

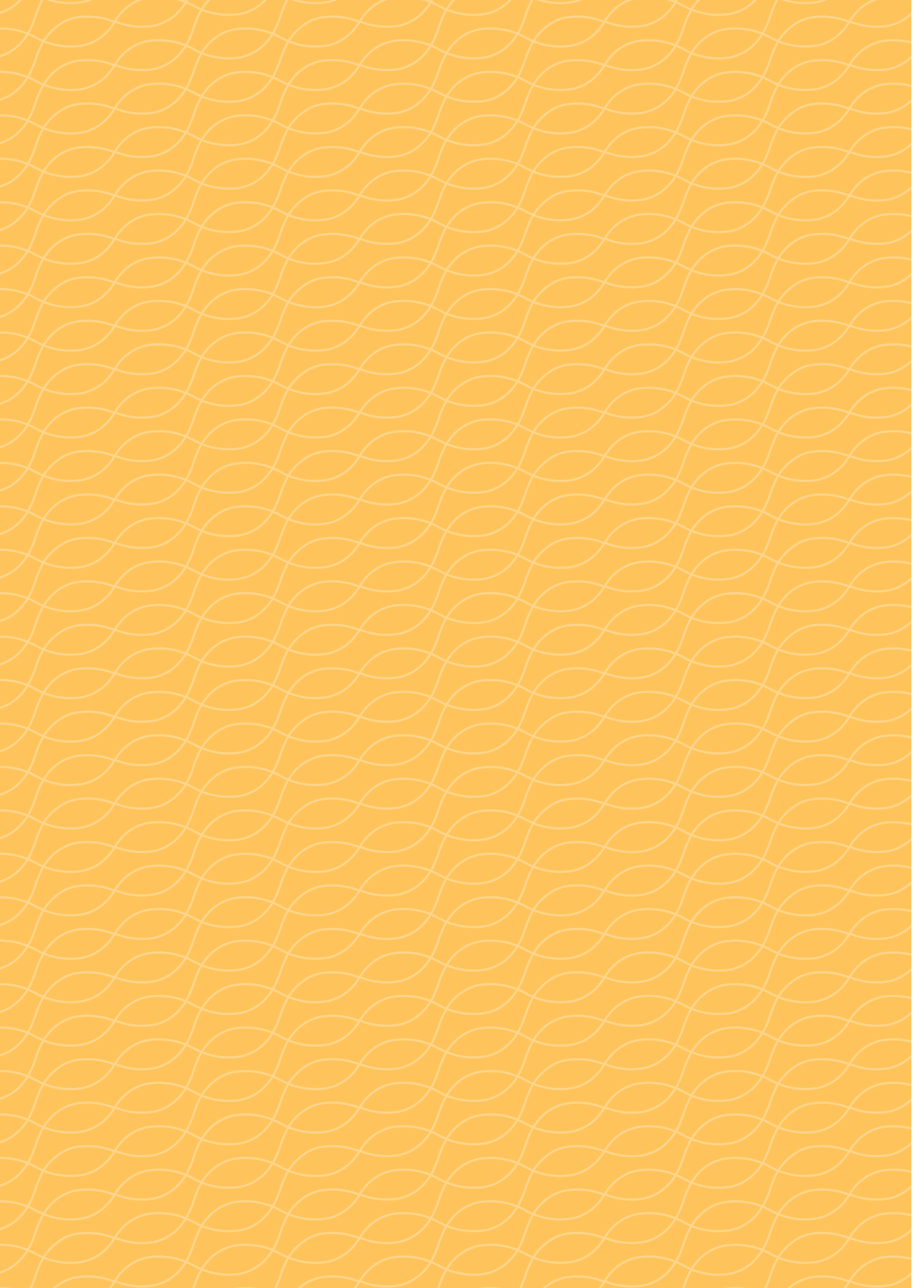


Ekonomirapporten, oktober 2019

OM KOMMUNERNAS OCH REGIONERNAS EKONOMI



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Ekonomirapporten, oktober 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)

Jesper Ekberg, tfn 072-246 86 88 (Strategi för hälsa)

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

Anders Folkesson tfn 08-452 73 37 (utjämning, kommunsammanslagningar)

Jonathan Fransson tfn 08-452 78 62 (digitalisering)

Mona Fridell tfn 08-452 79 10 (kostnadsutveckling i skolan)

Tor Hatlevoll tfn 08-452 79 69 (arbetsmarknad)

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

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

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

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

Nils Mårtensson tfn 08-452 78 86 (demografi och sysselsättning)

Måns Norberg tfn 08-452 77 99 (effektivisering)

Anna Pegelow tfn 08-452 74 95 (digitalisering, nyttorealisering)

Agneta Rönn tfn 08-452 79 97 (går vi mot en mer effektiv välfärdssektor?)

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

Peter Sjöquist tfn 08-452 77 44 (funktionshinder)

Siv Stjernborg tfn 08-452 77 51 (gröna obligationer)

Oscar Svensson tfn 08-452 77 53 (arbetsmarknadspolitik)

Bodil Umegård tfn 08-452 74 96 (sysselsättning i kommunsektorn)

Annika Wallenskog tfn 08-452 77 46 (statliga övertaganden)

© Sveriges Kommuner och Landsting

1:a upplagan, oktober 2019

ISBN 978-91-7585-549-3

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)

Typsnett 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 september. De sträcker sig fram till år 2023.

Vi befinner oss nu i början av en period där behoven av att bygga ut välfärdssektorn kommer att vara större än möjligheten att finansiera eller bemanna den, om inget förändras. Att denna period skulle komma har varit känt sedan länge men effekterna har på senare år till stor del motverkats av en gynnsam samhällsekonomisk utveckling. Men när nu konjunkturen är på väg att vika blir det ett dramatiskt omslag för kommuner och regioner. Den utbyggnad av välfärden vi sett på senare tid kommer inte att kunna fortsätta på samma sätt.

En allmän uppfattning tycks emellertid vara att utvecklingen gått i motsatt riktning, och att det skulle behövas en återställare. I själva verket är det nu som vi har den tuffa perioden framför oss. Denna bild bekräftas av svaren i en nyligen genomförd enkät till ekonomer i sektorn. Kommuner och regioner arbetar med effektiviseringar och besparingar inför 2020.

Denna rapport handlar till stor del om att beskriva den situation kommunsektorn nu befinner sig i och dess orsaker. I rapporten diskuteras även möjligheterna till effektiviseringar i sektorn.

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 oktober 2019

Niclas Johansson

Sektionschef,

Avdelningen för ekonomi och styrning

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

5	Sammanfattande slutsatser
11	1. Samhällsekonomi
11	Avmattningen tar Sverige in i lågkonjunktur
12	Global tillväxt växlar ner till den lägsta på tio år
15	Låg svensk BNP-tillväxt 2019-2020
17	Arbetsmarknaden går mot lågkonjunktur 2020
20	Svag tillväxt i skatteunderlaget 2020 och 2021
21	Negativt kommunalt sparande - överskott i staten
25	2. Demografi och sysselsättning
25	Allt tuffare ålderssammansättning
27	Sysselsättningen i kommunsektorn bromsar in
29	3. Kommunernas ekonomi
29	Budgetavvikelser 2019 och effektiviseringar 2020
31	Bra men vikande resultat 2018
33	Aktuella frågor under debatt
40	Kommunernas ekonomi fram till 2023
45	4. Regionernas ekonomi
45	Resultat stärks av orealiserade vinster
47	Nettokostnaderna dämpas av riktade bidrag
47	Intäkterna stärks med skattehöjningar
48	Rekordökning av kostnader i hälso- och sjukvården
50	Har kollektivtrafikkostnaderna bromsat in?
52	Läkemedelskostnader och finansiering
53	Investeringsstakten är hög men skillnaderna är stora
54	Regionernas ekonomi är ansträngd de närmaste åren
57	5. Går vi mot en mer effektiv välfärdssektor?
57	Vad vi menar med effektivisering
58	Detta gör kommuner och regioner just nu
62	Potential att effektivisera
62	Rätt använda jämförelser underlättar förändringar
64	Utmaningen att effektivisera med digitalisering
66	Effektiviseringsmöjligheter inom administrationen
67	Blir det effektivare med färre kommuner och regioner?
68	Blir det effektivare med ökat statligt ansvar?
70	Sammanfattande slutsatser
71	Appendix

Sammanfattande slutsatser

Kommuner och regioner arbetar nu med effektiviseringar och besparingar inför budgetåret 2020. Uppskattningsvis ett drygt tjugotal kommuner och några regioner ser dock redan att de inte kommer att lyckas och planerar därför även för att höja skatten. Skälet är att det demografiska trycket nu är högt. Barn, unga och äldre ökar snabbare än gruppen som är i arbetsför ålder, samtidigt som Sverige under 2020 går in i en lågkonjunktur. Sammantaget ökar behovet av de resurser som krävs för att upprätthålla välfärden på dagens nivå snabbare än skatteintäkterna.

Trots en beräknad skattehöjning på 13 öre 2020 kommer kommuner och regioner att sakna 43 miljarder kronor år 2023 om kostnaderna ökar i takt med befolkningen och staten inte heller tillför mer resurser än det som ligger i budgetpropositionen.

Lågkonjunktur väntar 2020

SKL:s prognoser har sedan december 2017 utgått från att högkonjunkturen skulle kulminera 2018 och följas av vikande sysselsättning någon gång under 2019 och 2020. Signalerna blir nu allt tydligare på att konjunkturen mattas av, det framgår både av förtroendeindikatorer och sysselsättningsstatistiken. SKL räknar nu med att Sverige går in i en mild lågkonjunktur under 2020 och att den kommer att fortsätta under 2021. Vår bedömning är att BNP ökar med strax över 1 procent både i år och nästa år och att arbetslösheten stiger till drygt 7 procent, trots att arbetskraftsdeltagandet sjunker något.

Sverige har de senaste åren gynnats av stark export, bland annat tack vare kronförsvagningen. Nu börjar dock världskonjunkturen vika, på grund av

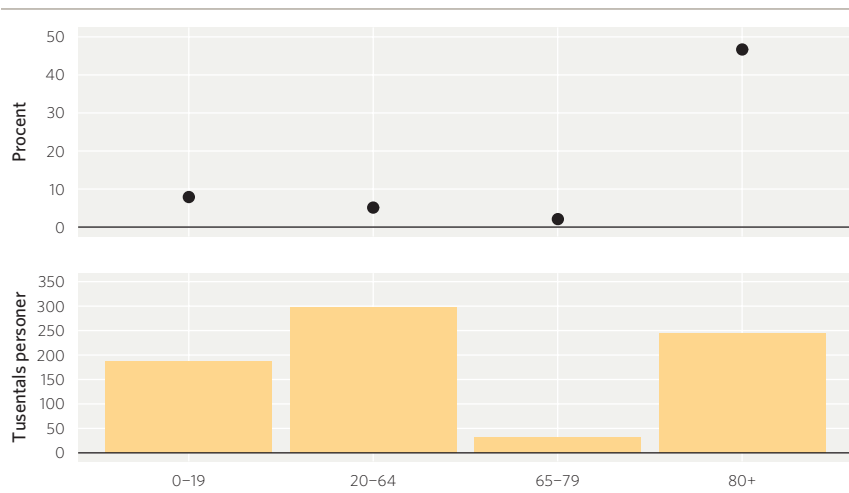
den osäkerhet som råder kring bland annat Brexit och handelskrig. Detta drabbar i särskilt hög grad den svenska exportmarknaden, vilket innebär att tillväxten inte har samma förutsättningar att få ett positivt stöd från exporten. I Europa, liksom i Sverige, är penningpolitiken som motmedel i relativt hög grad uttömd. Det gör att staterna måste använda finanspolitiska medel för att stimulera ekonomin. Det osäkra läget samt svaga statsfinanser gör dock att många länder avvaktar. Men svaga statsfinanser gäller inte Sverige, som har en låg Maastrichtskuld och ett positivt offentligfinansiellt sparande under de senaste åren. Dock räknar vi i vår prognos med underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande från och med år 2020 och åren därefter. Det beror på att kommunsektorn har ett stort underskott och att staten kommande år i stort sett bara kommer att ha balans mellan inkomster och utgifter.¹

Trots det finansiella underskottet kommande år ligger Maastrichtskulden kvar på nivån för skuldankaret, 35 procent av BNP. Med tanke på de stora utmaningar som den svenska välfärden står inför är det rimligt att överväga om inte skuldens andel av BNP är ett viktigare mål att följa än målet för det finansiella sparandet. Staten borde därför ha ett visst utrymme att stödja kommuner och regioner i högre grad än vad som tidigare har utlovats, då SKL:s beräkningar visar att skuldens andel av BNP ligger kvar på nivån för skuldankaret, trots det beräkningsantagande som görs om ökade statsbidrag.

Demografin ställer höga krav på kommunsektorns finanser

I likhet med SKL, har andra prognosinstitut och organisationer konstaterat att befolkningsförändringar ställer höga krav på kommunernas och regionernas finansiering kommande år. I juni presenterade Finansdepartementet en analys som visade att med oförändrat välfärdsåtagande skulle gapet mellan intäkter och kostnader öka till 90 miljarder kronor år 2026. Skälet är att kostnaderna per invånare för barn, unga och äldre är så pass mycket högre än för befolkningen i arbetsför ålder och att det är just de äldre och unga som ökar snabbt under den kommande tioårsperioden. Dessutom kommer största delen av intäkterna från skatt på arbete, och den arbetsföra delen av befolkningen ökar väsentligt långsammare.

Diagram 1 • Förändring av antal invånare i olika åldersgrupper mellan 2018 och 2028
Antal invånare



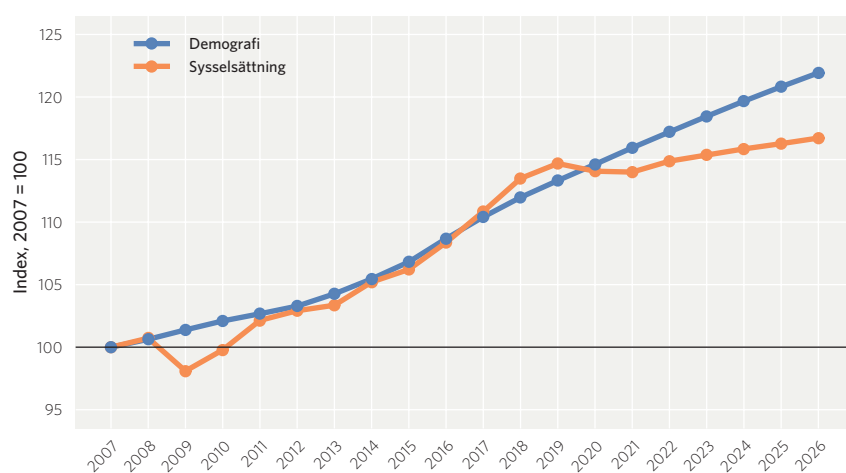
Antalet personer över 80 år beräknas öka med 47 procent de kommande tio åren.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

1. Från och med 2021 räknar vi med bibehållen ersättningsgrad i transfereringssystemen samt att kommunsektorns konsumtion ökar i takt med de demografiska behoven. Vi antar vidare att staten skjuter till statsbidrag så att kommunsektorns resultat uppnår 1 procent av skatter och bidrag.

Normalt sett sker en tillfällig nedgång av sysselsättningen i samband med ekonomiska kriser, vilket påverkar skatteintäkterna till kommuner och regioner negativt under några år. Sedan finanskrisen 2008–2009 har antalet arbetade timmar utvecklats mycket positivt i förhållande till det demografiska trycket. Kommande år ser vi dock att utvecklingen blir den omvända när det demografiska trycket ökar medan sysselsättningen, av både demografiska och konjunkturella orsaker, inte längre kan växa i samma takt som tidigare.

Diagram 2 • Utveckling av sysselsättning (timmar) och demografiskt tryck
Index 2007=100



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Vi går nu in i period där de demografiska behoven väntas öka snabbare än sysselsättningen i ekonomin, vilken är basen för de kommunala skatteintäkterna. Kostnadstrycket stiger därmed snabbare än vad intäkterna förväntas göra.

Kommunernas ekonomi är ansträngd

Kommunerna går nu in i ett allt svårare ekonomiskt läge och arbetar med effektiviserings- och besparingsplaner för att få ihop budget och plan för perioden 2020–2022. Redan 2019 är ett tufft år för många kommuner, och ett nittiotal kommuner beräknas redovisa underskott i år. Dessutom menar 79 procent av de tillfrågade ekonomicheferna i SKL:s enkät att ekonomin kommer att vara ännu kärvare under 2020.

Utmaningarna är i år störst inom individ- och familjeomsorg, hemtjänst, ekonomiskt bistånd och särskilt boende. Inom alla dessa verksamhetsområden räknar mer än hälften av kommunerna med att de kommer att ha ett underskott på mer än 1 procent av årets budget. Vi antar att skattesatsen i kommunerna höjs med 5 öre nästa år och enligt enkätsvaren räknar ett drygt tjugotal kommuner med att de måste höja skatten 2020.

I debatten framförs ofta att kommunerna redan dragit ned på resurserna till skolorna. I statistiken fram till 2018 går det dock inte att hitta någon grund för att detta generellt skulle vara fallet. Under 2000-talet har kostnaderna per elev i stället ökat, liksom lärartätheten.

Statliga neddragningar ökar trycket på kommunerna

Förutom trycket från demografin, framförallt det växande antalet äldre och yngre, måste kommunerna hantera konsekvenserna av att staten drar ned på sina resurser på ett sätt som övervältrar ansvaret till kommunerna.

Statens neddragning av Arbetsförmedlingen innan det utarbetats något annat alternativ, gör att kommunerna får ta ett allt större ansvar för arbetsmarknadsfrågor. Dels drar Arbetsförmedlingen ned antalet kontor och dels minskas ersättningen till de arbetsmarknadspolitiska programmen kraftigt. I och med detta dras antalet extratjänster ned, när de precis har börjat använ-

das adekvat i kommunerna som ett sätt att få nyanlända in på arbetsmarknaden.

Ytterligare en fråga som försämrar kommunernas ekonomi är Försäkringskassans striktare tolkningar av personlig assistans och den låga uppräkningsningen av ersättningen för den statliga personliga assistansen, som bland annat kommunerna utför. Detta har gjort att många kommuner får ta över ett allt större kostnadsansvar för personer med olika funktionsnedsättningar.

Regionernas kostnader ökar

Regionerna har fortsatt mycket svaga resultat och tre regioner höjde skatten 2019. Årets resultat klaras av många regioner tack vare ändrade regelverk där realiserade vinster på finansiella placeringar ska redovisas som intäkt. Sju regioner räknar med underskott, men endast två av regionerna har ekonomisk balans inom den somatiska hälso- och sjukvården. Inför 2020 har fyra regioner aviserat eventuella skattehöjningar, vilket gör att vi räknar med en genomsnittligt höjd skattesats på 8 öre.

Ett dilemma för regionerna är att kostnaderna för hälso- och sjukvård fortsätter att öka i alltför snabb takt. År 2018 ökade bruttokostnaderna för hälso- och sjukvård med 6 procent i löpande priser. Det är den högsta kostnadsökningstakten sedan år 2003 och väsentligt högre än genomsnittet för de senaste fem åren. Den kraftiga utökningen av riktade statsbidrag har spätt på kostnadsökningstakten. När tiderna blir sämre måste regionerna nu istället bromsa.

Trots att kostnaderna ökat kan vi notera att det inte haft någon positiv effekt på produktionen. Om utvecklingen av vårdtillfällen och läkarbesök ställs mot insatta resurser i form av antal årsarbetande läkare och övrig personal i den somatiska vården får man en tydlig indikation på att produktiviteten minskat successivt sedan 2013.

Ingen ökning av de generella statsbidragen till regionerna

Trots löften om 5 välfärdsmiljarder, som borde ha varit generella, är det bara kommunerna som har fått den aviserade ökningen med 3,5 miljarder kronor. Regionerna fick inga ökade generella statsbidrag i budgetpropositionen 2020 utan istället fortsätter de riktade satsningarna att öka. Sena besked och kortsiktiga planeringsförutsättningar gör inte saken bättre i det utsatta läge regionerna befinner sig i. De riktade bidrag som regionerna fick inför 2019 blev klara först när halva året gått. Det innebär att regionerna under ett halvt års tid levererade verksamhet utan att egentligen veta hur mycket ekonomiska medel de hade till sitt förfogande.

Stora effektiviseringsbehov kommande år

Det finns inga garantier för att staten kommer att skjuta till några generella bidrag kommande år heller. Regionerna kommer att behöva genomföra stora effektiviseringar och ställa om arbetet genom förebyggande insatser och användande av ny teknik för att klara sin ekonomi kommande år. Det finns möjligheter att öka effektiviteten genom omställning till öppen och nära vård, så att patienterna i lägre grad behöver utnyttja den slutna somatiska vården. Men för att klara de ökade behoven måste även den somatiska vården öka produktiviteten. Om personaltätheten skulle vara oförändrad och med den beräknade skattehöjningen på 8 öre blir det ett gap på 15,3 miljarder kronor för regionerna att hantera med hjälp av effektiviseringsinsatser, besparingar eller skattehöjningar till år 2023. Några små ljusglimtar syns dock; vi kan se att hemtagningen av utskrivningsklara patienter går något snabbare än tidigare.

Vi kan också notera att enträget arbete med ledning och styrning av förbättringar och förebyggande vård lönar sig.

Verksamheter måste effektiviseras

Hur ska man då klara större verksamhetsvolymen med resurser som ökar långsammare än verksamhetsvolymen och utan att kvaliteten försämras?

Kommuner och regioner måste arbeta med effektiviseringar som ger snabb effekt här och nu samtidigt som de också behöver arbeta långsiktigt. Det betyder exempelvis förebyggande arbete samt omställning till metoder som ny teknik och digitalisering möjliggör. I stort sett alla kommuner och regioner arbetar med effektiviseringar och besparingar på olika sätt. En vanlig metod är att inte kompensera fullt ut för pris- och löneökningar och därmed låta verksamheterna successivt effektivisera. Andra sätt är samverkan mellan kommuner, anställnings- och inköpsstopp, nedläggning av verksamheter och verksamhetsförändringar där man använder digitaliseringens fulla potential. Samtidigt är det svårt att spara eller göra neddragningar i kommuner och regioner då förväntningarna ofta är att verksamheterna ska finnas kvar och fungera som idag.

För att lyckas med förnyelse i en allt mer snabbföränderlig värld där framväxande teknologier påverkar alla aspekter av samhället; behov, risker, möjligheter och invånarnas förväntningar på välfärdsleveranser, måste också organisationers förmåga att balansera effektivitet och innovation stärkas².

Riktade statsbidrag försvårar effektivisering

De riktade statsbidragen försvårar på olika sätt effektiviseringar. Dels är de ofta riktade mot verksamheter som kommunerna och regionerna ändå prioriterar och dels gör de att förväntningarna på verksamheten ökar när man från statens sida lovar kortare köer inom sjukvården eller högre personaltätthet i förskolan. Dessutom krävs ofta att medlen nyttjas i verksamheterna på sätt som ökar kostnaderna och minskar krismedvetandet. Problemet kommer när statsbidragen försvinner. Då blir utmaningen desto större, när kostnader som byggts upp måste skäras bort. Ett av de statsbidrag som hindrar kommuner från att kunna effektivisera är likvärdighetsbidraget inom skolan. Det är utformat så att alla effektiviseringar inom skolan bestraffas med uteblivet bidrag.

Det finns potential att effektivisera

Det faktum att antalet anställda i kommuner och regioner ökat med mer än 100 000 sedan 2014 visar att det finns en potential för effektiviseringar. Ett sätt är att med stöd av jämförelser lokalt analysera inom vilka områden potentialen är störst, även om det är svårt att säga exakt hur stor den är.

Ett tydligt tecken på att kommuner och regioner haft relativt gott om resurser är den kraftiga ökningen av antalet handläggare inom administration. Ökningen av handläggare kan också vara ett tecken på de ökade krav på dokumentation och uppföljning som statliga myndigheter ålagt kommunsektorn. Men också att det har blivit fler ärenden och utökade grupper som kommunerna ansvarar för. En viktig uppgift kommande år är att arbeta med förenkling och effektivisering av de administrativa uppgifterna.

Kommunsammanslagningar och förstatligande löser inte utmaningarna

Ibland hörs röster om att kommunsammanslagningar eller förstatligande skulle öka effektiviteten och kvaliteten i skolan eller vården. Det glöms ofta bort att det finns en logik med lokal förankring på orten för vissa verksamhe-

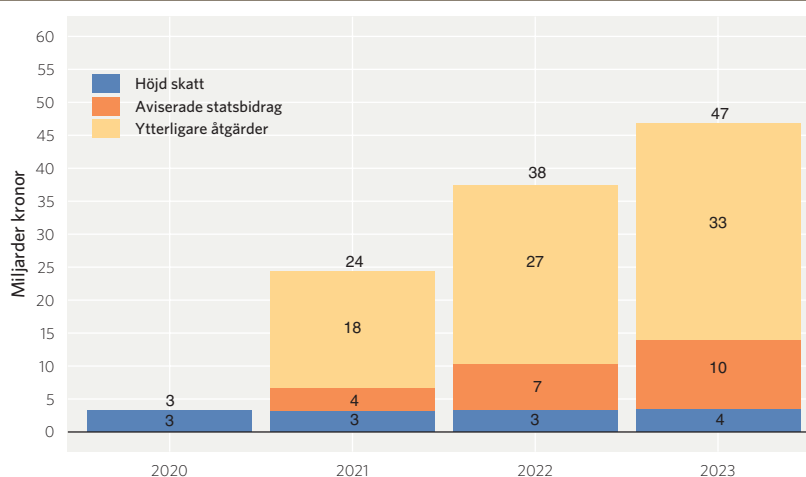
2. Mer information om vilka förmågor inom respektive område effektivitet, innovation och balansering som behöver utvecklas återfinns i kapitel 4.1 i *Balanserad mätning och styrning för accelererad digitalisering*, SCDI, Göteborgs universitet, 2017.

ter, exempelvis äldreomsorg och skola. Det är också där som kunskapen finns om lokala behov och utmaningar. Att samla olika verksamheter i en kommun är effektivt, då det finns behov av samverkan mellan exempelvis socialtjänst, fritidsverksamhet, förskola, men även med samhällsbyggnadsfrågor, för placering av skollokaler och byggande av infrastruktur och samhälle. Förutom detta är en viktig grundläggande tanke med lokal demokrati och val till kommuner och regioner att man i dessa val ska kunna påverka inriktningen mellan nivån på utbudet av olika verksamheter, deras inriktning och kommunens eller regionens skattesats.

I länder som exempelvis Danmark, England och Nederländerna har kommunsammanslagningar eller huvudmannaskapsförändringar gjorts. Detta är länder som av geografiska skäl borde ha bättre förutsättningar än Sverige att kunna hämta hem stordriftsfördelar. Dock visar studier att de ekonomiska vinster som var planerade att hämtas hem inte gick att realisera. Studierna visar också stora risker för ökade kostnader i samband med huvudmannaskapsförändringar.

SKL räknar med en genomsnittlig skattehöjning på 13 öre, varav 5 öre i kommunerna år 2020. Vi har också antagit att kommuner och regioner fått den ökning av statsbidragen som låg i budgetpropositionen. Trots detta ökar gapet kraftigt kommande år. I diagrammet antar vi att det enbart är kommunerna (och inte regionerna), som liksom 2020, får ökade generella statsbidrag och att dessa ökar med 3,5 miljarder kronor per år. Förutom de intäkter som kommer från förväntade skatteköjningar 2020 och ökningen av de generella statsbidragen till kommunerna måste åtgärder vidtas motsvarande ytterligare 33 miljarder år 2023.

Diagram 3 • Gapet ökar mellan kostnader och intäkter
Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Sammanfattningsvis kan sägas att om kommuner och regioner ska kunna fortsätta att utveckla och leverera en god välfärd även i framtiden, måste staten:

- Minska detaljstyrningen och de riktade statsbidragen.
- Respektera finansieringsprincipen och fullt ut finansiera reformer.
- Stödja kommunsektorn genom långsiktiga planeringsvillkor och finansiering.
- Ta ansvar för kompetensförsörjningen genom att erbjuda de utbildningar som behövs inom välfärden.
- Ansvara för att standarder och infrastruktur byggs ut för att möjliggöra digitalisering.

Kommuner och regioner behöver dessutom:

- Effektivisera verksamheten.
- Förändra arbetssättet med hjälp av till exempel digitalisering och förebyggande hälsoarbete.
- Öka sysselsättningsgraden för anställda och förlänga arbetslivet.

Samhällsekonomi

BNP-tillväxten i Sverige blir svag både 2019 och 2020. En markant inbromsning i global BNP- och handelstillväxt väntar, varför draghjälpen från exportmarknaden klingar av. Det svenska resursutnyttjandet faller därför nästa år och arbetsmarknaden försvagas, med vikande sysselsättning och stigande arbetslöshet. Ekonomin rör sig 2020 mot en mild lågkonjunktur. Sammantaget förutses några år av svag arbetsmarknadskonjunktur, liksom svag tillväxt för det kommunala skatteunderlaget.

Den offentliga sektorns finansiella sparande visar underskott från och med 2020. Utsikterna för att nå upp till överskotts målet ser svaga ut framöver. Ett positivt sparande syns för staten och ålderspensionssystemet sammantaget. Det beräknade offentliga underskottet ligger således i kommunsektorn. Trots detta står Sveriges offentliga finanser starka, med en låg offentlig skuldsättning. Dock ökar kommunsektorns andel av den offentliga bruttoskulden.

Avmattningen tar Sverige in i lågkonjunktur

Långsamt men stadigt mot sämre tider

I år har konjunkturen i Sverige klart och tydligt dämpats. Inbromsningen i BNP-tillväxten som inleddes för ett år sedan förutses fortsätta, även 2020. Den lågre produktionstillväxten sätter redan avtryck på arbetsmarknaden.

Att arbetslösheten har bottnat och nu är på väg upp framstår som ett faktum. Konjunkturavmattningen som förutses 2020 är tämligen långsam, i likhet med tidigare bedömningar. Prognosen pekar på att Sverige når en mild lågkonjunktur mot slutet av nästa år. Lågkonjunkturen antas präglade också 2021.

I hög grad är den svenska konjunkturen betingad av utvecklingen i omvärlden. SKL:s prognos vilar på ett tämligen pessimistiskt globalt scenario, där en konjunkturedgång i USA antas slå till innan utgången av nästa år. Bakom de svaga globala utsikterna, ligger antagandet att handelskonflikter och geopolitisk oro präglar också 2020. Det är i nuläget svårt att se vad som ska förhindra den globala avmattningen. Att ekonomisk politik ska kunna bryta den globala konjunkturedgången framstår inte som sannolikt.

En avmattning ungefär i linje med SKL:s prognoser

SKL:s prognoser har en längre tid, sedan december 2017, utgått från att högkonjunkturen skulle kulminera 2018 och följas av vikande sysselsättning någon gång under 2019 och 2020. Medan prognossiffrorna återkommande reviderats för dessa två år, har budskapet varit liknande en längre tid: konjunkturen kommer att försvagas och tillväxten i den kommunala skattebasen likaså. Medan prognosen för snart två år sedan om vikande sysselsättning efter 2018 var mycket osäker, är den nuvarande prognosen om sjunkande sysselsättning 2020 mycket mer trolig. Att antalet sysselsatta även nästa år ska fortsätta att växa snabbare än befolkningen i arbetsför ålder – så som varit fallet de sex närmast föregående åren – framstår allt mindre sannolikt, när konjunkturen nu uppenbarligen försvagas. Men hittills har vi varit relativt ensamma om denna bedömning; överraskande få prognoser har landat i samma slutsats (se faktarutan »Varför är alla så optimistiska« på sidan 16).

År 2021 antas mild lågkonjunktur råda

I stället för att anta konjunkturrell balans 2021 antas den milda lågkonjunktur som inleds 2020 kvarstå. Att vi »räknar med lågkonjunktur« 2021 innebär inte att vi har förlängt horisonten för våra konjunkturprognoser. Antagandet ska förstås som ett uttryck för att vi värderar risken för svagare konjunktur 2020 (än i prognosen) som större, jämfört med »risken« för starkare konjunktur. Det grundar sig även i värderingen att en omedelbar återgång till »normalkonjunktur« 2021 framstår som en mindre trolig konjunkturdynamik.

Ett scenario för samhällsekonomin 2019–2023

Utvecklingen 2019–2020 är en konjunkturprognos. De borte åren, 2022–2023, 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 19). Dessa år antar vi ett balanserat resursutnyttjande – sysselsättning och arbetslöshet bestäms då utifrån befolkningen och en arbetsmarknad i balans. Förloppet dessa år blir »konjunkturneutral«.

År 2021 utgör ett slags mellanår, som varken baseras på en regelrätt konjunkturprognos eller till fullo följer metodiken för kalkylåren. Den »milda lågkonjunkturen« från utgången av 2020 antas bestå hela 2021. Att arbetsmarknaden rör sig från »lågkonjunktur« 2021 till »normalkonjunktur« 2022 medför att antalet arbetade

timmar 2022 ökar snabbare än den underliggande sysselsättningspotentialen. I kalkylen sluts gapet mellan faktiska och potentiella arbetade timmar 2022, varefter framskrivningen av »samhällsekonomin i konjunkturrell balans« tar vid (diagram 4).

Framskrivningarna för kalkylperioden baseras i hög grad på historiska mönster för produktion och användning, priser och löner. KPIF-inflationen förutsätts under kalkylåren ligga nära målsatta 2 procent medan löneökningarna är avhängiga produktivitetstillväxten. Styr- och marknadsräntor antas stiga 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 »Negativt kommunalt sparande – överskott i staten« på sidan 21.

Global tillväxt växlar ner till den lägsta på tio år

Vi räknar med att global BNP-tillväxt växlar ner betydligt i år. Nästa år beräknas den mattas av ytterligare. För såväl USA som Tyskland, som för världsekonomin sammantaget, förutses för 2020 den lägsta BNP-tillväxten på tio

år. Därtill förväntas tillväxten mattas av mer i länder som är viktiga för den svenska utrikeshandeln. Bland annat beräknas låg tillväxt för Tyskland och Storbritannien, liksom för nordiska grannländer. De svenska exportutsikterna blir därför särdeles svaga, framförallt nästa år. Scenariot antar att perioden av låg global tillväxt också sätter avtryck 2021.

Osäkerhet består inför 2020, men mindre nedsida i prognosen

Det senaste årets makroprognoser har formligen översvämmats av ord som »oro, osäkerhet och risk«. Intrycket kanske blir att »världsläget aldrig varit mer osäkert«. Men osäkerhet finns ständigt i prognoserna. Framförallt är det två geopolitiska faktorer som riskerar att bli fortsatta sänken för global konjunktur 2020. Det ena är handelskonflikten mellan USA och Kina och det andra är Storbritanniens utträde ur EU. Vårt scenario utgår från att en »hård Brexit« undviks den 31 oktober, men att Europakonjunkturen fortsatt tyngs av osäkerhet kring handelsförutsättningarna. Handelskonflikten mellan Kina och USA bedöms fortgå bortom nästa års presidentval i USA.

Betydande osäkerhet präglar alltså makroutsikterna. Däremot ska »risken för en sämre utveckling« nu ändå ses som *lägre* än tidigare. Det följer av att inkommande negativ information faktiskt har beaktats; det vill säga att prognoserna reviderats ned. Risken »på nedsidan« 2020 bedöms därmed vara lägre. En snabbare avmattning kan dock inte uteslutas ³.

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

	2017	2018	2019	2020	2021
EU	2,6	2,0	1,3	1,1	1,4
USA	2,2	2,9	2,3	1,2	1,2
Kina	6,8	6,6	6,2	5,9	5,8
Världen	3,8	3,6	2,9	2,7	2,8
KIX-vägd*	2,9	2,5	1,7	1,3	1,5

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

Källa: IMF och Sveriges Kommuner och Landsting.

Den största inbromsningen av global tillväxt antas ske i år. Global BNP antas växa långsamt tre år i rad 2019–2021.

Till slut kommer konjunkturedgången även till USA

Prognosen utgår ifrån att BNP-tillväxten 2020 och 2021 blir svag i USA, att konjunkturen mattas och att arbetsmarknaden försvagas. Men prognosen innebär ändå att högkonjunkturen blir ovanligt lång och att avmattningen går långsammare än vid tidigare konjunkturedgångar i USA.

Medan ledande indikatorer nu pekar på inbromsande tillväxt är den amerikanska arbetsmarknaden påfallande stark ännu. Utifrån historiska konjunkturmoder i USA är dock en konjunkturedgång mycket trolig kommande år ⁴. Vi antar att en vändpunkt på arbetsmarknaden nås senast i slutet av nästa år.

Nedgången i andelen arbetslösa i USA har varit både osedvanligt lång och osedvanligt stor; den har pågått i tio år och motsvarar hela 6 procentenheter. Och andelen arbetslösa är idag på en lägre nivå än vid samtliga högkonjunkturer sedan 1970-talet. Också jämfört med historiska episoder av högkonjunktur är nuläget lågplatå för amerikansk arbetslöshet lång. Den konjunk-

3. Efter avslutandet av prognosberäkningarna har ledande indikatorer vittnat om en hastig dämpning av konjunkturläget för såväl industri- som för tjänstesektorn i Sverige, liksom det globala industriklimatet. WTO:s prognos från den 1 oktober visar en långt snabbare inbromsning för global handel 2019 än tidigare beräknat. Utfallen ligger inte nödvändigtvis utanför ramen för SKL:s prognos, men sammantaget höjer de risken något för en svagare utveckling i år och nästa år.

4. Vår USA-prognos baseras på scenarioranalys, där prognosen är en viktad medelväg av en rad plausibla förlopp. Banorna för BNP och arbetslöshet är avstämde mot ett Okun-samband skattat på historiska data.

turdynamik, som vi antar ska upprepas, innebär att högkonjunkturen driver ner arbetslösheten under jämviktsarbetslösheten samt att det där tar stopp vid en punkt när sysselsättningen, inte ens kortsiktigt, kan stiga ytterligare. Det finns visserligen ingen naturlag som pekar på att den vändning vi beräknar måste ske »per automatik«. Men att den amerikanska konjunkturen kommande år ska förbli lika stark som idag tycks dock mindre troligt, även om det ännu tycks vara en rätt vanlig prognos⁵.

Nulägets extremt låga långräntor antas stiga långsamt. Ännu i slutet av år 2020, vårt sista prognosår, beräknas svenska och utländska obligationsräntor fortfarande ligga under de nivåer som gällde i slutet av 2018, innan den stora räntenedgång som sedan följde. En förstärkning av den i år ytterligare försvagade svenska kronan antas också bli väldigt utdragen. Handelsviktat beräknas kronan ända till 2022 förbli svagare än vad den i genomsnitt varit under perioden 2000–2018.

Tabell 2 • Priser, räntor och växelkurser

Procentuell förändring om inte annat anges

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
KPIF	2,1	1,7	1,8	1,8	1,9	2,0
KPI	2,0	1,8	1,9	2,1	2,5	2,6
Prisbasbelopp, tkr	45,5	46,5	47,3	48,2	49,3	50,5
10-årsränta, %	0,7	0,0	0,1	0,6	1,1	1,6
5-årsränta, %	0,1	-0,4	-0,2	0,3	0,8	1,3
Statsskuldväxel 3 mån., %	-0,7	-0,4	-0,3	0,0	0,4	0,7
Reporänta, ultimo, %	-0,50	-0,25	0,00	0,25	0,50	1,00
EUR/SEK	10,3	10,6	10,4	10,0	9,8	9,6
USD/SEK	8,7	9,4	9,3	8,9	8,7	8,5
KIX-index*	117,6	122,1	119,9	115,6	113,0	111,0

*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.

Kan ekonomisk politik förhindra konjunkturavmattningen?

Utifrån prognosen om en konjunkturrell försvagning i både USA och Europa, förväntas den ekonomiska politiken åter göras mer expansiv, inte minst penningpolitiken. En del bedömare har lyft fram att konjunkturutsikterna nästa år därför kan *förbättras*. Vi är skeptiska till att stimulanserna kan förhindra avmattningen. Expansiva åtgärder ska visserligen inte ses som helt verkningslösa; de kan komma att bli betydelsefulla på vissa håll (exempelvis i Tyskland). Men i nuläget finns gränser för det ekonomiskpolitiska handlingsutrymmet på flera håll. På vissa håll är utrymmet för penningpolitiken begränsat, då marknadsräntor redan pressats ned av låga styrräntor och centralbankernas tillgångsköp. På andra håll syns restriktioner för finanspolitiken när länder brottas med strukturella budgetunderskott och hög offentlig skuldsättning (exempelvis har flera EU-länder oroande hög offentlig skuldkvot⁶). Historiskt har ekonomisk politik inte heller varit särdeles lyckosam när det gäller att mildra konjunkturedgångar⁷. En lärdom är att expansiv politik får större effekt vid en svag konjunktur; stimulanser vid ett redan högt resursutnyttjande tenderar att bli mindre verkningsfulla. Även om konjunkturen mattas framöver är det på flera håll långt till lågkonjunktur; exempelvis kommer resursutnyttjandet i både USA och Tyskland att vara högt en tid framöver, liksom i Sverige.

5. Många bedömare tycks räkna med ett sådant scenario, enligt prognossammanställningen i publikationen *Consensus forecast* (september-utgåvan) från Consensus Economics.

6. Se *Ekonomirapporten, maj 2019*.

7. Exempelvis har centralbanken i USA de senaste tre sänkingscyklerna i genomsnitt sänkt styrräntan med nästan 6 procentenheter. Trots det har andelen arbetslösa i genomsnitt stigit med 3,4 procentenheter i genomsnitt under dessa cykler (motsvarande en uppgång på 75 procent).

Låg svensk BNP-tillväxt 2019–2020

Draghjälp från exporten klingar av framöver

Svensk exportindustri tycks en tid ha klarat sig från den skarpa avmattning som syns exempelvis i Tyskland. En trolig förklaring är de senaste årens försvagning av den svenska kronan, som nu är rekordsvag. Utan ytterligare draghjälp från en ytterligare valutaförsvagning⁸ antas den vikande omvärldskonjunkturen snart dämpa exporten. Detta understöds av ledande indikatorer. Nedgången som beräknas är historiskt sett liten, men det efterföljs inte heller av någon snabb rekyl uppåt (under 2020). Såväl fallet som återhämtningen i exportprognosen utgör därmed en *mindre men mer utdragen* svacka, jämfört med historiska svängningar.

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

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BNP	2,3	1,2	1,3	1,8	1,7	1,6
Import	3,6	1,3	0,1	1,8	2,8	3,4
Hushållens konsumtion	1,6	1,0	1,9	1,9	2,0	1,9
Offentlig konsumtion	0,4	1,0	0,7	0,9	0,9	0,9
Staten	0,0	0,0	0,9	0,7	0,8	0,6
Kommuner och regioner	0,5	1,4	0,7	0,9	0,9	1,0
Fasta bruttoinvesteringar	4,6	-0,8	0,3	1,6	2,1	2,0
Lagerbidrag*	0,4	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
Export	3,1	3,4	0,9	2,4	2,8	3,3
Nettoexport*	0,0	1,0	0,4	0,4	0,1	0,1
Slutlig inhemsk efterfrågan	2,1	0,5	1,2	1,5	1,7	1,7
BNP, kalenderkorrigerad	2,4	1,2	1,1	1,7	1,7	1,8
BNP per capita (kal.korr. BNP)	1,3	0,2	0,3	0,9	0,9	1,1
Bytesbalans**	2,4	3,4	3,4	3,7	3,7	3,5

*Bidrag till BNP-tillväxten. **Andel av BNP i löpande priser, procent.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Vikande investeringar samt ett omslag i lagerinvesteringar är huvudorsaker till nedgången i BNP-tillväxt mellan 2018 och 2019. Utan det motverkande bidraget från nettoexporten skulle BNP-tillväxten i år närma sig noll.

Den inbromsning som skett i år för svensk BNP har också medfört svag import. Sedan ett år tillbaka har balansen i den svenska utrikeshandeln skiftat påtagligt, med en relativt större inbromsning för importen än för exporten. En anledning kan vara ett sjunkande importinnehåll i exporterade varor och tjänster, med den fördyring som följt av kronförsvagningen som tänkbar orsak. Prognosen förutsätter att den relativt sett svaga importutvecklingen består, innebärande ett positivt BNP-bidrag från nettoexporten även kommande år. Ett sådant förlopp är dock inte givet: en starkare återhämtning för importen relativt exporten är inte otänkbar, med risk för svagare nettoexport och lägre BNP.

Inhemsk efterfrågan håller uppe BNP-tillväxten 2020

Parallellt med oväntat stark export hittills i år har tillväxten i inhemsk slutlig efterfrågan varit ovanligt svag⁹ (det vill säga summan av konsumtion och fasta investeringar i privat och offentlig sektor). Nästa år, när vi förutser allt svagare utrikeshandel, antas inhemsk efterfrågan ge större bidrag till BNP-tillväxten än i år.

Utsikterna för investeringarna, vilka föll med en dryg procent under det första halvåret i år, är fortsatt svaga. Prognosen är en minskning för helåret 2019. För bostadsinvesteringar förutses en viss minskning också nästa år,

8. Prognosen innehåller ingen ytterligare försvagning av den svenska kronan utifrån valutakurserna den 25 september.

9. Däremot har BNP hittills i år utvecklats ungefär i linje med våra prognoser, se MakroNytt 2/2019.

även om merparten av nedgången nu bedöms vara avklarad. Även för näringslivets investeringar exklusive bostäder bli trenden svag 2020. En motverkande kraft blir den starka ökningen för offentliga investeringar. Samtidigt väntas en lageranpassning i kölvattnet på den bromsande produktionen. Negativa bidrag från lagerinvesteringarna beräknas dämpa BNP-tillväxten både i år och nästa år.

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

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Real disponibel inkomst	2,7	2,5	1,3	0,9	1,2	1,2
Hushållens konsumtionsvolym	1,6	1,0	1,9	1,9	2,0	1,9
Sparkvot*, % av disp. inkomst	7,4	8,8	8,3	7,4	6,7	6,1

*Sparkvoten exklusive sparande i tjänste- och premiepensioner.

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

Det senaste årets svaga trend för hushållens konsumtion bedöms vara tillfällig. Tillväxten i hushållssektorns arbetsinkomster växlar visserligen ner kommande år: reellt sett beräknas riktigt svaga ökning av hushållens disponibla inkomster. Konsumtionstillväxten hålls ändå uppe, försvagad optimism och stigande arbetslöshet till trots. Hushållen antas i första hand utjämna konsumtionen över tid, inte sitt sparande. Sparkvoten sjunker därmed kommande år. Ett lägre sparande antas därigenom överbrygga de svaga inkomstökningarna.

Också den offentliga sektorns konsumtion beräknas ge välbehövligt bidrag till inhemsk efterfrågan nästa år. Totalt sett beräknas dock offentlig konsumtion öka lite långsammare nästa år än i år. Denna prognos inrymmer en tydlig uppväxling av statlig konsumtion, medan en viss inbromsning för kommunal konsumtion förutses, inte minst utifrån det allt stramare budgetläget.

Varför är alla så optimistiska?

Frågan i rubriken har ställts på SKL upprepade gånger under det senaste året. Bakgrunden till frågeställningen, här lite tillspetsad, är att SKL:s prognoser för 2019 och 2020 har stått ut som pessimistiska, särskilt när det gäller arbetsmarknaden. Trots att flertalet bedömare gradvis skrivit ner sina estimat för BNP-tillväxten i år och nästa år räknar de flesta med en fortsatt stark sysselsättning också 2020 – till skillnad från SKL.

Utan att sysselsättningsgraden – det vill säga *andelen* sysselsatta i befolkningen (i arbetsföra åldrar) – explicit beskrivs av alla prognosmakare så går den att härleda så länge sysselsättningsprognosen redovisas. Detta utifrån antagandet att även andra prognosmakare, liksom SKL, utgår från SCB:s befolkningsprognos.

Den sammantagna utvecklingen* 2019 och 2020 visar endast i fyra av 28 granskade prognoser publicerade till och med 25 september** (exklusive SKL:s prognoser) sjunkande sysselsättningsgrad sammantaget 2019 och 2020***. I tre av dessa fyra prognoser antyds en sysselsättningsgrad som 2020 endast är marginellt lägre än 2018, till skillnad från SKL:s prognos där sysselsättningen försvagas mer markant.

På frågan »varför vi skiljer oss åt« blir svaret att vi *har tolkat och bedömt utgångsläget samt utsikterna annorlunda* (utan att i detalj veta hur andra prognosmakare har resonerat). SKL:s prognos är en »bästa bedömning« och ska inte ses som någon djärv gissning.

Den vändpunkt vi förutspått, där sysselsättningsgraden i år skulle börja falla, har nu inträffat. Mycket talar därför för att »konsensusprognosen« för 2020 kommer att revideras i riktning mot SKL:s bedömning. Men det kan också bli annorlunda. Man måste förhålla sig ödmjuk till prognoserna. De är en färskvara som revideras löpande.

*Eftersom prognoserna för 2019 också skiljer sig en hel del åt blir jämförelsen haltande om endast sysselsättningsförändringen mellan 2020 och 2019 beaktas. Därför analyserar vi här den ackumulerade utvecklingen under dessa två år, det vill säga mellan åren 2020 och 2018.

**Granskningen utgår ifrån den Prognosjämförelse som tillgängliggörs på Konjunkturinstitutets webbplats, www.konj.se.

***Samtliga fyra är publicerade efter juli månad.

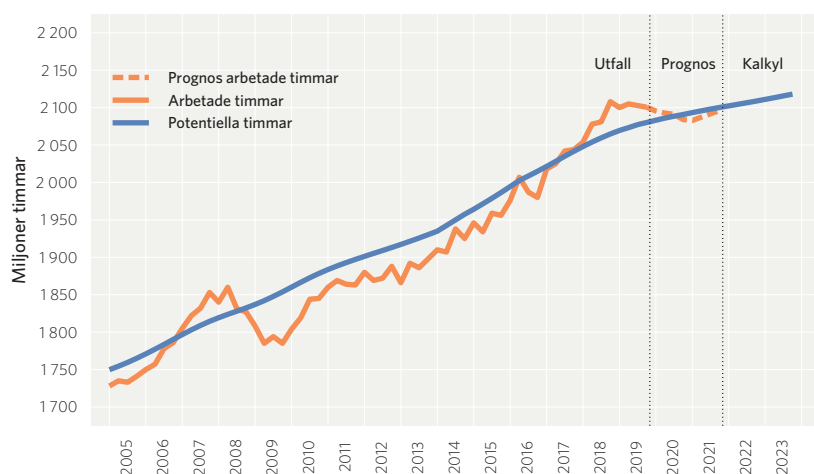
Arbetsmarknaden går mot lågkonjunktur 2020

Arbetsmarknadskonjunkturen i Sverige bedöms fortsätta att försvagas nästa år. Efter en obruten förstärkning sedan 2010 ser vi framför oss vikande sysselsättning och stigande arbetslöshet. Redan det första halvåret i år vittnar om en tydlig dämpning: både antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar visar då en mindre nedgång.

Vikande efterfrågan på arbetskraft ger en tydlig nedgång i sysselsättningsgraden i år, och denna utveckling antas fortsätta 2020. I år väntas framförallt lägre sysselsättning i näringslivet, inom industrin och varuproducerande branscher. Avmattningen beräknas successivt sprida sig till privat tjänstesektor 2020, där en sysselsättningsnedgång också väntas. Även den offentliga sysselsättningen bedöms falla något. De senaste tio årens stadiga ökning av antalet sysselsatta inom kommuner och regioner kommer därmed att brytas.

Tillgänglig statistik vittnar redan om svaghetstecken för offentlig sysselsättning: arbetade timmar såväl för kommuner som för statlig sektor har sedan slutet av 2018 minskat något, detsamma gäller för antalet sysselsatta. Att de senaste AKU-utfallen visar en skarp nedgång för kommunal sysselsättning (det vill säga kommuner och regioner sammantaget) förhåller vi oss något skeptiska till, av samma skäl som vi betvivlar redovisningen av total sysselsättning (se faktarutan »Risk för en snabbare avmattning på arbetsmarknaden?«). Anekdotisk information om betydande åtstramningar av den egna personalen hörs visserligen från några kommuner. Vår enkät till kommunerna ger visst stöd för detta. Prognosen inbegriper fallande kommunal sysselsättning, men enligt ett utdraget förlopp. En pågående trend som i år bidrar till sjunkande kommunal sysselsättning är neddragningen av extratjänster¹⁰.

Diagram 4 • Arbetsmarknadskonjunkturen
Miljoner timmar per kvartal



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Risk för en snabbare avmattning på arbetsmarknaden?

AKU-statistiken för juli och augusti väcker frågor. Sysselsättningsgraden dessa två månader ligger en hel procentenhet *under* föregående tolv månaders genomsnitt*. Andelen arbetslösa i augusti var också cirka en procentenhet *högre* än i augusti 2018. En så snabb försvagning är anmärkningsvärd** och rimmar inte väl med annan statistik. Prognosen baseras på antagandet att utfallen är missvisande*** samt att en rekyl väntas, med åter högre sysselsättningsgrad, i kommande månaders utfall. Den stigande trenden för andelen arbetslösa bedöms alltså vara mindre brant än vad aktuell AKU-statistik nu indikerar. Antagandet för prognosen medför dock en risk: skulle antagandet visa sig vara felaktigt – att sysselsättningsgraden i själva verket *är* så svag som utfallen säger – lär vår prognos behöva revideras, med en eventuellt större nedgång i sysselsättningen framöver som följd, liksom högre arbetslöshet.

*I den säsongsrensade statistiken.

**Den påminner om den snabba avmattningen efter finanskrisen 2008–2009.

***Bortfallsfrekvensen är stor i AKU, samtidigt som sommarmånaderna kan vara mer osäkra än andra månader.

Arbetsmarknadskonjunkturen svalnar i SKL:s prognos. I slutet av 2020 väntas arbetade timmar understiga potentiella timmar, innebärande lågkonjunktur. Denna milda lågkonjunktur antas i scenariot bestå 2021.

10. Antalet extratjänster har minskat med cirka 10 000 hittills i år.

Tabell 5 • Nyckeltal för arbetsmarknaden

Procentuell förändring om inte annat anges

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Befolkningen 15–74 år [a]	0,8	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4
Arbetskraften [b]	1,4	0,6	-0,1	0,2	0,7	1,0
Arbetskraftsdeltagande [b/a], %	73,1	73,1	72,7	72,5	72,7	73,1
Antal sysselsatta [c]	1,8	0,2	-0,6	0,2	0,9	1,0
Sysselsättningsgrad [c/a], %	68,5	68,2	67,5	67,4	67,7	68,1
Arbetslöshet [(b-c)/b], %	6,3	6,7	7,1	7,1	6,9	6,9
Arbetade timmar, kal.korr.	2,4	1,0	-0,5	-0,1	0,8	0,4
Lönesumma	4,9	3,9	2,5	3,1	4,1	3,7
Timlön, KL*	2,5	2,7	3,1	3,2	3,3	3,3
Timlön, NR**	2,2	2,9	3,1	3,2	3,3	3,3
Arbetsproduktivitet	0,1	0,1	1,7	1,7	0,9	1,4
Enhetsarbetskostnad	2,1	2,8	1,4	1,4	2,4	1,9

*KL = Konjunkturlönestatistiken. **NR = Nationalräkenskaperna.

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

Lönesummans tillväxt växlar ner i år och nästa år, framförallt som en följd av att ökningen av arbetsinsatsen, antalet arbetade timmar, förbyts till en nedgång.

I takt med en allt lägre sysselsättningsgrad kommer även arbetskraftsdeltagandet falla något. Den vikande konjunkturen antas dock sätta snabbare avtryck i sysselsättningen än i arbetskraften: arbetslösheten stiger därmed. En ökning av andelen arbetslösa beräknas ske, där arbetslöshetsstalet i prognosen når sin topp på 7,3 procent mot slutet av 2020. Samtidigt blir antalet arbetade timmar lägre än nivån för potentiella timmar (diagram 4).

På längre sikt rör sig andelen arbetslösa mot den uppskattade jämviktsarbetslösheten¹¹ (se faktarutan »Ett balanserat konjunkturläge på lång sikt«), och gapet sluts mellan faktiskt arbetade och potentiella timmar. Under kalkylåren antas merparten av den uppgång som syns i dessa kvoter under de senaste åtta åren bestå. Detta följer av bedömningen att förändringarna på den svenska arbetsmarknaden varit av strukturell natur: sysselsättningsgraden i genomsnitt för perioden 2019–2023 ligger på en nivå som är högre än samtliga år sedan millennieskiftet förutom 2018. Detsamma gäller för det genomsnittliga arbetskraftsdeltagandet (2019–2023).

Inflationsmålet inom räckhåll trots vikande konjunktur

Konsumentpriserna i Sverige beräknas stiga i en något långsammare takt än 2 procent kommande år. Den nyliga nedgången i KPIF-inflationen bedöms som tillfällig och mot slutet av 2019 beräknas inflationen åter ligga nära 2 procent¹². De senaste årens trend av relativt hög inhemsk inflation antas hålla i sig, åtminstone 2020. I genomsnitt över de senaste 24 månaderna har inflationen för inhemska varor och tjänster varit 2,6 procent.

Bidraget från importerade varor, inte minst energi, antas dock svänga om och bli negativt nästa år, till skillnad från i år¹³. Prognosen förutsätter därmed att KPIF-inflationen exklusive energi kommande år blir något högre än de senaste åren¹⁴.

Den vikande svenska konjunkturen väntas endast sätta måttligt avtryck i inflationen och dessutom med betydande fördröjning. Men risken för svagare inflation på längre sikt finns, om de senaste två kvartalens nedgång i inflationsförväntningarna (enligt Prosperas enkät) fortgår. Även utvecklingen i vår omvärld har stor betydelse. I nuläget tycks inflationsutsikterna i många

11. Som vi nu uppskattar till 6,9 procent.

12. En acceleration under årets sista kvartal ligger i korten, givet ovanligt svaga månadsutfall under avslutningen av 2018. Vid säsongmässigt mer »normala« prisförändringar under återstoden av 2019 stiger inflationen, genom så kallade »baseeffekter«, utan att detta förutsätter särdeles stora prishöjningar. Mot slutet av 2019 beräknas KPIF-inflation till 1,8–1,9 procent.

13. Trots skatthöjningen på bensin 2020.

14. Sedan 2017 har KPIF-inflationen exklusive energi legat på 1,6 procent.

Ett balanserat konjunkturläge på lång sikt

På längre sikt baseras SKL:s kalkyl för samhällsekonomi på en demografisk framskrivning av arbetsmarknaden. Under kalkylåren 2022–2023 antas varken hög- eller lågkonjunktur råda och den faktiska arbetslösheten sammanfaller med den uppskattade jämviktsarbetslösheten. Den beräknade sysselsättningspotentialen grundas i uppskattningar av bland annat arbeidskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och

medelarbetstid. Analysen bygger på SCB:s senaste befolkningsprognos och beaktar befolkningens sammansättning efter kön och ålder. En trend av stigande arbetsutbud hos personer i högre åldrar, antas höja de potentiella timmarna. Ökningen av andelen utrikesfödda antas samtidigt dämpa sysselsättningspotentialen samt höja jämviktsarbetslösheten.

stora ekonomier inte ha sjunkit särdeles mycket, trots stora nedrevideringar av konjunkturprognoserna. Vår prognos är att inflationen både i USA och Europa nästa år blir som i år eller något högre, i linje med konsensusprognosen¹⁵. Utan stora omslag i omvärldsinflationen, och utan stora förändringar av kronans värde beräknas alltså inte någon stor dämpning genom importinflationen.

Makroekonomiska läget påverkar avtalsrörelsen 2020

Under 2019 har ledande indikatorer entydigt visat en global avmattning. Inte minst har konjunkturedgången tydligt synts i Tyskland. Tysk BNP ökade endast svagt under första halvåret och sjönk till och med under kvartal två. En av de främsta orsakerna är den försvagade världshandeln, vilket hämmat industrin. Industriproduktion och export har minskat och stämmningsläget bland de tyska inköpscheferna var i slutet av september det lägsta sedan finanskrisen 2008–2009. Vilka effekter kan det här ge på den svenska avtalsrörelsen 2020? Genom att svensk industri är beroende av och delvis konkurrerar med tyska företag, kan utvecklingen i Tyskland få stor inverkan på exportsektorns behov av att kontrollera sina kostnader.

För perioden 1999–2018 har både svenska lönekostnadsökningar och löneökningar varit lite högre jämfört med Tyskland, men det har vägts upp av en något högre produktivitetstillväxt och under de senaste åren en svag valuta*. Dock har den svenska produktivitetstillväxten fallit under de senaste åren och »beroendet av en svag valuta« därmed tilltagit. Fördelarna med en svag valuta bedöms dock ha minskat sedan 1970- och 1980-talen: företagets produktion har idag ett högre importinnehåll och så kallade globala värdekedjor höjer produktionens komplexitet; förädlingen spän-

ner ofta över flera marknader (valutaområden).

Genom den samordning som finns på svenska arbetsmarknaden sedan 1997 sätter exportindustrin »märket« för löneökningstakten också för övriga delar av arbetsmarknaden. Utrymmet kan därmed bli lågt för hela arbetsmarknaden, under förutsättning att den svaga tyska industrikonjunkturen, via den svenska exportindustrin, avgör löneutrymmet för anställda i samtliga sektorer.

Samtidigt kan det finnas behov inom flera branscher av relativlöneförändringar, även för olika yrkeskategorier inom kommuner och regioner. Utrymmet för kommuner och regioner att göra eventuellt nödvändiga relativlöneförändringar mellan yrkeskategorier (utan att prioritera ned andra verksamhetsbehov) minskar när skatteintäkterna framöver ökar långsammare. För att klara utmaningarna behövs bland annat en effektivisering av arbetsorganisation, arbetssätt och arbetsinnehåll. En utmaning är också det tryck som finns på att öka lönerna bland många olika grupper och branscher på arbetsmarknaden. Detta efter en längre period i Sverige med såväl relativt låga löneökningar som, på flera håll, en ihållande brist på arbetskraft.

* Se Riksbankens lönepolitiska rapport, 2019.

15. Enligt publikationen *Consensus forecast* (september-utgåvan) från Consensus Economics.

Riksbanken höjer räntan mot slutet av nästa år

Mot bakgrund av att både Fed och ECB i år sjösatt stimulanser – räntesänkningar i USA och en rad åtgärder inom eurozonen – tror vi att Riksbankens nästa räntehöjning ligger längre bort i tiden än vad som ges av den senaste reporäntebanan, Riksbankens egen prognos på reporäntan. Riksbanken har aviserat en höjning omkring årsskiftet 2019/2020 men vi tror att det dröjer till slutet av 2020. Att KPIF-inflationen ligger kvar inom variationsbandet 1–3 procent och nära 2 procent kommande år erbjuder förvisso möjligheten för att ta fortsatta steg mot ett högre ränteläge. Men vikande inflationsförväntningar i Sverige – samt den återkommande jämförelsen med vad ECB och Fed gör – bedöms medföra att höjningarna kommande år blir få. Räntehöjningarna kan dock helt utebli, givet vikande konjunkturutsikter.

Svag tillväxt i skatteunderlaget 2020 och 2021

Efter några år av stigande sysselsättning och stark skatteunderlagstillväxt bromsade **skatteunderlaget** in markant förra året (tabell 6). Vår prognos visar att skatteunderlagets ökningstakt avtar ytterligare, både i år och nästa år. Kalkylen för efterföljande år visar dels att skatteunderlaget växer svagt även 2021, dels att ökningen 2022–2023 istället ligger nära den historiska trendtillväxten.

Skatteunderlagets inbromsning 2018 förklaras nästan helt av att grundavdraget höjdes för personer som fyllt 65 år. Både 2019 och 2020 fortsätter sådana höjningar att dämpa skatteunderlagstillväxten med cirka en halv procentenhet per år (vilket kommuner och regioner kompenseras för alla tre åren 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. Rensat för grundavdragshöjningen var den underliggande ökningstakten bara marginellt lägre 2018 än 2017. Men för i år och framförallt nästa år beräknas den sjunka avsevärt – som en följd av den pågående avmattningen på arbetsmarknaden och nästa års prognostiserade sysselningsnedgång.

Under 2021 beräknas en svag vändning uppåt för sysselsättningen¹⁶ samt något större löneökningar än året innan, men skatteunderlagets underliggande ökningstakt förblir låg. När ekonomin därefter växer i konjunkturrell balans följer skatteunderlagstillväxten framförallt demografien, även om också löneökningstakten har stor betydelse. Skatteunderlagets beräknade ökning 2022–2023 ligger nära den historiska trendtillväxten.

Inbromsningen i skatteunderlagets faktiska ökningstakt 2018 berodde på höjt grundavdrag för personer som fyllt 65 år. Den underliggande och reala ökningen 2018 var i princip densamma som 2017. 2019 faller både faktisk och underliggande ökningstal, men prisökningarna på den kommunala sektorns kostnader avtar mer, varför skatteunderlagstillväxten i reala termer ökar. Svagare arbetsmarknads-konjunktur medför därefter avtagande ökningstakt både faktiskt, underliggande och realt. Skatteunderlagsutvecklingen normaliseras i kalkylens sista två år, när konjunkturrell balans råder och en växande befolkning i arbetsföra åldrar höjer den potentiella sysselsättningen.

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

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Faktiskt skatteunderlag	4,5	3,7	3,2	2,5	3,2	3,9	3,7
Regelförändringar	0,0	-0,6	-0,6	-0,5	0,0	0,0	0,0
Underliggande	4,4	4,3	3,9	3,0	3,2	3,9	3,7
Prisutveckling	3,3	3,2	2,5	2,6	2,8	2,8	2,6
Realt skatteunderlag	1,1	1,1	1,4	0,4	0,3	1,1	1,0

Källa: Skatteverket samt Sveriges Kommuner och Landsting.

16. 2021 antas den lågkonjunktur som inleds i slutet av 2020 kvarstå, se faktarutan »Ett scenario för samhällsekonomien 2019–2023«.

Inte heller den underliggande utvecklingen visar hur mycket kommunal verksamhet som skatteunderlaget kan finansiera. Merparten av den inkomstökning som det trendmässigt stigande skatteunderlaget medför äts upp av årliga löne- och prisökningar. För att uppskatta vilken förändring av skattefinansierad verksamhetsvolym som inkomsterna medger behöver man alltså ta hänsyn till den sammanvägda prisökningen för de kommunala kostnaderna. Vi beskriver detta som **den reala skatteunderlagstillväxten**.

Medan skatteunderlagets underliggande tillväxt var relativt hög 2017 och 2018 hölls den reala ökningen tillbaka av snabbt stigande löner och pensionskostnader inom den kommunala sektorn. I år väntas pris- och löneökningstakten i kommuner och regioner falla något mer än den underliggande skatteunderlagstillväxten. Det betyder att den reala skatteunderlagstillväxten stärks. För nästa år prognostiserar vi i stort sett oförändrad pris- och löneökningstakt i kommuner och regioner. Därigenom slår den sysselsättningsminskning som konjunkturedgången medför igenom med full kraft på den reala skatteunderlagstillväxten.

Negativt kommunalt sparande - överskott i staten

Lägre tillväxt samt skattesänkningar försvagar sparandet i staten 2019 och 2020

Svensk ekonomi lämnar nu förra årets högkonjunktur, liksom överskott i det offentliga sparandet, bakom sig. Statens finansiella sparande, vilket är känsligt för svängningar i konjunkturen, försvagas med 0,7 procentenheter av BNP i år. Det lägre statliga överskottet är huvudförklaringen till att den offentliga sektorns sparande försvagas, från ett överskott på 0,8 procent av BNP 2018 till ett sparande nära noll 2019 (tabell 7).

De offentliga utgifterna i relation till BNP blir en tiondels procentenhet lägre i år, men inkomstkvoten (inkomsterna som andel av BNP) faller med nästan en hel procentenhet. När BNP-tillväxten viker så viker också tillväxten för viktiga skattebaser. Med lägre bostadsinvesteringar följer lägre momsintäkter. Även inkomsterna från företagsskatter och hushållens kapital skatter, som varit ovanligt höga de senaste åren, faller tillbaka. Sammantaget försvagas skattebaserna mer än BNP-tillväxten. Därutöver tillkommer skattesänkningar 2019, såsom en höjning av grundavdraget för personer över 65 år och ett ytterligare jobbskatteavdrag.

Sammantaget visar SKL:s prognos ett underskott i det offentliga sparandet på 0,5 procent av BNP nästa år. Kalkylen antar att de förslag som presenteras i *Budgetpropositionen för 2020* genomförs, samt att förslagens direkta effekter, så som de beräknats och presenterats i budgetpropositionen slår fullt ut på inkomster och utgifter. Förslagen försvagar sparandet med 0,5 procent av BNP, bland annat genom slopandet av värnskatt och en ytterligare höjning av grundavdraget för personer över 65 år. Inkomstkvoten faller därmed. Utgiftskvoten ökar samtidigt, främst på grund av att den offentliga konsumtionen ökar snabbare än BNP. Ser vi till den offentliga sektorns delar, krymper statens överskott medan ålderspensionssystemets sparande blir oförändrat. Kommunsektorns underskott ökar samtidigt något.

Beräkningsantaganden för kalkylåren

Analysen av de offentliga finanserna övergår 2021 från att vara en prognos till att vara en konsekvenskalkyl. Kalkylen är avhängig en rad antaganden. Den offentliga sektorns inkomster bestäms utifrån trendframskrivningar av skattebaserna samt oförändrade skatteregler; skattesatser hålls alltså konstanta, däribland kommunalskattesatsen. På utgiftssidan bibehålls ersättningsgraden i transfereringssystemen, så att sjukpenning, föräldrapenning med mera följer den genomsnittliga löneutvecklingen. De kommunala konsumtionsutgifterna följer istället de demografiska behoven: barnomsorg och skola följer antalet barn medan äldreomsorg följer antalet äldre och så vidare, med antagandet om konstanta kostnader per brukare. Vi antar vidare att kommunsektorn som helhet når ett resultat på 1 procent av skatter och statsbidrag. För att nå en sådan resultatnivå, räknas statsbidragen upp.

Negativt offentligt sparande bottnar i kommunala underskott

Även efter prognosåren 2019 och 2020 pekar kalkylen på bestående underskott i det offentliga sparandet perioden ut (se faktarutan »Beräkningsantaganden för kalkylåren«). Den demografiskt betingade konsumtionen utvecklas i ungefär samma takt som BNP under perioden. De offentliga investeringarna beräknas ligga kvar på en fortsatt hög nivå. Ränteutgifterna ökar däremot snabbare än BNP, delvis till följd av en stigande skuld men också beroende på ett högre ränteläge. I motsatt riktning går den långsammare öknings-takten för hushållstransfereringarna (tabell 7).

Det beräknade underskottet i den offentliga sektorns sparande bottnar i ett ihållande negativt sparande i kommunsektorn. Sparandet för staten och ålderspensionssystemet sammantaget ligger samtidigt nära noll. Den årliga ökning av statsbidragen till kommunsektorn, som antas i kalkylen, påverkar inte det finansiella sparandet för offentlig sektor som helhet. Däremot försvagas statens sparande och kommunsektorns sparande stärks.

Tabell 7 • Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Inkomster	49,5	48,6	48,3	48,0	48,0	48,1
varav skatter o avgifter	43,6	42,8	42,5	42,2	42,1	42,1
Utgifter	48,7	48,6	48,9	48,7	48,6	48,6
Konsumtion	26,0	26,1	26,3	26,3	26,2	26,2
Investeringar	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,8
Transfereringar	17,1	17,0	17,0	16,9	16,7	16,6
varav hushållstransfereringar	13,6	13,4	13,4	13,3	13,1	13,0
Ränteutgifter	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9
Finansiellt sparande	0,8	0,0	-0,5	-0,7	-0,6	-0,5
Staten	1,4	0,6	0,2	0,0	-0,1	0,0
Ålderspensionssystemet	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Kommunsektorn	-0,7	-0,8	-0,9	-0,8	-0,7	-0,7
Maastrichtskuld	38,5	34,7	35,0	35,0	35,0	35,1
Nettotillgångar	24,4	27,0	25,8	25,0	24,4	23,9

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

Underskotten i kommunsektorn består beräkningsperioden ut. I takt med att statens finansiella sparande försvagas 2019 och 2020 uppstår ett underskott i den offentliga sektorns sparande.

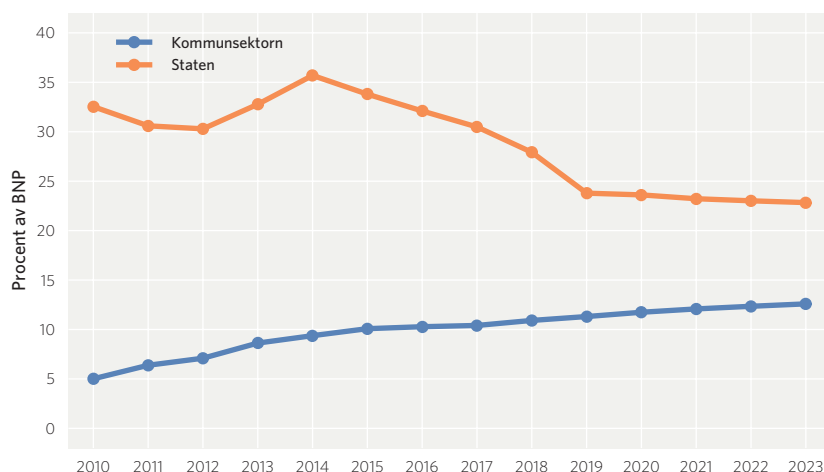
Den offentliga sektorns bruttoskuld i linje med skuldankaret

I år beräknas bruttoskulden falla med närmare 4 procentenheter i relation till BNP. Det beror i hög grad på engångseffekter, såsom minskade Riksbanks-lån, vilket minskar statsskulden. Framöver stabiliseras bruttoskulden i vår kalkyl runt 35 procent av BNP (tabell 7), trots sparunderskotten¹⁷. Kommunsektorns andel av skulden ökar dock (diagram 5). En orsak är fortsatt höga nivåer för kommunala investeringar, vilket leder till ökad upplåning.

17. Vilket bland annat följer av att BNP i löpande priser stiger varje år.

Diagram 5 • Statens och kommunsektorns del i den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskuld)

Procent av BNP



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

Det skuldankare som införts i år, i och med ett nytt finanspolitiskt ramverk, anger att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (den så kallade Maastrichtskulden) ska vara 35 procent av BNP med ett intervall på ± 5 procentenheter. Den beräknade bruttoskulden stabiliseras på nivån för skuldankaret, men kommunsektorns skuld fortsätter att öka (som andel av BNP).

Offentligt sparande under nivån för överskottsmålet

Överskottsmålet anger, från och med i år, att den offentliga sektorn ska ha ett överskott på en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. I det nya finanspolitiska ramverket utgör det strukturella sparandet den indikator som ska användas, för innevarande och nästa budgetår, i utvärderingen om överskottsmålet uppfylls. Det strukturella sparandet beskriver det sparande som skulle gälla om konjunkturen befann sig i jämvikt¹⁸. I en högkonjunktur, som vi befinner oss i slutskedet av nu, är skatteinkomsterna högre än normalt samtidigt som utgifterna, framförallt för arbetsmarknadsersättningar, är lägre.

Utän någon egen uppskattning av det strukturella sparandet kan SKL ändå konstatera att det faktiska sparandet 2019 borde ligga högre, för att vara i linje med överskottsmålet. Trots den pågående konjunkturavmattningen ligger resursutnyttjandet för helåret 2019 högt, »högre än normalt« är vår slutsats¹⁹. Med ett så starkt konjunkturläge borde det faktiska sparandet ligga *högre* än nivån för överskottsmålet, inte som nu, *under*. På sikt visar vår kalkyl att sparandet kvarstår på en svagare nivå än överskottsmålets. Visserligen antas konjunkturen fortsätta försvagas i vår prognos, vilket kan medge en försvagning av det offentliga sparandet. Åren 2022–2023 utgår kalkylen från ett normalt resursutnyttjande, varför det strukturella sparandet i princip bör sammanfalla med det beräknade finansiella sparandet. Analysen visar att det offentligfinansiella sparandet dessa år är omkring 0,8 procentenheter för svagt för att överskottsmålet ska nås över tiden.

¹⁸. För att uppskatta det strukturella sparandet utgår man från det faktiska sparandet och rensar för konjunktorens effekter på sparandet, liksom för engångseffekter.

¹⁹. Såväl BNP som arbetade timmar 2019 överstiger potentiell BNP respektive potentiella timmar. Både BNP- och timgapet beräknas således vara positiva 2019.

Jämförelse med regeringens beräkningar

SKL:s kalkyl för de offentliga finanserna skiljer sig markant från regeringens. I budgetpropositionen visas ett betydande överskott år 2022 (1,2 procent av BNP). Huvudförklaringen till differensen mot vår kalkyl är skillnader i beräkningsprinciper. Regeringen räknar bara med att fattade och aviserade beslut för kommande år gäller (vilka sällan sträcker sig mer än 1–2 år bort). Det medför 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 samt att kommunsektorns konsumtion ökar i takt med de demografiska behoven (från och med 2021). Vi antar vidare att staten skjuter till statsbidrag så att kommunsektorns resultat når 1 procent som andel av

skatter och bidrag. Regeringens antaganden innebär istället att statsbidragen hålls nominellt oförändrade i frånvaro av beslutade eller aviserade förändringar.* Bland annat därför hålls den kommunala konsumtionsvolymen tillbaka – för att regeringens kalkyl ska vara förenlig med att kommunsektorn som helhet uppfyller balanskravet. I regeringens kalkyl utvecklas kommunal konsumtion därför betydligt svagare än i SKL:s framskrivning, och svagare än vad som ges av de demografiska behoven.**

*År 2022 är nivån på statsbidragen i årets budgetproposition till och med lägre än 2020.

**För 2021 och 2022 räknar regeringen till och med med minskande konsumtionsvolym i kommunsektorn, vilket indikerar en sjunkande välfärdsproduktion och en krympande personalstyrka.

Demografi och sysselsättning

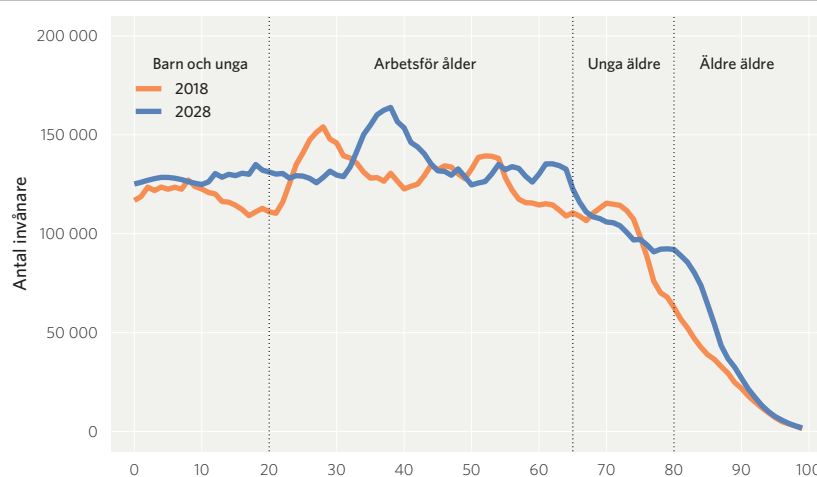
Antalet gamla och unga i den svenska befolkningen ökar snabbare framöver än antalet invånare i yrkesför ålder. Det innebär en utmaning då behovet av att bygga ut välfärdsverksamheterna kommer att vara större än möjligheterna att bemanna och finansiera dem. Skillnaderna är stora i landet; på många håll minskar till och med antalet invånare i yrkesför ålder. Samtidigt tyder nu mycket på att den kraftiga sysselsättningsökning vi sett i kommunsektorn de senaste fem åren bromsar in. Bristituationen har förbättrats något men är fortfarande på en mycket hög nivå.

Allt tuffare ålderssammansättning

Precis som totalbefolkningen förändras också befolkningens ålderssammansättning. Diagram 6 visar hur antalet invånare i Sverige är fördelat i olika åldrar 2018 samt tio år senare enligt SCB:s prognos. Befolkningsstrukturen ändras när invånarna åldras, som följd av in- och utflyttningar från/till andra länder samt av födselar och dödsfall.

Diagram 6 • Antal invånare i olika åldrar, 2018 och 2028

Antal invånare



Antalet »äldre äldre« samt barn och unga ökar kraftigt de kommande tio åren, vilket medför ett ökande kostnadstryck för kommunsektorn.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Antalet i den äldsta åldersgruppen förväntas öka kraftigt under den närmaste tioårsperioden, med stora konsekvenser för äldreomsorgen och sjukvården. Även antalet barn och unga ökar kraftigt, vilket innebär ökande behov inom förskola, grundskola och gymnasieskola. Antalet invånare i arbetsför ålder²⁰ ökar däremot långsamt.

Som framgår av tabell 8 handlar det om en dramatiskt procentuell ökning av antalet invånare i den äldsta åldersgruppen. I antal räknat är ökningen av barn och unga också dramatisk. Det betyder att vi ser framför oss ett betydande behov av utbyggd kommunal välfärdsverksamhet. Detta ska göras samtidigt som antalet i arbetsför ålder ökar mycket långsamt, vilket innebär såväl en finansiell som kompetensmässig restriktion.

Tabell 8 • Förändring av antal invånare 2018–2028 i olika åldersgrupper

Antal invånare och procent

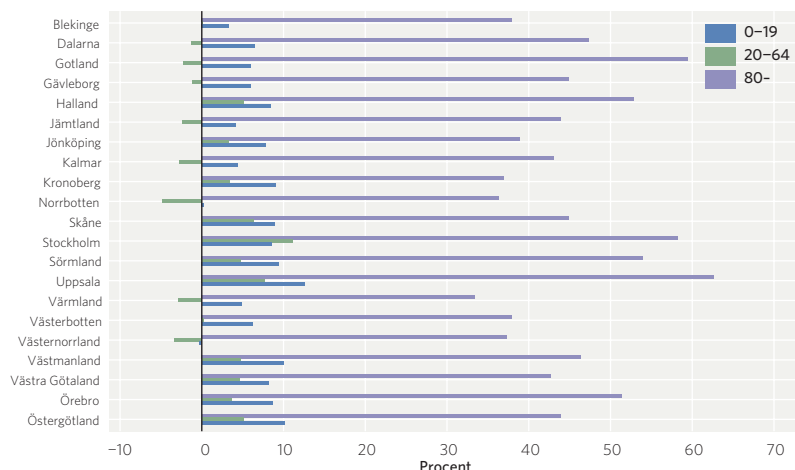
	0-19 år	20-64 år	65-79 år	80- år	Totalt
Antal	188 000	297 000	32 000	244 000	760 000
Procent	8	5	2	47	7

Källa: Statistiska centralbyrån.

I flera län minskar antalet invånare i arbetsför ålder samtidigt som efterfrågan på kommunala och regionala tjänster kommer öka kraftigt (diagram 7). Då dessa län redan i utgångsläget har en besvärlig åldersstruktur kommer de strukturella skillnaderna öka ytterligare i landet. Utjämningsystemet syftar till att hantera finansiella konsekvenser av dessa skillnader, men när det gäller kompetensförsörjningen ser det dystert ut på många håll. På kommunnivå är skillnaderna ännu större.

20. Definitionen av arbetsför ålder innebär en förenkling då graden av arbetsförhet varierar med åldern och dessutom förväntas förändras under perioden.

Diagram 7 • Förändring av antal invånare 2018–2028 i olika åldersgrupper, efter län
Procentuell förändring av antal invånare



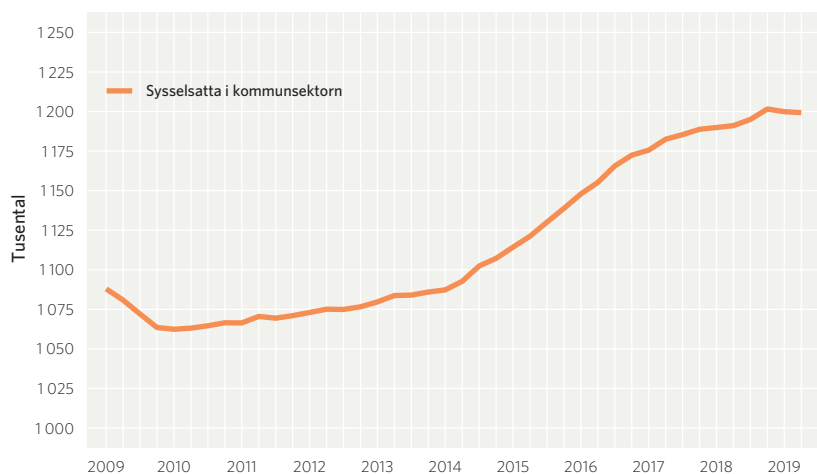
I åtta län minskar antalet invånare 20-64 år under de kommande tio åren.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Sysselsättningen i kommunsektorn bromsar in

Antalet anställda i kommunsektorn ökade kraftigt åren 2014–2018, parallellt med en stadig sysselsättningsuppgång för övriga delar av arbetsmarknaden. Antalet månadsavlönade i kommunsektorn ökade med cirka 100 000²¹. Den största ökningen skedde under 2016, till stor del beroende på den omfattande flyktinginvandringen. Under 2019 verkar uppgången ha avstannat. Antalet sysselsatta enligt SCB:s NR-statistik har minskat något i kommunsektorn sedan slutet av 2018.

Diagram 8 • Antal sysselsatta i kommunsektorn, kalenderkorrigerat och säsongrensat
Tusental, kvartalsvisa uppgifter



Källa: Statistiska centralbyrån.

Antalet anställda i kommunsektorn ökade kraftigt 2013–2018, med cirka 100 000. Under 2019 indikerar statistiken att denna utveckling brutits. Enligt AKU har det skett en kraftigare minskning av antalet anställda under 2019, inte minst månaderna juli-augusti. Vi räknar inte med en så stor nedgång då annan statistik motsäger dessa uppgifter.

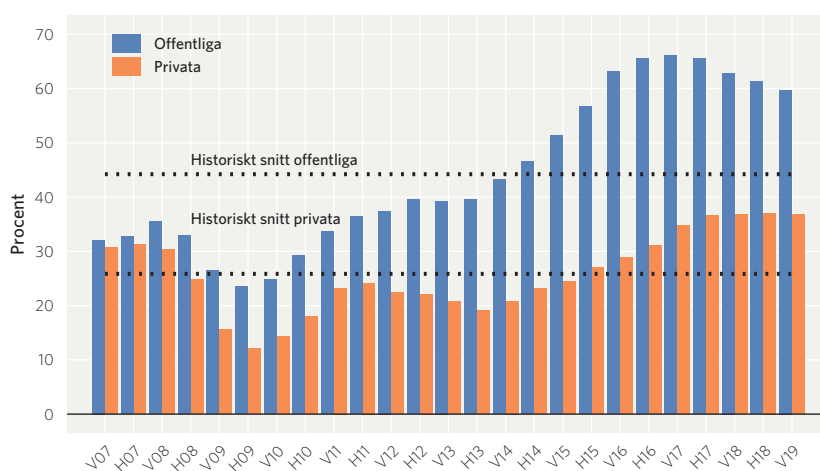
21. Siffran avser endast kommunalt anställda. Även antalet anställda hos privata utförare och bemanningsföretag verksamma i kommunsektorn har ökat under denna period.

En del av nedgången beror på att antalet personer i extratjänster och andra program minskats på grund av förändringar i arbetsmarknadspolitiken samtidigt som man nu är mer återhållsamma med rekryteringar då ekonomin blivit alltmer ansträngd.²²

SCB:s kortperiodiska statistik visar att sysselsättningstillväxten har dämpats första halvåret 2019²³ inom samtliga sektorer i ekonomin förutom regionerna, där tillväxten snarast ökat. Denna bild är i linje med kostnadsstatistik som samlas in månadsvis för regionerna. Kommunerna har tvärtom den lägsta sysselsättningstillväxten första halvåret 2019.

Rekryteringsläget är fortfarande mycket ansträngt bland offentliga arbetsgivare. Efterfrågan på vissa välfärdsyrken såsom sjuksköterskor och lärare är fortfarande större än utbudet av sådan personal. Samtidigt har rekryteringsläget förbättrats något: det var svårast våren 2017. En anledning kan vara minskad efterfrågan på personal mot bakgrund av det ekonomiska läget. En annan förklaring är att arbetsgivarna har förändrat arbetsorganisation eller arbetssätt, och rekryterat yrkesgrupper som kan avlasta bristyrken, exempelvis elevkoordinators, lärarassistenter, barnskötare och vårdbiträden. Detta trots att vård, skola och omsorg har betydligt fler regleringar, såsom legitimation- och behörighetskrav, än arbetsmarknaden i övrigt.

Diagram 9 • Andel arbetsgivare som rapporterat brist på utbildad arbetskraft, halvårsvis
Procent



Bristssituationen är fortfarande mycket besvärlig för offentliga arbetsgivare, även om läget förbättrats något sedan 2017.

Källa: Statistiska centralbyrån och Arbetsförmedlingen.

22. Antalet extratjänster har minskat med cirka 10 000 hittills i år. Enligt AKU har det skett en kraftigare minskning av antalet anställda under 2019, inte minst månaderna juli-augusti. Vi räknar inte med en så stor nedgång då annan statistik motsäger dessa uppgifter. Se även text och faktabara i avsnittet om arbetsmarknad i kapitlet »Samhällsekonomi«.

23. Antalet anställda de två första kvartalen 2019 jämfört med de två första kvartalen 2018.

Kommunernas ekonomi

Goda ekonomiska tider vänds nu till allt tuffare och mer osäkra år. Skatteunderlagets ökningstakt dämpas och trycket på verksamheten är högt som en följd av demografin. Kommunerna jobbar hårt med effektiviseringar, till exempel genom betydande generella effektiviseringskrav eller mer riktade åtgärder inom olika verksamheter.

Det krävs åtgärder motsvarande 28 miljarder kronor år 2023, för att klara ett resultat på 1 procent av skatter och generella statsbidrag.

Budgetavvikelser 2019 och effektiviseringar 2020

För åren 2019 och 2020 viker den underliggande skatteunderlagsutvecklingen betydligt. Det sker efter flera år av god skatteunderlagstillväxt och innebär därför en rejäl omställning för verksamheterna. Samtidigt når investeringarna rekordnivåer, vilket indirekt pressar upp kostnaderna.

Det finns i nuläget inga indikationer på mer omfattande förändringar av skattesatserna 2020. Det kan uppskattas röra sig om ett tjugotal kommuner som höjer och några som sänker skatten. SKL:s bedömning är att medelskattesatsen höjs med 5 öre.

I budgetarbetet för 2020 arbetar många kommuner med olika typer av effektiviseringsåtgärder. Det kan handla om generella besparingskrav såväl som riktade åtgärder. En vanlig åtgärd är effektiviseringar i verksamheten genom neddragning av budgetramen. Både inom skolan och äldreomsorgen görs många riktade åtgärder, till exempel översyn av bemanning och scheman. Se vidare kapitlet »Går vi mot en mer effektiv välfärdssektor?«.

Enkät till kommunerna

I kapitlet refererar vi till en enkät ställd till kommunernas ekonomichefer. Den är besvarad av 216 kommuner med 80 procent av befolkningen.

Nästan 70 procent av kommunerna anger att de kommer att ha underskott inom IFO* - området som är över 1 procent av budgeten. Även inom andra socialtjänstområden uppger många kommuner att det är svårt att hålla budgeten.

Boxplotdiagram (diagram 11)

Boxplotdiagram används för att åskådliggöra spridningen. Boxen visar värdena för den mittersta hälften av kommunerna i respektive grupp. Strecket i boxen anger medianvärdet, den mittersta kommunen. Strecken som strålar ut från boxarna visar inom vilket spann som övriga kommuner finns. Ett streck kan som längst vara 1,5 box. De kommuner som ligger utanför strecket, extremvärden, har tagits bort.

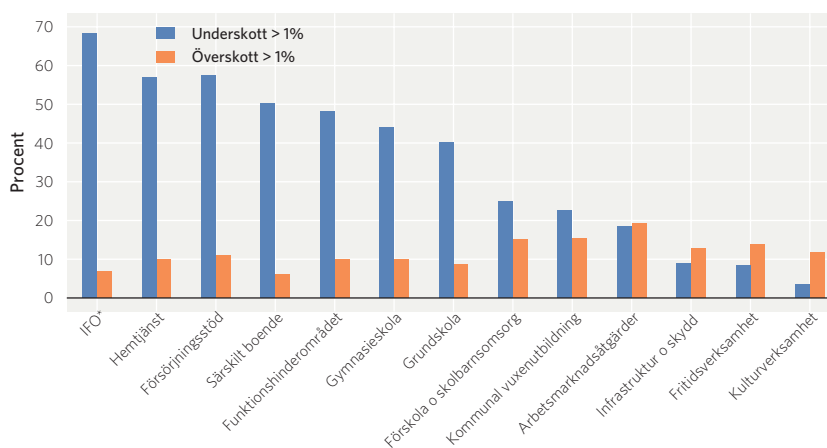
Med enkätsvaren, kompletterat med uppgifterna från april för de som inte svarat, får vi en bild över den ekonomiska situationen 2019. »Verksamhetens resultat« är högst i pendlingskommunerna och lägst i landsbygdskommunerna och lågpendlingskommunerna. Men som framgår av diagram 11 är spridningen stor i alla kommungrupper. Verksamhetens resultat uppgår i prognosen till drygt 6 miljarder kronor.

Flest budgetavvikelser inom socialtjänsten

Av enkätsvaren framgår en tydlig bild om att det är inom socialtjänsten som flest kommuner har budgetavvikelser. Inom individ- och familjeomsorg exklusive ekonomiskt bistånd uppger 69 procent av kommunerna att de kommer att ha ett underskott på minst 1 procent av budgeten. Motsvarande siffra för ekonomiskt bistånd är 58 procent. Även för hemtjänst, särskilt boende och funktionshinderområdet uppger cirka 50 procent negativa avvikelser. För gymnasie- och grundskolan rör det sig om drygt 40 procent av kommunerna. Fritid och kultur är ett par av de verksamheter där fler anger budgetöverskott än underskott, drygt 10 procent uppger överskott.

Diagram 10 • Budgetavvikelser 2019

Andel svar



*Individ- och familjeomsorg, exklusive försörjningsstöd.

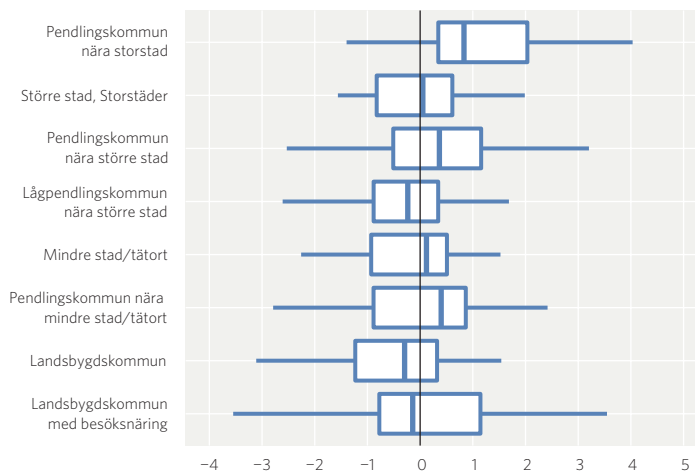
Anm.: Staplarna är sorterade så att det största glappet mellan underskott och överskott kommer först.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

I delårsrapporterna baserade på uppgifter till och med april uppgav 40 procent av kommunerna (110/275) att de räknade med ett negativt resultat för helåret 2019 (enligt SCB). I vår enkät, som i de flesta fall baseras på uppgifter till och med augusti har antalet sjunkit till 32 procent, det vill säga strax

Diagram 11 • Verksamhetens resultat per kommungrupp, prognos 2019

Tusental kronor per invånare



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

under 100 kommuner. Det ser alltså bättre ut nu än i våras, men osäkerheten är stor eftersom många kommuner saknas. Sammantaget räknar vi med ett resultat på nästan 12 miljarder kronor 2019, eller 2 procent av skatter och generella bidrag.

Resultatutjämningsreserver - möjlig användning 2020?

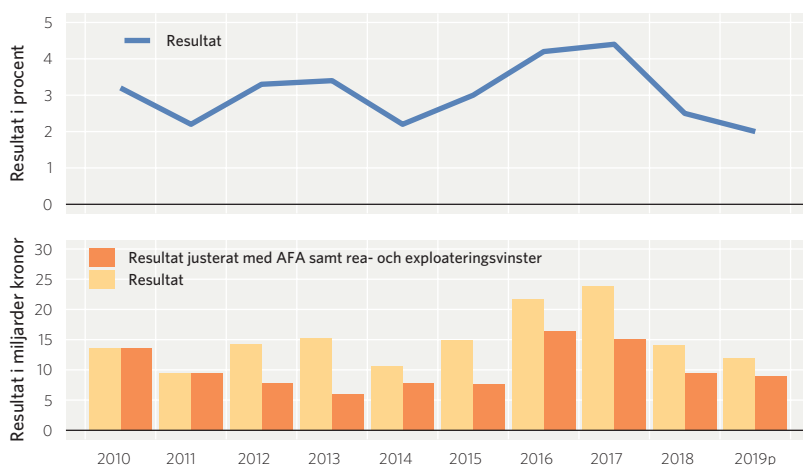
Enligt kommunallagen får medel från en resultatutjämningsreserv (RUR) användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. När detta får göras ska framgå av de egna riktlinjerna för god ekonomisk hushållning. Ett vanligt sätt att avgöra om RUR får användas är att jämföra utvecklingen av det årliga underliggande skatteunderlaget för riket med den genomsnittliga utvecklingen de senaste tio åren. Med en sådan tillämpning får reserven användas om det årliga värdet väntas understiga det tioåriga genomsnittet. Med vår nuvarande prognos skulle det vara möjligt att använda RUR för att täcka ett negativt balanskravsresultat åren 2020–2023, men inte 2019.

I bokslutet för 2018 uppgick balanskravsresultatet till 9,1 miljarder kronor. 66 kommuner hade ett negativt balanskravsresultat på sammanlagt 2,1 miljarder. Resultatutjämningsreserverna uppgick till 15,7 miljarder fördelade på 154 kommuner. Hur många av dessa som kommer att använda RUR i budget eller bokslut 2020 har vi inga indikationer på i nuläget.

Bra men vikande resultat 2018

Kommunerna redovisade ett resultat på 14 miljarder kronor 2018. Resultatet motsvarar 2,5 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag²⁴. I dessa siffror ingår ovanligt stora rea- och exploateringsvinster på 8,6 miljarder, netto. Justerat för dessa poster uppgår resultatet till 1,0 procent av skatter och generella statsbidrag, vilket är för lågt för sektorn som helhet för att uppnå god ekonomisk hushållning. De ekonomiska förutsättningarna varierar mellan olika kommuner och det är upp till varje kommun att bestämma sina mål för god ekonomisk hushållning.

Diagram 12 • Kommunernas resultat efter finansiella poster
Miljarder kronor respektive procent av skatter och bidrag



Anm.: I de orangea staplarna har rea- och exploateringsvinsterna under åren 2012–2019 reducerats från de faktiska vinsterna till 4 miljarder kronor per år, vilket är nära genomsnittet för åren 2009–2012. För exempelvis 2015 justeras resultatet med –3,6 miljarder för återbetalning från AFA Försäkring och –3,8 miljarder för vinster överstigande 4 miljarder. För prognosåret 2019 justeras rea- och exploateringsvinster med –3 miljarder.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

24. Det resultat som avses är resultatet före extraordinära poster och inte balanskravsresultatet. Balanskravsresultatet, som är årets resultat justerat för vissa poster som inte härrör från den egentliga verksamheten, uppgick 2018 till 9,1 miljarder kronor.

Verksamhetens resultat

Från och med 2019 ska vissa finansiella instrument bokföras till verkligt värde i enlighet med den nya redovisningslagen. Detta innebär att resultatet efter finansiella poster kommer att fluktuera mycket mer än tidigare för de kommuner som har finansiella instrument, och även bli mer svårbedömda på riksnivå. De orealiserade vinsterna ska dock inte räknas med i balanskravsresultatet, vilket exempelvis betyder att en kommun inte behöver återställa ett negativt resultat som beror på orealiserade förluster.

Resultaträkningen innehåller därför en ny resultatrad »Verksamhetens resultat« där skatteintäkter och statsbidrag ingår men inte finansiella intäkter och kostnader. Genom att analysera och sätta finansiella mål för »Verksamhetens resultat« har kommuner nu ett verktyg som ger förutsättningar att koppla ihop den löpande verksamheten och det ekonomiska resultatet på en övergripande nivå.

Under de senaste tio åren har det sammantagna resultatet motsvarat 3 procent av skatter och generella statsbidrag och 31 kommuner har i genomsnitt haft underskott. År 2018 klarade 108 kommuner 2 procent av skatter och generella statsbidrag, en minskning med 91 jämfört med 2017.

Det var 69 kommuner som hade negativt resultat 2018 och 108 kommuner hade ett resultat på minst 2 procent av skatter och bidrag.

Kostnaderna ökade med 3,5 procent 2018, vilket är en bit under den genomsnittliga ökningen 2012–2017 (tabell 9). De flesta verksamheter ökar mer än snittet men totalen dras ner av den stora minskningen inom flyktingmottagandet och en låg ökningstakt inom gymnasieskolan. **Infrastruktur och skydd** har ökat mest i kronor inom fysisk och teknisk planering samt vägar och den största relativa ökningen är inom miljö, hälsa och hållbar utveckling samt civilförsvar. Vad gäller ökningen inom den kommunala vuxenutbildningen beror den främst på att antalet elever ökat både på den grundläggande och gymnasiala nivån. Under 2018 deltog cirka 389 000 elever i Komvux inklusive SFI. Kostnadsminskningen för flyktingmottagandet ligger på 38 procent som redovisas som en del inom området särskilt riktade insatser.

Tabell 9 • Totala kostnader för egentlig verksamhet 2018 samt andel och utveckling i löpande priser

Miljarder kronor samt andel och utveckling i procent

	2018	Andel, %	2018, %	2012-2017 per år, %
Politisk verksamhet	7,2	1,1	3,1	3,1
Infrastruktur o skydd	47,7	7,2	7,0	3,1
Kultur- o fritidsverksamhet	31,7	4,8	4,3	3,3
Förskoleverksamhet, pedagogisk omsorg	79,1	12,0	4,9	4,6
Grundskola, förskoleklass, fritidshem, grundsärskola	155,2	23,5	5,3	6,0
Gymnasieskola, gymnasiesärskola	47,4	7,2	3,7	1,8
Vuxen- o övrig utbildning	11,0	1,7	7,6	5,8
Äldreomsorg	126,3	19,1	3,8	3,6
Funktionshinderade	76,1	11,5	4,0	4,0
Individ- o familjeomsorg	48,6	7,4	6,4	4,1
Särskilt riktade insatser	25,4	3,9	-21,1	22,2
Övrigt	4,2	0,6	4,5	-3,6
Totala kostnader	659,8	100	3,5	4,7

Mätt i fasta priser ökade kostnaderna med cirka 0,3 procent 2018. Sett över perioden 2012–2017 har kostnaderna i fasta priser ökat med 1,8 procent per år.

Anm.: Affärsverksamhet på 25,2 miljarder kronor tillkommer som till största delen finansieras med avgifter. Posten »Övrigt« består av hälso- och sjukvård, primärvård och färdtjänst.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Kommunkoncernerna

Årets resultat för kommunkoncernerna uppgick till 26 miljarder kronor år 2018, ett lägre resultat än både 2016 och 2017 då resultatet uppgick till cirka 37 miljarder bägge åren.

Kommunkoncernernas sammantagna investeringsvolym har ökat under en längre tid. Investeringarna i kommunkoncernerna uppgick till 77 miljarder kronor år 2010 och till 149 miljarder år 2018, det vill säga en fördubbling. År 2018 ökade investeringarna med 12 procent, vilket är en något lägre ökning än året innan (16 procent).

Låneskulden uppgick till 590 miljarder kronor 2018, en ökning med nästan 8 procent (enligt Kommuninvest).

Aktuella frågor under debatt

I det här avsnittet tar vi upp frågor som debatterats under den senaste tiden.

Effekter av kostnadsutjämningen

Regeringen har lagt fram en proposition om ändrad kostnadsutjämning, vilken ska behandlas av riksdagen den 20 november. Regeringen har gjort två betydande ändringar jämfört med utredningens förslag. Införandebidraget utökas genom att gränsen för att få bidrag sänks från 300 till 250 kronor per invånare, samt att kostnaden för att finansiera införandebidraget inkluderas i beräkningen av införandebidraget. Sammantaget utbetalas införandebidragen med 2,7 miljarder kronor för 98 kommuner och 2,5 miljarder till sju regioner, vilket kan jämföras med drygt 1 miljard enligt utredarens förslag.

Eftersom bidraget tas från de generella statsbidragen påverkas regleringsposten med -273 kr/inv. för kommunerna och -253 kr/inv. för regionerna.

Den andra betydande ändringen är att regeringen tagit fram en ny delmodell för individ- och familjeomsorg. Den av många remissinstanser kritiserade barnfattigdomsvariabeln tas bort och ersätts av låg inkomststandard. Dessutom ges de kvarvarande variablerna nya vikter. Den faktor som uppvärderas mest är tätortsbefolkning, vilket förbättrar storstädernas utfall avsevärt. Det stora flertalet kommuner får därför ett sämre utfall.

Har resurserna till skolan minskat?

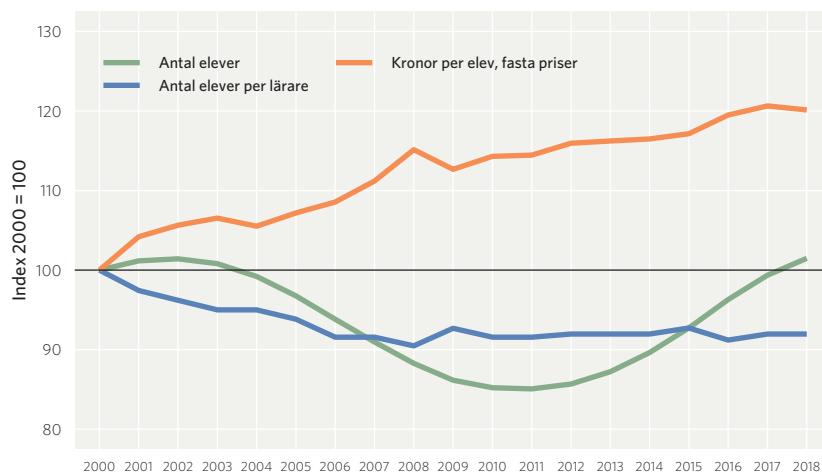
De pedagogiska verksamheterna står för en stor del av kommunernas kostnader. Under 2018 uppgick andelen till 44 procent av kommunernas totala kostnader. I den offentliga debatten är det en vanlig uppfattning att kommunerna drar ner inom skolan. Kommunerna själva uttrycker ofta att de har en hög ambition och satsar på utbildningsområdet. Hur ser det egentligen ut?

Kostnadsökning inom grundskolan

Kostnaden per folkbokförd elev i grundskolan²⁵ ökade med 20 procent i fasta priser²⁶ mellan 2000 och 2018. Kommunernas kostnad per elev i fasta priser har oftast ett starkt samband med elevkullarnas storlek. När elevantalet ökar kan kostnaden i fasta priser minska. Omvänt ökar kostnaden när elevantalet sjunker, allt annat lika. Detta eftersom det kan vara svårt att avveckla lokaler på kort sikt och även personalkostnader kan vara svåra att anpassa fullt ut.

Diagram 13 • Grundskolan - kostnad per elev i fasta priser 2018

Antal elever och personaltäthet. Index år 2000=100



Källa: Statistiska centralbyrån och Skolverket.

Sedan år 2000 har kostnaden per elev i fasta priser ökat med cirka 20 procent. Under samma tid har också lärartätheten ökat och antalet elever per lärare har minskat med 8 procent. I samband med finanskrisen 2008–2009 märks en kortsiktig effekt i form av att kostnaderna per elev tillfälligt minskade.

25. Kostnad: Bruttokostnader minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting.

26. För att beräkna fasta priser har SKL:s prisindex för kommunal verksamhet (PKV) använts.

Antalet elever i grundskolan minskade med 16 procent mellan 2002 och 2010 och under dessa år ökade kostnaden per elev i fasta priser med 8 procent.

Mellan 2010 och 2018 ökade antalet elever med 21 procent. Kostnaden per elev fortsatte att öka även när elevantalet ökade, även om gapet blev mindre. Mellan 2010 och 2018 ökade den fasta kostnaden per elev med 5 procent.

En del av kostnadsökningarna beror på reformer och riktade statsbidrag. Sedan 2001 har det funnits statsbidrag för personalförstärkningar i skola och förskola, först som riktade statsbidrag men mellan 2005–2007 omfördes bidraget till att bli generellt statsbidrag. Runt 2010 började antalet riktade statsbidrag öka och från och med 2015 har det dessutom rört sig om stora satsningar. Under 2015 infördes statsbidrag för karriärtjänster och lågstadielyft, under 2016 kom lärarlönelyftet och 2018 kom likvärdighetsbidraget.

Lärartätheten, mätt som antal elever per lärare (heltidstjänster) har ökat från 13,2 elever per lärare 2000 till 12,1 elever per lärare 2018 och är en del av förklaringen till de ökade kostnaderna. Det var under åren 2006–2008, när statsbidraget för personalförstärkningar hade införts och antalet elever samtidigt minskade, som personaltätheten ökade och sedan dess har lärartätheten endast ändrats marginellt.

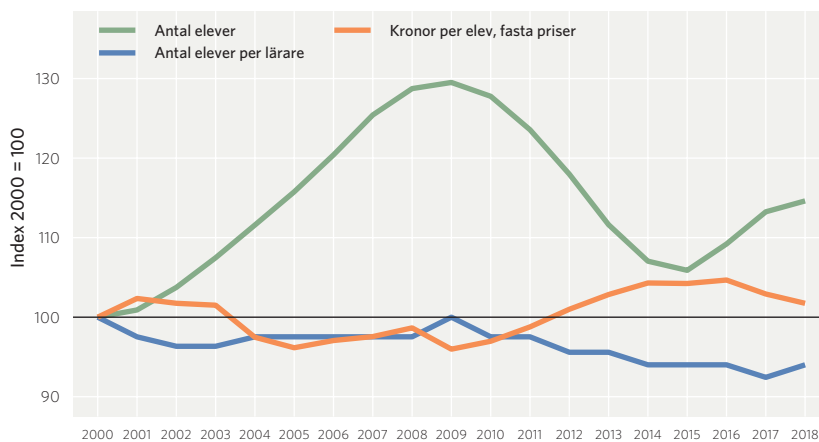
I enskilda kommuner utgår man ofta från kostnadsökningar i löpande pris istället för att beräkna kostnader i fast pris. I genomsnitt ökade kostnaden per folkbokförd elev i grundskolan med 4,0 procent per år under perioden 2000–2018 på riksnivå i löpande priser. Den högsta genomsnittliga ökningen för en kommun uppgick till 6,2 procent per år medan den lägsta ökningen uppgick till 2,3 procent. Nästan alla kommuner hade en genomsnittlig ökning på 3 procent eller mer. Endast åtta hade lägre ökning än 3 procent, medan det saknas uppgift för fem kommuner.

Kostnadsökning inom gymnasieskolan

Kostnaden per elev i gymnasieskolan ökade med 2 procent i fasta priser mellan 2000 och 2018. Under perioden skedde stora förändringar i elevantalet både uppåt och nedåt. Mellan 2000–2008 ökade antalet elever med 30 procent, vilket skulle kunnat ge lägre kostnader i fasta priser per elev. Mellan 2000–2003 ökade dock kostnaden per elev något. En förklaring är att friskole-etableringarna inom gymnasieskolan tog fart under dessa år: Läsåret 1999/2000 gick 5 procent av eleverna i en fristående skola och under läsåret 2007/08 uppgick den andelen till 17 procent. Därmed fick en del kommuner svårig-

Diagram 14 • Gymnasieskolan - kostnad per elev i fasta priser 2018

Antal elever och personaltäthet. Index år 2000=100



Källa: Statistiska centralbyrån och Skolverket.

I gymnasieskolan har kostnaden per elev ökat långsammare än i grundskolan, endast med 2 procent i fasta priser sedan år 2000. Däremot har lärartätheten ökat även i gymnasieskolan då antalet elever per lärare blivit färre. Kostnaderna minskar när elevantalet ökar och tvärt om. Detta beror på att de fasta kostnaderna är svåra att förändra på kort sikt.

heter att ställa om i den egna verksamheten, när det blev vanligare att elever valde en fristående skola. Färre elever innebär ökade lokalkostnader per elev eftersom det är svårt att avveckla lokaler. Personalkostnader är också svåra att påverka på kort sikt.

Mellan 2009 och 2015 minskade antalet elever i gymnasieskolan med 18 procent och under den perioden ökade kostnaden per gymnasieelev i fasta priser med 8 procent. Andelen elever i fristående skolor fortsatte att öka och under 2017/18 gick 27 procent av eleverna i en fristående gymnasieskola. Att kostnaderna inte ökade ännu mer under perioden med minskande elevantal kan bland annat förklaras av att gymnasiereformen (GY11) medförde en minskning av de generella statsbidragen. Från början bedömde regeringen att kostnaderna skulle kunna minskas med 675 miljoner kronor 2012, 895 miljoner 2013, 1 360 miljoner 2014 och 1 930 miljoner från och med 2015. När reformen trädde i kraft hade överläggningar med SKL inte ägt rum och statsbidragsramen minskade med 675 miljoner 2012. En mindre undersökning från SKL visade att de statliga besparingarna helt eller delvis kan ha slagit igenom på gymnasieskolans verksamhet i uppemot hälften av kommunerna. Efter överläggningar stoppades besparingarna under 2013–2015. Från och med 2016 återinfördes dock en minskning av statsbidragsramen på 470 miljoner årligen för besparingar i gymnasieskolan.

År 2000 uppgick personaltätheten i gymnasieskolan till 12,7 elever per lärare. Personalvärdet ökade de följande åren, men i takt med att elevantalet ökade minskade personalvärdet och låg 2009 åter på 12,7 elever per lärare. Åren därefter minskade elevantalet och då ökade personalvärdet, vilket är en förklaring till kostnadsökningarna under 2009–2016. Den högsta personalvärdet uppmättes under 2017 då den var 11,7 elever per lärare.

I gymnasieskolan ökade kommunernas kostnader per folkbokförd elev i genomsnitt med 3,0 procent under 2000–2018 i löpande priser. Den högsta genomsnittliga ökningen för en kommun uppgick till 5,2 procent per år medan den lägsta ökningen uppgick till 0,4 procent. Hälften av alla kommuner hade en genomsnittlig ökning på 3 procent eller mer. Ingen kommun hade en minskning, sju kommuner saknar uppgift.

Undervisningen är den största kostnadsposten

Den största kostnadsposten i den kommunala grundskolan är undervisning som motsvarar 56 procent av kostnaden. Den näst största posten är lokalkostnader som uppgår till 16 procent. Måltider utgör 6 procent av kostnaderna, lärverktyg (läroböcker, utrustning, IT-kostnader med mera) 4 procent och kostnader för elevhälsan utgör 3 procent. Övriga kostnader uppgår till 15 procent. I övriga kostnader ingår bland annat elevassistenter, talpedagoger, skolvårdar, tolkar, elevförsäkringar, studie- och yrkesvägledning samt administration. Kostnader för skolskjuts och kostnader för andra myndighetsutgifter ingår inte i kostnader för kommunala skolor.

Undervisningskostnadernas andel av de totala kostnaderna i kommunala skolor har ökat med cirka 4 procentenheter 2000–2018. Andelen har framförallt ökat under de senaste åren, vilket torde kunna förklaras av att det funnits flera riktade statsbidrag för såväl personalförstärkningar som höjda lönekostnader.

Även i den kommunala gymnasieskolan är den största kostnadsposten undervisning (53 procent) och lokalkostnaderna den näst största (17 procent). Undervisningskostnadernas andel har varierat mycket sedan 2000 men likaså inom grundskolan är det framförallt under de senare åren som andelen ökat.

Resurserna till skolan har ökat

Kostnaden per elev i fasta priser har ökat mellan 2000–2018 och personaltätheten har också ökat, både i grundskolan och gymnasieskolan.

Trots det har andelen elever som är behöriga till gymnasiet sjunkit sedan läsåret 1999/2000 då 89,4 procent av eleverna var behöriga till 2017/2018 då 84,3 procent var behöriga.²⁷ Förutom skärpta behörighetskrav kan en förklaring till de sjunkande resultaten vara att elevpopulationen förändras mellan åren. De senaste åren har till exempel andelen nyinvandrade elever (definierat som anlänt till Sverige under årskurs 6–9) ökat. Enligt Skolverkets PM »Slutbetyg i grundskolan våren 2019« var det under läsåret 2015/16 avsevärt många fler elever som invandrade till Sverige nära inpå det att slutbetygen skulle sättas för eleverna i årskurs 9 än tidigare år. Antalet elever som har kommit till Sverige under den senare skolåldern ökade som mest fram till våren 2016, och har sedan sjunkit. Men skolornas uppdrag är troligen svårare idag än för 15–20 år sedan.

För att genomföra politiska satsningar inrättar regeringen ofta ett riktat statsbidrag. De senaste fem till tio åren har antalet riktade bidrag ökat markant och uppgår till ett sjuttiotal inom de pedagogiska verksamheterna. De riktade statsbidragen kräver mycket administration för att söka, följa upp och redovisa. De ger ofta upphov till en kortsiktighet och ryckighet som försvårar för kommunernas planering.

I samband med regeringens budgetproposition för 2020 presenterades utbildningsdepartementets PM »Skolpaket för höjda kunskaper«. För 2020 finns satsningar på drygt 2 miljarder kronor, bland annat förstärkning av likvärdighetsbidraget, fördubbling av satsningen på lärarassistenter, satsning på professionsprogram och kompetensutveckling. Men dessa satsningar finansieras genom att några andra riktade statsbidrag minskas/upphör, till exempel lågstadiesatsningen, ofördelade medel från M/KD-budgeten, som omriktas och diverse omprioriteringar. Den egentliga satsningen blir 110 miljoner kronor, vilket är mindre än 0,1 procent av de totala kostnaderna för kommunernas pedagogiska verksamheter.

Reformerad arbetsmarknadspolitik leder till ökade kostnader

Arbetsmarknadspolitikerna genomgår historiskt stora förändringar. Många organisationer har stora rekryteringsbehov. Samtidigt definieras hela 75 procent av de inskrivna på Arbetsförmedlingen vara i utsatt ställning²⁸ och i behov av flera insatser för att närma sig arbetsmarknaden. Arbetslösheten börjar nu också vända uppåt, tillsammans med att våra prognoser redan visar på stora utmaningar för kommunernas och regionernas ekonomiska förutsättningar. I detta läge ska Arbetsförmedlingen reformeras i grunden i enlighet med Januariavtalet. Staten ska ha fortsatt myndighetsansvar genom Arbetsförmedlingen. Ett system baserat på LOV ska etableras där fristående aktörer matchar och rustar arbetssökande till jobb. Detta ska vara fullt ut genomfört under 2021.

Minskade medel, personalresurser och lokal närvaro

Budgeten för Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader och kostnaderna för arbetsmarknadspolitiska program och insatser minskade mellan 2018 och 2019 och i båda dessa delar föreslås fortsatt minskning i budgetpropositionen för 2020. Från 2018 till 2020 minskar förvaltningsanslaget från 8,4 till 7,3 mil-

27. Från och med läsåret 2010/2011 har behörighetskraven ändrats. Tidigare krävdes godkänt i tre ämnen; svenska/svenska som andra språk, engelska och matematik; men sedan dess ska eleverna vara godkända i ytterligare fem ämnen för att komma in på ett yrkesprogram och ytterligare nio program för studieförberedande program.

28. Individer som saknar gymnasieutbildning, utomeuropeiskt födda, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och arbetslösa 55–64 år.

jarder kronor, och arbetsmarknadspolitiska program och insatser minskar från 13,4 till 8,9 miljarder.

Våren 2019 varslade Arbetsförmedlingen 4 500 av 13 500 anställda om uppsägning med omfattande personalomsättning som följd. Beslut har också fattats om ett än mer centraliserat kontorsnät där 132 av 242 kontor avvecklas. Kontor kommer i december 2020 endast finnas kvar i ett sjuttiototal kommuner. Dessa förändringar görs innan det nya systemet med LOV-aktörer byggs upp och det nya systemet för medborgarnas digitala möte med myndigheten finns utbyggt. SKL får många signaler från kommunerna om att detta får stora konsekvenser för enskilda arbetssökande, för arbetsgivare och även för våra verksamheter och den samverkan kring flera insatser som ofta krävs för att de längst från arbetsmarknaden ska kunna etablera sig.

I samband med dessa förändringar har SKL bland annat understrukt be tydelsen av lokal närvaro och att staten bör låta kommuner vara utförare inom eller vid sidan om ett LOV-system. SKL har även skrivit till regeringen om att snabbutreda möjligheten att samordningsansvaret för nyanländas etablering övergår från Arbetsförmedlingen till kommunerna tillsammans med motsvarande resurser för att säkerställa ett fungerande mottagande i hela landet. Vidare att staten måste garantera att arbetsmarknadspolitiken fungerar under reformperioden 2019–2021 samt tillföra ekonomiska medel till kommuner och regioner för nya arbetsuppgifter och kostnader.

Oro för ökade kostnader

Redan idag genomför kommunerna arbetsmarknadsinsatser som 2018 omfattade drygt 5 300 anställda och nästan 100 000 deltagare till en nettokostnad av 5,1 miljarder kronor. Till det kan läggas att kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd 2017 var 10,7 miljarder, och att 54 procent av de som mottog bistånd hade arbetslöshetsrelaterade försörjningshinder som huvudsaklig orsak. Med en optimalt fungerande arbetsmarknadspolitik skulle kommunerna inte behöva bära dessa kostnader. I maj 2019 uppgav drygt hälften av kommunerna en oro att kostnaderna för ekonomiskt bistånd skulle öka med anledning av Arbetsförmedlingens omstrukturering. Arbetsförmedlingens avdelning för rehabilitering till arbete kan halveras med de neddragningar som sker 2019 från nästan 1 000 till drygt 550 anställda. Bland dessa finns psykologer och socialkonsulenter, vilket kan medföra ett ökat tryck på hälso- och sjukvården framöver.

Ekonomiska konsekvenser knutna till extratjänster

Arbetsförmedlingen införde stopp för anvisningar till extratjänster med start 1 januari 2019. Kort därefter presenterades Januariavtalet som pekade ut inriktningen att extratjänster och introduktionsjobb ska riktas mot individer längst från arbetsmarknaden och ha samhällsekonomiskt rimliga volymer. SKL har tidigare konstaterat att arbetet med extratjänster tog fart framåt hösten 2018, med goda erfarenheter bland annat för nyanlända. Att andelen nyanlända som arbetade eller studerade efter två år i etableringsprogram ökade 2018 kan till stora delar förklaras med extratjänster.

I den enkätundersökning som SKL genomförde i maj 2019 uppgav hela 97 procent av kommunerna att Arbetsförmedlingens stopp av nya beslut om extratjänster påverkat kommunens arbete kring arbetslösa. Många lyfte fram att extratjänsterna inneburit ökade möjligheter att få in en fot på arbetsmarknaden för individer som av olika skäl står långt från arbetsmarknaden. Insatserna har varit en pusselbit i etableringen, bland annat genom att kunna lära sig svenska språket på en arbetsplats i kombination med studier, men

också för att stärka kompetensförsörjningen i olika verksamheter. Motivationen till att studera och arbeta har stärkts. En stor del av kommunerna uttrycker oro för att kostnaderna för ekonomiskt bistånd kommer att öka och att etableringsprocessen stannar av för individerna.

I *Budgetpropositionen för 2020* föreslås medel motsvarande 2 200 extratjänster, att jämföra med 16 000 tjänster i början av 2019. Dessutom öppnade Arbetsförmedlingen i mitten av september 2019 upp för beslut av extratjänster för utomeuropeiskt födda kvinnor. Från och med 2021 minskas medlen aviserade i budgetpropositionen till motsvarande 300–400 extratjänster. Dock kvarstår frågetecken och SKL ser behov av tydligare besked om vilka insatser regeringen och Arbetsförmedlingen räknar med. Det gäller samtliga insatser som riktar sig till de långt från arbete så att kommuneaktorn, staten, näringslivet och det civila samhällets organisationer kan planera utifrån stabila förutsättningar, för att bidra till ett hållbart arbete för individerna.

Ökade kostnader inom funktionshinderområdet

Verksamheten för personer med funktionsnedsättning finansieras delvis av staten genom ansvaret för personlig assistans enligt socialförsäkringsbalken (SFB). Totalt kostade verksamheten 95 miljarder kronor 2018 inklusive insatser enligt Socialtjänstlagen för personer under 65 år. (Det motsvarar cirka 75 procent av kommunernas kostnader för äldreomsorg.)

Tabell 10 • Kostnader för funktionshinder

Miljarder kronor

	2014	2015	2016	2017	2018
LSS kommuner	44,9	47,4	50,1	52,8	55,2
Assistans staten	23,8	24,9	23,5	23,3	25,3
SoL (inkl. öppen verksamhet)	12,1	12,9	13,6	14,0	14,5
Summa	80,8	85,2	87,1	90,1	95,0

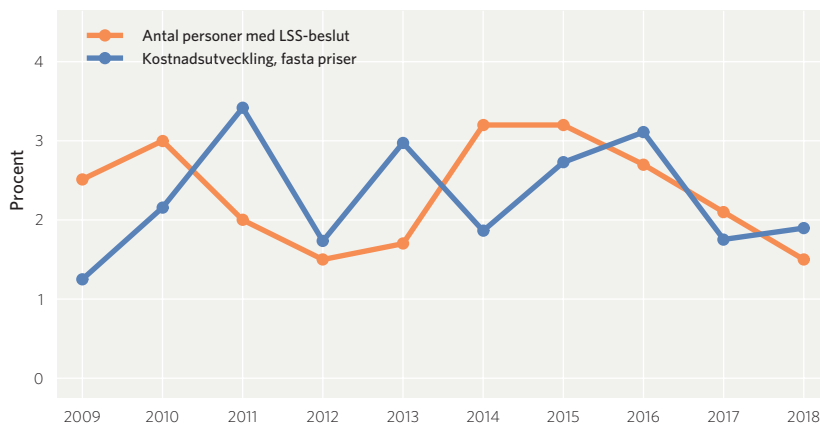
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Under de senaste fem åren har kostnaderna ökat med 15 miljarder eller cirka 18 procent och mest har kommunernas kostnader för LSS ökat, med 23 procent. Statens kostnader för personlig assistans har under samma period ökat med 6 procent.

Utvecklingen av kommunernas kostnader för LSS, inklusive de delar av personlig assistans som man ansvarar för, följer i stort utvecklingen av antal personer som har insatser. Under de senaste tio åren har nettokostnaderna och antal personer med minst en LSS-insats ökat med cirka 2,3 procent per år.

Diagram 15 • Utveckling nettokostnader i fasta priser och antal brukare

Årlig procentuell förändring



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

Utvecklingen av kostnaderna i fasta priser för LSS följer i stort utvecklingen av antalet personer med LSS-insatser, dessa personer ökar snabbare än befolkningen i stort.

Befolkningsökningen under samma period har varit cirka 1 procent per år. Den åldersgrupp som haft största ökningen av LSS-insatser är den mellan 23–34 år, och den personkrets som ökat mest är grupp 1, det vill säga personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.

Den insats som haft den största ökningen är personlig assistans enligt LSS, där antalet personer ökat med över 50 procent. Bakom denna ökning ligger en överflyttning av personer som tidigare haft personlig assistans enligt SFB, som till största delen finansieras av staten. Detta beror till stor del på de domar som meddelats av Högsta förvaltningsdomstolen och som begränsar definitionen av de grundläggande behov som är avgörande för vilken huvudman som har ansvaret för insatsen. Denna utveckling har lett till kraftigt ökande kostnader; från 2009 till 2018 ökade därmed kommunernas kostnader med cirka 2,7 miljarder kronor.

LSS-utredning 2019

I början av året överlämnades betänkandet från den senaste utredningen om LSS till regeringen. Tyvärr har inte utredningen remitterats, något som SKL krävt. Utredningen föreslog bland annat en renodling av huvudmannskapet för personlig assistans till staten samtidigt som gruppen som skulle kunna beviljas assistans begränsas. SKL stöder förslaget att staten tar över huvudmannskapet för all personlig assistans. Det finns starka skäl att renodla ansvaret till en huvudman. En del av de problem som varit uppmärksammade de senaste tio åren hänger ihop med det delade huvudmannskapet. Det gäller till exempel tolkningen av grundläggande behov som idag avgör om staten eller kommunen är ansvarig för insatsen. I 73-punktsprogrammet skjuts ett ställningstagande till denna fråga upp ytterligare en gång genom att en ny utredning ska tillsättas och ny lagstiftning i frågan hänvisas till nästa mandatperiod.

Begränsningen av assistansen föreslogs i utredningen gälla dels barn under 16 år, dels personer i behov av stöd för sådana behov som förutsätter ingående kunskaper om den som får stödet, till exempel för personer med utåtagerande beteende. För bägge dessa grupper föreslog man att nya anpassade insatser i hemmet skulle införas. Dessutom föreslogs en ny insats, personlig service och boendestöd, som en mer flexibel insats i hemmet.

Förslagen om de ändrade insatserna har dock inte tagits emot speciellt väl av vare sig funktionshinderrörelsen eller de politiska partierna. SKL menar att det är viktigt, inte minst av effektivitetsskäl, att insatserna kan utvecklas och förändras i takt med utvecklingen inom andra områden.

Ersättning för personlig assistans

Ersättningsnivån för den statliga personliga assistansen har haft en uppräkningsnivå som inte motsvarar löneökningstakten för verksamheten sedan 2014. Totalt motsvarar den lägre uppräkningsnivån en urholkning med 23 kronor per timme sedan 2014. Detta innebär att löner och villkor för de anställda pressas. För kommunerna innebär den otillräckliga uppräkningsnivån att en större del av kostnaderna, i de fall där kommunerna är utförare, skattefinansieras av kommunerna i stället för att staten ersätter kommunerna per utförd timme.

Retroaktiv ersättning för beslut om personlig assistans

Försäkringskassan (FK) har genom en ny lagtolkning tagit bort möjligheten att betala retroaktiv ersättning för ett assistansbeslut om assistansen utförs av någon annan än en kommun. Samtidig är en kommun skyldig att bedöma biståndsbehovet hos en person som ansöker om assistans eller utökad assi-

stans hos FK. Tidigare har kommunen fått retroaktiv ersättning oavsett vem som utfört assistansen, men den nya tolkningen innebär att detta endast gäller om kommunen är utförare. Ett antal kommuner har därmed fått ta kostnader för assistans i väntan på beslut, på upp till 500 000 kronor för en enskild brukare. Få kommuner har beräknat kostnaderna för detta, men många är medvetna om problemet. SKL anser att FK:s tolkning strider mot syftet med assistansersättningen och saknar stöd i förarbeten och tidigare rättspraxis och därför bör ändras omedelbart.

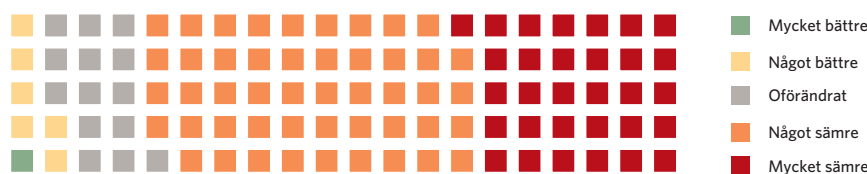
Kommunernas ekonomi fram till 2023

De senaste årens utveckling, i kombination med vikande skatteunderlag och starkt demografiskt tryck, gör att de närmaste åren ser relativt bistra ut.

Diagram 16 • Ekonomichefernas bedömning av kommunernas ekonomiska förutsättningar 2020 jämfört med 2019

Andel svar, en ruta motsvarar 1 procent av de svarande

79 procent av economicheferna anser att de ekonomiska förutsättningarna är mycket eller något sämre 2020 än 2019. 216 kommuner svarade på SKL:s enkät i september 2019.



Källa: Sveriges Kommuner och Landstings enkät.

Prislappar för åldersgrupper

Vid en demografisk framskrivning används olika »prislappar« för olika åldersgrupper där kostnaderna för en verksamhet slås ut per invånare i den aktuella åldersgruppen. Prislapparna är fasta och skrivs fram med SCB:s befolkningsprognos.

Det starka demografiska trycket har dämpats något

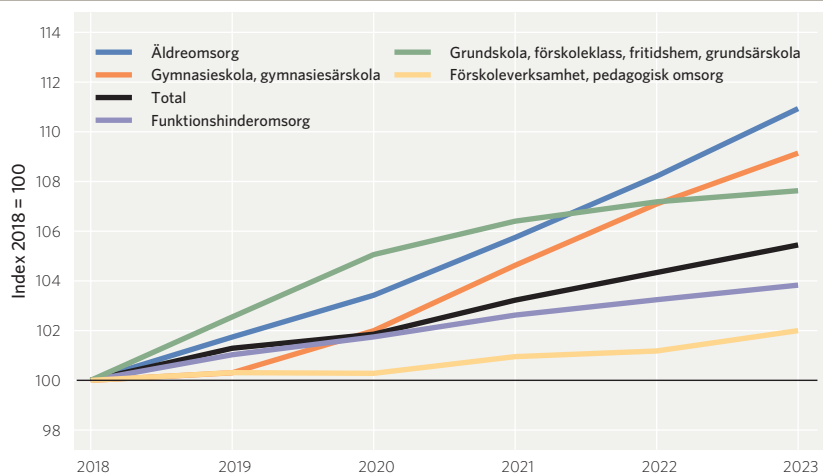
Enligt beräkningar som baseras på SCB:s befolkningsprognos kommer de demografiskt betingade behoven 2019–2023 att öka med i genomsnitt 1,1 procent per år. Det kan jämföras med 0,5 procent per år för åren 2000–2012 och 1,4 procent 2013–2018. Bilden är alltså att den kraftiga uppgången har avslutats men att ökningstakten landat på en klart högre nivå än tidigare.

Äldreomsorg och gymnasieskola förväntas öka mest

Ökningstakten förväntas bli störst inom gymnasieskolan och äldreomsorgen de närmaste åren. Den verksamhet som förväntas minska mest påtagligt är

Diagram 17 • Beräknade volymförändringar inom olika verksamheter

Index 2018 = 100, fast pris



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Det är inom äldreomsorgen och gymnasieskolan som kostnaderna förväntas öka mest de kommande åren. Lägre kostnader förknippade med flyktingmottagandet (finns inte med i diagrammet) och dämpningen inom grundskolan drar ner totalen. Även statliga reformer och riktade bidrag ingår för prognosåren.

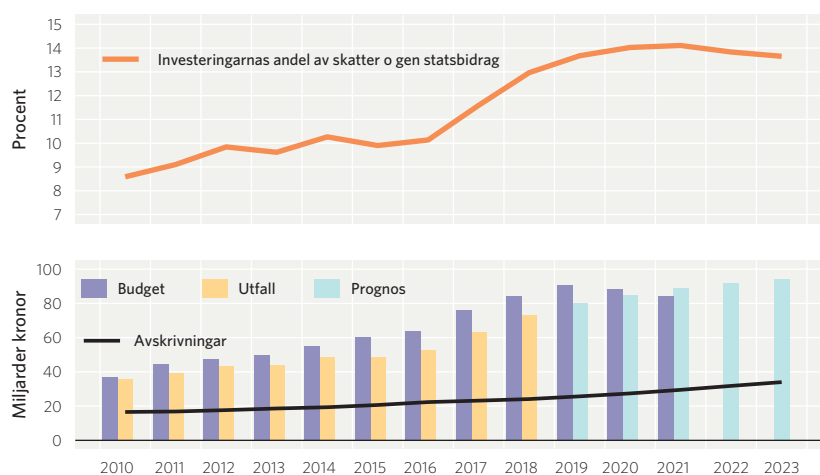
flyktningmottagandet, vilket håller ner totalen. Totalt uppgår volymökningen till 5,5 procent fram till 2023.

Fortsatt stora investeringar framöver

År 2018 uppgick investeringarna till 73 miljarder kronor, vilket är en ökning med nästan 10 miljarder, eller 15 procent, jämfört med föregående år. År 2017 var investeringsökningen ännu större. I de kommunala budgetarna planeras för en fortsatt hög investeringsnivå både 2019 och 2020. Prognosen och kalkylen utgår från kommunernas budget och plan men justeras ned utifrån det historiska mönstret. Enligt prognosen uppgår investeringarna till 94 miljarder 2023. För åren 2020–2023 innebär det investeringar på i genomsnitt 13,9 procent av skatter och generella bidrag.

Diagram 18 • Kommunernas investeringar och avskrivningar

Miljarder kronor, löpande priser samt andel av skatter och bidrag



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Prognosen, som bland annat baseras på kommunernas investeringsplaner fram till 2021, innebär att investeringarna kommer att fortsätta öka i kommunerna från 73 miljarder kronor 2018 till 94 miljarder år 2023. Investeringarnas andel av skatter och bidrag minskar något under kalkylåren efter en lång rad år med ökande andel.

I en enkät inför *Ekonomirapporten*, maj 2019 svarade ekonomicheferna i många kommuner att de kommer att genomföra stora investeringar inom infrastruktur, VA, bostäder, skolor och förskolor. För åren 2019–2022 rör det sig exempelvis om 600 förskolor, 300 grundskolor och 125 äldreboenden, i de drygt 200 kommuner som svarade på enkäten.

Skattesatsen för 2020 höjs med 5 öre i prognosen

De senaste två åren har det varit relativt få ändringar av skattesatserna. Ekonomichefernas svar indikerar att ett tjugotal kommer att höja och några sänka skatten. I prognosen räknar vi med att medelskattesatsen höjs med 5 öre.

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i det inledande kapitlet »Samhällsekonomin«. Utgångspunkten är *Budgetpropositionen för 2020*, inklusive nivån på de riktade statsbidragen. Vi räknar dock med den aviserade ökningen av statsbidragen med 3,5 miljarder kronor per år 2021–2023. För åren 2019 och 2020 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. För att ta hänsyn till det som händer inom arbetsmarknadspolitiken och flyktingersättningarna fasas extratjänsterna ut och ett extra påslag beräknas för ekonomiskt bistånd med drygt 3 procent per år.

Beräkningarna för åren 2021–2023 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnaderna ökar i takt med demografiska behov. Samma löneutveckling antas för de anställda i kommunerna som för den övriga arbetsmarknaden. År 2021–2023 räknas därutöver de generella statsbidragen i kalkylen upp för att nå ett resultat på 1 procent av skatter och generella statsbidrag.

I statsbudgeten tillförs 3,5 miljarder kronor 2020. För åren 2021–2023 beräknas statsbidragen öka med ytterligare 3,5 miljarder per år, vilket kräver beslut i riksdagen.

Tabell 11 • Nyckeltal för kommunernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Medelskattesats*, nivå i % (exkl. Gotland)</i>	20,67	20,64	20,69	20,69	20,69	20,69
Skatteintäkter o gen statsbidrag, LP	3,0	3,8	3,3	4,5	4,9	4,1
Skatteintäkter o gen statsbidrag, FP	-0,2	1,2	0,7	1,5	2,0	1,3
Verksamhetens kostnader**, LP	3,5	3,9	3,2	4,4	4,0	3,8
Verksamhetens kostnader**, FP	0,3	1,3	0,6	1,4	1,1	1,1
Implicit prisindex (PKV)	3,2	2,6	2,7	3,0	2,8	2,7

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

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

**Kostnader för egentlig verksamhet exklusive ekonomiskt bistånd.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

I kalkylen för år 2021–2023 antas att de generella statsbidragen räknas upp med ytterligare 3,5 miljarder kronor per år. Det innebär att riksdagen har höjt nivån för kommunerna med 10,5 miljarder 2023. På kostnadssidan räknar vi med demografiska behovsökningar 2021–2023. Historiskt sett har kostnaderna ökat med mer än demografin. En kostnadsökning på 0,5 procent per år utöver demografin 2021–2023 skulle innebära ytterligare 9 miljarder 2023.

Tabell 12 • Skatteintäkter och generella statsbidrag, nivå samt kalkylerat tillskott

Miljarder kronor

	Prognos		Kalkyl		
	2019	2020	2021	2022	2023
Skatter o generella statsbidrag	584,9*	604,4	631	662	689
varav höjd skatt		1,2	1,2	1,3	1,3
varav aviserade statsbidrag			3,5	7,0	10,5
varav ytterligare åtgärder			7,7	14,2	17,5

*Skatteväxling mellan kommuner och regioner 2019 påverkar medelskattesatsen med -2 öre. Effekterna av skatteväxlingen ingår och ger en motsvarande sänkning av kostnaderna.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 13 • Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring

Bidrag i procentenheter, fasta priser

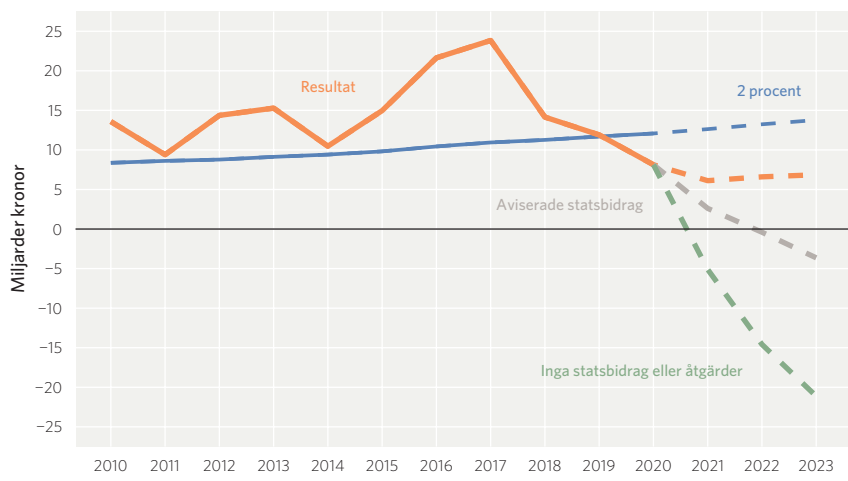
	Utfall			Prognos		Kalkyl
	10-12	13-15	16-18	2019	2020	2021-2023
Demografiska behov	0,5	1,1	1,7	1,2	1,1	1,1
Övrigt*	0,8	0,7	0,0	0,1	-0,6	0,1
Total volymförändring	1,3	1,8	1,7	1,3	0,6	1,2

*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 måste 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 vinst än 2018 men högre än åren tidigare. För att nå ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag 2023 behövs sammantaget åtgärder på 28 miljarder kronor 2023. Vi räknar med en nivåhöjning av statsbidragen på 10,5 miljarder, trots detta krävs ytterligare åtgärder motsvarande 17,5 miljarder för att nå ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag.

Diagram 19 • Kommunernas resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar
Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

För 2020 har vi räknat med ökade statsbidrag på 3,5 miljarder kronor enligt förslag i budgetpropositionen. I våra kalkyler målsätter vi resultatet till en nivå som motsvarar 1 procent av skatter och generella statsbidrag åren 2021–2023. Vi räknar också med att staten höjer statsbidragen till kommunerna med 3,5 miljarder per år 2021–2023, vilket motsvarar en nivåhöjning på 10,5 miljarder 2023. För att nå resultatet på 1 procent behövs åtgärder på ytterligare 17,5 miljarder 2023, om vi utgår från att kostnaderna endast ökar i takt med demografien.

Gröna obligationer finansierar miljöinvesteringar

Att miljön och klimatet sätter restriktioner för den framtida tillväxten har blivit allt mer uppenbart. En hållbar miljö är en nödvändig förutsättning för fortsatt goda livsbetingelser.

Omställningen mot ett hållbart samhälle kommer kräva många förändringar. Sveriges åtagande i klimatavtalet, i Paris 2015, är att minska utsläppet av växthusgaser med 85 procent till år 2045 jämfört med år 1990. För att få ner utsläppet av växthusgaser i atmosfären krävs mycket stora investeringar och gröna obligationer har explicit pekats ut som en lämplig finansieringskälla för de åtaganden som finns enligt klimatavtalet.

Gröna obligationer är ett relativt nytt finansieringsinstrument som kan bidra till att miljömässiga investeringar blir av. En grön obligation är egentligen en vanlig obligation med skillnaden att medlen är öronmärkta till miljöinvesteringar och att dessa ska följas och återrapporteras. Placerare och låntagare möts på obligationsmarknaden. Att investeringarna följer de miljömässiga kraven stäms av med hjälp av certifierings- och uppföljningsinstitut.

Gröna obligationer gör det möjligt för placerarna att styra sina pengar till sådana investeringar som är miljömässigt sunda. Eftersom intresset bland placerare är stort för att finansiera hållbara investeringar kan de som vill låna till miljöinvesteringar lätt få tillgång till kapital.

Den första gröna obligationen emitterades år 2007 av Europeiska investeringsbanken. År 2008 tog Världsbanken i samarbete med SEB fram ett ramverk för gröna obligationer och emitterade en grön obligation: den var den första som benämndes som grön obligation (green bond). Den var för övrigt noterad i SEK. Marknaden för gröna obligationer har utvecklats fort, från ingenting år 2007 till cirka 700 miljarder dollar idag. Det är främst de senaste åren som utvecklingen tagit fart. I förhållande till den totala obligationsmarknaden och till klimatomställningens enorma investeringsbehov är den gröna obligationsmarknaden emellertid mycket liten, mindre än 1 procent.*

Kommunerna lånar grönt

Kommuner och regioner har stora investeringsbehov av såväl verksamhetslokaler som inom miljöområdet. Kommunerna i Sverige har ett betydande miljöansvar och ett aktivt miljöarbete. Kommunsektorn var tidig med att finansiera investeringar med gröna obligationer. Göteborgs Stad var år 2013 den första staden i världen som gav ut en grön obligation. Sammantaget motsvarar den utestående volymen gröna obligationer från kommunsektorn cirka 60 miljarder kronor, vilket motsvarar 9 procent av sektorns låneskuld.

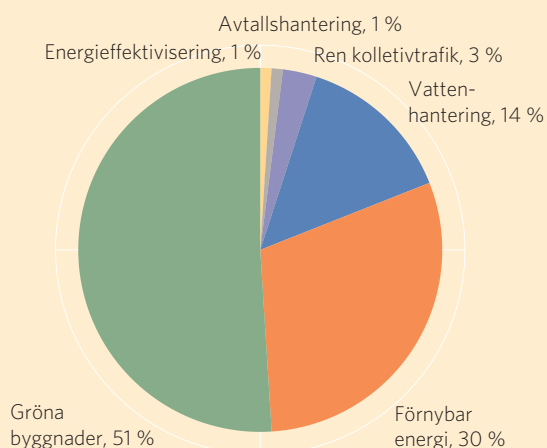
fortsättning på nästa sida >>

Stora kommuner och regioner som Göteborgs Stad och Region Stockholm emitterar själva sina gröna obligationer. De flesta i kommunsektorn lånar upp via Kommuninvest som ger ut de gröna obligationerna och gör en sammanslagning/portfölj av de kommunala projekten. De gröna obligationerna finansierar utlåning till kommunala investeringsprojekt inom bland annat förnybar energi, energieffektivisering, gröna byggnader, kollektivtrafik och vattenhantering. Sedan Kommuninvest lanserade gröna obligationer/gröna lån 2015 har de godkänt 284 investeringsprojekt i 124 kommuner och regioner. Samarbetet mellan miljökontoret och finans- och ekonomifunktionerna har medfört ny dynamik och positiv energi. Projekten godkänns av en miljökommitté, och investeringarna utvärderas och granskas av en extern kontrollfunktion. En viktig faktor som gör de gröna obligationerna pådrivande i klimatomställningen är att miljökraven för att klassificeras som en grön investering kommer att höjas gradvis.

Eftersom intresset varit stort bland placerarna har efterfrågan inneburit att det blivit en kostnadseffektiv finansiering. Gröna obligationer har givit några punkter lägre ränta.

Diagram 20 • Gröna lån via Kommuninvest fördelat efter projekt-kategori

Procent



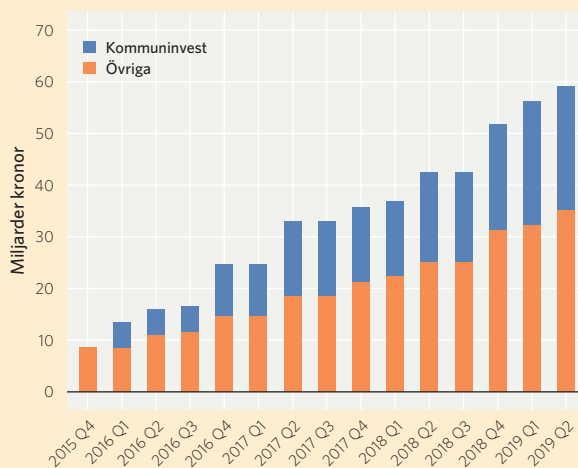
Källa: Kommuninvest. Green bonds impact report 2018.

Regeringen har nyligen beslutat att även staten ska ge ut gröna obligationer, med syfte att främja marknaden för gröna obligationer och därmed bidra till att finansiera en omställning till ett mer hållbart samhälle. Hållbara investeringar bör på sikt ha lägre kreditrisk och därmed lägre finansieringskostnad.

Klimatet är en i högsta grad global fråga. Både inom EU och FN-systemet pågår arbeten för gemensamma kriterier (taxonomi) för hållbara investeringar och gröna obligationer. Det kommer att behövas stora investeringar för att uppnå klimatmålen. Gröna obligationer kan bli ett redskap att göra finansieringen av dessa investeringar/åtgärder möjliga. Sverige, inte minst kommuner och regioner, är bland de aktörer som varit tidiga med gröna obligationer, och bidrar till att en fungerande marknad utvecklas över världen.

Diagram 21 • Utestående volym gröna obligationer från kommunsektorn

Miljarder kronor



Källa: Kommuninvest.

*Utgivna gröna obligationer sedan år 2007, cirka 700 miljarder dollar. Världens totala obligationsmarknad uppgår till cirka 100 000 miljarder dollar.

Källa: Climate Bonds initiative, september 2019.

Regionernas ekonomi

Effektiviseringsbehoven blir allt tydligare i regionerna. Resultaten föll i flertalet regioner 2018 till ett sammantaget resultat nära noll och prognoserna för 2019 visar på fortsatt stora utmaningar. Skattesatsen höjdes i tre regioner 2019 och ännu fler har aviserat höjningar inför 2020. Kostnaderna för hälso- och sjukvård fortsätter att öka i snabb takt. Samtidigt dämpas skatteunderlagets ökning i takt med avmattningen av den svenska ekonomin. Och även om de riktade statsbidragen ökar leder de till såväl ökade intäkter som kostnader. Sena besked och kortsiktiga planeringsförutsättningar försvårar det utsatta läge som regionerna befinner sig i. Det kommer att krävas större effektiviseringar framöver än vad som hittills mäktats med för att klara en ekonomi i balans.

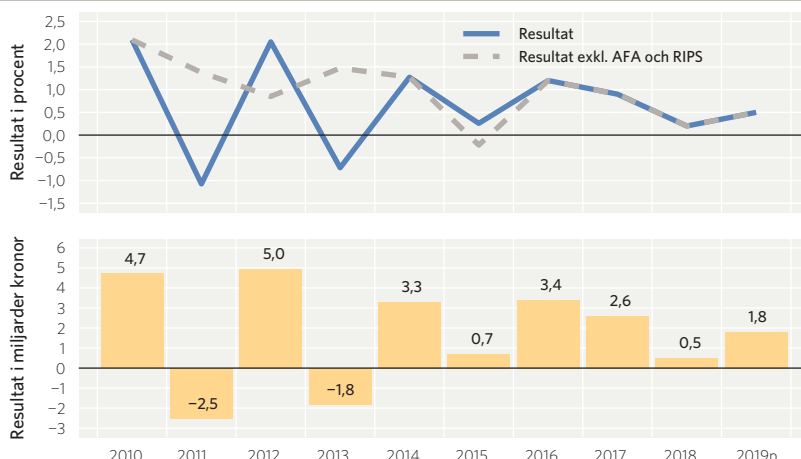
Resultatet stärks av orealiserade vinster

Regionernas resultat för 2018 uppgick endast till 0,5 miljarder kronor, vilket motsvarade 0,2 procent av skatter och statsbidrag. Enligt delårsprognosen per april 2019 räknade elva regioner med ett underskott för 2019 och ett sammantaget resultat på -1,9 miljarder. Enkät svar från september 2019 visar dock att resultatet, delvis som en följd av positiva finansiella poster, förväntas bli väsentligt bättre men att underskott väntar i flera regioner.

Regionernas resultat har fallit flera år i rad men stärks nu tillfälligt av orealiserade vinster. Från och med 2019 ska finansiella placeringar bokföras till verkligt värde, vilket innebär att resultatet stärks om marknadsvärderingen är högre än vid början av året. Dessa orealiserade vinster ska dock inte räknas med i balanskravsresultatet. Sammantaget beräknas de finansiella intäkterna vara cirka 2 miljarder kronor högre 2019 jämfört med genomsnittet de senaste fem åren.

Diagram 22 ▪ Regionernas resultat före extraordinära poster

Miljarder kronor och procent av skatter och statsbidrag



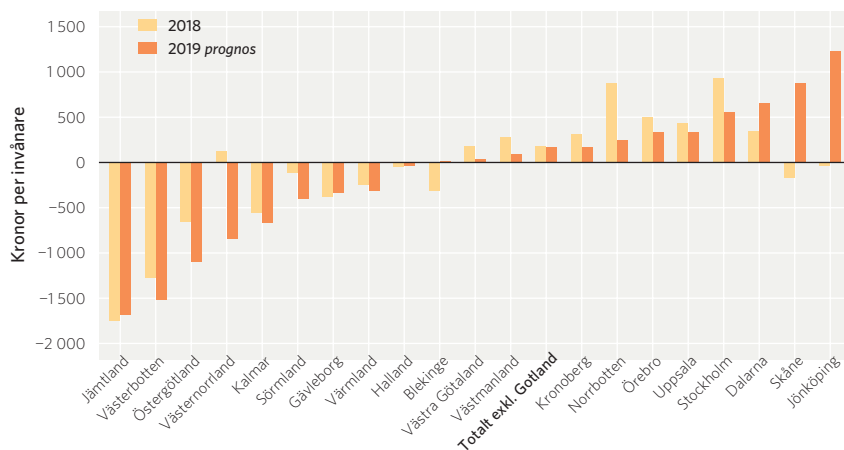
Anm.: I resultatet för 2019 ingår jämförelsestörande poster till följd av byte av redovisningsprincip.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Resultatet väntas försämras för nio regioner 2019 och sju räknar med underskott. Flera anger att orealiserade vinster på finansiella placeringar bidrar till att lyfta resultatet i år. Verksamhetens resultat, resultatet före finansiella poster, är däremot sammantaget i stort sett oförändrat jämfört med 2018. Då var verksamhetens resultat negativt i elva regioner. År 2019 försämrar verksamhetens resultat i tretton regioner och blir negativt i nio regioner.

Diagram 23 ▪ Verksamheternas resultat 2018, samt prognos 2019

Kronor per invånare



Tre regioner väntas vända ett negativt resultat för verksamheten 2018 till ett positivt 2019: Blekinge, Skåne och Jönköping. Samma regioner som höjt skattesatsen 2019.

Anm.: För Region Värmland saknas enkätvar, därför används prognosen från första tertialet, april 2019.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Bara två regioner prognosticerar balans jämfört med budget i den somatiska vården, övriga arton beräknar ett underskott. I primärvården och psykiatrin beräknas ett underskott jämfört med budget i sexton regioner, i tandvården elva och kollektivtrafiken sju.

Region Halland är en av två regioner som i delårsprognosen har balans i somatisk vård 2019. Resultaten kommenteras med: »Hallands sjukhus börjar

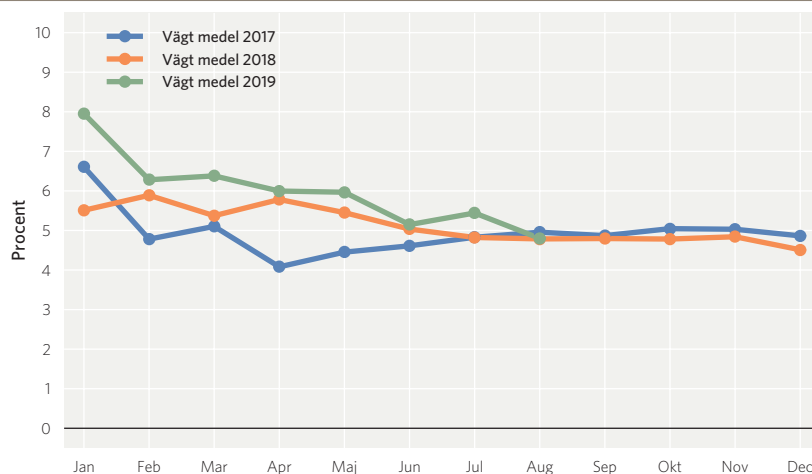
nu se positiva resultat även ekonomiskt av det idoga förbättringsarbetet som sjukhuset systematiskt har bedrivit de senaste åren. Genom bättre ledning och styrning, där man tar ansvar i hela linjen och genomför relevanta åtgärder, har Hallands sjukhus kunnat klara att utföra uppdraget inom given budgetram och öka fokus på kostnadskontroll avseende bemanning. Hallands sjukhus rekryteringsförmåga avseende allmänsjuksköterskor ökade redan under 2018 och i år har i princip lika många kunnat rekryteras som har slutat. Detta har på ett positivt sätt bidragit till att minska behovet av och kostnaderna för inhyrd personal. Sjukhuset har också arbetat med att optimera schemalaggningen för effektivare resursanvändning.»

Nettokostnaderna dämpas av riktade bidrag

Sedan 2014 samlas månadsdata in för regionernas nettokostnader. De visar att ökningstakten dämpades något 2018 jämfört med 2017 och är i år i linje med tidigare år. Att nettokostnaderna ökar snabbare i början av året beror på att intäkterna är osäkra som en följd av sena besked om vilka villkor och belopp som gäller kring riktade statsbidrag. De ökade med nära 5 miljarder kronor 2018 och ytterligare 2 miljarder 2019. Bland annat var det medel från olika överenskommelser med staten, till exempel personalsatsningar och utökade satsningar på kvinnors hälsa och tillgänglighet samt omställning till god och nära vård.

Diagram 24 • Utveckling av regionernas nettokostnader under 2017–2019

Procentuell utveckling, ackumulerat värde jämfört med motsvarande period föregående år



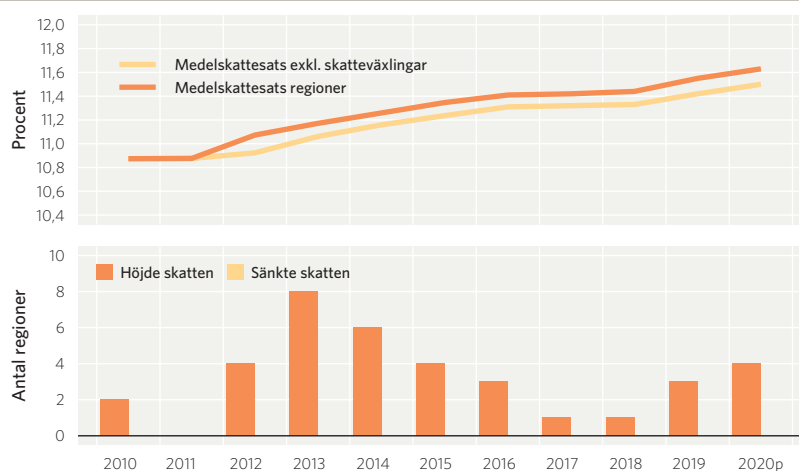
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Det framgår i den insamlade månadsstatistiken för nettokostnader i regionerna att utvecklingen i genomsnitt dämpades under 2018 jämfört med föregående år och att de har ökat snabbare igen under 2019. Att nettokostnadsutvecklingen är hög under årets första månader de senaste åren beror till stor del på sena besked om villkor och belopp för riktade statsbidrag. För 2019 dröjde det till halvårsskiftet innan alla överenskommelser var beslutade.

Intäkterna stärks med skattehöjningar

Regionernas huvudsakliga intäktskälla är skatter, vilket motsvarade drygt 70 procent av de totala intäkterna under 2018. Skatteunderlaget har ökat med 4 procent per år under den senaste tioårsperioden. Från och med i år sker en tydlig dämpning av skatteunderlagets ökningstakt.

Diagram 25 • Utveckling av regionernas medelskattesats och antal som höjt skattesatsen
Procent och antal som höjt respektive år



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Tre regioner höjde skattesatsen 2019 och medelskattesatsen ökade med 10 öre inklusive skatteväxlingar. Lika många regioner har redan aviserat skattehöjningar för nästa år och det kan inte uteslutas att ytterligare någon tillkommer. Fler än hälften av regionerna har höjt skattesatsen minst en gång under de senaste fem åren.

Medelskattesatsen fortsätter att öka i regionerna. Under de senaste tio åren har ingen region sänkt skattesatsen, däremot har alla utom Region Stockholm höjt minst en gång. De flesta regionerna har höjt två gånger eller fler. Skatteuttaget 2019 varierar mellan som lägst 10,70 i Region Östergötland till som högst 12,08 i Region Stockholm. (I Stockholms län har regionen ansvar för hemsjukvården, till skillnad från övriga län.)

Rekordökning av kostnader i hälso- och sjukvården

Regionernas nettokostnadsutveckling dämpades något under 2018 jämfört med 2017. Bruttokostnaderna ökade dock mycket snabbt. Kostnaderna i löpande pris ökade med 5,8 procent totalt och med 6,0 procent för hälso- och sjukvård. Det är den högsta kostnadsökningstakten sedan år 2003 och väsentligt högre än genomsnittet för de senaste fem åren. Kostnaderna för den egna personalen i hälso- och sjukvården uppgick till 143 miljarder kronor 2018, vilket är en ökning med 7,5 miljarder, eller cirka 6 procent jämfört med 2017. En orsak till den höga kostnadsökningstakten är att pensionskostnaderna ökade kraftigt. Hyrkostnaderna uppgick sammantaget till 5,4 miljarder 2018 och ökade med 230 miljoner eller 4,4 procent jämfört med 2017.

Tabell 14 • Kostnader för hälso- och sjukvård, i löpande priser, per verksamhet
Miljarder kronor, andelar och procentuell förändring

Regionernas kostnader	2018, mdkr	Andelar, %	2018, utv. i %	2012-2017, utv. % snitt per år
Hälso- och sjukvård (exkl. politisk verksamhet)	313,6	100	6,0	4,2
varav:				
Primärvård	55,9	18	7,4	4,2
Specialiserad somatisk vård	158,8	51	6,5	4,6
Specialiserad psykiatrisk vård	26,2	8	4,8	3,6
Tandvård	10,8	3	3,3	1,9
Läkemedel (förmån och sluten)	32,5	10	5,7	2,5
Övrig hälso- och sjukvård	29,4	9	2,9	6,4

Källa: Statistiska centralbyrån.

Sammantaget ökade kostnaderna i hälso- och sjukvården nära 2 procentenheter snabbare 2018 än genomsnittet de senaste fem åren. Kostnaderna för primärvården ökar snabbast och därefter den specialiserade somatiska vården. Specialiserad somatisk vård står för den största andelen av kostnaderna följt av primärvården. I övrig hälso- och sjukvård ingår bland annat ambulans- och sjuktransporter samt funktionshinders- och hjälpmedelsverksamhet.

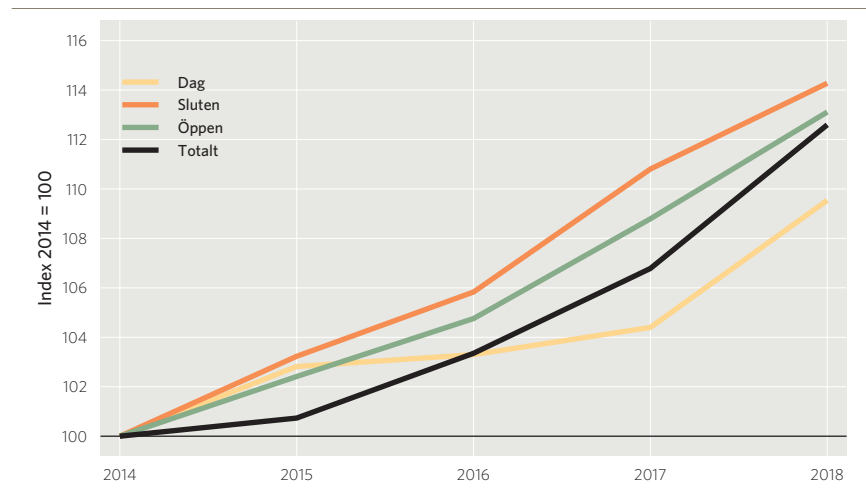
Produktiviteten minskar i den specialiserade somatiska vården

Det finns flera faktorer som bidrar till ökade kostnader i hälso- och sjukvården. Det handlar bland annat om allt snabbare teknologisk och medicinsk utveckling, där sjukvården både kan hjälpa fler och dessutom bota fler sjukdomar än tidigare. Det handlar också om en växande och åldrande befolkning och att allt fler lever med kroniska sjukdomar.

Kostnaderna för den öppna vården och framförallt dagsjukvården ökar kraftigt, vilket är i linje med ambitionen att vården ska bedrivas på den lägsta effektiva vårdnivån. Dock har även kostnaderna för den slutna specialiserade somatiska vården också ökat snabbt under senare år. Ytterligare ett dilemma är att vårdproduktionen inte ökar i linje med kostnaderna. Under senare år har antalet vårdtillfällen i den slutna vården minskat och minskningen ser ut att ha fortsatt även under 2018.

Även när hänsyn tas till att den vård som är kvar inom slutenvården är mer komplicerad än tidigare, delvis beroende på överflyttningen av enklare vård till den öppna vården, minskar volymen slutenvård. Detta tyder på att det under senare år är sjunkande produktivitet som bidrar till kostnadsökningar för den slutna somatiska vården. I diagram 26 syns att kostnaden per DRG-poäng ökat mer för den slutna vården jämfört med övriga vårdformer inom den specialiserade somatiska vården.

Diagram 26 • Kostnad per DRG-poäng i den specialiserade somatiska vården, fasta priser
Index 2014=100



Kostnaden per DRG beräknas med hjälp av KPP (Kostnad per patient). KPP är en metod för att beräkna kostnader per vårdkontakt och patient. Samtliga delar av den specialiserade somatiska vården har ökade kostnader per DRG-poäng, vilket fortsätter att indikera en försämrad produktivitet.

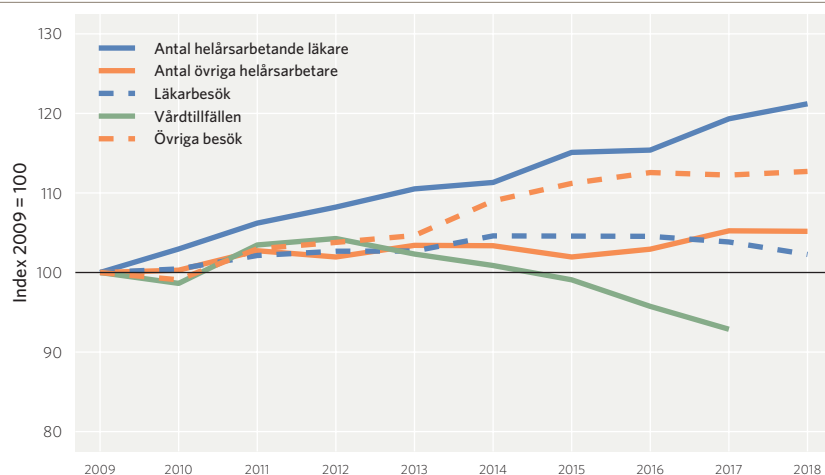
Anm.: KPP-databasen fångar 70 procent av alla vårdtillfällen och 55 procent av alla läkarbesök.

Källa: SKL:s femårsdatabas 2014–2018 baserat på KPP-nyckeltal.

Ett annat sätt att beskriva produktivitetsutvecklingen är att titta på produktionen i form av antal utförda läkarbesök i den öppna specialiserade somatiska vården, övriga besök i den öppna somatiska vården och vårdtillfällen i den slutna somatiska vården. Ställer man dessa insatser mot insatta resurser i form av antal årsarbetande läkare och övrig personal i den somatiska vården får man ytterligare indikation på att produktiviteten minskar.

Antal helårsarbetande läkare har ökat med drygt 20 procent sedan 2009 i den specialiserade vården. Under samma period har antal läkarbesök i den öppna specialiserade somatiska vården ökat med 2 procent och fram till 2017 har antal vårdtillfällen i den slutna specialiserade vården minskat med 7 procent. Övriga årsarbetande i den somatiska vården har ökat med 5 procent fram till 2018 och besöken har ökat med 13 procent. I antal årsarbetande läkare ingår även ST- och AT-tjänster, och andelen har ökat från 28 procent 2009 till 32 procent 2018. Andelen årsarbetande läkare som är under 29 år i den somatiska specialiserade vården har ökat från 8 procent 2009 till 11 procent 2018.

Diagram 27 • Utveckling av antal årsarbetare, besök och vårdtillfällen i den specialiserade somatiska vården, egen regi inklusive regionägda bolag
Index 2009=100



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landstings personalstatistik, november 2018.

Hyrkostnaderna fortsätter att öka

Stora pensionsavgångar och en ansträngd rekryteringssituation innebär utmaningar att säkerställa en effektivt organiserad vård med rätt kompetens på rätt plats. Ett sätt att på kort sikt lösa bemanningsproblemen är att hyra in personal.

Regionerna samlar in kostnaderna för inhyrd personal. Den senaste uppföljningen efter första halvåret 2019 visade på fortsatta kostnadsökningar, totalt med knappt 4 procent jämfört med samma period 2018. Det finns dock en del positiva tecken i utvecklingen. Kostnaderna för inhyrda läkare har minskat och hyrkostnaderna totalt inom psykiatrin har minskat under det första halvåret jämfört med motsvarande period 2018.

I rapporten för projektet om att minska beroendet av hyrpersonal²⁹ anges följande åtgärder ha haft god effekt:

- Utbildningstjänster med lön under specialistutbildning för sjuksköterskor.
- Fler AT- och ST-tjänster.
- Utveckling av nya arbets sätt, arbetsflöden och schemamodeller.
- Tillskapande av interna bemanningspooler.
- Lönetillägg och bonusar för att öka attraktiviteten för egna medarbetare.

Enligt rapporten har den generella åtgärd som haft störst effekt varit en tydlig ledning, styrning och uppföljning med gemensamt ansvarstagande, såväl nationellt som i regioner.

Har kollektivtrafikkostnaderna bromsat in?

Regioner och kommuner har enligt kollektivtrafiklagen gemensamt ansvar för den regionala kollektivtrafikmyndighet (RKM)³⁰ som sedan 2012 ska finnas i varje län.

RKM:s kostnader steg under tioårsperioden 2006–2016 i genomsnitt med 5,4 procent per år i löpande priser. Utbudet av regional kollektivtrafik har ökat med ett par procent per år, men till stor del förklaras de tilltagande kostnaderna av andra faktorer. Förutom pris- och löneökningar har fordonens miljö- och tillgänglighetsstandard förbättrats, tågans andel av trafiken har ök-

29. Projekt: Oberoende av inhyrd personal. Rapport från nätverksgemensamma projekt 2016–2018.

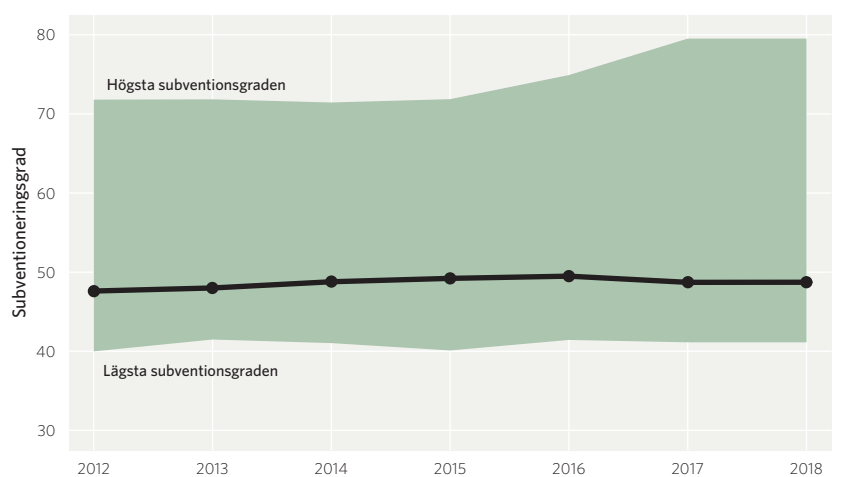
30. 2006–2011 Länstrafikhuvudmän, 2012 – Regionala kollektivtrafikmyndigheter.

at och framkomligheten i de större städerna har försämrats, vilket har bidragit till att det blivit dyrare att bedriva kollektivtrafik.

Verksamhetens intäkter har de flesta år i perioden ökat i lägre takt än kostnaderna. Därmed har de bidrag från regioner och kommuner som täcker underskotten och utgör mer än 95 procent av nettokostnaden för kollektivtrafik vuxit ungefär dubbelt så snabbt som skatteunderlaget. Den utdebitering som krävs för att täcka nettokostnaden steg från 78 öre år 2006 till 1 krona och 17 öre år 2016. De två senaste åren har ökningstakten varit betydligt blygsammare och 2018 hade behovet av utdebitering minskat till 1 krona och 14 öre.

Totalt i riket finansierar verksamhetsintäkter, främst biljettintäkter, ungefär hälften av kostnaderna för regional kollektivtrafik (diagram 28). Men i vilken utsträckning som kollektivtrafiken ska subventioneras är i hög grad en politisk fråga och variationen mellan länen är stor. Den genomsnittliga subventionsgraden har legat relativt stabilt runt 48–49 procent sedan kollektivtrafiklagen trädde i kraft 2012. Samtidigt har länet med lägst subventionsgrad betalat drygt 40 procent av kostnaden med skatt medan motsvarande för länet med högst andel har varierat från drygt 70 till nästan 80 procent.

Diagram 28 • Subventionsgrad för den regionala kollektivtrafiken
Procent



Källa: Statistiska centralbyrån och Trafikanalys.

Den genomsnittliga subventionsgraden för kollektivtrafik har länge legat stabilt strax under 50 procent. Men i vilken utsträckning som kollektivtrafik ska finansieras med skattepengar är i hög grad en politisk fråga och skillnaden är stor mellan subventionsgraden i olika länen. Den lägsta har Stockholm och Dalarna har den högsta.

Kostnadsökningen 2018 hölls tillbaka av tillfälliga faktorer. Kostnaderna för kollektivtrafik brukar växla upp i samband med upphandling och hälften av de bussar som används i regionaltrafiken ska upphandlas under åren 2019–2022. Även 2018 var ett stort upphandlingsår, men upphandlingsprocesserna är långa och sannolikt påverkas inte kostnaderna för de avtal som slöts förra året mer än marginellt i år. Det finns dock ett antal frågor kopplade till fossilfria drivmedel som riskerar att driva upp drivmedelspriserna. Det är därmed för tidigt att avgöra om ett trendbrott har skett. I vår prognos räknar vi med lite högre ökningstakt den närmaste tiden än de båda senaste åren.

Läkemedelskostnader och finansiering

Statsbidrag för förmånläkemedel med mera

Det finns ett särskilt statsbidrag för förmånläkemedel med mera som syftar till att finansiera regionernas kostnader för förmånläkemedel, det vill säga läkemedel som expedieras via apotek. Bidraget täcker även huvuddelen av regionernas kostnader för bland annat smittskyddsläkemedel. Regionerna finansierar själva de läkemedel som rekvireras av vården, det vill säga i huvudsak de läkemedel som används i sjukvården.

En statlig utredning har sett över den framtida finansieringen av läkemedel (SOU 2018:89). Utredningen presenterade sitt förslag i början av 2019. Förslagen bereds nu inom regeringskansliet. Det är ännu inte klart när förslag kommer att presenteras. Inom ramen för denna rapport har vi antagit att statsbidraget för 2020 utformas efter samma principer som i avtalet för 2019, vilket bland annat innebär att beloppen kommer att byggas på Socialstyrelsens höstprognos som presenteras i slutet av oktober. Vidare antas en fortsatt delning av återbäringarna från avtalen mellan regionerna och läkemedelsföretagen inom ramen för de så kallade trepartsöverläggningarna. I nuvarande avtal delar regionerna och staten på återbäringarna, regionerna behåller 60 procent och staten erhåller 40 procent. Samma fördelning antas gälla även för 2020.

Tabell 15 • Prognos för ersättning för läkemedelsförmånerna med mera
Miljoner kronor

Avser	2019	2020*
Läkemedelsförmånen	27 032	29 032
Övrigt (switchar öv/sv, vissa förbrukningsartiklar, dos, smittskydd)	1 620	1 620
Hepatit C (70 % av kostnad)	1 028	970
Vinst och förlust Hepatit C	-70	
Totalt (brutto)	29 610	31 622
Statens del av återbäringen	1 294	
Totalt (netto)	28 316	

*Prognosen för 2020 bygger på Socialstyrelsens prognos från våren 2019.

Källa: eHälsomyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting.

Läkemedelskostnader inom förmånen har ökat snabbt

Regionernas bruttokostnader för förmånläkemedel har ökat snabbt sedan 2014 (tabell 16). På senare tid har främst cancerläkemedel, nya orala antikoagulantia (NOAK) och blodglukossänkande medel exklusive insulin bidragit till kostnadsökningarna.

Tabell 16 • Regionernas kostnader för läkemedelsförmånen, brutto och netto
Miljoner kronor och procentuell utveckling

	Brutto	utveckling, %	Total återbäring från företagen	Netto	utveckling, %
2014	19 366		0	19 366	
2015	20 356	5,1	47	20 309	4,9
2016	22 070	8,4	327	21 743	7,1
2017	23 259	5,4	702	22 557	3,7
2018	25 028	7,6	1 105	23 923	6,1
2019 <i>prognos</i>	27 200	8,7	2 101	25 099	4,9

Källa: eHälsomyndigheten, TLV och Sveriges Kommuner och Landsting.

Antalet cancerfall har ökat under en följd av år, vilket till stor del beror på fler äldre och att fler lever länge med cancersjukdom. Den ökade överlevnaden förklaras bland annat av nya och effektivare läkemedel och att de ofta sätts in i ett tidigt skede i behandlingen. De flesta nya cancerläkemedel har en hög kostnad, systemet med värdebaserad prissättning innebär att ett läkemedel som åstadkommer mer också kostar mer. En annan förklaring är att läkemedel blir allt mer specialiserade och riktar sig till allt mindre patientgrupper. För läkemedelsföretagen innebär det att forskningskostnaderna ska slås ut på färre patienter, vilket påverkar priset.

Användningen av »blodförtunnande medel« ökar i enlighet med gällande riktlinjer för att minska risken för stroke vid förmaksflimmer. Kostnaderna ökar i synnerhet för nya orala antikoagulantia (NOAK), även bland de allra äldsta (80 år och äldre). Insjuknandet i stroke har minskat markant under 2000-talet.

Nya läkemedel mot diabetes bidrar också till kostnadsökningar, framförallt »icke-insuliner«, på grund av ökad användning i enlighet med gällande nationella riktlinjer och behandlingsrekommendationer.

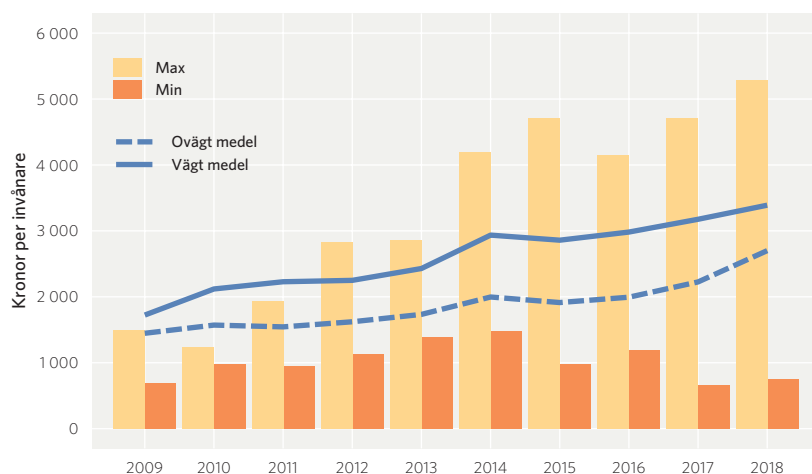
Samtidigt finns faktorer som håller tillbaka kostnadsökningarna. Patentutgångar har historiskt sett verkat återhållsamt på kostnadsutvecklingen. Tidigare var det vanligen exakta kopior av kemiska substanser som kom in på marknaden; då sjönk priserna ofta både snabbt och mycket. Idag handlar det i allt högre grad om biologiska läkemedel. En biosimilar är en snarlik kopia av ett biologiskt läkemedel som förlorat sitt patentskydd och det tar ofta längre tid innan konkurrens uppstår och de billigare alternativen används.

Inom ramen för trepartsöverläggningar mellan läkemedelsföretagen, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) samt regionerna finns avtal om ytterligare rabatter för vissa läkemedel i syfte att sänka kostnaderna och/eller hantera risker eller osäkerheter kring behandlingseffekt. Sedan introduktionen av trepartsöverläggningarna 2014 har återbäringarna ökat i betydelse; för 2019 prognosticerar TLV återbäringen till 2,1 miljarder kronor avseende förmånsläkemedel. Dessutom finns återbäring för smittskyddsläkemedel som år 2019 bedöms uppgå till cirka 1,1 miljarder.

Investeringstakten är hög men skillnaderna är stora

Investeringarna i regionerna uppgick till 28,3 miljarder kronor år 2018, vilket var en ökning på 15 procent jämfört med föregående år. Inkluderas de regionägda bolagen uppgick investeringarna till 34,5 miljarder. Investeringsutgifterna ökade i 16 regioner under 2018 och mätt i kronor per invånare är skillnaderna mellan regionerna stora.

Diagram 29 • Investeringar i regionkoncern 2009–2018: högst, lägst och genomsnitt
Kronor per invånare



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Investeringsutgifterna varierar kraftigt. Många regioner har nu höga utgifter samtidigt som de har stora investeringsplaner under kommande år, framförallt inom hälso- och sjukvården. I kronor per invånare har regionerna Uppsala, Stockholm, Örebro, Västerbotten och Östergötland högre investeringsnivåer än genomsnittet i riket. Lägst investeringsutgifter per invånare hade regionerna Gävleborg, Väster-norrland och Halland.

Investeringsbehoven är fortsatt stora i regionerna under de närmaste åren. Inom hälso- och sjukvården väntar stora investeringar på grund av den växande befolkningen och för att äldre byggnader behöver moderniseras eller ersättas.

Så här har vi räknat

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

För åren 2019 och 2020 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. Beräkningarna för åren 2021–2023 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnaderna ökar i takt med demografiska behov. Samma löneutveckling antas för de anställda i regionerna som för den övriga arbetsmarknaden. SKL och regeringen är överens om att utformningen och upplägget av 2019 års överenskommelse om läkemedelsförmåner med mera ska gälla även för 2020. Detta innebär att vår prognos för kostnaderna även påverkar uppskattningen av statsbidragets storlek.

Kostnaderna väntas öka med 5 procent 2019, vilket rensat för prisförändringar enligt LPIK motsvarar en ökning på 2,7 procent i fasta priser. Det är en snabbare kostnadsökning än genomsnittet under de senaste tio åren, som uppgått till 2,3 procent årligen. Under kalkylperioden justeras statsbidragen så att ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag uppnås. Det är ingen bedömning av hur staten kommer att agera, utan ett sätt att åskådliggöra förändringstrycket.

Cirka 70 procent av investeringsplanerna inom hälso- och sjukvården består av byggnader medan medicinteknik står för drygt 20 procent och övriga investeringar 10 procent. Enligt enkätsvar i maj från regionernas ekonomidirektörer finns planer på investeringar för drygt 100 miljarder kronor under åren 2019–2022. Inkluderas investeringar i de regionägda bolagen summerar planerna till drygt 125 miljarder till och med år 2022. I förhållande till budget har genomförandegraden för investeringar i regionerna hittills varit cirka 80 procent.

Regionernas ekonomi är ansträngd de närmaste åren

Regionernas ekonomi på kort sikt

För åren 2019 och 2020 gör SKL en bedömning med hjälp av bland annat insamlade uppgifter i form av delårsbokslut och enkäter. Vi räknar med en fortsatt snabb ökning av kostnaderna 2019, men att de dämpas 2020. Skatteintäkterna växer långsammare än tidigare. Trots att flera regioner höjer skattesatsen räcker inte det för att klara lika stora kostnadsökningar som det har varit de senaste åren. Därför krävs både strukturella åtgärder för att minska kostnadsutvecklingen och ökad effektivitet och produktivitet för en ekonomi i balans nästa år.

Tabell 17 • Nyckeltal för regionernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Medelskattesats*, nivå i %</i>						
<i>(exkl. Gotland)</i>	11,44	11,55	11,63	11,63	11,63	11,63
Skatteintäkter o gen statsbidrag, LP	3,5	4,8	3,8	4,9	4,0	3,6
Skatteintäkter o gen statsbidrag, FP	0,4	2,5	1,4	2,3	1,3	1,1
Verksamhetens kostnader, LP*	5,8	5,0	4,0	3,7	3,8	3,5
Verksamhetens kostnader, FP*	2,6	2,7	1,6	1,1	1,1	1,0
LPIK	3,2	2,2	2,4	2,5	2,6	2,4

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

*Inklusive skatteväxling 2019 för kollektivtrafik, motsvarande 2 öre på skattesatsen och 0,2 procent av kostnadsutvecklingen.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Tyvär finns inga generella tillskott till regionerna i regeringens budgetproposition för 2020 utan enbart riktade satsningar; några som utökades (kömiljard samt god och nära vård) och några som avslutades (patientmiljard och delar av satsningar på kvinnors hälsa). Den statliga styrningen med riktade bidrag underlättar inte för regionerna att effektivisera en verksamhet som redan har stora underskott och som behöver prioritera de delar av verksamheten där behoven är som störst. De statliga satsningarna går utanför den ordinarie styrprocessen och besked kommer dessutom ofta alldeles för sent.

Kalkyl för regionernas ekonomi på längre sikt

Åren 2018–2020 växlar takten i skatteunderlagsutvecklingen ner när konjunkturen mattas av. I vår kalkyl för åren därefter, åren 2021–2023, antas kostnaderna utvecklas i takt med demografin. Det demografiska trycket är fortsatt högt under perioden, 1,1 procent per år. Och med en genomsnittlig prisökningstakt på 2,5 procent per år blir den totala kostnadsutvecklingen i löpande priser cirka 3,6 procent per år under kalkylperioden.

Tabell 18 • Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring
Bidrag i procentenheter, fasta priser

	Utfall			Prognos		Kalkyl
	10-12	13-15	16-18	2019	2020	2021-2023
Demografiska behov	0,8	1,2	1,4	1,2	1,2	1,1
Övrigt	0,7	1,5	0,8	1,3	0,4	0,0
Total volymförändring	1,5	2,7	2,2	2,5	1,6	1,1

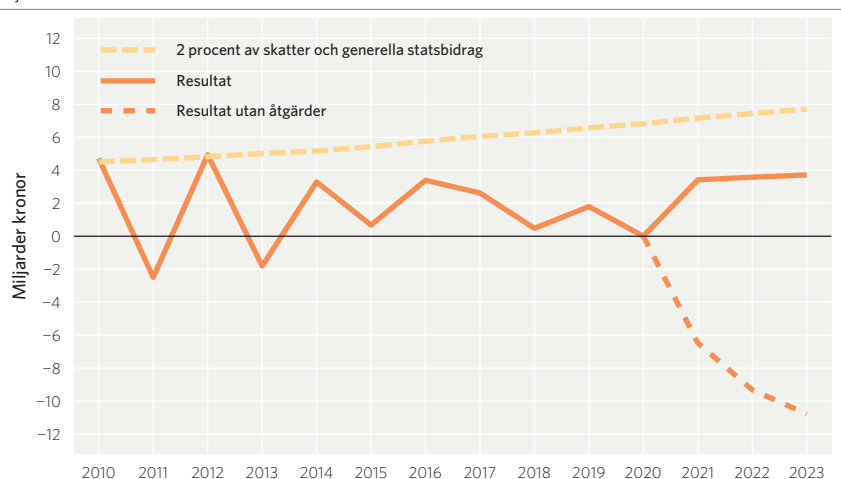
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

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

	Prognos			Kalkyl	
	2019	2020	2021	2022	2023
Skatter och bidrag totalt	328,9	341,5	358,3	372,5	385,9
varav höjd skatt		2,0	2,0	2,1	2,2
varav aviserade statsbidrag			0	0	0
varav ytterligare åtgärder			9,9	12,9	15,3

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Diagram 30 • Regionernas resultat samt 2 procent av skatter och bidrag
Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Kostnaderna i regionerna har ökat betydligt snabbare under de senaste åren jämfört med tidigare. De demografiska behovens ökningstakt har stegrat från 0,6 procent år 2005 till 1,6 procent år 2016. I prognosen för 2019 och 2020 ingår ökade läkemedelskostnader som motsvarar cirka 0,5 procent per år och som finansieras av ett ökat läkemedelsbidrag.

I regeringens budgetproposition för 2020 aviserades inga generella statsbidrag till regionerna. Den innehåller enbart omvandlingar av befintliga bidrag samt ett antal nya riktade satsningar på hälso- och sjukvård. Det kommer att krävas åtgärder motsvarande 15 miljarder kronor i regionerna fram till år 2023 för att klara enbart en kostnadsökning enligt demografiska behov.

Skatteunderlaget har ökat i snabb takt de senaste fem åren. Men ändå har skattesatsen ökat med i snitt 6 öre per år. Med en dämpad konjunktur och därmed också dämpad skatteintäktsstillväxt måste kostnadsutvecklingen följa samma riktning. Det duger inte längre med att fylla på med kostnadsdrivande riktade satsningar. För att få balans i regionernas ekonomi krävs bland annat förebyggande arbete för att bromsa behovsökningarna och dessutom ett bättre nyttjande av tillgängliga resurser genom bättre produktivitet och ökad effektivitet. (Se kapitlet »Går vi mot en mer effektiv välfärdssektor?«.)

Riktade förebyggande insatser

I *Ekonomirapporten*, maj 2019 var förebyggande åtgärder ett temaavsnitt. Där visades att hälsan kan förbättras i identifierade målgrupper för att på sikt minska behoven av hälso- och sjukvård genom ett systematiskt förebyggande arbete.

Att förbättra hälsan i befolkningen är nödvändigt för att klara de demografiska utmaningar vi har framför oss, där fler behöver välfärdstjänster samtidigt som den arbetsföra befolkningen inte ökar i tillräcklig utsträckning.

En strategi som bidrar till att möta utmaningen är **Strategi för hälsa*** som har tagits fram tillsammans av regioner och kommuner. Den innebär att skola, socialtjänst, vård- och omsorg samt hälso- och sjukvård behöver ledas, styras och samordnas för att främja hälsa och förebygga ohälsa.

I Strategi för hälsa finns mål och indikatorer som är valda för att kunna göra gemensamma jämförelser och analyser. Varje mål behöver brytas ner och anpassas till kommunens och regionens förutsättningar och nuvarande nivåer.

För att synliggöra den ojämlika hälsan behöver analys och åtgärder grundas på data som är uppdelat på kön och så långt möj-

ligt även på socioekonomiska faktorer såsom utbildning och bostadsområde. Vid uppföljning av mål är det inte bara angeläget att genomsnittet blir bättre, utan också att hälsoskillnaderna minskar, för ökad jämlikhet.

Indikatorerna visar både en positiv och en negativ utveckling. Av de indikatorer som valts för att spegla arbetet med Strategi för hälsa utvecklas flera i positiv riktning, även om det finns stora skillnader utifrån olika grupper i befolkningen (kön, ålder, socioekonomi). När det gäller fallskador och färre barn och unga som lever i ekonomiskt utsatta hushåll syns tydliga förbättringar jämfört med för några år sedan. Fler elever är också klara med sin gymnasieutbildning efter fyra år. Även den självs kattade hälsan har förbättrats liksom den förväntade medellivslängden, för både kvinnor och män.

Det finns även indikatorer som utvecklas i negativ riktning. Andelen elever i årskurs 9 som är behöriga till yrkesprogram har minskat kraftigt under några år, dock bröts den negativa trenden 2018. En annan indikator som utvecklats negativt är andelen invånare mellan 16 och 84 år som saknar tillit till andra. >>forts.

Minskat antal fallskador genom förebyggande insatser

Fallolyckor är den vanligaste olyckstypen och utgör två tredjedelar av alla olycksfall. Varje år faller cirka 67 000 personer så illa att de behöver läggas in på sjukhus för vård. Drygt 1 000 personer dör. Cirka 70 procent av de som faller är 65 år eller äldre**. Men med förebyggande insatser kan många fallolyckor förhindras. Fallskador kostar årligen 5,6 miljarder kronor i den specialiserade somatiska vården. Fallskadorna har minskat i flertalet län under senare år.

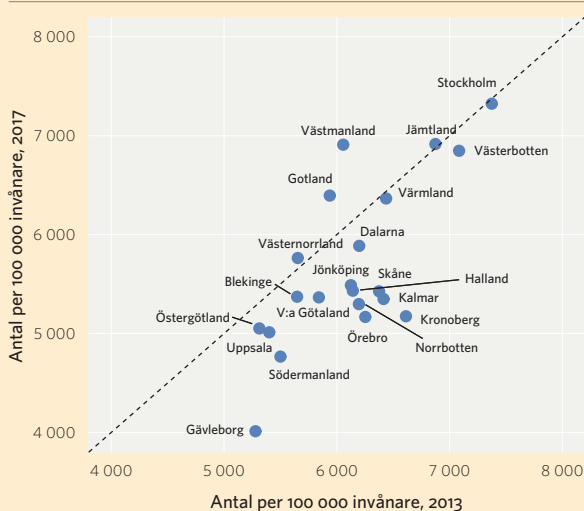
Gävleborgs län utmärker sig på ett positivt sätt. Här har fallskadorna minskat med 24 procent mellan 2013 och 2017 och fallskadorna är också få jämfört med andra regioner.

Exempel som bidragit till den positiva utvecklingen är länets gemensamma arbete med en modell för proaktiv hälsostyrning där fallprevention ingår som en del. Proaktiv hälsostyrning innebär att patientens situation är utgångspunkten, inte diagnoser eller symtom. Personalen gör en kartläggning av situationen, tolkar behoven och sätter i samråd med patienten in de åtgärder som behövs för att bibehålla hälsa, förebygga ohälsa och vårdbehov. Hälsocentralerna har uppdrag att arbeta enligt arbetsmodellen som en del i **Hälsovalet Region Gävleborg**. Det finns en direkt samverkan mellan kommunerna och hälsocentralerna, dels genom biståndshandläggare som deltar i kartläggningarna, dels via kommunens hemtjänst som uppmärksammar behov av insatser.

I hemsjukvården, på särskilda boenden och i primärvården används kvalitetsregistret **Senior alert** för att arbeta systematiskt med förebyggande insatser. Exempel på förebyggande åtgärder är fördjupad läkemedelsgenomgång, gruppbehandling för ökad balans och medverkan på träffpunkter för äldre.

Diagram 31 • Fallskador bland personer 80 år och äldre åren 2013 och 2017

Antal per 100 000 invånare



Källa: Kolada.

Region Stockholm har den högsta andelen personer över 80 år som drabbats av fallskador. Det gäller både år 2013 och år 2017 och andelen har varit stabil, värdet ligger på linjen i diagrammet. Region Gävleborg har den lägsta andelen både 2013 och 2017 och resultaten har förbättrats, andelen minskade med cirka 1 200 fall per 100 000 invånare.

Om samtliga län skulle lyckas få ner fallskadorna till samma nivå som i Gävleborgs län, skulle cirka 13 700 fall undvikas. Teoretiskt sett skulle 1,1 miljard kronor kunna sparas i den slutna somatiska vården.

Not: Statistik från KPP och Socialstyrelsen har använts för att illustrera effektiviseringspotentialen.

Förebyggande arbete i samverkan för barn och unga

Under ett antal år har andelen elever i årskurs 9 som är behöriga till yrkesprogram minskat. I huvudsak förklaras försämringen av att skolan tagit emot många elever som kommit till Sverige under den senare skolåldern och därmed varit kortare tid i svensk skola. För elever födda i Sverige syns ingen tydlig försämring under samma period.

Att eleverna klarar av sin skolgång är centralt för barns framtida hälsa. Därför behöver skolan, kommunen och regionen arbeta tillsammans för att så många som möjligt ska fullfölja sin utbildning.

I Västerbottens län är det en hög andel elever som är behöriga. I länet bedrivs ett systematiskt arbete i samverkan genom HLT-team (**hälsa, lärande, trygghet**). Det innebär att barn och unga mellan 0–16 år erbjuds ett så tidigt samordnat stöd som möjligt, där en av effekterna är ett minskat behov av mer omfattande insatser senare. HLT utgör en del av första linjen för psykisk hälsa, och består av tvärprofessionella arbetsgrupper. I teamet finns representanter från förskola, grundskola, elevhälsa, socialtjänst och familjecentral/hälsocentral.

Samarbetet har resulterat i:

- Tidigare upptäckt och därmed också tidigare insatser, redan i förskoleåldern.
- En bättre helhetssyn utifrån barnets behov, innebär möjlighet att sätta in rätt insatser i rätt tid för att hjälpa barnet på bästa sätt. De olika professionerna kan hjälpas åt över de traditionella verksamhetsgränserna för att möta barnets behov, vilket leder till ett bättre stöd för barnet och familjen.
- Teamet får konkreta råd av varandra, som kan tas tillbaka och användas i den egna organisationen.

Samverkan ger kraft till förbättring

Det finns riktade förebyggande insatser där goda resultat har nåtts. Gemensamt för de exempel som har belysts ovan är att det krävs en aktiv samverkan som utgår från gemensamma mål, arbetsätt och en helhetssyn utifrån individens behov. Tillsammans har kommuner och regioner möjligheter att nå större befolkningsgrupper än var för sig. Därmed kan hälsofrämjande och förebyggande arbetssätt även omfatta invånare som ibland kan vara svåra att nå.

Varje län har uppbyggda strukturer för samverkan mellan länets kommuner och region, många gånger mellan de verksamheter som omfattas av Strategi för hälsa. Uppföljningen av indikatorerna i Strategi för hälsa ger insikter om att det finns stora skillnader i hälsa inom och mellan Sveriges 21 län. Det finns därmed potential att få gemensam kraft och lärande mellan län i olika hälso-utmaningar.

*<https://skl.se/halsasjukvard/strategiforhalsa.9515.html>

**Socialstyrelsen, statistik om fallskador 07.

Går vi mot en mer effektiv välfärdssektor?

Det krävs betydande effektiviseringar om välfärdssektorn ska kunna möta de ökade utmaningarna framöver. Produktiviteten behöver öka – utan att kvaliteten försämras. I kapitlet beskriver vi hur kommuner och regioner arbetar med effektiviseringar och hur arbetet kan främjas på olika sätt.

Vad vi menar med effektivisering

Det finns ingen entydig definition av begreppet effektivitet och därför är det viktigt att förklara vad som avses när man använder begreppet. En bild som ofta används som utgångspunkt är den så kallade resursomvandlingskedjan³¹:

Politiska mål -> Budget/resurser -> Aktiviteter -> Prestationer -> Måluppfyllelse

Produktivitet kan utifrån denna kedja definieras som mängden prestationer i förhållande till mängden insatta resurser. Effektivitet är graden av måluppfyllelse i förhållande till mängden insatta resurser.

En teoretiskt korrekt definition av begreppet effektivitet är svår att använda i praktiken eftersom den förutsätter att det finns fullständig information om kostnader och kvalitet i olika verksamheter – något som inte alltid är enkelt eller möjligt. Det blir inte enklare av att det ofta samtidigt sker förändringar i verksamheterna. Verkligheten är för komplex för att kunna mätas på ett uttömmande sätt och därför används förenklade mått, schabloner och metoder som är praktiskt användbara. Man kan också skilja på yttre och inre

³¹. Mer än tur i struktur, ESO-rapport 2016:6, sidan 45.

effektivitet, där den yttre handlar om att övergripande göra rätt insatser som får effekt på lång sikt.

En enkel och användbar, men samtidigt relevant definition för kommunsektorn idag kan vara att en ökad effektivitet innebär att **man klarar större verksamhetsvolymen med resurser som ökar långsammare än verksamhetsvolymen utan att kvaliteten försämras**. Denna definition tar sikte på kommunsektorns utmaning där behoven växer snabbare än resurserna.

Ett exempel kan vara att en skolas lärare kan undervisa fler elever med samma grad av måluppfyllelse och med samma insats i timmar räknat. Detta kan dock kräva att man ser över skolans organisation och hur man arbetar, exempelvis genom en högre grad av arbetsfördelning mellan lärare, renodling av lärarnas arbetsuppgifter och användning av nya metoder, till exempel distansundervisning³².

I hemtjänsten kan det handla om att klara tillsyn av fler äldre med hjälp av tekniska hjälpmedel, exempelvis nattkameror, digitala lås, medicinpåminnare. Samtidigt rymmer ny teknik också möjligheter att öka kvaliteten genom ökad individualisering, det vill säga att tjänsterna anpassas efter varje individs behov.

Detta gör kommuner och regioner just nu

Det pågår ett omfattande förändringsarbete i olika verksamheter i kommuner och regioner; till exempel kring omställning till en nära vård. Det handlar såväl om strukturella förändringar som utveckling och förnyelse, bland annat genom innovationer och ny teknik. Syftet är att både åstadkomma förbättringar i verksamheterna, för patienter, brukare och elever – men också ett bättre utnyttjande av resurserna. Mot bakgrund av de kommande utmaningarna finns också stora behov av att öka produktiviteten till exempel i sjukhusvården.

Ekonomichefer och ekonomidirektörer i kommuner och regioner vittnar om att det blir allt svårare att få ihop ekonomin. Även om förutsättningarna varierar så är intrycket att det nu är fler som tar till allt mer kännbara åtgärder än tidigare.

SKL har i en enkät till alla kommuner respektive regioner frågat efter konkreta exempel på åtgärder av stor betydelse för ekonomin som genomförs nu eller som kommer att genomföras under 2020. Vi har fått svar från drygt 200 kommuner (140 svarade på åtgärdsfrågan) och nästan alla regioner. Nedan följer exempel på åtgärder som vidtas och planeras i det syfte vi frågat efter – mycket är naturligtvis sådant som gjorts redan tidigare. Vi vill framhålla att detta inte är en fullständig beskrivning av allt pågående förändrings- och utvecklingsarbete.

Gränsen mellan vad som benämns som effektiviserings- respektive besparingsåtgärder är flytande. Vi har valt att kalla det för effektiviseringar. Det görs även åtgärder på intäktssidan.

Exempel på hur kommunerna arbetar med effektiviseringar

Det i särklass vanligaste svaret på hur man tar sig an situationen är att man gör en generell neddragning av budgetramarna. Cirka 40 procent av kommunerna arbetar med olika former av ett- eller fleråriga generella effektiviseringskrav på vanligtvis någon eller några procent. Många har jobbat länge med denna modell. Det finns liknande varianter, till exempel att volymuppräkningar, helt eller delvis, endast görs i obligatoriska verksamheter och inte i frivilliga. Det förekommer självklart också riktade besparingar, till exempel

32. De rättsliga förutsättningarna för distansundervisning finns dock inte ännu.

att man drar ner på icke obligatoriska verksamheter. Några ser över sina resursfördelningsmodeller, till exempel inom utbildningsförvaltningen.

Nya arbetssätt

Ett stort antal kommuner arbetar med olika former av effektiviseringar av administrationen, bland annat genom digitalisering, sammanslagning av funktioner för att uppnå ökad produktivitet, samlokalisering och nya arbetssätt som minskar lokalbehovet. Vissa ser också över entreprenadavtal och inför inköpsstopp och särskild prövning av konsulter.

Ökad samverkan

Svaren indikerar att det sker en ökad samverkan mellan kommuner, i olika former. Samverkan kan gälla vissa funktioner som till exempel IT-hantering, bygg och miljö, räddningstjänst, sophantering, säkerhet med mera. Det är i synnerhet små kommuner som kan samverka med litet större kommuner. Det ges också förslag på effektiviseringsmöjligheter genom ökad samverkan inom fler områden; till exempel medborgarservice, kommunikation och hantering av alkoholtillstånd. Någon kommun föreslår att man prövar en modell med »värdkommuner« som kunde ta ett litet större ansvar. Ett annat område är gemensamma upphandlingar, där ökade volymer kan ge bättre villkor.

Översyn av bemanningen

En del kommuner vidtar åtgärder när det gäller bemanning. Det kan handla om generella åtgärder som till exempel att man inte återanställer efter pensionsavgångar eller andra avgångar, anställningsstopp, särskild prövning av nyanställningar eller införande av heltidsprogram. Vissa arbetar med att minska eller se över sin bemanning inom socialtjänst eller skola för att kunna använda personalen på ett mer resurseffektivt sätt.

Exempel på åtgärder inom olika verksamheter

Cirka 10 procent har angett direkta åtgärder för vardera äldreomsorg och utbildning. Exempel på åtgärder inom socialtjänsten är att gruppboenden görs om till serviceboenden, vilket kräver färre medarbetare. Minskat antal korttidsplatser och platser i särskilt boende förekommer. Några ser över hela boendestrukturen inom vård och omsorg. Andra åtgärder som vidtas är att digitalisera ekonomiskt bistånd och effektivisera processer. Andra exempel är utskrivningsteam i socialtjänsten, som kan minska kostnaderna för betalningsansvar, och minskning av antalet externa placeringar inom LSS. I några kommuner konkurrerats ut hemtjänsten.

Inom barn och utbildning görs större barngrupper eller enheter slås ihop för att öka utnyttjandet av lokaler och personal. Andra exempel är att kommuner lägger ner små enheter på små orter, framförallt skolor. Antalet gymnasieprogram dras ner i några kommuner. En del kommuner pekar på nödvändigheten att göra en översyn av hela skolstrukturen, där det kan handla om fler nedläggningar och sammanslagningar för att öka resursutnyttjandet.

Investeringsbehoven är stora i många kommuner till följd av eftersatt underhåll och befolkningsökningar, vissa gör därför ytterligare genomlysningar av dessa behov då ökade investeringar också ger ökade kostnader.

Hinder för effektiviseringar i kommunerna

Ett stort hinder för effektiviseringar i kommunerna är olika statliga regleringar och riktade bidrag, inte minst inom skolan. Nödvändiga förändringar

och effektiviseringar inom skolan kan direkt motverkas till exempel av likvärdighetsbidraget. Kommuner som tidigare har haft en egenvald, hög ambitionsnivå och höga kostnader för skolan har nu inte möjlighet att prioritera om till förmån för exempelvis äldreomsorgen utan att därmed gå miste om statsbidraget (se faktarutan »Likvärdighetsbidraget till skolan«).

Hinder av en annan karaktär är att det kan vara svårt, särskilt för små kommuner, med kompetensen att genomföra digitalisering och att avsätta tid och resurser för förändringsarbete. När det gäller samverkan mellan kommuner kan den kompliceras av svårigheter att komma överens – det är inte alltid enkelt när alla vill känna sig som vinnare. Man behöver en gemensam målbild.

Ett stort hinder för många förändringar är att det rent politiskt kan vara väldigt svårt att genomföra sådant som medborgarna uppfattar som försämringar, till exempel lägga ner skolor. Situationen kan försvåras av att det på nationell nivå skapas ibland orealistiska förväntningar till exempel genom nya, riktade bidrag.

Likvärdighetsbidraget till skolan – en god illustration av problem med riktade statsbidrag

Likvärdighetsbidraget är med sina 3,5 miljarder kronor 2019 det största bidraget inom skolan. Bidragets konstruktion innebär att kommunen, för att få del av och behålla pengarna, inte får minska de egna kostnaderna per elev för undervisning och elevhälsa i förskoleklass och grundskola det aktuella året, jämfört med ett genomsnitt av de tre föregående åren. Minskade kostnader kan leda till återkrav av bidraget, om det inte finns särskilda skäl.

I juni 2019 krävde Skolverket tillbaka totalt 24 miljoner kronor från sex kommuner och en friskola för bidragsåret 2018. Några av dessa kommuner hade på grund av inflyttning tagit emot fler elever inom sin befintliga skolorganisation, vilket helt naturligt ledde till lägre kostnad per elev. En annan kommun, som under några år tagit emot många nyanlända elever och därför bedrivit förberedelseklasser på sina skolor, hade sedan avvecklat dessa när behovet upphörde, vilket också innebar en sänkt genomsnittlig kostnad per elev.

Ytterligare ett exempel på när en kommun blivit återbetalningskyldig är när kommunen under några år erbjöd elever utökad tid i form av en förlängd skoldag, men fick gå tillbaka till tidigare nivå när ekonomin blev kärvare. Ett annat exempel är när en liten kommun fick minskade kostnader då en elev med omfattande stödbehov slutade på skolan. Det senare fallet borde vara ett solklart exempel på vad som rimligen kan anses som ett särskilt skäl för att slippa återbetalningskrav, men som Skolverket inte godkände. Skälet var att kommunen inte kunde särredovisa kostnader för enskilda elever tre år bakåt i tiden. Men innan likvärdighetsbidraget infördes hade kommunen inget behov av att särredovisa kostnaderna för elever i behov av särskilt stöd.

Alla är konkreta exempel på hur ett riktat statsbidrag med ett i grunden vällovt syfte stjälpur väsentligt mer än hjälper. Ex-

emplen visar hur villkoren i ett statsbidrag lätt kringskar kommuners möjlighet att med god ekonomisk hushållning hantera förändrade förutsättningar och att det också är ett risktagande att göra särskilda satsningar även när det ekonomiska läget är gynnsamt. Därtill kommer de redovisningstekniska svårigheterna med att i efterhand och på detaljnivå förväntas kunna särredovisa vad som finansierats med kommunens egna medel respektive med riktade statsbidrag. Det administrativa merarbetet blir mycket omfattande.

När likvärdighetsbidraget infördes och villkoren utformades varnade SKL för just denna typ av konsekvenser och farhågorna har med all tydlighet besannats. Det finns uppenbara risker både för att fler kommuner blir återbetalningskyldiga nästa år och också för att kommuner tvingas avstå från att ta del av bidraget de kommande åren när ekonomin försämras. Skolverket har själva i en utvärdering av bidraget i augusti 2019 pekat på liknande problem. I utvärderingen sägs bland annat att det finns en risk för att kostnadsvillkoret får följdverkningar som bidrar till en snedfördelning av bidraget, eftersom det kan bli de kommuner som har mest ansträngd ekonomi som tvingas avstå från att ta del av bidraget.

SKL har vid flera tillfällen framfört krav till regeringen på att villkoren för likvärdighetsbidraget måste ändras snarast, särskilt mot bakgrund av att bidraget kommer att uppgå till 4,9 miljarder kronor 2020 och från 2021 till hela 6,2 miljarder. Om inte villkoren ändras riskerar en stor del av dessa medel att bli kvar hos staten istället för att bidra till likvärdigheten i den svenska skolan. Regeringen har aviserat en översyn av villkoren för likvärdighetsbidraget.

Exempel på hur regionerna arbetar med effektiviseringar

I regionerna görs många handlingsplaner, besparingsprogram och effektiviseringsprogram. Några regioner höjer också skatten för att kunna klara att ställa om verksamheten.

Nya arbetssätt

De flesta regioner satsar på att ställa om och flytta resurser till nära vård, det vill säga göra en förflyttning av hälso- och sjukvården mot en mer tillgänglig vård närmare patienterna. Digitalisering, ändrade arbetssätt och att arbeta mer standardiserat är också vanligt. Ett annat exempel är »Rätt använd kompetens«, det vill säga förflyttning av arbetsuppgifter till andra personalkategorier. Regionerna rationaliserar även sjukhusen genom till exempel produktions- och kapacitetsstyrning, produktionsplanering, överflyttning till effektivare vårdformer och översyn av vårdplatsstrukturen.

Några regioner försöker minska kostnaderna genom att ge mer vård i egen regi, öka vårdförsäljningen och minska köpt vård.

Vissa genomlyser verksamheten helt eller delvis, ser över organisationen och minskar administrationen. Andra exempel på åtgärder är centralisering av beslut om anställningar, upphandlingar och konsulter samt översyn av sjukresekostnader. En region gör en total organisationsförändring för hela hälso- och sjukvården samt förändrad ledning och styrning. Syftet är att skapa bättre förutsättningar att styra resurser mer optimalt, skapa mer robusta enheter och effektivisera administrationen.

Översyn av bemanningen

Många regioner ser över bemanningen. Det handlar om anställningsstopp, sänkning av antalet årsarbetare, minskning av inhyrd personal, minskad användning av timanställda och ingen återbesättning av vakanser. Regionerna lägger också fokus på basala frågor som schemaläggning, planering, minska produktionsbortfall och så vidare.

Hinder för effektiviseringar i regionerna

De faktorer som framförallt påverkar regionernas ekonomi på ett negativt sätt är dels den snabba medicintekniska utvecklingen som ökar kostnaderna inom främst den högspecialiserade vården och dels att invånarnas behov (demografi med mera) och förväntningar samtidigt ökar. Till detta ska läggas att hälso- och sjukvården har ett svårt rekryteringsläge.

Det är en stor utmaning både professionellt och politiskt att genomföra stora strukturella förändringar i hälso- och sjukvården. Ofta saknas en gemensam bild av den ekonomiska situationen och behoven av effektivisering. Det kan vara svårt att få fram underlag för och enighet kring beslut om större åtgärder. Det uppstår stor press när beslutade åtgärds paket ger dåliga resultat och därför snart följs av nya paket. Till slut kan det gå inflation i handlingsplaner och besparingsprogram.

En väl fungerande ledning och styrning är avgörande för att genomföra den nödvändiga omställningen till förändrade arbetssätt och att få digitala lösningar på plats. Det är en stor utmaning som kräver både bra ledare och en god förändringskultur; inte minst när det dessutom kan saknas resurser för omställningen.

De riktade statsbidragen kan uppfattas som en tillfällig räddning, men de ger inte någon långsiktigt hållbar situation eftersom de är kortsiktiga och förknippade med ökade krav. Statsbidragen kan bidra till att minska känslan av situationens allvar i regionerna. För de som i grunden har hygglig balans i

verksamheten kan statsbidragen istället leda till ett överskott, då de »dopar« ekonomin och drar upp kostnadsnivån, som sedan måste skäras ner när bidraget löper ut.

Potential att effektivisera

Det har gjorts ett antal studier och beräkningar av effektiviseringspotentialen i olika delar av kommunsektorn. I flera studier³³ har man använt den så kallade DEA-metoden³⁴, som utgår från skillnader i kostnader och/eller output mellan kommuner eller regioner. Det kan finnas invändningar mot denna typ av beräkningar och det finns självklart metodmässiga svårigheter. Beräkningarna kan ändå ha ett värde om de också tar hänsyn till skillnader i förutsättningar med mera, vilket de flesta gör i någon form.

Flera rapporter redovisar effektivitetsanalyser av de kommunala verksamheterna grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg. I en av rapporterna ingår även individ- och familjeomsorg samt stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). De sammantagna slutsatserna i dessa rapporter är att potentialen för effektivisering, givet den använda metoden, ligger i spannet 10–15 procent eller mer av verksamhetens kostnader, även när man tagit hänsyn till strukturella skillnader mellan kommunerna.

En annan rapport behandlar produktiviteten vid akutsjukhus, där Sverige jämförts med de övriga nordiska länderna. En slutsats är att det finns en betydande potential att öka produktiviteten i den svenska akutsjukvården jämfört med våra grannländer, men även inom Sverige är skillnaderna i produktivitet stora.

Det finns ytterligare studier kring effektivitet och effektivitetsutveckling i välfärden som visar på liknande resultat.

Beräkningarna ovan kan naturligtvis diskuteras och även kritiserats utifrån olika utgångspunkter. Slutsatsen blir ändå att det är möjligt att få ut mer för kommunsektorns resurser – det vill säga det går att åstadkomma mer verksamhet för pengarna utan att det behöver bli sämre. Det svåra är att få det att hända.

Rätt använda jämförelser underlättar förändringar

Arbetet med jämförelser har pågått länge i kommuner och regioner och det har successivt utvecklats.

För att göra jämförelser finns många olika instrument; till exempel någon av SKL:s *Öppna jämförelser* inom ett tjugotal verksamheter, databasen Kolada, Kostnad per Patient (KPP) eller visningsytan Vården i Siffor (VIS).

Det finns idag väldigt många pågående jämförelseprojekt och nätverk. Några exempel:

- Kommunens kvalitet i korthet (KKiK), som har 260 aktiva kommuner. Genom KKiK möts kommunerna för att jämföra sig och lära av varandra utifrån ett fyrtiotal nyckeltal som mäter kommunens prestationer i ett övergripande perspektiv.
- SKL:s olika medlemnätverk för analys av nyckeltal inom bland annat socialtjänst, hälso- och sjukvård och utbildning.
- Databasen Kolada, som har runt 800 unika besök dagligen och som innehåller över 5 000 nyckeltal, många paketerade i specifika områden. De vanligaste nyckeltalen som söks rör skola, äldreomsorg och ekonomiskt bistånd.

33. ESO, Svenskt Näringsliv, Vårdanalys.

34. DEA står för Data Envelopment Analysis och är en metod som används för att beräkna relativ effektivitet mellan jämförbara verksamheter.

- För hälso- och sjukvården finns Vården i siffror (VIS), som har ungefär 3 500 besökare per månad.

Vilka är då framgångsfaktorerna för att med hjälp av jämförelser höja sin effektivitet, det vill säga förändra och använda sina resurser på ett smartare sätt?

SKL:s *Handbok för en effektiv äldreomsorg*³⁵ lyfter fram vad som gör att kommuner lyckas med att ha hög effektivitet genom ett antal positiva exempel. Resultatet är tydligt: det finns inte någon enkel och snabb lösning som skapar en effektiv äldreomsorg. Snarare visar exemplen att det finns flera vägar till att nå effektivitet. Gemensamt för de som lyckas är framförallt noggrann, faktabaserad analys och långsiktighet i form av ofta hårt och målmedvetet arbete. Därtill kommer att effektiva kommuner ofta uppvisar beslutsförmåga och att det finns kraft i de fattade besluten. En viktig framgångsfaktor är enligt skriften att man måste utgå från sin egen struktur och sina egna förutsättningar i analysen, för att sen hitta rätt i förändringen. Som exempel kan nämnas Markaryd som i sin analys och sitt förbättringsarbete särskilt fokuserade på att få en effektiv balans mellan särskilt boende och hemtjänst.

Det finns ett antal framgångsfaktorer för att jämförelser ska leda till en reell förändring:

- Drunkna inte i siffror – se vad som är bra och vad som är en avvikelse som måste hanteras. Försök inte fokusera på allt samtidigt.
- Jämför inte med medelvärdet utan att bryta ner siffrorna för att se vilka skillnader som gömmer sig bakom.
- Stirra er inte blinda på ranking – en ändrad placering kan lika gärna bero på att andra har ändrat sig, inte den egna verksamheten.
- Gå inte direkt från siffror till åtgärder utan att göra den viktiga analysen. Kopiera inte åtgärder från andra; processen i den egna organisationen är viktig. Ha inte för bråttom, håll ut och glöm inte dialogen med alla berörda.

Analysen utifrån jämförelserna är helt avgörande för att lägga grunden för en förändring. Kommuner och regioner kan ibland ha otillräckliga bilder av var utmaningarna finns – om de är »bra och billiga« eller »dåliga och dyra« – och att budgeten och verksamheten lämnas oförändrade genom åren. Ett faktabaserat underlag baserat på jämförelser och analys kan visa på behov av att styra om sitt fokus för att kunna bli mer effektiva. Då kan prioriteringar göras och kloka beslut fattas om vad som behöver åtgärdas och i vilka verksamheter. Se exempel i faktarutan »Exempel på hur KPP kan användas i ledning och styrning«.

För att effektivisering ska ske krävs också ledarskap och politiska beslut, som skapar förutsättningar för att få med organisationerna att göra det som krävs för att förändra arbetssätt och planering.

Det måste alltså finnas en idé om och en struktur för hur organisationen vill gå vidare med alla data, jämförelser och analyser – framtagna av duktiga strateger och analytiker – annars hjälper det föga. Effektivisering och förändringsarbete är inte så mycket magiska formler – det är helt enkelt ett väldigt hårt arbete! Befintliga arbetssätt behöver prövas och utrymme skapas för förnyelse och innovation.

Sammanfattningsvis kan vi se att det finns en stark grund att stå på i kommunsektorn idag eftersom många kommuner och regioner redan arbetar systematiskt med jämförelser. Och det finns en stor potential att ytterligare vässa analysförmågan och framförallt uppbringa kraften och uthålligheten

35. *Handbok för en effektiv äldreomsorg*, SKL 2019, www.skl.se.

för att använda resultaten till verkliga förändringar mot en smartare resursanvändning.

Exempel på hur KPP kan användas i ledning och styrning

I Region Norrbotten arbetar man med balanserad styrning med utgångspunkt från fem perspektiv, bland annat ekonomi, där strategiska mål handlar om en långsiktig hållbar ekonomi och en kostnadseffektiv verksamhet. En framgångsfaktor för en kostnadseffektiv verksamhet är effektiva processer. De styrmått som används är Kostnad per DRG-poäng från KPP (Kostnad per patient) och de relateras till rikets genomsnitt. För den somatiska vården jämförs kostnaderna med jämförbara sjukhus i riket, där målet är att kostnaderna ska ligga i nivå med genomsnittet för läns- och länsdelssjukhus i riket.

Genom att använda KPP och DRG direkt i styrningen kan man identifiera förbättrings- och utvecklingsområden, analysera processer och granska kostnadsytterfall. Man kan vidare belysa skillnader i behandlingarkostnader och få en god bild av om produktionen är kostnadseffektiv, om kostnaderna kan sänkas och om någon annan kan utföra produktionen till lägre kostnad.

Regionen följer upp utfallet av genomförda förändringar/förbättringar genom att använda KPP/DRG-data tillsammans med data från kvalitetsregister, vilket möjliggör jämförelse av vårdresultat och insatta resurser – det vill säga man kan mäta effektiviteten.

I praktiken arbetar man med fokus på processerna, till exempel patientgrupper, diagnosgrupper eller liknande. Genom jämförelser med andra regioner/sjukhus identifierar man vilka processer som inte är tillräckligt kostnadseffektiva, vad i processerna som inte är kostnadseffektivt och hur kostnaderna kan reduceras. Det handlar om att regionen »jämför sig med sig själv över tid och med andra«.

Genom denna styrning har regionen kunnat hålla kostnaderna på förväntad nivå sett till regionens strukturella förutsättningar. Mätt enligt strukturjusterade nettokostnader för hälso- och sjukvården har man minskat avvikelsen från att ha varit i snitt 3 procent dyrare än förväntat under åren 2014–2016 till att bara vara 1 procent dyrare under 2017 och 2018.

Utmaningen att effektivisera med digitalisering

Rätt hanterad kan digitaliseringen bidra till att skapa en effektivare och mer innovativ välfärd. Inom flera områden bidrar digitaliseringen redan idag till bättre resultat och kvalitet i välfärden. Några exempel är: monitorering av personer med kroniska sjukdomar, diagnosmetoder för cancer och depression, användning av artificiell intelligens för att tidigt upptäcka läs- och skrivsvårigheter hos barn och uppkopplade fastigheter som sänker driftkostnader, minskar miljöpåverkan och bidrar till bättre arbetsmiljö för barn, brukare och anställda.

Medarbetare i välfärden kan genom digitalisering få en bättre arbetsmiljö, där fler har åtkomst till bästa tillgängliga information och kan en större del av sin arbetstid jobba med mer invånarnära, värdeskapande och kvalificerade frågor. Förmågan att ta till vara på den snabba teknikutvecklingen behöver dock stärkas, varför kompetensutveckling är en viktig framgångsfaktor³⁶.

En utvecklad ledning och styrning skapar förutsättningar för att nyttja digitaliseringen både för en ökad effektivitet och innovation – utmaningen är att hantera dessa båda samtidigt.

Digitaliseringen har hittills ofta drivits i kombination med en styrningskultur med många mål, regler och krav på återrapportering. De investeringar som gjorts i digital teknik har därför inte alltid bidragit till den förväntade produktivitetsökningen utan snarare till ökad administration och minskande tid för värdeskapande arbete³⁷.

Det finns många delar i välfärden som skulle kunna bli effektivare genom att omvärdera nuvarande arbetssätt och använda de möjligheter som nya teknologier för med sig. Vi talar ofta om detta som en av de viktigaste nycklarna för effektivisering och förnyelse framöver. Men hur lätt är det egentligen?

Digitalisering kan handla om väldigt olika saker – allt från digitalisering av enkla flöden eller omfattande förändringar av organisation och arbetssätt.

36. Utveckling i en digital tid, SKL, 2019.

37. Förbjuden framtid? Den digitala kommunen, Institutet för Framtidsstudier, 2018.

Oavsett hur stor eller liten en förändring är finns det behov av att arbeta systematiskt och strukturerat med att säkra att förändringsarbetet leder till den avsedda nyttan. Digitalisering handlar om vår förmåga att kunna skapa nya beteenden, arbetssätt och invånarmöten med stöd av ny teknik och tillgång till data. De tekniska lösningar som behövs medför dock ofta en större investeringskostnad och en långsiktig förvaltningskostnad, vilket ökar betydelsen av att göra rätt saker och se till att de skapar nytta.

SKL har frågat ett antal kommuner och regioner om hur de ser på sin förmåga att få nytta från sina digitala investeringar och förändringsarbeten.³⁸ Resultatet visar bland annat att det finns en stor medvetenhet om möjligheterna med digitalisering men att det är svårt att bedöma vilka resultat som investeringarna faktiskt har lett till. En vanlig anledning är otillräcklig värdering av nyttan inför beslutet om att starta en insats och att nyttan inte heller mäts under och efter avslutat projekt för att säkerställa att de avsedda effekterna realiserar i verksamheten. Ofta är de insatser som drivs i organisationen beroende av ett fåtal eldsjälar, snarare än att vara resultatet av strategiska prioriteringar. Det kan dessutom också saknas resurser och tid till utveckling, inte minst i mindre kommuner som saknar nyckelkompetenser. När man planerar för verksamhetsutveckling görs sällan några målanalyser. Det blir därför svårt att avgöra om insatsen har lett till avsedd effektivisering, kvalitetsförbättring eller ökad service.

De kommuner och regioner som SKL haft kontakt med uppger att de, trots insikten om digitaliseringens möjligheter, kan ha svårt att lyckas realisera potentialen fullt ut. Det finns en samstämmighet hos tongivande aktörer på området³⁹ om behovet av att stärka kompetensen vad gäller nyttorealiserings och förändringsledning och av att få en samlad överblick och tydligare prioritering av de verksamhetsförändringar som är möjliga och önskvärda att göra.

Här följer några förslag över enklare åtgärder som skulle kunna underlätta för kommuner och regioner att realisera de avsedda nyttorna vid utvecklingsinsatser:

- Tänk verksamhetsutveckling utifrån de behov ni har och digitalisera inte för digitaliseringens skull. Ha fokus på den förändring som ska uppnås.
- Dela erfarenheter och lärdomar, återanvänd och samverka där det går (exempelvis via www.deladigitalt.se). Verksamhetsförändringar och digitala lösningar behöver inte uppfinnas parallellt i alla regioner och kommuner. För mindre kommuner är dessutom vissa digitala lösningar som till exempel e-ansökan för ekonomiskt bistånd knappt lönsamma om den drivs i egen regi då verksamheten är så pass liten i omfattning. Här kan skalning och samverkan vara en grundförutsättning för att nyttan ska överväga kostnaden.
- Beräkna och säkra finansiering av de långsiktiga förvaltningskostnader som är förknippade med det nya arbetssättet och den digitala lösningen.
- Bestäm hur mycket resurser som får läggas på innovativ och lärande testverksamhet jämfört med de resurser som läggs på effektivisering eller produktionshöjande insatser.
- Ha redan från början en plan för vad ni ska göra med de uppnådda nyttorna. Inte någon av de organisationer SKL intervjuat uppger att det regelmässigt görs någon minskning av den ekonomiska ramen för utfall av ekonomiska nyttor. Uppstår nyttan i inbesparade timmar, bestäm då vad ni ska lägga den tiden på istället. Är det kvalitativa nyttor så var ärlig med hur kostnaderna kan komma att påverkas.

38. Nyttorealiserings handlar om ett systematiskt sätt att leda och arbeta med att tillgodogöra sig nyttan av investeringar, till exempel digitaliseringsinsatser.

39. Se till exempel Swedish Center för Digital Innovation (SDC), Digitaliseringsrådet och Ekonomistyrningsverket.

Effektiviseringsmöjligheter inom administrationen

Intresset för kommunernas och regionernas administration har ökat på senare tid. Det har till exempel uttryckts förhoppningar om att man genom att frigöra lärare, chefer och sjuksköterskor från administrativa uppgifter skulle kunna skapa mer tid och energi för själva huvuduppdraget. Det skulle ske genom att man lyfter bort strikt administrativa sysslor. Det finns också röster för att man borde minska kraven på uppföljning och dokumentation. Från andra håll kommer synen att det helt enkelt skulle vara önskvärt med en mindre omfattande administration då den, i vissa delar, symboliserar att kommuner och regioner är ineffektiva eller ägnar sig åt verksamhet som de inte borde.

Det är väldigt svårt att definiera och avgränsa det som kallas administration. Utvecklingen har gått mot att den decentraliserats, och tryckts utåt i organisationen. Medarbetare och chefer har fått nya arbetsuppgifter som kontering, rapportering, beställningar med mera. Antalet administratörer minskade under en längre period. Det är omöjligt att säga hur en optimal situation ser ut när det gäller vem som ska utföra de administrativa uppgifterna. Det är känt att »fel« gränsdragningar kan skapa frustration och misshushållning med kompetens. De senaste åren har antalet administratörer börjat öka igen.

Kontroll, uppföljning och dokumentation ökar administrationen

Den typ av administration som skapas av olika system för styrning, kontroll, uppföljning med mera har ofta sin grund i externa krav på kommunerna, inte minst från statliga myndigheter, men även andra aktörer. Allt större del av verksamheternas resurser läggs på att uppfylla formalia, ha dokumenten i ordning och att ha bockat av checklistan. Det största problemet är dock inte själva tidsåtgången, utan att verksamheten tappar fokus på det som egentligen ska uppnås. Systemen kan hämma självständigt tänkande och göra att professionaliteten får stå tillbaka. En enskild region, kommun eller verksamhet kan knappast ställa sig utanför dessa övergripande system och göra något radikalt annorlunda. Problemen har fått viss bekräftelse, bland annat genom Tillitsdelegationens uppdrag och regeringens uttalade ambition att minska antalet riktade statsbidrag. Och det krävs betydande förändringar i regeringens och myndigheternas förhållningssätt till kommuner och regioner för att lätta på den administrativa bördan.

Men är det då bara externa krav som kan förklara ökningen av antalet anställda inom administrationen? Statistiken visar att antalet administratörer förändrats relativt lite de senaste tio åren medan antalet handläggare med administrativa uppgifter⁴⁰ har ökat mycket kraftigt – betydligt mer än ökningen av den totala verksamhetsvolymen. Se tabell 20.

Inom till exempel kommunikation, IT och upphandling har ökningarna varit stora, vilket kan vara svårt att förklara enbart med den statliga styrningen. I vilken utsträckning kan det till exempel förklaras av att kommuner och regioner själva har skruvat upp ambitionerna, eller av en ökad digitalisering? Eller av till exempel den allmänna trenden av professionalisering där högt kvalificerade medarbetare omvärldsbevakar, problematiserar och vill utveckla det egna området i olika avseenden. Det innebär »ett skifte från administration till management«. Till detta kommer de ökade kraven och önskemålen från media, intresseorganisationer, föräldrar och anhöriga. Utvecklingen kan också ha påverkats av det senaste decenniets goda ekonomiska ut-

40. Administratörers arbete utförs vanligen utifrån flera kända handlingsalternativ. Handläggare utför arbetet självständigt utifrån ett eller flera verksamhetsmål och har ett stort handlingsutrymme i hur målet uppnås. Gränsdragningen mellan dessa grupper kan ibland vara svår. Denna definition förtydligades 2018, då personalgrupper och etiketterna i AID reviderades.

Tabell 20 • Utvecklingen av olika personalgrupper inom administrationen i kommuner och regioner 2009 och 2018. Antal och andel av totalt antal faktiska årsarbeten i kommuner respektive regioner. Population: Månads- och timavlönade.

Antal och procent

Kommuner	2009		2018	
	Antal	Andel, %	Antal	Andel, %
Ledningsarbete	28 500	4,7	36 300	5,1
Handläggare	19 800	3,3	32 300	4,6
Administratörer	22 600	3,7	24 600	3,5
Totalt antal anst	607 200	100	705 900	100

Regioner	2009		2018	
	Antal	Andel, %	Antal	Andel, %
Ledningsarbete	8 900	4,2	11 700	4,9
Handläggare	8 900	4,2	14 300	5,9
Administratörer	7 000	3,3	8 400	3,5
Totalt antal anst	212 500	100	240 100	100

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

veckling. Den stora frågan är om och hur professionaliseringen av administrationen kan bidra till en större effektivitet i verksamheterna.

För att få en bild av administrationens omfattning har SKL i samverkan med sju kommuner drivit ett projekt i syfte att identifiera förbättringsmöjligheter och praktiskt arbeta med förenkling och effektivisering av de administrativa uppgifterna. I fokus har stått ett antal första linjens chefer. Genom att kartlägga sina administrativa sysslor har man börjat ifrågasätta hur väl stödsystem fungerar och hur stödfunktioner som HR, ekonomi, IT, etc kommunicerar med cheferna och hur förenkling och effektivisering av administrationen är möjlig att genomföra⁴¹.

Blir det effektivare med färre kommuner och regioner?

Inte sällan används effektiviseringsmöjligheterna som ett argument för sammanslagningar av såväl kommuner som regioner⁴². Tanken är att stordriftsfördelar ger en effektivare verksamhet efter sammanslagning.

Det kan finnas skäl att titta närmare på frågan. Effektiviseringspotentialen beror till stor del på verksamhetens geografiska logik. Med det menas om en verksamhet behöver finnas nära medborgarna. Förskola, grundskola, äldreomsorg och primärvård är exempel på sådana verksamheter, medan specialistsjukvård, miljöfrågor och gymnasieskolan har en mer regional logik. De senare har inte samma behov att vara lokaliserade nära invånarna.

Ju mer lokal en verksamhet är, desto lägre är sannolikt effektiviseringspotentialen vid en sammanslagning. Tunga kommunala verksamheter (skola och hemtjänst) är till stor del platsberoende⁴³ och det blir därmed svårare att uppnå operativa skalfördelar vid en sammanslagning. Det är främst enheter i närheten av kommungränsen som direkt kan bli föremål för rationalisering. Stordriftsfördelar på institutionsnivå kräver explicita politiska beslut om nedläggningar av exempelvis skolor eller särskilda boenden.

Enligt en forskningsöversikt om kommunsammanslagningar⁴⁴ var den tydligaste effektiviseringen vid exempelvis den danska sammanslagningsre-

41. Rapport, metodstöd och mätverktyg finns på www.skl.se »Förenklad och effektivare administration« SKL 2019.

42. Vi behandlar inte i detta sammanhang till exempel de demografiska aspekterna på sammanslagningar.

43. Med ökade inslag av till exempel distansundervisning, distansövervakning etc med hjälp av digital teknik kan detta beroende påverkas.

44. »Får sammanläggningens stöd i forskningen?« PM av Gissur O Erlingsson, SKL 2019.

formen att de administrativa kostnaderna minskade med 10 procent i sammanslagna kommuner jämfört med icke sammanslagna. Å andra sidan blev barn- och ungdomsvården samt arbetsmarknadspolitiska åtgärder dyrare bland sammanslagna kommuner. Danmark, Nederländerna och England är betydligt mer tätbefolkade än Sverige och borde därför ha större potential att effektivisera genom kommunsammanslagningar. En studie⁴⁵ av de sammanslagingsreformer som gjorts i Finland, Danmark, Nederländerna och England visar också att de hade teoretiska förutsägelser om stordriftsfördelar och även ett stöd bland utredare och politiker. Trots detta har de överraskande lett till antingen nollresultat eller nedslående utfall för just effektiviseringar.

En central fråga är vad som är en ändamålsenlig kommun- respektive regionindelning. Det finns anledning att tro att olika faktorer bör vara styrande. Utgångspunkten vid den svenska kommunsammanslagningsreformen på 1970-talet var en enkärnig kommun med omkringliggande områden som hörde ihop bebyggelsemässigt, arbetskraftsmässigt, trafikmässigt och kommersiellt. Flerkärnighet kan dock vara en betydande fördel för en stor region, eftersom det till exempel ger bättre möjligheter till nivåstrukturering inom specialistsjukvården, vilket är enklare när en region har flera sjukhus istället för bara ett enda. Detsamma kan sägas gälla för kollektivtrafiken, som binder ihop regionen på ett naturligare sätt om flera regioncentra finns. Flerkärnighet kan alltså vara en fördel för regioner och en nackdel för kommuner.

Sammanfattningsvis varierar graden av effektiviseringspotential mellan olika verksamheter i sektorn. Det förefaller finnas avsevärt större möjlighet att uppnå högre effektivitet med regionsammanslagningar än med kommunsammanslagningar. Det finns dock sannolikt stora möjligheter att effektivisera och förnya kommunernas verksamheter genom ökad samverkan och digitalisering.

Blir det effektivare med ökat statligt ansvar?

I debatten framförs ibland krav på att kommunala verksamheter borde förstatligas. Det handlar vanligen om skolan och sjukvården, där det hävdas att likvärdigheten och kvaliteten automatiskt skulle öka vid ett förstatligande.

För att kunna analysera ett eventuellt förstatligande behöver man klargöra vad det är som ska förstatligas. Är det ansvaret för hela verksamheten, inklusive all personal, alla lokaler och fastigheter, alla datasystem, all administration etc? Eller är det snarare ansvaret för styrning och finansiering som avses? Det är betydande skillnader mellan dessa två synsätt, och konsekvenserna kan bli väldigt olika.

Den svenska skolan kommunaliserades 1991. Kommunerna fick då ett övergripande ansvar för att de nationella målen för skolan skulle förverkligas och för planeringen av skolväsendet i kommunen.

De viktigaste skälen till kommunaliseringen av skolan⁴⁶ var behovet av »att minska den statliga detaljerade regelstyrningen« och få en mer »effektiv målstyrning«. Andra skäl var att det behövdes ett »större elev- och föräldrainflytande«, och »större möjligheter till lokal profilering« av skolorna. Det behövdes också en »bättre samverkan mellan skolan och barnomsorgen« och »bättre möjligheter till lokalt utvecklingsarbete«, då man konstaterade att det kan finnas »olika vägar att nå målen«. Man ville »åstadkomma en mer likvärdig utbildningsstandard« i riket och »ökad effektivitet med mindre långtgående statlig detaljstyrning«.

45. Att (om)organisera den politiska basorganisationen – forskningsöversikt om kommunreformer, Gissur O Erlingsson och Johan Flemgård, Linköpings universitet 2018.

46. Regeringens proposition (1988/89:4) om skolans utveckling och styrning.

Genom kommunaliseringen har också samverkan med andra kommunala verksamheter kunnat stärkas, till exempel med socialtjänsten, fritidsverksamheten och förskolan. Exempelvis används fritidspersonalen idag till stor del för att stärka undervisningen i klassrummen. Skolorna har också fått större möjligheter till lokal profilering. Även barnens och föräldrarnas inflytande över skolan har ökat, något som i sin tur fått konsekvenser för lärarnas mandat och makt.

Argument som idag används för ett förstatligande av skolan är att den ska bli mer likvärdig, att undervisningen ska hålla en högre kvalitet, att finansieringen ska garanteras och att resurserna ska fördelas mer jämlikt. Men en fråga är vad ett förstatligande egentligen skulle innebära och om ett byte av huvudman i sig skulle öka kvaliteten på undervisningen.

I SNS-rapporten *Kommunernas framtid*⁴⁷ skrivs bland annat om för- och nackdelar med förstatligande av välfärdsverksamhet. Några fördelar är att ansvarsfördelningen blir tydlig och att det blir lättare att garantera likvärdighet över landet. Bland nackdelarna nämns att man går miste om decentraliseringsvinster och att »det blir svårare att anpassa verksamheten till lokala förutsättningar och preferenser, och att väljarna inte kan använda grannkommunerna som en måttstock för att bedöma de egna politikerna. Det kan också tänkas uppstå en stor statlig byråkrati.«

Vidare skriver författarna: »Alternativet att förstatliga stora delar av den kommunala verksamheten är med största sannolikhet förknippat med mycket höga omställningskostnader. Även om en sådan reform kan tänkas leda till mer likvärdig service över hela landet är det osäkert hur den övergripande kvaliteten påverkas då man går miste om potentiella vinster av konkurrens och lärande mellan kommuner.«

Den planerade – och omfattande – vård- och socialtjänstreformen i Finland kan användas som exempel för att illustrera de problem som kan uppstå vid ett byte av huvudman. Reformen hade utretts under många år och den skulle syfta till att få en mer jämlik och likvärdig social- och hälsovård, men också bidra till att klara de stora behovsökningarna.

Grundtanken i reformen var att föra över ansvaret för hälso- och sjukvård inklusive socialvård från kommunerna och samkommunerna till en ny landskapsnivå med arton sjukvårdsområden och fem landskap. Men det blev ingen reform. Ett av skälen är att det visade sig att vårdreformen, som var avsedd att minska på kostnaderna med 3 miljarder euro, i stället skulle innebära kraftigt ökade kostnader. Man kunde inte längre garantera att landskapens pengar skulle komma att räcka till. Ett annat skäl till att reformen inte genomfördes var att det fanns stora demografiska skillnader och olika tillgång på arbetskraft.⁴⁸

Om staten tar över hela huvudmannansvaret för en verksamhet skulle det innebära en omfattande omställning och sannolikt även en ökad statlig administration och ökade kostnader. En ökad statlig styrning av finansieringen av en enskild verksamhet måste vägas mot kommunalt självstyre och beskattningsrätt och den lokala rätten att prioritera mellan verksamheter – såvida inte staten tar det fulla ansvaret för hela finansieringen. Det finns självfallet mindre genomgripande alternativ för en ökad statlig styrning. Hur man än gör kommer det ändå att uppstå nya gränsdragnings- och styrningsutmaningar. Inom skolan skulle till exempel den samverkan som nu finns mellan fritidsverksamheterna och skolorna kunna riskera att gå förlorad med olika huvudmän. Ett förstatligande skulle heller inte lösa den stora utmaningen som består av bristen på arbetskraft i stora delar av landet.

47. Konjunkturrådets rapport 2019: *Kommunernas framtid*, SNS 2019.

48. Uppgifter från Finska kommunförbundet, Kuntaliitto 2019.

Sammanfattande slutsatser

Det pågår ett omfattande förändrings- och effektiviseringsarbete i kommuner och regioner

Det finns en potential att effektivisera i välfärden – att förändra och förnya genom till exempel digitalisering och nya arbetssätt. Det kan främjas bland annat genom en stärkt ledning och styrning och med jämförelser och analyser.

Det finns ett antal hinder för effektivisering. Det handlar både om interna hinder som ledning och förändringskultur men också om externa hinder som lagstiftning, statlig detaljstyrning och att det på nationell nivå väcks förväntningar som inte motsvarar det som rimligen kan levereras på lokal nivå.

Att slå ihop kommuner eller regioner och att förstatliga verksamhet kan ge vissa effektiviseringsvinster men det finns också nackdelar och stora kostnader med sådana förändringar.

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, välj *Ekonomi, juridik, statistik/Ekonomi/Sektorn i siffror*.

En sammantagen bild av kommuner och regioner

Tabell 21 • Nyckeltal för kommuner och regioner
Procent och tusentals personer

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Medelskattesats, %	32,12	32,19	32,32	32,32	32,32	32,32
Kommuner, inkl Gotland	20,74	20,70	20,75	20,75	20,75	20,75
Regioner*, exkl Gotland	11,44	11,55	11,63	11,63	11,63	11,63
	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Antal sysselsatta**, tusental	1 194	1 200	1 200	1 201	1 209	1 215
Kommuner	897	898	897	898	903	908
Regioner	297	302	303	303	306	308
Volymutveckling, %	1,0	1,6	0,9	1,3	1,1	1,1
Kommuner	0,3	1,3	0,6	1,4	1,1	1,1
Regioner	2,5	2,5	1,6	1,1	1,1	1,0

*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 22 • Sammantagen resultaträkning

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Verksamhetsintäkter	227	233	237	246	254	262
Verksamhetskostnader	-1 060	-1 101	-1 138	-1 185	-1 231	-1 274
Avskrivningar	-35	-37	-40	-42	-45	-48
Verksamhetens nettokostnader	-868	-905	-941	-982	-1 022	-1 061
Skatteintäkter	724	751	773	797	828	859
Generella statsbidrag o utjämning	153	162	173	193	206	216
Verksamhetens resultat	9	9	5	8	12	14
Finansnetto	6	5	3	1	-2	-4
Resultat efter finansiella poster	15	14	8	10	10	11
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>1,8</i>	<i>1,5</i>	<i>0,9</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>

Anm.: Konsolidering har gjorts avseende köp mellan sektorerna.

Tabell 23 • Kommunernas resultaträkning

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Verksamhetsintäkter	165	167	168	175	179	184
Verksamhetskostnader	-697	-720	-742	-775	-805	-834
Avskrivningar	-24	-26	-27	-30	-32	-34
Verksamhetens nettokostnader	-557	-578	-601	-630	-658	-684
Skatteintäkter	467	483	496	512	532	551
Generella statsbidrag o utjämning	96	102	108	120	130	138
Verksamhetens resultat	7	6	3	1	4	6
Finansnetto	7	6	5	5	2	1
Resultat efter finansiella poster	14	12	8	6	7	7
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>2,5</i>	<i>2,0</i>	<i>1,3</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>

Tabell 24 • Regionernas resultaträkning

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl		
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Verksamhetsintäkter	64	68	71	74	77	80
Verksamhetskostnader	-365	-383	-398	-413	-428	-443
Avskrivningar	-11	-12	-12	-13	-13	-14
Verksamhetens nettokostnader	-312	-327	-339	-351	-365	-377
Skatteintäkter	257	268	277	285	297	307
Generella statsbidrag o utjämning	57	61	65	73	76	78
Verksamhetens resultat	2	2	2	7	8	9
Finansnetto	-1	0	-2	-3	-4	-5
Resultat efter finansiella poster	0,5	1,8	0,0	3,4	3,6	3,7
<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>	<i>1,0</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.



Ekonomirapporten, oktober 2019

Om kommunernas och regionernas ekonomi

Vi befinner oss nu i början av en lång period med demografiska behov som ökar snabbare än sysselsättningen i ekonomin. Det innebär att behoven av att bygga ut välfärdssektorn kommer att vara större än möjligheten att finansiera eller bemanna den, om inget förändras.

Till detta kommer en svag tillväxt i Sverige innevarande och nästa år. I år är det främst den inhemska efterfrågan som viker och nästa år främst efterfrågan från exportmarknaderna. Sysselsättningen beräknas minska åren 2020–2021, vilket medför en svag tillväxt i skatteunderlaget dessa år.

Detta står i kontrast mot den utveckling vi sett det senaste decenniet, då kostnaderna ökat betydligt snabbare än de demografiska behoven, vilket främst berott på ambitionshöjningar och möjliggjorts av en kraftig sysselsättnings-tillväxt. Resursförstärkningen har exempelvis gått till högre lärartäthet, kraftigt utbyggd funktionshinderverksamhet, bättre behandlingsmetoder och läkemedel i hälso- och sjukvården och utbyggd kollektivtrafik.

En allmän uppfattning tycks emellertid vara att utvecklingen gått i motsatt riktning, och att det nu skulle behövas en återställare. I själva verket är det nu vi har den tuffa perioden framför oss. I stort sett alla kommuner och regioner arbetar med effektiviseringar och besparingar inför 2020 enligt en enkät. Det vanligaste är att man arbetar med generella neddragningar av budgetramarna. Många försöker hitta andra arbetssätt, såsom ökad samverkan, effektivare administration genom digitalisering, samlokalisering etc. Åtgärder på personalsidan förekommer, bland annat anställningsstopp och pensionsavgångar som inte ersätts, och även direkta nedskärningar i frivilliga verksamheter.

På webbsidan **Sektorn i siffror** på www.skl.se finns aktuella uppgifter om bland annat kommunernas och regionernas 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 regioner. Kalkylerna i den här utgåvan sträcker sig till år 2023.

ISBN 978-91-7585-549-3

ISSN 1653-0853

Beställ eller ladda ned på webbutik.skl.se

Pris 100 kr exkl. moms och porto.

Post 118 82 Stockholm | Besök Hornsgatan 20

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



Sveriges
Kommuner
och Landsting