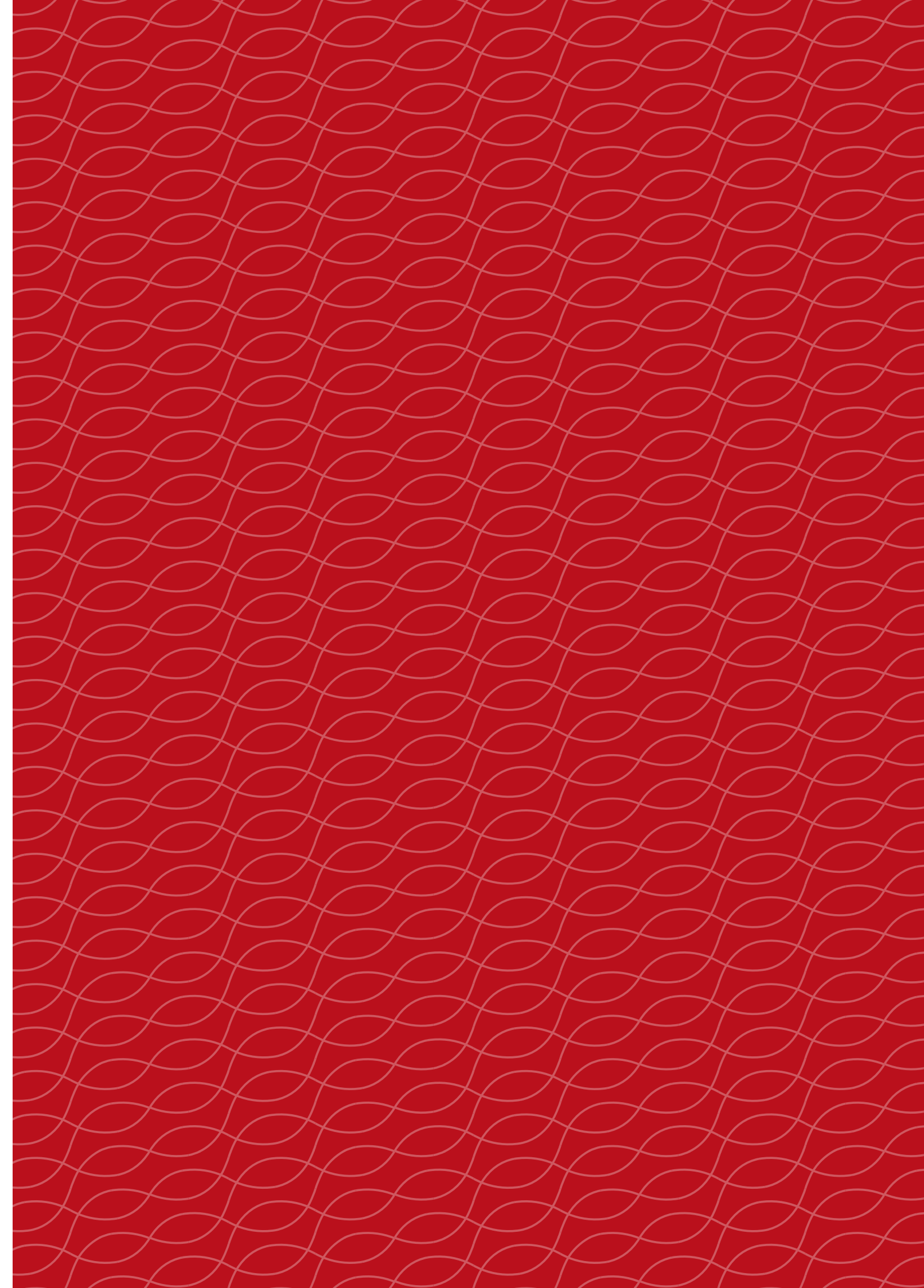
	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Verksamhetens intäkter	169	172	174	176	176	181
Verksamhetens kostnader	-747	-783	-828	-863	-868	-901
Avskrivningar	-31	-32	-33	-34	-35	-36
Verksamhetens nettokostnader	-609	-642	-687	-721	-727	-756
Skatteintäkter	516	547	564	589	614	638
Generella statsbidrag o utjämning	131	129	135	155	131	136
Verksamhetens resultat	38	35	13	22	18	18
Finansnetto	9	-3	-5	-8	-3	-3
Resultat efter finansiella poster	47	32	8	15	15	15
Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %	7,3	4,7	1,1	2,0	2,0	2,0

Tabell 19 • Regionernas resultaträkning

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Verksamhetens intäkter	100	90	86	90	88	91
Verksamhetens kostnader	-435	-440	-461	-484	-477	-493
Avskrivningar	-15	-14	-15	-16	-16	-16
Verksamhetens nettokostnader	-350	-365	-390	-410	-405	-419
Skatteintäkter	288	306	315	329	343	357
Generella statsbidrag o utjämning	76	77	79	107	72	74
Verksamhetens resultat	14	18	4	26	10	12
Finansnetto	8	-10	-15	-17	-2	-3
Resultat efter finansiella poster	22	8	-11	9	8	9
Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %	6,0	2,2	-2,8	2,0	2,0	2,0

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.



Ekonomirapporten, december 2022

Om kommunernas och regionernas ekonomi

Den närmaste tiden präglas av hög inflation, stigande räntor och annalkande lågkonjunktur, där arbetslösheten ökar trots brist på arbetskraft. Detta gör att kommuner och regioner får allt större ekonomiska utmaningar under 2023 och 2024. Trots ett relativt starkt resultat i år försämrats det kraftigt under kommande år, framförallt på grund av inflationen som bidrar till att kommunsektorns kostnader för pensioner fördubblas mellan åren 2022 och 2024. Trots att skatteunderlaget fortsätter att öka i nominella tal urholkas det av de ännu högre pris- och löneökningarna.

Kommuner och regioner behöver nu hantera ett ekonomiskt tufft läge och utmanande demografiska förutsättningar, samtidigt som utmaningen med att hitta arbetskraft med rätt kompetens tilltar. Kompetensförsörjningen blir en av de viktigaste frågorna då behoven av sjukvård och omsorg för de äldsta i samhället ökar kraftigt under kommande år.

En ny regering har tillträtt. Nu behöver kommunsektorn 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. Olika lösningar utifrån lokala förutsättningar ligger till grund för den välfärd som skapas i kommuner och regioner. Nu är tid för förenkling, tydlighet och 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 2026.

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 978-91-7585-975-0

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