

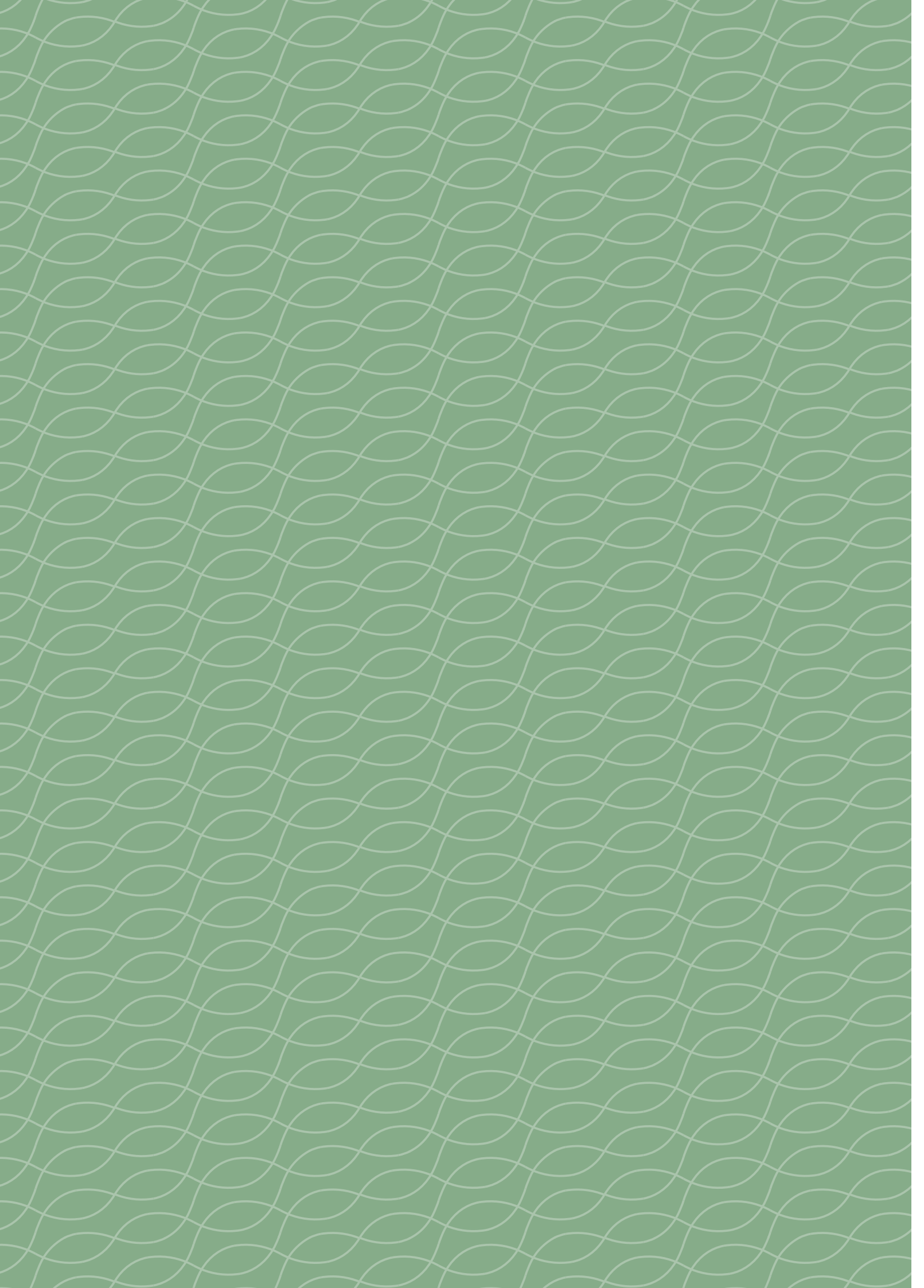


# Ekonomirapporten, maj 2019

OM KOMMUNERNAS OCH REGIONERNAS EKONOMI



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting



# Ekonomirapporten, maj 2019

OM KOMMUNERNAS OCH REGIONERNAS EKONOMI



#### Redaktörer

Niclas Johansson tfn 08-452 77 64

Nils Mårtensson tfn 08-452 78 86

Annika Wallenskog tfn 08-452 77 46

#### Upplysningar om innehållet:

Anders Brunstedt tfn 08-452 78 19 (samhällsekonomi, makroprognos)

Jonas Eriksson tfn 08-452 78 79 (förebyggande verksamhet, läkemedel, kostnader för hälso- och sjukvård)

Jonathan Fransson tfn 08-452 78 62 (förebyggande verksamhet, individ- och familjeomsorg)

Tor Hatlevoll tfn 08-452 79 69 (internationell ekonomi)

Madeleine Holm tfn 08-452 70 01 (landstingens ekonomi, appendix)

Fredrik Holmström tfn 08-452 78 17 (investeringar i kommuner)

Anna Kleen tfn 08-452 77 62 (samhällsekonomi, offentliga finanser)

Bo Legerius tfn 08-452 77 34 (samhällsekonomi, skatteunderlag)

Nils Mårtensson tfn 08-452 78 86 (pensioner)

Karin Perols tfn 08-452 76 82 (asylmottagande och nyanländas etablering)

Agneta Rönn tfn 08-452 79 97 (statlig styrning och riktade statsbidrag, förebyggande verksamhet)

Per Sedigh tfn 08-452 77 43 (kommunernas ekonomi, appendix)

Bodil Umegård tfn 08-452 74 96 (rekryteringsutmaningar)

© Sveriges Kommuner och Landsting

1:a upplagan, maj 2019

ISBN 978-91-7585-547-9

ISSN 1653-0853

Omslagsillustration Jan Olsson Form & illustration AB

Grafisk form och produktion Elisabet Jonsson

Diagram Jonathan Fransson, Elisabet Jonsson

Tryck Linköpings Tryckeri AB

Papper Skandia 2000 White 240 gr (omslag), Maxioffset 120 gr (inlaga)

Typsnitt Chronicle och Whitney.

## Förord

*Ekonomirapporten* belyser regionernas och kommunernas ekonomiska situation och förutsättningar samt den samhällsekonomiska utvecklingen på några års sikt. Den ges ut av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) två gånger per år. Kalkylerna i denna utgåva avslutades den 25 april. De sträcker sig fram till år 2022.

Vi kan nu konstatera att det finns många tecknen på att kommuner och regioner går hårdare tider till mötes. Den ekonomiska tillväxten väntas bromsa in i år och skatteunderlagets utveckling blir betydligt svagare än de senaste åren. Att anpassa verksamheterna till en ökande befolkning med resurser som ökar betydligt långsammare är en svår ekvation att lösa. Nästan samtliga ekonomichefer anger i en enkät att det kommer krävas effektiviseringar nästa år för att motverka försämringar av ekonomi och verksamhet. Statens många ogenomtänkta – och underfinansierade – reformer i syfte att höja ambitionsnivån i välfärden underlättar inte detta arbete. Ambitionen är god, men effekterna blir ofta andra, mindre önskvärda. Dessa effekter gäller hela kommunsektorn, men samtidigt bör sägas att det finns skillnader mellan regioner respektive mellan kommuner i olika delar av landet. Förutsättningarna och behoven varierar.

I denna rapport fortsätter vi att beskriva läget i kommunsektorn samt diskutera nödvändiga åtgärder, från såväl kommunsektorns som statens sida.

På vår webbplats skl.se kan du hitta ett urval underlag från våra rapporter på sidan **Sektorn i siffror**. Presentationer med diagram över kostnader och intäkter finns att ladda ned.

Rapporten är utarbetad av tjänstemän inom förbundets 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 SKL har bidragit med fakta och värdefulla synpunkter. Därutöver får vi stor hjälp av engagerade ekonomer och andra medarbetare i kommuner och regioner via våra olika nätverk, dagliga kontakter och enkäter.

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

Stockholm i maj 2019

*Niclas Johansson*  
Sektionschef,  
Avdelningen för ekonomi och styrning

Sveriges Kommuner och Landsting

# Innehåll

5	<b>Sammanfattande slutsatser</b>
11	<b>1. Samhällsekonomi</b>
11	I år mattas den svenska konjunkturen av
12	Svagare utsikter i omvärlden
15	Global och inhemsk dämpning av svensk konjunktur
16	Långsam tillbakagång för sysselsättningen väntar
19	Skatteunderlaget bromsar in ytterligare
21	De svenska offentliga finanserna står starka
25	<b>2. Kommunernas ekonomi</b>
25	Rejäl resultatförsämring 2018
28	Få förslag i vårbudgeterna som berör kommunerna
28	Kortsiktig statlig mottagningspolitik får långsiktiga konsekvenser för kommuner
30	Finansieringsprincipen ska säkra finansieringen
32	Investeringarna fortsätter öka i hög takt
36	Hur ska investeringarna finansieras?
37	Pensionskostnaderna ökar för att sedan minska
37	Prognos 2018–2020 och kalkyl 2021–2022
40	Finansieringsgapet kräver åtgärder
41	<b>3. Regionernas ekonomi</b>
41	Resultaten försämrades i 16 av 20 regioner 2018
43	Sammantaget marginellt överskott 2018
44	Utmaningar på flera fronter kräver effektiviseringar
52	Läkemedelskostnader och utredning om framtida finansiering
53	Effektiviseringar och andra åtgärder krävs för att sluta gapet
55	<b>4. Statlig styrning och riktade statsbidrag</b>
56	Villkorade bidrag hämmar skolutvecklingen
57	Kortsiktighet hindrar utvecklingen av hälso- och sjukvården
58	Sammanfattande reflektioner
59	<b>5. Förebyggande verksamhet</b>
59	Hälsoekonomi
62	Goda exempel
64	Avslutning
65	<b>6. Hur länge ska pensionskostnaderna öka?</b>
65	Enklare med pensionerna på sikt
66	Den totala pensionsskulden minskar
67	Kostnaderna toppar snart enligt en linjär framskrivning
69	Ökad likviditetsbelastning i regioner framöver
70	Löneutveckling avgörande för pensionskostnaderna
71	<b>Appendix</b>

## Sammanfattande slutsatser

*Kommunerna och regionerna är i början av en period med mycket stora krav på omställning. Det ökade trycket från demografin har varit uppenbart och känt under ett antal år. Hittills har utmaningarna i sektorns ekonomi hanterats genom intäktsökningar från främst skatter och markförsäljning som gynnats av högkonjunkturen. Men den ekonomiskt starka perioden går mot sitt slut och omfattande åtgärder kommer att bli nödvändiga. I vårens Ekonomirapport räknar vi med att skattesatsen till kommuner och regioner ökar med 13 öre år 2020, vilket ger drygt 3 miljarder kronor i intäktsökning. För att klara ett resultat på 1 procent som andel av skatter och statsbidrag fram till år 2022 saknas ändå nästan 35 miljarder, givet att kostnaderna ökar i takt med befolkningen. Enligt intentionerna i januariavtalet<sup>1</sup> ska statsbidragen till kommuner och regioner höjas med 5 miljarder per år. Därtill behöver sektorn själv effektivisera verksamheten motsvarande en årskostnad på cirka 20 miljarder år 2022.*

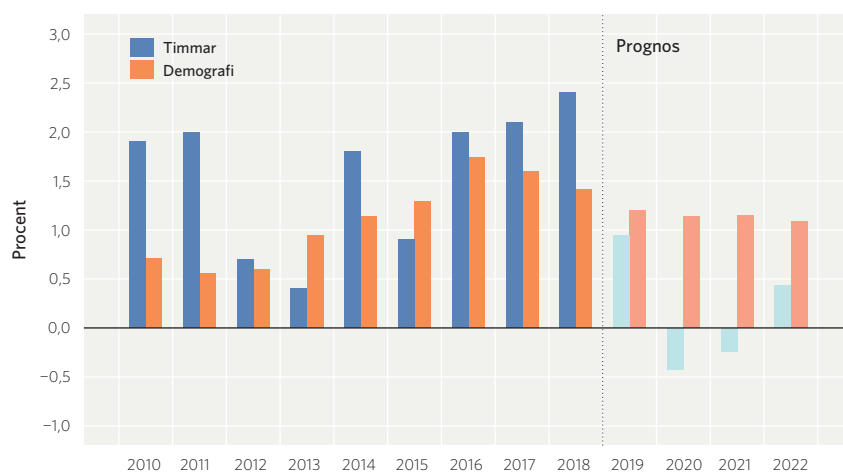
Den viktigaste intäktskällan för kommuner och regioner är skatt på arbetsinkomster, som i hög grad är beroende av antalet arbetade timmar. Utvecklingen på arbetsmarknaden har varit stark under ett antal år, men nu ser vi många tecken på att Sveriges goda konjunktur börjar mattas av. Ökningen av sysselsättningen väntas upphöra i år och högkonjunkturen går mot sitt slut nästa år, med en svagare arbetsmarknad och en minskning av antalet arbetade timmar som följd. Det påverkar skatteunderlaget, som under ett antal år ökat med 4–5 procent per år, trots låga pris- och löneökningar. De

---

1. Avtalet som slöts i januari 2019 mellan regeringspartierna, Centerpartiet och Liberalerna.

närmaste åren beräknas skatteunderlaget i stället öka med 3–3 ½ procent per år.

Diagram 1 • Utveckling av antalet arbetade timmar och det demografiska trycket  
Procent



Den viktigaste faktorn för tillväxten av skatteintäkterna är ökningen av antalet arbetade timmar. Dessa har ökat kraftigt under en lång rad år; till och med snabbare än behovsökningen till följd av förändringar i befolkningens antal och ålderssammansättning. Kommande år väntas antalet arbetade timmar utvecklas svagt, samtidigt som trycket från demografin fortsätter att öka.

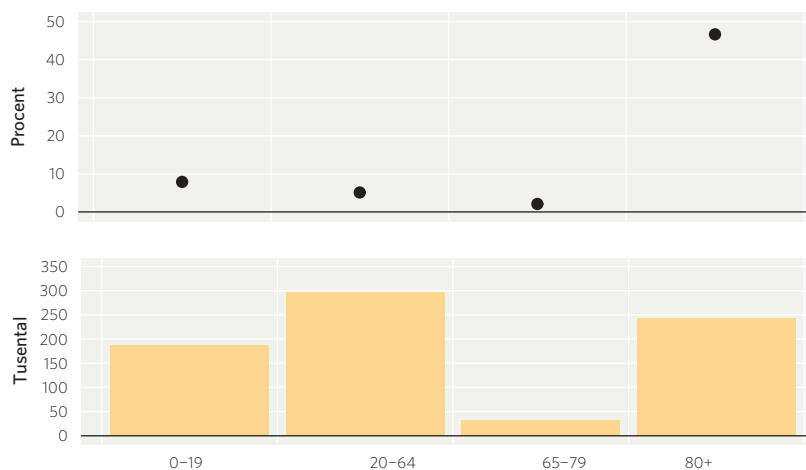
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Den svaga produktivitetsökning vi sett sedan finanskrisen 2008 antas fortsätta. Vi räknar med att BNP-tillväxten i Sverige faller till 1,4 procent både 2019 och 2020, från 2,4 procent 2018. Svaghetstecknen är många för den globala handeln och vi ser dämpade tillväxtutsikter, inte minst i Tyskland i år, vilket har stor betydelse för den europeiska ekonomin. I vår prognos är det dock inte nettoexporten som är huvudförklaringen till den låga svenska BNP-tillväxten 2019 och 2020, utan en svag inhemsk efterfrågetillväxt. Det är framförallt sjunkande bostadsinvesteringar och en svag utveckling för övriga investeringar inom näringslivet som bidrar till dämpningen.

### Hårdare tider för kommuner och regioner

Det finns många tecken på att kommuner och regioner går hårdare tider till mötes. Redan 2018 bjöd på betydligt sämre resultat. Sektorns samlade överskott minskade från 26,5 miljarder kronor 2017 till knappt 15 miljarder 2018.

Diagram 2 • Utvecklingen 2018–2028 av Sveriges befolkning i olika åldrar  
Antal och procent



De närmaste tio åren kommer antalet barn och unga att öka med nästan 200 000 personer och antalet personer 80 år eller äldre med nästan 250 000, samtidigt som den stora gruppen i arbetsför ålder bara ökar med cirka 300 000 personer.

Källa: Statistiska centralbyrån.



Regionernas överskott var endast 0,5 miljarder totalt och sex av regionerna hade underskott. Den generellt sett svaga utvecklingen i regionerna, där bara en av 20 klarade ett resultat som var över 2 procent som andel av skatter och statsbidrag, är bekymmersam. Särskilt i ett läge där regionerna hade behövt starka resultat för att hantera de stora investeringsbehoven.

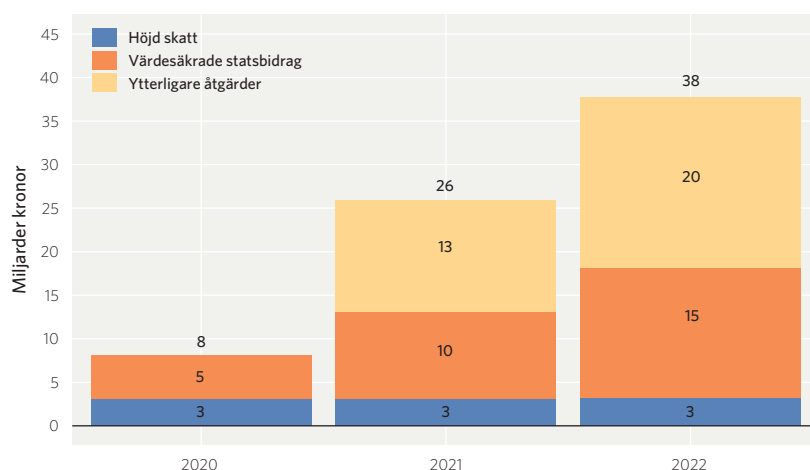
Kommunernas resultat försämrades också rejält 2018. 69 kommuner redovisade underskott. Endast 109 av 290 kommuner klarade ett resultat som motsvarar 2 procent som andel av skatter och statsbidrag. Även kommunerna har stora investeringsbehov. Skolor, förskolor, äldreboenden, VA-nät med mera behöver byggas ut för att klara de växande behoven till följd av demografi samt hantera eftersatta investeringar och den pågående urbaniseringen.

Det finansiella sparandet har varit negativt i kommuner och regioner de senaste tio åren (förutom 2010), som en följd av de stora investeringarna. Det har inneburit att låneskulden ökat i sektorn. Utifrån vår prognos för investeringsnivåer och resultat kommer behovet av finansiering att öka med över 60 miljarder kronor per år, vilket måste mötas i form av ökade lån, användande av egna medel samt återlån från pensioner eller försäljning av tillgångar.

I våra beräkningar utgår vi från att resultatet år 2021–2022 kommer att ligga på 1 procent som andel av skatter och statsbidrag, vilket egentligen är alldeles för lågt med tanke på den höga investeringsnivån. Det är dock sannolikt att resultaten faller när sysselsättningen inte längre ökar samtidigt som behoven ökar i snabb takt (se diagram 1). Som framgår av diagram 2 ökar befolkningen särskilt snabbt i de mest kostnadskrävande åldrarna, samtidigt som befolkningen i yrkesverksam ålder bara ökar svagt. Enligt en enkät som ekonomichefer och -direktörer i sektorn har besvarat, möter kommuner och regioner denna utveckling främst genom effektiviseringar i verksamheten. Kostnadsökningstakten kan därför förväntas växla ner och öka något mindre än vad som följer av den demografiska utvecklingen 2019 och 2020.

Diagram 3 • Gapet ökar mellan kostnader och intäkter

Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Om tre år kommer det att saknas 38 miljarder kronor för att klara ett resultat på 1 procent, om kostnaderna i huvudsak tillåts öka i takt med befolkningsförändringarna och inget annat görs. Vi antar dock att kommunerna och regionerna höjer skatten med 13 öre år 2020 (varav 5 öre i kommunerna). Om staten därutöver ökar statsbidragen med 5 miljarder per år, enligt intentionerna i januariavtalet, saknas ändå 20 miljarder kronor år 2022. Gapet mellan kostnader och intäkter måste sektorn hantera genom att vidta ytterligare åtgärder som effektiviseringar, besparingar eller skattehöjningar.

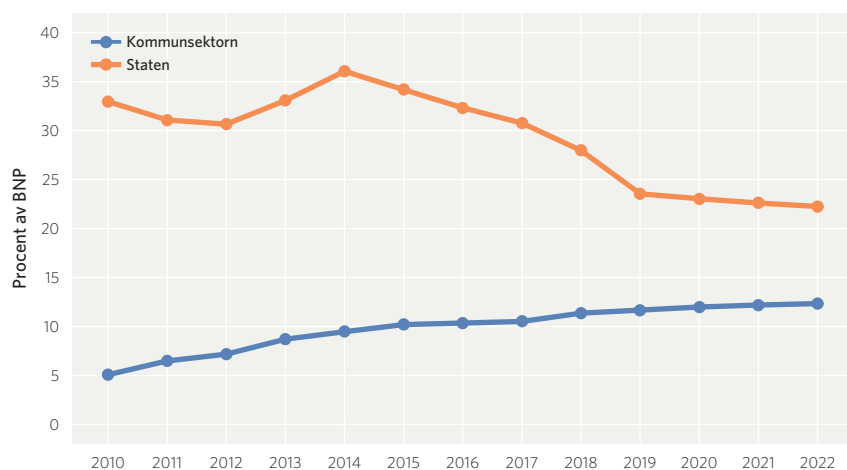
### Staten och kommunsektorn måste samarbeta

Det finns idag en tämligen samstämmig bild av de utmaningar – demografiska, ekonomiska och rekryteringsmässiga – som kommuner och regioner står inför. Regeringen behöver tillsammans med kommuner och regioner hitta en gemensam syn på vad som krävs för att klara dessa utmaningar och träffa

långsiktiga överenskommelser om önskvärda förändringar samt konkreta åtaganden från kommuner, regioner, SKL och staten.

I 2019 års vårproposition betonas den kraftiga ökningen av barn, unga och äldre och i januariavtalet finns löften om ökade statsbidrag. Nivån på dessa är inte tydligt uttryckt, men det som diskuterats är en ökning med 5 miljarder kronor per år. I vårpropositionens kalkyler ligger dock statsbidragen till kommunsektorn på en lägre nivå 2022 än 2019, medan konsumtionsvolymen beräknas minska under perioden för att balanskravet ska klaras – vilket är inkonsekvent utifrån det som utlovats. De konsekvenser som skulle uppstå om kommunsektorn skulle behöva minska kostnaderna trots att försörjningskvoten går mot den högsta nivån på hundra år, är orimliga. Kommunsektorns finansiella sparande är också negativt alla år framöver och låneskulden ökar relativt kraftigt som en följd av den höga investeringsnivån. Samtidigt börjar den offentliga sektorns totala skuld, Maastrichtskulden, nu nå ner till riktmärket för skuldankaret på 35 procent av BNP. Det är viktigt att en diskussion förs huruvida det är rimligt att kommunsektorn ska stå för en ökande andel av skulden, samtidigt som statens andel successivt minskar.

Diagram 4 • Statens och kommunsektorns andel av den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskuld)  
Procent av BNP



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

I SKL:s *Ekonomirapport* belyser vi några områden där statens styrning kan försvåra för kommuner och regioner att bedriva en effektiv välfärd:

- **De riktade statsbidragen**

Ökningen av riktade, statliga satsningar har – trots vällovliga intentioner – skapat många problem för kommuner och regioner. De riktade bidragen medför ofta ökade kostnader och minskad effektivitet och främjar sällan den utveckling som är nödvändig för att hantera de kommande utmaningarna, inte minst kompetensbristen. I den allt tuffare ekonomiska situationen är det nödvändigt att vidta olika former av omprioriterings- och besparingsåtgärder, samtidigt som kvaliteten måste bibehållas och verksamheten utvecklas. Vi uppmärksammar i rapporten att många riktade statsbidrag är utformade så att de »skyddar« välfärdens verksamheter ekonomiskt, bland annat inom skolan och hälso- och sjukvården. De riktade bidragen kan därigenom också motverka nödvändig utveckling och effektivisering av en verksamhet, medan en annan verksamhet istället

måste utsättas för större besparingar för att kommunen eller regionen inte äger den ekonomiska fördelningen fullt ut men måste klara en ekonomi i balans.

- **Finansieringsprincipen som inte följs**

Kommuner och regioner upplever att staten inte sköter finansieringsprincipen. Kommunsektorn har kommit att drabbas av ändrade statliga regler utan att någon uppföljning gjorts och utan att ha fått tillräcklig eller obefintlig kompensation. Det finns ett antal exempel som gäller lagstiftningen inom individ- och familjeomsorgen, där de många statliga regleringarna av bland annat uppföljningar och dokumentationskrav ökat den administrativa bördan väsentligt.

- **Skattereglerna för ägare till fåmansbolag minskar skatteintäkterna**

SKL:s beräkningar visar att den andel av ersättningen som aktiva ägare till fåmansbolag tar ut som inkomst av tjänst har minskat från 57 till 43 procent sedan 2013. Det motsvarar 8 miljarder kronor i minskade skatteinkomster för kommunsektorn.

- **Den kortsiktiga planeringen**

SKL påtalar ofta kommunsektorns behov av långsiktiga planeringsföresättningar. Med konkreta kommunexempel visar vi på vilka konsekvenser det medför för enskilda kommuner att staten har haft en kortsiktighet i systemet för mottagande av asylsökande och nyanlända. Asylsökandes rätt att ordna eget boende (EBO) och Migrationsverkets etablering av asylboenden, där lägsta möjliga pris har varit viktigast, är bakgrunden till att det fortfarande råder en mycket ojämn fördelning av mottagandet över landet.

Kommande år ser vi stora kostnadsökningar för välfärden. Detta kommer att skapa ett hårt tryck på kommunernas och regionernas ekonomi, med risk för stora besparingar och eventuella skattehöjningar. Det kan inte vara rimligt att kommunsektorn – vars enda skattebas är inkomstskatt – ska behöva ta hela konsekvensen av detta. Detta samtidigt som staten fyller på med nya, riktade statsbidrag, som snarast leder till att förväntningarna och kostnaderna ökar.

Vi ser att det kommer att råda brist på både pengar och kompetens i form av arbetskraft. Sverige är dock inte unikt – situationen med arbetskraftsbrist är tydlig i hela västvärlden kommande år. Det som skiljer Sverige från många andra länder är vår höga sysselsättningsgrad. Sverige har, till skillnad från många andra länder, redan tagit tillvara den arbetskraftsresurs som den kvinnliga delen av befolkningen utgör och har inte den att ta till när behoven från befolkningen ökar.

### **Förebyggande arbete är en strategi för effektivisering**

Vi har i tidigare rapporter bland annat skrivit om digitaliseringens möjligheter och att arbetslivet behöver förlängas om vi ska klara de kommande årens utmaningar. I denna rapport lyfter vi behovet av att arbeta förebyggande för att möta effekterna av den demografiska utvecklingen.

Sundare levnadsvanor i befolkningen anses kunna förebygga 80 procent av hjärt- och kärlsjukligheten och 30 procent av cancersjukligheten; sjukvårdens mest kostsamma sjukdomar. På samma sätt kan exempelvis psykiska problem under barndomen mötas med ett urval av insatser för att förhindra långtgående negativa konsekvenser längre fram i livet. Mycket talar för att förebyggande verksamhet är bra både för individen och samhällsekonomin.

Hälsoekonomiska utvärderingar kan med fördel användas som en del i beslutsunderlagen för att göra kloka prioriteringar och för att väga satsningar på förebyggande verksamhet mot behandlande och rehabiliterande insatser.

I rapporten ges exempel där vården framgångsrikt förmår stötta individerna att förbättra sina levnadsvanor. Det kommer att bli allt viktigare att kunna ge individinriktade råd för att förbättra chansen till god hälsa, sannolikt med stöd av ny teknik och mer AI-stöd.

### **Pensionskostnaderna minskar på sikt**

Den kommunala pensionsskulden är ofta föremål för diskussion och pensionskostnaderna har ökat kraftigt som en följd av att allt fler anställda inom sektorn har löner som ligger över brytpunkten. På riktigt lång sikt kommer det inte att finnas någon pensionsskuld i den kommunala sektorn. Det beror på att det nya pensionsavtalet från 2014 är helt avgiftsbestämt för medarbetare födda 1986 eller senare. Kostnaden kommer då endast bestå av avgifter som belastar det enskilda årets resultat. De äldre avtalen kommer dock leva kvar i många år och påverka kostnadsbilden, men i avtagande omfattning. Den gamla och stora pensionsskuld som byggdes upp före 1998 amorteras nu ner i snabb takt. Utbetalningen av dessa pensioner uppgår idag till stora belopp, cirka 18 miljarder kronor årligen, och innebär en dubbel belastning för sektorn genom de redovisningsregler som gäller idag.

Samtidigt ökar skulden för förmånsbestämda pensioner som intjänas sedan 1998. Denna skuld är betydande i regionerna, med många högavlönade, men kännbar också för kommunerna. Men även denna skuld kommer så småningom att avvecklas.

De senaste åren har pensionskostnaderna sammantaget ökat förhållandevis kraftigt och ser ut att fortsätta göra det i några år till. Därefter förväntas kostnaderna, som andel av lönesumman, vända nedåt. Detta förutsätter dock att löner och priser håller sig inom de ramar kalkylerna utgår från. Om det blir fler lönesatsningar eller om priserna drar iväg kan kostnadsökningarna istället tillta.

## Samhällsekonomi

*Den svenska konjunkturen försvagas i år. BNP-tillväxten bedöms falla till 1,4 procent per år 2019 och 2020, från 2,4 procent 2018. Den långa perioden av ökad sysselsättning ser därför ut att upphöra. Vi räknar med att vändpunkten kommer i år. Men konjunkturavmattningen går långsamt och påverkar arbetsmarknaden med fördröjning.*

*Huvudförklaringen till den låga svenska BNP-tillväxten 2019 och 2020 i prognosen är en dämpning av investeringarna, som tyngs av sjunkande bostadsbyggande. Nedväxlingen av den svenska BNP-tillväxten beror dock även på en avmattning på den svenska exportmarknaden.*

*Vi ser flera osäkerhetsfaktorer, både på hemmaplan och i omvärlden. De starka svenska offentliga finanserna är därför betryggande. Men produktiviteten tycks ha stagnerat och frågan är vad som händer med sysselsättningen vid en lågkonjunktur: kanske underskattas risken för att de senaste årens jobbluft följs av en större nedgång, vilket skulle dämpa den offentliga sektorns inkomster, inte minst för kommuner och regioner.*

## I år mattas den svenska konjunkturen av

### Oväntat starka utfall 2018 höjer prognoser för 2019

Efter fem år av hög tillväxt räknar vi med att BNP ökar i mer beskedlig takt från och med i år. Den starka konjunkturen i Sverige mattas av men läget 2020 bedöms alltså vara något starkare än normalt. En hög sysselsättningsgrad antas kunna bestå och någon stor uppgång av arbetslösheten uppstår därför inte.

Slutet på 2018 blev långt starkare än förväntat, för såväl BNP som sysselsättning. Det kan troligen ses som en överraskande stark slutspurt för högkonjunkturen. SKL bedömer att avståndet till normalkonjunktur nu är något större än i tidigare beräkningar. Den potentiella tillväxten för samhällsekonomin på lång sikt påverkas däremot knappt alls (se faktarutan »Ett scenario för samhällsekonomin 2019–2022«). Den starka tillväxten i slutet av 2018 ger extra skjuts åt tillväxttalen även i år – de högre ingångsnivåerna vid 2019 års början lyfter genomsnittet för helåret. Detta, så kallade »överhäng«, är en huvudförklaring till att prognosen för BNP-tillväxten i år är högre än i föregående prognos<sup>2</sup>. Det beror således inte på att utvecklingen under loppet av 2019 antas bli starkare. På samma sätt är det med sysselsättningen.

#### Ett scenario för samhällsekonomin 2019–2022

Utvecklingen 2019–2020 är en konjunkturprognos. De bortre åren, 2021–2022, är en kalkyl som tar sin utgångspunkt i bedömningen av ekonomins utbudssida, i hög grad förankrad i demografin (se faktarutan »Ett balanserat konjunkturläge på lång sikt« på sidan 17). Dessa år antar vi ett balanserat resursutnyttjande – sysselsättning och arbetslöshet bestäms då utifrån befolkningen och en arbetsmarknad i balans. Förloppet dessa år blir »konjunkturneutralt«.

I prognosen försvagas konjunkturen 2019 och 2020 men läget är trots detta starkare än normalt; antalet arbetade timmar är fler än vid en neutral konjunktur. Bedömningen är att gapet mellan faktiska och potentiella arbetade timmar i ekonomin sluts innan 2021, varefter framskrivningen

av »samhällsekonomin i konjunkturcell balans« tar vid. I kontrast till hur konjunkturcykler brukar se ut följs högkonjunkturen endast av »normalkonjunktur«; vi kalkylerar inte med någon lågkonjunktur under perioden fram till 2022. I hög grad baseras framskrivningen på historiska mönster för produktion och användning, priser och löner. KPIF-inflationen under kalkylåren rör sig mot målsatta 2 procent och styr- och marknadsräntor stiger gradvis, för att endast på mycket lång sikt (10–15 år) börja närma sig historiska genomsnitt. Prognoser och kalkyler för den offentliga sektorns ekonomi beskrivs i avsnittet »De svenska offentliga finanserna står starka« på sidan 21.

## Svagare utsikter i omvärlden

### Global tillväxt växlar ner i år

Utfall och indikatorer har i stort sett bekräftat vår pessimistiska syn i *Ekonomirapporten, december 2018*. Svag statistik för den globala handeln har rentav överträffat den tydliga avmattning som SKL:s decemberprognos tog sin utgångspunkt i: fallet i den totala världshandelsvolymen under det senaste halvåret har historiskt endast överträffats av raset i samband med finanskrisen 2008. I de senaste månadernas rapporter från EU-kommissionen, OECD och IMF, har därför prognoserna för global BNP reviderats ned. Gemensamt för de allra flesta av världens länder<sup>3</sup> är prognoser om lägre tillväxt i år (än 2018).

2. I vår prognos i februari i år räknade vi med en BNP-tillväxt på 1,1 procent för 2019.

3. Vissa undantag finns dock; speciellt bland gruppen tillväxt- och råvaruproducerande länder.

Därmed ser utsikterna för den internationella ekonomin svaga ut 2019, framförallt i utvecklade ekonomier. I de flesta länder har dock dämpningen för tillverkningsindustri och utrikeshandel ännu inte börjat synas i utfall för sysselsättning och arbetslöshet, men vi tror att detta bara är en tidsfråga. Den globala tillväxten väntas växla ner i år och nästa år och prognosen för 2019 visar den lägsta globala BNP-tillväxten sedan 2009. Inte minst utvecklingen i Europa och Kina bedöms bidra till detta, vilket sänker utsikterna för svensk exportmarknad, men sjunkande BNP-tillväxt förväntas även i USA <sup>4</sup>.

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

	2016	2017	2018	2019	2020
EU	2,1	2,7	2,1	1,3	1,2
USA	1,6	2,2	2,9	2,2	1,4
Kina	6,7	6,8	6,6	6,2	5,9
Världen	3,4	3,8	3,6	3,1	2,8
KIX-vägd*	2,3	2,9	2,5	1,9	1,8

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

Källa: IMF och Sveriges Kommuner och Landsting.

BNP-tillväxten bromsar in i år.

### Flera orosmoln på konjunkturhimlen

I *Ekonomirapporten, december 2018* beskrevs ett antal riskfaktorer. På den positiva sidan har vi att något av de »värstascenarion« som då kunde befaras hittills inte har inletts. Å andra sidan kvarstår dessa omvärldsrisker i hög grad. I och med senareläggningen av utträdesdatumet för **Brexit**<sup>5</sup> undanröjdes ett prekärt läge, och det är nu en lägre risk för en »hård Brexit«. Men ännu råder stor osäkerhet om hur detta ska sluta, med fortsatt negativ inverkan på näringslivet i såväl Storbritannien som Europa. **Handelskonflikten** mellan USA och Kina kvarstår också. Det är svårt att se någon snar och enkel »lösning«; förhandlingarna fortlöper, men hur nästa kapitel slutar är i högsta grad ovisst. Det finns även andra spänningar, bland annat en tullkonflikt mellan USA och EU; jämfört med för några år sedan tycks förutsättningarna för det globala handelsutbytet ha försämrats.

I **Europa** är de svaga offentliga finanserna i flera länder ett allvarligt problem. På flera håll ligger idag den offentliga skuldsättningen väldigt högt, till skillnad från den svenska (se avsnittet »Men det offentliga sparandet går nu mot underskott«, på sidan 21). Skuldkvoter långt över 60 procent<sup>6</sup> gäller för flera av eurozonens största ekonomier, såsom Spanien, Frankrike och Italien. Risken är därmed att länder i Europa framöver kan komma att tvingas till budgettätstramningar, i värsta fall i ett läge då konjunkturen skulle må bäst av expansiv finanspolitik. Inte minst är utvecklingen för **Italien** oroande, när landet i år fortsatt förmodas stå på randen till recession. Under förra hösten steg räntan på italienska statsobligationer och en fortsatt marknadsstress är trolig. Det innebär risker för såväl italienska staten som för innehavare av dessa obligationer, inte minst de italienska bankerna. Spridningseffekter till andra länder i eurozonen, och till andra delar av finansmarknaden, liknande vad som skedde under den så kallade eurokrisen (med kulmen 2011) är fullt tänkbara.

4. Här gör vi en lite mindre optimistisk prognos för 2019 än flera andra bedömare; arbetsmarknaden i USA lär knappast bli så mycket starkare och effekterna från föregående års finanspolitiska stimulanser bedöms klinga av medan möjligheterna att driva igenom nya stimulanser har minskat efter mellanårsvalen 2018. Högre räntor bedöms också pressa vinstläget i delar av näringslivet, vilket tillsammans med avmattningen av den globala industrikonjunkturen bedöms dämpa investeringarna.

5. Från den 12 april till den 31 oktober i år.

6. Den högsta tolererade skuldnivå som ursprungligen stipulerades i det så kallade Maastrichtfördraget.

Att en mer tydlig konjunkturedgång närmar sig för någon av de större länderna/regionerna känns inte långsökt. Efter tio år av återhämtning sedan finanskrisen 2008 torde vi röra oss allt närmare en mer skarp inbromsning. Med dessa utgångspunkter är ett sämre förlopp mer sannolikt än en mer positiv utveckling.

**Kina**, som arbetar aktivt med olika former av ekonomisk politik kan kanske bryta trenden av sjunkande tillväxt? Och kanske kommer inbromsningen i USA av sig: preliminär statistik för BNP under det första kvartalet i år visar sig nu vara oväntat stark. Vi håller dock trenden av avtagande tillväxt för mest trolig i både USA och Kina. Att flera starka draglok för världsekonomin, som USA och Tyskland, befinner sig i högkonjunktur (likt Sverige), gör tillväxtpotentialen mindre än normalt. Det är svårt att se varifrån injektioner till en stark global efterfrågan ska komma. Den globala ekonomin står därtill klen rustad för att möta en nedgång. På flera håll kvarstår en expansiv penningpolitik samtidigt som det finanspolitiska handlingsutrymmet är begränsat i flera länder.

### Spretande penningpolitiska förutsättningar

I nuläget spretar bilden i centralbanksvärlden, till viss del beroende på olika konjunktur i olika valutaområden och till viss del beroende på centralbankernas åtgärder sedan finanskrisen. På senare tid har förväntningar på den framtida styrräntan i såväl USA som Sverige sjunkit. I båda länderna handlar det dels om sänkta förväntningar på inflationen, dels om försvagningar i framförallt industrikonjunkturen. Vår bedömning är att marknadens förväntningar om att den amerikanska centralbanken Federal Reserve (Fed) snart ska sänka sin ränta i år inte kommer att besannas. Stundtals mjuk retorik, inte minst efter förra höstens turbulens på finansmarknaden, har övertolkats och det senaste penningpolitiska beskedet<sup>7</sup> är i samklang med vår bild: att arbetsmarknaden i USA är stark och utsikterna för att inflationen åter ska stiga inte alls är så bräckliga. De amerikanska långräntorna förväntas därför vända upp i år och sedan stiga i maklig takt, vilket sätter stort avtryck på den globala räntemarknaden. Av detta skäl, samt att vi räknar med räntehöjningar från Riksbanken, kommer svenska marknadsräntor att stiga de kommande åren (se avsnittet »Riksbanken höjer räntan, men långsamt« på sidan 19).

Tabell 2 • Priser, räntor och växelkurser

Procentuell förändring om inte annat anges

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
KPIF*	2,0	2,1	1,7	1,9	1,8	2,0
KPI*	1,8	2,0	2,0	2,4	2,4	2,6
Prisbasbelopp, tkr	44,8	45,5	46,5	47,3	48,5	49,6
10-årsränta*, %	0,7	0,7	0,7	1,4	2,0	2,4
5-årsränta*, %	-0,1	0,1	0,3	1,0	1,5	1,9
Statsskuldsväxel 3 mån.*, %	-0,7	-0,7	-0,3	0,3	0,8	1,3
Reporänta, ultimo, %	-0,50	-0,25	0,00	0,50	1,00	1,50
EUR/SEK*	9,6	10,3	10,3	9,9	9,7	9,6
USD/SEK*	8,5	8,7	9,1	8,7	8,6	8,4
KIX-index*, **	112,9	117,6	118,9	114,3	112,4	110,0

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

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

Svenska obligationsräntor förblir historiskt sett mycket låga kommande år. Men utifrån stigande amerikanska långräntor samt högre faktiska och förväntade korträntor i Sverige antar vi att det senaste årets nedåtgående trend bryts.

7. Som publicerades den 1 maj.



Några åtstramningar från den europeiska centralbanken ECB, väntas varken i år eller nästa år. Såväl svaga tillväxtförutsättningar, som spänningar och strukturproblem inom eurozonen talar emot det. Kronan är i nuläget rekordsvag, i handelsviktade termer på sin svagaste nivå sedan 2009. Men vår bedömning är att kronan inte kommer att försvagas så mycket mer. En gradvis förstärkning väntas ske i år. Jämfört med dagens valutakurser beräknas kronan stärkas med upp emot 10 procent mot både euron och US-dollar till slutet av nästa år.

## Global och inhemsk dämpning av svensk konjunktur

### Tuffare tider för svensk exportsektor

En tydligare avmattning i Tyskland framstår nu som ett faktum. Utsikterna för den svenska exportindustrin ser därför svagare ut än tidigare. En motkraft till den svagare omvärldskonjunkturen finns ännu i den svaga svenska kronan, vilken har gynnat svensk export under en rad år. Möjligen var det också valutaeffekter som låg bakom den oväntat höga svenska exporten i slutet av förra året. Men denna medvind för delar av exportindustrin avtar i år, när kronan antas börja stärkas och dynamiken så småningom blir den omvända. En negativ impuls från valutan på den svenska exporten väntas dock betyda relativt sett mindre än avmattningen på svenska exportmarknader. Delar av svensk exportindustri bedöms likväl vara mindre priskänslig och stå rätt stark positionerad för en svagare konjunktur. Frågan är dock hur långsiktigt gynnsamt det har varit med den svaga kronan (se faktarutan »En oroande stor svensk sysselsättningsuppgång?« på sidan 18). I prognosen bedöms inte utrikeshandeln bli något stort sänke för BNP-tillväxten, varken i år eller nästa år.

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

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
BNP	2,1	2,3	1,3	1,6	1,6	1,5
Import	4,8	2,9	1,6	1,3	1,7	2,4
Hushållens konsumtion	2,2	1,2	1,6	2,0	1,5	1,7
Offentlig konsumtion	0,0	0,9	1,1	0,8	1,0	1,0
Staten	-1,6	0,5	1,1	1,1	0,8	0,7
Kommuner och regioner	0,6	1,0	1,0	0,7	1,1	1,0
Bruttoinvesteringar	6,0	3,3	0,4	1,1	1,4	1,8
Lagerbidrag*	0,1	0,4	-0,3	-0,1	0,0	0,0
Export	3,2	3,5	2,7	1,9	2,2	2,4
Nettoexport*	-0,4	0,4	0,6	0,3	0,3	0,1
Slutlig inhemsk efterfrågan	2,6	1,6	1,1	1,5	1,4	1,5
BNP, kalenderkorrigerad	2,4	2,4	1,4	1,4	1,4	1,5
BNP per capita (kal.korr. BNP)	1,1	1,3	0,4	0,5	0,6	0,8
Bytesbalans**	3,7	3,4	3,5	3,3	3,5	3,5

\*Bidrag till BNP-tillväxten.

\*\*Andel av BNP i löpande priser, procent.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Bostadsinvesteringarna präglar i hög grad utsikterna för BNP-tillväxten: de senaste fem åren har bostadsbyggandets bidrag till BNP-tillväxten i genomsnitt varit 0,5 procentenheter per år. Både i år och nästa år dämpas BNP av fallande bostadsinvesteringar.

### Investeringar bromsar den inhemska efterfrågetillväxten

Den lägre BNP-tillväxten kommande år följer i första hand av en svag ökning av inhemsk efterfrågan (konsumtion och investeringar). Lägre vinster och ett gradvis lägre kapacitetsutnyttjande medför en dämpad investeringsutveckling. Offentliga investeringar väntas däremot öka starkt både i år och nästa år.

Vad som kommer att sätta avtryck i de totala investeringarna, men också i BNP, är den nedgång i bostadsbyggandet som förväntas fortsätta.

Tabell 4 • Hushållens disponibla inkomster, konsumtion och sparkvot  
Procentuell förändring respektive procent av disponibel inkomst

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Real disponibel inkomst	1,8	2,9	1,7	0,3	0,4	0,9
Hushållens konsumtionsvolym	2,3	1,2	1,6	2,0	1,5	1,7
Sparkvot*, % av disp. inkomst	9,0	10,5	10,7	9,1	8,1	7,4

\*Sparkvoten exklusive sparande i tjänste- och premiepensioner.

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

En svag ökning av hushållens reala inkomster förutses 2020. I prognosen antas att nuläget höga sparkvot sjunker.

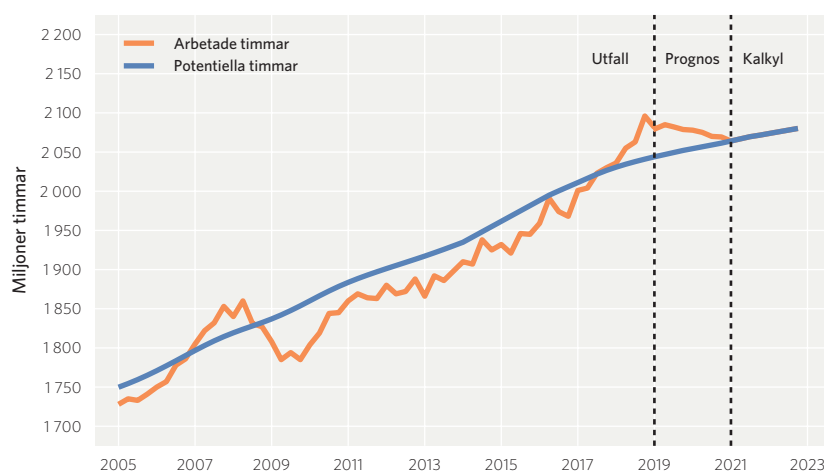
Det svaga bidraget till inhemsk efterfrågan från investeringarna motverkas av en relativt stark konsumtionsutveckling. Hushållens konsumtion, som var svag förra året, väntas återhämta sig något i år då inbromsningen förra året delvis bestod i engångseffekter<sup>8</sup>. Prognosen för 2020 är en ökning som blir ytterligare lite större än i år. Men konsumtionstillväxten är ändå betydligt svagare än under konjunkturuppgången 2015–2016 (närmare 3 %). Bedömningen vilar inte minst på den försvagning vi förutser på arbetsmarknaden. Lägre sysselsättning är en huvudförklaring till att ökningen av den reala disponibelinkomsten bromsar in till endast 0,3 procent 2020. Även ett högre ränteläge, som innebär att en stigande andel av disponibelinkomsten går till räntebetalningar, hämmar hushållens köpkraft. Vi förutsätter dock att hushållens sparkvot sjunker framöver: en anpassning av sparandet är mer trolig än en anpassning av konsumtionen<sup>9</sup>.

## Långsam tillbakagång för sysselsättningen väntar

SKL:s prognos är att vikande sysselsättning inom bygg- och tillverkningsindustrin i år sätter stopp för den svenska sysselsättningsuppgången. Såväl antalet sysselsatta som antalet arbetade timmar antas börja minska under loppet av 2019. Men det rör sig inte om någon snabb nedgång. Vi utgår från att sysselsättningen inom såväl tjänste- som offentlig sektor ligger kvar på höga nivåer också nästa år. Bedömningen är därmed att arbetsmarknaden i stort fortsätter att vara stark, och sysselsättningsgraden 2020 ligger kvar på en historiskt hög nivå.

Diagram 5 • Arbetsmarknadskonjunkturen

Miljoner timmar per kvartal



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Toppen på arbetsmarknadskonjunkturen har passerats och SKL:s prognos för 2019–2020 innebär en återgång till ett balanseerat resursutnyttjande där timgapet sluts.

8. Billförsäljningen sjönk kraftigt i samband med beskattningsförändringar.

9. Detta är också något vi antar för kalkylåren 2021–2022.

### Ett balanserat konjunkturläge på lång sikt

På längre sikt baseras SKL:s kalkyl för samhällsekonomi på en demografisk framskrivning av arbetsmarknaden. Under kalkylåren 2021–2022 antas varken hög- eller lågkonjunktur råda och den faktiska arbetslösheten sammanfaller med den uppskattade jämviktsarbetslösheten. Den beräknade sysselsättningspotentialen grundas i uppskattningar av bland annat arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och medelarbetstid. Analysen bygger på SCB:s senaste befolkningsprognos och beaktar befolkningens sammansättning efter kön och ålder. En trend av stigande arbetsut-

bud hos personer i högre åldrar, antas höja de potentiella timmarna. En annan sak som beaktas är ökningen av andelen utrikesfödda, vilket antas dämpa sysselsättningspotentialen. En övergripande fråga är i vilken grad de senaste årens uppgångar i sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande utgör en strukturell förändring, och inte främst är en följd av konjunkturuppgången. Vår bedömning är att det till stor del handlar om en strukturell förstärkning, men även detta är ovisst (se faktarutan »En oroande stor svensk sysselsättningsuppgång?» på sidan 18).

Den gradvis svagare arbetsmarknadskonjunkturen innebär ändå en viss tillbakagång för sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet framöver. Den relativa arbetslösheten (antalet arbetslösa som andel av arbetskraften) förutses röra sig runt 6,3 procent fram till början av nästa år; därefter räknar vi med en långsam ökning. Från och med slutet av 2021 antas arbetslösheten nå den uppskattade jämviktsarbetslösheten: 6,8 procent (se faktarutan »Ett balanserat konjunkturläge på lång sikt«).

Tabell 5 • Nyckeltal för arbetsmarknaden  
Procentuell förändring om inte annat anges

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Befolkningen 15-74 år [a]	1,1	0,8	0,6	0,4	0,3	0,3
Arbetskraften [b]	2,0	1,4	0,9	-0,4	0,2	0,4
Arbetskraftsdeltagande [b/a], %	72,7	73,1	73,4	72,8	72,7	72,8
Antal sysselsatta [c]	2,3	1,8	0,9	-0,6	-0,1	0,3
Sysselsättningsgrad [c/a], %	67,8	68,5	68,7	68,1	67,8	67,8
Arbetslöshet [(b-c)/b], %	6,7	6,3	6,3	6,5	6,7	6,8
Arbetade timmar, kal.korr.	2,1	2,4	0,9	-0,4	-0,2	0,4
Lönesumma	4,8	4,9	3,8	2,7	2,9	3,7
Timlön, KL*	2,3	2,6	2,9	3,2	3,2	3,3
Timlön, NR**	2,5	2,2	2,8	3,1	3,2	3,3
Arbetsproduktivitet	0,2	0,0	0,4	1,8	1,7	1,1
Enhetsarbetskostnad	2,3	2,1	2,4	1,3	1,8	2,2

\*KL = Konjunkturlönestatistiken. \*\*NR = Nationalräkenskaperna.

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

Beräkningen utgår från att den fleråriga utvecklingen med låg produktivitetstillsättning bryts under perioden 2020–2022.

### Goda utsikter för att inflationsmålet ska nås

Trots högkonjunkturen har ökningstakten i både löner och konsumentpriser förblivit måttlig de senaste åren. Kanske har förväntningar om »låga löneökningar och låg inflation« delvis blivit självuppfyllande? Även framöver förväntas historiskt sett, och utifrån konjunkturläget, rätt dämpade lönelöft. Men vi tror på en försiktig uppväxling i löneökningstakten, bland annat då inflation och inflationsförväntningar bedöms ligga kvar på nivåer som är högre än vid föregående avtalsrundor.

## En oroande stor svensk sysselsättningsuppgång?

BNP-tillväxten i Sverige har de senaste fem åren i genomsnitt varit 2,8 procent. Den svenska utvecklingen har därför ofta beskrivits som »stark«. Vissa delar av den svenska samhälls ekonomin framstår som särskilt starka: exempelvis det stora sysselsättningslyftet, liksom de robusta offentliga finanserna.

Allt annat än stark är de senaste årens produktivitet utveckling: BNP per arbetad timme har i genomsnitt ökat med bara 0,3 procent per år de tre senaste åren; vilket kan jämföras med en genomsnittlig ökning på 1,8 procent perioden 1993–2015. Troligen beror den skrala produktivitetstillväxten delvis på olika typer av sammansättningseffekter, till exempel att tillkommande produktion (företag, arbetade timmar) till stor del varit relativt lågproduktiv. Det kan också hävdas att den svaga produktivetsökningen är ett globalt fenomen. Men den högt upptrissade svenska sysselsättningsgraden, och den produktivitet utveckling som för delar av det svenska näringslivet torde börja bli ett problem, liknar alltmer en möjlig inledning till en skarpare strukturomvandling – speciellt om vi skulle gå mot en lågkonjunktur.

Ett möjligt dilemma ligger i den långvarigt expansiva penningpolitiken, som bidragit till försvagningen av den svenska kronan. Man kan ställa sig frågan om de kortsiktiga vinsterna av en svag valuta på längre sikt inte riskerar att övertrumfas av sviterna av ett alltför lågt omvandlingstryck i näringslivet, där delar av exportsektorn ännu rider på vågen av »kronrea«. Att depreciera valutans kan aldrig vara en uthållig tillväxtmodell; någon gång kommer valutaförsvagningen att nå vägs ände.

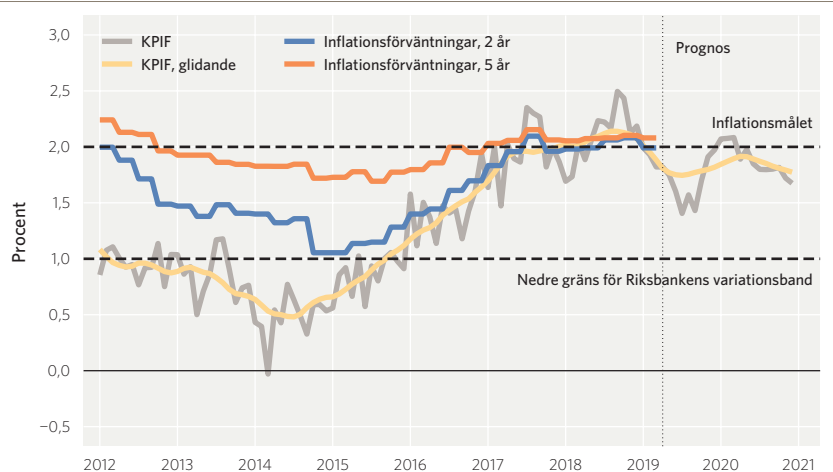
Att åren av »stark« BNP-tillväxt nu är över är de flesta bedömare ense om. Frågan är hur strukturellt starkt den svenska ekonomin står, när konjunkturen viker. De svenska offentliga finanserna är mycket starka, jämfört med omvärldens. Den stora frågan är dock i vilken grad de senaste årens sysselsättningsuppgång kan bestå när konjunkturen viker – i vilken grad de senaste årens lyft var en strukturell/bestående förstärkning och i vilken grad det berott på konjunkturen. I nuläget gör SKL, liksom flera andra bedömare, en rätt optimistisk tolkning, där en hög sysselsättningsgrad antas kunna hänga kvar kommande år. Men utvecklingen på längre sikt är i hög grad osäker: å ena sidan går det att räkna ihop en betydande arbetskraftsreserv i Sverige, som ännu idag är outnyttjad, men å andra sidan består ett stort sysselsättningsgap mellan inrikes- och utrikesfödda. Detta trots flera år av högkonjunktur. En alltför svag matchning mellan efterfrågan och utbud på arbete är ett kvarstående dilemma.

Parallellt ser de senaste årens produktivitet illavarslande ut. Att det samlade välståndet, mätt exempelvis som inkomst per person, växt över tiden har ju nästan uteslutande uppnåtts genom kontinuerligt stigande produktivitet. De senaste årens stagnation kommer, på det ena eller andra sättet, att brytas – det är vi övertygade om. En nedtrappning av sysselsättningen håller vi för trolig vid nästa lågkonjunktur. Vi befarar en medaljens baksida: en risk för att de senaste årens jobbluft kan följas av en nedgång större än den som vi och andra nu räknar med.

Utsikterna för att KPIF-inflationen ligger kvar nära 2 procent ser goda ut. Denna bedömning understöds av flera evidens. Inte minst ger KI-barometern stöd för denna syn: i delar av näringslivet tycks lönsamheten nu försvagas och försäljningspriserna i flera branscher uppvisar en tydligt uppåtgående trend. Det är också samstämmigt med statistiken för producentpriserna. I producentledet har inflationen i genomsnitt de senaste 12 månaderna varit den högsta på mer än tjugo år. Att inflationsförväntningarna åter ligger nära inflationsmålet 2 procent (diagram 6) har också betydelse. På makronivån syns också

Diagram 6 • Inflation och inflationsförväntningar

Procent



Källa: Macrobond och Sveriges Kommuner och Landsting.

SKL:s prognos är att KPIF-inflationen tillfälligtvis kommer att falla i år, bland annat genom det avtagande bidraget från energipriserna (el och bensin). Den höga inhemska inflationen, tillsammans med att flera mått på underliggande inflation nu ligger nära 2 procent, motsäger dock ett tydligt trendbrott. Efter en svacka i mitten av 2019 räknar vi med att KPIF-inflationen återigen lyfter.

en rätt rejäl uppgång av kostnaden per producerad enhet, eller »enhetskostnaden«, de senaste åren, trots överlag svaga lönelöft. Vi håller en snabbare kostnadsöverväring till konsumentledet för trolig, utifrån föregående års kostnadsstegring samt att vinstläget i näringslivet överlag nu tycks dämpas. KPIF-inflationen når dock inte riktigt hela vägen upp till 2 procent i prognosen, varken i år eller nästa år. Bidraget från stigande energipriser, som var en stark drivkraft till att inflationen steg under föregående två år, beräknas i år klinga av. Förstärkningen av den svenska kronan och förväntat långsammare prisökningar i omvärlden är andra faktorer som håller nere svensk inflation 2020. Samtidigt förutses inhemska prisökningar, exempelvis på hyror och mat, bidra till att KPIF-inflation i år och nästa år hamnar nära målet om 2 procent.

### Riksbanken höjer räntan, men långsamt

Att inflationsutfallen hittills i år har varit lägre än såväl Riksbankens som andra bedömares prognoser (inklusive våra) har drivit ner förväntningarna på den framtida reporäntan. Årets »låga inflation« ska dock inte överdrivas: hittills i år har KPIF-inflationen i genomsnitt varit 1,9 procent. Prisökningstakten för inhemska varor och tjänster har de senaste två kvartalen legat närmare 3 procent – vilket är ungefär 2 procentenheter högre än under perioden av riktigt låg inflation (åren 2014–2015). Det är också just den inhemska prisbildningen, och specifikt tjänstepriserna, som torde vara det viktigaste för Riksbanken. Importinflationen, som domineras av varor, präglas av valuta-effekter samt priser som ytterst bestäms utanför den svenska marknaden, inte minst energipriser.

»Inflationens återkomst« samt de hyfsade inflationsutsikterna pekar på möjligheten för Riksbanken att höja reporäntan. Utifrån vår inflationsprognos antar vi därför att Riksbanken höjer reporäntan i år och nästa år.

### Skatteunderlaget bromsar in ytterligare

Skatteunderlagets faktiska ökningstakt bromsade in ganska kraftigt förra året och avtar ytterligare i år för att därefter öka i en svag men jämn takt till 2022, då det antas ta mer fart (tabell 6).

Både 2018 och 2019 hålls dock skatteunderlagstillväxten tillbaka av höjda grundavdrag för personer som fyllt 65 år (som kommuner och regioner kompenseras för genom tillskott av generella statsbidrag). Bortser vi från dessa regelförändringar, och granskar det underliggande skatteunderlaget, åskådliggörs hur den kommunala sektorns inkomster påverkas av den underliggande utvecklingen av skattebasen. Också den underliggande utvecklingen visar en avmattning i skatteunderlagstillväxten, men när effekten av regelförändringarna exkluderats är inbromsningen 2018–2020 inte fullt lika skarp.

Tabell 6 • Skatteunderlag och sammanvägd prisutveckling för den kommunala sektorns kostnader  
Procentuell förändring

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Faktiskt skatteunderlag	4,5	3,6	3,0	3,1	3,1	3,7
Regelförändringar	0,0	-0,6	-0,6	0,0	0,0	0,0
Underliggande	4,4	4,2	3,7	3,1	3,1	3,7
Prisutveckling	3,4	3,0	2,5	2,8	2,8	2,7
Realt skatteunderlag	1,0	1,1	1,2	0,3	0,3	1,0

Källa: Skatteverket samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Skatteunderlagets underliggande och reala ökningstakt bromsar in senare än vad som framgår av den nominella, faktiska ökningstakten. Det beror på att nedgången i nominell tillväxt 2018 till stor del beror på höjda grundavdrag för personer som fyllt 65 år och att pris- och lönehöjningarna på kommunala kostnader dämpas 2018–2019.

## Beskattningen av ägare till fåmansbolag flyttar skatteinkomster från kommuner och regioner till staten\*

Den andel av ersättningarna från så kallade fåmansbolag som aktiva delägare deklarerade som inkomst av tjänst har minskat. Mellan år 2013 och 2017 minskade andelen från 57 till 43 procent. Om den tjänstebeskattade andelen legat kvar på 2013 års nivå skulle kommun- och landstingsskatten inbringat cirka 8 miljarder kronor mer 2017.

Hur ersättning från fåmansbolag till ägare som är aktiva i bolaget ska fördelas mellan inkomstlagen tjänst respektive kapital regleras av en komplex lagstiftning. Den medger vissa möjligheter till inkomstomvandling från (högre beskattad) inkomst av tjänst till (lägre beskattad) kapitalinkomst. Reglerna kring inkomstomvandling har ändrats väldigt ofta; flera av de senaste ändringarna har syftat till att öka möjligheterna att ta ut ersättning som kapitalinkomst. Den senaste större förändringen, som gäller från 2014, innebär ett mer generöst utdelningsutrymme i förhållande till utbetald lön i bolaget.

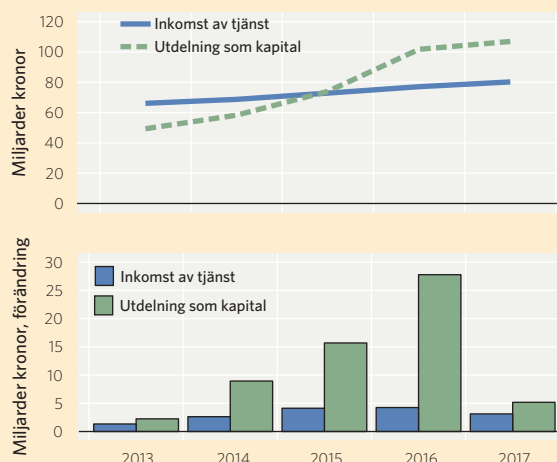
I praktiken är det omöjligt att fastställa vad som utgör marknadsmässig lön för en delägars arbetsinsats i ett fåmansbolag, därmed också att en viss bestämd del av en utdelning som betalas till delägare egentligen är arbetsinkomst. Det är således föga förvånande att utformningen av den här beskattningen emellanåt har debatterats livligt ur rättvise- och effektivitetsperspektiv. Mer förvånande är att ett perspektiv saknas i debatten. Nämligen att inkomstomvandlingen innebär omfördelning av skatteinkomster från kommuner och regioner till staten.

Jämfört med året innan den senaste större ändringen började gälla har den ersättning delägarna tagit ut från sina bolag\*\* och som beskattats som inkomst av tjänst ökat med 14 miljarder (21 %) medan utdelningar som beskattats som kapitalinkomst ökat med 58 miljarder (117 %), se diagram 7. Den snabba ökningen av kapitalinkomsterna beror på stora ökningarna av både den genomsnittliga utdelningen per person och antalet personer som redovisat sådan inkomst. En sannolik förklaring är att möjligheten till inkomstomvandling lockat allt fler att finna vägar att ta ut inkomst via fåmansbolag.

SKL är inte de enda som uppmärksammat den möjlighet att sänka sin skatt som finns för ägare till fåmansbolag. Exempelvis konstaterar en nyligen presenterad rapport\*\*\* att utdelning från fåmansbolag är den kapitalinkomst som har lägst beskattning. Man menar att skillnaden i marginalskatt mellan dessa lågt beskattade utdelningar och högt beskattade arbetsinkomster (upp till 32 procentenheter) är »ett jättegap« som skapar incitament till inkomstomvandling. Incitament som skulle minska med skärpt beskattning av utdelningarna. Man konstaterar vidare att vanliga löntagare saknar möjligheter till inkomstomvandling, medan fåmansbolagsägare har större möjligheter att ta ut kompensation i form av lågt beskattade utdelningar. Därför föreslår man skärpt beskattning av ägarna till fåmansbolag som ett av två förslag till finansiering av sänkta marginalskatter på förvärvsinkomster.

Diagram 7 • Deklarerad inkomst (exklusive kapitalvinst) från bolaget av delägare i fåmansbolag

Miljarder kronor, nivå och förändring



Källa: Skatteverket.

Mellan 2013 och 2017 minskade den andel av ersättningen som ägare till fåmansbolag tog ut som inkomst av tjänst från 57 till 43 procent. Högre beskattade arbetsinkomster har omvandlats till lågbeskattad kapitalinkomst. En konsekvens är utebliven kommunalskatt på cirka 8 miljarder kronor.

I ESO-rapporten görs också en intressant analys av utdelningsinkomster och förvärvsinkomster. Den visar att utdelningsinkomster ökar med stigande förvärvsinkomst på ett sätt som leder till slutsatsen att det delvis beror på skatteplanering bland fåmansdelägare.

Sammantaget talar ovanstående för att inkomstomvandling sker till betydande belopp i fåmansbolagen, med stort skattebortfall för kommuner och regioner som följd. En översyn av hur delägare i fåmansbolag ska beskattas är en nödvändig del i den skattereform som regeringen och dess samarbetspartier kommit överens om att genomföra under mandatperioden.

\*Texten i denna ruta bygger på statistik från Skatteverket. Den är behäftad med viss, begränsad osäkerhet som inte påverkar den allmänna bilden eller slutsatserna.

\*\*Vi bortser här från kapitalvinst vid försäljning av bolag.

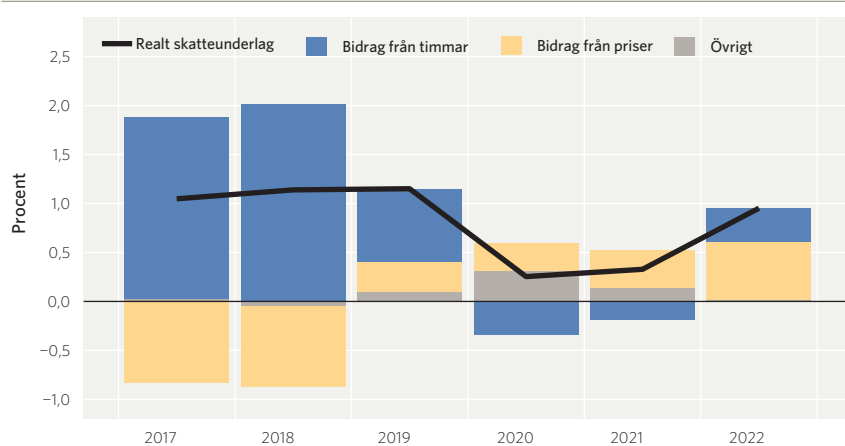
\*\*\*ESO 2019:3 *Skillnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning*.

Men inte heller den underliggande utvecklingen visar hur mycket kommunal verksamhet som skatteunderlaget räcker till i reala termer, det vill säga vilken verksamhetsvolym som skatteinkomsterna kan finansiera. Merparten av den inkomstökning som det trendmässigt stigande skatteunderlaget medför äts upp av årliga löne- och prisökningar i den kommunala verksamheten. För att uppskatta vad inkomsterna medger i reala termer behöver man alltså ta hänsyn till den sammanvägda prisökningen för de kommunala kostnaderna.

SKL:s uppskattning av det reala skatteunderlaget visar på en årlig ökning om ungefär 1 procent 2017, 2018 och 2019. Men den reala ökningen beräknas nästa år dyka till den lägsta sedan 2009.

Diagram 8 • Real skatteunderlagstillväxt och bidrag från vissa faktorer

Procent respektive procentenheter



Priseffekter höll tillbaka den reala skatteunderlagstillväxten 2017 och 2018, men tack vare konjunkturuppgångens starka sysselsättningstillväxt ökade skatteunderlaget ändå i hyfsad takt. Nu har konjturen passerat kulmen för denna gång och både sysselsättning och skatteunderlag utvecklas svagare.

Källa: Skatteverket samt Sveriges Kommuner och Landsting.

## De svenska offentliga finanserna står starka

### Men det offentliga sparandet går nu mot underskott

Prognosen indikerar en försvagning av det finansiella sparandet i offentlig sektor i år och nästa år. Överskottet från 2018, vilket de senaste årens konjunkturuppgång har bidragit till, krymper och vi räknar med ett sparande nära noll 2019–2020. Staten beräknas få ett överskott på 0,7 procent av BNP i år samtidigt som kommunsektorn får ett lika stort underskott (tabell 7).

Medan utgifterna i år utvecklas i takt med BNP minskar inkomsterna i relation till BNP. Till viss del beror det på av Riksdagen beslutade skattesänkningar<sup>10</sup>. Därtill minskar momsintäkterna i relation till BNP till följd av den minskning som vi räknar med för bostadsinvesteringarna. Även inkomsterna från företagsskatterna, som blev ovanligt höga förra året, förväntas nu återgå till mer normala nivåer.

Bakom försvagningen av sparandet 2020 ligger att inkomstknoten minskar medan utgiftsknoten fortsätter att stiga. Avgörande är att den offentliga konsumtionsvolymen beräknas öka något snabbare än BNP. För kommunsektorn ökar den demografiskt betingade efterfrågan med 1,1 procent. Vi räknar dock med en lägre volymökning (0,7 %), vilket innebär att kostnaden per brukare sjunker. Detta kan uppnås genom såväl effektiviseringar inom verksamheterna som en lägre servicegrad. Samtidigt ligger en hög offentlig investeringsvolym kvar: kommunsektorns investeringsplaner innebär fortsatt stora behov beroende på att det måste byggas ut förskolor, skolor, äldreboenden,

10. Däribland en höjning av grundavdraget för pensionärer samt ett ytterligare jobbskatteavdrag.

**Beräkningsantaganden för kalkylåren**

Från och med 2021 är beräkningen inte längre en prognos utan istället en konsekvenskalkyl, som är avhängig av ett antal antaganden. Den offentliga sektorns inkomster bestäms utifrån trendframskrivningar av skattebaserna och oförändrade skatteregler; skattesatser hålls alltså konstanta, däribland kommunalskattesatsen. På utgiftssidan bibehålls ersättningsgraden i transfereringssystemen, så att sjukpenning, föräldrapenning med mera följer den genomsnittliga löneutvecklingen. Den kommunala konsumtionen följer istället de demografiska behoven: barnomsorg och skola följer utvecklingen av antalet barn medan äldreomsorg följer förändringen av antalet äldre och så vidare; med antagandet om konstanta kostnader per brukare. Vi antar därtill att kommunsektorn som helhet når ett resultat på 1 procent av skatter och statsbidrag (se faktarutorna i kapitlet om kommunernas respektive regionernas ekonomi). För att nå en sådan resultatnivå, låter vi statsbidragen öka.

sjukhus och VA-nät. För staten förväntar vi oss investeringssatsningar på infrastruktur och försvar. Däremot ökar hushållstransfereringarna långsammare än BNP. En förklaring är fallande kostnader för ohälsa. I takt med stigande räntor ökar däremot ränteutgifterna.

**Kalkylen visar ett negativt offentligt sparande på längre sikt**

Givet SKL:s antaganden för åren 2021 och 2022 (se faktarutan »Beräkningsantaganden för kalkylåren«) leder vår kalkyl till underskott i de offentliga finanserna perioden ut. Den statsbidragsökning som vi antar för 2021 och 2022 påverkar inte det finansiella sparandet för offentlig sektor som helhet. Däremot försvagar det statens finanser och stärker kommunsektorn. Mellan 2020 och 2022 räknar vi med att den offentliga sektorns inkomstkvot är oförändrad medan utgiftskvoten ökar med 0,1 procentenheter av BNP. Den demografiskt betingade konsumtionsökningen beräknas ligga något över BNP-tillväxten. Även ränteutgifterna ökar snabbare än BNP till följd av en ökad skuld och antagandet om ett högre ränteläge framöver. I motsatt riktning går den långsammare ökningstakten för hushållstransfereringarna.

**Jämförelse med regeringens beräkningar**

SKL:s kalkyl för de offentliga finanserna skiljer sig markant från regeringens. Den beräkning som presenterades i vårpropositionen visar på ett betydande överskott år 2022 (1,9 procent av BNP). Huvudförklaringen till differensen mot vår kalkyl är skillnader i beräkningsprinciper. Regeringen antar att fattade och aviserade beslut för kommande år ligger fast hela kalkylperioden. Det innebär till exempel att ersättningsgraden i de hushållstransfereringar som kräver beslut för att justeras behålls nominellt oförändrade på dagens/beslutade nivåer. Vår analys, som visar på negativt sparande, baseras istället på antagandet om en oförändrad ersättningsgrad i transfereringssystemen. Regeringen antar att statsbidragen hålls nominellt oförändrade i frånvaro av beslutade/aviserade förändringar. År 2022 är nivån på statsbidragen i årets vårproposition till och med lägre än i

år\*. Av samma skäl antar regeringen att kommunalskattesatsen ligger kvar på dagens nivå. För att kalkylen för kommunsektorn ska vara förenlig med att »sektorn som helhet uppfyller balanskravet« anpassas den kommunala konsumtionsvolymen. Det medför en oförändrad volym i år. För åren framöver antas till och med en minskning av konsumtionsvolymen. Den här typen av analys beskrivs som »ett underlag för kommande politiska beslut«. En god gissning är att den kommunala konsumtionsvolymen kommer att fortsätta stiga och att statsbidragen till kommuner och regioner naturligen också höjs – varför också det finansiella sparandet i statlig och offentlig sektor lär bli betydligt svagare.

\*Tabell 7.15 i Proposition 2018/19:100 2019 års ekonomiska vårproposition.



Tabell 7 • Den offentliga sektorns finanser  
Procent av BNP

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Inkomster</b>	<b>49,8</b>	<b>49,5</b>	<b>48,9</b>	<b>48,8</b>	<b>48,7</b>	<b>48,8</b>
varav skatter o avgifter	44,2	43,7	43,0	43,0	42,8	42,7
<b>Utgifter</b>	<b>48,4</b>	<b>48,8</b>	<b>48,8</b>	<b>48,9</b>	<b>49,0</b>	<b>49,0</b>
Konsumtion	26,1	26,1	26,2	26,3	26,4	26,4
Investeringar	4,5	4,7	4,7	4,7	4,7	4,6
Transfereringar	17,2	17,3	17,1	17,0	17,0	16,9
varav hushållstransfereringar	13,9	13,7	13,6	13,5	13,4	13,3
Ränteutgifter	0,6	0,7	0,7	0,8	1,0	1,1
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>1,4</b>	<b>0,7</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,2</b>
Staten	1,6	1,3	0,7	0,5	0,1	0,0
Ålderspensionssystemet	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Kommunsektorn	-0,2	-0,7	-0,7	-0,7	-0,6	-0,5
<b>Maastrichtskuld</b>	<b>40,8</b>	<b>38,9</b>	<b>34,8</b>	<b>34,6</b>	<b>34,4</b>	<b>34,2</b>
Nettotillgångar	26,0	24,7	27,4	27,0	27,0	27,1

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

Underskotten i kommunsektorn består beräkningsperioden ut. I takt med att statens finansiella sparande försämras uppstår underskott i den offentliga sektorns finanser.

### Förändringar i det finanspolitiska ramverket

Från och med 2019 har överskottsmålet för den offentliga sektorn sänkts från 1 procent till en tredjedels procent av BNP. Målvärdet är som tidigare den offentliga sektorns finansiella sparande. I samband med förändringen av målet har också uppföljningen av målet preciserats.

Framåtblickande ska analysen utgå från uppskattningar av det som kallas **strukturellt sparande**. Detta underliggande saldo-mått exkluderar bland annat konjunktur-

ens effekter på den offentliga sektorns inkomster och utgifter.

Bakåtblickande ska ett åttaårigt genomsnitt av det faktiska sparandet användas, för att utvärdera måluppfyllelsen.

Därtill introduceras ett **skuldankare**, för den offentliga sektorns bruttoskuld (Maastrichtskulden): detta riktmärke är bestämt till en skuldkvot på 35 procent av BNP, med ett intervall  $\pm 5$  procentenheter.

### Sannolikt med ett sparande under nivån för överskottsmålet

Det offentliga sparandet i år och nästa år når i prognosen inte upp till den nya nivån på överskottsmålet, som gäller från och med i år (se faktarutan »Förändringar i det finanspolitiska ramverket«). Kalkylen för de offentliga finanserna 2021–2022 visar att sparandet dessa år ligger ungefär 0,5 procentenheter av BNP under nivån för överskottsmålet. Trots de sparandeunderskott som vi räknar med sjunker den offentliga sektorns bruttoskuld (den så kallade Maastrichtskulden) i relation till BNP (tabell 7). Det beror på att BNP i löpande priser stiger varje år. Redan i år når skulden ner till nivån på riktmärket för skuldankaret, 35 procent av BNP. Denna skuldkvot är historiskt och internationellt sett låg. Sveriges offentliga finanser står därmed starka.

Visserligen nås alltså riktmärket för skuldankaret men det finansiella sparandet hamnar under nivån för överskottsmålet. Utan någon uppskattning av det strukturella sparandet går det att dra slutsatsen att det faktiska sparandet 2019 och 2020 år borde ligga över nivån för överskottsmålet – utifrån det faktum att effekterna av stark konjunktur ännu gynnar det finansiella sparandet dessa år. Åren 2021 och 2022, när vi slutit BNP- och arbetsmarknadsgapen, torde uppskattningar av det strukturella sparandet landa nära vår kalkyl för det faktiska sparandet.

Vår analys indikerar med andra ord att ekvationen »bibehållet välfärdsåtgående« (på det sätt som vi räknar) samt oförändrat skattetryck inte tycks vara förenligt med uppfyllelse av överskottsålet.

## Kommunernas ekonomi

*Kommunernas preliminära resultat för 2018 uppgick till 14 miljarder kronor. Det är strax över 2 procent, tumregeln för god ekonomisk hushållning i sektorn, och 10 miljarder sämre än 2017. En sämre skatteunderlagsutveckling 2019–2022, i kombination med fortsatt stora behovsökningar, väntas leda till allt sämre resultat. Vi räknar med en dämpad kostnadsökningstakt de närmaste åren, bland annat som en följd av att kostnaderna fortsätter minska efter 2015 års flyktingsituation. För att kunna öka resurserna till verksamheterna i takt med demografin, och nå ett resultat på endast 1 procent av skatter och generella statsbidrag, krävs budgetförstärkande åtgärder på 24 miljarder år 2022 (eller drygt 0,7 procent av bruttokostnaderna årligen).*

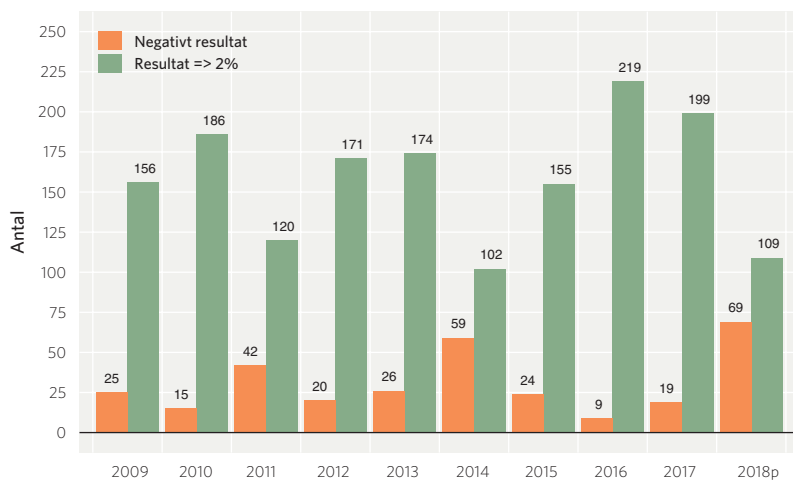
### Rejäl resultatförsämring 2018

Kommunerna visar enligt 2018 års preliminära bokslut ett resultat på 14 miljarder kronor. Det är 10 miljarder sämre än 2017. Resultatet motsvarar 2,6 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Även om resultatet sammantaget är relativt starkt är variationen mellan kommunerna stor. År 2018 hade 69 kommuner (24 %) ett negativt resultat, jämfört med 19 kommuner 2017. Endast 109 kommuner eller 38 procent hade 2018 ett resultat på minst 2 procent av skatter och bidrag. Det är en rejäl minskning jämfört med de senaste åren. Vi får gå tillbaka till 2008 för att hitta så många kommuner med negativt resultat. Fördelningen ser dock annorlunda ut. Nu är det något färre

små och något fler stora kommuner som har negativt resultat jämfört med 2008.

Diagram 9 • Antal kommuner med negativt resultat samt med resultat som minst motsvarar 2 procent av skatter och bidrag

Antal kommuner



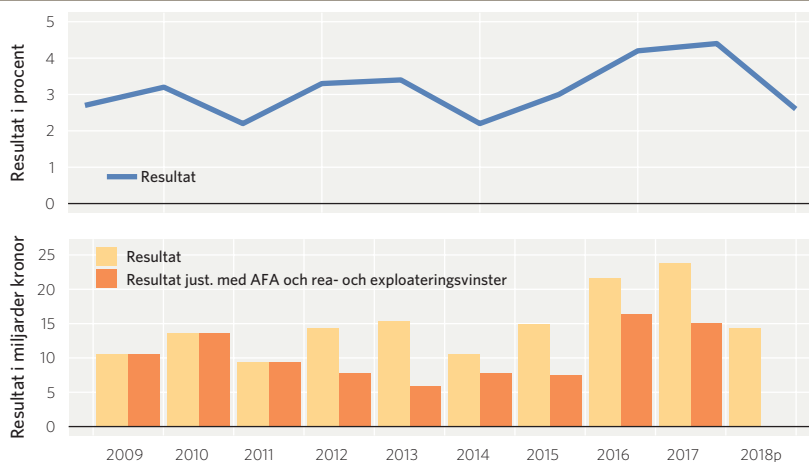
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

År 2018 klarade 38 procent av kommunerna 2 procent av skatter och generella statsbidrag. De senaste tio åren har i genomsnitt 11 procent av kommunerna haft underskott.

Åren 2013–2017 har rea- och exploateringsvinster bidragit starkt till de goda resultaten. En justering för detta har gjorts i diagram 10. Även 2018 har de bidragit positivt, men ännu finns inte något fullständigt underlag för detta.

Diagram 10 • Kommunernas resultat efter finansiella poster

Miljarder kronor respektive procent av skatter och bidrag



Källa: Statistiska centralbyrån samt egna beräkningar.

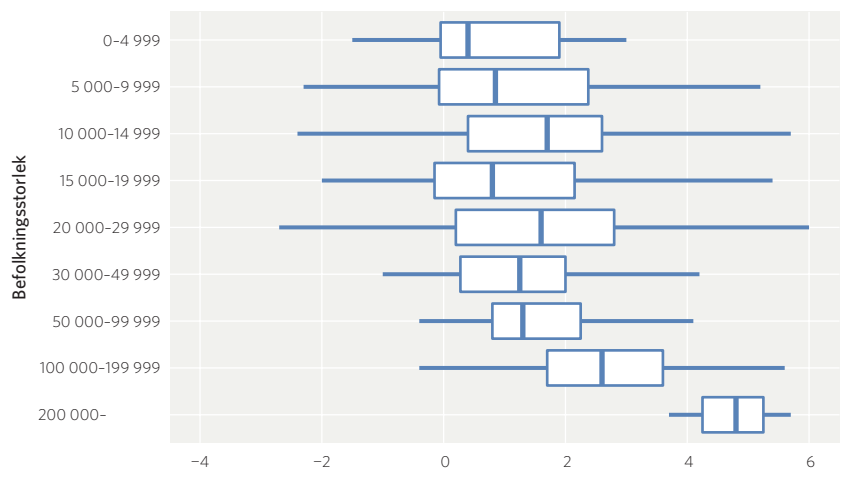
Under de senaste tio åren har det sammantagna resultatet motsvarat 3,2 procent av skatter och generella statsbidrag. Justerat för AFA Försäkring och rea- och exploateringsvinster blir resultatet 2,3 procent.

De största kommunerna har ett resultat som är märkbart högre än övriga grupper av kommunstorlekar, där medianen varierar mellan 0,2 och 2,7 procent. Spridningen är mycket stor inom alla kommunstorlekar, vilket framgår av diagram 11.

### Återhållsam kostnadsutveckling

Sammantaget ökade volymen, det vill säga kommunernas kostnader i fasta priser med 0,9 procent 2018. Det kan jämföras med en ökning på 1,5 procent

Diagram 11 • Kommunernas preliminära resultat efter finansiella poster 2018, kommunstorlek  
Procent av skatter och bidrag



Anm.: Kiruna och Täby är exkluderade på grund av extremvärden.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Resultatet 2018 är sammantaget bra, men variationerna är stora inom samtliga kommunstorlekar och även kommungrupper.

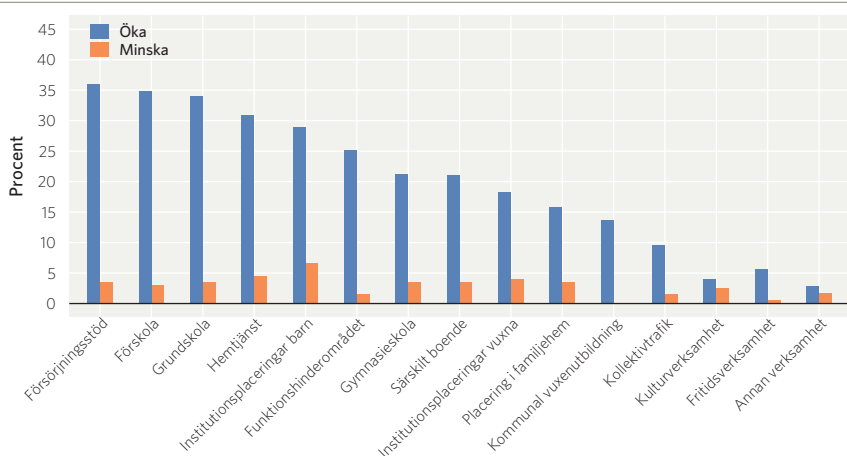
om kostnaderna skulle ha tillåtits öka i takt med demografin. Den största förklaringen till den låga volymutvecklingen är att kostnaderna för flyktingmotagandet minskade.

För 2018 har många kommuner, enligt enkäten till ekonomicheferna (verksamhetsstatistiken är inte klar), haft påtagliga kostnadsökningar inom framförallt de stora verksamheterna förskola, grundskola och äldreomsorg. Vissa har även haft höga kostnadsökningar för institutionsplaceringar, samtidigt som många kommuner även haft påtagliga kostnadsminskningar för detta. Många ekonomichefer tar särskilt upp kostnadsminskningar inom flyktingverksamheten.

Under 2019 noterar generellt sett färre ekonomichefer påtagliga kostnadsförändringar än under 2018. Många räknar dock med kostnadsökningar inom exempelvis försörjningsstöd, förskola och grundskola.

En enkät har gått ut till alla ekonomichefer i kommunerna. 203 kommuner har svarat, motsvarande 80 procent av befolkningen.

Diagram 12 • Verksamheter där kostnaderna förväntas förändras påtagligt 2019, ekonomichefernas svar  
Procent av antal svarande



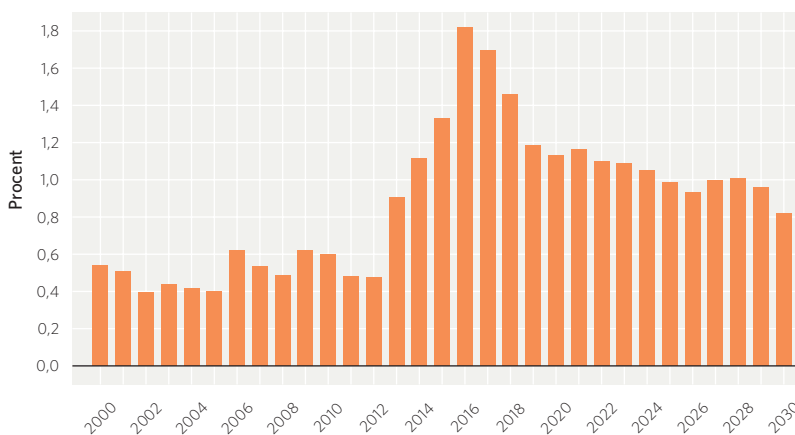
Anm.: Cirka 200 svar per område.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Många ekonomichefer uppger att kostnaderna kommer att öka påtagligt inom flera av de stora verksamheterna, ett fåtal tror på påtagliga kostnadsminskningar.

Befolkningens ålderssammansättning och dess utveckling har stor betydelse för kommunernas kostnader. Verksamheter för barn, unga och gamla kostar mycket. Åren 2000–2012 låg det beräknade kostnadsökningar från det demografiska trycket på 0,5 procent per år i genomsnitt. Därefter växlades det upp rejält och förväntas ligga kring 1,1 procent åren 2019–2022.

Diagram 13 • Beräknade demografiska behov  
Årlig procentuell förändring



Det demografiska trycket är nu dubbelt så högt som under de första åren på 2000-talet.

Källa: Statistiska centralbyrån samt egna beräkningar.

## Få förslag i vårbudgeterna som berör kommunerna

Det finns nästan inga förslag vare sig i vårpropositionen eller vårändringsbudgeten som har någon större betydelse för kommuner. Ett undantag är förslaget om lärarassistenter. I syfte att avlasta lärarna från arbetsuppgifter som kan utföras av andra anslår regeringen 475 miljoner kronor 2019 och 500 miljoner 2020. Exakt hur detta ska gå till framgår inte av vårändringsbudgeten. Det är dock tveksamt om förslaget hinner få särskilt stor effekt 2019. I kalkylen räknar vi därför med ökade statsbidrag och kostnader med 250 miljoner 2019 och 500 miljoner 2020.

Byggbonusen på 1,3 miljarder kronor, som togs bort i statsbudgeten för 2019 och framåt, har inte »lagts tillbaka«.

Stabila planeringsförutsättningar är centralt i varje kommuns budgetarbete och efterfrågas av alla. Staten skulle kunna bidra till detta, åtminstone gällande statsbidrag och framförhållningen för statliga reformer. Statsbudgeten, januariavtalet och dessa propositioner har lett till ökad osäkerhet.

## Kortsiktig statlig mottagningspolitik får långsiktiga konsekvenser för kommuner

Många kommuner får nu hantera konsekvenserna av det snäva perspektiv och den kortsiktighet som systemet för mottagande av asylsökande och nyanlända utgör.

Asylsökandes rätt att ordna eget boende (EBO) och Migrationsverkets etablering av asylboenden, där lägsta möjliga pris har varit viktigast, är bakgrunden till att det fortfarande råder en mycket ojämn fördelning över landet. Bosättningslagen som kom 2016 omfördelar dubbelt så många personer som tidigare, utifrån kommunernas storlek och arbetsmarknad, men gäller ändå bara en tredjedel av mottagandet. De utjämnande effekterna är marginella om man ser till både det aktuella och det historiska mottagandet.

## Filipstad, en kommun som påverkats kraftigt av integrationen

Här beskriver *Claes Hultgren*, kommunchef i Filipstad, utmaningarna:

Filipstad har sedan tidigt 1990-tal haft asylmottagning med cirka 300 platser i kommunal regi. Verksamheten och samverkan med Migrationsverket fungerade bra. De som befann sig i kommunen blev i nästan samtliga fall kommunplacerade i andra kommuner när de fick uppehållstillstånd.

När asylförläggningarna privatiserades samtidigt som EBO och etableringsreformen infördes kapsejsade hela systemet. Bostadsbristen i de större kommunerna ledde till att Filipstad fick en mycket hög egeninflyttning. Samtidigt etablerades privata anläggningar. Detta fick till följd att Filipstad tidvis hade upp till 1 200–1 300 asylplatser i kommunen, som har 10 500 invånare totalt, med allt vad detta innebar med skolor till barnen och service till de tillfälliga medborgarna. De långa handläggningstiderna gjorde att människor bodde i kommunen i årtal utan att få sin sak prövad. De blev sedan kvar i kommunen, med små möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden.

Filipstad blev av Delegationen mot segregation (Delmos) och regeringens 32-kommunerssatsning lovade som mest cirka 40 miljoner kronor per år (vilket motsvarar 2 kronor i kommunalskatt) fram till 2027. Detta gav kommunen hopp. Denna möjlighet uteblir nu, samtidigt som andra riktade medel också minskar/upphör. De närmaste tre åren kan det medföra ett behov av åtgärder upp mot 3 kronor i kommunalskatt.

I för- och grundskola har cirka hälften av barnen målsmän som är utomeuropeiskt födda. Många barn har redan efter några år en högre kompetensnivå än sina målsmän. Det går inte att förutsätta att barn och elever får kunskapsstöd, motivation, samhälls- och kulturorientering från hemmet. Därför behöver förskolans och skolans roll stärkas.

Utmaningarna i skolan och på arbetsmarknaden inkluderar både etablerade svenskar och migranter, då de socioekonomiska

förutsättningarna sedan länge varit svåra med hög arbetslöshet och låg kompetensnivå. Det gör att integrationsarbetet försvåras ytterligare, då det etablerade samhället inte är särskilt starkt och kan visa vägen. Det skapar också motsättningar mellan olika grupper med svag ställning.

De flesta med utomeuropeisk bakgrund står utanför arbetsmarknaden. De arbetsmarknadsinsatser som tillhandahålls ligger ofta över den kompetensnivå som krävs. Enligt Arbetsförmedlingens statistik från februari 2019 är arbetslösheten 11 procent i Filipstad. Ur ett kommunalt perspektiv är siffrorna betydligt mörkare än så. I Filipstad bor cirka 750 vuxna individer med ursprung i Syrien, Somalia, Eritrea, Afghanistan och Irak. Nästan samtliga har kommit till Filipstad under perioden 2012–2017. I denna grupp är arbetslösheten och bidragsberoendet mycket högt, samtidigt som utbildningsnivåerna är mycket låga. Denna grupp riskerar att hamna i ett evigt utanförskap som redan nu belastar den kommunala ekonomin tungt.

Arbetslösheten i gruppen är 80 procent när man räknar in de personer som Arbetsförmedlingen bedömt inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande. Dessa personer hamnar då helt på kommunens försörjningsstöd. En utveckling som sedan 2006 accelererat från 4,5 miljoner kronor till prognostiserade 31 miljoner 2019. Redan idag är kostnaden och de sociala konsekvenser som bidragsberoende ger alldeles för höga. Samtidigt har kostnaden för placeringar ökat kraftigt och tillsammans med försörjningsstöds-kostnader motsvarar de över 3 kronor i kommunalskatt.

Till detta kan läggas att barnfattigdomen är näst högst i Sverige med en fjärdedel av alla barn i grundskolan klassificerade som barnfattiga enligt Rädda Barnen.

Allt detta är övermäktigt att hantera med egna resurser. Den ekonomiska situationen i Filipstad kan inte lösas genom mellan-kommunala system utan måste finansieras med statliga medel.

Staten har det ekonomiska ansvaret för mottagandet av asylsökande och etableringen efter uppehållstillstånd, där Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret för att nyanlända ska få insatser som leder till etablering i arbets- och samhällsliv. Tiden i etablering är två år efter uppehållstillståndet. I den ingår kommunal SFI, vuxenutbildning, samhällsorientering och olika arbetsmarknadspolitiska insatser. Cirka 40 procent av de nyanlända går vidare till jobb eller reguljära studier efter dessa två år, men resultaten varierar kraftigt över landet och beror på de nyanländas utbildningsbakgrund och lokala förutsättningar.

Många kommuner flaggade för ett ohållbart mottagningsystem långt innan flyktingsituationen hösten 2015. Sedan många år tillbaka hade dessa kommuner förhållandevis många asylsökanden då de hade lediga bostäder, tomma lokaler, hotell med mera. Från början blev de asylsökande vanligtvis inte långvariga på orten utan anvisades till andra kommuner eller flyttade vidare till storstädernas förorter efter uppehållstillstånd. Men i takt med ett högre mottagande, längre handläggningstider hos Migrationsverket, lång väntan på sin kommunplacering efter uppehållstillstånd och svårare att hitta en bostad på egen hand, började många rota sig och stannade kvar i dessa kommuner.

### Stöden som försvann

Bristen på flexibilitet i etableringen, både vad gäller utformning av insatser och etableringsperiodens längd, innebär stora övervältringar på kommunerna. Arbetsförmedlingens beslut om avveckling i två tredjedelar av kommunerna och allt mer minskande lokala närvaro slår särskilt hårt mot de kommuner som har stora utmaningar. Dessutom minskar eller försvinner möjligheter till en längre etableringsperiod genom extratjänster och studiestartsstöd. Om staten inte kan ta ansvaret för etableringen över hela landet borde samordningsuppdrag och resurser gå till kommunerna. Förutom den kraftiga neddragningen av antalet extratjänster för dessa utsatta kommuner är osäkerheten kring det betydande stöd som tidigare utlovats från Delegationen mot segregation (Delmos) kommande år särskilt allvarligt.

Att de kommuner som tagit stort ansvar för flyktingmottagandet nu trycks åt inom alla områden kan tyckas märkligt. Intresset hos staten för aktiva och långsiktiga insatser borde i stället vara stort. Nyanländas resurser behövs för kompetensförsörjningen över hela landet. Misslyckad integration minskar intäkterna och leder till ökade kostnader och utanförskap.

### Finansieringsprincipen ska säkra finansieringen

Varje avsteg från finansieringsprincipen innebär att nedprioriteringar måste göras på andra områden. Reformen och ambitionshöjningar kostar alltid pengar, och många gånger är det kommunerna som måste betala de statliga reformerna.

Riksrevisionen rekommenderade i en rapport (RIR 2018:8) våren 2018 att kommunalekonomiska reformer bör beredas på ett transparent och välunderbyggt sätt, att beredningen av sådana reformers konsekvenser bör omfatta en analys av hur konsekvenserna skiljer sig åt mellan kommuner och att kostnadsmissiga uppföljningar av reformer bör göras. Riksrevisionen rekommenderade också att företrädare för kommuner och landsting i god tid bör bjudas in i beredningsarbetet av dessa reformer.

SKL kan visa flera aktuella fall där finansieringsprincipen inte tillämpats på ett korrekt sätt:

- krav på arbetskläder i hemtjänst (se *Ekonomirapporten, december 2018*)
- webbtillgänglighetsdirektivet (se *Ekonomirapporten, december 2018*)
- vård, stöd och behandling mot spelmissbruk (se nedan)
- många förändringar i socialtjänstlagen (se nedan).

### Spel – staten tar intäkterna, kommunen kostnaderna

Vid lagregleringen om spelmissbruk fick kommunsektorn en ersättning från staten på 18 miljoner kronor. I Sverige finns enligt uppskattningar cirka 134 000 svenskar som har problem med spelhantering varav 31 000 har så allvarliga problem att de är i behov av behandling. Om endast 20 procent av de med allvarliga problem skulle få tio behandlingstillfällen per person till en total kostnad av cirka 10 000 kronor av kommunen skulle årskostnaden bli cirka 62 miljoner kronor. Då är hänsyn inte tagen till att kommunerna enligt lagen även ska ha uppsökande verksamhet för att hitta personer i behov av stöd och hjälp för sitt spelmissbruk. Detta kan jämföras med statens inkomster för spel som uppgick till 6,4 miljarder kronor år 2017.

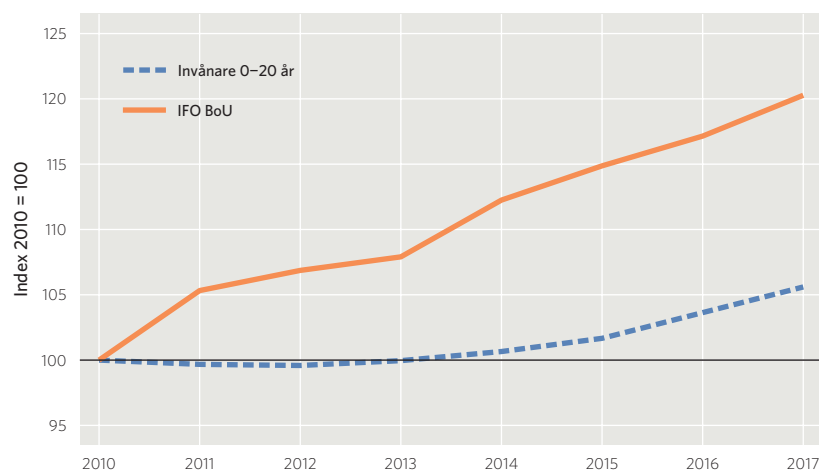
### Otillräcklig statlig ersättning inom individ- och familjeomsorg

Kostnaderna inom individ- och familjeomsorgen har ökat kraftigt de senaste åren, samtidigt som kostnaden för ekonomiskt bistånd faktiskt sjunkit under



perioden. Det är framförallt inom barn- och ungdomsvården som kostnaderna har ökat.

Diagram 14 • Kostnadsutvecklingen i fasta priser för barn- och ungdomsvården samt utvecklingen av antalet 0–20-åringar  
Index, 2010 = 100, fasta priser



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kostnaderna för barn- och ungdomsvården har i fasta priser ökat betydligt mer än befolkningen i målgruppen.

Kostnaderna för barn- och ungdomsvården har från 2010 till 2017 ökat med drygt 20 procent i fasta priser. Kostnadsökningen förklaras inte av befolkningsutvecklingen, då gruppen 0–20 år endast ökat med knappt 6 procent under samma tidsperiod. Socialtjänstområdet, barn- och ungdomsvården i synnerhet, har successivt omgärdats av ytterligare föreskrifter och lagstiftning. En del av detta har varit av administrativ karaktär, som exempelvis planupprättande och personaktshantering. Denna typ av lagregleringar i kombination med kritisk tillsyn från IVO ger incitament för socialtjänsten att fokusera på att undvika att göra fel i dokumentering, »hålla ryggen fri«, istället för att ha fokus på ett gott socialt arbete. Ett tecken som stärker bilden av en ökad statlig ambitionsnivå är att antalet årsarbetare inom individ- och familjeomsorgen har gått från 22 200 till 27 500 under perioden.

Utöver detta har det tillkommit andra regleringar och förordningar av ambitionshöjande karaktär:

- Tydligare reglering av socialnämndens ansvar för uppföljning av placerade barn och unga.
- Förtydligat ansvar för att barn som utsatts för brott och dennes närstående får det stöd och den hjälp de behöver.
- Anmälningsplikten har förändrats för yrkesverksamma om ett barn far illa eller misstänks fara illa.
- Krav på att omedelbart göra skyddsbedömning när en anmälan inkommer till socialnämnden.
- När ett barn kan ha utsatts för eller bevittnat våld ska nämnden utan dröjsmål inleda utredning (utredningstvång).
- En kommun som inte i skälig tid tillhandahåller bistånd som någon är berättigad till ska åläggas att betala vite.
- Utökade krav om uppsökande verksamhet för att förhindra att barn far illa.
- Utbildning för familje- och jourhem.
- Särskild socialsekreterare för barn och unga som placeras i familjehem eller ett hem för vård eller boende.

I enlighet med finansieringsprincipen ska reformer och ambitionshöjningar som direkt tar sikte på kommunal verksamhet regleras. Totalt uppgår de statliga regleringarna till 97 miljoner kronor. Det motsvarar cirka 150 000 kronor eller 1/4 socialsekreterartjänst i en medianstor svensk kommun (16 000 invånare). På riksnivå räcker det till 140 socialsekreterare, att jämföra med ökningen på 5 300. Slutsats? De statliga reformerna är underfinansierade.

Dessutom har staten det ekonomiska ansvaret för mottagande av asylsökande och nyanlända. Den 1 juli 2017 infördes ett nytt ersättningssystem för kommunernas mottagande av ensamkommande barn och unga. Den dygnschablon som kommunerna får för dessa barn och unga sänktes då med 30 respektive 60 procent. Inga lättnader infördes i de regelverk och den tillsyn som omgärdar socialtjänsternas verksamheter för mottagande av ensamkommande.

SKL har inför och efter införandet kartlagt kommunernas kostnader med en enkät<sup>11</sup>. Kommunerna har under denna tid genomfört ett omfattande omställningsarbete för att anpassa verksamheterna efter de sänkta ersättningarna. Kartläggningen visar dock att sedan ersättningssystemet infördes har detta inneburit en kostnadsövervältring på drygt 1 miljard kronor från staten till kommunerna. 75 procent av landets kommuner rapporterar om underskott inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg 2018.

### **Andra anledningar till kostnadsökningen inom individ- och familjeomsorgen**

Andra faktorer som motiverar kostnadsökningarna är bostadsbrist, högre grad av placeringar på grund av våld i nära relationer och kostnad för inhyrda socionomer. Bostadsbristen har bland annat lett till att personer, ibland utan annat stöd av socialtjänsten, behöver hjälp av socialtjänsten för att klara sin boendesituation. Antalet sociala kontrakt har nästan fördubblats mellan 2010 och 2017 från 13 400 till 26 000. Bristen på bostäder försvårar även utslussning från institutioner, vilket bidrar till ökade kostnader för individ- och familjeomsorgen. Kommunernas användning av bemanningsföretag har ökat snabbt och 2016 betalade kommunerna cirka 500 miljoner kronor för inhyrd personal inom individ- och familjeomsorgen. Mycket inhyrd personal kan dessutom leda till fler placeringsbeslut när man har många olika handläggare, vilket ökar kostnaderna ytterligare.

### **Arbetsplatsens utformning – pågående översyn**

En annan aktuell fråga gäller en omarbetning av en föreskrift från Arbetsmiljöverket (AFS 2009:2) om arbetsplatsens utformning. Arbetet med översynen pågår för närvarande. Den kan få mycket stora ekonomiska konsekvenser både inom hemtjänsten och för gruppboendestäder beroende på föreskriftens utformning kring omklädningsrum och förvaringsutrymmen för kläder. Det kan bli fråga om miljardbelopp både vad gäller ombyggnad, nybyggnad och ökade driftskostnader. Räkneexempel gällande gruppboenden: Om föreskriften kommer att leda till att man måste göra om 1 lägenhet/gruppboendeställe till omklädningsrum och ersätta den med en ny lägenhet så handlar det om investeringar i nya gruppboenden på över 10 miljarder kronor. Till det ska läggas ökade driftskostnader på 3–4 miljarder årligen.

## **Investeringarna fortsätter öka i hög takt**

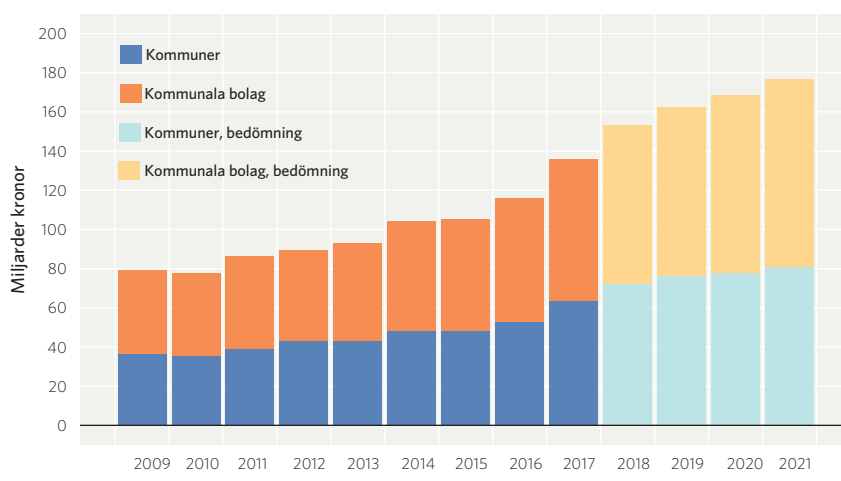
Befolkningen ökar i de yngre åldersgrupperna. Det ställer krav på fler förskolor och skolor. Det finns också stora investeringsbehov inom äldreomsorgen,

11. Statens ersättning för ensamkommande täcker inte behoven, hemställan från SKL 16 mars 2019.

eftersom även gruppen med de allra äldsta blir fler. Även inom vatten och avloppsnät (VA) och bostäder är investeringsbehoven stora.

Kommunkoncernernas sammantagna investeringsvolym har ökat under en längre tid. Investeringarna i kommunkoncernerna ökade från 79 miljarder kronor år 2009 till 135 miljarder år 2017 i löpande priser (71 %). En prognos för 2018–2021 som baseras på en bearbetning av uppgifter från SCB och vår enkät avseende bolagen, indikerar att investeringarna ökat med 18 miljarder 2018. Det är en ökning med 13 procent jämfört med året innan.

Diagram 15 • Kommunkoncernernas investeringar 2009–2017, bedömning 2018–2021  
Miljarder kronor



Kommunkoncernernas investeringar väntas öka markant de kommande åren. Åren 2018–2021 är en prognos baserad på enkätsvar.

Anm.: Bedömningen baseras på enkätsvar från 160 kommuner med 72 procent av befolkningen.

Källa: Kommuninvest, Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

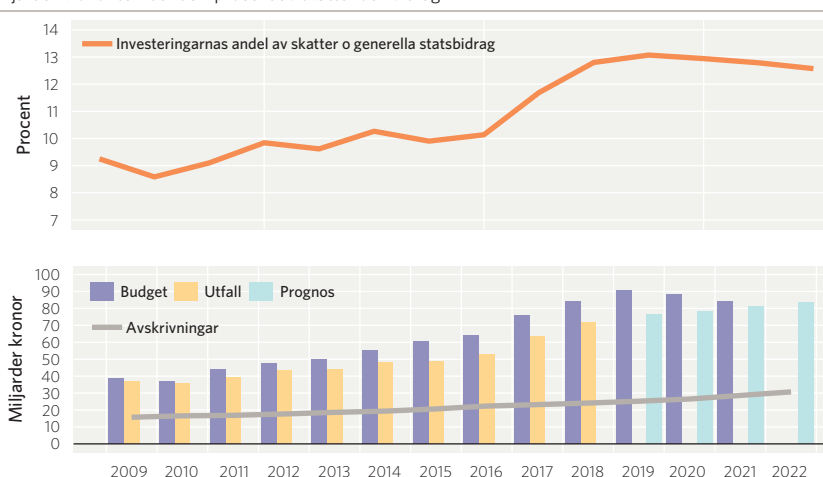
De kommunala bolagen svarar för drygt hälften av kommunernas investeringar. Investeringsnivån kommer att fortsätta öka under de kommande åren. Detta beror bland annat på att många av de bostäder och verksamhetsfastigheter som byggdes under 1960- och 1970-talen nu behöver renoveras eller ersättas av nya enheter. En annan förklaring är att Sveriges befolkning ökar snabbt, samtidigt som urbaniseringen fortsätter. En ökad investeringsvolym innebär ökade driftkostnader som kommer att ta allt större utrymme i kommunens driftbudget.

### Kommunernas investeringar

Kommunernas investeringar (exklusive bolagen) år 2018 uppgick till 72 miljarder kronor, en ökning med 14 procent. Ökningen var 20 procent 2017, det vill säga två år med stora ökningarna. År 2010 var investeringarnas andel av skatter och bidrag 8,6 procent, år 2018 hade andelen ökat till 12,8 procent. De kommande åren väntas investeringarna fortsätta öka kraftigt enligt budget och plan, men de brukar aldrig bli så höga som budgeterat. Några anledningar till att utfallet ofta blir lägre än budgeterat är att det finns en gräns för vad den egna organisationen klarar av, att detaljplaner ofta överklagas och att det råder brist på entreprenörer. I vår kalkyl är investeringarna reducerade mer än det historiska mönstret, vilket framgår av diagram 16. Det är en följd av den ovanligt kraftiga ökningen i budget och plan (som kan bli än svårare att hinna med), dels att bostadsbyggandet har mattats av rejält, vilket också påverkar kommunernas investeringar i infrastruktur.

Diagram 16 • Kommunernas investeringar och avskrivningar

Miljarder kronor samt andel i procent av skatter och bidrag



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

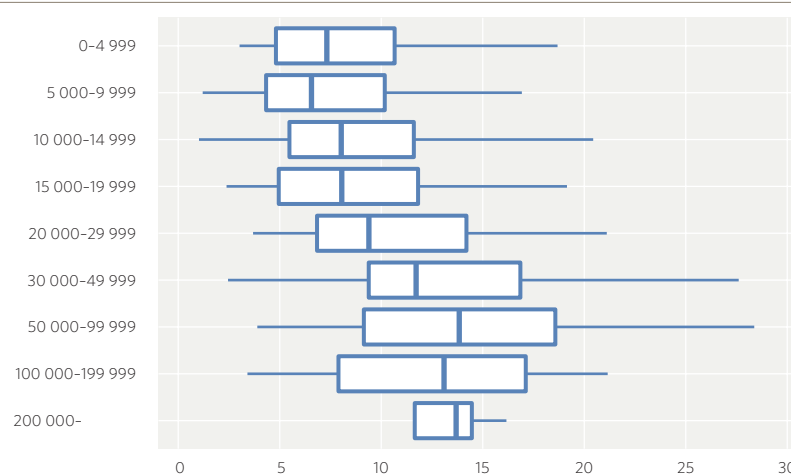
Kalkylen, som baseras på kommunernas investeringsplaner fram till 2021, innebär att investeringstakten kommer att fortsätta öka från 72 miljarder kronor 2018 till 83 miljarder 2022. Relaterat till skatter och bidrag motsvarar det en ökning från 8,6 procent 2010 till 12,6 procent 2022.

En kommun har alltid löpande kostnader för att driva och upprätthålla sin verksamhet, exempel på löpande kostnader är hyra av lokaler, löner till anställda och läromedel. Dessa kostnader kallas även för driftkostnader. I en kommuns resultaträkning är det driftkostnaderna som redovisas. De framtida driftkostnader som blir följden av investeringar är stora åtaganden som alltid måste framgå tillsammans med beredskap för höjda räntor, energipriser med mera när investeringarna ska beräknas.

I bilden nedan framgår investeringarnas andel av skatter och bidrag år 2018 fördelat efter kommunstorlek. Det viktade riksnittet är nästan 13 procent. Det finns ett tydligt mönster att ju större kommun, desto större investeringar. Men det är också tydligt att spridningen är väldigt stor inom varje kommunstorleksgrupp, vilket även gäller kommungrupper.

Diagram 17 • Investeringarnas andel av skatter och bidrag 2018

Procent av skatter och bidrag, oviktat



Anm.: Gällivare och Kiruna har tagits bort ur diagrammet på grund av extremt stora investeringar.

Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Av diagrammet framgår att spridningen av investeringarnas storlek är mycket stor inom alla kommunstorlekar (utom för de fyra största kommunerna). Riksnittet ligger på 12,6 procent av skatter och bidrag, det oviktade riksnittet är 10,8 procent (exklusive Kiruna och Gällivare).

Kommunernas investeringar är i första hand verksamhetsfastigheter, till exempel förskolor, skolor samt infrastruktur och VA. Bolagen investerar främst i bostäder.

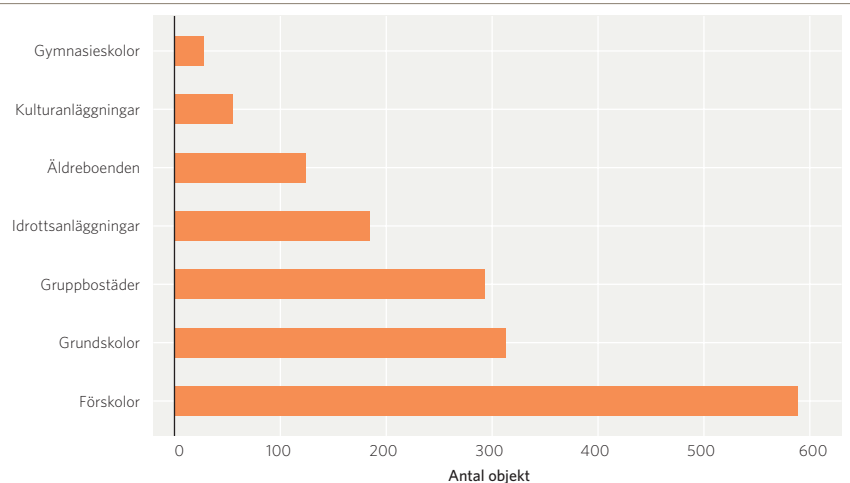
## Stora investeringar i skolor

I vår enkät har ekonomicheferna svarat på frågor om nyinvesteringar och investeringar som ersätter befintliga objekt åren 2019–2022.

I diagram 18 framgår antal planerade investeringsobjekt inom olika verksamheter. Det finns planer på att bygga en stor mängd skolor och förskolor de närmaste åren. Dels är det en ökning av barn i aktuella åldrar, dels är det gamla skolor som behöver ersättas eller renoveras.

De planerade investeringarna kan jämföras med att kommunerna för närvarande är huvudman för cirka 7 000 förskolor, 4 000 grundskolor och 860 gymnasieskolor.

Diagram 18 • Antal planerade investeringsobjekt inom olika verksamheter  
Antal objekt 2019–2022

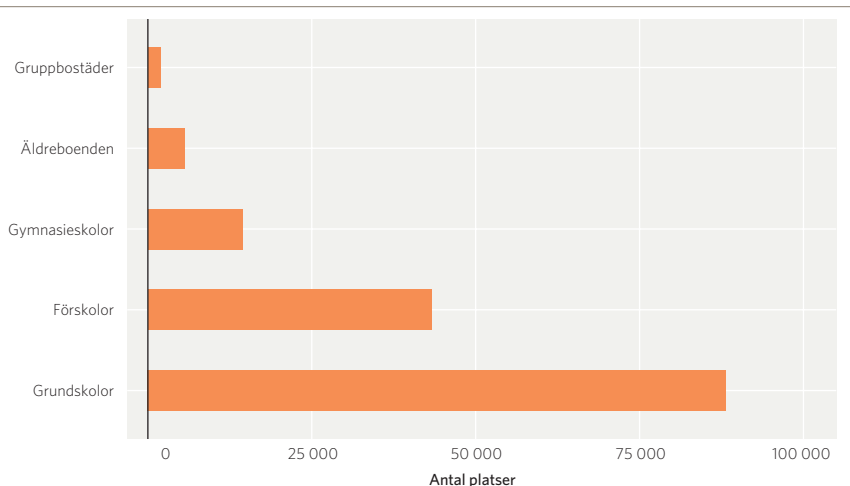


Det kommer att behövas byggas många förskolor och skolor de kommande fyra åren. Uppräknat till riksnivå baserat på storleken av de kommuner som svarat skulle det innebära cirka 730 förskolor, 390 skolor och gruppboendestäder och 150 äldreboenden.

Källa: Sveriges Kommuner och Landstings enkät. Cirka 200 kommuner, motsvarande 80 procent av befolkningen.

En annan dimension är antalet platser inom respektive område där detta är relevant. Det är fortfarande grundskolor och förskolor i topp, det största antalet nya platser är inom grundskolan.

Diagram 19 • Antal planerade platser för investeringsobjekt inom olika verksamheter  
Antal platser 2019–2022



Det behövs i särklass flest platser inom grundskolor och förskolor de närmaste åren.

Källa: Sveriges Kommuner och Landstings enkät. Cirka 200 kommuner, motsvarande 80 procent av befolkningen.

## Hur ska investeringarna finansieras?

Kommunernas investeringar kan finansieras genom självfinansiering (avskrivningar, positiva resultat, försäljning av tillgångar) eller genom extern upplåning. Utförsäljning av framförallt bostäder från allmännyttans bestånd har under de senaste åren genererat stora positiva kassaflöden i ett fåtal kommuner. Enligt enkäten kommer nyupplåningen med avseende på investeringar för både kommuner och koncerner att öka väsentligt de närmaste åren.

En del kommuner säljer mark och tillgångar för att finansiera investeringar. Med exploateringsverksamhet avses åtgärder för att anskaffa, förädla och iordningställa kommunal mark för infrastruktur (gator, parker och VA) samt för bostads- och arbetsområden samt naturreservat. Exploateringsverksamheten ser väldigt olika ut i kommunerna; i vissa är den alltid ett nettotillskott, medan den i andra kommuner tvärtom är en förlustaffär.

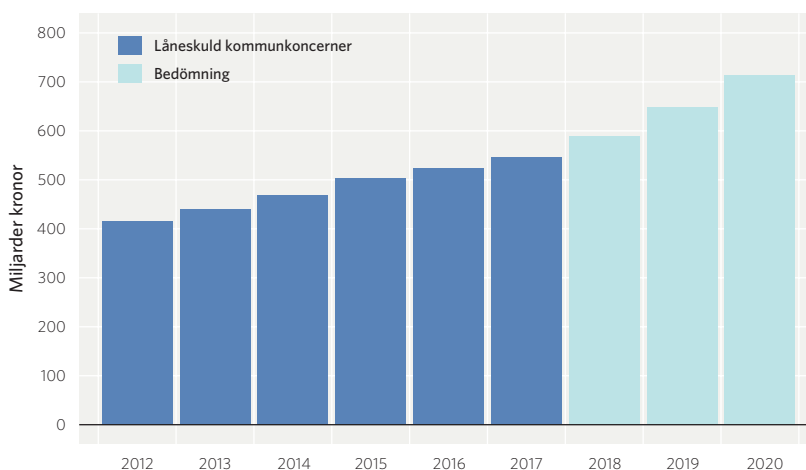
### Låneskulden fortsätter att öka

Kommunkoncernernas ackumulerade låneskuld beror på att investeringar, huvudsakligen i kommunala bolag, till stor del har finansierats med extern upplåning.

Vid utgången av 2017 var låneskulden 546 miljarder kronor i kommunkoncernerna, en ökning med drygt 4 procent jämfört med året innan. Sedan 2012 har låneskulden ökat med nästan 32 procent. I takt med att tidigare upplåning med högre ränta ersätts med lån till lägre ränta fortsätter genomsnittsräntan för kommunernas låneskuld att pressas nedåt.

I nedanstående diagram framgår kommunkoncernernas låneskuld, där åren 2018–2020 är en bedömning som baseras på enkätsvaren. Den visar att låneskulden ökat med 8 procent år 2018 och att den ökar med 10 procent per år 2019 och 2020.

Diagram 20 • Låneskuld, kommunkoncerner  
Miljarder kronor. Bedömning 2018–2020



Kommunkoncernernas låneskuld förväntas öka med 170 miljarder kronor 2018–2020.

Anm.: Bedömningen baseras på enkätsvar från 160 kommuner med 72 procent av befolkningen.

Källa: Kommuninvest och Sveriges Kommuner och Landsting.

Enligt Kommuninvest uppgick den genomsnittliga kapitalbindningen för kommunsektorn vid årsskiftet 2018/2019 till 2,7 år, 27 procent av skulden förfaller inom 12 månader. Den genomsnittliga räntebindningen uppgick till 2,8 år. Den genomsnittliga räntan uppgick till 1,2 procent.

Låneskuldens korta kapitalbindningstid innebär att stora belopp behöver refinansieras varje år. Om detta beteende fortsätter kommer det årliga upp-

låningsbehovet att öka i takt med att låneskulden ökar. Vid en ny kris på finansmarknaderna kan likviditeten försämrats och refinansieringskostnaderna stiga snabbt. Med en lånestock på 600 miljarder kronor, skulle en höjning av den genomsnittliga låneräntan med exempelvis 1 procentenhet innebära 6 miljarder i ökade kostnader. Skulderna som hör till skattefinansierade investeringar är dock relativt låga i Sverige. Huvuddelen av låneskulden belastar inte skattekollektivet utan är finansierad av bolagens intäkter. Det gäller till exempel bostadsförsörjning, uthyrning av fastigheter och energiproduktion.

Ökad skuldsättning ökar räntekänsligheten, inte minst för bostads- och fastighetsbolag där räntebetalningarna utgör en stor andel av den totala kostnadsmassan. Eftersom kommunernas genomsnittliga räntebindning är cirka tre år tar det tid innan höjda räntor får genomslag fullt ut i form av stigande räntekostnader. Om räntenivån på refinansiering och nyupplåning även framöver skulle vara lägre än nivån på de lån och derivat som förfaller fortsätter genomsnittsräntan sjunka, såsom den gjort under ett antal år.

Enskilda kommuner med höga skulder och stor andel lån med rörlig ränta, kan vid en räntehöjning drabbas av stora kostnadsökningar. Med en ökad skuldsättning borde kommunerna utifrån ett riskperspektiv överväga att förlänga bindningstiden på lånen.

### Varifrån lånar kommunerna pengar?

På tio år har stora förändringar skett av hur kommunernas lånefinansiering ser ut. Upplåning via Kommuninvest och kommunernas egna marknadsprogram är numera de två dominerande finansieringsalternativen för landets kommuner och regioner. Vid utgången av 2018 var Kommuninvests marknadsandel i kommunsektorn 55 procent, marknadsprogrammen 32 procent och bankerna 13 procent; där ingår en växande utlåning från Europeiska och Nordiska Investeringsbanken.

### Pensionskostnaderna ökar för att sedan minska

Pensionskostnaderna har uppfattats som ett bekymmer i kommuner under många år. En del av problemet är att utbetalningar från den gamla pensionskulden »pay-as-you-go« belastar resultatet. Det innebär att de anställdas pensioner belastar kommunsektorns resultat dubbelt under en lång period, både för tidigare anställda och för dagens anställdas pensionsintjänade. Utbetalningarna på den gamla pensionsskulden har nu passerat toppen och ökar inte längre reellt sett.

Allt högre avsättningar för förmånsbestämda pensioner innebär ändå kraftigt ökade pensionskostnader på kort sikt, främst 2020 och 2021. Det bör dock betonas att denna utveckling är starkt förknippad med de antaganden om priser och löner som ligger bakom kalkylen och att osäkerheten ökar för varje år.

### Prognos 2018–2020 och kalkyl 2021–2022

#### Skatteunderlaget viker, demografin pressar på

Skatteunderlaget har vuxit starkt åren 2015–2017 men viker nu. Även verksamheternas intäkter har vuxit rejält 2015–2016, till största delen beroende på riktade bidrag för flyktingar. Åren 2017–2020 minskar dessa, vilket gör att ökningen av verksamhetens intäkter dämpas. Detta återspeglas också i kostnadsvolymen; först kraftig ökning därefter dämpning. Det demografiska tryck-

#### Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i kapitel 1, Samhälls-ekonomi. Vi utgår också från att regeringens vårändringsbudget och 2019 års ekonomiska vårproposition genomförs, liksom att kommunerna 2020–2022 tillförs de tidigare aviserade generella statsbidragen på 3,5; 7,0; 10,5 miljarder.

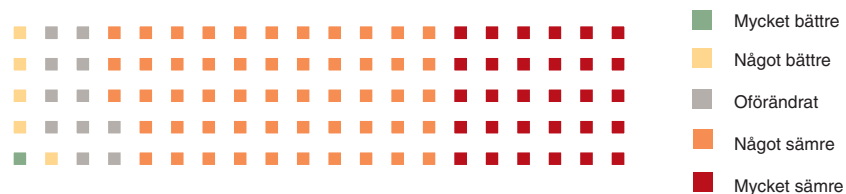
För åren 2018–2020 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. I bedömningen för 2020 ingår en antagen skatthöjning på 5 öre som ger en intäktsökning på 1,2–1,3 miljarder per år. Beräkningarna för åren 2021–2022 bygger på mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnaderna ökar i takt med demografi och aviserade riktade statsbidrag. Samma löneutveckling antas för de anställda i kommunerna som för den övriga arbetsmarknaden.

et fortsätter på en hög nivå, även om SCB:s befolkningsprognos från april 2019 visar något lägre ökningstakt. Sammantaget bedömer vi att den totala kostnadsökningen i fasta priser blir låg 2019–2020.

Diagram 21 • Ekonomichefernas bedömning av kommunens ekonomiska förutsättningar 2019 jämfört med 2018

Var ruta motsvarar 1 procent av de svarande

Många kommuner vittnar om besvärliga ekonomiska förutsättningar för 2019. I vår enkät till economicheferna svarar 84 procent att de ekonomiska förutsättningarna är sämre 2019 än 2018, medan 5 procent bedömer att de är bättre.



Källa: Sveriges Kommuner och Landstings enkät. Cirka 200 kommuner, motsvarande 80 procent av befolkningen.

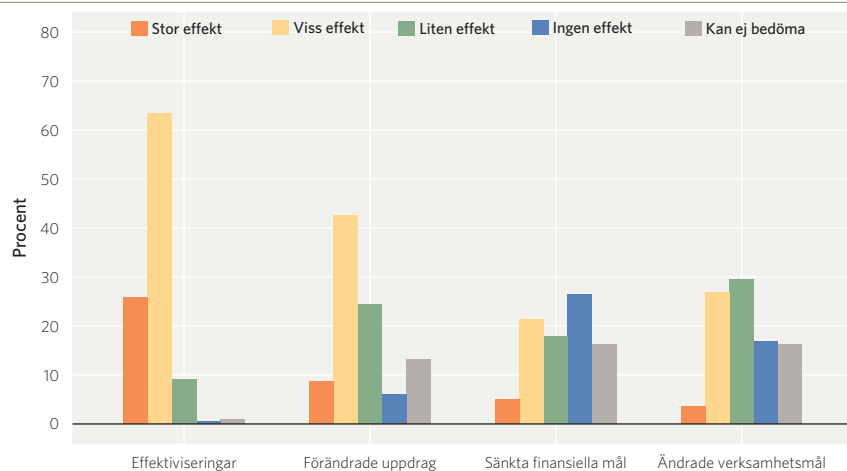
### Skattesatsen för 2020 höjs med 5 öre i prognosen

För år 2020 anser hela 97 procent av economicheferna som besvarat enkäten att kommunen kommer att behöva vidta åtgärder för att klara finansieringen och verksamheten. Nästan samtliga anger effektiviseringar som åtgärd. Det är också effektiviseringar som kommer att få stor ekonomisk effekt enligt de flesta. Förändrade uppdrag och ändrade verksamhetsmål är två andra åtgärder, men dessa bedöms inte ha lika stor ekonomisk effekt. Sänkta finansiella mål är ingen »riktig« åtgärd men kan vara en indikation på sämre ekonomiska förutsättningar. I kommentarerna nämns framförallt strukturella åtgärder inom till exempel skola och äldreomsorg, översyn av investeringar, skattehöjningar och digitalisering.

Diagram 22 • Åtgärder som kommunen kommer att använda för att klara verksamheten och finansieringen 2020. Ekonomichefernas bedömning.

Procent av antal svarande

Economicheferna menar att effektiviseringar, förändrade uppdrag och sänkta verksamhetsmål är metoder för att klara ekonomi och verksamhet kommande år.



Källa: Sveriges Kommuner och Landstings enkät. Cirka 200 kommuner, motsvarande 80 procent av befolkningen.

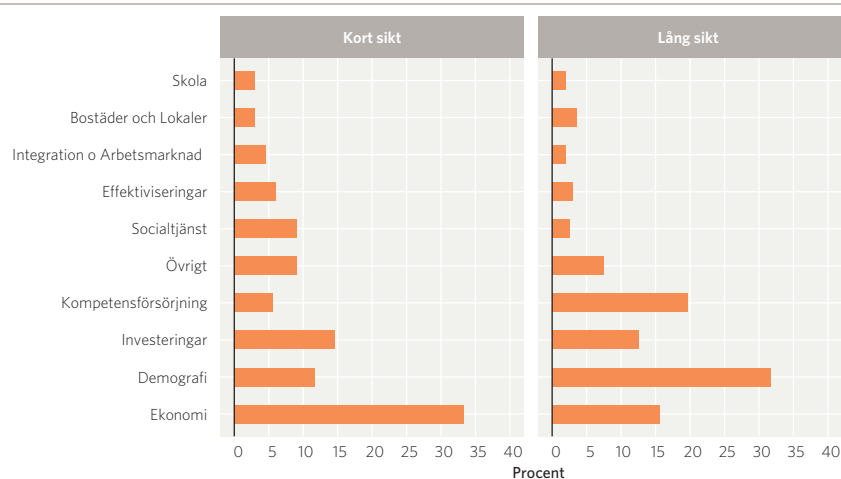
Med tanke på de ekonomiska förutsättningarna och economichefernas svar har vi kalkylerat med en skattehöjning på 5 öre år 2020.

Economicheferna har också fått frågan om vilka utmaningar, på både kort och lång sikt, som de anser vara de största. På kort sikt är svaret oftast det ekonomiska uppdraget, investeringar, demografi och socialtjänst. Ser man på lång sikt förändras bilden och demografin och kompetensförsörjningen sticker ut som de klart vanligaste svaren.



Diagram 23 • Stora utmaningar de närmaste åren, ekonomichefernas svar

Procent



Demografin, ekonomiska förutsättningar och kompetensförsörjning toppar listan över de största utmaningarna de närmaste åren.

Källa: Sveriges Kommuner och Landstings enkät. Cirka 200 kommuner, motsvarande 80 procent av befolkningen.

Tabell 8 • Nyckeltal för kommunernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall 2017	Prognos			Kalkyl	
		2018	2019	2020	2021	2022
Medelskattesats*, nivå i % (exkl. Gotland)	20,68	20,67	20,64	20,69	20,69	20,69
Verksamhetens kostnader**, LP	3,2	3,9	3,5	3,8	4,2	3,8
Verksamhetens kostnader**, FP	-0,5	0,9	1,0	0,8	1,2	1,1
Implicit prisindex (PKV) <sup>o</sup>	3,7	2,9	2,5	3,0	2,9	2,8

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

\*Inklusive skatteväxling 2019 för kollektivtrafik, motsvarande -2 öre på skattesatsen.

\*\*Kostnader för egentlig verksamhet exklusive ekonomiskt bistånd.

<sup>o</sup>År 2017 ingår lärarlönesatsningen med 0,3 procentenheter.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

I beräkningarna för år 2020–2022 antas att de generella statsbidragen ökar i den takt som aviserats av regeringen. Det innebär ett antagande om att riksdagen tillför ytterligare 10,5 miljarder kronor till år 2022. Den antagna skattesatshöjningen på 5 öre 2020 ger 1,3 miljarder kronor 2022. På kostnadssidan utgår vi 2021–2022 från de demografiska behovsökningarna. Historiskt har kostnaderna ökat med mer än demografin. En kostnadsökning på 0,5 procent per år 2020–2022 utöver demografin innebär ytterligare 9 miljarder 2022. Eftersom ersättningen för flyktingarna fasas ut i takt med beslut om uppehållstillstånd fram till och med 2021 dämpas volymutvecklingen dessa år.

Tabell 9 • Skatteintäkter och generella statsbidrag

Miljarder kronor

	Prognos			Kalkyl	
	2018	2019	2020	2021	2022
Skatter o generella statsbidrag*	562,6	583,0	603,5	633,5	662,6
varav höjd skatt			1,2	1,2	1,3
varav aviserade statsbidrag			3,5	7,0	10,5
varav ytterligare åtgärder				6,4	12,6

\*Skatteväxling mellan kommuner och regioner 2019 påverkar medelskattesatsen med -2 öre, skattesänkningarna motsvarar -1 öre. Effekterna av skatteväxlingen ingår men ger en motsvarande sänkning av kostnaderna.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Åren 2020–2022 ingår aviserade statsbidrag. Utöver dessa krävs ytterligare budgetförstärkande åtgärder.

Tabell 10 • Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring

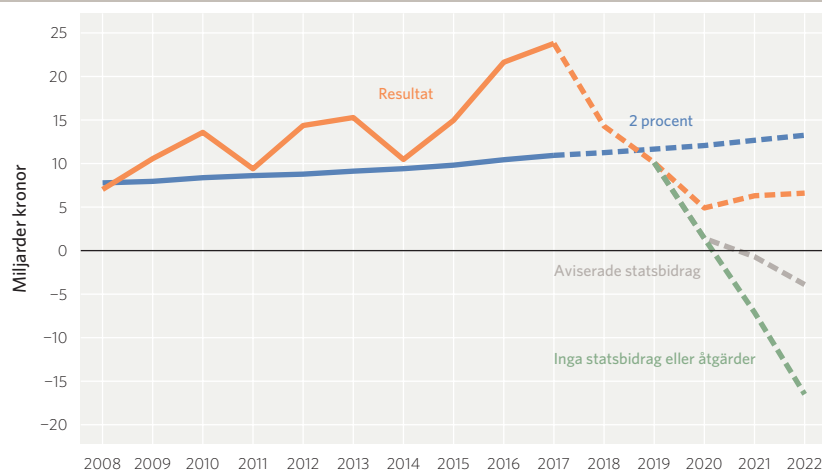
Bidrag i procentenheter, fasta priser

	Utfall			Prognos			Kalkyl
	09-11	12-14	15-17	2018	2019	2020	2021-2022
Demografiska behov	0,6	0,8	1,6	1,5	1,2	1,1	1,1
Övrigt*	0,7	0,4	0,9	-0,5	-0,2	-0,3	0,0
<b>Total volymförändring</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>2,5</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>	<b>1,1</b>

\*I övrigt ingår under åren 2015–2020 in- och utfasning av flyktingersättningar från staten som påverkar både intäkter och kostnader.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Resultaten den senaste tioårsperioden får betraktas som goda, även med beaktande av att tillfälliga pengar förbättrat situationen under perioden. Rea- och exploateringsvinsterna har nått en ny nivå de senaste åren och det är svårt att bedöma om den nivån består. I kalkylen räknar vi med lägre vinster än 2017, men högre än de var för några år sen. För att nå ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag 2022 behövs sammantaget åtgärder på 24 miljarder kronor 2022. De aviserade statsbidragen uppgår till 10,5 miljarder och skattehöjningen till 1 miljard, trots detta krävs ytterligare åtgärder motsvarande 13 miljarder för att nå ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag.

Diagram 24 • Kommunernas resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar  
Miljarder kronor

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Vi räknar med att staten höjer statsbidragen som aviserats, vilket motsvarar en nivåhöjning på 10,5 miljarder 2022. Därefter målsätter vi resultatet till en nivå som motsvarar 1 procent av skatter och generella statsbidrag åren 2021–2022. För att nå resultatet på 1 procent behövs åtgärder på ytterligare 14 miljarder 2022, om vi utgår från att kostnaderna endast ökar i takt med demografin.

## Finansieringsgapet kräver åtgärder

Det starka verksamhetstrycket de kommande åren och svårigheten med att få tag på personal indikerar att verksamheterna måste bedrivas annorlunda och mindre personalintensivt. Detta vittnar inte minst svaren från ekonomicheferna om.

## Regionernas ekonomi

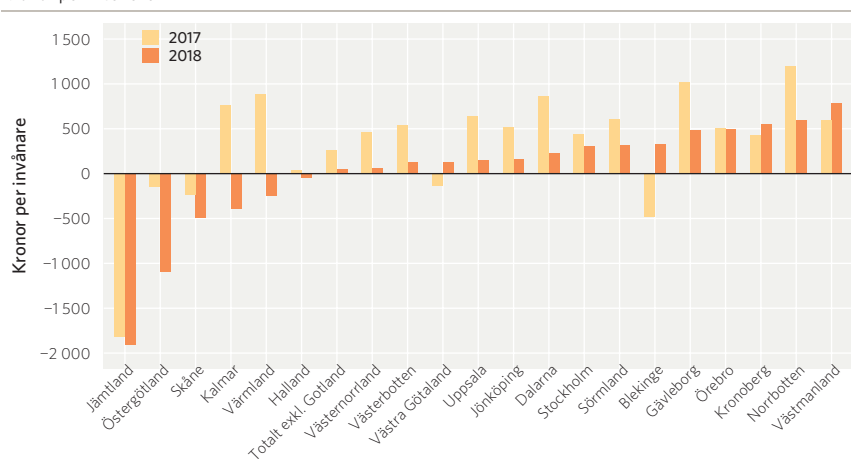
*Regionernas preliminära resultat uppgick till 0,5 miljarder kronor 2018. Det motsvarar endast 0,2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag, vilket innebär att redan små marginaler blivit ännu mindre. Sex regioner hade underskott och endast en region hade ett resultat som motsvarar minst 2 procent av skatter och bidrag. Kostnadsutvecklingen måste bromsas för att få en ekonomi i balans. Högre investeringsnivåer innebär ett ökat behov av extern finansiering eller ianspråktagande av egna medel. En dämpad skatteunderlagsutveckling framöver leder till betydande behov av effektiviseringar, annars väntar skattehöjningar och risk för försämrad kvalitet och tillgänglighet.*

### **Resultaten försämrades i 16 av 20 regioner 2018**

Sex regioner redovisade underskott för 2018 och bara en region redovisade ett resultat som motsvarar minst 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Resultaten mätt som kronor per invånare försämrades i 16 av 20 regioner.

Diagram 25 • Resultat i regionerna 2017 och 2018

Kronor per invånare



Region Blekinge klarade överskott 2018 efter att ha redovisat underskott tre år i rad. Även Region Kronoberg, Västra Götalandsregionen och Region Västmanland förbättrade det ekonomiska resultatet jämfört med 2017. I de övriga regionerna försämrades resultaten 2018.

*Anm.:* Diagrammet visar samtliga regioner redovisade med pensionskostnad enligt blandmodellen. Östergötland, Jönköping och Skåne redovisar i sin styrning pensionskostnader enligt fullfonderingsmodellen. Resultaten räknade på detta sätt uppgick 2018 till -661, 535 och -66 kronor per invånare. För Region Stockholm redovisas resultatet inklusive omställningskostnader som motsvarar 336 kronor per invånare år 2018.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Åtta regioner har haft överskott varje år de senaste fem åren. Av dessa åtta har alla utom Region Stockholm ett positivt tillskott från finansiella poster.

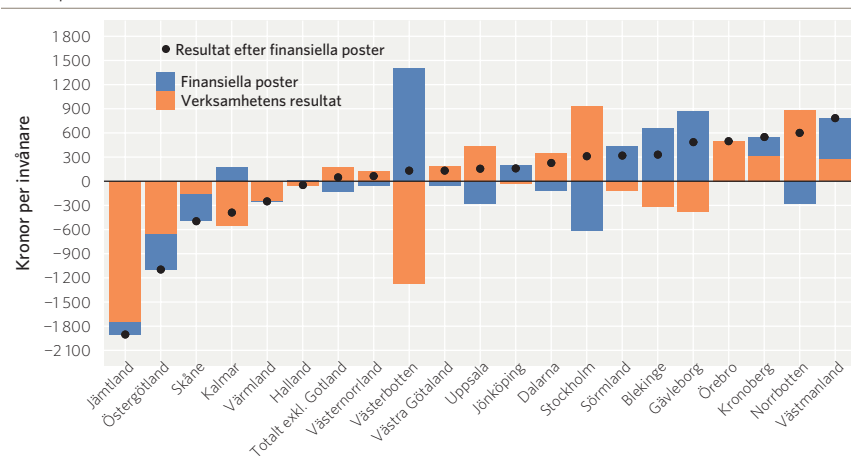
### Hälften av regionerna har underskott i verksamhetens resultat

Verksamhetens resultat, en ny resultatrad som visar resultatet före finansiella poster, uppgick totalt till 1,8 miljarder kronor 2018. Det är en halvering jämfört med genomsnittet för de senaste tre åren. I drygt hälften av regionerna var verksamhetens resultat negativt; fyra av dessa klarade dock ett positivt resultat för året tack vare tillskott från finansiella poster (diagram 26.)

Flera regioner har byggt upp pensionsportföljer för att täcka framtida åtaganden. Positiva förändringar av marknadsvärden på portföljerna redovisas som avkastning som stärker de finansiella intäkterna. Regioner som har haft höga investeringsnivåer och ökad skuldsättning har istället räntekostnader som belastar resultaten. Sammantaget är finansnettot negativt för regionerna.

Diagram 26 • Verksamhetens resultat och finansiella poster i regionerna 2018

Kronor per invånare



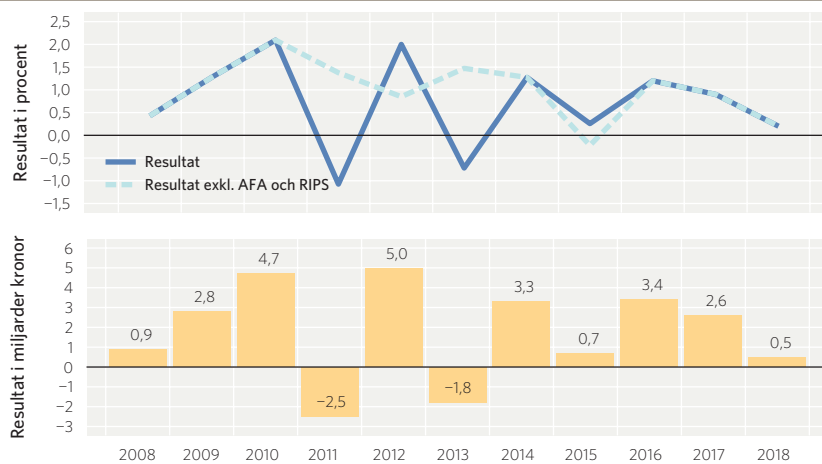
Källa: Statistiska centralbyrån.

Verksamhetens resultat har sammantaget motsvarat 1,5 procent av skatter och statsbidrag under de senaste tio åren. Region Stockholm och Region Uppsala har haft ett genomsnittligt verksamhetsresultat som överstigit 2 procent medan Region Jämtland Härjedalen, Region Blekinge, Region Halland och Region Västerbotten haft ett negativt genomsnittligt verksamhetsresultat som andel av skatter och bidrag.

## Sammantaget marginellt överskott 2018

Regionerna redovisade ett sammantaget resultat på 0,5 miljarder kronor 2018. Resultatet motsvarar endast 0,2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag, vilket är långt ifrån de 2 procent som brukar anges som tumregel för god ekonomisk hushållning.

Diagram 27 • Regioners resultat efter finansiella poster  
Miljarder kronor respektive procent av skatter och statsbidrag



Källa: Statistiska centralbyrån.

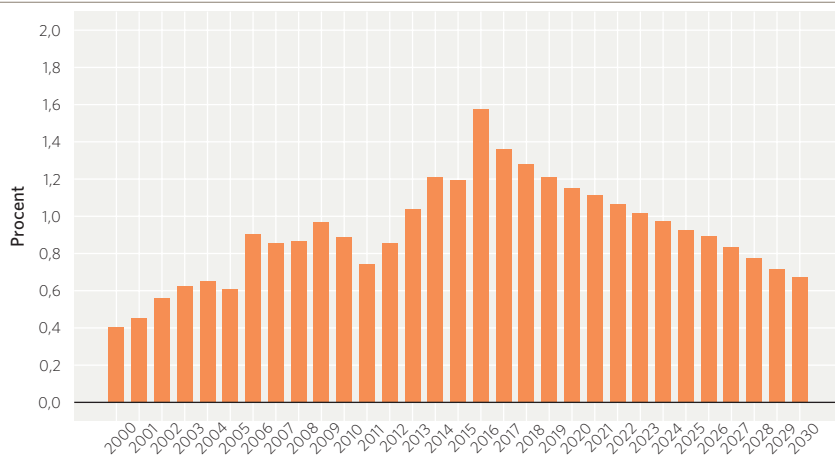
Resultatet i regionerna har under de senaste tio åren i genomsnitt uppgått till knappt 2 miljarder kronor eller 0,7 procent av skatter och statsbidrag. Exkluderas tillfälliga kostnader för RIPS och intäkter från AFA Försäkring har resultatet motsvarat 1 procent.

De svaga resultaten i regionerna förklaras inte av låga intäktsökningar. Det är i stället kostnadsutvecklingen som orsakar den nuvarande situationen. Inför kommande år, då prognoserna talar för långsammare skatteunderlagstillväxt och fortsatta demografiska utmaningar, ser det ännu mörkare ut.

En del av de ökade kostnaderna förklaras av förändringar i befolkningens storlek och sammansättning. De demografiska behoven ökade i genomsnitt med 0,4 procent per år under 1990–2000. Från 2000 till 2010 ökade de demografiska behoven med i genomsnitt 0,7 procent per år och sedan 2010 fram till 2020 beräknas ökningstakten bli 1,2 procent.

Den demografiska utvecklingen innebär att antalet personer över 80 år ökar med 47 procent de närmaste tio åren. Även antalet barn och unga ökar starkt. Däremot är ökningen av antalet personer i arbetsför ålder bara cirka 5

Diagram 28 • Demografiska behov i regionerna  
Procentuell utveckling



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Behovsökningarna som följer av en kraftigt växande befolkning och förändringar i befolkningens åldersstruktur bidrar till att kostnaderna ökar snabbt i regionerna. De demografiska behovsökningarna tydliggörs i exemplet med diagnosindeldad specialiserad somatisk vård i avsnittet »Kostnaderna ökar medan produktionen minskar i slutet specialiserad somatisk vård« på sidan 46.

procent. Det innebär att de växande behoven inte kommer att motsvaras av en lika stor ökning av sysselsättning och skatteintäkter. Det kommer inte heller att gå att rekrytera personal i samma takt som behoven växer; det krävs istället effektivare nyttjande av tillgängliga resurser, främst genom en omställning av vården med hjälp av tekniska lösningar och förändrade arbetsätt. Den förebyggande vården, och framförallt individriktade insatser, kan minska behoven och därmed vara en av de viktigaste faktorerna för att klara välfärdsuppdraget framöver.

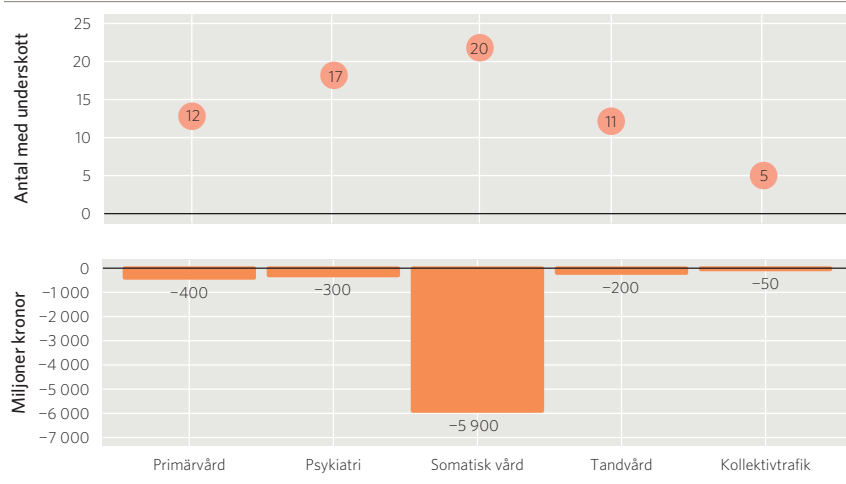
## Utmaningar på flera fronter kräver effektiviseringar

Efter flera år med en stark utveckling av intäkter från skatter och generella statsbidrag bromsade ökningen in från nära 5,5 procent per år under 2015–2017 till mer beskedliga 3,5 procent 2018. Samtidigt fortsatte kostnaderna att öka i en snabb takt. Även de riktade statsbidragen till regionerna ökade kraftigt 2018 med miljardförstärkningar till hälso- och sjukvården i form av överenskommelser, ofta med ambitionshöjningar. Förutom styrningsproblem och kortsiktighet i dessa satsningar skapar de förväntningar som kommer att bli svåra att infria i en allt kärvare demografisk situation. Det innebär att finansieringsutmaningen blir väsentligt svårare och verksamheterna måste effektiviseras för att klara ekonomi i balans. De statliga stöden måste i större utsträckning utgöras av värdesäkrade generella bidrag.

För att ta reda på vilka verksamheter som redovisade underskott 2018 och hur behovet av effektiviseringar ser ut i respektive region genomfördes en enkät som besvarats av samtliga regioner. Svaren visar att samtliga regioner behöver effektivisera verksamheterna för att få en ekonomi i balans till nästa år.

Diagram 29 ■ Underskott 2018 per verksamhet

Antal regioner och miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Enligt enkätsvaren hade samtliga regioner utom Region Stockholm underskott jämfört med budget i den somatiska vården 2018. Underskotten summerade till knappt 6 miljarder kronor. Kostnadsnivå och kostnadsutveckling samt finansieringsgap är det regionernas ekonomidirektörer framförallt anger som främsta utmaning på kort sikt. På längre sikt ser man att utmaningarna består av kompetensförsörjning, demografiska behov samt konsekvenser av ökade investeringsnivåer.

För att nå balans i verksamheterna kommer det att krävas både prioriteringar och effektiviseringar i samtliga regioner 2019. Effektiviseringsåtgärder genomförs i samtliga regioner, framförallt inom sjukhusvård och administration. 12 regioner har en uppräknning till verksamheterna som inte motsvarar förväntade pris- och löneökningar. Andra åtgärder som lyfts fram är avgiftshöjningar, minskning av inhyrd personal och köpt vård samt förändring av uppdrag.

Vi räknar med att kostnadsutvecklingstakten dämpas 2019 och ytterligare 2020 till att knappt motsvara de demografiska behoven i regionerna.

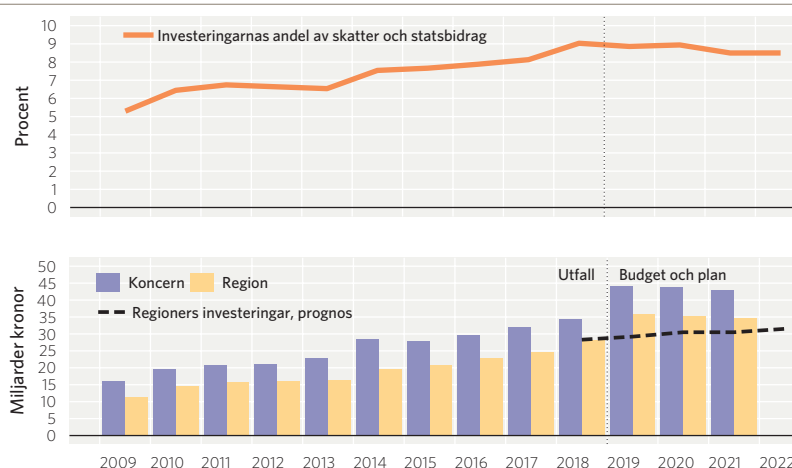
### Investeringsbehovet leder till allt lägre självfinansiering

Sjukhus, vårdcentraler och andra vårdinrättningar byggs om för att motsvara krav och riktlinjer för dagens vård och arbetsmiljö. Med starkt växande befolkning ökar även investeringsbehoven. Befolkningstillväxten och ambitionen att öka andelen kollektivt resande ger också upphov till stora investeringar i kollektivtrafik. Det ställs vidare höga krav på tillgänglighet och miljöanpassning, vilket bidrar till ökade investeringsutgifter och driftskostnader.

Investeringsutgifterna uppgick till 28,3 miljarder kronor 2018, vilket motsvarade en ökning med 15 procent jämfört med 2017. I genomsnitt har investeringarna ökat med cirka 8 procent per år under de senaste tio åren.

Diagram 30 • Investeringar i region och koncern, utfall samt prognos

Miljarder kronor och procent



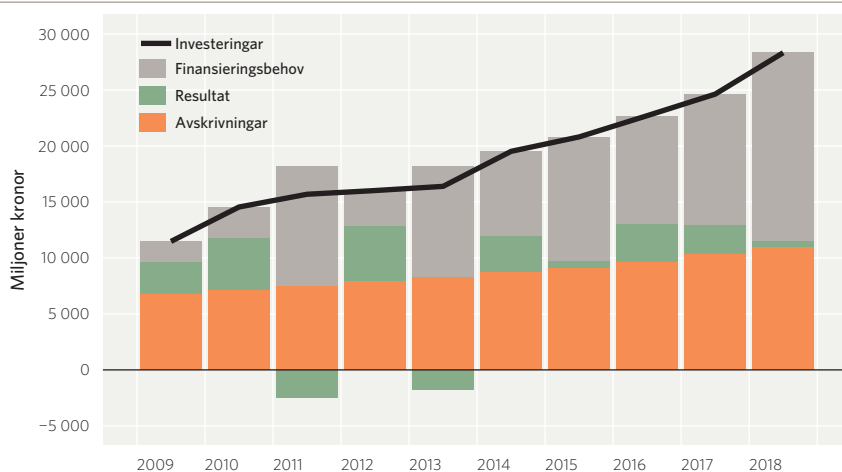
Investeringsandelen av skatter och statsbidrag ökade från 5 procent år 2009 till 9 procent år 2018. Av regionernas budgeterade investeringsutgifter genomförs i genomsnitt 82 procent.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Regionernas investeringar inklusive de regionägda bolagen uppgick till 34,5 miljarder kronor 2018. Region Stockholm står för ungefär hälften av investeringsutgifterna. Investeringsutgifterna per invånare är betydligt högre i Stockholm än i någon annan region. Med högre investeringsnivåer ökar finansieringsbehovet utöver det som täcks av årets resultat och avskrivningar.

Diagram 31 • Investeringar och finansieringsbehov i regionerna

Miljoner kronor



Regionernas investeringar ökar i en snabb takt. Resultaten minskar, vilket innebär att den egna finansieringen inte är tillräcklig. Finansieringsbehovet kan lösas genom användning av likvida medel, externa lån, återlån av pensionsmedel eller genom försäljning av tillgångar.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

För helt självfinansierade investeringar krävs att årets avskrivningar samt resultat tillsammans motsvarar investeringsutgifterna. Med de svaga resultaten har regionernas sammantagna självfinansiering av investeringar minskat från 84 procent till 41 procent under de senaste tio åren. För tio år sedan finansierade 8 regioner investeringarna med resultat och avskrivningar, 2018 var motsvarande antal tre.

Den minskade egenfinansieringen innebär också att den externa upplåningen ökat. Låneskulden har ökat från knappt 10 miljarder kronor 2009 till drygt 65 miljarder 2018. Det är framförallt i Region Stockholm skulderna har ökat, från drygt 3 000 kronor per invånare till drygt 22 000 kronor per invånare. I genomsnitt är låneskulden i regionerna 6 400 kronor per invånare.

I enkätsvar anger regionerna ett ökat behov av extern upplåning på cirka 30 miljarder under åren 2019–2022.

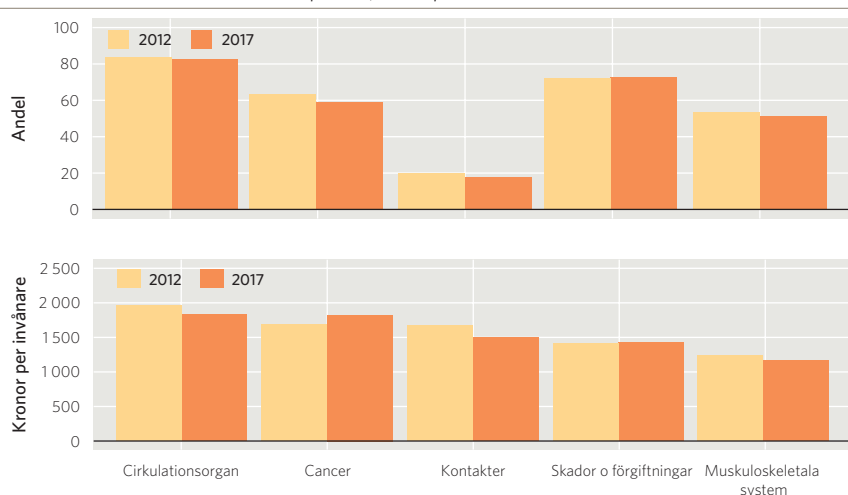
### Kostnaderna ökar medan produktionen minskar i sluten specialiserad somatisk vård

Kostnaderna för den specialiserade somatiska vården ökade med 11 procent i fasta priser mellan åren 2012 och 2017 och per invånare med 4,5 procent. Av diagram 32 framgår hur kostnaderna fördelar sig på olika diagnosområden och hur de förändrats på fem år. I diagrammet relateras kostnaderna till antalet invånare. Cirkulationsorganens sjukdomar och tumörer utgör de vanligaste dödsorsakerna och har även de högsta kostnaderna. Dock är kostnadsutvecklingen och sammansättningen av sluten och öppen vård olika för olika diagnosområden. I den övre delen av diagrammet visas andelen av resurserna som finns i slutenvård, vilken skiljer sig åt mellan olika diagnosområden. Diagrammet visar också att andelen patienter som vårdas i slutenvård minskar bland annat för cancerdiagnoser.

Kostnaderna för cirkulationsorganens sjukdomar, till exempel hjärtinfarkt och stroke har sjunkit med 1 procent mellan 2012 och 2017. Av diagram 33 på

Diagram 32 • Diagnosområden som dominerade den specialiserade somatiska vården, 2012 och 2017

Slutenvårdens andel av totalkostnaden i procent, kronor per invånare



Kostnaderna per invånare har ökat för cancerdiagnoser medan de har minskat för diagnoser inom cirkulationsorganen, till exempel stroke och hjärtinfarkt. Det fjärde största diagnosområdet i slutenvården är skador och förgiftningar. Cancer vården genomförs i allt större utsträckning i öppenvård, medan merparten av sjukvården inom cirkulationsorganens diagnoser sker i slutenvården.

*Anm.:* Med hjälp av data från KPP (Kostnad per patient), PAR (Patientregistret) samt Ekonomi- och verksamhetsstatistiken kan kostnader för den specialiserade somatiska vården delas in i olika åldersgrupper och diagnoser (i huvudsak ICD 10 diagnoskapitel). I diagnosområdet »Kontakter« inkluderas från och med denna analys även kostnaderna för diagnoskoden »diagnos saknas«.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.



sidan 48 framgår att samtliga åldersgrupper haft minskade kostnader per invånare för dessa sjukdomar. Både insjuknande och dödlighet visar en stadig nedgång. I den slutna vården har antalet patienter med cirkulationsorganens sjukdomar minskat med 13 procent på fem år. Trots detta har kostnaderna bara sjunkit med 2 procent i slutenvården. Det finns sannolikt flera skäl till detta. Det kan exempelvis vara svårt att minska fasta kostnader i samma takt som inflödet minskar.

Det kan vara extra svårt att ställa om när det gäller cirkulationsorganens sjukdomar eftersom merparten av denna vård är akut. Den akuta vården styrs i stor utsträckning av när människor faktiskt blir akut sjuka, vilket gör att inflödet varierar. Dessutom är variationen större ju mindre upptagningsområdet är. Även om det blir färre akuta patienter så behöver vården ändå dimensioneras för att klara topparna.

Tabell 11 • Kostnadsandelar och utveckling mellan 2012 och 2017 i fasta priser

Procent

Cirkulationsorganen	2012	2017	Utveckling 2012 till 2017 i %		
	Andelar	Andelar	Kostnad	Kontakter	Patienter
Slutenvård	84	83	-2	-15	-13
Läkarkontakter	12	12	0	-1	-1
Slutenvård o läkarkontakt	95	95	-2		-6
Övriga kontakter	5	5	+18	+9	
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>-1</b>		

Cancer	2012	2017	Utveckling 2012 till 2017 i %		
	Andelar	Andelar	Kostnad	Kontakter	Patienter
Slutenvård	64	59	+6	-14	-8
Läkarkontakter	28	32	+29	+17	+15
Slutenvård o läkarkontakt	91	91	+13		+14
Övriga kontakter	9	9	+26	+30	
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>+14</b>		

Anm.: Notera att patienter är en summering per diagnos och det finns 7 olika cancergrupper i vårt material. En patient kan ha flera diagnoser varför summan kan innehålla dubbelräkningar.

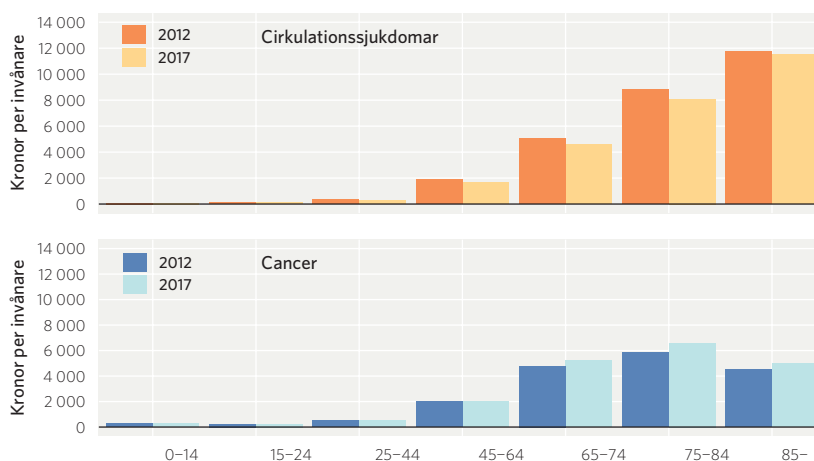
Källa: Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting.

Under perioden 2012 till 2017 ökade kostnaderna för cancer i den specialiserade somatiska vården med 14 procent i fasta priser. I diagram 32 visas att en allt mindre andel av kostnaderna finns i den slutna vården. En förklaring är att cancervården i högre grad går att planera. Då är förutsättningarna att poliklinisera vården/flytta ut den till öppenvård bättre, jämfört med cirkulationsorganens sjukdomar. Standardiserade vårdförlopp för olika cancerdiagnoser kan också ha bidragit till kortare ledtider för patienter, till följd av bättre planering och omfördelning av arbetet mellan olika yrkeskategorier. På fem år har antalet patienter som varit i kontakt med sjukhusvården eller gjort minst ett läkarbesök ökat med 14 procent. Halva ökningen kan förklaras av befolkningsökningen. Däremot minskar patientantalet i den slutna vården, vilket förklaras av den pågående polikliniseringen. Den vård som fortfarande bedrivs som slutenvård är kostnadskrävande, och kostnaderna för cancer i slutenvård har samtidigt ökat med 6 procent.

I diagrammet visas kostnader per åldersgrupp för de två största diagnosområdena i den specialiserade somatiska vården. Hjärtsvikt är vanligt förekommande hos äldre personer. Förbättrad överlevnad och minskat insjuknande i till exempel hjärtinfarkt gör att det är färre patienter och lägre kostnad per åldersgrupp för cirkulationsorganens sjukdomar. Kostnaderna per invånare för cancerdiagnoser ökar, framförallt bland de äldre. Antal diagnostiserade fall av cancer har ökat kontinuerligt under en lång tid. Ju äldre en person blir desto större är risken att drabbas av cancer. Med ökad medellivslängd ökar därför också antalet cancerfall. Den relativa femårsöverlevnaden var 1970 35 procent för män och 48 procent för kvinnor. Idag är motsvarande siffror 75 procent för män och 74 procent för kvinnor, vilket innebär en ökning med 40 respektive 26 procentenheter.\*

\*Cancer i siffror 2018, Cancerfonden och Socialstyrelsen i samarbete.

Diagram 33 ■ Kostnad per åldersgrupp i specialiserad somatisk vård, fasta priser, 2017  
Kronor per åldersgrupp



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Högt blodtryck är en riskfaktor för ny hjärt-kärlsjukdom och blodtrycket kan påverkas dels genom läkemedelsbehandling, dels genom beteendeförändringar avseende bland annat tobak, motion, kost och stress.

Beräkningar från världshälsoorganisationen WHO visar att vart tredje cancerfall i världen skulle kunna förebyggas om alla levde hälsosamt. En hälsosam livsstil handlar främst om vad vi äter och dricker, hur mycket vi rör oss, samt om solvanor och rökning. Det innebär att de mest resurskrävande diagnosområdena i slutenvården alltså i hög grad är förebyggbara.

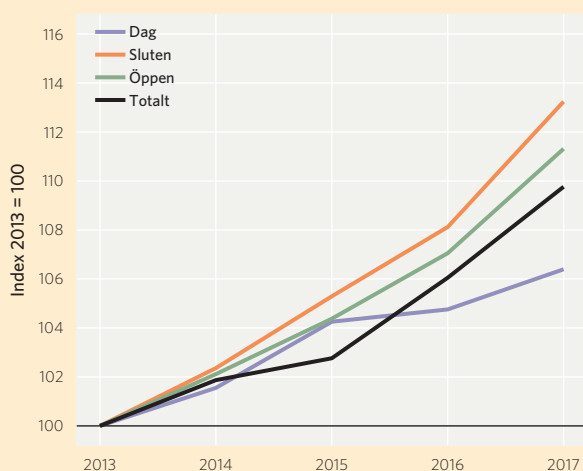
## Produktivitet i specialiserad somatisk vård

I *Ekonomirapporten, december 2018* beskrevs produktivitetens utvecklingen inom den specialiserade somatiska vården, med slutsatsen att produktiviteten minskat. Här fortsätter beskrivningen av produktivitetens utvecklingen utifrån en för ändamålet framtagen databas innehållande de sjukhus som ingår i KPP-databasen på SKL under samtliga år 2013–2017\*. Med samma DRG-viktlista för samtliga år är det möjligt att relatera kostnaderna till antalet DRG-poäng, som kan sägas spegla produktionen. Det betyder att en ökning av kostnaden per DRG-poäng bedöms som liktydig med försämrad produktivitet.

I diagram 34 visas att produktiviteten försämrats, även med de nya urval, jämfört med tidigare redovisning. Den största minskningen finns som tidigare i den slutna vården. Den öppna vården har delats in i två delar: dagsjukvård och övrig öppenvård.

Diagram 34 • Kostnad per DRG-poäng i den specialiserade somatiska vården

Index, 2013 = 100



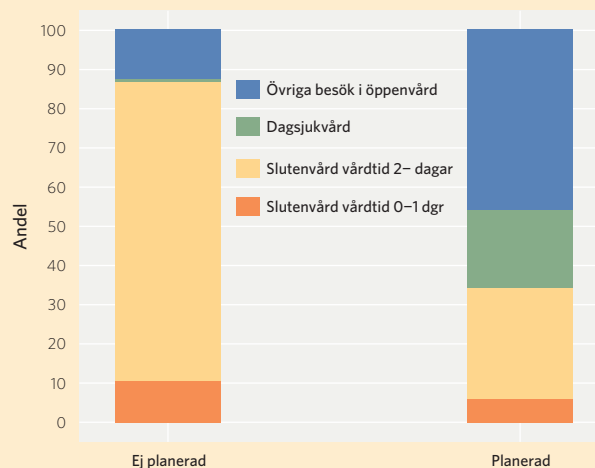
Källa: Femårsdatabas 2013–2017 KPP nyckeltal.

Resursåtgången per DRG beräknas med hjälp av KPP (Kostnad Per Patient). KPP är en metod för att beräkna unika kostnader per vårdkontakt och patient. Utifrån den verkliga resursåtgången per vårdtillfälle räknas en genomsnittlig kostnad per DRG fram. När vården delas in efter diagnosområden framkommer att flertalet diagnosområden ökat sina kostnader per DRG-poäng, vilket är liktydigt med försämrad produktivitet.

I femårsdatabasen är det möjligt att dela upp den specialiserade somatiska vården efter om vården är planerad eller inte. Den planerade vården kostar totalt i princip lika mycket som den vård som inte är planerad för de sjukhus som ingår i databasen.

Diagram 35 • Planerad och ej planerad vård 2017

Andelar i procent



Källa: Femårsdatabas 2013–2017 KPP nyckeltal.

Den icke planerade vården domineras av slutna somatisk vård (diagram 35). Här finns den akuta vården som till stora delar är händelsestyrd. Den utgörs av en högre andel fasta kostnader oavsett patientvolym, vilket gör det svårare att planera för denna vård, även om det givetvis är lättare med ett stort patientunderlag jämfört med ett mindre patientunderlag.

Den planerade vården utförs till allt större del i öppenvården, där det är lättare att planera och styra verksamheten. Endast 34 procent av kostnaderna ligger inom den slutna vården.

\*Vi fångar cirka 70 procent av samtliga vårdtillfällen och 55 procent av läkarbesöken.

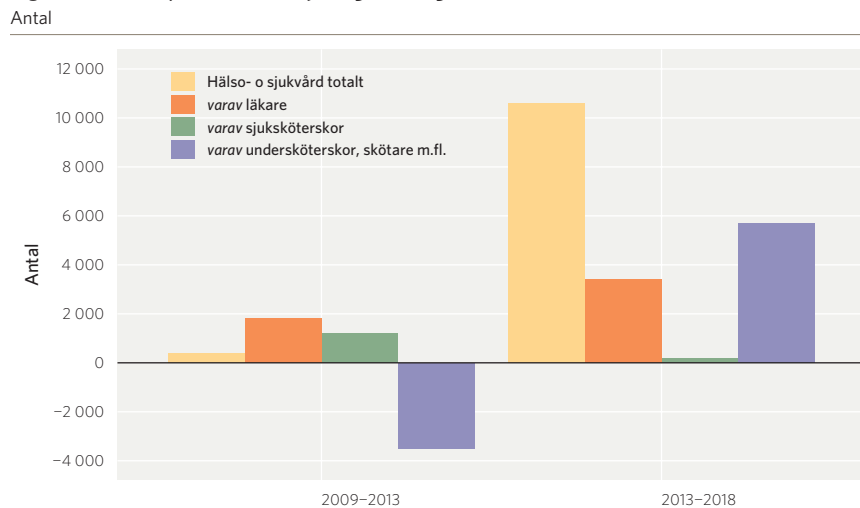
## Rekryteringsutmaningar och åtgärder

Hälso- och sjukvården utvecklas ständigt. Nya utmaningar kräver förändrade förhållningssätt och nya kompetenser. Kompetensförsörjningen måste vara långsiktig och anpassad till vårdens utveckling och förändringar i befolkningens behov av sjukvård. Demografiska förändringar gör att hälso- och sjukvården behöver förändra arbetsorganisation och arbetssätt.

En kraftig ökning av antalet och andelen äldre leder till att behoven ökar, samtidigt som antalet personer i arbetsför ålder ökar betydligt långsammare. Detta gör att vi måste ställa om hälso- och sjukvården till en mer personcentrerad och nära vård. Konkurrensen om arbetskraften kommer att öka på hela arbetsmarknaden såväl som inom hälso- och sjukvårdsområdet.

Tillgången till hälso- och sjukvårdspersonal skiljer sig över landet. Rekryteringsläget till flera yrken inom hälso- och sjukvården är besvärligt, och har varit så en tid. Trots ökad konkurrens om arbetskraft och svårigheter att rekrytera utbildad personal till flera välfärdsyrken har antalet anställda inom hälso- och sjukvård i regionerna ökat med knappt 11 000 personer (7 %) de senaste fem åren. Det är en stor ökning jämfört med perioden innan, 2009–2013, då antalet anställda i princip var oförändrat.

Diagram 36 • Förändring av anställda inom hälso- och sjukvård samt i vissa personalgrupper i regionerna under perioderna 2009–2013 och 2013–2018



Antalet anställda undersköterskor, skötare med flera i regionerna har sedan 2013 ökat med cirka 5 700 personer (13 %) och antalet läkare med cirka 3 400 personer (12 %). Antalet sjuksköterskor har bara ökat med 200 personer under samma period.

Anm.: Före 2017 har Region Gotlands anställda inte ingått i redovisningen för regionerna. Det nya sättet att redovisa ger en mer rättvisande bild av vård och omsorg i kommun respektive landsting/region. 2017 handlade det om cirka 1 300 månadsavlönade som redovisas på ett nytt sätt.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting, personalstatistik, november. Population: Månadsavlönade.

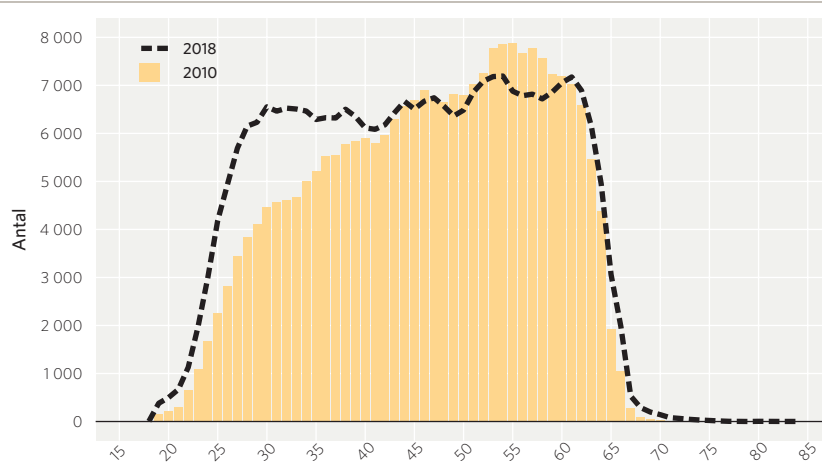
SCB:s Arbetskraftsbarometer från december 2018 visar att andelen arbetsgivare som uppger brist på sökande har ökat särskilt kraftigt för yrkesgrupperna tandhygienister, arbetsterapeuter och fysioterapeuter. Rekryteringsläget är och har varit besvärligt för sjuksköterskor sedan flera år tillbaka. Det finns dock ingen flykt från sjuksköterskeyrket. Studier av SCB och IFAU<sup>12</sup> visar att ungefär nio av tio utbildade sjuksköterskor arbetar som sjuksköterska eller inom branschen vård och omsorg. Andelen har endast förändrats marginellt under perioden 1996 till 2016. Däremot är det fler sjuksköterskor som arbetar som exempelvis vårdutvecklare eller chefer än tidigare.

Avgångar och nyrekryteringar har lett till att personalstrukturen har förändrats under de senaste åren. Antalet unga medarbetare och medarbetare över 61 år har ökat efter de stora pensionsavgångar som varit. Nyrekryteringar av unga innebär ett större behov av handledning.

12. Bristyrken i offentlig verksamhet, Adrian Adermon och Lisa Laun, IFAU 2018:19.

Diagram 37 • Antalet anställda efter ålder 2010 respektive 2018

Antal personer



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting, personalstatistik, november. Population: Månadsavlönade.

### Åtgärder för att möta rekryteringsutmaningen

Flera regioner arbetar med strategin **Använd kompetensen rätt** där arbetsuppgifter omfördelas mellan olika yrkesgrupper eller till nya yrkesgrupper. Ett exempel på det är införande av vårdnära servicetjänster som avlastar andra yrkesgrupper inom vården.

Ett annat sätt att minska rekryteringsbehoven till hälso- och sjukvården är att **öka heltidsarbetet** och arbeta för ett **förlängt arbetsliv**. Andelen heltidsarbetande i regionerna har ökat från 63 till 69 procent under perioden 2009 till 2018. Mellan år 2005 och 2018 har antalet anställda som är 65 år eller äldre ökat från 3 000 till 16 000 personer<sup>13</sup>.

Många arbetsgivare arbetar också med att ta hjälp av **ny teknik** för att **effektivisera och automatisera** vissa arbetsuppgifter. Rapporten *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden* visar att rekryteringsbehovet (ökade behov av välfärd plus pensioneringar bland anställda i välfärden) kan minska med cirka en tredjedel de kommande tio åren med hjälp av de tre strategierna: Fler arbetar mer, Förläng arbetslivet och Utnyttja tekniken.<sup>14</sup>

Regionerna gör också stora satsningar på **karriär- och kompetensutveckling** inom yrket. 2017 och 2018 riktades 300 miljoner kronor per år i SKL:s överenskommelse med regeringen, »professionsmiljarden«, till specialistutbildning för sjuksköterskor inom prioriterade områden utifrån verksamhetens behov. Flera regioner beskriver också att utbildningsanställningarna har haft positiva effekter på möjligheterna att rekrytera sjuksköterskor.

SKL och fackförbunden arbetar tillsammans inom ramen för avsiktsförklaringen med olika åtgärder för att nå **minskad ohälsa och friskare arbetsplatser**. Tillsammans har man enats om ett nytt samverkansavtal med tydlig koppling mellan samverkanssystemet och arbetsmiljön. SKL och fackförbunden har ett fortlöpande och nära samarbete i föreningen *Sunt arbetsliv* för att utveckla verktyg och sprida kunskap om arbetsmiljöarbete. Införande av rehabiliteringskoordinatorer i regionerna har varit ett viktigt stöd i återgång i arbete.

Den kraftiga utbyggnaden av antalet platser på sjuksköterske- och barnmorskeutbildningen samt av AT- och ST-läkare de senaste åren har i kombination med stora pensionsavgångar i samma yrkesgrupper lett till att i princip samtliga regioner idag rapporterar problem med tillgången till handledaresurser och verksamhetsförlagda utbildningsplatser (VFU-platser). Regionerna rapporterar också större svängningar i behovet av VFU-platser än tidigare, ofta med kort varsel, då utökningen av utbildningsplatser verkar ha gjort det svårare för lärosätena att förutse hur stor andel av de antagna studenterna som kommer att slutföra sin utbildning.

13. Population: månads- och timavlönade.

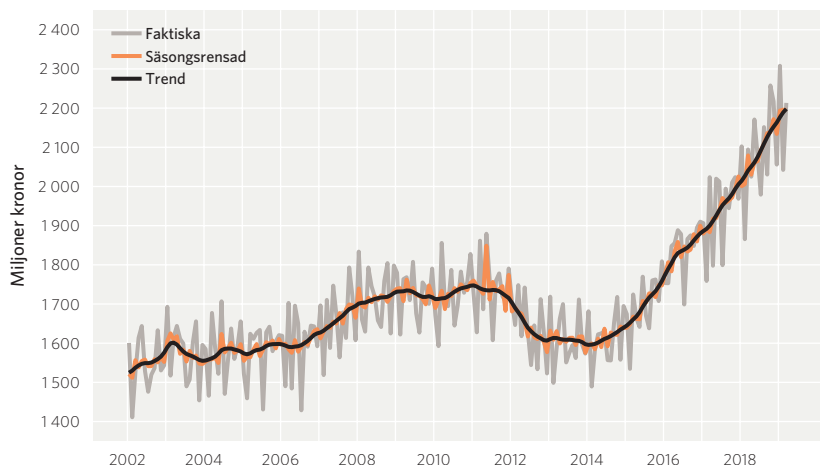
14. *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden*, rekryteringsrapport 2018. [www.skl.se](http://www.skl.se).

## Läkemedelskostnader och utredning om framtida finansiering

Kostnaderna för läkemedelsförmånerna har ökat kraftigt under de senaste åren. De fortsatte att öka kraftigt även 2018 och förväntas göra så också i år. Kostnaderna för cancerläkemedel ökar, både beroende på nya läkemedel samt att befolkningen ökar i åldersgrupper där förekomsten av cancer är relativt hög.

Diagram 38 • Regionernas kostnader för läkemedelsförmånen, per månad, till och med mars 2019

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



Kostnaderna för läkemedel har ökat sedan årsskiftet 2013/2014. En viktig förklaring är att patentutgångar inte haft samma kostnadsreducerande effekt som åren innan. Under 2017 och 2018 fortsatte bland annat nyare blodproppsförebyggande läkemedel som NOAK att vara stora kostnadsdrivare.

Källa: eHälsomyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting.

### Tydligare ansvar och regler för läkemedel

Den 11 januari lämnades utredningen (SOU 2018:89) om finansiering av läkemedel till regeringen. Utredningens målsättning var att skapa ett långsiktigt hållbart system som möjliggör en samhällsekonomiskt effektiv användning av läkemedel. De framtida utmaningarna gällande finansiering av offentliga tjänster, för både vård och läkemedel, kommer att bli omfattande och svåra. Utredningens bärande tankar och idéer kring effektivisering är därför mycket angelägna. Utredningen föreslår däremot att statens nuvarande särskilda bidrag för regionernas läkemedelskostnader i sin helhet förs över till det generella statsbidraget. Att generalisera läkemedelsbidraget utan att säkra någon form av uppräkningsrisker dock att medföra en kraftig urholkning av regionernas finanser.

Flera av utredningens förslag syftar till att förbättra förutsättningarna för en förbättrad jämlik tillgång till läkemedel. Det är positivt och helt i linje med målsättningen med den samverkan regionerna etablerat på läkemedelsområdet. Utredningen har vidare på ett tydligt sätt betonat att samma principer måste gälla för prioritering av läkemedel, oavsett hur läkemedlet når patienten (via recept och användning i öppenvård eller via rekvisition för användning inom sjukvården). Det finns en tydlig logik i att samla kostnadsansvaret och tydliggöra att alla läkemedel, även förmånsläkemedel, ska vara en insatsfaktor som kan värderas och prioriteras tillsammans med övriga vårdinsatser. Utredningen föreslår även att ett särskilt statsbidrag införs i vissa definierade situationer. Det finns tillfällen då det kan vara lämpligt för staten att tillfälligt gå in och stötta regionerna med resurser. Hanteringen av läkemedel mot hepatit C är ett sådant exempel.

## Effektiviseringar och andra åtgärder krävs för att sluta gapet

Tabell 12 • Nyckeltal för regionernas ekonomi

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall		Prognos		Kalkyl	
	2018	2019	2020	2021	2022	
Medelskattesats, nivå i % (exkl. Gotland)	11,44	11,55	11,63	11,63	11,63	
Verksamhetens kostnader, LP	5,7	3,9	3,7	3,7	3,5	
Verksamhetens kostnader, FP	2,5	1,5	1,1	1,1	1,1	
LPIK	3,2	2,4	2,5	2,5	2,3	

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

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Riktade statsbidrag förstärkte intäkterna 2018 med nära 5 miljarder kronor. Även om intäktsförstärkningar är välkomna då skatteunderlagets tillväxt nu dämpas är riktade bidrag inte en form att föredra. Som beskrivs i kapitel 4 »Statlig styrning och riktade statsbidrag« leder denna typ av styrning till ineffektiv resursanvändning och försvårar den lokala styrningen när den behövs som bäst. Värdesäkrade generella statsbidrag ger regionerna de förutsättningar som krävs i ett läge där demografiska förändringar både ger ökade behov, lägre intäktsökningar och svårigheter att rekrytera.

Enligt den samhällsekonomiska bedömningen växer skatteunderlaget relativt långsamt under 2019 och 2020, främst till följd av en svag utveckling av antal arbetade timmar. Tre regioner höjde skatten 2019 och medelskattesatsen ökade med 10 öre. Vi räknar med en skattehöjning även 2020, då medelskattesatsen väntas öka med 8 öre.

Regionernas kostnader har ökat kraftigt under de senaste tre åren. De demografiskt betingade behoven har växlat upp och ökade som snabbast under 2016 med 1,6 procent. Behoven från demografiska förändringar kommer att dämpas under åren framöver men ligga kvar på en hög nivå. Vi gör bedömningen att kostnaderna till och med kommer att ligga strax under vad som motsvaras av demografiska behov år 2020.

Tabell 13 • Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring

Bidrag i procentenheter, fasta priser

	Utfall				Prognos		Kalkyl
	09-11	12-14	15-17	2018	2019	2020	2021-2022
Demografiska behov	0,9	1,0	1,4	1,3	1,2	1,2	1,1
Övrigt	0,7	1,3	1,1	1,2	0,3	-0,1	0,0
<b>Total volymförändring</b>	<b>1,6</b>	<b>2,3</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Vi räknar med att några regioner höjer skattesatsen 2020, vilket gör att medelskattesatsen ökar med 8 öre. Från 2021 räknar vi att kostnaderna ökar i takt med ökade demografiska behov.

### Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i kapitel 1, Samhällsekonomi. Vi utgår också från att regeringens vårändringsbudget och 2019 års ekonomiska vårproposition genomförs, och att regionerna utöver det 2020-2022 tillförs de tidigare aviserade generella statsbidragen på 1,5; 3,0; 4,5 miljarder.

För åren 2019 och 2020 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. I bedömningen för 2020 ingår en skattehöjning på 8 öre. Beräkningarna för åren 2021-2022 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnaderna ökar i takt med demografin, alltså väsentligt långsammare än de senaste åren. Samma löneutveckling antas för de anställda i regionerna som för den övriga arbetsmarknaden.

Regionernas kostnader har ökat med drygt 1 procent utöver demografiska behov under den senaste tioårsperioden. Det kommer att krävas effektiviseringar under kommande år med behovsökningar som följer av en större befolkning och ändrad befolkningssammansättning samtidigt som intäkterna växer långsammare. Vi räknar med att effektiviseringar medför att kostnaderna ökar långsammare än historiskt i år och till och med något lägre än demografiskt betingade behov 2020.

Från och med 2020 antas de generella statsbidragen öka med 2 procent realt, mot bakgrund av de utmaningar som sektorn står inför. Därtill räknas statsbidragen upp under kalkylperioden (2021–2022) med vad som krävs för att nå ett resultat på 1 procent, utan skattechöjning, med kostnader som följer demografiska behov. Det innebär ytterligare 6,3 miljarder kronor 2021 och 6,9 miljarder 2022 i statliga tillskott utöver de som redovisas i regeringens budgetproposition 2019 och vår ändringsbudget. År 2022 krävs tillskott från statsbidrag eller andra åtgärder, inklusive skattechöjning, på 13,5 miljarder för att klara ett resultat på 1 procent, trots att kostnaderna knappt ökat i takt med befolkningen. Vår bedömning är att medel-skattesatsen höjs med 8 öre i regionerna 2020. Därefter antas skattesatsen vara oförändrad.

Kostnadsutvecklingstakten måste brytas, vi räknar med att de åtgärder och effektiviseringar som regionerna planerar får effekt till viss del 2019 men framförallt 2020. Resultaten är redan knappa och flera regioner kommer sannolikt att behöva höja skatten år 2020. Det finansiella gapet ökar samtidigt med svårigheten att få tag på personal, vilket ytterligare befäster vägen framåt via nya arbetssätt, digitala lösningar och förebyggande arbete.

Tabell 14 • Skatteintäkter och generella statsbidrag, nivå samt tillskott

Miljarder kronor

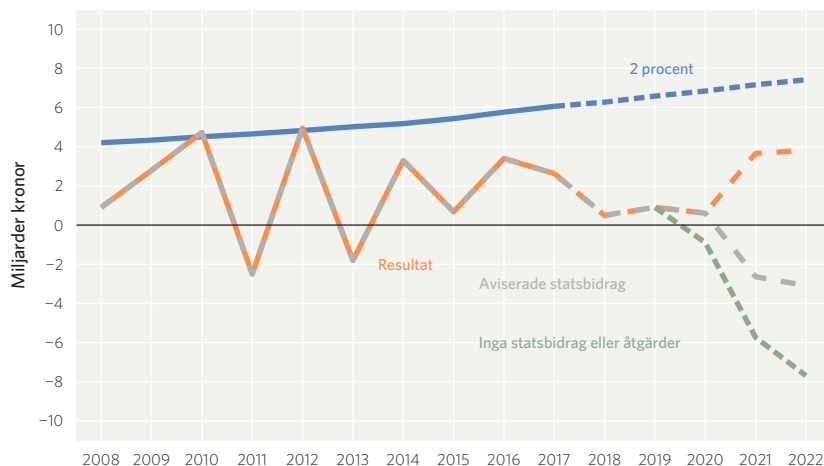
	Utfall 2018	Prognos		Kalkyl	
		2019	2020	2021	2022
Skatter och bidrag totalt	313,7	328,3	341,7	358,6	371,3
varav aviserade statsbidrag			1,5	3,0	4,5
varav ytterligare åtgärder				6,3	6,9
varav höjd skatt			1,9	2,0	2,0

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Regionernas resultat beräknas vara fortsatt svaga under prognosperioden. Sammantaget förväntas resultatet motsvara knappt en halv procent av skatteintäkter och statsbidrag 2019 och 2020. Från och med år 2021 sätter vi i kalkylen resultatet till 1 procent.

Diagram 39 • Regionernas resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.



## Statlig styrning och riktade statsbidrag

*I SKL:s Ekonomirapporter har vi de senaste åren skrivit om hur ökningen av riktade, statliga satsningar – trots vällovligen intentioner – har skapat många problem för kommuner och regioner. Detaljstyrning genom korta, statliga satsningar och riktade statsbidrag medför ofta ökade kostnader och minskad effektivitet och de främjar sällan den utveckling som är nödvändig för att klara de kommande utmaningarna.*

I en färsk rapport har även Statskontoret visat att den statliga styrningen av kommuner och regioner har ökat betydligt de senaste åren och att den idag är mycket omfattande och detaljerad. Det gäller främst de riktade statsbidragen men även andra styrformer har ökat kraftigt. Styrningen sträcker sig idag, enligt Statskontoret, långt in i kommunernas och regionernas verksamheter och påverkar inte bara vad som görs utan även hur det bör göras.<sup>15</sup> Även om det finns en förståelse för statens behov av att styra får styrningen också oönskade konsekvenser.

Syftet med statlig styrning är att säkerställa att en verksamhet blir så bra och likvärdig som möjligt – och att förändra när det uppstår problem. Men de lokala förhållandena varierar och problemen, och förutsättningarna att möta dessa, ser olika ut. Utgångspunkten måste vara att kommuner och regioner, inom ramen för gällande lagar, regler och ekonomiskt utrymme, själva vill åstadkomma det bästa möjliga. Avvägningen mellan statlig styrning och lokalt självstyre är en grannlaga uppgift.

I en allt tuffare ekonomisk situation är det nödvändigt att vidta olika former av omprioriterings- och besparingsåtgärder. Samtidig måste kvaliteten bibe-

15. Uppföljning av den statliga styrningen av kommuner och landsting, Statskontoret februari 2019.

hållas och verksamheten utvecklas. De verksamheter som utgör »välfärdens kärna« – det vill säga vård, omsorg och skola – är också de områden som tar det största ekonomiska utrymmet i kommuners och regioners budgetar. Många riktade statsbidrag är utformade så att de »skyddar« vissa verksamheter ekonomiskt. De kan därigenom också motverka en nödvändig utveckling och effektivisering av en verksamhet – medan en annan verksamhet istället måste utsättas för större besparingar för att kommunen eller regionen inte äger den ekonomiska fördelningen fullt ut men måste klara en ekonomi i balans.

De områden där den statliga styrningen är som mest omfattande, med många riktade satsningar, är skolan och hälso- och sjukvården. Vi har flera exempel från olika kommuner och regioner på de problem som kan uppstå, och som ytterst innebär att staten motverkar en effektiv användning av resurserna och tvingar fram prioriteringar som många gånger inte är långsiktigt hållbara.

### Villkorade bidrag hämmar skolutvecklingen

Många kommuner har en befolkningsutveckling där andelen äldre ökar mer än andelen barn och unga. Budgeten kan ha en skev fördelning med en hög kostnadsnivå i förskola och skola samtidigt som äldreomsorgen har för knappa resurser. På den lokala nivån finns då ett behov av att styra över pengar från barn- och skolverksamheten till äldreomsorgen. Men eftersom många statsbidrag inom skolan är villkorade med att personaltätheten i skolan måste öka och kostnadsnivån bibehållas är det i princip omöjligt att göra nödvändiga korrigeringar – och det finns inte andra verksamheter som är så stora att de kan effektiviseras i den omfattning som skulle behövas för att stärka resurserna till äldreomsorgen.

I faktarutan »Exempel från skolan« visas hur statsbidragsreglerna styr och konserverar nuvarande organisation, bemanning och struktur. Kanske behöver man istället tänka i helt nya banor kring hur man kan utforma och bedriva verksamheten, till exempel genom ökat samarbete med andra kommuner och samnyttjande av resurser, utvecklad användning av digitala verktyg etc för att använda de samlade resurserna på ett mer effektivt sätt och ändå bibehålla kvaliteten.

Villkoren för statsbidragen är ofta kortsiktiga och osäkra vilket medför att de skapar stora problem för kommunernas långsiktiga planering av verksamheten. Kommuner vittnar också om att budgetdiskussionerna med nämnderna handlar mycket om »förlorade statsbidrag« (det vill säga där statsbidrag har upphört), där nämnderna vill bli kompenserade – för även om det handlat om tillfälliga statsbidrag så har de skapat ett »behov« som inte obemärkt kan ignoreras.

Den stora mängden riktade statsbidrag kräver också administration. Den politiska viljan är att administrationen ska minska så att mer pengar går till kärnverksamheterna, men trycket på administrationen ökar hela tiden.

Även den statliga tillsynen kan upplevas som att den enbart ser till personaltäthet, barngruppernas storlek etc och inte till exempelvis teknikutvecklingens möjligheter. Kommunerna står inför att hantera en situation med minskande ekonomiska ramar och stora rekryteringssvårigheter. Borde nationella, politiska företrädare kräva en effektivare kommunal verksamhet (likt kvalitet med färre personal per elev) i stället för att kräva mer personal som inte finns?

## Exempel från skolan

### Exempel 1. Omstruktureringsbehov

»Kommunen är inne i en process för nedläggning av skolenheter, där risken för minskade statsbidrag varit en faktor i diskussionen. Statsbidragen är i huvudsak villkorade av att kommunen utökar eller bibehåller de medel man satsar på barn och elever. Antalet elever i grundskolan har ökat med 150 de senaste tre läsåren.

För förskolan finns i huvudsak två statsbidrag: Mindre barngrupper i förskolan och Barnomsorg på obekvämt arbetstid, totalt 3,9 miljoner kronor. Om kommunen drar ner på personal så ökar barngruppernas storlek vilket innebär att statsbidraget helt eller delvis dras in. Statsbidraget avseende barnomsorg på obekvämt arbetstid täcker endast en del av kommunens kostnader.

Inom grundskolan finns tre stora riktade statsbidrag: Ökad jämlikhet i grundskola, Likvärdig skola och Lågstadiesatsningen, totalt 20,1 miljoner kronor. Undervisning och stöd till elever ska utökas. Kommunen har ett ökat elevantal, vilket innebär att mer pengar måste läggas till för att man inte ska riskera att tappa statsbidraget. Detta innebär att det endast är strukturkostnader som kommunen kan skära ner på, det vill säga kostnader för administration, lokaler, transporter och mat. Om vi minskar medel till undervisning och elevstöd riskerar vi att tappa 20 miljoner kronor i statsbidrag.

För elevhälsa finns ett statsbidrag på 1,5 miljoner kronor som ska gå till stärkt elevhälsa. Eftersom antalet elever blir fler måste mer medel satsas för att inte statsbidraget ska riskeras.

För fritidshem finns ett statsbidrag på 0,9 miljoner kronor för att säkerställa att antalet barn per pedagog inte ökar, vilket kräver att fler personer anställs.

Det blir totalt 26,4 miljoner kronor i statsbidrag som riskeras, annars måste effektivisering istället göras inom den icke lagstyrda

verksamheten. I detta fall handlar det till exempel om familjecentraler, fritidsgårdar, minskat antal specialpedagoger, kulturskola och barnomsorg på obekvämt arbetstid. Det andra alternativet är att effektivisera inom undervisning och elevhälsa och således riskera statsbidrag.

Ska man effektivisera 9,3 miljoner kronor så handlar det om att säga upp ett tjugotal pedagoger. Risken är då att vi tappar statsbidraget med motsvarande belopp, varför vi troligen behöver säga upp det dubbla antalet.«

### Exempel 2. Statsbidrag för mindre barngrupper i förskolan med mera

»Statsbidraget för mindre barngrupper i förskolan, där barn upp till 2 år ska prioriteras, ställer krav på färre barn i barngrupperna och på den pedagogiska nivån, vilket gör att kostnadsbesparingar är problematiska.

Såväl Lågstadiesatsningen som Fritidshemsatsningen ger statsbidrag både för den ökning av personaltäthet som görs under läsåret 18/19 men också bibehållen tidigare ökning som gjordes 17/18. Om kommunen ska kunna göra en effektivisering krävs alltså att man tar bort två års utökningar innan man får en positiv nettoeffekt av en effektivisering.

Statsbidraget till likvärdig skola riktas från förskoleklass ända upp till åk 9 och kravet är att kommunen inte minskar kostnaden per elev under 2019, jämfört med de tre föregående åren.

Utöver dessa finns ytterligare riktade, ganska snäva statsbidrag för skolbibliotek, elevhälsa, specialpedagogik, läxhjälp och lovskola. De berör alla, eller många av verksamheterna och gör att besparingar inom en verksamhet inte ger någon positiv ekonomisk nettoeffekt eftersom man då förlorar statsbidraget.«

## Kortsiktighet hindrar utvecklingen av hälso- och sjukvården

Många regioner kan se vissa fördelar med överenskommelser och riktade bidrag som ett medel för att åstadkomma förändringar som är bra för patienter och anställda i vården. Men många har dåliga erfarenheter av de hittillsvarande överenskommelserna, även om de på senare tid har blivit något mer breda och långsiktiga och regionerna har lärt sig hantera dem. Det finns också olika syn på inom vilka fokusområden det finns behov av satsningar – där till exempel området psykisk hälsa välkomnas av fler än vad som gäller till exempel förlossningsvården.

Största nackdelen med överenskommelserna är planeringsmässig, med korta ledtider från överenskommelse till konkreta insatser. Det gäller inte minst 2019, som är extremt – där förhandlingar fortfarande pågår i maj om årets överenskommelser. Ofta vet inte regionerna vad de ska räkna med när de arbetar med budgeten – vilket sker tidigare än regeringen presenterar sin budgetproposition. Det är också ett stort problem att man inte kan reda ut begreppen, att förstå vad som är ett nytt statsbidrag eller om det redan finns fast under annat namn, när det framställs som nytt. Kommunallagen lägger stort ansvar på regionernas planeringsprocess och det hade underlättat väldigt mycket med bättre planeringsförutsättningar avseende statsbidragen.

Bestående resultat kräver långsiktiga överenskommelser. Statsbidragen är visserligen en liten del av den totala finansieringen – men är samtidigt väldigt känsliga för förändringar eftersom de ofta slår igenom på resultatet. Om en förändring ska bli långsiktig måste en överenskommelse gälla i minst tre år. Man kan helt enkelt inte styra om verksamheten på kortare tid; endast påbörja den och sedan riskerar satsningen att stanna upp. Psykiatriöverenskommelsen är ett bra exempel på en relativ långsiktighet.

En annan aspekt är att insatserna i en överenskommelse måste anpassas till det som regionerna redan gör – så att de förnyar och förstärker de etablerade processerna. Målen för bidragen får inte bli viktigare än de större målen för verksamheten. Den tidigare kömiljarden är ett exempel, där bidrag lämnades vid förbättring utifrån den egna situationen – vilket innebär att två regioner med samma tillgänglighet ersattes olika. Att enbart redovisa insatser som görs inom ramen för ett statsbidrag kan också bli både missvisande och komplicerat. När redovisningen, hur statsbidraget använts, går ner på kontonivå och antal anställningar blir det riktigt fel och omöjliggör en effektiv styrning av de totala resurserna. Fokus läggs på några få procent istället för på helheten. Det blir väldigt tydligt när vissa överenskommelser fördelar resurser med väldigt små belopp, istället för att ta sikte på större utvecklingsområden som alla regioner och kommuner arbetar med (till exempel nära vård). Staten vill ha en möjlighet till påverkan, men var finns tilliten i styrningen?

En viktig, pedagogisk fråga är hur man kan säkerställa att en satsning lever vidare långsiktigt och hur till exempel nya arbetssätt ska ersätta gamla. »Effekthemtagning« måste vara ett krav om man ska hitta styrbarheten med korta statsbidrag. Det borde utredas varför så många insatser har upphört när statsbidraget tar slut. Kanske var det inte rätt insatser? Det blir viktigt att inte starta upp någon ny verksamhet med statsbidrag, som blir ofinansierad om/när statsbidraget dras tillbaka – snarare måste bidragen syfta till att förändra arbetssätt och metoder.

Att överenskommelserna kan bli kostnadsdrivande är ett stort problem, särskilt då många regioner har stora utmaningar med ekonomin. Detaljerade överenskommelser skapar en förväntan på resurstillskott trots att det kanske inte är där resurserna gör mest nytta. Det finns 21 regioner som kommit olika långt inom olika verksamhetsområden. Till exempel statsbidraget till förlossningsvård kanske har varit viktigt för vissa regioner för att stärka det området – men i andra regioner, som redan har en bra verksamhet, skapas i stället förväntningar om mer resurser som hade gjort större nytta någon annanstans.

Överenskommelserna ställer krav på en ökad administration. Regionerna har fått anställa särskilda personer för att administrera handlingsplanerna. Resurserna riskerar att hamna allt längre ifrån patienterna.

## Sammanfattande reflektioner

Vi är nu vid vägs ände med de riktade statsbidragen och något radikalt behöver göras för att klara kommande utmaningar. Det finns idag en tämligen samstämmig bild av de utmaningar som demografi, ekonomi och rekrytering utgör framöver. Regeringen tillsammans med kommuner och regioner behöver utifrån denna bild utveckla 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, SKL och regeringen. Med en gemensam uppföljning av resultaten inom de viktigaste områdena kan förändringar åstadkommas.

## Förebyggande verksamhet

*På 1950-talet var tandhälsan i Sverige dålig och ojämlik. Folk-tandvården behövde allt mer resurser, både i form av pengar och personal. För att klara uppdraget med tillgängliga resurser tog man hjälp av forskning om vad som orsakade karies och använde forskningsresultaten som underlag i förebyggande folkhälsoupplysning. Resultaten är väl kända, förbättrad tandhälsa och hanterbar kostnadsutveckling.*

Situationen känns bekant idag. Något måste göras för att kunna hantera de stora behovsökningar som nu kommer av ökat antal barn, unga och gamla i kommuner och regioner, när den arbetsföra befolkningen och skatteintäkterna inte växer i takt med behoven. Vi har därför bett docenten i hälsoekonomi *Inna Feldman* att berätta vad forskningen säger om möjliga effekter av förebyggande verksamhet inom några olika verksamhetsområden och hur hälsoekonomi kan användas som hjälpmedel för att prioritera preventiva insatser. Vi tar också upp några goda exempel på förändrade arbetssätt med prevention som grundtanke.

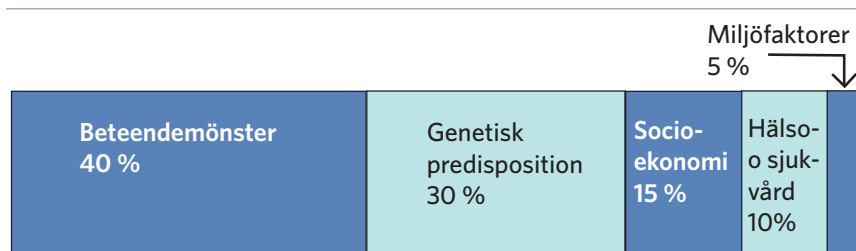
### Hälsoekonomi

#### Betydelsen för prioritering av långsiktiga satsningar på preventiva insatser

Dagens hälsoförhållanden och vårdbehov är till stor del resultat av gårdagens levnadsvanor, livsvillkor och vårdstruktur. Vi vet att ohälsosamma levnadsvanor kopplas ihop med många folksjukdomar. Därmed är också utvecklingen av våra levnadsvanor av särskild betydelse för den framtida ohälsan. Enligt forskning påverkas hälsa av faktorer i fem områden: genetik, sociala

förhållanden, miljömässiga exponeringar, beteendemönster samt hälso- och sjukvård. Figur 1 illustrerar hur de olika faktorerna procentuellt utgör orsaker till för tidig död.

Figur 1 • Proportionella orsaker för tidig död  
Procent



Ohälsosamma beteendemönster (exempelvis levnadsvanor) utgör hela 40 procent av orsakerna till för tidig död.

Källa: *We can do better - improving the Health of the American People*, av Steven A. Schroeder, publicerad i *The New England Journal of Medicine*, *N Engl J Med* 2007;357:1221-8.

Emellertid läggs en fjärdedel av Sveriges hälsoinvesteringar på klinisk vård medan bara en hundradel läggs på förebyggande satsningar på befolkningens hälsobeteende. Det är vårt beteende som bidrar till att göra ohälsotalen betydligt större än vad de skulle behöva vara. Sundare levnadsvanor i befolkningen anses kunna förebygga 80 procent av hjärt- och kärlsjukligheten och 30 procent av cancersjukligheten, samt förhindra eller försena insjuknandet i diabetes [Källa 1].

På samma sätt har psykiska problem under barndomen långtgående konsekvenser. Psykisk ohälsa i ungdomsåren har visat sig öka risken för kriminalitet och framtida missbruk [Källa 2 och 3]. Många av de mest allvarliga samhällsproblemen (till exempel brottslighet och drogmissbruk) och de mest kostsamma psykiska problemen hos vuxna (till exempel antisocial personlighetsstörning) har sina ursprung i tidiga psykiska problem, även om det motsatta inte är sant: alla barn med tidiga psykiska problem kommer inte hamna i ett svårt utanförskap. Det finns ett stort urval av insatser som kan förebygga och minska den psykiska ohälsan i samhället, och det finns evidens för att sådana insatser kan innefatta både korta och långsiktiga effekter på hälsa och på samhällets resursförbrukning.

Utifrån ekonomiska och personella begränsningar är det viktigt att göra rätt prioriteringar. Hälsoekonomi är en vetenskap som tillämpar och utvecklar ekonomisk teori på företeelser och beteenden av betydelse för människors hälsa [Källa 4]. I syfte att uppnå en så effektiv resursfördelning som möjligt har hälsoekonomi utvecklats och ökat i betydelse under de senaste trettio åren. Val mellan olika insatser har, precis som i samhället i stort, alltid varit nödvändiga inom samhällssektorer som berör hälsa och sjukvård. Det som är speciellt med hälsoekonomiska utvärderingar är att de även inkluderar hälsovinster och inte bara tar hänsyn till monetära kostnader och intäkter. Syftet är att väga kostnader och hälsovinster för en åtgärd mot kostnader och hälsovinster för en annan åtgärd [Källa 5]. En åtgärd som genererar mer hälsa till en lägre kostnad kallas för kostnadsbesparande. En åtgärd definieras som kostnadseffektiv om värdet av åtgärdens hälsovinst i förhållande till den extra kostnaden bedöms som rimlig.

Förebyggande insatser är ibland mer kostnadseffektiva än behandlande och rehabiliterande insatser. För att förändra fördelningen av resurser mel-

#### Källor Hälsoekonomi

1. Nationella riktlinjer för prevention och behandling vid ohälsosamma levnadsvanor, 2017; <https://www.socialstyrelsen.se/regler-och-riktlinjer/nationella-riktlinjer/slutliga-riktlinjer/levnadsvanor/>
2. Fergusson DM, Woodward LJ. Mental health, educational, and social role outcomes of adolescents with depression. *Archives of general psychiatry*. 2002;59(3):225-231.
3. Fergusson DM, Woodward LJ. Educational, psychosocial, and sexual outcomes of girls with conduct problems in early adolescence. *Journal of child psychology and psychiatry, and allied disciplines*. 2000;41(6):779-792.

lan olika inriktningar inom hälso- och sjukvården och andra samhällssektorer kan hälsoekonomiska utvärderingar finnas med som en del i beslutsunderlagen.

Nedan ges två konkreta exempel på hälsoekonomiska utvärderingar av preventiva insatser och så kallade sociala investeringar. I båda fallen finns analysmodeller som kommuner och regioner själva kan använda.

### Risikfaktorer, hälsa och samhällskostnader – Hälsokalkylator

Hälsokalkylatorn är en modell som skattar de samhällsekonomiska vinsterna av en positiv utveckling av levnadsvanor i befolkningen. Modellen ger en uppfattning av hur sjukligheten och medföljande kostnader påverkas av förändringar i fetma, rökning, fysisk inaktivitet och riskbruk av alkohol.

Genom epidemiologiska data och metoder [Källa 6], tillsammans med uppgifter om befolkningens levnadsvanor, går det att göra prognoser för framtida sjuklighet och även beräkna relaterade samhällskostnader och hälsoeffekter. Med hjälp av sådana skattningar kan olika tänkbara scenarier beskrivas, i form av beräkningar av hypotetiska tillstånd. På dessa principer bygger den hälsoekonomiska modellen »Risikfaktorer, Hälsa och Samhällskostnader« (RHS-modellen) som många landsting och regioner har digital tillgång till (dataapplikation »Hälsokalkylator«, [www.hfsnatverket.se/sv/halsokalkylator/](http://www.hfsnatverket.se/sv/halsokalkylator/)). I en teknisk rapport [Källa 7] redovisas modellens data och beräkningsprinciper i detalj.

Modellen inkluderar fyra vanliga riskabla levnadsvanor i den vuxna befolkningen 18–84 år: kraftig övervikt (BMI över 30) (proxy för matvanor), daglig tobaksrökning, fysisk inaktivitet, och riskbruk av alkohol. Dessutom inkluderas 15 vanliga sjukdomar, innefattande diabetes, hjärtinfarkt och sex olika typer av cancer, där levnadsvanor har visat sig ha betydelse för risken att insjukna. Modellen beräknar de årliga samhällskostnaderna för nya sjukdomsfall (incidens).

Ett exempel kan förtydliga modellen: Anta att förekomsten av de fyra riskfaktorerna i befolkningen minskade med 1 procentenhet på fem år. Denna nivå är mycket rimlig utifrån olika studier av samhällsinterventioner. Det betyder att andelen överviktiga män i åldersgruppen 20–44 år minskade från 12 procent idag till 11 procent om fem år, och så vidare. Detta skulle minska antalet sjukdomsfall i befolkningen med 4 300 (exempelvis 680 färre fall av hjärtinfarkt) fem år senare. Givet samma genomsnittliga kostnad per sjukdomsfall som idag skulle hälso- och sjukvården årligen spara 225 miljoner kronor. Besparingarna i kommunerna skulle uppgå till 173 miljoner och i den statliga sjukförsäkringen skulle 180 miljoner sparas.

### Evidensbaserat beslutsstöd för prioritering av tidiga insatser för barn och ungdomar

Under de senaste åren har kommunernas medvetenhet om värdet av tidiga insatser vuxit avsevärt. För att ta reda på vilka insatser som är effektiva krävs vetenskapliga utvärderingar av beprövade metoder och hälsoekonomiska analyser. Skandia Idéer för livet har därför gett Uppsala universitet uppdraget att skapa ett beslutsstöd för tidiga insatser för barn och ungdomar (<http://socialainvesteringar.pubcare.uu.se/>)

---

#### Källor Hälsoekonomi, forts.

4. SBU. SBU:s ordlista. 2016; <http://www.sbu.se/sv/var-metod/sbu-ordlista/>.

5. Drummond M, Sculpher M, Torrance G, O'Brien B, Stoddart G. Methods for the economic evaluation of health care programmes. 3rd edn ed. Oxford: Oxford University Press; 2005.

6. Morgenstern H, Bursic ES. A method for using epidemiologic data to estimate the potential impact of an intervention on the health status of a target population. *Journal of community health*. 1982;7(4):292–309.

7. Feldman J, Johansson P. The Swedish RHS-model (Risk factors, health and societal costs). Technical Report. 2014; [www.hfsnatverket.se](http://www.hfsnatverket.se).

Beslutsstödet ger information om tillgängliga insatser, dess effekter samt kostnader och möjliga besparingar. Beslutsstödet är evidensbaserat med förankring i nationell statistik med statistiska samband hämtade från longitudinella skandinaviska studier. Beslutsstödet är utformat som ett beräkningsverktyg som skapar långsiktiga jämförelser och prognoser av olika insatser med hänsyn till både effekt och kostnad. Jämförelse görs mellan utfallen, då man antingen implementerar en insats eller inte gör något alls.

En kommun kan alltså se resultaten av en specifik insats inriktad mot barn och unga i form av färre: obehöriga till gymnasiet, narkotikamissbruk, ekonomiskt beroende, alkoholmissbruk och självmord. Resultaten finns både på kort, medellång och lång sikt. Beslutsstödet omvandlar även resultaten till kronor och ören. Alltså går det att se vilka besparingar den specifika insatsen leder till.

## Goda exempel

Vi har samlat några goda exempel på hur man kan arbeta förebyggande: Tandvården i Sverige har sedan mitten av 1900-talet genom olika reformer och satsningar lett till att Sverige har bland de bästa tandhälsovärdena i världen. På andra sidan jordklotet, i Alaska, har man ett framgångsrikt hälsofrämjande arbetssätt som på drygt femton år bland annat lett till en stor reduktion av antalet vård dagar. Och inom Östersunds äldreomsorg har man med flera olika aktiviteter och satsningar lyckats sänka sina höga kostnader och arbeta hälsofrämjande, både för medborgare och personal.

### Tandvården i Sverige

Vuxna svenskers tandhälsa rankas bland de bästa vid internationella jämförelser och studier av tandhälsa på befolkningsnivå. Andelen med mindre än 20 intakta tänder eller helt tandlösa var 2013 lägst i Sverige i en stor internationell jämförelse.

Den relativt goda tandhälsan i befolkningen är en långsiktig effekt av framförallt ökad fluoranvändning, en utbyggd och avgiftsfri barn- och ungdomstandvård och de satsningar på information om munhygien i skola och tandvård som gjorts sedan mitten av 1900-talet. Det har också skett en ökad medvetenhet inom vetenskapen och hos befolkningen om hur och varför tandsjukdomar uppkommer. Även hälsomedvetenheten i allmänhet har ökat i samhället.

På 1950-talet hade de flesta människor i befolkningen karies och många saknade helt eller delvis tänder i vuxen ålder. Resultaten från studier på 1950-talet användes för en stor folkhälsoupplysningskampanj. Begreppet »lördagsgodis« myntades för att koncentrera sockerkonsumtionen till en dag. »Aldrig håll i en ren tand« var ett annat begrepp som myntades. Regelbunden fluor-sköljning infördes i skolorna i början av 1960-talet. Information om karies gavs till föräldrar och blivande föräldrar i samarbete med folktandvården, barnavårdscentraler och mödravårdscentraler. Tandborstövningar, kostrådgivning och fluortillskott infördes för barn och ungdomar i samband med undersökningar i tandvården. Fluortandkrämen introduceras också under 1960-talet och munhygiens betydelse för uppkomst av framförallt tandlossning påvisades. I slutet av 1960-talet såg man de första tecknen på den kraftiga förbättringen av tandhälsan hos barn och ungdomar som sedan fortsatt fram till idag.

Den successivt utbyggda, avgiftsfria barn- och ungdomstandvården har skapat förutsättningar för att regelbundet nå barn och unga med kontroller och att grundlägga en god munhälsa genom information och råd om kost och skötsel.

När det gäller vuxna har troligen den successivt utbyggda tandvårdsförsäkringen haft betydelse för tandhälsan. Ett viktigt mål med den tandvårdsreform som genomfördes 2008 var att bibehålla tandhälsan hos personer med inga eller små tandvårdsbehov och att ge stöd vid stora tandvårdsbehov. Subventionerad tandvård genom tandvårdsförsäkring och ett tandvårdsstöd som omfattar alla vuxna har sannolikt bidragit till att många människor regelbundet uppsöker tandvården för att få sina tänder undersökta och åtgärdade.

Dessutom finns tandvårdsstöd till särskilda grupper som innebär viss tandvård till hälso- och sjukvårdsavgift.

Tandvården har successivt kommit att utveckla ett mer profylaktiskt arbetssätt från ett tidigare mer reparativt. I slutet av 1960-talet anställdes de första tandhygienisterna. Och andelen tandsköterskor och tandhygienister i tandvården som arbetar med förebyggande och hälsofrämjande arbete på individnivå har sedan ökat.

Tandvården arbetar för att förbättra tandhälsan, framförallt genom att vända sig till barn- och ungdomar utanför klinikerna, exempelvis mot förskolor och skolor och andra miljöer där barn och unga vistas.



## Äldreomsorgen i Östersunds kommun

*Lars Liljedahl*, omsorgschef i Östersund, beskriver hur de tog sig an problemen med höga kostnader inom äldreomsorgen.

Östersund har de senaste sex åren arbetat med en utmanande situation. Totalt sett så har över 50 olika aktiviteter och satsningar genomförts. Resultaten är goda – även om det är svårt att klarlägga exakt vad det är som gjort skillnad. Den årliga kostnaden för äldreomsorgen har under de senaste sex åren minskat med cirka 160 miljoner kronor jämfört med utvecklingen i riket i genomsnitt. Utvecklingen ser ut att hålla i sig även under 2018 och 2019.

**Hälsofrämjande, förebyggande och rehabiliterande** Mer tid, resurser och uppmärksamhet har satsats på att jobba hälsofrämjande, förebyggande och rehabiliterande – och i just den ordningen. Målsättningen har varit att fler östersundsbor ska klara sig utan stöd längre än tidigare och när stödet behövs är ambitionen att bidra till att medborgaren återerövrar sin självständighet i så hög utsträckning som möjligt. Kommunen arbetar med digitala tekniska lösningar. GPS-larm är ett tydligt exempel på en sådan lösning som ökat friheten för många invånare och deras anhöriga. I dagsläget har Östersund nästan 330 GPS-larm vilket motsvarar ungefär varje fjärde hemtjänsttagare i kommunen. Här finns också en flerårig satsning på arbetsterapeuter och fysioterapeuter som både själva och genom att handleda baspersonalen förbättrar möjligheterna att jobba rehabiliterande.

**Arbeta smartare** I Östersund har man försökt hitta vägar att kunna utföra jobbet effektivare än tidigare, samtidigt som de kunnat behålla och i vissa fall öka resurserna inom både hemtjänst och särskilt boende. Bemanningen har ändrats så personalen finns på plats när behoven är som störst. Kommunen har varit tidig med att använda digitala hjälpmedel såsom digitala lås (så kallad nyckelfri hemtjänst). Planeringen finns alltid tillgänglig i mobilen – där också dokumentationen kan skötas på plats hos den

enskilde. 25 trygghetskameror och trygghetssensorer är installerade i dagsläget och växer i popularitet hos medborgarna. De ger möjlighet för medarbetarna att ägna sin uppmärksamhet åt de som verkligen behöver den personliga kontakten. Kamerorna har lett till minskat resande och minskat behov av personal på natten, vilket vida överstiger kostnaden för kamerorna på cirka 12 500 kronor per år.

Medborgarna i Östersunds kommun kommer inom kort att erbjudas guider som kan komma hem och visa hur videosamtal kan användas och/eller hur räkningar kan betalas på nätet. Även kostnadsfria säkerhetsbesök, där såväl brand- som fallrisk går igenom, kommer att erbjudas.

**Attraktiva arbetsgivare** Den demografiska utmaningens konsekvens i form av »arbetskraftsbrist« har kommunen tagit sig an genom att helt enkelt försöka bli en ännu bättre arbetsgivare. Vikten av stolta medarbetare betonas – det vill säga medarbetare som »på riktigt« uppskattar, och därmed kan tala gott om sin arbetsgivare i olika sammanhang.

Lars Liljedahl menar att det inte är några avancerade åtgärder de vidtagit. Samtidigt verkar jobbet ha burit frukt. Det som inspirerar allra mest är det faktum att Östersund alltjämt lägger små resurser på det hälsofrämjande, förebyggande och rehabiliterande arbetet. Listan över idéer på vad de skulle vilja göra – men ännu inte mäktat med – är lång. Lars Liljedahl säger att det är hans övertygelse att det finns väldigt goda möjligheter att ta sig an utmaningarna på ett sätt som i första hand är bra för medborgarna (ökad hälsa) och därmed också är bra för samhällsekonomin. Framgångsfaktorerna i Östersunds arbete med att utveckla äldreomsorgen handlar om uthållighet i arbetet och mångfald när det gäller angreppssätt.

## NUKA: ett framgångsrikt hälsosystem i Alaska

I Alaska finns ett framgångsrikt exempel på hälsofrämjande arbetssätt, där man genom att ha en helhetssyn på patientens hälsa och med fokus på relationskapande, lyckats förbättra hälsan och reducera antalet vård dagar på sjukhus med 36 procent mellan 2000–2017. Organisationen som bildades i slutet av 1990-talet omfattar cirka 65 000 medlemmar, majoriteten tillhörande ursprungsbefolkningen (inuiterna), i sydvästra Alaska, på en yta på drygt 260 000 km<sup>2</sup> som motsvarar mer än hela Norrland. Innan den nya organisationen, med en stärkt primärvård bildades, väntade patienterna i veckor för att få en besökstid. De träffade sällan samma läkare, i stället besökte de ofta akutsjukvården. Kvaliteten var sämre än i resten av USA.

Samtidigt som primärvården stärktes förändrades organisationen i och med att man började utgå från primärvårdsteam, där varje person (istället för patient) har en kontaktperson. Primärvårdsteamerna är lokaliserade gemensamt och har tillgång till olika specialtjänster inom beteendevård, nutrition och medicin. Läkaren är en del av teamet, men det är teamet som står för kontinuiteten. Patienter kan ringa, mejla eller besöka primärvården via sin kontaktperson samma dag. Kontakterna sker i ökad grad digitalt. Samtidigt som primärvården byggdes ut förändrades kultu-

ren inom organisationen och även sättet att se på vård. Den viktigaste egenskapen för framgångsrik vård (enligt NUKA) är inte att vara bra på att behandla en diagnos, skriva ut receptbelagda mediciner eller skriva rehabiliteringsplaner, utan att påverka människor att ta beslut om hälsosammare levnadsvanor. Det är personen själv som bestämmer sitt intag av alkohol och mat, sömnavanor och huruvida en rehabiliteringsplan följs eller inte. Istället för att som tidigare bedöma de som inte följde sin rehabiliteringsplan som »motsträviga« riktade man in sig på att skapa relationer där det viktiga var att ta med hela människan och ofta hela familjens livssituation, så att förtroende skapades och därmed större möjlighet att påverka till hälsosammare levnadsvanor.

Resultatet har varit mycket lyckade. Inte bara har antalet vård dagar minskat utan befolkningens nöjdhet har ökat, samtidigt som de medicinska resultaten förbättrats. De receptbelagda medicinerna har minskat med en tredjedel, samtidigt som personalomsättningen minskat. De ökade kostnaderna inom primärvården har mer än väl kompensats av minskade sjukhuskostnader och kostnaderna ligger nu klart under den genomsnittliga hälso- och sjukvårdskostnaden per capita i USA.

## Avslutning

Tandvården är ett tankeväckande exempel där det fanns en gemensam samhälls vilja att förhindra de allvarliga effekterna av karies och tandsjukdomar. Det visar att ett systematiskt förebyggande arbete faktiskt kan bidra till att förbättra hälsan med begränsade resurser. Men det tar tid. Det förebyggande arbetet inom tandvården har pågått i över 100 år även om de största insatserna genomförts under de senaste 40 åren.

Sundare levnadsvanor i befolkningen anses kunna minska hjärt- och kärlsjukligheten med upp till 80 procent. Även om människors levnadsvanor är långt mer komplexa att påverka än orsaken till karies bör dessa vara möjliga att påverka med systematisk prevention. Det finns goda exempel. NUKA är ett, där vården framgångsrikt stöttar individerna att förbättra sina levnadsvanor. Möjligheten att tidigt upptäcka risk för sjukdomar kommer att utvecklas med ny teknik och mer AI-stöd. Vårdgivare kommer att, utifrån hälsotillstånd, livsstil, och eventuellt DNA, kunna ge individriktade råd om åtgärder för att förbättra chansen till god hälsa. Men kanske behövs en gemensam samhälls strävan till förändring och omställning på samma sätt som med tandvården.

Det inte säkert att en minskad sjuklighet kan växlas ut i form av sänkta kostnader för hälso- och sjukvården eftersom behoven i någon mån är oändliga. Men prevention är kanske den bästa strategin för att bromsa kostnadsökningstakten och öka hälsan i befolkningen.

Avslutningsvis kan vi konstatera att innebörden av prevention och förebyggande verksamhet ligger väl i linje med omställningen till nära vård.

## Hur länge ska pensionskostnaderna öka?

### Enklare med pensionerna på sikt<sup>16</sup>

Inom kommunal sektor tillkom ett nytt pensionsavtal 2014 som är helt avgiftsbestämt för medarbetare födda 1986 och senare. Det innebär att det på riktigt lång sikt inte kommer att finnas några pensionsskulder. Kostnaden kommer då endast bestå av avgifter som belastar det enskilda årets resultat. De äldre avtalen kommer dock leva kvar i många år och påverka kostnadsbilden, men i avtagande omfattning.

Tabell 15 • De kommunala pensionsavtalen  
Översikt

	Anställningsår		
	Före 1998 (födda före 1970)	1998–2050 (c:a) (födda före 1986)	Fr.o.m. 2014 (födda fr.o.m. 1986)
Typ av avtal	Förmånsbestämt	Avgiftsbestämt o förmånsbestämt	Avgiftsbestämt
Skuld	Stor skulduppbyggnad	Viss skulduppbyggnad	Ingen skuld
Kostnad	Utbetalningar fr.o.m. pensionsåldern	Skuldökning + avgifter	Avgifter
Likviditets- belastning	Utbetalningar fr.o.m. pensionsåldern	Avgifter + utbetalningar	Avgifter
Skuldmax	c:a 2015	c:a 2035	
Sista anställda	c:a 2035	c:a 2050	
Sista pensionär	c:a 2070	c:a 2085	

Källa: KPA, Skandikon och Sveriges Kommuner och Landsting.

Anställda i kommunsektorn omfattades tidigare helt av ett förmånsbestämt system, medan anställda i framtiden helt kommer omfattas av ett avgiftsbestämt system.

16. Detta kapitel är en sammanfattning av en längre PM *De kommunala pensionerna och utvecklingen på längre sikt* som finns på [www.skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/pensionskostnader.1828.html](http://www.skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/pensionskostnader.1828.html)

Det pensionsavtal som gällde före 1998 var helt förmånsbestämt, vilket innebär en stor skulduppbyggnad. Enligt den kommunala redovisningslagen ska den skuld som intjänades då inte redovisas i balansräkningen (enligt blandmodellen). Fram till 1998 redovisades ingen kostnad under intjänandetiden utan den belastar sektorns ekonomi i samband med utbetalningarna. Idag är denna kostnad betydande, cirka 18 miljarder kronor (inklusive särskild löneskatt), och tynger resultatet utöver kostnaden för de som nu är anställda. Denna skuld är dock under avveckling och kostnaderna minskar i snabb takt framöver. Förmånsbestämda pensioner beräknas utifrån ett genomsnitt av de sista årens löner och utifrån anställningstid. Även tid från tidigare kommunala anställningar får medräknas, samtidigt som eventuellt tidigare intjänad förmån dras av.

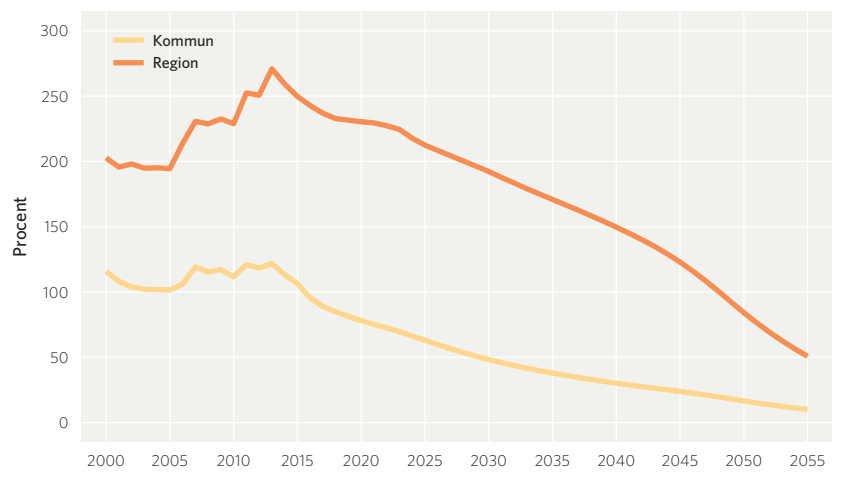
De som arbetar idag och är födda före 1986 omfattas av ett avtal som är avgiftsbestämt för anställda med löner under taket på 7,5 inkomstbasbelopp medan anställda med löner över taket har både förmåns- och avgiftsbestämd pension. Den avgiftsbestämda delen uppgår till 4,5 procent på alla lönedelar upp till 30 inkomstbasbelopp. Det innebär en mindre skulduppbyggnad jämfört med tidigare, då arbetsgivaren bara skuldför löner över taket.

De som är födda 1986 eller senare omfattas av ett helt avgiftsbestämt system. Avgiftens storlek uppgår till 4,5 procent av lönedelar upp till 7,5 inkomstbasbelopp och 30 procent på inkomstdelar därutöver upp till 30 inkomstbasbelopp. Kostnaden består endast av avgifter och ingen skuld byggs upp.

## Den totala pensionskulden minskar<sup>17</sup>

Som framgår av diagram 40 har de totala pensionsskuldena, som andel av lönesumman, nått ett maximum för några år sedan, omkring 2013, och minskar nu kontinuerligt.

Diagram 40 • Utveckling av total pensionsskuld  
Andel av lönesumman



Källa: KPA, Skandikon, Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

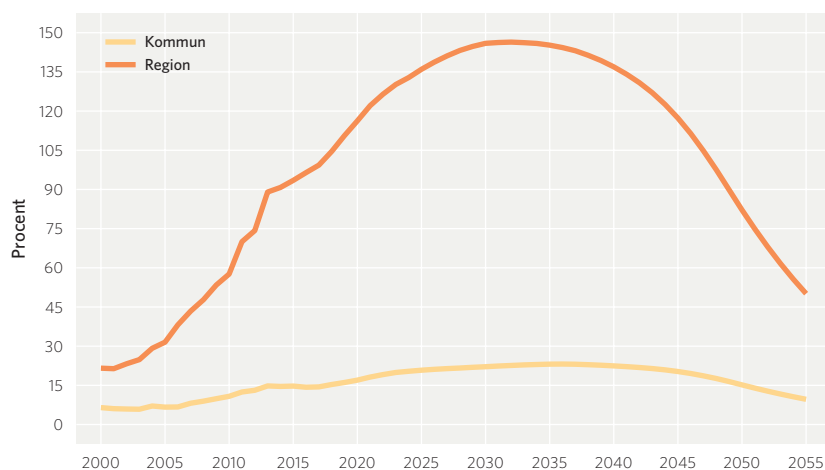
De totala pensionsskuldena som andel av lönesumman, det vill säga summan av gammal och ny skuld, var som störst omkring 2013 och minskar nu. Men de kommer finnas kvar under lång tid.

Att den totala skulden minskar beror på att den gamla, stora, skulden är under avveckling. Inget nytt intjänande sker och en stor del av förmånerna är under utbetalning. Den nya skuld som är under uppbyggnad förväntas i kommunerna vara som störst som andel av lönesumman kring år 2035. I regionerna, som har många höginkomsttagare, är denna skuld betydande; nästan i nivå med den gamla skulden när den var som störst.

17. Utfallsdata kommer från SCB. Före 2010 finns en viss osäkerhet i data. Beräkningarna framöver bygger på prognoser från KPA och Skandikon, på längre sikt utifrån ett begränsat urval av kommuner och regioner.

Diagram 41 • Utveckling av pensionsskuld för förmåner intjänade från och med 1998

Andel av lönesumman



Källa: KPA, Skandikon, Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

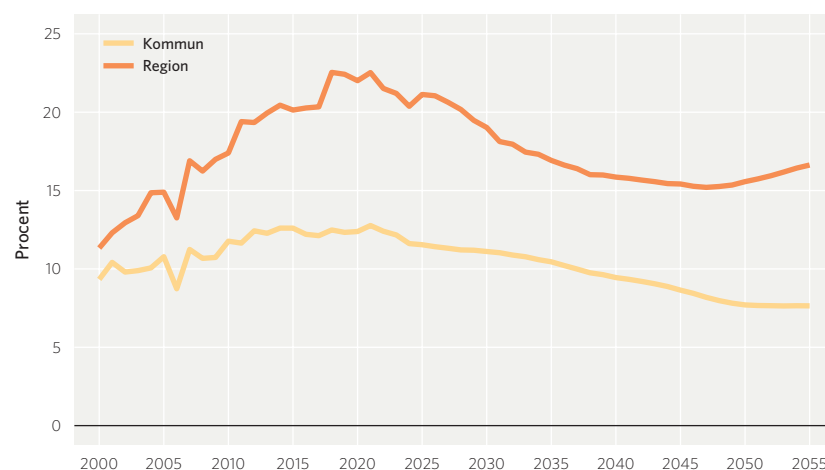
Den del av pensionsskulden som avser förmåner intjänade från och med 1998 redovisas i balansräkningen. För regionerna är det en betydande skuld som håller på att byggas upp, nästan i nivå med den »gamla« skulden.

## Kostnaderna toppar snart enligt en linjär framskrivning

Pensionskostnaderna har ökat ganska kraftigt de senaste åren och väntas fortsätta göra det i ytterligare några år enligt administratörernas<sup>18</sup> prognoser. Kostnaderna för de anställda är dock jämförbara med andra sektorer, både när det gäller nivå och utveckling. Det som är unikt för kommunsektorn är utformningen av pensionsavtalen och redovisningsmodellen. Att redovisa en stor pensionsskuld i balansräkningen vars förändring går över resultaträkningen leder till en stor slagighet. Blandmodellen innebär att dagens resultat tyngs av dubbla kostnader, men å andra sidan finns inte samma slagighet vid skuldförändringar.

Diagram 42 • Utveckling av pensionskostnader

Andel av lönesumman



Källa: KPA, Skandikon, Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Pensionskostnaderna väntas nå ett maximum om några år. Det förutsätter dock att löner och priser utvecklas i måttlig takt framöver.

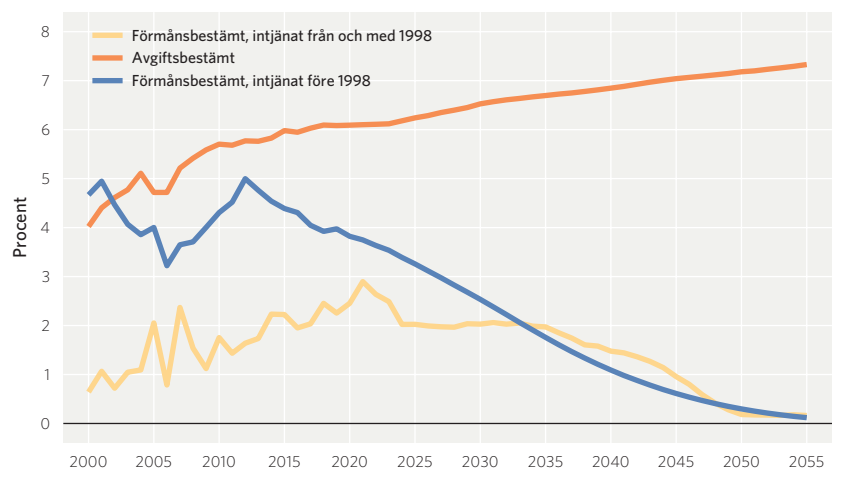
Som framgår av diagram 42 når även pensionskostnaderna ett maximum under perioden. Detta infaller senare än maximum för pensionsskulden, om något eller några år enligt dessa beräkningar.

18. KPA och Skandikon.

Diagram 43 visar hur olika delar av kostnaderna utvecklas för kommunerna. Kostnader för utbetalningarna av förmåner intjänade före 1998 är idag höga men minskar i snabb takt. Kostnaderna för avgiftsbestämda pensioner ökar i takt med att andelen högavlönade som omfattas av det nya, helt avgiftsbestämda, avtalet ökar.

Diagram 43 • Pensionskostnader i kommuner

Andel av lönesumman



Källa: KPA, Skandikon, Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Att kostnaderna, enligt denna framskrivning, väntas minska i kommunerna framöver beror främst på snabbt minskande utbetalningar från den »gamla« skulden.

Kostnaderna för förmånsbestämda pensioner som intjänats från och med 1998 ökar de närmast kommande åren, bland annat som en följd av hur basbeloppen utvecklas. Även kraftiga löneökningar för vissa grupper de senaste åren gör att kostnaderna ökar. Dessa slår genom successivt kommande år. Det kan bland annat röra sig om lärarlönesatsningar. Många lärare har en lönenivå kring 7,5 inkomstbasbelopp, vilket gör att en löneökning sent i arbetslivet kan få stor effekt på pensionskostnaden. Det kan också röra sig om kraftiga löneökningar för enskilda individer eller höga löner för nyanställda, vilket kan vara en konsekvens av en ökande lönekonkurrens.

Utvecklingen karaktäriseras även av kraftiga svängningar under perioden. Den främsta förklaringen är en ryckig utveckling av pris- och inkomstbasbeloppen.

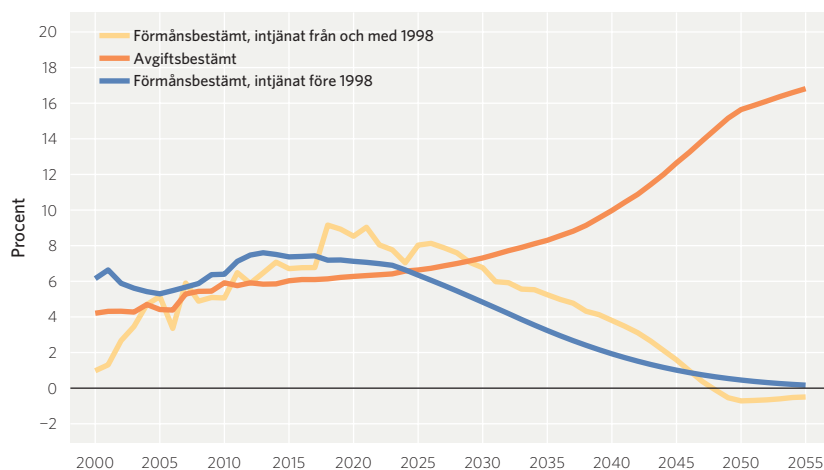
Att kostnaderna enligt framskrivningen minskar efter 2021 beror på de antaganden om pris- och löneutveckling som ligger i beräkningen. Skulle lönerna fortsätta att öka på samma sätt som hittills eller inflationen vara högre framöver kan utvecklingen bli annorlunda.

Även i regionerna minskar kostnaderna för utbetalningarna för förmåner intjänade före 1998. Den avgiftsbestämda delen är på ungefär samma nivå idag som för kommunerna. Ökningen förväntas dock vara snabbare framöver, i takt med att fler högavlönade kommer in på det helt avgiftsbestämda avtalet.

Kostnaderna för förmånsbestämda pensioner intjänade från och med 1998 ligger på en klart högre nivå idag än för kommunerna, men förväntas också minska snart. Samma förbehåll gäller här; lönesatsningar och högre inflation kan ge en annan utveckling.

Diagram 44 • Pensionskostnader i regioner

Andel av lönesumman



Källa: KPA, Skandikon, Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

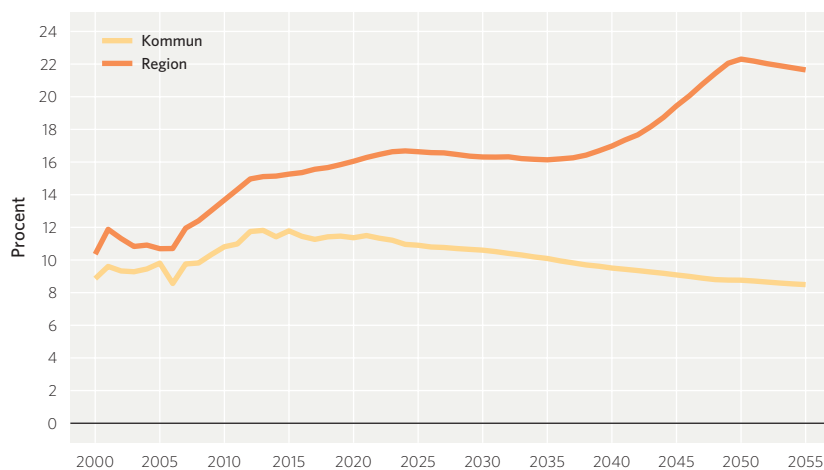
I regionerna väntas snabbt stigande kostnader för avgiftsbestämd pension på lite längre sikt.

## Ökad likviditetsbelastning i regioner framöver

Det kan även vara väsentligt att studera den likviditetsmässiga belastningen då denna har betydelse för lånebehov, finansiell avkastning, räntekänslighet etc. Likviditetsbelastningen förväntas öka kraftigt i regionerna längre fram när fler högavlönade omfattas av avgiftsbestämd pension, samtidigt som utbetalningarna ökar för förmånsbestämda pensioner intjänade från och med 1998.

Diagram 45 • Likviditetsbelastning

Andel av lönesumman



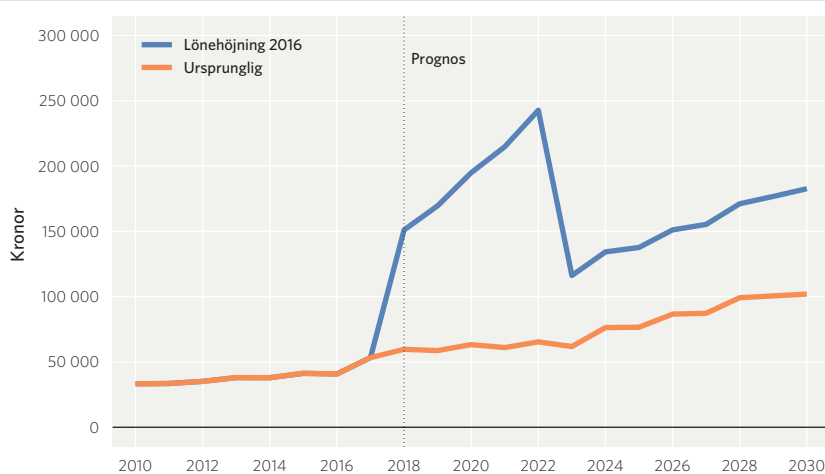
Källa: KPA, Skandikon, Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Kraftig ökning av likviditetsbelastningen i regionerna väntas på sikt.

## Löneutveckling avgörande för pensionskostnaderna

Som beskrivits ovan finns en osäkerhet i löneutvecklingen framöver. Om det till exempel blir fler lönesatsningar kan det få stor effekt. Diagram 46 visar ett exempel på hur kostnaderna kan påverkas vid en löneökning. Exemplet avser en 50-årig kvinna med en månadslön på 50 000, anställd till exempel läkare eller förvaltningschef. I ett ursprungligt scenario antas löner och priser utvecklas i en jämnt takt, vilket innebär en långsamt stigande årlig pensionskostnad. I ett alternativt scenario får kvinnan en lönehöjning 2016 med 5 000 kr per månad. Det ger en kraftig effekt på pensionskostnaden då hela löneökningen ligger över taket och i sin helhet omfattas av kommunal tjänstepension och till ingen del av den allmänna pensionen. Dessutom får hon tillgodoräkna sig samtliga tidigare intjänandeår.

Diagram 46 • Kostnad för förmånsbestämd pension för en anställd, inklusive löneskatt  
Årlig kostnad i löpande priser



Effekten av en löneökning på pensionskostnaderna blir ofta kraftig för höglönlade.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Enligt pensionsavtalet baseras hennes pension på ett femårigt genomsnitt av löner 2–8 år före beräkningsåret. Det innebär för kostnadsberäkningen att effekten kommer med två års eftersläpning och ökar under en femårsperiod.



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 som vi brukat redovisa i Ekonomirapportens Appendix hänvisar vi till vår webbplats, och området **Sektorn i siffror**. Gå till [www.skl.se](http://www.skl.se), välj *Ekonomi, juridik, statistik/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	
	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Medelskattesats, %</b>	<b>32,12</b>	<b>32,19</b>	<b>32,32</b>	<b>32,32</b>	<b>32,32</b>
Kommuner, inkl Gotland	20,74	20,70	20,75	20,75	20,75
Regioner*, exkl Gotland	11,44	11,55	11,63	11,63	11,63
	<b>Utfall</b>	<b>Prognos</b>		<b>Kalkyl</b>	
	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>Antal sysselsatta**, tusental</b>	<b>1 196</b>	<b>1 201</b>	<b>1 199</b>	<b>1 204</b>	<b>1 209</b>
Kommuner	904	906	905	909	913
Regioner	293	294	294	295	296
<b>Volymutveckling, %</b>	<b>1,4</b>	<b>1,1</b>	<b>0,9</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>
Kommuner	0,9	1,0	0,8	1,2	1,1
Regioner	2,5	1,5	1,1	1,1	1,1

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

\*\*Medelantalet sysselsatta enligt Nationalräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 17 • Sammantagen resultaträkning

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2018	2019	2020	2021	2022
Verksamhetsintäkter	226	232	236	243	251
Verksamhetskostnader	-1 060	-1 097	-1 138	-1 184	-1 228
Avskrivningar	-35	-37	-39	-41	-44
<b>Verksamhetens nettokostnader</b>	<b>-869</b>	<b>-902</b>	<b>-941</b>	<b>-982</b>	<b>-1 021</b>
Skatteintäkter	723	748	775	799	829
Generella statsbidrag o utjämning	153	163	170	193	205
<b>Verksamhetens resultat</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>12</b>
Finansnetto	6	2	1	0	-2
<b>Resultat efter finansiella poster</b>	<b>15</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>10</b>
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>1,7</i>	<i>1,2</i>	<i>0,6</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>

Anm.: Konsolidering har gjorts avseende köp mellan sektorerna.

Tabell 18 • Kommunernas resultaträkning

Miljarder kronor

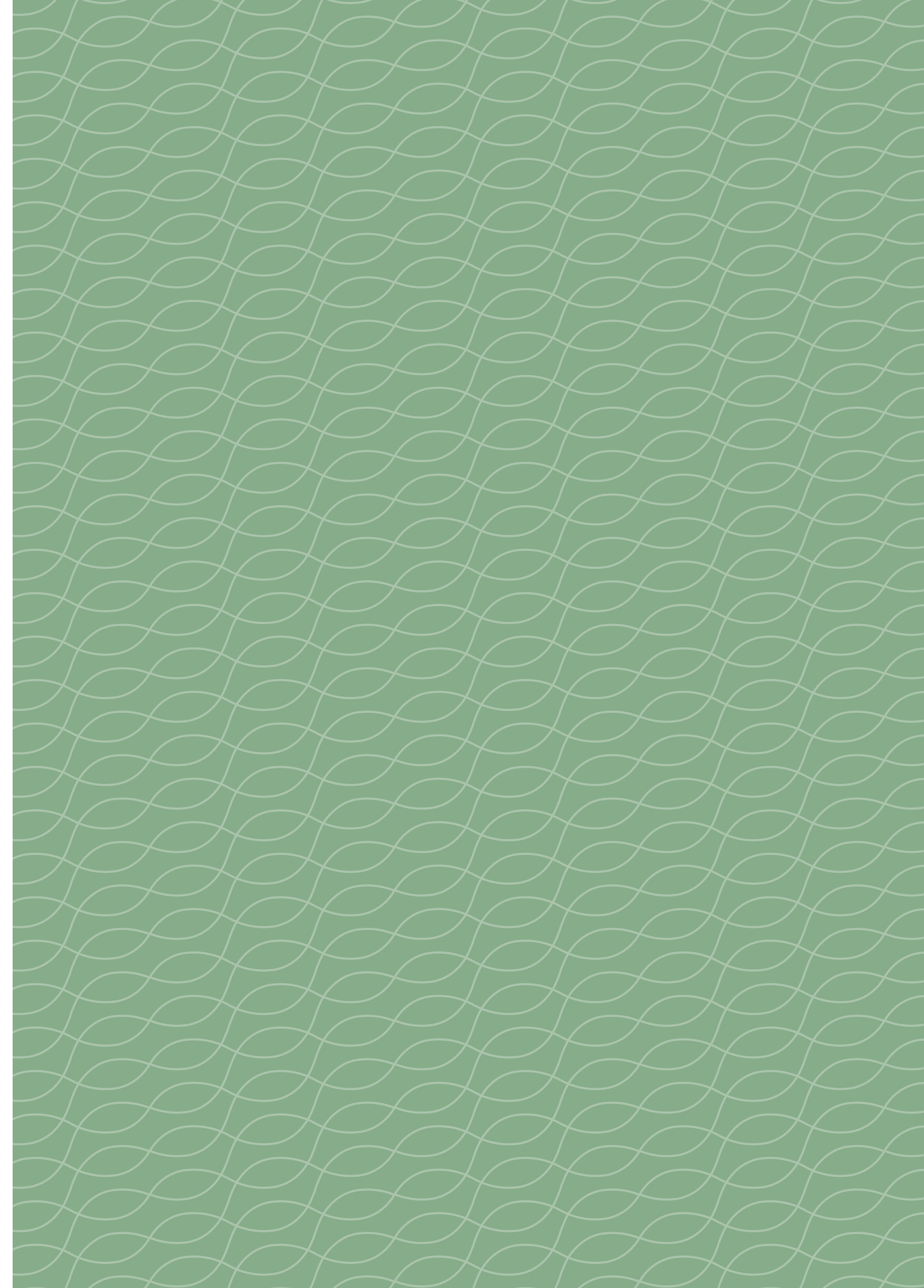
	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2018	2019	2020	2021	2022
Verksamhetsintäkter	164	168	171	176	181
Verksamhetskostnader	-696	-720	-747	-779	-809
Avskrivningar	-24	-25	-27	-29	-31
<b>Verksamhetens nettokostnader</b>	<b>-557</b>	<b>-577</b>	<b>-603</b>	<b>-632</b>	<b>-659</b>
Skatteintäkter	467	481	497	513	532
Generella statsbidrag o utjämning	96	102	106	120	131
<b>Verksamhetens resultat</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>
Finansnetto	8	4	4	5	3
<b>Resultat efter finansiella poster</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>2,6</i>	<i>1,7</i>	<i>0,8</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>

Tabell 19 • Regionernas resultaträkning

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2018	2019	2020	2021	2022
Verksamhetsintäkter	64	66	67	70	72
Verksamhetskostnader	-365	-379	-393	-407	-422
Avskrivningar	-11	-12	-12	-13	-13
<b>Verksamhetens nettokostnader</b>	<b>-312</b>	<b>-325</b>	<b>-338</b>	<b>-350</b>	<b>-363</b>
Skatteintäkter	257	267	277	286	297
Generella statsbidrag o utjämning	57	61	64	72	75
<b>Verksamhetens resultat</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>9</b>
Finansnetto	-1	-3	-3	-4	-5
<b>Resultat efter finansiella poster</b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>	<b>0,6</b>	<b>3,7</b>	<b>3,8</b>
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.



# Ekonomirapporten, maj 2019

## Om kommunernas och regionernas ekonomi

BNP-tillväxten i Sverige bedöms falla till låga 1,4 procent både 2019 och 2020, bland annat som en följd av lägre inhemska investeringar och dämpade tillväxtutsikter i omvärlden. Tillväxten i det reala skatteunderlaget förväntas dämpas ganska rejält åren 2020–2021. Detta sker samtidigt som trycket på verksamheterna är stort och det är svårt att klara bemanningen inom ett flertal verksamheter. Dessa förhållandevis dystra framtidsutsikter, som dessutom ser ut att hålla i sig ett tag, återspeglas i svaren på enkäter till ekonomer i kommuner och regioner. I stort sett samtliga som svarat, menar att det behövs effektiviseringar 2020 för att klara verksamheterna och ekonomin.

Vi har i en rad tidigare Ekonomirapporter pekat på nödvändiga åtgärder. Sysselsättningen behöver, förutom en lyckad integration av nya invånare, ökas genom ett utökat och förlängt arbetsliv, vilket skulle underlätta såväl finansiering som bemanning av den svenska välfärden.

Statens finanser är starka efter decennier av överskottsmål som syftat till att möta tuffa tider av demografiska utmaningar. Det inger naturligtvis ett hopp när det gäller att underlätta en besvärlig ekonomisk situation, men hur ska detta kunna ske när en ännu större utmaning måste hanteras, kompetensförsörjningen? Riksdag och regering måste också inse att det finns en gräns för hur många ogenomtänkta, detaljerade och underfinansierade reformer som kommunsektorn klarar av att hantera, när fokus måste ligga på att klara kärnverksamheterna på ett effektivt sätt.

Kommunerna och regionerna måste å sin sida arbeta efter dessa nya förutsättningar och klara att leverera en god välfärd med knappa resurser, vilket kräver andra arbetssätt och nya sätt att tänka. En fråga som vi belyser i denna rapport är vilka möjligheter ett förebyggande arbete har när det gäller att förbättra hälsan och samtidigt dämpa kostnadsökningarna.

På webbsidan **Sektorn i siffror** på [www.skf.se](http://www.skf.se) finns aktuella uppgifter om bland annat kommunernas och landstingens samlade kostnader och intäkter. Sidan samlar de diagram och tabeller som presenteras i *Ekonomirapportens* Appendix.

*Ekonomirapporten* är en rapportserie från Sveriges Kommuner och Landsting, med två utgåvor per år. Den beskriver det ekonomiska läget och utvecklingen i kommuner och landsting. Kalkylerna i den här utgåvan sträcker sig till år 2022.

ISBN 978-91-7585-547-9

ISSN 1653-0853

Beställ eller ladda ned på [webbutik.skf.se](http://webbutik.skf.se)

**Pris** 100 kr exkl. moms och porto.

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

**Telefon** 08-452 70 00 | [www.skf.se](http://www.skf.se)



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting