



Ekonomirapporten, maj 2024

Om kommunernas och regionernas ekonomi

Om rapporten

Ekonomirapporten ges ut av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) två gånger per år. Rapporten belyser kommunernas och regionernas ekonomiska situation och förutsättningar på några års sikt.

När det gäller att beskriva utvecklingen och utsikterna framöver har våra enkäter till ekonomer i sektorn varit till stor hjälp. På vår webbplats www.skr.se finns uppgifter om intäkter och kostnader för kommuner och regioner på sidan Sektorn i siffror. Den senaste rapportens alla tabeller och diagram nås via sidan Ekonomirapporten. Rapporten är utarbetad av tjänstepersoner inom SKR:s sektion för ekonomisk analys. Rapporten har inte varit föremål för politiskt ställningstagande. De som har deltagit i arbetet och som kan svara på frågor framgår av förteckningen nedan. Även andra medarbetare inom SKR har bidragit med fakta och värdefulla synpunkter. Därutöver har vi fått stor hjälp av engagerade ekonomer och andra medarbetare ute i kommuner och regioner via våra olika nätverk och dagliga kontakter.

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

Redaktörer

Annika Wallenskog

Erik Törnblom

Marcus Ershammar

Upplysningar om innehållet

Mikaela Bolin (samhällsekonomi, BNP, offentliga finanser)

Anders Brunstedt (samhällsekonomi, priser och löner)

Lasse Einarsson (cirkulationsorganens sjukdomar)

Adrian Ekström (samhällsekonomi, pensionskostnader)

Jonas Eriksson (regionernas ekonomi, cirkulationsorganens sjukdomar)

Marcus Ershammar (civilt försvar)

Madeleine Holm (kommunernas ekonomi)

Joanna Hägg (äldreomsorg, kommunernas ekonomi)

Åsa Högberg (befolkningsutveckling, regionernas ekonomi)

Patrik Jonasson (samhällsekonomi, arbetsmarknad, skatteunderlag)

Måns Norberg (kommunernas ekonomi)

Per Sedigh (regionernas ekonomi)

Annika Wallenskog (sammanfattande slutsatser)

Innehåll

Om rapporten	3
Sammanfattande slutsatser	6
Lägre inflation och räntor väntas öka tillväxten 2025	6
Minskad befolkning i många kommuner.....	8
Kommunernas ekonomi starkare än tidigare beräknat	9
Regionernas ekonomi är mycket utmanande	11
Sjukvårdens kvalitet har förbättrats med konstant kostnadsandel av BNP	11
Stora kostnadsökningar inom flera områden	12
Negativt finansiellt sparande i kommunsektorn och staten ger svagt ökande Maastrichtskuld	12
Statens styrning måste förbättras	13
Riktade statsbidrag skapar merkostnader och problem.....	14
1. Samhällsekonomi.....	16
Låg omvärldstillväxt i år trots lägre inflation och räntor.....	16
Svensk konjunkturuppgång 2025	19
Färre sysselsatta i år än i fjol	23
Efter två år av real nedgång väntar rekyl för skatteunderlaget	27
Lågkonjunkturen ger underskott i det finansiella sparandet.....	28
2. Befolkningsutveckling	32
Stort tapp bland de yngre	32
Även regionerna påverkas	35
Låg utveckling av befolkningen i arbetsför ålder	36
Total befolkningsutveckling – stora variationer	37
3. Kommunernas ekonomi	38
Högre skatteintäkter och orealiserade vinster.....	39
Ökad administration och underfinansierade förslag inom skolan	43
Behov av ökad tydlighet inom civilt försvar	44
Höga pensionskostnader och minskad verksamhet 2024	44
Återhämtning väntar 2025 och 2026	48
4. Produktivitet och effektivitet i regionerna	54
Produktivitet utan kvalitetsjustering är ett dåligt mått	55

Svensk sjukvård hävdar sig väl internationellt	55
Betydelsen av förbättringar ökar med tiden	56
Utan kvalitetsjustering minskar produktiviteten i cancervården	56
Med kvalitetsjustering ökar produktiviteten i cancervården	57
Stora förbättringar för cirkulationsorganens sjukdomar	59
Regionerna är olika bra inom olika områden	64
Fördjupad analys behövs för att förbättra produktiviteten	66
Slutsatser och diskussion	67
5. Regionernas ekonomi	68
Helt unikt med negativ budget	68
Resultatet stötdök 2023	69
En trendmässig ökning av hälso- och sjukvårdens kostnader	71
Läkemedel	74
Ambitionshöjning av civilt försvar	77
Beräkningar och förutsättningar till 2027	77
Appendix	82
Samhällsekonomi	82
Kommunsektorn	85

Sammanfattande slutsatser

År 2024 är andra året i rad då kommuner och regioner påverkas av reallt urholkade skatteintäkter. Redan 2023 redovisade regionerna ett underskott motsvarande 12 miljarder. Kommunernas resultat blev 25 miljarder 2023, vilket var starkare än förväntat. Det stärktes bland annat av stor återhållsamhet och hög ökning av skatteunderlaget, då sysselsättningen hölls uppe av att arbetsgivarna i det längsta behöll sin arbetskraft. I år kommer skatteunderlaget att öka betydligt långsammare än normalt samtidigt som sektorn fortsätter påverkas av höga kostnadsökningar främst från pensionskostnaderna. Det sammantagna resultatet i kommunsektorn beräknas bli -14 miljarder kronor, varav regionernas resultat faller till -16 miljarder kronor, trots höjt statsbidrag och att regionerna genomför omfattande åtgärder för att få ner kostnaderna.

Även om resultaten i sektorn kommer att stärkas från och med 2025 ökar låneskulden på grund av stora investeringsbehov. En klart lägre befolkningstillväxt, där antalet barn och unga minskar rejält, kommer också att sätta sin prägel på sektorn kommande år.

Lägre inflation och räntor väntas öka tillväxten 2025

I år dämpas inflationen i flertalet av världens ekonomier och stabiliseras nära inflationsmålen, vilket får flera centralbanker att sänka styrräntorna. Det gör att den globala efterfrågan gynnas, men stimulansen blir liten jämfört med föregående års åtstramning. De högre prisnivåerna ligger kvar och det tar tid innan räntesänkningarna ger full effekt, den globala tillväxten tar därför fart först 2025.

BNP-tillväxten i Sverige dämpades mer än i stora delar av omvärlden 2022–2023, mycket beroende på högre räntekänslighet. Den lägre inflationstakten i år gjorde att Riksbanken redan vid sitt maj-möte sänkte styrräntan och vi räknar med ytterligare tre sänkningar under året. Svensk ekonomi har legat före andra länder i nedgångsfasen och vi räknar därför med en tidigare uppgång, men det kommer ändå att dröja till 2025 innan de lägre räntorna slår igenom och tillväxten tar fart ordentligt. Då räknar vi med att BNP ökar med 2,8 procent jämfört med årets svaga tillväxt på 0,6 procent.

I år blir löneökningstakten högre än inflationen, något som får hushållens reallöner att öka. Tillsammans med uppdämda konsumtionsbehov, bidrar reallöneutvecklingen till en högre hushållskonsumtion. Dessutom blir hushållens ränteutgifter lägre och det lägre ränteläget bidrar dessutom till att kreditgivningen blir mindre stram. Många arbetsgivare har behållit den fasta personalen så länge som möjligt, till skillnad från vid tidigare konjunktur-

nedgångar. Helårsgenomsnittet för antalet sysselsatta blev därför högre 2023 än 2022, trots en minskning av antalet tillfälligt anställda under andra halvåret 2023. I år väntas företagen inte kunna fortsätta med hamstringen av arbetskraft vilket gör att fler företag minskar sin personalstyrka och antalet sysselsatta faller. Arbetslösheten stiger därmed till 8,5 procent som årsgenomsnitt. När efterfrågan och BNP ökar under 2025 kommer medelarbetstiden att öka. Därefter ökar även sysselsättningen. År 2026 väntas en hög sysselsättningstillväxt och arbetskraftsdeltagandet 2027 väntas nå samma nivå som 2023.

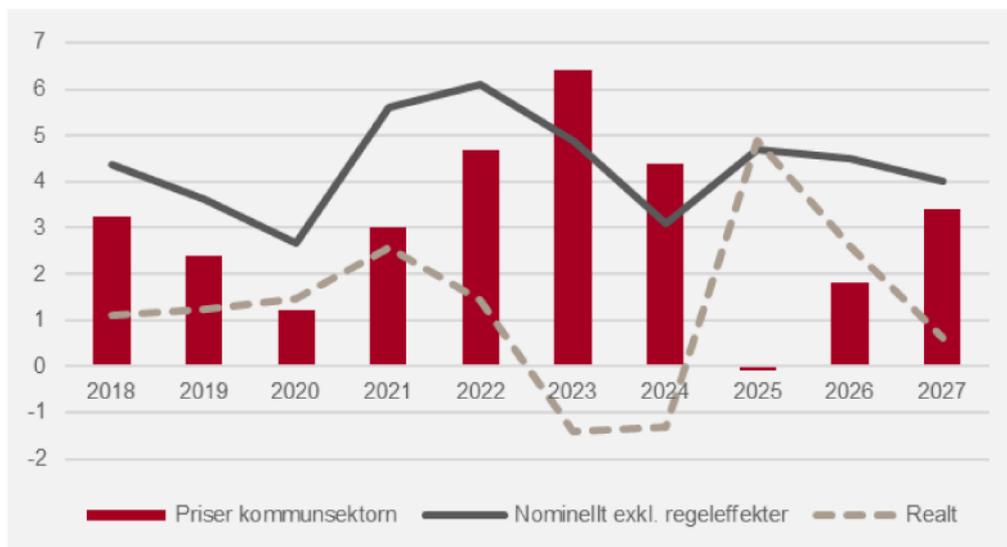
Skatteunderlaget utvecklas svagt i år, men starkare kommande år

Minskningen av antalet arbetade timmar dämpar lönesumman rejält i år. Trots ovanligt stora pensionsinkomster, till följd av högt prisbasbelopp (i likhet med 2023) ökar skatteunderlaget 2024 mycket svagt. Åren 2025–2027 beräknas skatteunderlaget växa något snabbare än det historiska genomsnittet, till följd av en stor ökning av antalet arbetade timmar.

I reala termer minskar skatteunderlaget både 2023 och 2024 av en kombination av hög inflation och svag nominell skatteunderlagstillväxt 2024. Prisökningarna beror främst på ökade kostnader för avtalspensioner. Det dröjer till 2025 innan skattunderlaget reellt sett överträffar 2022 års nivå. Även om skatteunderlaget i reala termer stärks ytterligare 2026 och 2027 beräknas köpkraften 2027 vara klart under den nivå som hade getts av en historisk trend.

Diagram 1 • Skatteunderlagets utveckling

Procentuell förändring



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

I år ökar skatteunderlaget svagt men en större ökning väntas nästa år. Då beräknas en kraftig real ökning ske till följd av låga prisökningar i sektorn, i och med att pensionskostnaderna minskar. Återhämtningen sker efter två år av fallande köpkraft.

Minskad befolkning i många kommuner

Befolkningsförändringarna kommande tio år får stora effekter. De flesta kommuner och regioner är vana vid att befolkningen ökar. Det har lett till snabbt ökande skatteintäkter. Befolkningsökningen har dessutom bidragit till höga rea- och exploateringsinkomster som delfinansierat investeringarna i de kommuner som växer. Redan under pandemin märktes en svagare befolkningsutveckling, som många räknade med var tillfällig. Vid 2023 års slut visade det sig att fertiliteten blev den lägsta sedan den började mätas i Sverige 1749. Detta kombinerat med relativt låg invandring och att Skatteverket rensat i sina register gjorde att 193 av Sveriges kommuner minskade sitt invånarantal 2023.

Efter många år med kraftig befolkningsökning där arbetet i flera kommuner varit inriktat på tillväxt, kan inställningen fortfarande på många håll vara att kommunen inte växt 2023 till följd av lågkonjunkturen och stoppet i bostadsbyggandet. Det kan ta tid att inse att detta är inte tillfälligt. När Statistiska centralbyrån i slutet av april presenterade sin nya befolkningsframskrivning visar den att 2023 är början på det nya normala.

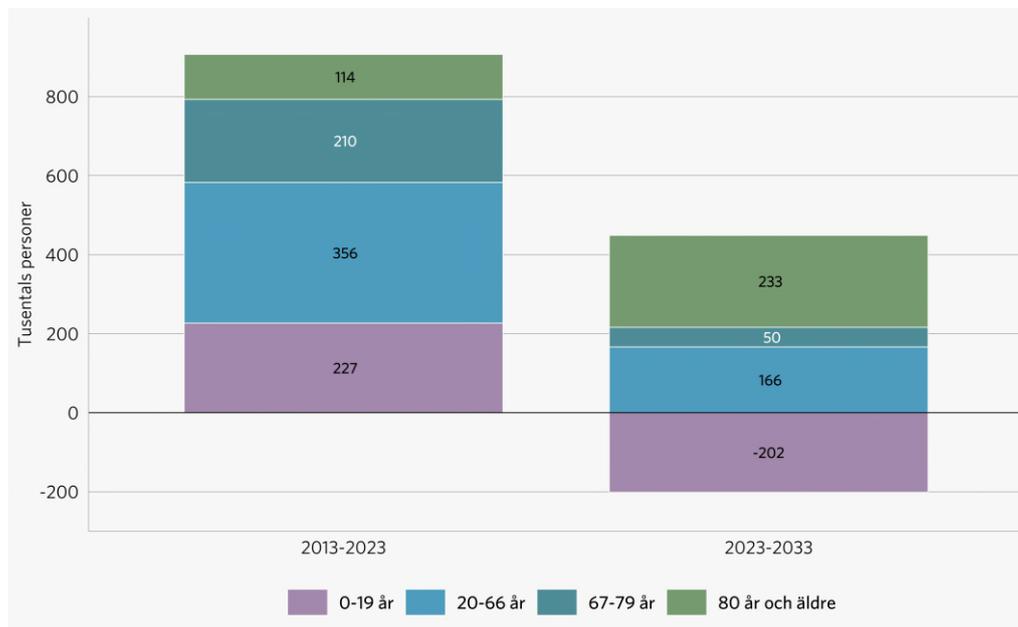
Den nu begravda Sverigeförhandlingen utlovade bland annat 200 000 bostäder i storstadsregionerna mellan 2017 och 2035, men under 2023 minskade befolkningen i flera storstadsn ra kommuner. Kommer det att bli en snabb omsv ngning fr n vi bygger f r lite till att vi bygger f r mycket i delar av landet?

Jämfört med den befolkningsframskrivning SCB gjorde 2023 är befolkningstillväxten i årets prognos mer än halverad de närmaste tio åren. Antalet barn och unga beräknas minska med 200 000 fram till 2033. Det kommer alltså inte bara att bli svagare skatteintäkter än många räknat med utan det innebär också betydligt mindre behov av förskola, skola, barnomsorg, förlossningsverksamhet samt MVC och BVC. Samtidigt ökar antalet personer över 80 år i stort sett i samma takt som i tidigare prognoser. Förändringen innebär att resurser kommande år måste ställas om från verksamheter riktade mot barn och unga till verksamheter riktade mot äldre.

Den nya befolkningsprognosen presenterades efter att våra beräkningar var klara och har inte inarbetats i kalkylerna i denna Ekonomirapport.

Diagram 2 • Befolkningsökning den senaste och kommande 10-årsperioden

Tusentals personer i olika åldersgrupper



Källa: Statistiska centralbyrån.

De föregående 10 åren har befolkningen i Sverige vuxit med över 900 000 personer. Den grupp som vuxit snabbast, med 356 000 personer, är den stora gruppen i arbetsför ålder. Ökningen av den gruppen är mer än halverad i den nya befolkningsframskrivningen. Barn och unga minskar med över 200 000 de närmaste 10 åren och antalet i gruppen 80 år eller äldre ökar mer än dubbelt som snabbt som föregående 10-årsperiod.

Kommunernas ekonomi starkare än tidigare beräknat

Även om kommunernas överskott 2023 blev 25 miljarder hade 69 kommuner underskott. Det finns ett samband mellan kommunstorlek och resultat där många kommuner med färre än 10 000 invånare hade underskott medan endast ett fåtal större kommuner hade underskott. Ingen kommun med fler än 40 000 invånare har haft underskott mer än två av de senaste tio åren. De senaste åren har det också varit vanligare att kommuner med högre skattesats haft negativa resultat. För närvarande arbetar en utjämningskommitté med förslag till ny kostnadsutjämning. Ett förslag som diskuteras i kommittén är ett småkommunstillägg, utifrån perspektivet att det finns smådriftnackdelar.

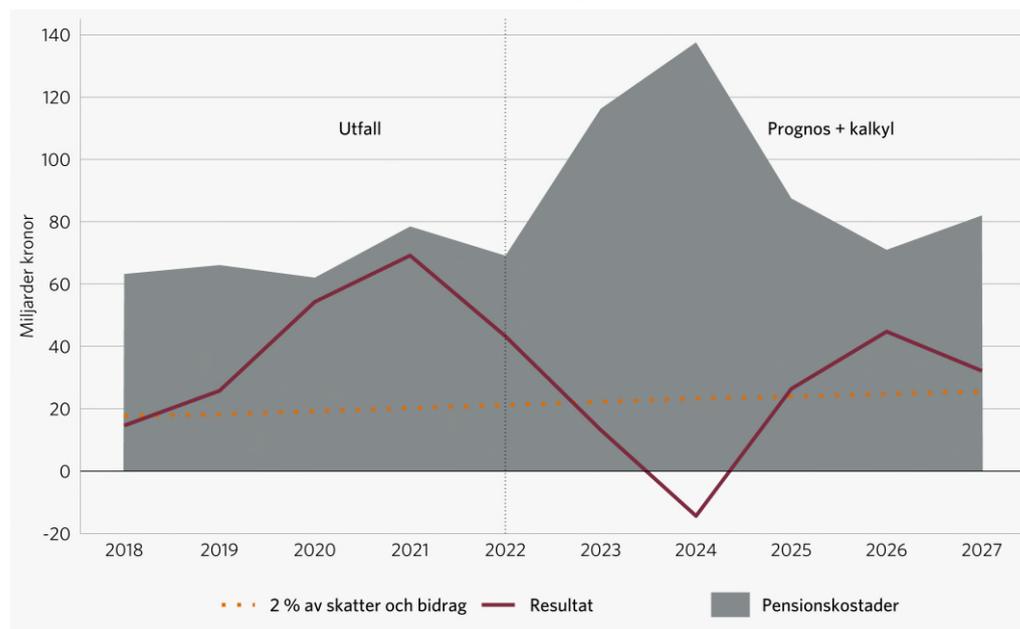
Trots det samlade överskottet hade många kommuner underskott i verksamheterna 2023. Överskotten på sista raden beror främst på att skatteunderlaget förbättrades under 2023 samt att många kommuner hade rea- och exploateringsintäkter och ett positivt finansnetto. Kostnadsutvecklingen var restriktiv och många gjorde neddragningar, ändå hade hälften underskott inom individ- och familjeomsorg (IFO) och äldreomsorg. Inom IFO bromsar kostnadsminskningen för ekonomiskt bistånd in samtidigt som kostnaderna för barn och unga ökar och inom äldreomsorgen var kostnaderna för bemanning höga i flera kommuner då det är svårt att hitta personal med rätt kompetens.

Kommunernas kostnadsökning i fasta priser har varit i stort sett oförändrad de senaste fem åren trots att de demografiska behovsökningarna motsvarat en ökning på i genomsnitt 0,75 procent per år. Vi bedömer att återhållsamheten håller i sig även under 2024, då kommunerna sammantaget har budgeterat ett överskott på 3,2 miljarder kronor, vilket i så fall skulle vara det lägsta resultatet i kommunerna på 20 år. Var fjärde kommun budgeterar med underskott och ytterligare 24 kommuner med nollresultat. I sju av tio kommuner kompenseras verksamheterna inte fullt ut för pris- och löneökningar i budget 2024, vilket innebär effektiviserings- eller besparingskrav på verksamheten. Fyra av tio kommuner minskar fastighetsunderhållet. Två av tre kommuner har riktade besparingskrav på vissa verksamheter, där en tredjedel pekar ut såväl pedagogiska verksamheter som äldreomsorg. Vår bedömning är att kommunernas resultat blir 2 miljarder.

Inför 2025 beräknas överskottet öka rejält till följd av återhämtningen i konjunkturen kombinerat med att pensionskostnaderna faller med 25 miljarder, totalt sett beräknas kommunernas resultat då till 28 miljarder.

Diagram 3 • Resultat samt pensionskostnader i kommuner och regioner

Miljarder kronor, samt 2 procent som andel av skatter och statsbidrag



Källor: Statistiska Centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Resultatet 2023 blev bättre i kommunerna än de budgeterat, vilket gjorde att det totala resultatet för hela kommunsektorn (kommuner och regioner) landade på 13 miljarder, varav regionernas resultat blev -12 miljarder. 2024 beräknas till ett underskott på 14 miljarder, varav -16 miljarder i regionerna. De ljusare ekonomiska förutsättningarna för 2025 hänger till stor del ihop med minskade pensionskostnader till följd av lägre inflation. Kostnaderna för tjänstepensionerna, inklusive finansiella kostnader, minskar med 25 miljarder kronor i kommunerna och lika mycket i regionerna 2025. En viss återhämtning av konjunkturen ger också en relativt stark skatteunderlagsutveckling 2025, vilket gör att det sammantagna resultatet beräknas bli hela 26 miljarder, trots att regionerna fortfarande beräknas ha ett underskott på 2 miljarder. Pensionskostnaderna minskar med ytterligare 17 miljarder kronor 2026 och stärker resultatet till över 40 miljarder. Pensionskostnaderna ökar igen 2027 och det totala resultatet beräknas då landa på 32 miljarder varav regionernas resultat endast beräknas bli drygt 3 miljarder.

Regionernas ekonomi är mycket utmanande

Regionernas underskott 2023 blev större än budgeterat, om man bortser från orealiserade värdeökningar på finansnettot. Pensionskostnaderna ökade med 25 miljarder 2023 och de statsbidrag som regionerna fick för att hantera pandemin och komma ikapp med eftersatt vård minskade med 24 miljarder mellan 2021 och 2023. Även om kostnaderna för hälso- och sjukvården minskade i fasta priser 2023, blev verksamhetens resultat kraftigt negativt. Resultatet på sista raden blev -12 miljarder kronor trots att skatteintäkter och finansnetto stärktes kraftigt under året.

Detta utgångsläge har gett regionerna besvärliga förutsättningar inför 2024. Trots förstärkningar av statsbidragen både i statens budget 2024 och i vårändringsbudgeten räknar vi med att resultatet försämras till -16 miljarder kronor i år. Skälet är främst svag ökning av skatteintäkterna och ytterligare kostnadsökningar för pensionerna som främst beror på inflationen förra året. I princip alla regioner arbetar med att få ned kostnadsnivån, som har ökat snabbt de senaste åren, och blivit för hög för att få ihop ekonomin på längre sikt. Sammantagna planer finns för att minska antalet anställda med mellan 5 000 - 6 000 personer i regionerna åren 2024 - 2025. Dessutom arbetar regionerna med att minska den inhyrda personalen, något som lyckats bra under första kvartalet 2024. Hur detta kommer att utvecklas med hänsyn till Vårdförbundets övertids-, mertids och nyanställningsblockad är oklart. Risken finns att det påbörjade arbetet inte kan fullföljas som planerat.

Trots besparingsåtgärder, pensionskostnader som beräknas minska med 25 miljarder och skatteintäkter som ökar med 4,8 procent kommer regionernas sammantagna resultat fortfarande vara negativt 2025. Tack vare förstärkta skatteintäkter förbättras resultatet 2026, men redan 2027 faller det till en nivå som i merparten av regionerna ligger långt ifrån vad som kan betecknas som god ekonomisk hushållning.

Sjukvårdens kvalitet har förbättrats med konstant kostnadsandel av BNP

I samband med regionernas stora underskott diskuteras sjukvårdens produktivitet och kostnadsutveckling. Regeringen meddelande i samband med vårändringsbudgeten att de ska granska om sjukvårdens resursanvändning är effektiv. Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att sjukvårdens andel av BNP legat relativt konstant under 2000-talet rensat från en förändring av statistiken 2011 och en tillfällig uppgång under pandemin.

Det finns många tecken på att kvaliteten inom sjukvården har ökat. Exempelvis har dödligheten i cirkulationsorganens sjukdomar minskat med 56 procent på 25 år och dödligheten bland patienter som diagnosticerats med cancer har minskat med 14 procent på tio år. Dessa förbättringar har bland annat varit möjliga tack vare ny kunskap, nya läkemedel och annan medicinteknisk utveckling. Samtidigt ser produktivitet i sjukvården ut att minska enligt det sätt den mäts i Nationalräkenskaperna, medan produktiviteten i näringslivet ökat under 2000-talet. Det beror på att ingen hänsyn tas till kvalitetsförbättringar i sjukvården, till skillnad från i näringslivet. Enligt studier från USA underskattas produktiviteten i sjukvården med 3,1 procent per år, vilket skulle innebära att de verkliga

produktivitetens nivåerna är högre än i tillverkningsindustrin. Motsvarande beräkning i Sverige skulle ge en förbättrad produktivitet med 3,3 procent per år när hänsyn tas till kvalitetsökningar, såsom minskad dödlighet¹. Att jämföra med dagens mätmetod där produktiviteten minskar med 3 procent per år.

Det finns även andra tecken på kvalitetsförbättringar i vården. En framgångsrik primär- och sekundärprevention har tillsammans med andra samhällsinsatser lyckats förhindra en stor mängd insjuknande i livshotande sjukdomar. Ett annat exempel gäller strokevården där vissa behandlingar i det akuta omhändertagandet förbättrar förutsättningarna för ett gott liv för de som överlever akutskedet. Bakom dessa stora förbättringar finns forskning och utveckling samt personalens förmåga att ta till sig nya behandlingsalternativ.

Trots produktivetsförbättringarna kvarstår utmaningen att leverera vård efter behov inom ramen för tillgängliga resurser. Därför måste regionerna ständigt arbeta med att förbättra kostnadseffektiviteten. Det är viktigt att goda exempel sprids. För regionerna handlar det om att jämföra sig på detaljnivå och utnyttja relevanta kostnadsåtgärder och på det sättet hitta nya kostnadseffektiva metoder och mönstra ut gamla.

Stora kostnadsökningar inom flera områden

Trots de relativt starka resultaten kommande år finns ett stort finansieringsbehov i sektorn. Inte ens 2026, det år vi räknar med starkast resultat, 45 miljarder i kommuner och regioner, räcker det till att finansiera planerade investeringar även om vi bara tar hänsyn till planerade investeringar de närmaste åren. Behoven är troligen betydligt större om hänsyn skulle tas till de investeringar som skulle behöva göras till följd av klimatförändringar, VA-anpassningsåtgärder och civilt försvar, där väldigt stor del av verksamhetsansvaret finns hos kommuner och regioner.

Statens anslag för civilt försvar är planerade till 6,5 miljarder kronor per år 2025–2030. I Försvarsberedningens slutrapport från april i år står det klart för Sverige som allierad, föreslås att stödet utvecklas till 8,5 miljarder från 2025. Rapporten föreslår dessutom att stödet succesivt ska öka och uppgå till minst 15 miljarder 2028–2030. Det är lovvärt att stödet för det civila försvaret föreslås öka kraftigt. Förhoppningsvis tillfaller en stor del av dessa pengar kommuner och regioner, som har helt avgörande roller för det civila försvaret.

Negativt finansiellt sparande i kommunsektorn och staten ger svagt ökande Maastrichtskuld

Sedan 2010 har kommunsektorns skuldsättning (enligt Maastrichtskulden) ökat som andel av BNP medan statens skuldkvot har minskat. Kommunsektorn står nu för 40 procent av den offentliga konsoliderade bruttoskulden. Det är samtidigt inte ovanligt att exempelvis

¹ Läs mer i kapitlet Produktivitet och effektivitet i regionerna

Trafikverket skjuter över betalningsansvaret för stora investeringar på kommuner och regioner för att projekten ska kunna genomföras snabbare.

De närmaste åren räknar vi med underskott i det finansiella sparandet både för staten och kommunsektorn. Det innebär att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, Maastrichtskulden, ökar med cirka 2,0 procentenheter 2023–2027, och når 33,0 procent av BNP 2027, vilket fortfarande är det nedre intervallet för skuldankaret i det finanspolitiska ramverket.

Staten behöver dock öka investeringstakten med reformer som höjer den samhälls-ekonomiska effektiviteten. I den nya infrastrukturproposition som kommer till hösten är det viktigt att betydligt mer medel än tidigare skjuts till.

I stora delar av Sverige pågår en industrialisering till grön industri där kommunerna lägger över 100 miljarder kronor för att skapa förutsättningar för den gröna omställningen, samtidigt som den statliga infrastrukturen på många ställen inte håller ihop. Staten är den del av offentlig sektor som får absolut störst skatteinkomster från den från de nya industrierna. Det sker i form av statlig löneskatt, momsintäkter och bolagsskatter som tillfaller staten. Kommunerna får inga intäkter om ingen inflyttning sker och sker inflyttning motsvarar kommunernas ökade skatteintäkter i stort sett de ökade kostnader som de får för nya invånare. För de kommuner som nu genomför stora investeringar i syfte att skapa förutsättningar för nya arbetstillfällen och grön omställning, vore det rimligt med en modell där stat och kommun kunde dela på de inkomster som staten får, alternativt borde staten och berörda kommuner ha någon typ av riskdelning.

Statens styrning måste förbättras

För närvarande pågår många utredningar som ser över formerna för statens styrning av sektorn. I april presenterade produktivitetskommissionen förslag på hur statens styrning skulle kunna förändras för att öka produktiveten i kommuner och regioner. Mycket handlar om att ge långsiktiga och stabila förutsättningar för välfärden att utvecklas.

I en bilaga till Långtidsutredningen (bilaga 7 SOU 2023:92 – Nytt ramverk för finanspolitiken) föreslås att statsbidragen ska kunna anpassas så att kommunsektorns totala intäkter med automatik kan finansiera en viss verksamhetsvolym med oförändrad skattesats. Det skulle innebära ökad förutsägbarhet. Med en automatisk indexering skulle det bli tydligt om beslut om bidragsförändringar faktiskt är reala tillskott eller inte, vilket det idag är svårt att bilda sig en uppfattning om, det skulle också ge kommuner och regioner stabila och bättre planeringsförutsättningar.

Generella och värdesäkrade statsbidrag bör alltså vara utgångspunkten i den ekonomiska styrningen av kommunsektorn eftersom det möjliggör anpassning efter lokala och regionala behov samt finansiering av både befintlig verksamhet och utveckling av densamma. Med en real värdesäkring skulle sektorn inte ha drabbats som den nu gör till följd av den höga inflationen under 2022–2023.

Finansieringsprincipen är viktig, sektorn måste få ersättning för nya uppdrag

Staten måste också finansiera alla nya uppdrag de lägger på sektorn enligt Finansieringsprincipen. En lång rad utredningar pågår för närvarande, som om de genomförs innebär ökat ansvar och nya uppgifter för kommuner och regioner. Risken är uppenbar att finansieringsprincipen, liksom vid många tidigare reformer inte följs fullt ut. Några exempel är Samsjuklighetsutredningen, Utredningen om vissa tvångsvårdsfrågor, Utredningen om kommuners och regioners grundläggande beredskapsansvar, Aktivitetskrav för individer med ekonomiskt bistånd, En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare, Ökade drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstödet och bryta långvarigt biståndsmottagande och Förstärkta och bemannade skolbibliotek. Detta är bara några av de utredningar där ökade uppgifter läggs på kommuner och regioner som riskerar att öka kostnaderna såväl som den administrativa bördan. Enligt nuvarande bedömning verkar det inte heller följa med full finansiering i förslagen från dessa utredningar.

Riktade statsbidrag skapar merkostnader och problem

För att undvika kortsiktiga riktade bidrag som stör möjligheterna till lokal styrning, driver upp kostnadsnivån och skapar administration bör en statsbidragsprincip tas fram i syfte att tydliggöra hur och när riktade bidrag ska användas eller ej.

Statsbidragen till kommuner och regioner uppgick år 2023 totalt till 295 miljarder kronor. Generella statsbidrag utgjorde ca 60 procent av dessa, de riktade statsbidragen motsvarade nära 30 procent och resterande var läkemedelsbidraget till regionerna. Skatteintäkterna uppgick samma år sammantaget till nära 900 miljarder kronor. Det innebär att statsbidragens omfattning och utveckling har en stor betydelse för finansieringen och planeringen av skola, vård och omsorg. Under 2022 fanns det sammanlagt 182 riktade statsbidrag som gick till kommuner och/eller regioner. I ett längre perspektiv har de riktade statsbidragen ökat i både antal och omfattning.

I finansplanen i budgetpropositionen för 2024 skriver regeringen: *Administrationen i kommuner och regioner har ökat till följd av utvecklingen av den statliga styrningen. Bland annat har antalet riktade statsbidrag ökat över tid, vilket har lett till att kommunsektorn behöver lägga mer tid och resurser på administration istället för på verksamheten. För att tydliggöra och effektivisera statens styrning av kommunsektorn behövs antalet riktade statsbidrag ses över.* Ändå aviserades i vårändringsbudgeten 2024 flera nya riktade statsbidrag som gäller för 2024. Vissa hade orimligt kort framförhållning, som exempelvis bidrag till sommarjobb till kommuner med hög arbetslöshet, där det fortfarande är oklart vilka kommuner som kommer att få ta del av bidraget. Ett annat exempel är medel till vuxenutbildningens hösttermin, en satsning som hade fungerat mycket bättre om kommunerna vetat om medlen finns kvar till vårterminen 2025.

Lärlönesatsningar och karriärtjänster

Exempel på effekter av riktade statsbidrag visar statsbidraget för lärlönesatsning och karriärtjänster. Syftet med lärlöne- och karriärtjänsterna var att höja lärares löner.

Statsbidragen inkräktar på arbetet som arbetsmarknadens parter förhandlar om inom ramen för den svenska modellen. Men det har också lett till andra problem:

Statsbidragen är tillfälliga medan arbetsgivarens ansvar för och arbete med lönebildningen behöver vara långsiktigt.

Villkoren och innehållet i statsbidragen har ändrats under åren vilket lett till ett administrativt resurskrävande arbete.

I och med att PO-påläggen ofta är mycket högre i praktiken än det som beräknas i statsbidragen, får kommunerna merkostnader för mellanskillnaden.

Det införs under året ett nytt professionsprogram, som innehåller en struktur för kompetensutveckling såväl som ett system för meritering. Meriteringssystemet, som har vissa likheter med karriärtjänsterna, exempelvis kan det finnas en förväntan om högre lön vid en viss meriteringsnivå. Huruvida karriärtjänsterna inryms i systemet eller ändras är inte känt. Det finns, med professionsprogrammets införande, en risk att kommunerna antingen står utan finansiering för de löneökningar som statsbidragen använts till eller ett stort missnöje om de tidigare lönetilläggen tas bort.

Statskontorets utvärdering av lärarlönelyftet visar inga tecken på att det har bidragit till att förbättra undervisningskvalitet och kunskapsresultat i skolan eller att satsningens konstruktion skapat förutsättningar för att på längre sikt kunna bidra till att uppnå sådana effekter.

När är det lämpligt med ett riktat statsbidrag?

SKR har i en rapport² skrivit att statsbidrag måste komma med god framförhållning så att kommuner och regioner kan planera sin verksamhet och använda medlen effektivt.

Statsbidrag bör vara permanenta, det vill säga nivåhöjande och ta hänsyn till den demografiska utvecklingen.

I undantagsfall kan statsbidrag vara riktade: Om något oförutsett inträffar och som även kan påverka kommuner och regioner olika, om de syftar till förändringar som minskar kostnaderna på sikt, exempelvis bidrag till digitalisering och investeringar. Om riktade statsbidrag ska ges ska dessa successivt föras över till generella statsbidrag. Statsbidragen bör även medföra låga administrativa kostnader förknippade med ansökan och eventuell återrapportering. Forsöksverksamhetskommittén föreslår att 14 små kommuner ska få ett antal riktade statsbidrag omvandlade till generella under en försökstid på fem år. Försöket innebär att dessa kommuner slipper ansöka, redovisa och andra övriga detaljkrav som annars följer med de riktade statsbidragen. Om utredningsförslaget går igenom blir det spännande att följa effekten. Det är inte så troligt att det leder till att invånarna i dessa kommuner får sämre välfärd.

² [Hur ger statsbidragen bäst effekt? Om de riktade och generella statsbidragen](https://rapporter.skr.se/4.7e2d777b179effeaa2af3314.html#chapter-wrapper-lpid4_7e2d777b179effeaa2af35d9)
https://rapporter.skr.se/4.7e2d777b179effeaa2af3314.html#chapter-wrapper-lpid4_7e2d777b179effeaa2af35d9

1. Samhällsekonomi

I år sänker centralbankerna sina styrräntor. Inflationen dämpas i fler-talet ekonomier och stabiliserar sig runt eller nära inflationsmålen. Global efterfrågan gynnas därmed i år av lägre inflation och räntor. Denna stimulans blir dock liten jämfört med föregående års åtstramning via de pris- och ränteuppgångar som varit. Priserna är betydligt högre än tidigare, precis som ränteläget globalt. Den nedåtspiral för global konjunktur som inleddes i och med inflationschocken 2022–2023 syns nu alltmer i arbetsmarknader världen över. Något lyft för omvärldskonjunkturen väntas därför inte i närtid. Den globala tillväxten tar fart först 2025.

BNP-tillväxten i Sverige dämpades 2022–2023 mer än i stora delar av omvärlden, i hög grad beroende på en relativt högre räntekänslighet. SKR:s syn är att svensk ekonomi har legat före andra länder i nedgångs-fasen. Lägre räntor kommer därför att lyfta tillväxten i Sverige tidigare än utomlands. Trots räntesänkningar i år är det först nästa år som svensk konjunktur stärks mer påtagligt. Sysselsättningen minskar i år och andelen arbetslösa landar på 8,5 procent 2024. En återhämtning för såväl BNP som arbetade timmar väntas ske 2025. I år ökar skatteunderlaget svagt men en större ökning väntas nästa år. Då beräknas en real ökning ske igen, efter två år av fallande köpkraft.

I appendix beskrivs den metod som beräkningarna i detta kapitel bygger på för åren 2024–2027. Beskrivningen inkluderar prognos- respektive kalkylår, utvecklingen av arbetsmarknadskonjunkturen på medelfristig sikt samt det underliggande och reala skatteunderlaget. Det finns även kompletterande prognostabeller i appendix.

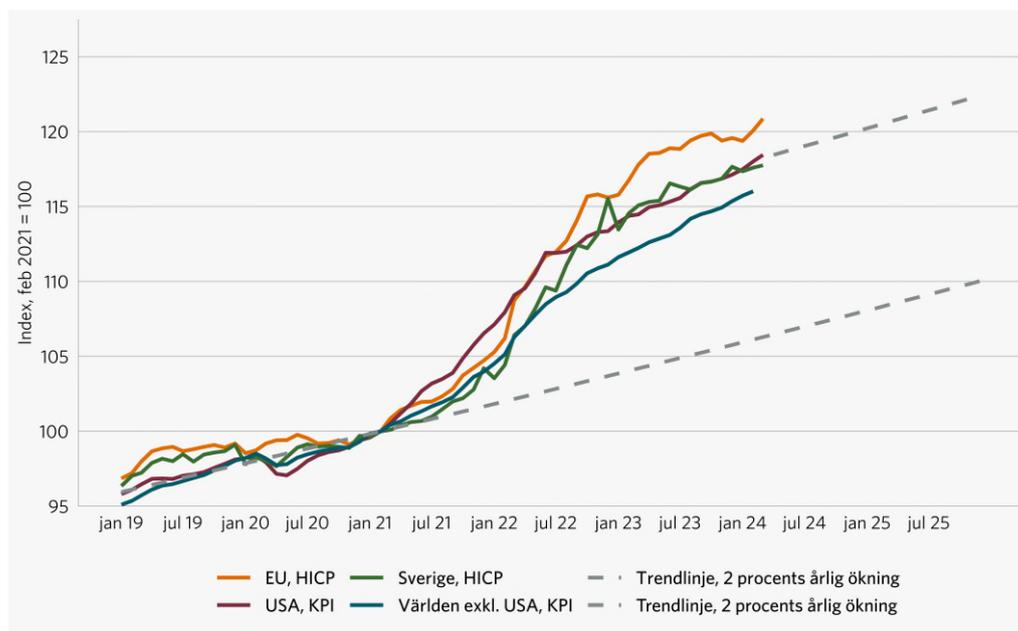
Låg omvärldstillväxt i år trots lägre inflation och räntor

I många länder märks en trend mot svagare arbetsmarknadskonjunktur. Denna fas har dröjt oväntat länge i flertalet länder, givet en svag BNP-utveckling på flera håll 2022–2023. Hittills syns i de flesta fall endast en mild avmattning av sysselsättningen. En fortsatt försvagning av arbetsmarknadskonjunkturen väntas i år, med endast en svag ökning alternativt fallande sysselsättningstillväxt. Detta tynger utsikterna för världskonjunkturen i år. Föregående års inflationsnedgång fortgår, men fallet i år blir mindre än 2023. Att inflationen närmar sig inflationsmålen får centralbankerna att sänka styrräntorna 2024–2025. I den svaga konjunkturen blir ett lägre ränteläge och sjunkande inflation välkomna stimulanser. Detta väger dock inte lika tungt som föregående års pris- och ränteuppgångar. Något omedelbart efterfrågelyst väntas därför inte, varken i USA eller Europa. Den stigande köpkraft, som fallande inflation och räntor ger, stärker efterfrågan vilket ger en starkare global konjunktur nästa år. En större avmattning kan därmed undvikas.

Centralbankernas räntesänkningar är nödvändiga för att realräntorna inte ska bli alltför höga, vilket blir följderna när inflationen minskar kraftigt.

Diagram 4 • Prisnivåer i Sverige, EU och USA

Index, februari 2021 = 100



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

Inflationschocken de senaste åren gjorde att konsumentpriserna lämnade en långvarig trend av måttliga ökning. Framförallt 2021 och 2022 steg priser mångdubbelt jämfört än under tidigare år världen över. Även om inflationen kommande år blir låg är det ändå generellt *prisökningar* som sannolikt väntar. Någon återgång till tidigare års prisnivåer är det således inte tal om.

Merparten av fallet i global inflation ligger bakom oss

De faktorer som tryckte upp global inflation 2021–2022 har sedan länge klingat av. Visserligen finns vissa orosmoln om nya inflationsimpulser, kopplade till exempelvis Rysslands anfallskrig i Ukraina eller risken för eskalering i Mellanöstern. Än syns inga stora störningar för varken energi-, spannmålsförsörjning eller leveranskedjor, såsom 2021–2022. Producentpriserna ökar nu långsamt (som i USA) eller faller (som i Europa). I konsumentledet märks i flera länder avtagande bidrag till inflationen från såväl energi- som livsmedelspriser. Samtidigt ligger tjänsteprisinflationen på flera håll högre än under perioden före inflationschocken 2022–2023. Vissa priser är mer trögörliga och det kommer därför att dröja tills inflationen för alla varor och tjänster är i linje med centralbankernas mål. De hot som befarats mot att inflation ska vara låg och stabil, har främst handlat om för höga löneökningar respektive inflationsförväntningar. I USA har det funnits tendenser till väl höga löneflytt 2023 men löneökningstakten avtar nu. Generellt bedöms löneflyften i år dämpas på flera håll när efterfrågan på arbetskraft försvagas och arbetslösheten stiger.

Centralbankerna infriar förväntningarna om lägre styrräntor i år

Att inflationen har fallit tillbaka markant, både i USA och i Europa, innebär att flera centralbanker sänker sina styrräntor i år. Prognosen utgår från att såväl Fed i USA, som ECB och Riksbanken, sänker styrräntorna i år. Ränteförändringar påverkar realekonomin med betydande fördröjning. Penningpolitikens genomslag på realekonomin varierar men en vanlig uppskattning är att störst effekter syns inom 2-8 kvartal. SKR:s prognos antar globala styrräntesänkningar på omkring 100 räntepunkter (1,0 procentenhet), även från Riksbanken, liksom att ytterligare sänkningar följer 2025.

Allt fler länder går mot svagare arbetsmarknadskonjunktur i år

I flera länder har svag produktion de senaste 1-2 åren hittills satt oväntat små spår i sysselsättningen. Företag har i stor utsträckning övervintrat arbetskraft i väntan på bättre tider, vilket rimmar väl med den svaga produktivitetsutveckling som syns på makronivå. Det förklaras både av ovanligt stora slag i global konjunktur sedan 2020 samt efterföljande strukturella förändringar. Inte minst de senaste årens förskjutningar av produktion och sysselsättning mellan olika branscher och sektorer (mellan varor och tjänster inte minst) tycks ha försvagat matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. Konkurrens om kompetens liksom stigande rekryteringskostnader, kan vara rationella skäl till företagens hamstring av arbetskraft. Även om vinstläget i flera viktiga ekonomier hittills har varit relativt högt kommer lönsamheten att pressas ju längre tiden går med en övertalig personalstyrka. I hållande svag BNP-tillväxt det senaste året i flera länder (eller till och med BNP-nedgång, såsom i Sverige) pekar mot att allt fler företag närmar sig den punkt då hamstringen av arbetskraft inte längre är hållbar. Detta är ett huvudskäl till SKR:s bedömning att minskande sysselsättning i år väntas i flera länder, däribland Sverige.

Ett andra år med svag tillväxt på den svenska exportmarknaden

Medan eurozonens BNP-tillväxt i fjol var mycket svag (0,5 procent) växte amerikansk BNP snabbt (2,5 procent). Bakom denna tillväxtdifferens finns en rad förklaringar. Dels finns strukturella skillnader, där en trendmässigt högre produktivitetstillväxt såväl som mer gynnsam demografi innebär att USA har en högre tillväxtpotential än Europa. Dels finns skilda förutsättningar vad gäller konjunkturen. Europa har drabbats mer av föregående års utbudschocker, inte minst genom högre energiprisuppgångar med anledning av kriget i Ukraina. Vidare har de finanspolitiska satsningarna i USA varit större. USA:s låga exportberoende har därtill varit en fördel under de senaste två åren av svag världshandel. I fjol drabbades det handelsinriktade Europa av minskad global handel och ändrade handelsflöden. Såväl nuläget som utsikterna ser sämre ut för Europa än USA, trots att nyinkommen statistik för USA visar oväntat svag BNP under årets första kvartal. Tillsammans med det faktum att inflationen hittills i år snarast överraskat på uppsidan i USA, medan det omvända gäller för Europa, har förväntningarna på räntesänkningar i USA dämpats medan de snarare har stärkts i eurozonen. Att räntan för nominella respektive reala 10-åriga obligationer i nuläget är den högsta på 16 respektive 14 år bör inte underskattas, varken för konjunkturen eller för USA:s offentliga finanser.

Medan USA:s BNP i år växer långsammare än i fjol blir BNP-tillväxten i eurozonen i princip lika låg som förra året. Global BNP stiger i år med 2,9 procent, aningen svagare än 2023, och

klart lägre än genomsnittlig tillväxt de senaste tio åren. Omvärldens BNP viktad utifrån svensk utrikeshandel stiger endast med 1,4 procent, en viss inbromsning från fjolårets svaga ökning. Framförallt beror den låga tillväxten för svensk export 2023–2024 på svag tillväxt i Europa. De senaste årens globala handel har varit svag och någon nära förestående förstärkning väntas inte. Även om tillväxten i länder som Kina och Indien väntas bli hög nästa år lär den inte bli lika hög som 2023. Troligen väntar i år en generell avmattning i Stillahavsregionen. Först 2025 beräknas ett lyft för omvärldens BNP-tillväxt, vilket då ger mer draghjälp för svensk ekonomi.

Svensk konjunkturuppgång 2025

Att inflationen nu tycks vara under kontroll i Sverige gör att Riksbanken i år inleder en serie räntesänkningar. Lägre räntor och lägre inflation kommer mot slutet av året att lyfta efterfrågan på hemmaplan. Föregående års konjunkturavmattning påverkar arbetsmarknaden i år, trots att BNP-tillväxten gradvis börjar stärkas. Sysselsättningen kommer minska i år. Nästa år väntar hög BNP-tillväxt när ekonomin återhämtas vilket så småningom stärker arbetsmarknadskonjunkturen. Även om sysselsättningen då endast ökar svagt sätter detta punkt för uppgången av andelen arbetslösa. Under 2026 ökar sysselsättningen mer vilket ger en stadig nedgång för arbetslösheten.

KPIF-inflationen sjunker i år till och med under inflationsmålet

Merparten av nedgången för svensk inflation ligger bakom oss men vi räknar med en ytterligare dämpning i år. Prognosen visar att KPIF-inflationen kommer att hamna under målet på 2 procent både 2024 och 2025. Under 2025–2026 kommer KPI-inflationen att vara lägre än KPIF-inflationen, på grund av lägre räntor. Inflationen har under årets första kvartal varit oväntat låg. Visserligen har kärninflationen under de tre första månaderna varit klart högre än 2 procent, men nedgången har gått snabbare än de flesta bedömare räknat med. En fortsatt nedgång väntar för KPIF-inflationen i år, baserat på antagandet att prisförändringarna närmar sig de mönster som gällde i flera år före inflationschocken. Den höga inflationen vid årets början medför att helårssiffran för KPIF exklusive energi (KPIF-XE) 2024 hamnar över 2 procent. Nästa år beräknas inflationen också enligt KPIF-XE understiga 2 procent. Förloppet för KPIF-XE präglar i hög grad KPIF, varför också KPIF-inflationen faller i år. Minskande livsmedelsinflation bidrar starkt till detta, men även energipriserna dämpar KPIF-inflationen i år. Att den svenska kronan i år antas stärkas mot både USD och EUR bidrar via importpriserna till att ytterligare dämpa inflationen.

Tabell 1 • Priser, löner och räntor

Procentuell förändring och årsmedelvärde, om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2023	2024	2025	2026	2027
KPIF-inflation	6,0	1,7	1,6	1,9	2,0
KPI-inflation	8,5	2,6	0,4	1,7	2,1
Timlön, Konjunkturlönestatistiken	3,8	3,8	3,5	3,3	3,3
10-årsränta, procent	2,5	2,4	2,3	2,3	2,4
Styrränta, vid årets slut, procent	4,00	3,00	2,25	2,25	2,30

Källor: Riksbanken, Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

KPI-inflationen, det vill säga inklusive effekter av förändringar av bolåneräntorna, blir också högre än KPIF-inflationen i år. Den nedgång som hittills skett för bolåneräntor gäller framförallt längre bindningstider. Och den genomsnittliga bindningstiden för svenska bolån är nu mycket kort. Någon större nedgång för den genomsnittliga bolåneräntan lär i princip dröja tills Riksbanken sänker sin styrränta, vilket antas ske före halvårsskiftet. Trots lägre korta bolåneräntor under 2024 kommer genomsnittsrentan helåret 2024 att bli klart högre än ifjol. Bidraget till KPI från stigande räntor blir klart mindre i år än i fjol. Nästa år kommer lägre räntor att ge ett negativt bidrag till KPI, som därmed ökar klart långsammare än KPIF. KPI-inflationen 2025 blir mycket låg, ungefär som 2020, året för pandemins utbrott.

Inhemska konsumtion driver tillväxten innan det tar fart i omvärlden

Den konjunkturåterhämtning vi förutser grundar sig på det sjunkande ränteläget och faktumet att reallönerna stiger i år igen. Återhämtningen innebär lättnader för många aktörer i olika delar av samhällsekonomin. De delar av den inhemska ekonomin som präglas av hög räntekänslighet påverkas relativt snabbt. Men även för dessa aktörer finns en fördröjning innan penningpolitiken slår igenom. Först under senare delen av 2024 kommer Riksbankens sänkningar ge någon betydande minskning för hushållens ränteutgifter. Även om inhemska konjunktur botten i år, och en återhämtning smygstartar under hösten, dröjer konjunkturfasen med hög BNP-tillväxt till 2025.

Liten uppgång för hushållskonsumtionen medan investeringarna minskar

Från och med andra halvåret i år räknar vi med att den generella löneökningstakten för arbetsmarknaden kommer att vara högre än inflationen. Hushållens reallöner ökar därmed igen, efter en historiskt sett betydande nedgång 2022–2023. Tillsammans med uppdämda konsumtionsbehov, framförallt för investeringsvaror, bidrar reallöneutvecklingen nu till gradvis högre hushållskonsumtion. Förutom att lånen återigen blir billigare kommer det lägre ränteläget så småningom även att bidra till att kreditgivningen lättas upp. Uppgången dämpas dock i år av den svaga arbetsmarknaden. Att sysselsättningen i år minskar, samt att arbetslösheten ökar, håller tillbaka såväl hushållens inkomster som konsumtionsviljan. I nuläget hämmas konsumtionsbenägenheten av svag tillförsikt hos hushållen, inte minst präglad av geopolitiska osäkerheter, men med tiden antas nulägets pessimism avta. Stark tillväxt för hushållens konsumtion syns först 2025.

Tabell 2 • Hushållens disponibla inkomster, konsumtion och sparkvot

Procentuell förändring och årsmedelvärde, om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2023	2024	2025	2026	2027
Real disponibel inkomst	-1,5	0,5	4,0	3,1	2,4
Hushållens konsumtion, volym	-2,5	1,1	4,0	3,3	2,4
Hushållens räntekvot*	6,8	7,6	5,6	5,5	5,7
Sparkvot**	6,6	6,1	6,0	5,8	5,8

* Räntekvoten avser hushållens ränteutgifter justerade för kostnader för finansiella förmedlingstjänster, som procent av disponibel inkomst efter skatt.

** Sparkvoten avser hushållens sparande exklusive tjänste- och premiepensioner, som andel av disponibel inkomst.

Källor: Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner

Hushållens efterfrågan på bostäder stärks också framöver. I takt med att kostnadsökningarna för byggandet minskar mildras även utbudsrestriktionerna för bostadsinvesteringarna. Sammantaget skapar detta förutsättningar för en återhämtning för bostadsbyggandet, även om det är en lång process att gå från bygglov till inflyttningsklar bostad. Vi räknar därför med en långsam återhämtning för bostadsbyggandet. Bostadsinvesteringarna antas minska i år, likt ifjol, och en återhämtning påbörjas först 2025. En svag ökning beräknas för övriga investeringar i näringslivet och offentlig sektor i år. Investeringsbidraget till BNP är sammantaget negativt i år men blir åter positivt 2025.

Åter stigande realinkomster möjliggör återhämtning för hushållens konsumtion

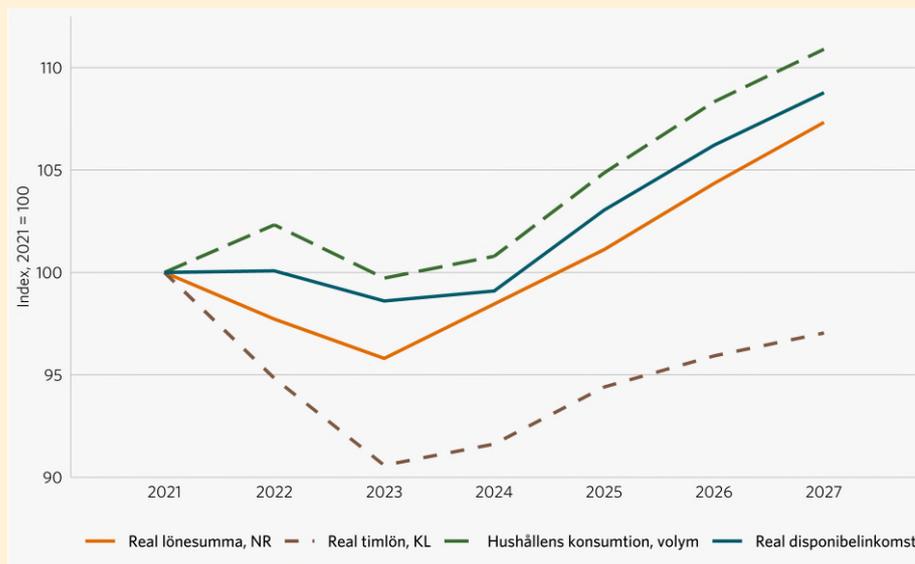
Hushållen finansierar merparten av sin konsumtion via sina disponibla inkomster, alltså summan av samtliga inkomster efter skatt. Förutom löneinkomster består de disponibla inkomsterna av transfereringar, som exempelvis pensioner och arbetslöshetsersättning, samt nettot av kapitalinkomster och -utgifter. Disponibelinkomsterna domineras av löneinkomsterna (inklusive egenföretagares inkomster). Lönesumman – som inkluderar alla lönerelaterade inkomster såsom bonusar, övertidsersättning med mera – utgör drygt 85 procent av de totala inkomsterna. Medan högre timlön generellt driver upp löneinkomsterna stiger transfereringarna genom andra prisseffekter. Exempelvis värdesäkras transfereringar ofta på olika sätt. Bland annat räknas pensionsinkomster upp med genomsnittsinkomsten eller inflationen medan arbetslöshetsersättningar kopplas till löneutvecklingen. Konsumtionen kan – förutom via inkomsterna – finansieras genom hushållens besparingar eller skuldsättning. Större avvikelser mellan inkomst- och konsumtionsutvecklingen kan synas på kortare sikt då hushållen vill jämna ut sin konsumtion, men överlag finns en tydlig följsamhet mellan inkomster och konsumtion. Därför följer prognosen för hushållens konsumtion i hög grad de beräknade disponibla inkomsterna. På lång sikt kan hushållen vilja ha en viss nettoförmögenhet i förhållande till sina inkomster för att jämna ut konsumtionen över livet och som buffert för att stå emot störningar. En faktor som kan hålla uppe sparkvoten idag är att det är svårare och dyrare att låna

Under 2022 och 2023, när inflationen var exceptionellt hög, räckte inte löneökningarna för att kompensera för prishöjningarna. Dessa år sjönk därmed reallönerna. Men nedgången för de reala inkomsterna har inte varit så stor som man skulle kunna tro om man endast betraktar reallöneutvecklingen. För inkomsterna är det lönesumman snarare än timlönens utveckling som är relevant. Utöver ändrade timlöner följer lönesumman förändringar i antalet arbetade timmar, det vill säga den volymkomponent som bestämmer de totala löneinkomsterna. Om antalet sysselsatta ökar eller om arbetstagare väljer att arbeta fler timmar, ökar lönesumman och därmed den disponibla inkomsten för hushållssektorn, trots oförändrad timlöneutveckling. Stigande sysselsättning 2021–2023 förklarar exempelvis att lönesumman har utvecklats starkare än timlönen. Detta förhållande gäller såväl i nominella som reala termer när utvecklingen av "lönen" respektive "inkomsten" jämförs dessa år (se diagram 5).

I år dämpas de reala disponibla inkomsterna av ett negativt räntenetto, med anledning av de stigande ränteutgifter som följt de senaste årens ränteuppgång. Sammantaget är den reala disponibelinkomsten oförändrad mellan 2023 och 2024 medan konsumtionen ökar i en något högre takt. Bedömningen är att många hushåll vill återställa uppskjuten konsumtion från föregående år, vilket också är möjligt då osäkerheten har minskat för hushållen. Därtill har de högre räntorna troligen delvis setts som ett tillfälligt fenomen, även om de på långt sikt är högre än decenniet innan. Ett minskat nettosparande och/eller ökad skuldsättning blir därmed följden. Sparkvoten för hushållssektorn faller därför i år (se tabell 2).

Diagram 5 • Hushållens inkomster och konsumtion ökar realt mer än lönerna

Index, år 2021 = 100



Anm. Timlön enligt KL och lönesumma enligt NR är deflaterade med KPI. Disponibelinkomst och hushållens konsumtion är deflaterade med hushållens konsumtionsdeflator.

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

Den reala timlönen föll 2022–2023 och är inte ens 2027 återställd till 2021 års nivå, enligt nuvarande prognos. Även lönesumman föll i reala termer de två föregående åren men 2025 har tappet återhämtats. Skillnaden beror främst på en ökning av antalet arbetade timmar. Den mycket svaga reala inkomstutvecklingen de tre åren 2021–2023 är den svagaste perioden sedan 1990-talet.

Färre sysselsatta i år än i fjol

Den svaga BNP-tillväxten 2023–2024 dämpar resursutnyttjandet i Sverige. Såväl arbetsproduktiviteten som antalet arbetade timmar påverkas negativt (se tabell 3). Produktiviteten tog den största smällen 2023 då den dämpades både av konjunkturella skäl och av olika typer av sammansättningseffekter, både i Sverige och i andra länder.³ I år bedöms den svaga tillväxten framförallt slå på antalet arbetade timmar, som beräknas minska. Utvecklingen drivs särskilt av den försvagade inhemska efterfrågan i Sverige från förra året. Med eftersläpning följer lägre sysselsättning i år. En minskande sysselsättningsgrad präglade större delen av fjolåret men antalet sysselsatta var som helårsgenomsnitt ändå klart högre än 2022. På helårsbasis var därför andelen arbetslösa nästan oförändrad 2022

³ Under pandemin växte branscher med högre genomsnittligt produktivitet mer än de branscher som hade lägre produktivitet. I och med en slags normalisering efter pandemin av andelar för både konsumtion och produktion föll produktiviteten för näringslivet tillbaks 2021 och 2022.

2023. Men i år stiger arbetslösheten till 8,5 procent som årsgenomsnitt. Många arbetsgivare har försökt behålla den fasta personalen så länge som möjligt, innebärande så kallad hamstring eller övervintring av personal. Detta beteende har varit vanligare än vid tidigare konjunkturedgångar. Att Konjunkturbarometern nu indikerar en tillbakagång för hamstringen av arbetskraft talar för att allt fler företag, i frånvaro av produktionsökningar, kommer att minska sin personalstyrka. Den minskade sysselsättningen har hittills främst skett genom en minskning av tillfällig personal, eller deras arbetstimmar. Men framöver kommer tillbakagången i högre grad att beröra fast anställda. Minskningen av arbetade timmar beräknas upphöra det andra halvåret i år när BNP-tillväxten gradvis stärks.

Sysselsättningsuppgången i en kommande konjunkturuppgång kommer att hållas tillbaka av en återgång mot en högre medelarbetstid. Att medelarbetstiden antas stiga markant nästa år genom fler arbetade timmar per person i arbete, men också genom lägre frånvaro begränsar således återhämtningen för antalet sysselsatta, när BNP- och timtillväxten tar fart. År 2026 väntas en hög sysselsättningstillväxt. Då antas att fler personer i arbete blir nödvändigt när den allt högre produktionen ska uppnås. Arbetslösheten faller därför ordentligt först 2026, efter att ha legat i princip oförändrad 2024–2025.

Tabell 3 • BNP-tillväxten fördelad på efterfrågan och utbud

Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2023	2024	2025	2026	2027
BNP	0,0	0,6	2,8	2,4	1,8
<i>BNP fördelad på användning</i>					
Inhemsk konsumtion*	-0,6	0,8	2,1	1,6	1,2
Investeringar inkl. lager*	-1,6	-0,2	0,8	0,8	0,6
Nettoexport*	2,2	0,1	-0,1	-0,1	0,0
<i>BNP fördelad på produktion</i>					
Arbetade timmar	1,8	-0,6	1,5	1,5	1,0
Sysselsättning	1,4	-0,6	0,2	1,3	0,9
Medelarbetstid	0,4	0,0	1,3	0,2	0,1
Produktivitet**	-1,7	1,3	1,3	0,9	0,8

*Bidrag till BNP-tillväxten. ** Produktivitet avser kvoten mellan BNP och arbetade timmar.

Fler nyckeltal för försörjningsbalansen se Appendix.

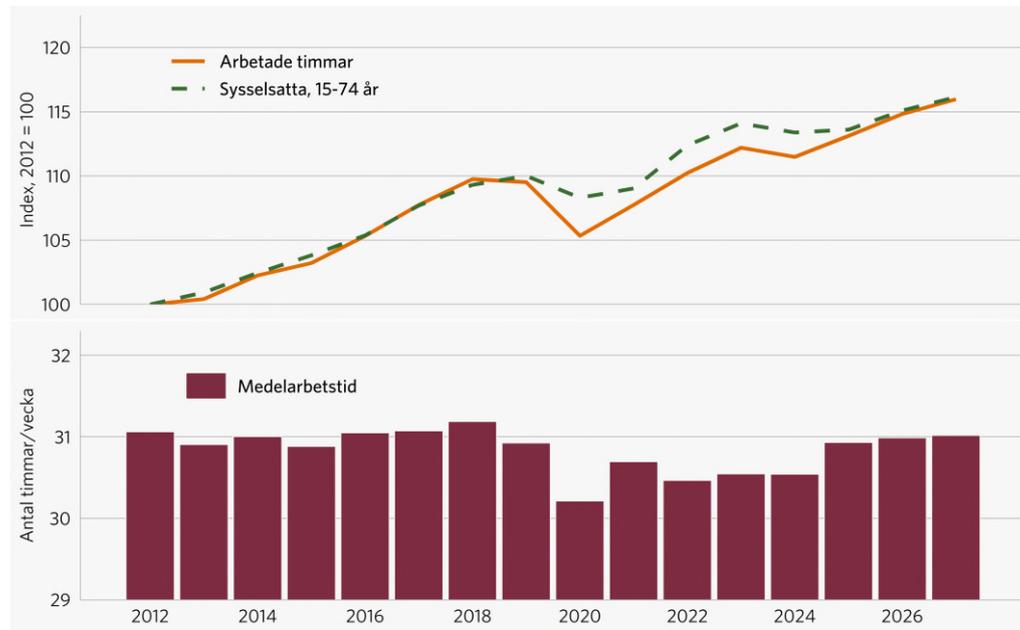
Källor: Konjunkturinstitutet, Macrobond, Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Den sysselsättningsnedgång som hittills har skett domineras av arbetslöshetsperioder med varaktighet upp till ett år enligt Arbetsförmedlingen (AF). Prognosen utgår ifrån en vändpunkt i år, där efterfrågan på arbetskraft åter börjar stiga. Den strukturella arbetslösheten ska därför knappast behöva stiga i och med denna lågkonjunktur. Till största del ser vi uppgången i andelen arbetslösa 2023–2025 som cyklisk. Att nedgången i andelen arbetslösa 2025–2027 ändå blir utdragen bottnar i flera faktorer. En viktig sådan är att personalbehoven hålls tillbaka av en antagen återhämtning för produktiviteten. Att medelarbetstiden stiger och återgår till vad som gällde åren före pandemin är en annan.

Likaså antas arbetskraftsdeltagandet 2027 nå lika högt som 2023, vilket begränsar nedgången i andelen arbetslösa när sysselsättningen stiger.

Diagram 6 • Arbetade timmar, sysselsatta och medelarbetstid

Index, år 2012 = 100 respektive antal timmar per vecka



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

SKR bedömer att antalet sysselsatta faller under 2024 och att arbetslösheten stiger. När efterfrågan och BNP ökar mer stabilt igen under 2025 följer ökning av medelarbetstiden först och sysselsättningen därefter.

Bättre matchning på svensk arbetsmarknad centralt för lägre strukturell arbetslöshet

Den del av arbetslösheten som inte beror på konjunkturen – den strukturella arbetslösheten – är hög i Sverige. Det påverkar individers och hushålls möjligheter och även välfärden. Det är avgörande för den ekonomiska ojämlikheten (och väger tyngre än löneinkomstskillnader). Det vittnar om en outnyttjad potential för högre produktion och inkomster på makronivå. En nedgång av den strukturella arbetslösheten skulle kunna innebära en i genomsnitt lägre arbetslöshet i högsom lågkonjunktur, innebärande en högre skattebas inte minst för den kommunala sektorn. Givet den brist på arbetskraft som finns inte minst på bransch- eller regional nivå skulle med den outnyttjade arbetskraftsreserven vara välkommen – exempelvis för bemanningen hos kommuner och regioner – om utbildningsinsatser på sikt kan höja humankapitalet för de som idag inte kvalar in på den svenska arbetsmarknaden.

Jämviktsarbetslösheten i Sverige antas ligga så högt som mellan 7–8 procent av arbetskraften. Exklusive studenter som söker jobb motsvarar denna andel istället drygt 5 procent. Oavsett om gruppen studenter inkluderas eller ej bedöms jämviktsarbetslösheten ha stigit sedan den globala finanskrisen 2008, liksom ytterligare efter pandemin. Matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden tycks ha försämrats. De arbetslösa saknar oftast den kompetens och erfarenhet som arbetsgivarna söker. I nuläget utgör gruppen utrikesfödda 25 procent av befolkningen men de svarar ändå för 51 procent av antalet arbetslösa. Det hänger i mycket hög grad samman med individernas humankapital, varför reformer som inriktas mot utbildning är mycket påkallat, inte minst med tanke på den arbetskraftsbrist som syns i många sektorer. Även om långtidsarbetslösheten har minskat de senaste åren är den högre än före pandemin. Pandemin tycks ha försvårat inträdet på arbetsmarknaden speciellt för vissa grupper. Främst är det utrikesfödda personer med förgymnasial utbildning som har drabbats, speciellt kvinnor. En viktig insats för att få upp sysselsättningsgraden är därför utbildning för vuxna med lägre humankapital och som ofta står långt från arbetsmarknaden. En hög kvalitet i dessa åtgärder är centralt samt att incitamenten är goda för de som deltar.

Dämpning av inflationen ger återhämtning av reallönerna

Svenska reallöner börjar åter stiga i år, efter två år med kraftiga minskningar. Visserligen stiger de nominella lönerna i år i samma takt som 2023 men från och med att KPI-inflationen blir lägre än ökningen av de nominella lönerna börjar reallönen åter att stiga. Nästa år ökar de nominella lönerna något långsammare än i år. Men reallönen stiger desto mer, gynnad av den låga inflationen. Åren 2024 och 2025 bygger de antagna löneökningarna på bedömningar av tecknade avtal. För dessa år, precis som efterföljande kalkylår, förutsätts Industriavtalet (merket) vara normerande för hela arbetsmarknaden. Utifrån ett för närvarande högt vinstläge i näringslivet totalt sett, liksom en dämpad löneandel, antas löneökningstakten också åren efter 2025 ligga högre än under åren före inflationschocken. Som jämförelse steg lönerna med 2,5 procent per år i genomsnitt 2012–2021 men då var inflationen samtidigt särdeles låg, i genomsnitt 1,0 procent per år utifrån KPI. Beräkningstekniskt antas löneökningarna vara desamma för hela arbetsmarknaden. Prognosen och framskrivningen indikerar en uppgång för reallönerna åren 2024–2027 på totalt sett närmare 6 procent. Detta kompenserar inte för fallet i reallönerna 2022–2023, på drygt 11 procent.

Efter två år av real nedgång väntar rekyl för skatteunderlaget

Tillväxten för lönesumman mattades av 2023 jämfört med 2022. I år sätter en minskning av antalet arbetade timmar stort avtryck i lönesumman. Följden blir en än större dämpning av lönesummetillväxten i år. Lönesummans ökning i år är 1 procentenhet lägre än ett tioårigt genomsnitt. Samtidigt gynnas skatteunderlaget 2024 av en ovanligt stor ökning av pensionsinkomster, i likhet med 2023. Stora uppgångar av pensionerna dessa år förklaras framförallt av stora ökningar av prisbasbeloppet. Uppräkning av vissa skatteskalor och förstärkning av det förhöjda grundavdraget inverkar samtidigt negativt på skatteunderlaget i år.

Sammantaget ökar skatteunderlaget 2024 mycket svagt. Nästa år antas en stor ökning av antalet arbetade timmar, vilket lyfter lönesummetillväxten påtagligt. Skatteunderlaget ökar då ungefär lika snabbt som 2023. Åren 2025–2027 beräknas skatteunderlaget växa något snabbare än det historiska genomsnittet.

Oväntat högt skatteunderlag 2023

Prognosen för skatteunderlaget 2023 är just en prognos tills det första preliminära utfallet kommer, normalt i juni 2024. Att ökningen av sysselsättningen dämpades under året medförde att lönesummetillväxten bromsade in mot slutet av året. Lönesumman för helåret ökade dock oväntat snabbt – snabbare än ett tioårigt historiskt genomsnitt – trots att konjunkturavmattningen gradvis blev allt tydligare. Andra faktorer som lyfte skatteunderlaget var helårseffekten av de garanti-pensioner som höjdes året innan (2022) samt den höjning av pensionerna som följde den stora ökningen av prisbasbeloppet. Sammantaget beräknas skatteunderlaget 2023 öka med 5,1 procent.

Tabell 4 • Skatteunderlaget och prisutveckling för den kommunala sektorn

Procentuell förändring om inget annat anges

	Prel. utfall	Prognos		Kalkyl	
	2023	2024	2025	2026	2027
Faktiskt skatteunderlag	5,1	2,9	4,8	4,1	4,0
Regelförändringar*	0,2	-0,2	0,0	-0,3	0,0
Underliggande	4,9	3,1	4,7	4,5	4,0
Prisutveckling	6,4	4,4	-0,1	1,8	3,4
Realt skatteunderlag	-1,4	-1,3	4,9	2,6	0,6

Källor: Skatteverket och Sveriges Kommuner och Regioner.

*Bidrag till förändring (procentenheter).

Det reala skatteunderlaget minskar 2023 och 2024, för att sedan vända uppåt igen.

En historiskt unik nedgång av skatteunderlaget i reala termer beräknas mellan 2022 och 2024. Köpkraften minskar då med drygt 11 procent. Medan vikande sysselsättning och låg lönesummetillväxt har förekommit tidigare är det nu de exceptionella kostnadsökningarna som sticker ut. Visserligen ökade kostnaderna tämligen snabbt redan 2022, men detta motverkades av hög lönesumme- och skatteunderlagstillväxt i återhämtningen efter pandemin. Det som sänker skatteunderlaget i reala termer 2023 och 2024 är en

kombinationen av hög inflation och svag skatteunderlagstillväxt. De kostnadsökningar för avtalspensioner i kommuner och regioner som följer av den höga inflationen svarar för en betydande del av de beräknade totala kostnadsökningarna. Enligt prognosen kommer det att dröja till 2025 innan skatteunderlaget reellt sett överträffar 2022 års nivå. Att den sammanvägda prisutvecklingen för sektorns kostnader nästa år beräknas bli negativ, samt att lönesumman samtidigt ökar starkt, gör att köpkraften ökar betydligt 2025 – en rekyl efter de föregående två åren. Den låga inflationen 2024 medför en sänkning av kostnaderna för personalens avtalspensioner 2025. Även om skatteunderlaget i reala termer stärks ytterligare 2026 och 2027 beräknas köpkraften 2027 vara klart under den nivå som hade getts av en historisk trend. Den höga inflationen och kostnadsökningarna 2022–2024 har därmed inneburit en varaktig dämpning av det reala skatteunderlaget.

Lågkonjunkturen ger underskott i det finansiella sparandet

Det finansiella sparandet i offentlig sektor visar underskott under nästan hela prognosperioden. I år är det flera faktorer som försvagar sparandet särskilt mycket, -1,9 procent av BNP. Exklusive kapitaltransfereringen till Riksbanken skulle sparandet bli -1,2 procent av BNP.⁴

Det svaga offentliga sparandet i närtid är en följd av lågkonjunkturen som dämpar skatteintäkterna och ökar transfereringsutgifterna. Därtill kommer de senaste årens höga inflation samt en högre allmän löneökningstakt på den svenska arbetsmarknaden. Det bidrar ytterligare till höjda offentliga utgifter. Pris- och löneökningar påverkar även inkomstsidan för offentlig sektor. Både högre inflation och högre löneökningar stärker skattebaserna, speciellt löne- och konsumtionsskatter. Denna effekt motverkar dämpningen av skattebaserna som följer av lågkonjunkturen.

När det gäller hur underskotten i offentlig sektor fördelas mellan delsektorerna stat, kommunsektor och ålderspensionssystemet framträder en rad specifika faktorer som försvagar det finansiella sparandet. För kommunsektorn leder den höga inflationen till tillfälligt höga pensionskostnader, både förra året och i år, men därefter faller dessa kostnader tillbaka. För staten drivs de totala utgifterna upp bland annat som följd av ambitionshöjningen för försvaret, inte minst genom ökade statliga investeringar. De statliga investeringarna ökar i denna prognos fram till 2025 som andel av BNP.⁵ Då har de statliga investeringarna ökat från 2,0 till 2,7 procent av BNP mellan 2015–2025, en ökning av nivån med cirka 70 miljarder kronor (i 2023 års prisnivå). Det kan jämföras med kommunsektorns investeringar som beräknas öka från 2,1 till 2,3 procent av BNP under samma tioårsperiod

⁴ Denna prognos inkluderar ett tillfälligt kapitaltillskott från staten (offentlig sektor) till Riksbanken (näringslivet) på 44 miljarder kronor, motsvarande 0,7 procent av BNP, år 2024. Detta försämrar de offentliga finanserna tillfälligt och ökar den offentliga skulden med motsvarande nivå.

⁵ Här ingår finanspolitiska beslut och aviseringar fram till vårpropositionen 2024 och vårändringsbudgeten för 2024. Här är inte försvarsberedningens förslag om ytterligare ökade tilldelade medel till försvaret beaktade.

(vilket dock inkluderar en tillfällig investeringstopp på 2,7 procent av BNP 2018–2019 varefter kommunala investeringar har minskat som andel av BNP).

Tabell 5 • Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2023	2024	2025	2026	2027
Finansiellt sparande	-0,5	-1,9	-0,6	-0,2	0,0
Staten	0,0	-1,5	-0,7	-0,5	-0,2
Kommunsektorn	-0,8	-0,9	-0,5	-0,4	-0,6
Ålderspensionssystemet	0,2	0,5	0,6	0,7	0,8
Maastrichtskulden	30,8	32,6	32,9	32,9	33,0

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

Anm.: utfallsåret inkluderar inte utfallet enligt EU:s konvergenskriterier (EDP).

Fler nyckeltal för offentliga sektorns finanser se Appendix.

Stat och kommunsektor går i genomsnitt med underskott

I slutet av kalkylperioden, när ekonomin antas nå konjunkturell balans, uppgår det finansiella sparandet till noll procent av BNP. Detta ligger nära det historiska medelvärdet för offentlig sektor 2002–2023 (0,1 procent av BNP). Utan de stigande överskott som beräknas för ålderspensionssystemet skulle offentligt sparande vara betydligt svagare. Att ålderspensionssystemets sparande stärks beror på att inkomster från kapitalplaceringar åter ökar, efter många år av mycket svag avkastning i och med det låga ränteläget. Exklusive ålderspensionssystemet, som är ett autonomt system där inkomster och utgifter balanseras över tid, är sparandet i stat och kommunsektor sammantaget ännu 2027 negativt, -0,8 procent av BNP. Denna underskottsnivå är större än det historiska genomsnittet för statlig och kommunal sektor 2002–2023, motsvarande -0,3 procent av BNP (för beräkningsantaganden för kalkylåren se rutan Finanspolitik i SKR:s prognos).

Finanspolitik i SKR:s prognos

SKR:s beräkningar baseras i normalfallet endast på beslutad eller tydligt aviserad finanspolitik om inte annat anges. För kalkylåren beräknas kommunal skattesats och statsbidrag vara oförändrade utöver kända beslut och aviseringar. Kommunal konsumtion antas följa demografien och transfereringarna ökar med löneutvecklingen i ekonomin.

I denna prognos beaktas tillskott på ca 17 miljarder kronor i vårändringsbudgeten för 2024, utöver redan beslutad finanspolitik på 39 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2024, vilket beaktats i SKR:s prognoser sedan tidigare. Av tillskottet på 17 miljarder kronor bidrar ca 9 miljarder kronor att höja offentlig konsumtion i år och 6 miljarder till att förbättra sparandet i kommunsektorn. Det ska tolkas som att dessa medel avser att finansiera konsumtion som redan beaktats i tidigare prognoser.

Oförändrad skuldkvot trots underskott i sparandet, men hur länge till?

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, Maastrichtskulden, ökar med 2,2 procentenheter 2023–2027, och når 33,0 procent av BNP 2027. Ökningen beror främst på underskottet i det offentliga sparandet 2024 varav cirka en tredjedel beror på

kapitaltillskottet till Riksbanken. Ändå hamnar skuldkvoten 2027 i det nedre intervallet för skuldankaret i det finanspolitiska ramverket (35 procent +/- 5 procentenheter). Detta indikerar att det finns visst utrymme för ökade finanspolitiska satsningar inom ramen för nuvarande finanspolitiska ramverk.

Vid överväganden kring en mer expansiv finanspolitik, inom ramen för vad som är förenligt med nuvarande skuldankare, är det viktigt att påpeka att det bör vara reformer som höjer den samhällsekonomiska effektiviteten eller som uppfyller andra välmotiverade mål för finanspolitiken. Höjda offentliga investeringar inom olika områden diskuteras nu, vilket med rätt utformning kan vara en rimlig inriktning för en något mer expansiv finanspolitik. Det finns två huvudskäl till detta: dels har investeringar ett tydligt slut, till skillnad från varaktigt höjda konsumtionsutgifter, dels kan rätt investeringar på sikt höja samhälls-ekonomins produktionspotential, genom högre produktivitet. Det senare kan med andra ord höja BNP-tillväxten, vilket i sin tur kan bidra till att den offentliga skulden snabbare kan inflateras bort (via den så kallade tillväxt- och räntedifferensen, se faktaruta Tillväxt- och räntedifferensen troligen allt mindre framöver).

I diskussioner kring långsiktigt hållbara offentliga finanser är det samtidigt viktigt att följa vem som tar skuldökningen. Sedan 2010 har kommunsektorns skuldsättning som andel av BNP ökat medan statens skuldkvot har minskat. Den statliga upplåningen är generellt billigare. Numera står kommunsektorn för nästan 40 procent av den offentliga konsoliderade bruttoskulden. Frågan är om det är samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbart för de offentliga finanserna att kommunskulden står för en så stor andel.

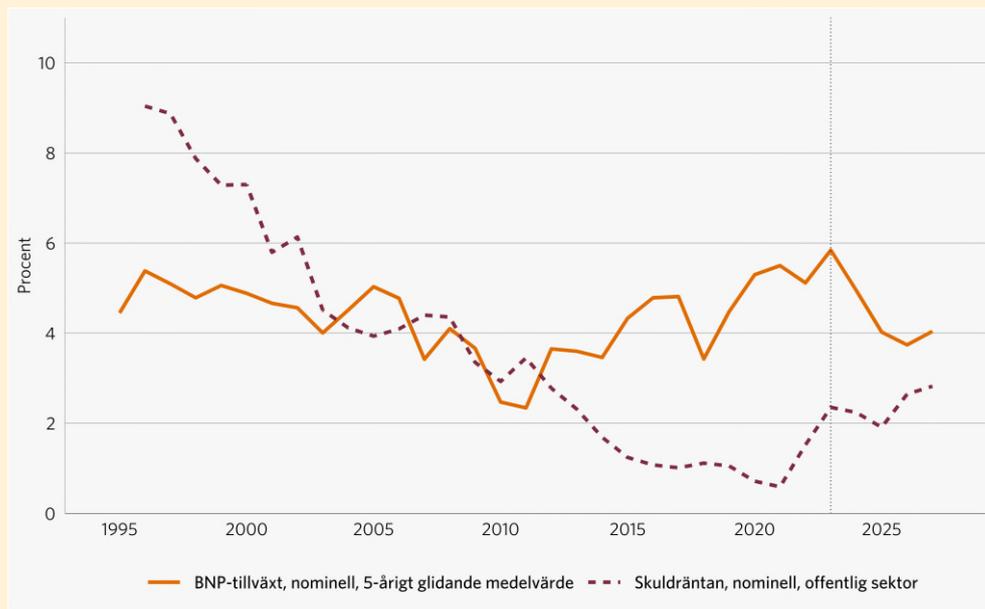
Tillväxt- och räntedifferensen troligen allt mindre framöver?

Långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna brukar definieras som den nivå för finansiellt sparande som ger en oförändrad skuldkvot på lång sikt. Vad som framförallt avgör detta är skillnaden mellan skuldräntan och den nominella BNP-tillväxten, den så kallade tillväxt- och räntedifferensen.¹ Ett negativt finansiellt sparande över tid kan vara förenligt med en oförändrad (eller till och med fallande) skuldkvot. Men det kan även krävas ett överskott för att hålla en oförändrad skuldkvot.

Utgångspunkten i det följande är begreppet *primärt finansiellt sparande*, det finansiella sparandet exklusive ränteutgifter. Anta att primärt sparande är i balans (dvs. 0 procent av BNP) men finansiellt sparande är negativt med anledning av existerande ränteutgifter. Om BNP-tillväxten är lika stor som skuldräntan tar dessa effekter ut varann och skuldkvoten blir därmed oförändrad. Om BNP-tillväxten är högre än skuldräntan kommer skuldkvoten "automatiskt" att minska och skulden "inflateras bort". I ett sådant läge är det långsiktigt hållbart med både ett negativt finansiellt och primärt sparande. Om BNP-tillväxten istället är lägre än skuldräntan ökar skuldkvoten, i ett sådant läge måste ett överskott genereras i det primära sparandet för att skuldkvoten ska stabiliseras.

Diagram 7 • Offentlig skuldränta och nominell BNP-tillväxt

Procent respektive procentuell förändring



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

En global räntenedgång följde efter finanskrisen, vilket har präglat skuldräntan för den offentliga sektorn i Sverige. De senaste tio åren har skuldräntan varit lägre än den nominella BNP-tillväxten. Detta skapade ett utrymme för finanspolitiken att vara mer expansiv utan att den offentligfinansiella hållbarheten hotades. Ett i genomsnitt svagare primärt sparande blev därmed förenligt med en oförändrad offentlig svensk skuldkvot. Att ränteläget nu har vänt upp samtidigt som det knappast finns några tecken på trendmässigt högre BNP-tillväxt på längre sikt pekar dock på att perioden med extra gynnsam tillväxt-räntedifferens möjligen är förbi. En högre BNP-tillväxt, som exempelvis nås genom högre produktivitetstillväxt, kan genom det beskrivna sambandet bidra till stärkta offentliga finanser och ett utökat framtida finanspolitiskt utrymme på sikt.

2. Befolkningsutveckling

Den förändrade befolkningsutvecklingen kommer att vara utmanande framåt för kommuner och regioner. Omflyttning av resurser kommer att krävas. Framförallt är det i de yngre åldersgrupperna som befolkningen minskar i prognoserna framåt.

Befolkningsutvecklingen påverkar kommuners och regioners planering på många sätt. En bra befolkningsprognos är A och O för att planera sin verksamhet och sina investeringar framåt. De flesta kommuner gör egna befolkningsprognoser som till stor del baseras på planer för bostadsbyggandet. Sammantaget för alla kommuner ger dessa en större beräknad befolkningstillväxt än de framskrivningar för riket som Statistiska centralbyrån (SCB) gör. Samtidigt kan SCB:s framskrivningar slå väldigt fel i enskilda kommuner där stora förändringar sker som bryter trenden, vilket gör att de inte passar som planeringsunderlag på lokal eller regional nivå.

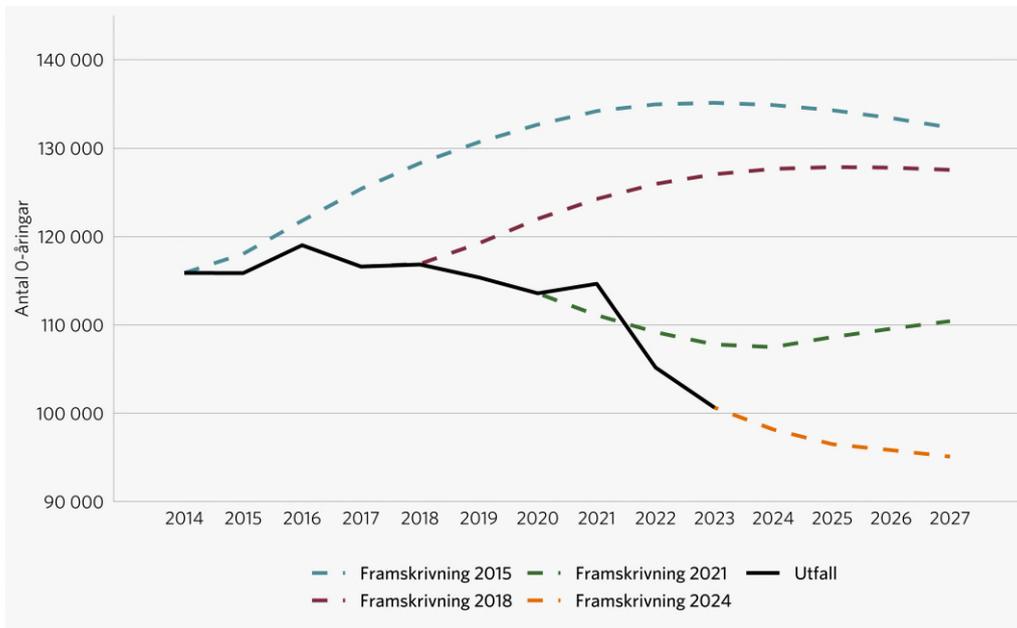
Eftersom bostadsbyggandet har stannat av har prognoserna för inflyttning som många kommuner räknat med inte infriats. Det är också stor risk att den långsamma befolkningsökning som vi nu ser innebär att inflyttningen inte kommer att bli av, även om bostadsbyggandet skulle öka igen. De senaste åren har utvecklingen i befolkningen förändrats radikalt i jämförelse med tidigare framskrivningar. Det innebär att de flesta kommuner och regioner behöver se över sina prognoser, sina investeringar och sin verksamhetsplanering. Det är framförallt i de yngsta åldersgrupperna som det skett stora förändringar.

Stort tapp bland de yngre

SCB:s framskrivningar har reviderats ned de senaste nio åren och utfallet i de yngsta åldersgrupperna landar för 2023 betydligt lägre än vad som tidigare förväntades. Mellan framskrivningen 2015 och utfallet 2023 skiljer det cirka 34 500 0-åringar, vilket betyder att antalet är 25 procent färre än man beräknade 2015. Så sent som 2019 överskattades antalet förväntade nyfödda 2023 med 20 procent. Antalet barn i förskoleåldern, 1-5 år, är 100 000 färre 2023 än enligt framskrivningen från 2015. Detta gör att förutsättningarna för förskola och grundskola ändrats radikalt. I den framskrivning som SCB presenterade den 25 april i år har utfallet skrivits ner ytterligare kommande år. Det förväntade utfallet för 0-åringar 2027 är i den senaste prognosen drygt 37 000 färre (28 procent lägre) än vad prognosen 2015 förutspådde.

Diagram 8 • Jämförelse framskrivningar 0-åringar

Antal



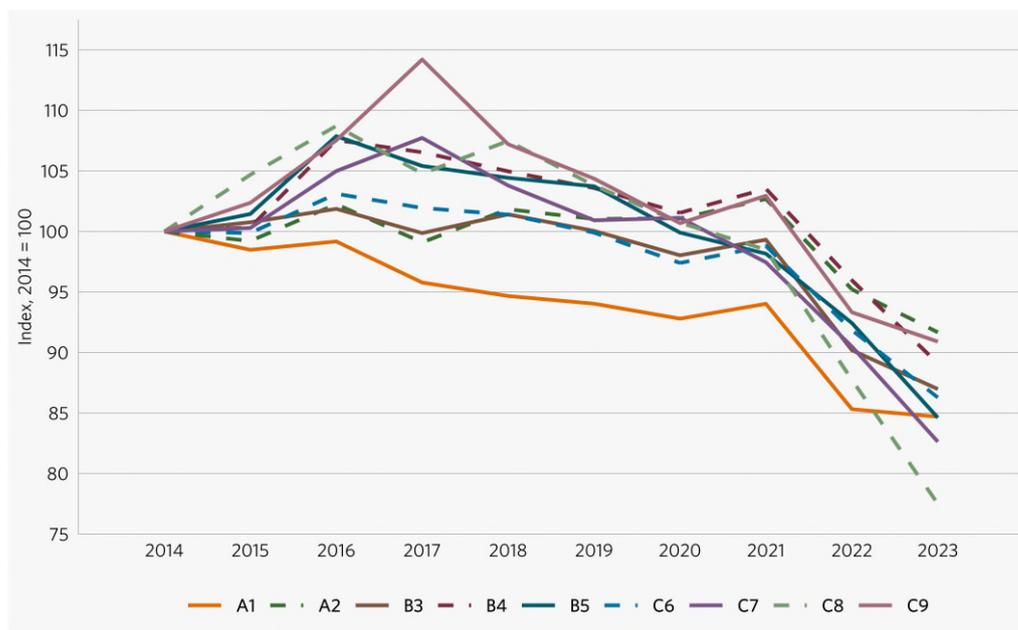
Källa: Statistiska centralbyrån.

Framskrivningarna har skiljt sig stort mellan åren. Den största skillnaden är utfallet för 2027 mellan framskrivningen 2015 och den som SCB publicerade 25 april i år.

Utvecklingen från 2014 och framåt visar att landsbygdskommunerna tappat flest 0-åringar även om alla kommungrupper har tappat jämfört med 2014. Fyra av nio kommungrupper har haft minskning av barn i förskoleåldern och det mest slående är att storstäderna haft den största procentuella nedgången. Eftersom alla kommungrupper minskat antalet 0-åringar innebär det även att barn i förskoleåldern minskar kommande år.

Diagram 9 • Indexutveckling 0-åringar, kommungrupper

Index 2014 = 100



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Utvecklingen av 0-åringar från 2014 fram till 2023 är negativ i alla kommungrupper, störst tapp har landsbygdskommuner (C8).⁶

Många kommuner är vana vid att antalet barn och unga successivt ökat och ersättnings-systemet inom förskola och skola bygger på full skolpeng för varje tillkommande elev. Detta trots att marginalkostnaden ofta är lägre än skolpengen. Det scenario som vi nu ser är det omvända. För varje barn en förskola eller skola tappar försvinner också en hel skolpeng. Det kan vara svårt att då bibehålla kvaliteten och grupperna eller klasserna oförändrade. Vi förutspår att vi kommande år kommer att se nedläggningar av både kommunala och fristående skolor och förskolor.

Framskrivningarna för de äldsta åldersgrupperna har inte skiljt sig nämnvärt jämfört med utfallet. Antal personer över 80 år förväntades öka i alla kommungrupper, vilket också skett. Utvecklingen av befolkning 80 år och äldre har relativt varit störst i pendlingskommuner nära storstad där denna åldersgrupp ökat med 45 procent sedan 2014. Storstäderna har haft den lägsta ökningen, 9 procent. Om kommunerna ska kunna finansiera detta på sikt måste resurser flyttas från förskola och skola till äldreomsorgen. Den beräkning som görs av ekonomin kommande år i denna rapport bygger på att resurser flyttas. Ett dilemma som

⁶ A1; storstäder, A2; pendlingskommun nära storstad, B3; större stad, B4; pendlingskommun nära större stad, B5; lågpendlingskommun nära större stad, C6; mindre stad/tätort, C7; pendlingskommun nära mindre tätort, C8; landsbygdskommun, C9; landsbygdskommun med besöksnäring.

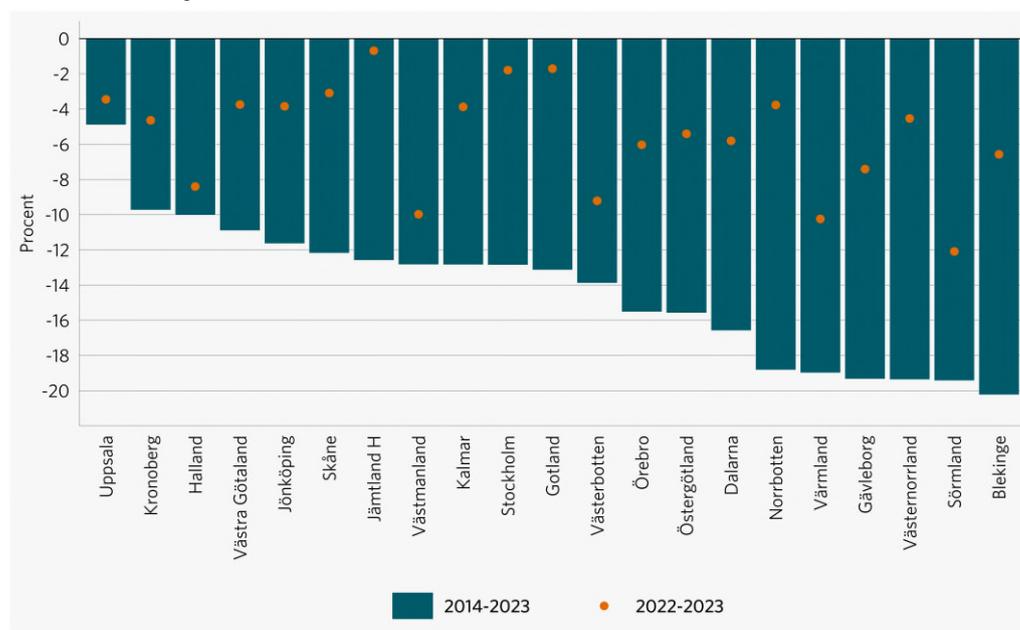
beskrivits i tidigare Ekonomirapporter⁷ är att när en befolkningsgrupp minskar i antal tenderar kostnaderna per invånare i gruppen öka. Det beror på att det tar tid att ställa om och minska de fasta kostnaderna. Trots detta räknar vi alltså i denna rapport, liksom i tidigare rapporter, med att kostnaderna kan minska i takt med befolkningen.

Även regionerna påverkas

För regionernas del påverkar utvecklingen av 0-åringar framförallt mödravård, förlossningsverksamhet och barnavård. Alla regioner har fått minskat antal nyfödda sedan 2014, den största minskningen (20 procent) har skett i Blekinge. Det senaste året har Södermanland det största tappet, över 12 procent. Om denna minskning fortsätter bör resurser kunna föras från mödrahälsovård och förlossningsvård till andra specialiteter i regionerna. Det är dock inget som låter sig göras enkelt eftersom vården är mycket specialiserad. Dessutom är frågan politiskt känslig och skulle påverka en röststark grupp bland patienter och personal.

Diagram 10 • Utveckling 0-åringar, regioner

Procentuell utveckling



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Alla regioner har haft en minskning i antal 0-åringar de senaste 10 åren. Även mellan 2022 och 2023 har antalet minskat.

⁷ [Ekonomirapporten oktober 2021](https://rapporter.skr.se/ekonomirapporten-oktober-2021.html#chapter-wrapper-lpid4_106be44617coc1bdc63e9ce4) https://rapporter.skr.se/ekonomirapporten-oktober-2021.html#chapter-wrapper-lpid4_106be44617coc1bdc63e9ce4

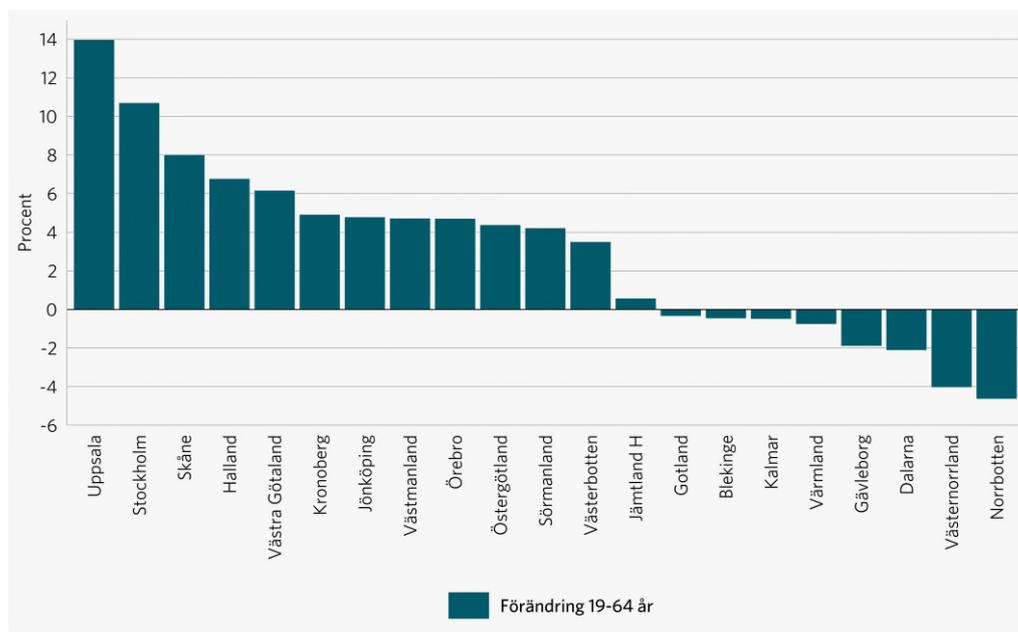
En annan åldersgrupp som påverkar vårdbehoven är de allra äldsta, de som är 80 år och äldre. Alla regioner har ökande befolkning i denna åldersgrupp. Sedan 2014 har Gotland en ökning med knappt 35 procent. Störst ökning senaste året hade Stockholms län med knappt 7 procent. I alla regioner utom Jämtland-Härjedalen, som redan har en stor andel äldre, har denna grupp ökat med 15 procent eller mer sedan 2014.

Låg utveckling av befolkningen i arbetsför ålder

Utvecklingen i den arbetsföra befolkningen är väsentlig för både kommuner och regioner utifrån möjligheten att kompetensförsörja verksamheterna. Sedan 2014 har utvecklingen i åldersgruppen varit negativ i 8 av 21 regioner. Lägst är den i Norrbotten där den minskat med 4,6 procent, men även Jämtland-Härjedalen, Västernorrland, Gävleborg, Dalarna, Värmland, Blekinge, Gotland och Kalmar har tappat befolkning i arbetsför ålder sedan 2014. Detta trots att vi haft en kraftig befolkningstillväxt de senaste 10 åren. Med den låga tillväxt i befolkningen som beräknas kommande år kommer problemet med att hitta arbetskraft att accentueras. Det finns ett tydligt samband mellan kostnaderna för inhyrd personal till vården och de senaste årens förändring av befolkning i arbetsför ålder, vilket visar effekterna av att minska invånare i denna åldersgrupp.

Diagram 11 • Utveckling arbetsför befolkning 2014-2023, regioner

Procentuell utveckling



Källa: Statistiska centralbyrån.

8 av 21 regioner har tappat befolkning i gruppen 19–64 år mellan 2014 och 2023.

Skillnaderna är mycket stora mellan kommunerna. Knivsta har haft den relativt högsta utvecklingen i åldrarna 19–64 år, där gruppen har ökat med 30 procent medan Övertorneå har tappat knappt 24 procent. 167 kommuner har tappat befolkning i aktuell åldersgrupp mellan 2014 och 2023.

Total befolkningsutveckling stora variationer

Under perioden 2014–2023 hade riket en total befolkningsutveckling på 8,3 procent. Även på totalnivå syns stora skillnader mellan kommunerna, från Knivsta som ökat invånarantalet med drygt 28 procent till Dorotea som tappat 15 procent under samma period. 64 kommuner har tappat befolkning mellan 2014 och 2023. Det senaste året är det betydligt fler som haft en negativ befolkningsutveckling, hela 193 kommuner. Det största tappet hade Emmaboda, medan Nykvarn haft den högsta ökningen.

Över hälften av regionerna har totalt sett tappat befolkning det senaste året. Uppsala har haft den högsta befolkningsutvecklingen och Gävleborg den lägsta.

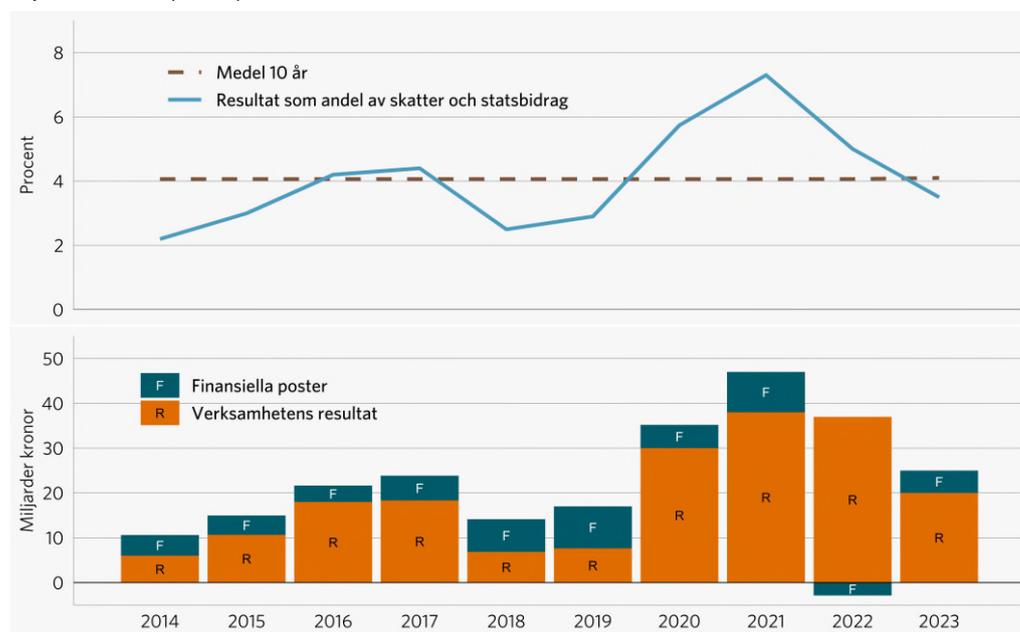
3. Kommunernas ekonomi

Resultaten fortsätter att falla i kommunerna. Trots att resultatet 2023 blev relativt starkt hade 69 kommuner underskott. Överskottet uppgick till 25 miljarder kronor, vilket motsvarar 3,5 procent av skatter och generella statsbidrag. En återhämtning på börsen under året resulterade i orealiserade vinster på finansiella placeringar, samtidigt som intäkter från exploateringar var relativt höga. I slutet av 2023 visade prognoserna betydligt högre skatteintäkter än budgeterat. I många kommuner gick verksamheterna med underskott jämfört med budget och årets förutsättningar ger litet utrymme för satsningar. Fortsatt höga pris- och räntenivåer pressar kommunernas ekonomi samtidigt som skatteunderlaget 2024 väntas öka långsammare än på många år. Resultaten fortsätter att falla till historiskt låga nivåer 2024 och beräknas till sammantaget 2 miljarder kronor.

Kommunernas resultat föll från 34 miljarder kronor 2022 till 25 miljarder kronor 2023. De finansiella intäkterna fördubblades under samma år och finansnettot stärktes med 8 miljarder kronor. Det innebär att verksamhetsresultatet försämrades betydligt mer än det totala resultatet, med 17 miljarder kronor.

Diagram 12 • Kommunernas verksamhetsresultat och finansiella poster

Miljarder kronor respektive procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

Kommunernas resultat föll från en mycket hög nivå under pandemiåren. I genomsnitt har kommunernas resultat de senaste tio åren motsvarat 4,1 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. År 2023 föll verksamhetens

resultat med 17 miljarder kronor och finansiella poster stärktes med 8 miljarder kronor. Som andel av skatter och bidrag motsvarade resultatet efter finansiella poster 3,5 procent.

I finansiella intäkter ingår främst ränteintäkter från vidareutlåning till koncernbolag och utdelning på aktier och andelar. Räntor utgör den största posten av de finansiella kostnaderna. Beroende på børsutvecklingen stärker eller belastar också orealiserade vinster eller förluster på finansiella tillgångar finansnettot. Dessa räknas dock inte med i balanskravsresultatet och kravet på återställning av negativa resultat.

Högre skatteintäkter och orealiserade vinster

Kommunerna budgeterade ett resultat på 9,5 miljarder kronor för 2023, vilket motsvarade drygt 1 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. När boksluten summeras förklaras de positiva avvikelserna främst av högre skatteintäkter och generella statsbidrag⁸, och positiva avvikelser för finansnettot. Samtidigt blev nettokostnaderna 7 miljarder kronor högre än budget.

Tabell 6 • Från budgeterat resultat till utfall 2022 och 2023

Miljarder kronor

Budget, avvikelser och utfall	2022	2023
Budgeterat resultat	15	9,5
Verksamhetens nettokostnader, avvikelse	4	-7
Skatteintäkter, avvikelse	15	10
Generella statsbidrag, avvikelse	6	9
Finansnetto, avvikelse	-7	4
Resultat i bokslutet	34	25
Skillnad mellan budget och utfall	19	15

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Tabellen visar budgeterat resultat, avvikelser mot budget per resultatpost samt resultat respektive år. Högre skatteintäkter och generella statsbidrag än budgeterat förklarar stora delar av budgetavvikelsen för kommunerna sammantaget. Både finansiella kostnader och intäkter var betydligt högre än budget 2023, vilket förklaras av såväl högre räntekostnader som ränteintäkter för vidareutlåning till kommunala bolag och orealiserade värdeökningar på finansiella placeringar.

En av fyra kommuner hade underskott 2023, varav hälften använde RUR

Nära en av fyra kommuner hade underskott under 2023. Sammanlagt uppgick de negativa resultaten till 1,4 miljarder kronor i de 69 kommuner som hade underskott. Senast så många kommuner redovisade negativa resultat var åren 2018 och 2019. Flera kommuner med underskott planerade redan i budgeten för 2023 att använda RUR för att inte behöva återställa ett negativt balanskravsresultat. Enligt de preliminära boksluten och enkätsvar kommer 40 kommuner att disponera medel från resultatutjämningsreserven för att inte

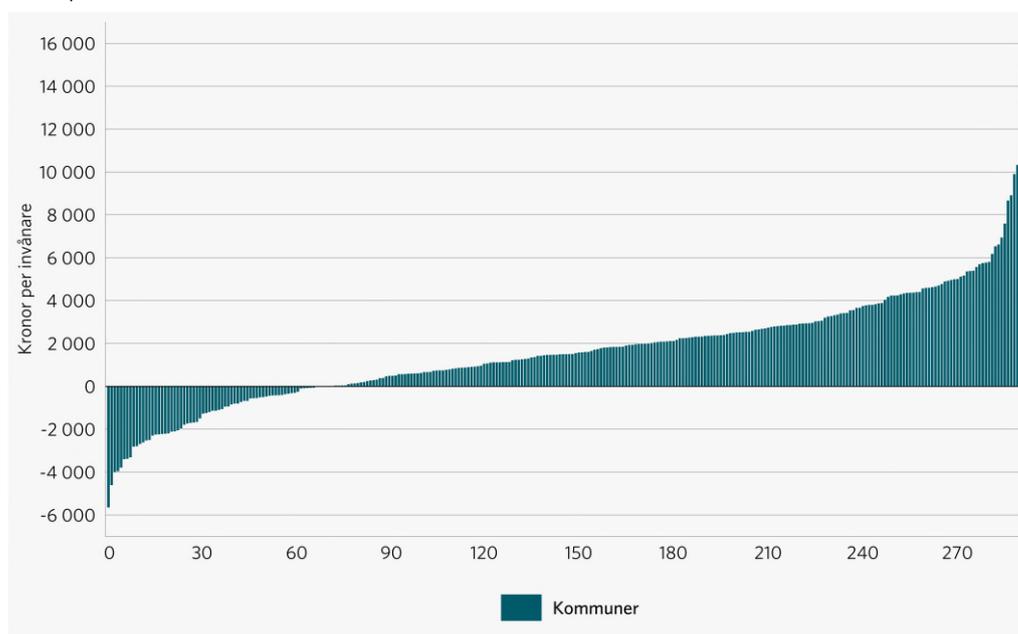
⁸ Delvis förklaras budgetavvikelsen för generella statsbidrag av att vissa statsbidrag inom äldreomsorgen, bland annat för att öka antalet sjuksköterskor och minska timanställningar, klassificerades om från riktade till generella.

återställa negativa balanskravsresultat och 50 kommuner reserverar ytterligare medel 2023. Sammantaget finns nu drygt 38 miljarder kronor avsatt för RUR i 232 kommuner.

Verksamhetens resultat försämrades mellan 2022 och 2023 för 252 kommuner vilket motsvarar 87 procent av samtliga kommuner. Även resultaten efter finansiella poster försämrades för sammanlagt 230 kommuner, nära 80 procent.

Diagram 13 • Kommunernas resultat 2023 i kronor per invånare

Kronor per invånare



Källa: Statistiska centralbyrån.

I genomsnitt uppgick resultatet till 2 378 kronor per invånare. De kommuner som hade högst resultat tillhör främst kommungrupperna Storstäder eller Pendlingskommun nära storstad medan de kommuner som hade lägst resultat oftare är i kommungrupperna Landsbygdskommun eller Lågpendlingskommun till större stad. Sett till invånarantal är de starkaste resultaten i kommuner med fler än 40 000 invånare, medan de svagaste resultaten återfinns i gruppen med färre än 10 000 invånare. Det finns även skillnader i skattesats, där de kommunerna med lägst resultat i större utsträckning sorteras bland de med högst skattesats.

Fyra av tio kommuner har haft positiva resultat samtliga av de senaste tio åren. Två tredjedelar av kommunerna med lägre skattesats än 20 kronor återfinns i denna grupp med stabila ekonomiska resultat. Av kommunerna med fler än 40 000 invånare har ingen haft underskott fler än två år. Sammantaget har bara 6 kommuner haft underskott minst hälften av åren, dessa kommuner har färre än 10 000 invånare och en skattesats som överstiger 21,75. Det ser alltså ut som att kommuner med svårigheter att balansera ekonomin redan har relativt hög skatt och jämförelsevis färre invånare.

Hur kommunernas resultat påverkas av finansiella poster varierar kraftigt, från 9 500 kronor per invånare till -3 200 kronor per invånare. De tre kommunerna med högst bidrag från finansnettot är också de med högst resultat år 2023.

Demografiska behov minskade för barn men ökade för äldre

Befolkningen i förskoleåldern minskade mellan 2022 och 2023 i genomsnitt med 2,6 procent i 256 kommuner och i nästan en av tre kommuner med mer än fem procent. Antalet barn i grundskoleåldern var i princip oförändrat i riket men minskade i knappt hälften av kommunerna. Befolkningen i gymnasieåldern ökade totalt med 1,6 procent, samtidigt som den minskade i 114 kommuner. I några kommuner är förändringen av antalet invånare i gymnasieåldern mycket stor mellan åren, över 10 procent. Enligt SCB:s befolkningsprognos från april 2024 minskar antalet födda barn väsentligt mycket mer än tidigare prognoser visat (**Se avsnitt om befolkningsutvecklingen**). Det kommer att påverka såväl behoven inom förskola och grundskola på några års sikt. På flera håll minskar behoven kraftigt redan nu och anpassningar till nya lägre behovsprognoser pågår.

Uppsala är ett exempel av flera kommuner som anpassar lokalförsörjningen gällande för- och grundskolor till den lägre ökningstakten av barn och unga. Några projekt har skjutits framåt i tiden och arbetet med att analysera och utvärdera behoven pågår. I samband med beslut av den senaste lokalförsörjningsplanen inrättades också en särskild politisk styrgrupp med fokus på att hantera överkapacitet i grundskolan. Utöver att se över befintliga projekt som planeras, analyseras också nuvarande bestånd samt behov i samband med renoveringar för att effektivisera resursutnyttjandet.

Befolkningen 80 år och äldre ökade i nästan alla kommuner 2023. De största behovsökningarna i äldreomsorgen finns nu generellt i förortskommuner till de större städerna, däremot sker denna ökning från en, relativt sett, lägre nivå.

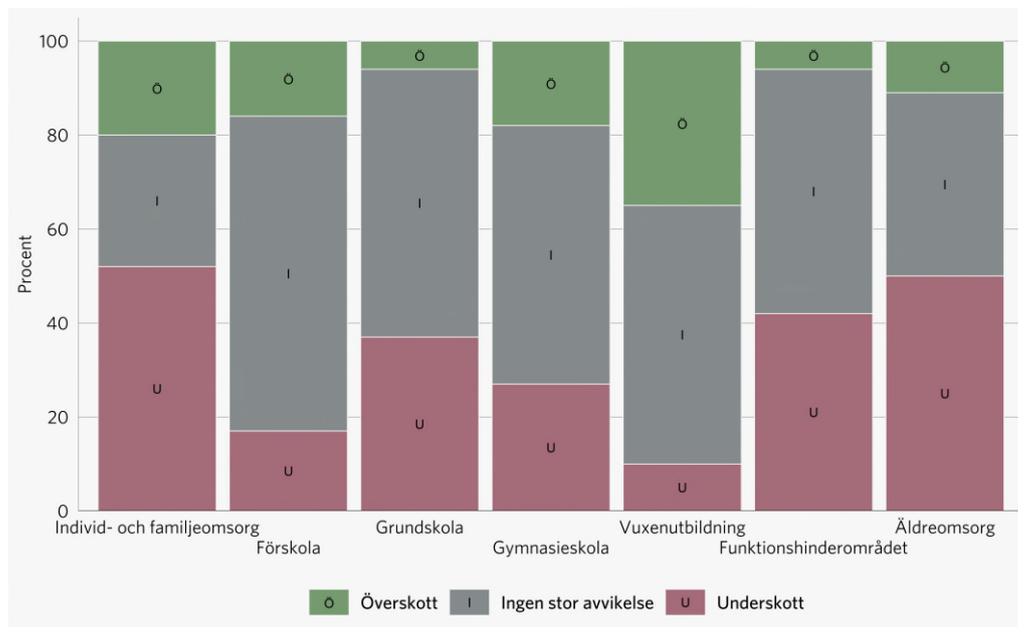
Under de kommande tio åren, fram till 2033, förväntas antalet invånare som är 80 år eller äldre öka med nästan 40 procent enligt den senaste befolkningsprognosen från SCB. Givet samma nyttjandemönster som idag medför det stora behov av äldreomsorg framåt. Över tid har dock andelen äldre med behov av hemtjänst eller särskilt boende minskat. Mellan 2016 och 2022 sjönk andelen invånare med särskilt boende eller hemtjänst från 34 till 28 procent bland de som var 80 år eller äldre. Förbättrad hälsa hos de äldre förklarar till stor del det förändrade mönstret men även ändrade preferenser och förändringar i den kommunala verksamheten kan ha bidragit till minskningen. Prognoserna för utvecklingen av behovet av äldreomsorg framåt är av stor vikt för kommunernas planering och dimensionering av verksamheten.

En enkät har gått ut till alla ekonomichefer i kommunerna. 204 kommuner har svarat, motsvarande drygt 80 procent av befolkningen.

I en enkät till kommunerna frågade vi om budgetavvikelser på över 2 procent och orsaker till dessa inom de största verksamhetsområdena 2023.

Diagram 14 • Budgetavvikelser 2023 per verksamhet

Procent



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Inom individ- och familjeomsorgen anger 52 procent av de svarande underskott för 2023. Inom äldreomsorgen uppger ungefär hälften underskott, främst till följd av ökade volymer i form av fler brukare och/eller fler timmar.

Inom grundskolan har 37 procent av de som svarat uppgett att verksamheten har underskott. De orsaker som anges är högre kostnader för särskilt stöd eller ökade behov hos eleverna. Inom flera verksamhetsområden anges också underskott till följd av prisökningar på varor och tjänster samt hyreshöjningar. Underskotten inom individ- och familjeomsorgen förklaras i huvudsak av fler och dyrare placeringar framför allt för barn och unga. Detta uppges bero på fler komplexa fall samt ökade krav på främst brottsförebyggande placeringar.

Utöver fler brukare inom äldreomsorgen är höga kostnader för bemanning en utmaning i många kommuner, i form av dyra och kostsamma lösningar till följd av personalbrist men också ineffektiv bemanning. Kompetens- och personalförsörjning tillhör kommunernas stora utmaningar och runtom i landet pågår ett febrilt arbete för att lösa dessa. Marks kommun är ett sådant exempel (se faktaruta).

Effektivare bemanning i Marks kommun – ett sätt att möta kompetensutmaningen

Liksom många andra står Marks kommun inför utmaningar med kompetensförsörjning, inte minst inom omsorgsverksamheterna. Under 2023 inledde därför socialförvaltningen ett omställningsarbete för hur "färre ska räcka till fler". Omställningen bygger på SKR:s nio strategier, med kompletteringarna effektiv bemanning, ändrade arbetssätt och fokus på kärnupdraget och utgår från följande:

- Full koll på behoven, det vill säga de vi är till för
- Använda resurserna där de gör bäst nytta: "Rätt person, på rätt plats, i rätt tid och till rätt kostnad"
- Uppgiftsväxling för att avlasta bristkompetenser
- Helhetssyn över verksamhetsgränser
- Flexibilitet vad gäller arbetstid, geografi och kompetens
- Kulturförändring – vi behöver arbeta på ett annat sätt än vad vi gör idag

Förvaltningen identifierade till exempel att verksamheterna under vissa delar av dygnet var överbemannade, samtidigt som de under andra tider var underbemannade, och arbetade därefter vidare med frågor om helgfrekvensens betydelse för behovet av timvikarier, hur långa pass deltidsarbetande arbetar samt nattpassens längd. Till sin hjälp hade de konkreta beräkningsverktyg för att visa hur vägval i bemanningen påverkar behovet av årsarbetare och personalkostnader. Omställningsarbetet har medfört beslut om förändringar som syftar till att frigöra tid motsvarande 60 årsarbetare. Det motsvarar 30 miljoner kronor i kommunen.

En ökad bemanning med ordinarie personal har också förbättrat arbetsmiljön för personalen genom minskat behov av övertid och fyllnadstid samt ökad personalkontinuitet för brukarna. De delade turerna har helt tagits bort.

Samtidigt har besluten om att förändra principerna för bemanning mött starka reaktioner. Att arbeta med bemanningsplanering som ett strategiskt verktyg för att möta kompetensbristen kräver en kulturförändring och organisationen behöver rustas och förberedas för en sådan omställning. Information och kommunikation om varför förändringar är nödvändiga är en del i detta. Men med den verklighet som Marks kommun står inför idag och framåt har man nu tagit viktiga steg mot att förbättra sina förutsättningar att klara kompetensförsörjningen.

Ökad administration och underfinansierade förslag inom skolan

I budgetpropositionen för 2024 finns förslag om förstärkta och bemannade skolbibliotek. I regleringen ingår finansiering av detta på drygt 400 miljoner kronor. I remissvaret invänder SKR mot dessa beräkningar, bland annat eftersom de inte följer utgångspunkten i finansieringsprincipen, att finansiera nya krav från botten. I SKR:s egna beräkningar uppgår kostnaderna för bemannade skolbibliotek totalt till drygt 2 miljarder kronor.

En annan utredning som kan spela stor roll för såväl kommunala som fristående skolhuvudmän avser en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet. Utredningen ska lämna sina första förslag under 2025. Det kan innebära att staten ska räkna ut en miniminivå, ett golv, som de fristående och de kommunala skolorna ska få per elev i skolverksamheterna. I direktiven nämns i detta sammanhang värdet av värdesäkrade resurser, vilket är något som SKR sedan länge efterfrågat för alla statsbidrag.

SKR, SCB och Friskolornas riksförbund ställer sig också kritiska till det uppdrag som Skolverket fått för att förbereda för att ta in ekonomisk redovisning per skolenhet. Syftet och nyttan med insamlingen bedöms inte överväga den utökade administrativa bördan, både centralt och för redan hårt belastade rektorer på skolenheterna. Dessutom skulle det bli svårt att få bra kvalitet i en sådan insamling.

Behov av ökad tydlighet inom civilt försvar

Med anledning av det säkerhetspolitiska omvärldsläget pågår aktiviteter i kommunerna för att stärka beredskapen. Kommunerna saknar dock besked om exempelvis hur lång tid de ska ha beredskap för och vilken ersättning de får för åtgärder. Kommunerna är mycket viktiga för landets civila försvar eftersom de ansvarar för samhällsviktiga verksamheter, men det är statens ansvar att skjuta till de medel som behövs för det civila försvaret. Budskapet från staten är att det rådande säkerhetsläget innebär att kommunerna behöver agera genast. En kommun uttrycker det så här: vi vet att vi behöver springa och hoppa men inte hur snabbt eller hur högt. Den statliga utredningen Kommuners och regioners grundläggande beredskapsansvar ger förhoppningsvis mer vägledning när resultatet presenteras senare i år.

Jönköping är en av de kommuner som går före inom civilt försvar. De uppskattar att det skulle kosta cirka 295 miljoner kronor för två veckors beredskap. Jönköping har i många avseenden mycket goda förutsättningar för sin beredskap, bland annat genom tillgången till Vättern, eget energibolag och mycket av verksamheten i egen regi.

Bristen på tydlighet från staten medför att kommuner räknar på olika scenarier och jämförelser blir därför svåra. Östersund räknar utifrån ett perspektiv på tre månader och kommer fram till att investeringsbehovet endast för deras lokaler i kommunen uppgår till 488 miljoner kronor. Med effektiviseringar om 50 procent innebär det att kostnaden blir 3 750 kronor mer person.

Om Jönköping utgör ett golv för vad beredskap kan kosta så kan många glest befolkade kommuner, ofta kustnära, sägas utgöra taket. Där kan kostnaderna för beredskap uppgå till betydligt mer per invånare än kommunerna med bäst förutsättningar.

Höga pensionskostnader och minskad verksamhet 2024

Det budgeterade resultatet 2024 i kommunerna summeras till 3,2 miljarder kronor, vilket skulle vara det lägsta resultatet i kommunerna på 20 år. Var fjärde kommun budgeterar med underskott och ytterligare 24 kommuner med ett nollresultat. I flera kommuner är det budgeterade resultatet mycket lågt och endast i 36 kommuner motsvarar resultatet minst 2 procent av skatter och statsbidrag. SKR:s prognos för resultatet enligt beräkningarna i denna upplaga av Ekonomirapporten går i linje med kommunernas samlade bedömning, och är därmed mer positiv än bedömningen i Ekonomirapporten från oktober 2023. Kommunernas kostnadsökning i fasta priser, också uttryckt som verksamhetsvolymen, har varit svag de senaste fem åren. Trots att de demografiska behovsökningarna motsvarat en ökning på i genomsnitt 0,75 procent per år har verksamhetsvolymen varit i stort sett oförändrad. En förklaring bakom den svaga volymökningen är lägre kostnader för ekonomiskt bistånd och

ett lägre flyktingmottagande. När dessa poster exkluderas motsvarar volymökningen i genomsnitt två tredjedelar av de demografiska behovsökningarna.

Även 2024 bedöms bli ett återhållsamt år. De höga pensionskostnaderna och den allmänt höga prisnivån medför att övriga kostnader måste hållas tillbaka. För 2024 bedömer vi att kostnadsvolymen minskar med omkring en halv procent. I enkätsvar instämmer sju av tio kommuner i att verksamheterna i budget inte kompenserats fullt ut för pris- och löneökningar, vilket innebär breda effektiviserings- eller besparingskrav på verksamheten. Fyra av tio avser att minska på fastighetsunderhållet. Två av tre kommuner anger riktade besparingskrav på vissa verksamheter, där en tredjedel pekar ut såväl pedagogiska verksamheter som äldreomsorgen. Flera kommuner nämner även kommungemensamma verksamheter, särskilt administration.

Tillfällig (?) ökning av hushåll med bistånd i år och nästa

I den senaste Ekonomirapporten från oktober 2023 konstaterades att antalet hushåll med ekonomiskt bistånd var på en rekordlåg nivå 2022. Preliminära uppgifter för helåret 2023 visar att minskningen nu har planat ut. Avmattningen på arbetsmarknaden medför att arbetslösheten ökar under 2024. Det tillsammans med den stora höjningen av riksnormen leder till ökade kostnader för ekonomiskt bistånd 2024. Förslaget om en förlängning av den tillfälliga höjningen av bostadsbidraget, som nu gäller hela året 2024, dämpar ökningen. Ökningen beräknas bli omkring 12 procent. 2025 planar ökningen ut, givet att riksnormen inte ökar mer än vårt inflationsantagande. Antalet hushåll med bistånd beräknas därefter börja minska.

Ekonomiskt bistånd kan beviljas efter en individuell behovsprövning enligt socialtjänstlagen. Under år 2022 fick 161 000 hushåll ekonomiskt bistånd någon gång under året. Det utbetalade ekonomiska biståndet uppgick till 10,8 miljarder kronor 2022 enligt Socialstyrelsen. Andelen invånare med ekonomiskt bistånd varierar mycket mellan olika kommuner, beroende på både strukturella och individuella förutsättningar i befolkningen såsom tillgång på arbete, utbildningsnivå och vistelsetid i Sverige. Kostnaden för ekonomiskt bistånd enligt kommunernas redovisning räkenskapsammandraget (RS) summerade 2022 till 14,5 miljarder. Skillnaden mellan beloppet enligt Socialstyrelsen och RS består i huvudsak av kommunernas kostnader för handläggning. En ytterligare skillnad är att kommunerna ska redovisa vissa kostnader för bistånd som betalas ut till nyanlända (under den tid för vilken statlig ersättning utgår) under "flyktingverksamhet" i RS.

Det finns för närvarande ett antal utredningar av bl.a. de statliga transfereringssystemen och aktivitetskrav som såväl enskilt som sammantaget kan medföra omfattande ekonomiska konsekvenser för kommunerna. I det fall reformerna genomförs är det viktigt att staten tar ansvar för eventuell kostnadsövertäckning på kommunsektorn och att principerna för finansiering mellan staten och kommunsektorn upprätthålls. Några av förslagen och utredningarna:

Aktivitetskrav för individer med ekonomiskt bistånd innebär att kommunerna får i uppdrag att aktivera arbetslösa bidragstagare och stödja individer från bidrag till jobb. SKR har under senaste halvåret publicerat flera beslutsunderlag för att detta ska bli en effektiv och välfungerande reform. I dessa har SKR bland annat tryckt på betydelsen av att staten finansierar kommunernas nya uppdrag i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

En målstyrd integrationspolitik ska se över etableringsersättningen och lämna förslag på hur etableringstillägget och bostadsersättningen kan avskaffas.

En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare ska se över hur nyanlända individer och icke-medborgare som redan bor i Sverige ska kvalificera sig till förmåner i socialförsäkringen samt till ekonomiskt bistånd.

Öka drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstödet och bryta långvarigt biståndsmottagande har bland annat i uppgift att göra en översyn av kostnadsposterna som ingår i riksnormen samt föreslå en modell för ett bidragstak som begränsar den sammantagna nivån på bidrag för hushåll.

Ingen dramatik i årets Vårändringsbudget

Regeringens förslag i vårbudgeten innebär marginella effekter för den kommunala ekonomin. Effekten av förstärkningen av de riktade statsbidragen till skolområdet är svårbedömd, eftersom bidraget endast avser 2024 och informationen är knapphändig. Förstärkningen med 100 miljoner kronor till vuxenutbildningen är välkommen för att möta lågkonjunkturen och ökade behov, men även denna satsning är för kortsiktig. Mest kortsiktigt är ändå regeringens förslag om medel för sommarjobb i kommuner med hög arbetslöshet, som kommer att beslutas i mitten av juni.

Förslaget om att personer som omfattas av massflyktningsdirektivet ska ha möjlighet att folkbokföra sig redan i november i år kan däremot få större ekonomisk betydelse. Det beror främst på att statens ersättningar för asylsökande barns skolgång därmed upphör och denna ska istället finansieras med kommunens skatteintäkter. När de blivit folkbokförda kommer de istället att omfattas av ordinarie regler för kommunmottagande. Men enligt förslaget kommer personer från denna grupp inte få tillgång till bosättningsbaserade förmåner som barnbidrag, bostadsbidrag och äldreförsörjningsstöd, vilket gör att kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd kommer att öka. Hur höga skatteintäkterna är och blir från gruppen vet vi inget om men i och med att kommunerna nu ska finansiera ordinarie kommunal service för målgruppen (företrädevis skolgång för barn och unga) samt ökade kostnader för ekonomiskt bistånd bedömer vi att kostnaderna för 2025 och 2026 ökar med omkring en miljard, exklusive sådant som finansieras med statlig ersättning.

Kostnadsökningen ska i huvudsak inte ses som en konsekvens av regeringens förslag om folkbokföring av gruppen då detta sannolikt hade hänt ändå. Ett troligt scenario är att EU förlänger massflyktsdirektivet i mars 2025 vilket innebär att en stor del av målgruppen under 2025 kommer att uppfylla kriterierna för folkbokföring enligt gällande regelverk genom att de haft uppehållstillstånd för tillfälligt skydd i mer än tre år. Regeringens förslag innebär således mer ett tidigareläggande än något annat, samt att gruppen sannolikt blir

större. Den viktigaste skillnaden är de svårbegripliga undantagen från socialförsäkringsförmånerna.

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i kapitlet om samhällsekonomi. Vi utgår också från regeringens budgetar till och med Vårändringsbudgeten för 2024. För år 2024 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen som utgår från kommunernas budgetar. Justeringar görs utifrån enkätsvar. För 2025–2027 utgår beräkningarna från att kostnaderna ökar i takt med demografiska behov, beslutade statsbidrag samt en viss trendmässig fördyring inom ett par verksamheter. Det antas att staten inte tillför ytterligare generella statsbidrag för åren 2025–2027. Samma löneutveckling antas för de kommunalt anställda som för den övriga arbetsmarknaden. Vi räknar med oförändrad medelskattesats under prognosperioden. Beräkningarna avslutades den 22 april.

Lägre inflation gör att kommunernas kostnadsökningar för varor och tjänster stabiliseras efter ett par år med stora ökningar. Lönerna väntas öka relativt mycket, omkring en procentenhet mer än snittet de senaste tio åren. Det bidrar till den relativt höga sammantagna pris- och löneökningen i kommunerna på 4,7 procent. Pris- och löneökningarna i kommunerna summerar till över 16 procent de senaste tre åren.

Få kommuner höjde skattesatsen 2024

Trots det svaga ekonomiska läget höjde endast 13 kommuner skattesatsen 2024, medan 10 kommuner sänkte den. Sammantaget ökade medelskattesatsen i kommunerna med 3 öre, vilket får beskedliga effekter på kommunernas skatteintäkter, som totalt förväntas öka med 2,3 procent mellan 2023 och 2024. Den låga siffran är inte bara en effekt av svag konjunktur, utan beror även på att en positiv slutavräkning för 2022 har bidragit till särskilt höga skatteintäkter i bokslutet 2023. De generella statsbidragen ökar till följd av tillskottet på 7 miljarder kronor i budgetpropositionen 2024 samt kompensation för höjt grundavdrag (vilket får motsatt påverkan på skatteintäkterna). Totalt väntas skatter och bidrag öka med 3,2 procent, medan nettokostnaderna ökar med 5,1 procent. Gapet mellan dessa motsvarar ett resultatfall på 13 miljarder kronor.

Vi gör ingen prognos för orealiserade värdeförändringar på finansiella tillgångar. En ökad upplåning, och höjda räntenivåer tillsammans med en ökning av de finansiella kostnaderna för pensionskulden ökar de finansiella kostnaderna med 2 miljarder kronor. Högre ränta ger också ökade ränteintäkter på vidareutlåning till kommunala bolag. Utöver besparingar och effektiviseringar i verksamheterna visar enkätsvaren att fler åtgärder vidtas för att hantera det ekonomiskt svåraste året på länge. Hälften av de svarande har reviderat de finansiella målen, och en tredjedel av kommunerna svarar att investeringsnivåerna minskats, medan drygt 80 procent fortsätter med energieffektivisering. En knapp fjärdedel av kommunerna budgeterar med uttag ur resultatutjämningsreserven. Att de tajta ekonomiska förutsättningarna 2024 har sin primära förklaring i den senaste tidens höga prisökningar, och dess indirekta effekter via pensionskostnaderna, är allmänt känt vid det här laget. Till detta kan läggas kostnadsökningarna på grund av nytt pensionsavtal 2023. Pensionskostnaderna har ökat med 34 miljarder kronor på två år. Det är ungefär samma belopp som

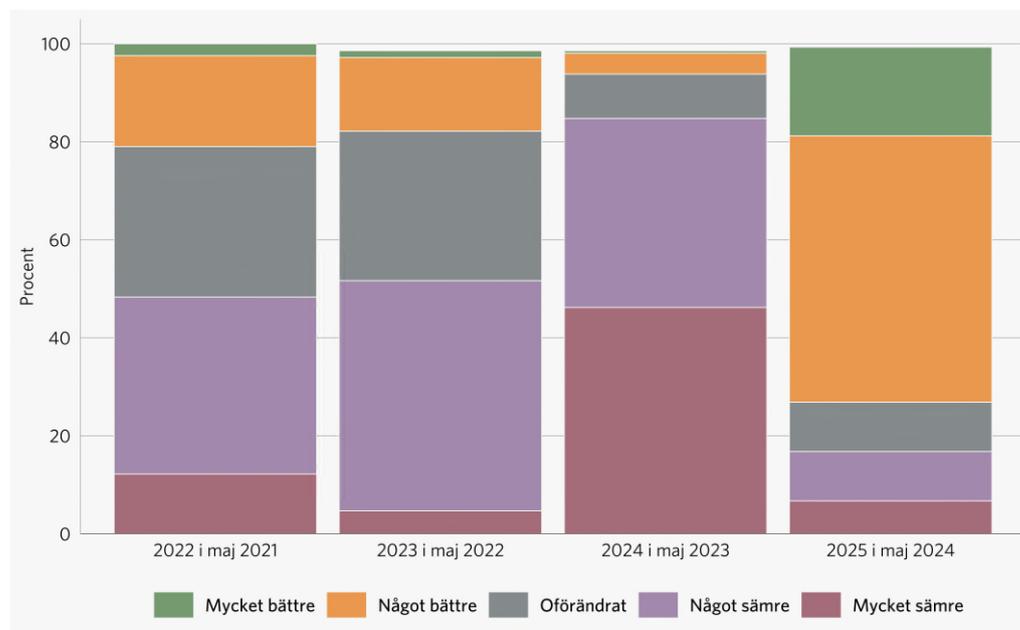
kommunerna lägger på kultur och fritid på ett år. Att resultatet blir svagt 2024 är därför inte konstigt. Och heller inte att det stärks så mycket nästa år när pensionskostnaderna sjunker.

Återhämtning väntar 2025 och 2026

De ljusare ekonomiska förutsättningarna för 2025 hänger till stor del ihop med minskade pensionskostnader till följd av lägre inflation. Kommunernas kostnader för tjänstepensionerna, inklusive finansiella kostnader, minskar med 25 miljarder kronor 2025. Kostnaderna minskar med ytterligare 7 miljarder kronor 2026 för att sedan återigen öka 5 miljarder kronor 2027. En viss återhämtning av konjunkturen ger en relativt bra skatteunderlagsutveckling 2025, vilket också hjälper upp resultatet. En stor majoritet av ekonomicheferna i kommunerna anger i enkäten att förutsättningarna för 2025 är något eller mycket bättre jämfört med 2024.

Diagram 15 • Ekonomiska förutsättningar 2025 jämfört med 2024

Andel svar, en ruta motsvarar 1 procent av de svarande, n=204



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

En klar majoritet av kommunerna anger att de ekonomiska förutsättningarna ser mycket eller något bättre ut inför 2025. Det beror sannolikt på att pensionskostnaderna väntas minska igen efter att de ökat med sammanlagt drygt 34 miljarder kronor i kommunerna under 2023 och 2024. När de minskar, enligt SKR:s senaste prognos med 25 miljarder kronor, lättas trycket på den kommunala ekonomin.

Pensionskostnaderna som beskrivits ovan avser kostnaderna totalt för alla kommuner. De har utvecklats olika i kommunerna utifrån skillnader i lönestruktur och personalsammansättning. Något förenklat har kommuner med få anställda över brytpunkten för förmånpension mindre volatila pensionskostnader. I t.ex. Bräcke kommuns budget för 2024 användes ett PO-pålägg på 41,3 procent för att beräkna pensionskostnader och arbetsgivaravgifter. SKR:s bedömning av de genomsnittliga kostnaderna är 45,75 procent.

Därmed blir volatiliteten i kostnaderna som vi räknar med för riket inte lika stora i alla kommuner. Det gäller såväl för uppgången 2023 och 2024, som nedgången 2025. Det är en förklaring till att alla ekonomichefer inte delar bilden av att 2025 kommer att bli ett mycket bättre kommunalekonomiskt år än 2024.

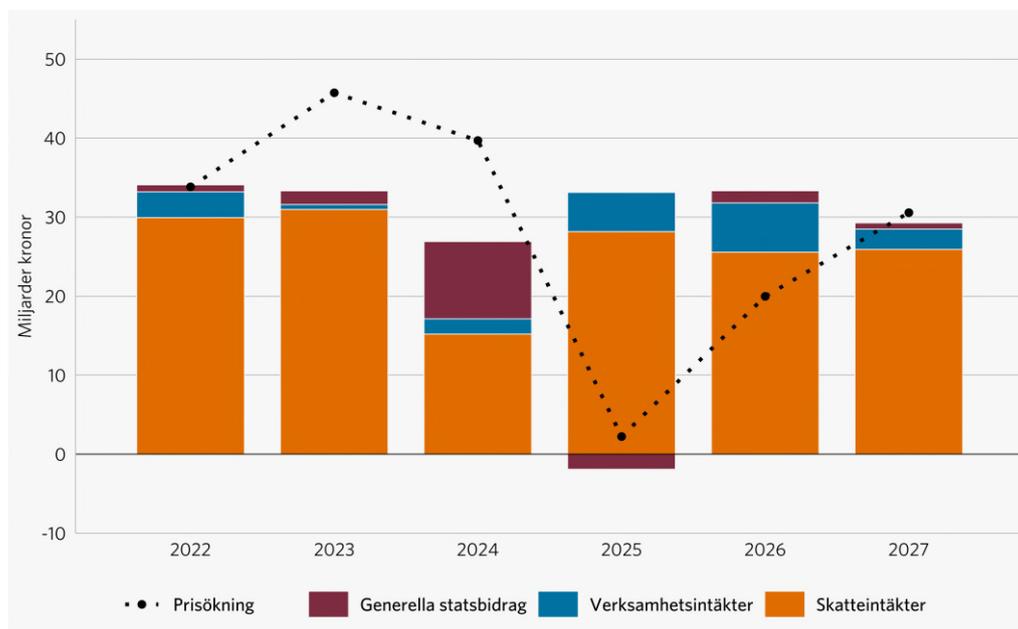
För åren 2025 till 2027 beräknas kostnaderna öka i takt med de demografiska behoven. Behovsökningar inom äldreomsorgen och gymnasieskolan balanseras av minskade behov i andra verksamheter. SCB:s nya befolkningsprognos visar en lägre befolkningsökning än tidigare. Den nya prognosen innebär drygt 40 000 färre barn i förskoleåldern och 20 000 färre grundskoleelever 2027 jämfört med den tidigare prognosen. Den demografiska behovsökningen i kommunerna mer än halveras jämfört med tidigare prognos och kommer att ställa (fortsatt) hårda krav på anpassning inom framför allt förskola och skolverksamhet i en majoritet av kommunerna. Jämfört med 2019 blir antalet barn i förskoleåldern 100 000 färre 2027. Om kommunerna anpassar verksamheten linjärt motsvarar det en kostnadsminskning i förskolan på 17 miljarder kronor i 2024 års priser. Den nya prognosen innebär att försörjningskvoten, såväl som den kommunala försörjningskvoten,⁹ förbättras under prognosperioden.

De minskade pensionskostnaderna leder, trots antaganden om en genomsnittlig löneutveckling och inflation, till en sammantagen priseffekt i kommunerna som ligger nära noll 2025. Någon motsvarande siffra har kommunerna inte varit närheten av under 2000-talet, den lägsta siffran för prisökningar hittills (enligt PKV) var 2009 då den var 1,5 procent. En prisökning på 1 procent motsvarar en kostnadsökning i kommunerna på drygt 8 miljarder kronor. Prisökningarna 2026 och 2027 motsvarar i genomsnitt knappt 3 procent per år, med ett antagande om att prisökningarna i samhället stabiliserats på en normal nivå.

⁹ Utvecklingen av den arbetsföra befolkningen mot de demografiska behovsökningarna

Diagram 16 • Intäkter och prisökningar i kommunerna, förändring från föregående år

Miljarder kronor



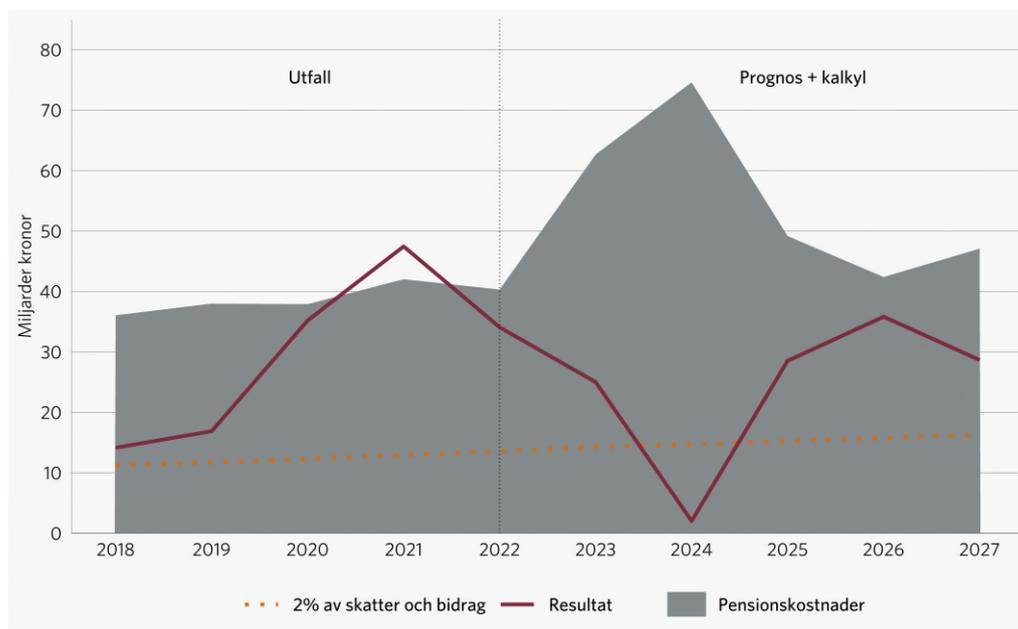
Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Stora prisökningar 2023-2024 vänder i det motsatta 2025. Riktade statsbidrag som enligt RKR ska bokföras som generella bidrag minskar verksamhetsintäkterna 2023 med uppskattningsvis drygt 2 miljarder kronor, och ökar de generella bidragen med motsvarande – allt annat lika.

Intäkterna ökar förhållandevis snabbt under åren 2025–2027. Skatteintäkterna ökar med 4,8 procent 2025 och drygt 4 procent 2026 och 2027. De generella bidragen minskar 2025, då den tillfälliga överföringen av 2,7 miljarder kronor från riktat bidrag inom äldreomsorgen till generellt statsbidrag försvinner. Vi räknar dock med att kommunernas kostnader finns kvar. Totalt ökar skatter och generella statsbidrag med ca 3,5 procent per år under dessa år. Framför allt 2025 men även 2026 blir intäktsökningen större än prisökningen, medan det motsatta råder 2027. Verksamhetsintäkterna är svårbedömda, framför allt gäller det intäkter från exploateringsverksamheten, där vi antar en inbromsning under 2024. Bidraget till regionalt yrkesvux minskar med en miljard kronor 2025, bidragen till förskolan minskar med 800 miljoner kronor medan statsbidrag för att stödja införandet av en ny socialtjänstlag ökar med 1 miljard kronor.

Diagram 17 • Kommunernas resultat, utfall prognos och kalkyl

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Kommunernas resultat fortsätter att falla i år men håller sig med näsan över vattenytan och beräknas till sammantaget till 2 miljarder kronor. Med fallande pensionskostnader 2025 vänder resultatet snabbt uppåt och fortsätter att förbättras 2026.

Efter två år av strama ekonomiska förutsättningar vänder det 2025 och det sammantagna resultatet i kommunerna blir återigen starkt. Det kan tyckas återhållsamt att räkna med en volymförändring motsvarande demografiska behovsförändringar i och med att kommunerna i budgetarbetet för 2025 kan hitta områden som fått stå tillbaka under ett par år och där behov av förstärkningar finns. Men många kommuner kommer att ha behov av att återställa underskott från 2023 och 2024, eller nå de mål om soliditet och resultat som finns under planperioden. Den svåra bemanningssituationen, i princip i hela landet, kommer att hålla tillbaka kostnadsökningen. Resultaten åren 2025–2027 blir ungefär i nivå med kommunernas genomsnitt de senaste tio åren, knappt 4 procent av skatter och bidrag.

Resultatnivån kan verka hög, men med prognosen följer även fortsatt mycket höga investeringsnivåer och därmed ett behov av höga resultat för att hålla tillbaka upplåningen. Självfinansieringsgraden¹⁰, blir omkring 75 procent under dessa tre år, vilket är i linje med genomsnittet de senaste tio åren. Eftersom räntan inte ökar under perioden blir det inte någon dramatisk försämring av räntenettet. I realiteten påverkas den av hur utlåningen till bolagen förändras, men detta fångas inte i denna prognos.

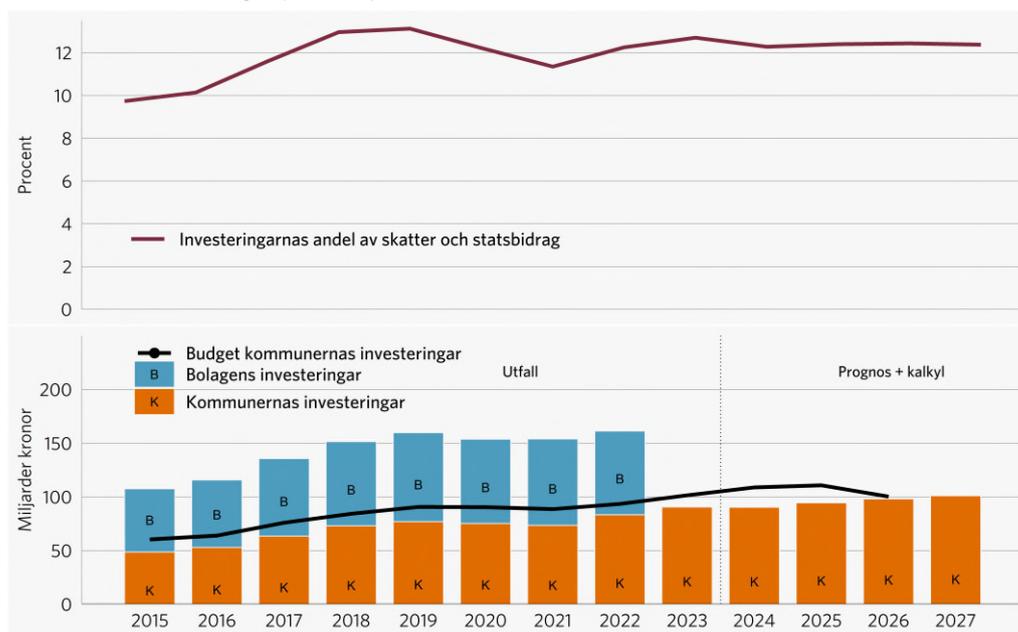
¹⁰ Beräknad som resultat plus avskrivningar som andel av kommunens investeringsutgifter.

Självfinansieringen av investeringar minskar och skulderna ökar

Investeringsnivåerna för 2022 ökade efter att ha minskat under pandemiåren 2020 och 2021. I enkätsvar angav två tredjedelar av kommunernas ekonomichefer att inflationens påverkan på byggpriserna bidrog till de ökade investeringsutgifterna. Enligt kommunernas preliminära bokslut för 2023 har investeringarna fortsatt att öka i en relativt snabb takt från 83 till 91 miljarder kronor, vilket motsvarar en ökningstakt med 9 procent. Som andel av skatteintäkter och generella statsbidrag motsvarar investeringsutgifterna 12,8 procent 2023 och de börjar närma sig samma höga nivå som 2018–2019.

Diagram 18 • Kommunernas investeringar, utfall och prognos

Procent av skatter och bidrag respektive miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner

Kommunernas investeringsutgifter ökade både 2022 och 2023 efter att ha minskat två år i rad. Högre byggkostnader förklarar ökade budgeterade investeringar 2023 och 2024. Investeringsutgifterna har varit höga i alla kommungrupper och högst i de befolkningsmässigt snabbast växande, som ökat sin befolkning med över 10 procent de senaste 10 åren. Storstäderna har haft högst investeringsutgifter i kronor per invånare. Lägst utgifter har de kommuner som ökat eller minskat sin befolkning med +/- 2 procent under samma period.

Kommunernas investeringsbudget för 2024 visar på fortsatt ökade utgifter om sammantaget nära 110 miljarder kronor. De två senaste åren har genomförandegraden av budgeterade investeringar varit hög, nära 90 procent. I vår bedömning för kommande år antas en fortsatt hög genomförandegrad, där cirka 85 procent av det budgeterade utrymmet används. Ökade byggpriser kan dock innebära färre objekt.

Även i de kommunala bolagen görs stora investeringar, främst i bostadsbolag men också i bolag inom kapitalintensiva verksamheter som energi och hamnar. De kommunala bolagens investeringar består till 57 procent av fastigheter och bostäder. Den kraftiga prisutvecklingen på råvaror och byggmaterial samt ökade finansieringskostnader har lett till en tydlig inbromsning i byggandet.

Självfinansieringsgraden av investeringar har i genomsnitt varit 76 procent under de senaste tio åren. Under åren 2020–2022 var resultaten mycket starka i kommunerna och investeringarna finansierades till stora delar av egna medel. När resultaten nu har fallit tre år i rad ökar istället behovet av extern finansiering, antingen via ökad upplåning eller försäljning av tillgångar. Att nära hälften av de ökade pensionskostnaderna som tynger resultaten under 2023 och 2024 inte påverkar kommunernas likviditet dämpar dock behovet av upplåning. Totalt sett ökar nivån på pensionskostnaderna med 34 miljarder kronor dessa år, 16 miljarder av dessa är likviditetspåverkande.

År 2023 ökade de långfristiga skulderna i kommunerna med nära 60 miljarder till nära 520 miljarder kronor. En förklaring till ökningen av dessa skulder är att fler kommuner går över till att redovisa finansiell leasing i balansräkningen. Redovisningsmässigt minskar verksamhetens kostnader (hyran ses nu istället som amorteringar och ränta) och avskrivningarna ökar tillsammans med de finansiella kostnaderna. Totalt har de långfristiga skulderna ökat med nära 200 miljarder kronor i kommunerna de senaste fem åren. Finansiell leasing motsvarar knappt 20 procent av ökningen. Utlåningen till kommunala bolag har också fortsatt att öka. Lånen till kommunägda bolag ökade med nära 25 miljarder kronor 2023, där lånen till bostadsföretag stod för en tredjedel av ökningen. Sammantaget har låneskulden¹¹ ökat i kommunerna från att motsvara 45 procent av skatter och generella statsbidrag år 2014 till närmare 80 procent år 2023. Inkluderas de kommunala bolagen är vår bedömning att låneskulden motsvarar 113 procent av skatter och generella bidrag år 2023.

¹¹ Mätt som långfristiga skulder samt långfristig del av kortfristiga skulder.

4. Produktivitet och effektivitet i regionerna

Den officiella bilden av regionernas produktivitet är att den minskar trendmässigt. I denna fördjupning visas en mer rättvisande bild av produktiviteten i regionerna och vad som händer då vi tar hänsyn till kvalitet i den offentliga produktionen.

Inom sjukvård är kvalitet avgörande; förbättrad överlevnad och minskat lidande är bara några av de aspekter som ryms här. Vårt fokus ligger på att beskriva utvecklingen i sjukvården, där det finns flera mått på produktivitet och effektivitet och där betydande landvinningar gjorts, vilka förtjänar att lyftas fram.

Den positiva kvalitetsutvecklingen inom sjukvården löser dock inte finansieringen eller kompetensförsörjningen som de ökade behoven av välfärd för med sig de kommande åren. Regionerna måste fortsätta jämföra sig med varandra, sprida goda exempel och ta till sig och införa nya och mer kostnadseffektiva behandlingsformer.

Några viktiga slutsatser från denna fördjupning är:

- Nuvarande sätt att mäta produktivitet inom offentlig produktion tar inte hänsyn till kvalitet.

- Med kvalitetsjustering ökar produktiviteten i cancervården över tid i stället för minskar.

- På 25 år har dödligheten i cirkulationsorganens sjukdomar minskat med 56 procent. Reperfusionsterapi av strokepatienter är ett tydligt exempel på hur innovationer ökat livskvaliteten bland överlevande patienter.

Enligt hälsoräkenskaperna har hälso- och sjukvårdsutgifterna inklusive delar av äldre- och funktionshinderomsorg i genomsnitt uppgått till 11 procent av BNP åren 2013–2022, med en viss nedgång efter pandemin. De resurser som finns utifrån beslutad skattenivå i regionerna utgör tillsammans med statsbidragen ett tak för hur mycket resurser som finns till vården. Samtidigt ökar andelen äldre, liksom befolkningens förväntningar i takt med att allt fler sjukdomar kan behandlas med goda resultat. Det innebär ett ökat tryck på att ta emot fler patienter utan att kostnaderna ökar mer än intäkterna. De mest sjuka ska alltid prioriteras i vården vilket gör att mindre sjuka kan få vänta. Vi kan inte låta köerna växa sig för långa, vilket innebär att vi måste hitta sätt att effektivt hjälpa fler patienter än vi gör idag. Det kan göras på olika sätt; öka antalet behandlingar per anställd, mönstra ut behandlingsmetoder med låg patientnytta, införa effektivare behandlingsmetoder, förbättrade läkemedel eller ny teknik och möjlighet till egenmonitorering.

Produktivitet utan kvalitetsjustering är ett dåligt mått

I Ekonomirapporten (oktober 2023) beskrevs svårigheterna med att mäta offentlig produktivitet. Där framkom att SCB:s sätt att mäta produktiviteten, som används enligt internationella regelverk, i den offentliga sektorn förlitar sig på volymmetoden, som inte fångar kvalitetsförbättringar. Näringslivets produktivitet beskrivs istället av dess förädlingsvärde, som utgörs av skillnaden mellan produktionens värde och insatsförbrukningen, i förhållande till antalet arbetade timmar. Då produktionens värde inrymmer kvalitet i näringslivet innebär det att den officiella statistiken räknar in kvalitetsförändringar i näringslivets produktivitet men inte vid beräkningen av produktivitet i offentlig sektor.¹² Med anledning av de olika metoderna för att mäta produktivitet är det inte överraskande att produktiviteten i regionerna enligt volymmetoden minskat med 27 procent 2011–2022 samtidigt som den ökat med 20 procent i näringslivet under samma tidsperiod.

Svensk sjukvård hävdar sig väl internationellt

Den officiella bilden av regionernas sjunkande produktivitet kontrasterar starkt mot hur medicinteknisk utveckling och nya kunskaper inneburit omfattande förbättringar av sjukvården i Sverige, liksom i hela Europa. Den sjukvårdsrelaterade åtgärdbara dödligheten minskade exempelvis i Sverige från 78 fall per 100 000 invånare till 60 fall under perioden 2011–2019 (källa Eurostat database). Det resultatet placerar Sverige som ett av de länder med lägst dödlighet för detta mått i hela OECD. Även när vi jämför sjukvårdens resultat i relation till vad den kostar, placerar sig Sverige bland de främsta länderna.

¹² För internationell jämförelse, samt metoder för kvalitetsjusteringar i KPI, se Tysklind P, 2020.

Kvalitetsjusteringar och internationella jämförelser, Staff memo, Sveriges Riksbank. En annan studie som tar upp detta med kvalitetsförändringar i nationalräkenskaperna är (speciellt för offentligt produktion): Atkinson, Anthony B. (2005) *The Atkinson review: final report. Measurement of government output and productivity for the national accounts*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, England.

I nationalräkenskapernas produktivetsredovisning ingår näringslivets kvalitetsförbättringar men inte regionernas

I **välferden** mäts produktiviten enligt volymmetoden. Det innebär att kostnaden per aktivitet mäts (då marknadspris saknas), där en aktivitet inom sjukvården är exempelvis ett läkarbesök eller inskrivning av en patient i slutenvården utifrån vårdtyngd. Det är skillnad på produktivitet och effektivitet och i sjukvården skiljer man tydligt på begreppen. Effektivitetsbegreppet omfattar även det aktiviteterna syftar att leda till: lägre dödlighet eller ökad hälsa. Det innebär att produktiviteten kan vara oförändrad eller till och med minska trots att effektiviteten ökar, då vi för samma kostnad kan få bättre hälsa med färre aktiviteter – både till följd av nya behandlingsmetoder, eller aktiviteter som är mer adekvata för patienten.

Inom näringslivet skiljer man inte på effektivitet och produktivitet på samma sätt, vilket främst beror på att en kvalitetsförbättring också ingår i marknadspriset (värdet). Man antar att ju mer som produceras per insatt krona desto högre produktivitet, dessutom antas att förbättrad prestanda på en produkt gör att man kan ta ut ett högre pris. Det innebär att det högre priset leder till högre produktivitet. När en bil har fler funktioner kan den säljas dyrare, och om den kan göras med samma resurser som bilen med färre funktioner, har produktiviteten ökat.

Produktivetsmätningarna inom välfärden tar alltså inte hänsyn till kvalitetsförbättringar och därför blir effekten av de olika sätten att mäta att näringslivets produktivitet ständigt förbättras i takt med utvecklingen medan sjukvårdens produktivitet försämras i takt med att vården förändras till mer öppen, nära och personcentrerad, trots att detta sätt att leverera vård syftar till att förbättra hälsan.

Vad skulle hända med produktiviteten om vi skulle börja använda näringslivets mätmetoder för produktivitet på sjukvården, (eller med det som med det som sjukvården traditionellt kallar effektivitet)? I detta kapitel ska vi göra den typen av beräkning.

Betydelsen av förbättringar ökar med tiden

De verkligt stora vinsterna av effektivitet får vi när ny teknologi och nya kunskaper gör det möjligt att utöka ramarna. Sjukvården är ett bra exempel där ny teknologi och ny kunskap snabbt ritar om spelplanen. Det färskaste exemplet är AI som ger läkarna bättre beslutsstöd och gör det möjligt att hitta allvarliga sjukdomar i ett tidigt skede.¹³

Utan kvalitetsjustering minskar produktiviteten i cancervården

I Ekonomirapporten (oktober 2023) beskrivs hur nya behandlingsmetoder har förändrat cancervården och lett till lägre dödlighet, drivet av den medicintekniska utvecklingen. Bättre diagnostik och screening har gjort det möjligt att upptäcka cancer tidigare. Dessutom har cancervården genom nya behandlingsmetoder, bland annat nya mer effektiva läkemedel, gjort att vårdinsatser flyttats från slutenvården till öppenvården. SKR:s beräkningar enligt volymmetoden visar att produktiviteten i cancervården föll med 26 procent mellan 2012 och 2021. Tabell 7 nedan visar att kostnaderna i fasta priser ökat med 28 procent under samma

¹³ Se Wallenskog A, Hur kan AI utveckla välfärden? Blogg februari 2024.

period. Att kostnaderna ökat beror i huvudsak på att antalet cancerfall ökat, främst drivet av fler äldre patienter, samt nya metoder för att upptäcka cancer. Kostnaden per cancerfall har däremot endast ökat marginellt (knappt 3 procent) under perioden. I tabellen framgår också att letaliteten (antalet döda av antalet insjuknade) minskat med ungefär 14 procent. Volymmetoden missar de kvalitetsförändringar och strukturförändringar som beror på den teknologiska utvecklingen när de mäter produktiviteten. En annan viktig faktor är hur ålder och riskfaktorer utvecklas.¹⁴

Tabell 7 • Ökning av kostnader i cancervården, letalitet och produktivitet 2012–2021

Procentuell förändring

	2012–2021	Per år
Kostnad fasta priser	28	2,9
Kostnad per cancerfall	2,6	0,3
Cancerfall	25	2,5
Befolkning	9	1,0
Cancerfall per capita	15	1,5
Letalitet	-14	-1,5
Befolkning 60+	11	1,2
NR-produktivitet cancer	-26	-3,0
Kvalitetsjustering produktivitet	33	3,3

Källa: Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån och Sverige Kommuner och Regioner.

En faktor som förklarar antalet ökade cancerfall, förutom nya möjligheter att upptäcka cancer, är att det finns fler äldre nu än i början av mätperioden och att förekomsten av cancer ökar med åldern. Fasta priser är beräknade som löpande priser dividerade med LPIK (prisindex med kvalitetsjusterade löner för regionerna). Letalitet är mätt som dödlighet/insjuknade i cancer (ovägt genomsnitt för kvinnor och män), åldersstandardiserat, låg 2021 på ca 30 procent. Andelen av kostnaden som är läkemedel har fördubblats under perioden från 6 procent till 12 procent 2021. Observera att kvalitetsjusteringen av produktiviteten är utifrån ett basscenario och alltså inte utgår ifrån NR.

Med kvalitetsjustering ökar produktiviteten i cancervården

I nationalräkenskaperna tas hänsyn till kvalitetsförbättringar i beräkningen av det privata näringslivets förädlingsvärde i fasta priser. Detta görs inte för den offentliga produktionen enligt gängse metoder. Det finns andra metoder att mäta produktiviteten inom sjukvården.¹⁵

¹⁴ Se Fridhammar A, Hofmarcher, T, Persson S., Cancer i Sverige idag – Hur mycket beror på påverkarara riskfaktorer? IHE Rapport 2020:9, IHE: Lund .

¹⁵ I Storbritannien har de efter Atkinsonrapporten (se not 1) försökt att se till att kvalitetsjusteringar ska spegla bättre hälsoutfall som kan härledas till medicinska behandlingar, se Quality adjustment of public service health output: current method, April 2012, Office for National Statistics, Information Notes. Detta görs dock inte i beräkningarna av nationalräkenskaperna utan i andra publikationer, se Office for National Statistics (ONS), released 22 March 2024, ONS website, Public service productivity, healthcare, England: financial year ending 2022

Nedan görs ett försök att kvalitetsjustera produktiviteten i den svenska cancervården och i fördjupningsrutan beskrivs studien¹⁶ och metoden vi utgått ifrån.

Högre kvalitet ger lägre priser i en studie om amerikansk sjukvård

Seidu Dauda & Abe C. Dunn & Anne E. Hall (2019) visar att prisutvecklingen för outputen i amerikansk sjukvård överskattas (lägre priser ger högre output i fasta priser). Priserna faller istället över tid när de kvalitetsjusteras, där en proxy för ökad kvalitet är minskad dödlighet. Enligt studien underskattas därmed produktiviteten i sjukvården i USA med 3,1 procent per år, vilket skulle innebära att de verkliga produktivetsnivåerna är högre än i tillverkningsindustrin. Den ligger närmare sektorer som har en hög produktivitetstillväxt, t ex de som tillverkar datorer och elektroniska produkter.

Deras analys startar med behandling av hjärtinfarkt, hjärtsvikt och lunginflammation där de jämför olika metoder för kvalitetsjusteringar av prisindex. De kontroller även för demografi och hälsa för individer för att mejsla ut den rena behandlingseffekten. Sedan utökar de analysen till 8 000 studier med hänsyn till innovation, kostnader och effektivitet ([Tufts database](#)). Utifrån mikrodata i databasen estimerar de kvalitetsjusterade prisindex för alla medicinska innovationer. Detta ger, givet en konservativ uppskattning av ett livs värde, en prisbias på 3,1 procent per år i genomsnitt.

Principen bakom beräkningarna är ett nyttobaserat prisindex, ett s.k. "Life-Expectancy"-index. Syftet är prissätta den monetära vinsten en kvalitetsförbättring ger. Detta görs genom att korrigera prisutvecklingen. Den marginella värderingen av hälsa (ett levnadsår) gånger den ökade överlevnaden (överlevnad = 1-letalitet) genom förändrad vård (behandlingseffekt) är den monetära vinsten av kvalitetsförbättringen. Ett liv kan värderas olika och vi har använt oss en miljon kronor för den svenska cancervården. Så de medicinsktekniska framstegen minskar priserna och ökar därigenom outputen i fasta priser samt därmed produktiviteten.

När vi utför samma beräkning som i den amerikanska studien för cancervården i Sverige, där den reala kostnadsutvecklingen per cancerfall kopplats till kvalitetsförbättringar mätt som letaliteten visar det sig att priserna har överskattats med 3,3 procent per år under 2012-2021, i genomsnitt (se tabell 7). Det ger en produktivetsnivå som är 33 procent högre än i basscenariot slutåret, vilket gör att produktiviteten inom cancervården snarare tycks öka om hänsyn tas till kvaliteten jämfört med beräkningen enligt volymmetoden i nationalräkenskaperna där produktiviteten minskar kraftigt. En begränsning är att vi inte, förutom ålder, har tagit hänsyn till riskfaktorer och hur de ändrats under perioden. I den amerikanska studien korrigerades för detta.

Att använda sig av värdet av ett statistiskt liv för att beräkna värdet av hälsa görs t ex indirekt av TLV (Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket) då de ska besluta vilka läkemedel som ska subventioneras. TLV beräknar hur många livskvalitetsjusterade levnadsår som en viss behandling förväntas ge.

¹⁶ Se, Seidu Dauda & Abe C. Dunn & Anne E. Hall, 2019. "Are Medical Care Prices Still Declining? A Systematic Examination of Quality-Adjusted Price Index Alternatives for Medical Care," BEA Working Papers 0166, Bureau of Economic Analysis.

Stora förbättringar för cirkulationsorganens sjukdomar

I Ekonomirapporten (oktober 2023) beskrevs kostnader och övergripande resultatmått för cancersjukdomar. Här går vi vidare med cirkulationsorganens sjukdomar, (ICD I00-I99f). Detta diagnoskapitel innehåller stora sjukdomsgrupper, till exempel stroke, TIA (en liten stroke), hjärtinfarkt, hjärtsvikt och högt blodtryck. Sjukdomarna är kostnadsmässigt stora och här finns de vanligaste dödsorsakerna.

Dessa diagnoskapitel har olika typer av logik. Mycket av aktiviteterna i cancervården handlar om att upptäcka, diagnosticera och behandla cancer. Det behöver ske skyndsamt, men det är planerad vård, inte akutsjukvård. Efter några års sjukdomsfri uppföljning anses man ofta vara frisk, även om cancersjukdomen kan komma tillbaka.

När det gäller cirkulationsorganens sjukdomar är det istället dels akuta tillstånd som följs av livslång behandling (stroke, hjärtinfarkt), dels kroniska sjukdomar som hjärtsvikt och högt blodtryck. Vårdinsatsen handlar för många patienter om att upptäcka och behandla riskfaktorer för sjukdom – livsstilsförändringar och/eller läkemedel som påverkar blodtryck och blodfetter.

Sjukdomsförekomst av cirkulationsorganens sjukdomar

Under 2022 sjukhusvårdades runt 19 200 patienter för akut hjärtinfarkt, en minskning från 25 000 fall 2012. Runt 3 700 personer avled 2021 med akut hjärtinfarkt som underliggande dödsorsak.

Hjärtinfarkt ingår i gruppen ischemisk hjärtsjukdom, där blodförsörjningen till hjärtat är otillräcklig. Utöver förebyggande åtgärder är behandling vid svårare sjukdom framför allt vidgning av hjärtats kärl med PCI eller, mera ovanligt, med hjärtkirurgi. Det görs cirka 20 000 PCI-behandlingar per år, oftast i planerad vård, men även akut vid större hjärtinfarkt.

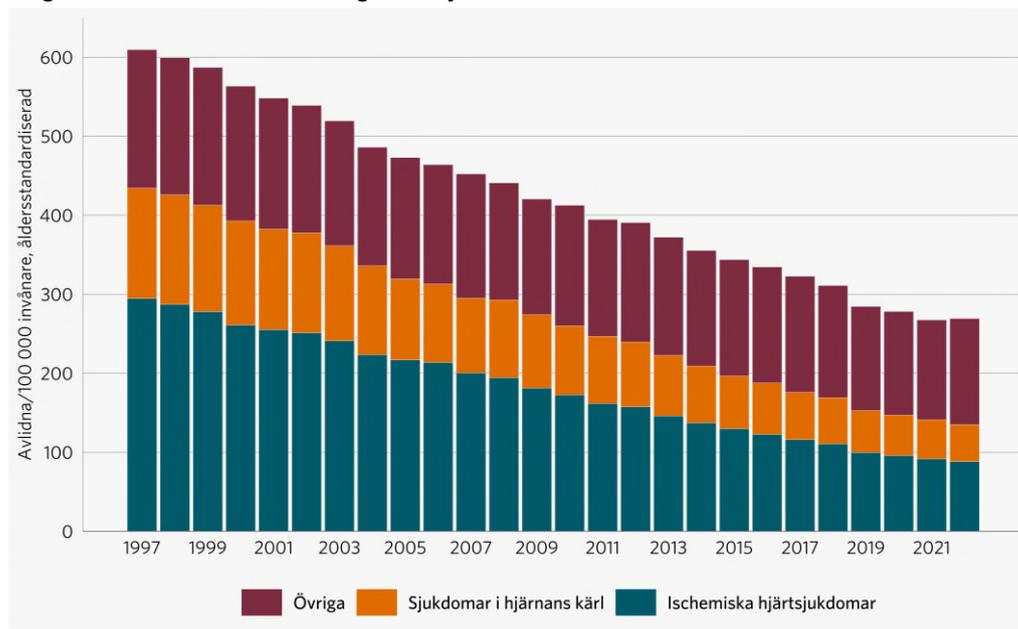
Hjärtsvikt är en kronisk sjukdom där hjärtats pumpförmåga är nedsatt. Cirka 2 procent av befolkningen, väl över 200 000 personer har hjärtsvikt. Akut hjärtsvikt är en av de vanligaste orsakerna till inskrivning i slutenvård. Totalt fanns det drygt 31 000 vårdtillfällen 2022. De flesta patienter behandlas med läkemedel. Många hjärtsviktpatienter har annan, samtidig sjukdom och risken för förtida död är stor.

Förmaksflimmer är ytterligare en stor sjukdomsgrupp, där hjärtat slår snabbt och oregelbundet. Enligt en uppgift (Flimmerrapporten 2021) har 330 000 personer i Sverige diagnosen förmaksflimmer. Det finns ett mörkertal, med fler personer vars flimmer inte diagnostiserats. Antalet slutenvårdstillfällen var 2022 knappt 24 000. Ett inslag i behandlingen är läkemedel som minskar risken för stroke, som annars är kraftigt förhöjd.

Mer än halverad dödlighet

På 25 år har dödligheten i cirkulationsorganens sjukdomar minskat med 56 procent, uttryckt som döda per 100 000 invånare (åldersstandardiserad). Dödligheten i ischemisk hjärtsjukdom som hjärtinfarkt har minskat med 70 procent och dödlighet i sjukdomar i hjärnans kärl som stroke har minskat med 66 procent. Dödligheten i övriga diagnoser har minskat, men inte lika påtagligt, se vidare diagram 19.

Diagram 19 • Döda i cirkulationsorganens sjukdomar sedan 1997



Källa: Socialstyrelsen, dödsorsaksregistret.

Den åldersstandardiserade dödligheten har minskat under en längre tid.

Minskningen är dels ett resultat av befolkningens livsstilsförändringar som till exempel minskad rökning vilket har inneburit ett förbättrat hälsoläge i befolkningen, dels av framsteg och insatser inom hälso- och sjukvården. Att många aktörer jobbat länge med att informera om livstidsförändringens har betydelse. Här ingår hälso- och sjukvårdens primärpreventiva uppdrag att förebygga ohälsa. Det är framför allt primärvården som axlar det uppdraget. Till sjukvårdens andra insatser hör förutom preventiva åtgärder såsom behandling av högt blodtryck också sekundärpreventiva åtgärder efter att en patient har fått en diagnos, till exempel vid ischemisk hjärtsjukdom eller förmaksflimmer. Vid olika kroniska tillstånd sker en regelbunden uppföljning och kontroll. Men även insatser i det akuta omhändertagande spelar roll, för både hjärtinfarkt och stroke. Förbättrade läkemedelsbehandlingar har en viktig roll i vården, se vidare faktarutan.

Några exempel där läkemedelsanvändning bidragit till bättre behandlingsresultat

Övergång från warfarin (Waran) till NOAK (nya orala antikoagulantia). NOAK-läkemedel har visat sig vara effektiva för att förhindra blodproppar och minska risken för stroke hos patienter med förmaksflimmer. Övergången från warfarin till NOAK har även minskat behovet av uppföljningsbesök i vården.

PCSK9-hämmare: Dessa läkemedel används för att sänka kolesterolnivåerna hos personer med högt kolesterol. Genom att minska kolesterolsamlingen i blodkärlen minskar risken för hjärt-kärlsjukdomar.

Blodtryckssänkande läkemedel: Ökad användning av läkemedel för att kontrollera högt blodtryck har bidragit till att minska risken för hjärt-kärlsjukdomar.

Ökad användning av nyare diabetesläkemedel och på fler indikationer än diabetes. Högt blodsocker ökar risken för hjärtinfarkt och stroke.

Vad kostar cirkulationsorganens sjukdomar?

Regionernas kostnader för cirkulationsorganens sjukdomar uppgick till cirka 33 miljarder kronor år 2022, se tabell 8. Detta motsvarar drygt 8 procent av regionernas totala sjukvårdskostnader. De största kostnaderna uppstod inom den specialiserade somatiska vården, varav cirka 85 procent av kostnaderna fanns i den slutna vården. Vanligtvis handlar det om icke planerad vård. Läs mer om hur vi räknat i appendix.

Tabell 8 • Cirkulationsorganens sjukdomar

Miljarder kronor respektive procent

	Kostnad	Kostnad per inv, fp
	2022 miljarder	Utv 2012-2022, procent
Specialiserad somatisk vård	21,9	-7
Läkemedelsförmånen	6,4	+222
Summa	28,3	+11
Primärvård	4,6	
Totalt	32,9	

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner

Anmärkning: För primärvården finns statistik från 2019. Det finns ett särskilt statsbidrag för läkemedelsförmånen.

Kostnaderna för den specialiserade somatiska vården ökade med 3 procent i fasta priser mellan åren 2012 och 2022. Under samma period ökade antalet invånare med cirka 10 procent. Kostnaden per invånare minskade därmed med 7 procent i fasta priser, se tabell 8. Detta är anmärkningsvärt med tanke på att andelen äldre samtidigt ökade och äldre har större risk att drabbas av sjukdomar i hjärta/kärl. En viktig förklaring är att det akuta insjuknandet i exempelvis hjärtinfarkt och stroke minskat. Detta har bidragit till en kraftig minskning av antalet slutenvårdstillfällen. Däremot ökade antalet personer med dessa diagnoser inom den öppna specialistvården. Antalet patienter är oförändrat, men en större andel får sin vård i öppen vård och i hemmet.

Kostnaderna per slutenvårdstillfälle ökade. Vissa behandlingar har tillkommit eller ökat under de senaste decennierna och kan bidra till att förklara kostnadsstegringarna per vårdtillfälle. Ballongvidgning av kranskärl görs både akut och i planerad vård, 2022 utfördes närmare 25 000 behandlingar. Det är en klar ökning sedan 2012. Kateterablation vid hjärtrytmrubbningar har också ökat, 2022 gjordes runt 6 100 behandlingar, drygt 40 procent fler än 2012. En annan förklaring är att tröskeln för att få slutenvård ökat vilket resulterat i större vårdtyngd för de slutenvårdade.

Under perioden 2012–2022 ökade regionernas kostnader för förmånsläkemedel (läkemedel som hämtas ut på apotek) som används för att förebygga, bota eller lindra sjukdomar i cirkulationsorganen. Det förklaras av en kombination av nyare, dyrare läkemedel samtidigt som volymerna också ökade på grund av att allt fler patienter kommer ifråga för behandling. Delvis förklaras detta av nya indikationer och sänkta gränsvärden. Det är också vanligare att kombinera olika läkemedel för att få en större samlad behandlingseffekt. I fasta priser ökade kostnaderna för förmånsläkemedel med 222 procent. Primärvårdens kostnader minskar för de år det finns statistik.

Dödlighet och kostnader åren 2012–2022

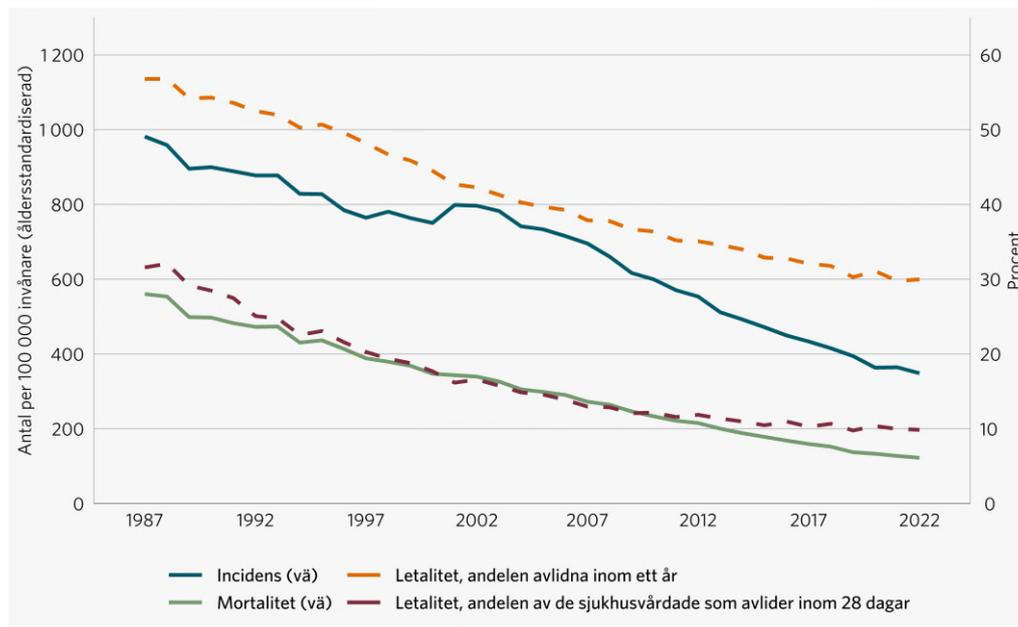
Sjukvårdens insatser för primär- och sekundärprevention är en av flera anledningar till den minskade dödligheten i cirkulationsorganens sjukdomar. Mellan 2012 och 2022 minskade dödligheten per 100 000 invånare i cirkulationsorganens sjukdomar med 27 procent. Under samma period ökade regionernas kostnader med cirka 11 procent per invånare. Det är framför allt kostnaderna för förmånsläkemedel som ökat. Resultaten indikerar att vården varit mycket framgångsrik. På samma sätt som för cancervården skulle dock vården för cirkulationsorganens sjukdomar komma mycket dåligt ut vid en produktivitetmätning liknande den som används i den officiella statistiken. I nästa avsnitt ser vi närmare på hjärtinfarkter för att bättre förstå förbättringarna i dödlighet, men vi lyfter även andra kvalitetsmått.

Hjärtinfarkt färre drabbas och andelen som avlider minskar

Insjuknandet i hjärtinfarkt har mer än halverats sedan 1997, med fortsatta minskningar det senaste decenniet. Detta speglar både folkhälsoförändringar och vårdens insatser. Könsskillnaderna är fortsatt stora, män drabbas betydligt oftare än kvinnor. Antalet dödsfall i hjärtinfarkt i befolkningen (mortaliteten) har också minskat kraftigt. Utvecklingen är likartad för andelen bland patienter med hjärtinfarkt som avlider (letalitet), se diagram 20. Letaliteten är tydligt kopplat till hälso- och sjukvårdens insatser. Även där är minskningen stor, fram till de senare åren, då en utplaning skett. Utplaningen kan bero på att det inte tillkommit nya vårdprocesser och behandlingar.

Diagram 20 • Hjärtinfarkt, incidens, mortalitet och letalitet (365 dagar respektive sjukhusvårdade)

Per 100 000 invånare (åldersstandardiserad) respektive procent



Källa: Socialstyrelsen.

På den vänstra Y-axeln visas antal per 100 000 invånare (åldersstandardiserat) som insjuknat i hjärtinfarkt respektive som avlidit av sin hjärtinfarkt. På den högra Y-axeln visas letaliteten, hur stor andel av de som insjuknat som dött. I diagrammet finns två mått på letalitet, de som dött inom ett års tid och andelen som sjukhusvårdats som dött inom 28 dagar. Både minskningar i insjuknande och den minskade letaliteten förklarar den snabba minskningen i dödlighet.

Anm. Eventuellt ändrades en definition av hjärtinfarktepisod runt år 2000 enligt Socialstyrelsen.

Letaliteten för de som sjukhusvårdats men dött inom 28 dagar, visar vad den akuta vården åstadkommer. Under de tio senaste åren minskade sjukhusvårdade som avlidit med 17 procent. Under samma period ökade kostnaden per slutenvårdstillfälle med 19 procent i fasta priser. Här har alltså ökade kostnader åtföljts av en kvalitetsförbättring i form av räddade liv.

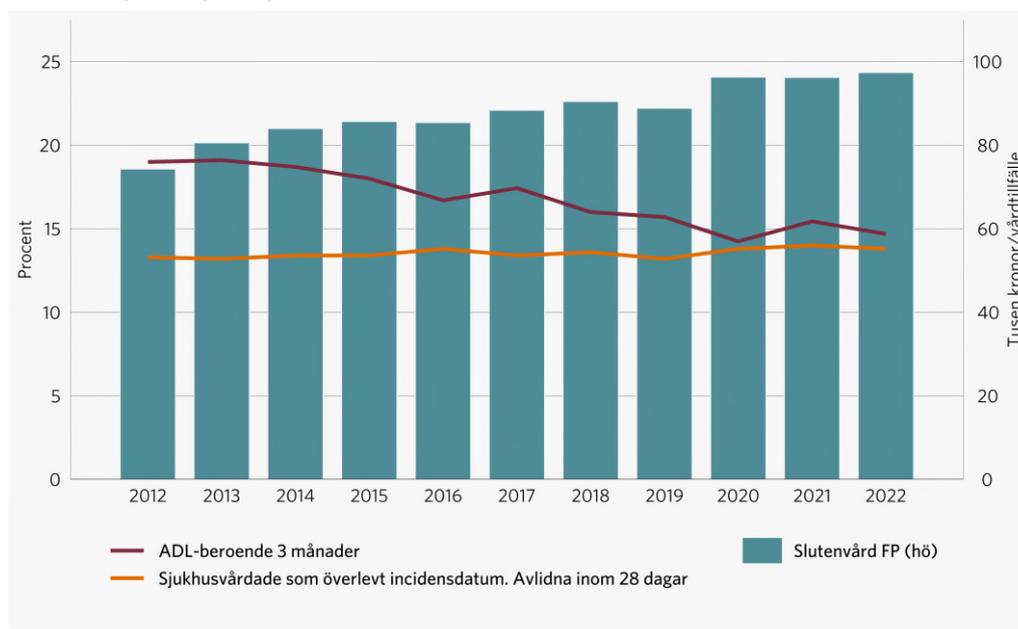
Stroke minskad incidens leder till minskad dödlighet

Antalet fall av stroke, incidensen, har minskat mycket kraftigt de senaste 20 åren, efter att ha varit oförändrad de föregående tio åren, enligt Socialstyrelsens data. Samhälls- och folkhälsoförändringar är av stor betydelse men även bättre läkemedelsbehandling vid förmaksflimmer brukas beskrivas som en viktig orsak till minskningen av antalet strokefall. Obehandlat förmaksflimmer ökar risken för proppbildning. Inom strokevården behandlas patienter med så kallad reperfusionsbehandling, där en propp i hjärnan antingen löses upp med läkemedelsbehandling (trombolys) eller genom att proppen i hjärnans kärl tas ut mekaniskt, trombektomi. Andelen som behandlas har fördubblats på tio år, till 20 procent av strokepatienter med ischemisk stroke. Framför allt trombektomi är dyrt men resultaten är goda, i termer av bibehållen eller minskad förlust av funktion för de patienter som behandlas.

Ett annat viktigt resultatmått för strokevården som pekar på förbättring över tid är andelen patienter som är ADL-beroende (har större funktionsförlust) 90 dagar efter stroke. Kvalitetsregistret Riksstroke visar att andelen har minskat sedan 2012, från 19 till 15 procent 2022, vilket är en förbättring med 23 procent på 10 år. Samtidigt var andelen sjukhusvårdade patienter som dog inom 28 dagar (letaliteten) väsentligen oförändrad, se diagram 21. Detta är ett bra exempel på att kvalitetsförbättringar i vården inte enbart kommer i form av räddade liv.

Diagram 21 • Stroke, kostnad per vårdtillfälle, letalitet och ADL-beroende

Kronor i fasta priser respektive procent



Källa: Egna beräkningar och Socialstyrelsen.

På den vänstra Y-axeln visas kostnaden per vårdtillfälle i fasta priser. Den ökade med 31 procent på 10 år. På den högra Y-axeln visas letaliteten, andelen av de sjukhusvårdade som avlider inom 28 dagar. Den är oförändrad. På den högre Y-axeln visas även andelen patienter som är ADL-beroende 3 månader efter insjuknande.

Exemplen med hjärtinfarkt och stroke visar att det finns andra relevanta kvalitetsmått än dödlighet. Exemplet från strokevården visar att vissa behandlingar i det akuta omhändertagandet förbättrar förutsättningarna för ett gott liv för de som överlever akutskedet. Detta är en framgång även om andelen avlidna inte minskar. Bakom dessa stora förbättringar finns forskning och utveckling samt personalens förmåga att ta till sig nya behandlingsalternativ.

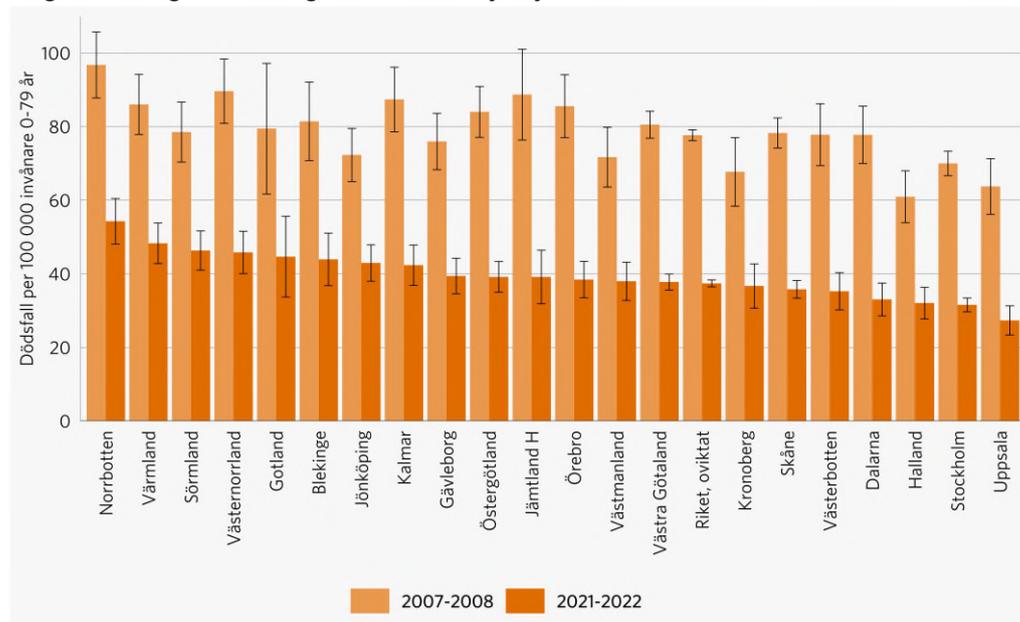
Regionerna är olika bra inom olika områden

Även om regionerna i grunden har samma uppdrag finns det stora skillnader i deras förutsättningar att bedriva vård. Befolkningsunderlaget varierar både vad gäller volymerna och fördelningen i olika åldersgrupper. Dessutom varierar folkhälsan även mellan åldersgrupper och kön beroende på var de är bosatta. Därtill bedriver vissa regioner högspecialiserad vård medan andra inte gör det. Vissa regioner kan koncentrera sin vård till

få stora enheter medan andra behöver fler och mindre enheter. Kostnadsutjämnningen kan till viss del kompensera för olikheter men inte helt. Mot denna bakgrund är det inte heller oväntat att en genomgång av resultat- och produktivetsmått i regionerna (se Kolada och Vården i siffror) i många fall visar på skillnader. Intressant nog är det ofta olika regioner som ligger bäst eller sämst till inom olika områden.

För regioner är det viktigt att använda statistik för att i första hand följa den egna utvecklingen över tid men också för att göra jämförelser med andra. Det finns en styrka i att regionerna kan lära av varandra. I jämförelser är det viktigt att tänka på att det finns slumpmässiga variationer som kan ge en missvisande bild av utvecklingen. Det finns också olika bakomliggande riskfaktorer för olika sjukdomar i olika regioner. I diagram 22 visas den åtgärdbara dödligheten i ischemiska hjärtsjukdomar, där akut hjärtinfarkt dominerar. En av de viktigaste observationerna är att det har skett en betydande minskning i samtliga regioner mellan 2008 och 2022.

Diagram 22 • Åtgärdbar dödlighet i ischemisk hjärtsjukdom 2007–2008 och 2021–2022



Källa: "Vården i siffror" där källan är dödsorsaksregistret vid Socialstyrelsen, till vilket alla dödsfall i Sverige rapporteras. Tolkningen bör ske med viss försiktighet då diagnosställningspraxis för dödsorsaksintyget kan variera mellan regionerna.

Den åtgärdbara dödligheten i ischemiska hjärtsjukdomar har minskat betydligt mellan 2008–2022 i samtliga regioner. Eftersom skillnaden över tid är statistiskt säkerställd för alla regioner är det andra faktorer än slumpen som bidragit till de positiva resultaten. Detta skulle t.ex. kunna vara effektivare läkemedel, annan medicinteknisk utveckling eller förbättrade levnadsvanor. Beräkningarna har korrigerats för skillnader i befolkningens åldersstruktur mellan olika regioner.

Förbättringarna är statistiskt signifikanta för samtliga regioner. Det finns en statistisk osäkerhet med stora överlapp i resultatvariabeln mellan regionerna och skillnaderna är statistiskt säkerställda mellan många regioner. För riksgenomsnittet har den åtgärdbara dödligheten minskat under perioden från 78 till 37 per 100 000 invånare. Spridningen mellan regionerna minskar också betydligt, från 36 till 27 per 100 000.

Fördjupad analys behövs för att förbättra produktiviteten

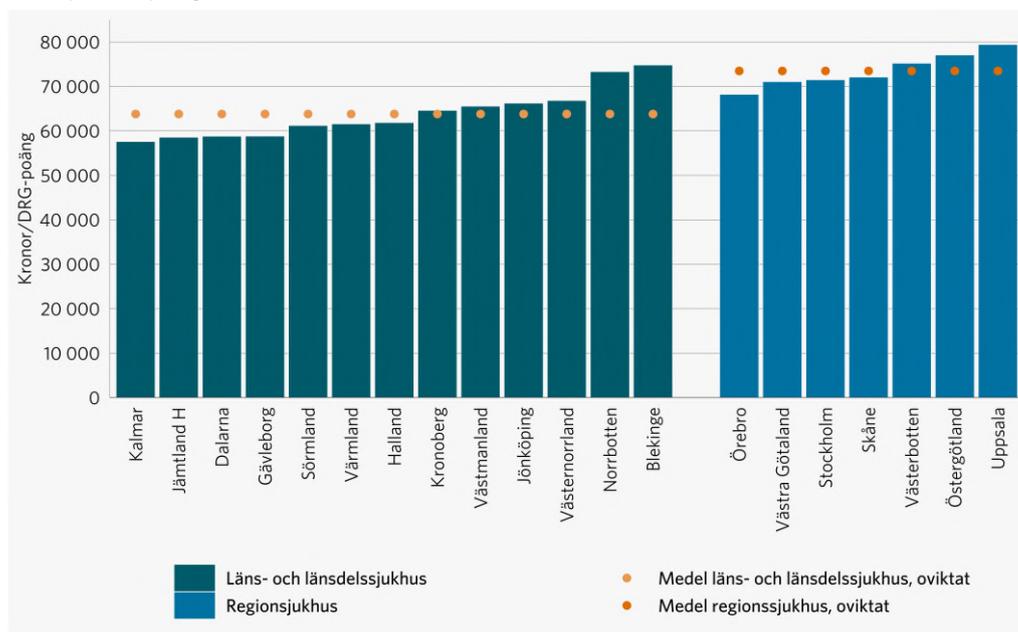
Kostnaden i diagram 23 är uppdelad på regionsjukhusen respektive läns- och länsdelssjukhusen. Regionsjukhusen ger generellt sett en mer specialiserad och kostsam vård och är därför dyrare, med ett genomsnitt på 73 500 kr/DRG-poäng. Läns- och länsdelssjukhusens genomsnitt för de regioner som inte har regionsjukhus är 63 800 kr/DRG-poäng. Sjukhustyperna behöver därför analyseras enskilt, men skillnaderna är också stora inom de olika sjukhustyperna. För att förstå vad de beror på behöver regionerna gå vidare på detaljnivå och analysera olikheter i vårdmetoder eller inom olika kostnadslag som personal, lokaler, avskrivningar (investeringsnivå) och köp av verksamhet. Analysen kan även göras på sjukhus inom den egna regionen och mellan olika kliniker.

KPP och DRG

KPP (kostnad per patient) är en metod för att fördela regionens produktionskostnad på vårdkontakter för att få fram regionens kostnad per producerad enhet för diagnosrelaterade grupper (DRG). Kostnad per DRG-poäng är ett användbart mått för benchmarking och produktivitet (inte effektivitet) vid en given tidpunkt.

Diagram 23 • Kostnad per DRG-poäng 2022 för cirkulationsorganens sjukdomar

Kronor per DRG-poäng



Källa: Kolada.

Kostnaden per DRG-poäng varierar mellan regionerna och mellan sjukhustyperna. För regionsjukhusen uppgår den genomsnittliga kostanden till 73 500 kronor, för övriga sjukhustyper exklusive regionsjukhusen till 63 800 kronor.

Slutsatser och diskussion

Traditionella mått visar att produktiviteten minskat i regionerna under de senaste decennierna. Den bilden behöver kompletteras med den positiva kvalitetsutveckling som skett i hälso- och sjukvården under perioden eftersom den delen av produktivitetstökningen annars går förlorad. Vi har visat exempel på mycket stora kvalitetsvinster över tid inom sjukvården, både genom minskad dödlighet i exempelvis cancer och hjärt- och kärlsjukdomar samt genom ökad livskvalitet i form av minskat lidande bland patienter. Dessa förbättringar har bland annat varit möjliga tack vare ny kunskap, nya läkemedel och annan medicinteknisk utveckling, men har samtidigt också påverkats av befolkningens hälsoutveckling.

Ökad produktivitet och effektivitet inom sjukvården är sätt att rädda liv och öka livskvaliteten bland patienter men det är också avgörande för att möta några av de utmaningar regionerna står inför. Genom att fortsätta utvecklingen mot en kostnadseffektiv verksamhet blir det också en del av lösningen på problemen med kompetensförsörjningen. Baksidan med nya behandlingsmöjligheter är att kostnaderna riskerar att öka, ibland med oklar patientnytta.¹⁷ Det är centralt för resursanvändningen i sjukvården att utföra behandlingar som är kostnadseffektiva och som verkligen leder till ökad överlevnad och förbättrad livskvalitet.

Kostnaderna kommer att öka i vården även genom stigande lönekostnader eftersom lönerna i samhällsekonomin på lång sikt ges av produktivitetstökningen i näringslivet (och relativlönerna mellan sektorerna är relativt konstant). Om vården genom medicinteknisk utveckling kan leverera ökade hälsovinster till befolkningen betyder det ofta ökade kostnader. Framöver kommer också demografien, via försörjningskvoten, att utmana välfärdens finansiering. Även ökad levnadsstandard, generellt sett, leder till att kraven på sjukvården kommer att öka än mer.

I regionernas arbete med att förbättra kostnadseffektiviteten är det viktigt att goda exempel sprids. Även om det är komplext att jämföra en region med en annan så är mätningar grunden för verksamhetsutveckling. För regionerna handlar det om att jämföra sig på detaljnivå och utnyttja relevanta kostnadsåtgärder och på det sättet hitta nya kostnadseffektiva metoder och mönstra ut de gamla.

¹⁷ Se Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS). Höga kostnader och låg patientnytta - att värdera insatser i hälso- och sjukvård. Författare: Mikael Svensson.

5. Regionernas ekonomi

Regionernas resultat efter finansiella poster föll från 9 till -12 miljarder kronor mellan 2022 och 2023. Endast 3 regioner redovisade ett positivt resultat. Den viktigaste förklaringen till fallet är kraftigt ökade pensionskostnader på grund av den höga inflationen.

Pandemin genererade stora kostnadsökningar, men kostnaderna för hälso- och sjukvården är nu tillbaka på en nivå som följer den historiska utvecklingen. Dramatiken är över, men det gäller för regionerna att fortsätta med effektiviseringar och sikta på en långsiktigt hållbar kostnadsnivå. Samtidigt är det viktigt att resultaten i form av minskad dödlighet och minskat lidande fortsätter att förbättras. (Se avsnittet Produktivitet och effektivitet i regionerna.)

Helt unikt med negativ budget

Regionernas budgetarbete inför 2023 präglades av stor osäkerhet, starkt inflationstryck och strama budgetramar. Det budgeterade resultatet på -9 miljarder kronor, motsvarande -2,2 % av skatter och bidrag, var helt unikt. Det var framför allt 2023 som inflationens effekt på regionernas kostnader, speciellt pensionskostnader, slog igenom. Många regioner hade siktet inställt på en kostnadsanpassning för att nå en rimlig kostnadsnivå när inflationspuckeln är passerad.

När utfallen jämförs mot budget visar det sig att verksamhetens nettokostnader blev 20 miljarder högre än budget. Vi måste komma ihåg att många av budgeterna togs fram under våren 2022 när den kraftiga inflationsökningen inte till fullo var känd. I slutet av 2023 visade prognosen ett bättre skatteunderlag än väntat och även börserna vände upp vilket gav orealiserade värdeökningar på finansiella tillgångar. Skatteintäkter, generella statsbidrag och finansnetto blev 16 miljarder bättre än budget, men detta kunde inte väga upp de höga verksamhetskostnaderna fullt ut.

Tabell 9 • Från budgeterat resultat till utfall 2022 och 2023

Miljarder kronor

Budget, avvikelser och utfall	2022	2023
Budgeterat resultat	3	-9
Verksamhetens nettokostnader, avvikelse	6	-20
Skatteintäkter, avvikelse	10	7
Generella statsbidrag, avvikelse	2	4
Finansnetto, avvikelse	-12	5
Resultat i bokslutet	9	-12
Skillnad mellan budget och utfall	6	-3

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

En negativ budget för sektorn är helt unik och är mycket ovanlig även för enskilda regioner. Nettokostnaderna blev mycket högre än budgeterat, men resultaten hjälptes upp på intäktsidan.

Resultatet störtdök 2023

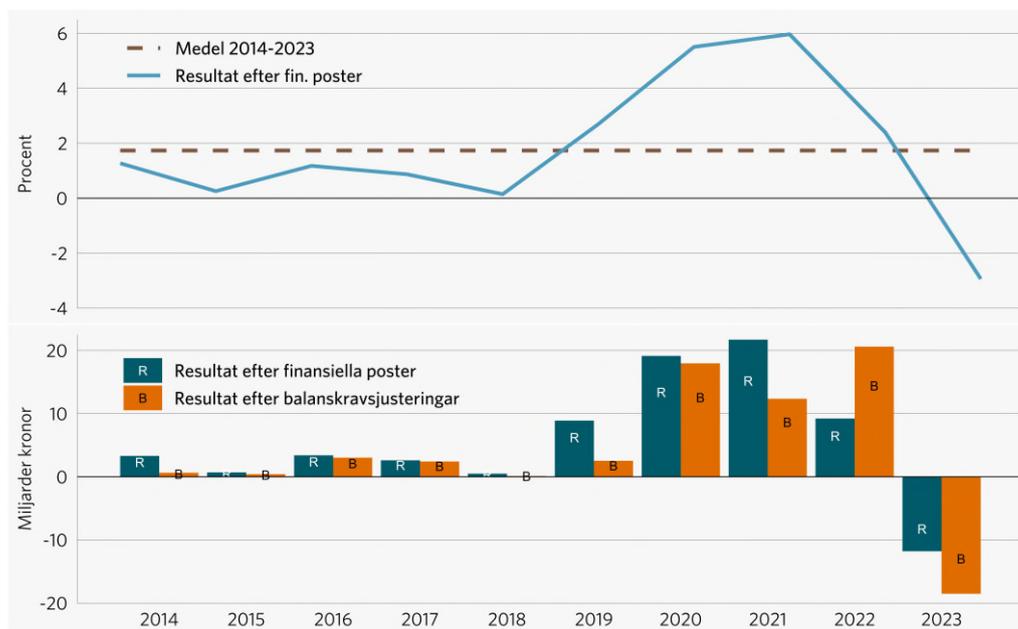
Pandemin ställde mycket på ända för regionerna. Den innebar stor omställning av verksamheterna, men också höga statliga ersättningar. De statliga pandemistöden har därefter successivt avvecklats och upphörde helt 2023. Verkningarna av uppskjuten vård och återställning av verksamheterna till mer normalt läge har till viss del pågått även under 2023. Inflationen har haft stark påverkan på regionerna, inte minst på pensionskostnaderna, som ökade med 25 miljarder kronor 2023. Ett nytt pensionsavtal infördes också som till mindre del bidrog till de ökade kostnaderna. Fördelar med det nya avtalet är att det är mer förmånligt för medarbetarna och att pensionskostnaderna blir mer förutsägbara för regionerna¹⁸.

I resultatet efter finansiella poster ingår orealiserade värdeförändringar på finansiella tillgångar. De orealiserade värdeförändringarna slår väldigt olika, år 2022 försämrade de resultatet och 2023 förbättrade de resultatet. Ett mer jämförbart resultatmått är resultat efter balanskravsjusteringar. Resultatet exklusive orealiserade värdeförändringar gick från 20,6 till -18,5 miljarder kronor, det vill säga en försämring med 39 miljarder kronor. Ett tredje mått som visar utvecklingen är verksamhetens resultat, det vill säga resultat före finansiella poster. Det minskade från 24 till -4 miljarder kronor, en försämring med 28 miljarder kronor.

¹⁸ Läs mer om pensioner i [Ekonomirapport maj 2022](https://rapporter.skr.se/ekonomirapporten-maj-2022.html#chapter-wrapper-lpid4_1a7ff4b91808e535ac049cad) https://rapporter.skr.se/ekonomirapporten-maj-2022.html#chapter-wrapper-lpid4_1a7ff4b91808e535ac049cad

Diagram 24 • Resultat efter finansiella poster och resultat efter balanskravsjusteringar, regioner

Miljarder kronor respektive procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

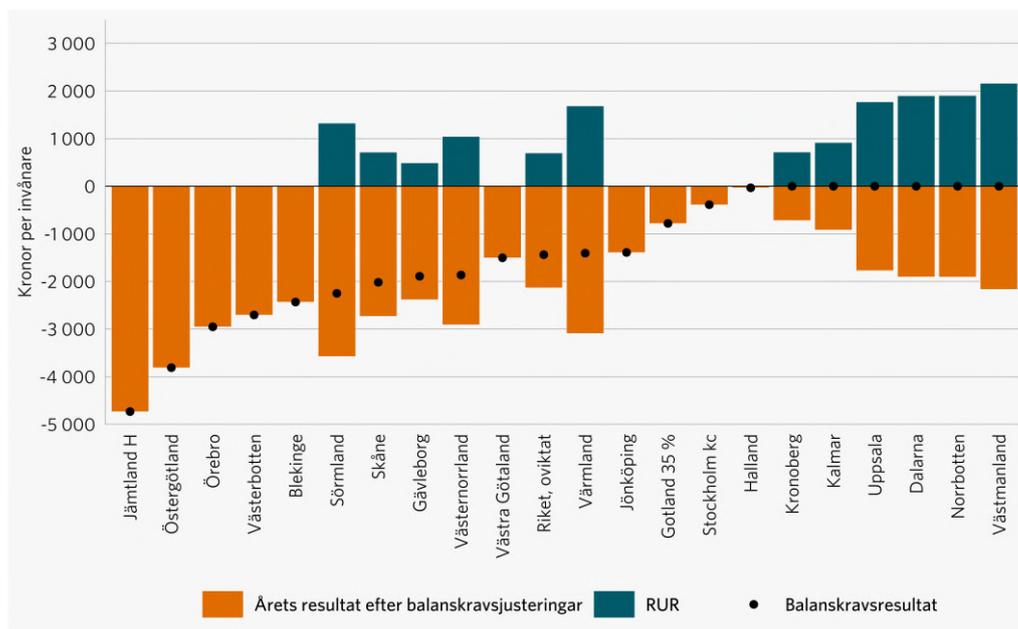
Anm.: I resultat efter finansiella poster ingår från och med 2019 finansiella tillgångar värderade till verkligt värde. I balanskravsutredningen görs en återföring av orealiserade värden, vilket innebär att resultatet efter balanskravsjusteringar är bättre för jämförelser mellan åren. Resultat efter balanskravsjusteringar minskar från 20,6 miljarder 2022 till -18,5 miljarder 2023. Resultat efter finansiella poster uppgår till 1,7 procent i genomsnitt, men åren 2010-2019, dvs rensat för pandemin, är genomsnittet 0,9 procent.

Resultatet påverkas i hög grad av orealiserade värdeförändringar på finansiella tillgångar. Från och med 2019 ska även orealiserade värdeförändringar redovisas över resultatet. Det gör att resultatnivåerna är betydligt mer volatila än tidigare. Den värdeförändringen ska dock rensas bort när balanskravsresultatet (det resultat som ska återställas om det är negativt) redovisas. Det innebär att det resultat som ska återställas (balanskravsresultatet) enligt kommunallagens regler är -14 miljarder för 2023.

Alla regioner redovisade negativt resultat efter balanskravsjusteringar 2023 (Region Halland marginellt under noll). Resultatutjämningsreserven (RUR) har disponerats i 10 regioner med totalt 4,1 miljarder kronor. Av dessa når sex ett balanskravsresultat efter RUR-disponering på noll. Syftet med RUR är att kunna utjämna intäkter över en konjunkturcykel, det vill säga reservera medel i goda tider för att kunna använda dem i dåliga tider. På så sätt kan regionen i ekonomistyrningen sikta på mer långsiktiga mål än de årliga målen. Varje region måste besluta om riktlinjer för hur RUR ska hanteras. Balanskravsresultatet (efter RUR) uppgick till -14 miljarder kronor 2023, och 2024 återstår drygt 12 miljarder i RUR. Möjligheterna att reservera medel till RUR upphörde efter år 2023, men avsatta medel kan användas fram till och med 2033. Från 2024 finns i stället möjlighet att reservera medel i en resultatreserv.

Diagram 25 • Årets resultat efter balanskravsjusteringar, användning av RUR och balanskravsresultat, 2023

Kronor per invånare



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner via enkät till regionerna.

Anm.: Västmanland tillämpar en egen örnamärkning som påminner om RUR.

Sex regioner disponerade RUR och når ett nollresultat. Fyra regioner disponerade RUR för att täcka en del av det negativa balanskravsresultatet.

Därutöver hänvisar 15 regioner till synnerliga skäl på tillsammans närmare 13 miljarder kronor. Vissa av dem avser inte att återställa det egna kapitalet, medan andra väljer att återställa det under längre tid än tre år. Att använda synnerliga skäl för att inte återställa ett negativt resultat inom tre år, såsom lagen föreskriver, kräver att vissa villkor behöver vara uppfyllda. Enligt kommunallagens förarbeten ska regionen ha en stark finansiell ställning och god finansiell handlingsberedskap. På längre sikt måste dock kostnadsnivåerna anpassas och i första hand lagens krav på balans mellan intäkter och kostnader klaras.

En trendmässig ökning av hälso- och sjukvårdens kostnader

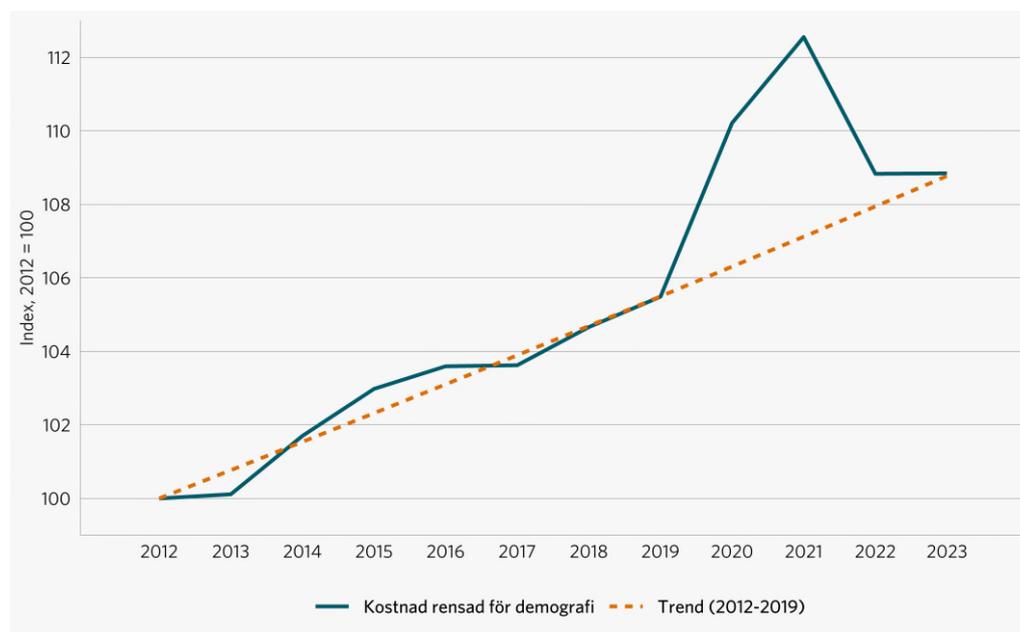
Hälso- och sjukvårdens kostnader ökar över tid. Till detta finns flera förklaringar. Medicinteknisk utveckling gör nya och vanligtvis även skonsammare behandlingar möjliga. Ibland ersätter en billig behandling en dyr, men ett lägre pris och skonsammare behandling gör att fler kan ta del av vården vilket i slutändan kan resultera i ökade kostnader. Att fler lever längre och överlever sjukdomar kan resultera i att invånarna drabbas av flera sjukdomar till en högre total kostnad än tidigare. Dessutom kommer nya behandlingar ibland med en mycket hög prislapp, exempelvis kan en ATMP-behandling, alltså läkemedel för avancerad terapi, kosta 20 miljoner kronor per patient. Ytterligare en förklaring är att betalningsviljan för tjänster som hälso- och sjukvård ökar i takt med att välbästandet allmänt sett ökar. Så länge målet är en solidariskt finansierad hälso- och sjukvård, där de med störst

behov ges företräde till vård, kommer det finnas ett tryck på att skjuta till mer resurser i form av ökade skatter eller statsbidrag.

Under senare tid har kostnaderna, utöver de som är demografiskt betingade, ökat med cirka 0,8 procent om året. Under pandemin tillkom nya verksamheter vilket resulterade i tillfälligt höga kostnader. Men i takt med att pandemins effekter på sjukvården avtagit befinner sig kostnaderna åter på den historiska trenden, se diagram 26. Flera regioner bedömer att kostnadsnivån 2023 varit för hög utifrån den finansiering som finns tillgänglig. Därför genomför nu flera regioner besparingar.

Diagram 26 • Hälso- och sjukvårdens kostnader rensat för demografi

Index, år 2012=100



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Hälso- och sjukvårdskostnaderna i fasta priser rensat för demografi har följt historisk trend och ökat med 0,8 procent per år. Under pandemiåren var ökningen betydligt högre, men är nu tillbaka på trenden. År 2023 är en prognos.

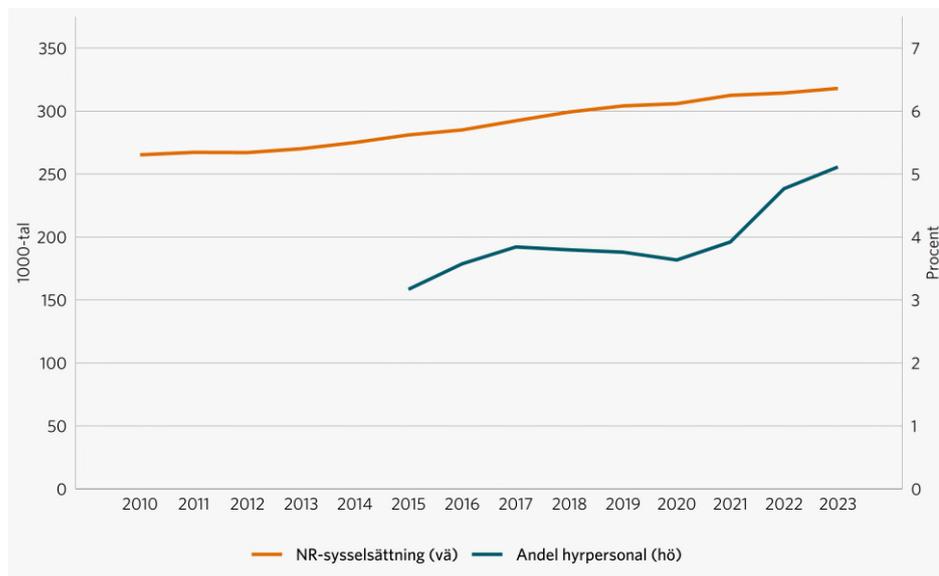
Sysselsättningen ökar

Nästan 6 procent av de anställda på svensk arbetsmarknad arbetar i regionerna. Antalet anställda har trendmässigt ökat sedan 2010¹⁹. Ökningen överstiger de demografiska behoven med 0,3 procent per år. Dessutom utförs en del av verksamheten av privata utförare finansierad av regionerna. Andelen anställda i privat regi har varit cirka 9 procent av totalt antal anställda under hela perioden 2010–2023.

¹⁹ Data hämtat från SKR:s personalstatistik och presenterat i rapporten [Personalen i välfärden](https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/personalenivalfarden2023.80024.html)
<https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/personalenivalfarden2023.80024.html>

Diagram 27 • Sysselsatta i regionerna och andel hyrbemanning av egen personal

Tusental, säsongrensade värden samt andel i procent



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Anm: Hyrpersonal och personal anställda i privat regi ingår inte i sysselsatta enligt nationalräkenskaperna (NR). Hyrandelen beräknas som kostnaderna för hyrpersonal som andel av kostnaderna för egen personal. Se vidare avsnittet om hyrbemanning.

NR-sysselsättningen har ökat under hela perioden, cirka 0,3 procent mer per år än de demografiska behoven. Kostnaderna för hyrpersonal som andel av den egna personalkostnaden ökade med en procentenhet mellan 2020 och 2023. Den stora ökningen 2022 kan troligen förklaras av att många regioner arbetade med att komma ikapp med eftersatt vård efter pandemin.

De flesta som börjar arbeta i välfärden stannar kvar

Rörligheten har ökat på hela arbetsmarknaden, också inom kommunsektorn. Det är dock inga dramatiska ökningar. Rörlighet handlar både om personer som rekryteras till sektorn eller lämnar den, och om byten av yrke eller arbetsgivare inom sektorn. Rörligheten varierar mellan personalgrupper, men andelen som lämnat sektorn är relativt stabil. Det bekräftas också av andra källor. Socialstyrelsen skriver att det inte förefaller vara någon flykt från vården då nio av tio utbildade sjuksköterskor arbetar kvar som sjuksköterskor, en andel som knappt förändrats på tjugo år.²⁰

Genom stora pensionsavgångar de senaste 15 åren, har medelåldern sjunkit då de flesta som nyrekryterats är i åldersgruppen 25–40 år. Samtidigt har avgångsåldern ökat de senaste tio åren. Av de som lämnade en region efter 60 års ålder var genomsnittsåldern 64,3 år 2023. Antalet medarbetare som fortsätter att arbeta efter 65 år har mer än fördubblats den senaste tioårsperioden, från cirka 10 000 år 2013 till drygt 20 000 anställda 2023. Rapporten

²⁰ [Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård samt tandvård - Lägesrapport 2020 \(socialstyrelsen.se\)](https://socialstyrelsen.se)

För vilket arbetsliv för när SKR visar att nästan 40 procent av 55-65-åringarna som arbetar inom kommuner och regioner planerar att arbeta till 67 år eller längre. Undersökningen visar också att medarbetarna i åldersgruppen trivs i stor utsträckning både i sitt yrke och hos sin arbetsgivare. De flesta skattar sin arbetsförmåga som god. Löneläget i regionerna ligger högre än i både kommuner och i privat sektor. Men lönespridningen är stor beroende på yrkesgrupp och utbildningsnivå. En stor del av verksamheten bedrivs under kvällar, helger och dygnet runt. Därför är det vanligt med olika typer av rörliga ersättningar utöver grundlön.

Hyrbemanningen minskade första kvartalet 2024

I mitten av 2000-talet började landstingen, förutom att hyra in läkare, även använda inhyrda sjuksköterskor och barnmorskor i en liten skala. Efter en tid med ökad användning startade regionerna 2016 ett samarbete för att minska hyrbemanningen i regionerna. Utvecklingen av hyrbemanningen har de senaste åren förändrats, från främst läkare till sjuksköterskor som största andelen inhyrda.

Sammantaget har det varit en hög efterfrågan på hyrbemanning. För att bemanningsföretagen skulle kunna svara upp på efterfrågan ökade de sin rekrytering av legitimerad personal där regionerna själva utgjorde den huvudsakliga rekryteringsbasen. Situationen i flera regioner blev med tiden ohållbar. När andelen inhyrd personal ökar så påverkas arbetsmiljön negativt, kontinuiteten för patienterna försämras och kostnaderna ökar. Mot bakgrund av detta pågår det ett aktivt arbete med att minska hyrbemanningen i alla regioner. Bland annat genom korta avrop och att endast avropa på kvällar, nätter och helger. Regionerna hämtar också stöd från varandra i att minska hyrbemanningen genom sjukvårdsregionala samarbeten.

Som diagram 27 visar ökade andelen hyrpersonal (kostnad för hyrpersonal relativt kostnad för egen personal) 2023 med 0,3 procentenheter till 5,1 procent. 4 regioner hade en andel som översteg 15 procent. Däremot dämpades kostnadsökningen under årets sista månader, något som även fortsatt i början på 2024. Under januari-mars minskade kostnaderna med 19 procent jämfört med samma period 2023, och kostnadsandelen för hyrpersonal uppgick till 3,7 procent. Det är fortfarande en stor variation mellan regionerna, kostnadsandelen varierar mellan 1 och närmare 18 procent.

Läkemedel

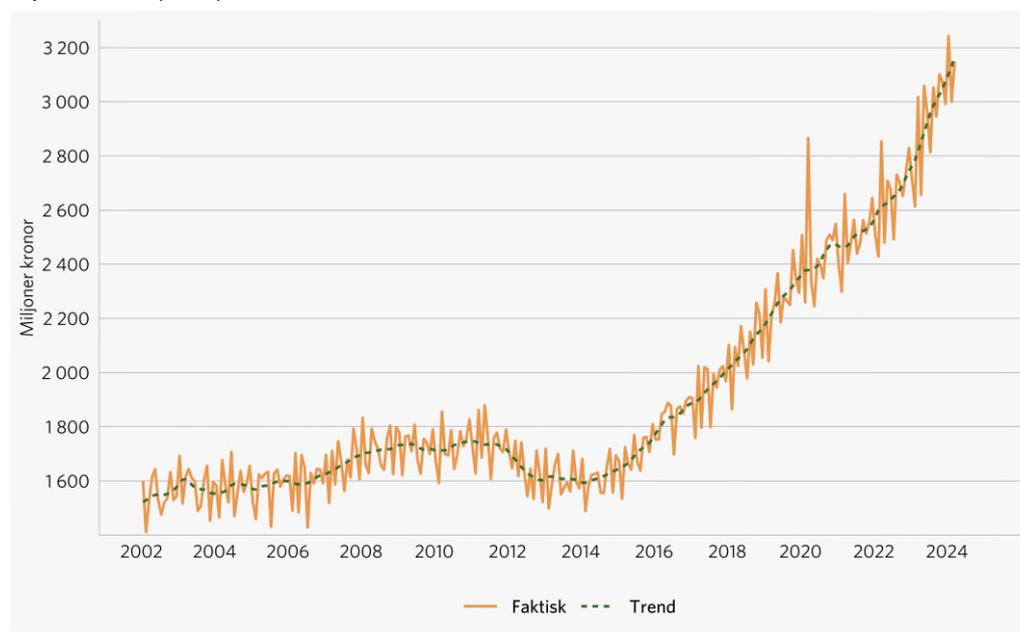
Kostnaderna för förmånläkemedel ökar för närvarande mycket snabbt. År 2023 var ökningen 10 procent och även 2024 väntas en liknande ökning. Kostnaderna för läkemedel vid sällsynta sjukdomar stod för den största kostnadsförändringen 2023. Ett exempel är Cystisk fibros där nya behandlingar kom in i förmånen i december 2022. Kostnaderna för läkemedel vid inflammatoriska sjukdomar fortsatte att öka kraftigt. Kostnadsökningen förklaras även av en ökad användning av nyare läkemedel vid diabetes (icke-insuliner). Ett annat område är blodförtunnande läkemedel, där användningen ökar bland annat för att minska risken för stroke vid förmaksflimmer. Kostnaderna för cancerläkemedel ökade endast marginellt 2023, men ökningen väntas ta fart 2024. I övrigt är det samma grupper av läkemedel som kommer att driva upp kostnaderna 2024 som 2023. Den enskilt största

kostnadsdrivaren 2024 bedöms vara diabetesläkemedel (icke-insuliner) som fått bredare användningsområden, till exempel vid hjärtsvikt. En annan förklaring till ökade kostnader är att inflationen och den svaga kronan nu letar sig in i förmånen. Detta sker inte via de förmånspriser (Apotekens inköpspris) som TLV en gång fastställt, utan framför allt via så kallade takprishöjningar i systemet för *periodens vara-systemet* och via höjningar av apoteksmarginalen.

Inflationens effekt har varit betydligt större för de läkemedel som vården själva rekviderat. För de rekvisitionsläkemedel som inte är upphandlade råder fri prissättning, vilket gör att inflationseffekterna kan få ett snabbare genomslag.

Diagram 28 • Regionernas kostnader för läkemedelsförmånen per månad

Miljoner kronor, löpande priser



Källor: E-hälsomyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner.

Kostnaderna ökar för närvarande mycket snabbt. Ökningen drivs av läkemedel vid sällsynta sjukdomar, nya och relativt dyra läkemedel som träffar stora grupper samt inflationseffekt och effekt av en svag krona.

Läkemedelsutmaningar hotar systemet

För inte särskilt länge sedan sågs finansiering och riskbedömning av gen- och cellterapi (ATMP) och läkemedel mot sällsynta sjukdomar som de stora utmaningarna. Men idag behöver bilden kompletteras med nya behandlingar mot folksjukdomar som fetma och alzheimer. Idag utvärderas minst en förmånsansökan för ett diabetesläkemedel som också kan användas för viktreduktion. Övervikt och fetma har ökat sedan 80-talet, i alla grupper, vilket pekar på att det är samhälleliga förändringar som ligger bakom. Den negativa utvecklingen behöver vända utan att för den skull skuldbelägga de patienter som faktiskt skulle dra nytta av en effektiv läkemedelsbehandling i kombination med en levnadsvanebehandling. Med sjukdomen fetma följer följsjukdomar liksom sämre livskvalitet. Efterfrågan på läkemedel som kan bidra till viktnedgång kommer vara stor, då cirka 1,3

miljoner invånare lider av fetma. Även om ett godkännande av subvention kommer med en förmånsbegränsning är risken uppenbar att förskrivning kommer att ske utanför de indikationer som anges av TLV. Det finns nämligen inget fungerande kontrollsystem för förskrivning av läkemedel (se Riksrevisionens rapport Läkemedelsförskrivning statens styrning och tillsyn ,RiR 2023:23). Men även om förmånsbegränsningen följs kan det bli brist på vissa läkemedel eftersom människor som har råd att betala själva kan få läkemedlet utskrivet utan subvention, vilket kan sägas strida mot principen om vård efter behov. Om läkemedlet helt får avslag från att ingå i förmånssystemet blir problemet med principen om vård efter behov ännu större, eftersom det då är helt upp till den egna plånboken.

Mot bakgrund av den uppenbara risken att kostnaderna för denna typ av läkemedel snabbt kan bli mycket stora och ge omfattande undanträngningseffekter bedömer vi att särskilda åtgärder behöver vidtas. Förmånsbeslut från TLV som begränsar användningen är viktiga men behöver kompletteras med andra lösningar om inte riskerna ska bli för stora. Exempel på sådana kompletterande lösningar kan vara villkorade förmånsbeslut eller avtal mellan företag och regioner.

Framtida kostnadsökningar inom psykiatri

Regionerna behöver i sin ekonomiska planering ta höjd för framtida ökade kostnader för den psykiatriska vården. Samsjuklighetsutredningen (SOU 2021:93 och SOU 2023:5) har lagt fram omfattande förslag som ska förbättra och utveckla vården för personer med skadligt bruk och beroende. Det kommer bland annat att innebära att ansvaret för all vård och behandling, på samtliga vårdnivåer för personer med skadligt bruk och beroende, flyttas över till regionernas hälso- och sjukvård. Även vård utan samtycke för personer med allvarligt skadligt bruk eller beroende ska vara regionernas ansvar och slutna tvångsvård vid skadligt bruk och beroende ska ges på sjukvårdsinrättning som drivs av en region. Vidare föreslår utredningen att regionerna och kommunerna i varje län ska vara skyldiga att gemensamt bedriva samordnade vård- och stödverksamheter för personer med omfattande behov. Även de förslag som Utredningen om vissa tvångsvårdsfrågor lade fram i sitt slutbetänkande (SOU 2022:40) kommer innebära att nya obligatoriska uppgifter åläggs regionerna.

Förslagen omfattar bland annat frågor om placering av barn som tvångsvårdas, rätt till daglig utevistelse och daglig aktivitet för personer som tvångsvårdas, ökad säkerhet på vårdinrättningar för psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård genom ökad kontroll vid inpassering och av försändelser samt utveckling av befintliga register för effektivare tillsyn och uppföljning.

Eftersom förslagen från de båda utredningarna överlappar varandra och kommer att påverka varandra bereds de gemensamt och samordnat inom Regeringskansliet. Om förslagen genomförs, vilket mycket talar för, kommer de att träda i kraft tidigast 2026. Flera av förslagen innebär både en ambitionshöjning från staten och nya obligatoriska uppgifter för regionerna, men utan förslag på tillräcklig ekonomisk kompensation för kostnadsökningar för regionerna. Den kommunala finansieringsprincipen måste tillämpas. Även om så skulle ske riskerar förslagen på sikt ge upphov till ökade kostnader för regionerna p.g.a. behov av

utökning av vårdplatser inom den psykiatriska heldygnsvården samt att lokaler, vårdmiljöer och utomhusmiljöer behöver anpassas.

Ambitionshöjning av civilt försvar

Kommuner och regioner planerar, investerar och övar för att bygga upp det civila försvaret. Sjukvården behöver vara driftssäker i vardagen, men även vid höjd beredskap och i krig. Hälso- och sjukvården påverkas i hög utsträckning av tillgången till el, vatten, informations-teknologi, transporter och logistik. Sjukvården behöver också kunna hantera en krigssituation som bland annat innebär att vården behöver kunna ta emot många mycket svårt skadade samtidigt.

För att utveckla förmågan behövs planering, investeringar och övningar genomföras vilket kräver omfattande åtgärder som regionerna inte själva kan bära kostnaden för. Statens bidrag till regionerna sker genom överenskommelser och statsbidrag inom sektorn. De sammanlagda nivåerna på ersättningarna till regionerna speglar inte den ambitionshöjning som staten vill uppnå.

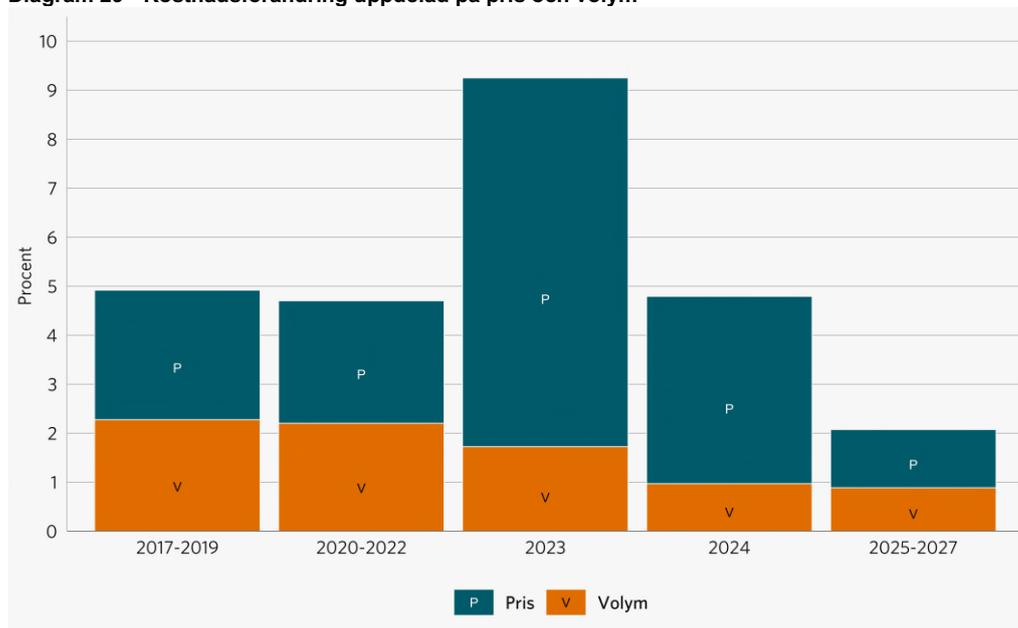
Regionernas ansvar för civilt försvar innebär ett långsiktigt arbete, vilket ställer krav på goda planeringsförutsättningar och stabil finansiering. Det behövs också en samsyn mellan kommuner, regioner och staten, exempelvis om hur vården ska fungera i händelse av krig. Tillgång till läkemedel och medicintekniska produkter, inklusive personlig skyddsutrustning, är nödvändigt. Det finns flera utmaningar som påverkar hur en utökad lagerhållning kan genomföras. Förutsättningar och behov varierar över landet. Varje region behöver därför göra en egen analys.

Beräkningar och förutsättningar till 2027

År 2024 präglas av lågkonjunktur och minskad sysselsättning vilket resulterar i en svag ökning av skatteunderlaget, men också i en lägre inflationstakt. Däremot är regionernas pensionskostnader rekordhöga 2024 eftersom inflationen påverkar med ett års eftersläpning. Åren därefter vänder utvecklingen uppåt med ökad sysselsättning och en inflationstakt nära Riksbankens mål om prisstabilitet.

Under vår kalkylperiod, åren 2025–2027, förväntas lägre pensionskostnader och regionernas åtgärder för att dämpa kostnadsökningstakten få effekt. De samlade resultaten blir betydligt bättre, givet en kostnadsökning i takt med demografin.

Diagram 29 • Kostnadsförändring uppdelad på pris och volym



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Anm: Förändringen i volym speglar den samlade volymförändringen oavsett om det försvinner eller kommer till verksamhet. Värdesäkring av pensionerna ingår inte i priseffekten utan kostnadsförs på finansnettot.

Kraftigt ökade priser 2023 förklarar den exceptionella ökningen av kostnaderna detta år. Även 2024 ökar priserna mycket.

Budget 2024

Regionernas budgetar för 2024 summeras till ett samlat underskott på närmare 17 miljarder kronor. Detta trots att två regioner höjt skatten motsvarande närmare 3 miljarder kronor. Många regioner har en större kostym och ett större uppdrag än det finns budget för. Många försöker minska sina kostnader genom att exempelvis minska antalet anställda, men i vissa fall saknas konkreta prioriteringar med skarpa besparingsåtgärder. Kostnaderna kommer alltså att bli högre än budgeterat. Det främsta skälet till att inte genomföra drakoniska nedskärningar eller tillfälligt höja skatten är att 2024, liksom 2023, är starkt påverkat av inflationen. Den generella ökningen av priserna går inte att backa, men inflationseffekten på pensionerna är tillfällig. Kommande år väntas lägre pensionskostnader.

För kollektivtrafiken är bedömningen att resandet utvecklas i linje med den historiska trenden. Någon statistik som visar resandet 2023 är inte publicerad, men återhämtningen efter nedgången i pandemin verkar ha avstannat. Det ger en viss dämpning av resandet och intäkterna i prognosperioden jämfört med föregående bedömning. Den lägre resandenivån efter pandemin har gjort regionernas finansieringsbehov av kollektivtrafiken större, och att upprätthålla och utveckla trafikutbudet kommer att göras i hårdare konkurrens om resurserna. I denna beräkning antas dock inte att trafikutbudet anpassas till en lägre resandenivå.

Så här har vi räknat

Beräkningarna, som avslutades den 22 april, bygger på den bedömning som presenteras i kapitlet om samhällsekonomin. För år 2024 redovisas en prognos som bland annat bygger på den enkät som samtliga regioner besvarat. För 2024 utgår vi från regeringens budgetar till och med vårandringsbudgeten. En permanent höjning av de generella bidragen med 3 miljarder kronor från 2024 ingår. De tillfälliga sektorsbidragen för hälso- och sjukvården (3 plus 6 miljarder kronor) ingår endast i beräkningen för 2024. För 2024 antas kostnaderna i fasta priser öka, men i en lägre omfattning än tidigare. Dock ökar kostnaderna för läkemedel inom förmånssystemet mycket snabbt även 2024. För dessa kostnader finns ett särskilt statsbidrag som också ökar.

För åren 2025–2027 antas kostnaderna öka i takt med demografiska behov. Som en konsekvens av regeringens förslag om att massflyktingar från Ukraina ska kunna folkbokföras i november 2024 räknar vi med att 33 000 massflyktingar folkbokförs. Det innebär att regionerna blir av med motsvarande ersättning för asylsjukvården, men vårdens kostnader kommer inte att minska.

De riktade statsbidragen antas öka i samma takt som kostnaderna. Däremot antas generella statsbidrag och skattesats vara oförändrade åren 2025–2027. Sektorsbidragen till hälso- och sjukvården på 3 plus 6 miljarder kronor antas upphöra 2025. På så sätt går det att uttrycka ett finansieringsgap i form av ökade statsbidrag eller höjda skatter. Samma löneutveckling antas för regionernas anställda som för den övriga arbetsmarknaden.

Personalneddragningar planeras 2024

För att säkerställa en långsiktigt hållbar verksamhet planerar flertalet regioner att genomföra åtgärder, inklusive personalneddragningar. Dessa åtgärder varierar från kontinuerliga produktivetsförbättringar till mer omfattande förändringar som kan påverka tjänsteutbudet. Åtgärderna påverkar personalen på olika sätt. Ett fåtal regioner har utfärdat varsel, medan andra är återhållsamma när det gäller att återbesätta tjänster. Andra åtgärder inkluderar minskad hyrbemanning och övertid. Om dessa åtgärder lyckas kan det innebära att behoven av personalneddragningar minskar.

Enligt uppskattningar från regionerna finns det ett ekonomiskt motiverat behov av att minska personalstyrkan med sammanlagt cirka 5 000 anställda år 2024 och ytterligare cirka 700 anställda år 2025. Huvuddelen av besparingarna kommer att påverka hälso- och sjukvården, men ambitionen är att minimera påverkan på den patientnära vården. I fasta priser ökar kostnaderna med 1 procent 2024. Det är den långsammaste ökningen, rensat för tillfälliga effekter från pandemin, sedan 2010 då effekterna av finanskrisen tvingade regionerna till betydande besparingar.

I vårandringsbudgeten för 2024 föreslås en engångssumma riktad till hälso- och sjukvården på 6 miljarder kronor. Detta är välbehövligt och underlättar den ekonomiska anpassningen, och det är för en gångs skull motiverat att tillskottet endast är aviserat för ett år. Se vidare tabell 20 i appendix.

Med denna ökning av kostnaderna och med föreslagna tillskott hamnar verksamhetens resultat på noll. Finansnettot är -16 miljarder kronor och huvuddelen av den kostnaden avser värdesäkringen av pensionerna, vilket betyder att resultatet på sista raden efter finansiella poster, uppgår till -16 miljarder kronor.

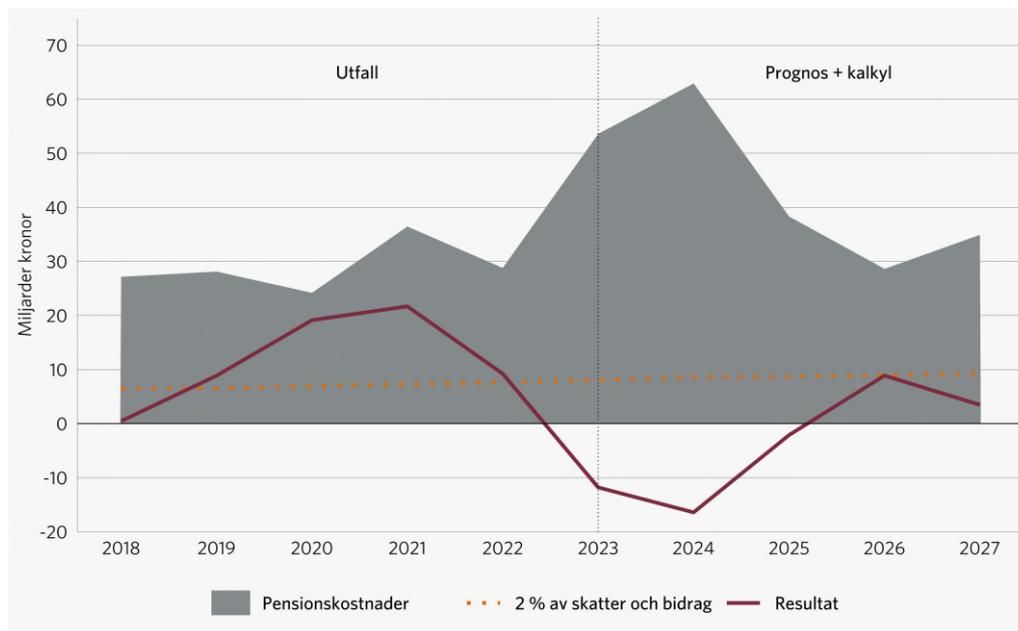
Osäker återhämtning

Från 2025 räknar vi med att kostnaderna ökar i takt med de demografiska behoven, men utvecklingen varierar mellan regionerna beroende på utgångsläge. Höstbudgetens sektorsbidrag på 3 miljarder kronor 2024 ersatte ett antal riktade bidrag vilket var en bra åtgärd, problemet är att de, liksom de 6 miljarder som aviserades i vårändringsbudgeten bara gäller för 2024. För att ge regionerna långsiktiga planeringsförutsättningar förutsätter vi att regeringen återkommer i budgetpropositionen för 2025 med en permanent höjning av det generella statsbidraget.

Regionernas kostnader för pensioner är som högst år 2024 men lägre åren som följer, se diagram 30. Redan år 2025 närmar sig regionerna ett nollresultat. Åren därefter förväntas resultaten bli positiva, inte minst beroende på dämpningen av pensionskostnaderna. Det är dock högst osäkert hur kommande revideringar av pensionsprognoserna kommer att påverka åren framåt.

Diagram 30 • Regionernas resultat, utfall prognos och kalkyl

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Regionernas resultat fortsätter att falla 2024 till ett sammantaget underskott på -16 miljarder. Med dämpad inflation minskar pensionskostnaderna 2025 och 2026. Åren 2026–2027 finns utrymme att finansiera demografiskt beräknade kostnadsökningar och nå ett resultat på 1–2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Ökning av investeringarna 2023

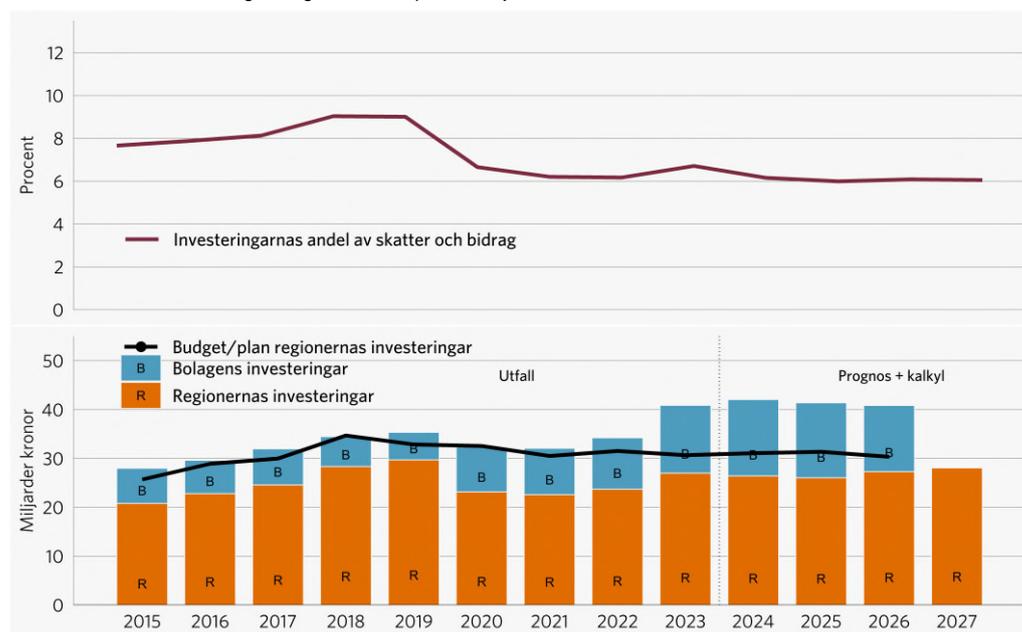
Efter en kontinuerlig ökning av investeringarna i löpande priser under andra halvan av 2010-talet skedde en dämpning under pandemin. Under 2022 och framför allt 2023 ökade investeringarna mer än på mycket länge. Det beror delvis på ett uppdämt behov, men också på ökade priser. Ökningen 2023 var drygt 3 miljarder eller 14 procent, och investeringsnivån uppgick till 27 miljarder. På koncernnivå var ökningen 19 procent. Låneskulden på

koncernnivå har ökat med 10 miljarder sedan 2019 och uppgår nu till 95 miljarder, men har som andel av skatter och bidrag minskat något, till 24 procent. Av regionernas kostnader för pensioner 2023 på 54 miljarder påverkar 21 miljarder likviditeten, ungefär samma förhållande gäller för 2024.

Enligt regionernas investeringsbudgetar och planer för åren 2024–2026 är investeringsnivån cirka 31 miljarder kronor. Åren 2013–2022 uppgick genomförandegraden till 80 procent, 2023 var den 88 procent. För åren 2024–2025 räknar vi med en genomförandegrad på i genomsnitt 84 procent.

Diagram 31 • Regionernas investeringar, utfall och prognos

Procent av skatter och bidrag för regiondelen respektive miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Anm: Under 2020 minskar investeringarna men brottet i statistiken beror främst på en överföring av ett objekt från förvaltning till bolag.

Regionernas investeringar ökade med 14 procent i löpande priser 2023 och förväntas ligga på cirka 6 procent av skatter och bidrag under perioden.

Appendix

Samhällsekonomi

Sammanfattande tabeller, läs mer i det samhällsekonomiska kapitlet

Tabell 10 • BNP-tillväxt i omvärlden

Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2023	2024	2025	2026	2027
Euroområdet	0,5	0,4	1,4	1,5	1,5
USA	2,5	1,7	1,9	2,0	2,1
Kina	5,1	4,3	4,5	4,7	4,7
Världen	3,1	2,9	3,2	3,2	3,3
KIX-vägd*	1,6	1,4	2,0	2,1	2,1

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

Källor: Konjunkturinstitutet, Macrobond och Sveriges Kommuner och Regioner.

Tabell 11 • Försörjningsbalans, BNP och bytesbalans

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2023	2024	2025	2026	2027
BNP	-0,2	0,6	2,6	2,6	2,0
Import	-0,9	2,6	3,1	3,5	3,5
Hushållens konsumtion	-2,5	1,1	4,0	3,3	2,4
Offentlig konsumtion	1,5	1,2	1,0	1,3	1,1
Staten	1,8	3,1	2,2	1,7	1,3
Kommuner och regioner	1,4	0,5	0,6	1,1	1,0
Fasta bruttoinvesteringar	-1,5	-0,9	2,7	3,4	2,7
Lagerbidrag*	-1,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Export	3,3	2,5	2,6	3,2	3,3
Nettoexport*	2,2	0,1	-0,1	-0,1	0,0
Slutlig inhemsk efterfrågan*	-1,1	0,5	2,7	2,7	2,0
BNP, kalenderkorrigerad	0,0	0,6	2,8	2,4	1,8
BNP per capita (kal.korr. BNP)	-0,6	0,1	2,3	1,9	1,3
Bytesbalans**	6,7	6,4	6,0	4,1	4,0

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

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

Tabell 12 • Arbetsmarknaden

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2023	2024	2025	2026	2027
Befolkningen 15–74 år [a]*	0,6	0,4	0,6	0,5	0,4
Arbetskraften [b]*	1,7	0,2	0,4	0,7	0,6
Arbetskraftsdeltagande [b/a], %*	75,2	75,1	74,9	75,1	75,2
Sysselsatta [c]*	1,5	-0,6	0,2	1,3	0,9
Sysselsättningsgrad [c/a], %*	69,5	68,8	68,5	69,0	69,3
Arbetslöshet [(b-c)/b], %*	7,6	8,5	8,6	8,1	7,8
Arbetade timmar, kal.korr.***	1,8	-0,6	1,5	1,5	1,0
Lönesumma, anställda***	5,3	3,2	5,0	5,1	4,3
Timlön, KL**	3,8	3,8	3,5	3,3	3,3
Timlön, NR***	3,3	3,3	3,1	3,3	3,3
Produktivitet***	-1,7	1,3	1,3	0,9	0,8
Enhetsarbetskostnad***	6,0	2,6	1,5	2,5	2,5

*Arbetskraftsundersökningarna (AKU) **Konjunkturlönestatistiken ***Enligt Nationalräkenskaperna. Produktivitet avser kvoten mellan BNP och arbetade timmar.

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

Tabell 13 • Priser, räntor och växelkurser

Procentuell förändring och årsmedelvärde, om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2023	2024	2025	2026	2027
KPIF-inflation	6,0	1,7	1,6	1,9	2,0
KPI-inflation	8,5	2,6	0,4	1,7	2,1
KPI-inflation, juni	9,3	2,3	0,4	1,7	2,1
Prisbasbelopp	8,7	9,1	2,4	0,3	1,7
Prisbasbelopp, tkr	52,5	57,3	58,7	58,9	59,9
Styrränta, vid årets slut, %	4,00	3,00	2,25	2,25	2,30
Statsskuldsväxel 3 mån., %	3,6	3,7	2,4	2,3	2,3
5-årsränta, %	2,6	2,3	2,2	2,2	2,3
10-årsränta, %	2,5	2,4	2,3	2,3	2,4
EUR/SEK	11,5	11,2	10,9	10,6	10,4
USD/SEK	10,6	10,3	9,6	9,3	9,1
KIX-index*	127,5	123,7	118,5	115,3	113,2

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

Källor: Macrobond, Riksbanken, Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Tabell 14 • Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2023	2024	2025	2026	2027
Inkomster	46,8	46,7	47,0	47,1	47,3
varav skatter och avgifter	40,6	40,6	40,8	40,8	40,9
Utgifter	47,4	48,6	47,6	47,3	47,3
Konsumtion	25,7	26,5	26,1	25,8	25,9
Investeringar	4,9	5,0	5,0	4,9	4,8
Transfereringar	15,8	16,3	15,7	15,5	15,4
varav hushållstransfereringar	12,3	12,5	12,5	12,3	12,2
Kapitalutgifter	0,9	0,9	0,8	1,1	1,1
Primärt finansiellt sparande*	-1,3	-2,6	-1,2	-1,1	-0,9
Finansiellt sparande, offentlig sektor	-0,5	-1,9	-0,6	-0,2	0,0
Staten	0,0	-1,5	-0,7	-0,5	-0,2
Kommunsektorn	-0,8	-0,9	-0,5	-0,4	-0,6
Ålderspensionssystemet	0,2	0,5	0,6	0,7	0,8
Maastrichtskuld	30,8	32,6	32,9	32,9	33,0

*Finansiellt sparande exklusive ränteutgifter.

Anm.: utfallsåret inkluderar inte utfallet enligt EU:s konvergenskriterier (EDP).

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

Kommunsektorn

Sammanfattande tabeller för kommuner och regioner

Tabell 15 • Nyckeltal för kommuner och regioner 2022-2027

Procent och tusentals personer

	Utfall 2022	Prel. utfall 2023	Prognos 2024	2025	Kalkyl 2026	2027
Medelskattesats	32,23	32,23	32,37	32,37	32,37	32,37
kommuner, inkl Gotland	20,67	20,67	20,70	20,70	20,70	20,70
regioner*, exkl Gotland	11,62	11,62	11,73	11,73	11,73	11,73
Antal sysselsatta**, tusental	1 211	1 220	1 223	1 233	1 238	1 240
Kommuner	897	902	902	908	912	913
Regioner	314	318	322	325	326	327
Kostnadsvolym	-0,3	0,5	1,0	0,8	0,8	0,5
Kommuner	0,1	-0,1	-0,5	0,6	0,8	0,4
Regioner	-1,1	1,7	1,0	1,1	0,9	0,7
Demografiska behov	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
Kommuner	0,8	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6
Regioner	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8

* Gotlands skatteunderlag ingår inte och det går därför inte att summera totalen **Medelantal sysselsatta enligt Nationalräkenskaperna

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Tabell 16 • Aggregerad resultaträkning kommuner och regioner 2022–2027

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall 2022	Prel. utfall 2023	Prognos 2024	2025	Kalkyl 2026	2027
Verksamhetens intäkter	263	260	263	267	275	282
Verksamhetens kostnader	-1 218	-1 308	-1 366	-1 373	-1 409	-1 463
Avskrivningar	-49	-51	-54	-56	-57	-59
Verksamhetens nettokostnader	-1 003	-1 099	-1 158	-1 162	-1 191	-1 240
Skatteintäkter	854	902	926	970	1 010	1 050
Generella statsbidrag o utjämning	210	213	239	226	228	229
Verksamhetens resultat	61	16	7	34	47	39
Finansnetto	-17	-3	-22	-8	-2	-7
Resultat efter finansiella poster	43	-13	-14	26	45	32
<i>Resultat, andel av skatter och bidrag,</i>	<i>4,1</i>	<i>1,2</i>	<i>-1,2</i>	<i>2,2</i>	<i>3,6</i>	<i>2,5</i>
%						

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Tabell 17 • Resultaträkning kommuner 2022–2027

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall	Prel. utfall	Prognos	Kalkyl		
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Verksamhetens intäkter	173	174	175	180	186	189
Verksamhetens kostnader	-782	-830	-865	-871	-898	-931
Avskrivningar	-34	-36	-38	-39	-41	-42
Verksamhetens nettokostnader	-643	-693	-728	-731	-752	-784
Skatteintäkter	547	578	592	620	646	672
Generella statsbidrag o utjämning	133	144	142	143	144	145
Verksamhetens resultat	37	20	8	31	37	32
Finansnetto	-3	5	-6	-2	-1	-3
Resultat efter finansiella poster	34	25	2	28	36	29
<i>Resultat, andel av skatter och bidrag,</i>						
%	5,0	3,5	0,3	3,7	4,5	3,5

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Tabell 18 • Resultaträkning regioner 2022–2027

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall	Prel. utfall	Prognos	Kalkyl		
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Verksamhetens intäkter	93	90	91	90	92	96
Verksamhetens kostnader	-438	-481	-504	-505	-514	-535
Avskrivningar	-14	-15	-16	-16	-17	-17
Verksamhetens nettokostnader	-360	-406	-429	-431	-439	-456
Skatteintäkter	306	324	334	350	364	379
Generella statsbidrag o utjämning	78	78	95	84	85	85
Verksamhetens resultat	24	-4	0	3	10	7
Finansnetto	-15	-7	-16	-5	-1	-4
Resultat efter finansiella poster	9	-12	-16	-2	9	4
<i>Resultat, andel av skatter och bidrag,</i>						
%	2	-2,9	-3,8	-0,5	2,0	0,8

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Tabell 19 • Nyckeltal för kommunernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prel. utfall	Prognos		Kalkyl	
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Medelskattesats, nivå i % (exkl. Gotland)	20,67	20,67	20,70	20,70	20,70	20,70
Skatteintäkter o generella statsbidrag, LP	5,1	4,8	3,2	3,6	3,6	3,4
Skatteintäkter o generella statsbidrag, FP	0,2	-0,9	-1,1	3,3	1,1	0,0
Verksamhetens kostnader, LP	4,7	5,7	4,3	0,9	3,1	3,8
Verksamhetens kostnader, FP	-0,2	-0,1	-0,5	0,6	0,8	0,4
Deflator	4,9	5,8	4,7	0,3	2,3	3,4

Anm.: fp = fasta priser, lp = löpande priser.

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Tabell 20 • Nyckeltal för regionernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prel. utfall	Prognos		Kalkyl	
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Medelskattesats, nivå i % (exkl. Gotland)	11,62	11,62	11,73	11,73	11,73	11,73
Skatteintäkter o generella statsbidrag, LP	5,5	4,7	6,7	1,2	3,4	3,2
Skatteintäkter o generella statsbidrag, FP	1,4	-2,6	2,8	2,0	2,3	-0,1
Verksamhetens kostnader, LP	2,9	9,4	4,8	0,2	2,0	4,1
Verksamhetens kostnader, FP	-1,1	1,7	1,0	1,1	0,9	0,7
Deflator	4,1	7,5	3,8	-0,8	1,1	3,3

Anm.: fp = fasta priser, lp = löpande priser

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Tabell 21 • Åtgärder för att nå ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag

Miljarder kronor, procent, skattekröner

Kommuner	2024	2025	2026
Resultat i Ekonomirapport oktober	2	28	36
Behov av åtgärder i miljarder kronor	13	0	0
Behov av anpassning av kostnader, procent	1,5	0	0
Höjning av skattesatsen, kronor	0,44	0	0
Regioner			
Resultat i Ekonomirapport oktober	-16	-2	9
Behov av åtgärder i miljarder kronor	25	11	0
Behov av anpassning av kostnader, procent	5,0	2,1	0
Höjning av skattesatsen, kronor	0,88	0,36	0

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Beräkningsantaganden för makroekonomiska prognosen i kapitlet om samhällsekonomin

Beräkningarna som presenteras i kapitlet om samhällsekonomin beskriver perioden 2023–2027. Analysen av innevarande och nästa år utgör en konjunkturprognos. Därefter följer en framskrivning av samhällsekonomin, i hög grad baserad på demografi och historiska trender samt antagandet att konjunkturläget normaliseras. Framskrivningen är därmed inte en prognos likt den för de närmaste åren, utan en kalkyl.

Den samhällsekonomiska kalkylen baseras på att ekonomin strävar mot en konjunktur i balans under kalkylåren. BNP bestäms då av utbuds faktorer; av en trendmässig produktivitetsökning samt av den potential för arbetade timmar som ges av demografin. Den beräknade potentialen för timvolymen tar hänsyn till befolkningens storlek och sammansättning (kön och ålder samt härkomst).

Kalkylen förutsätter bedömningar av rimliga jämviktsnivåer för centrala storheter på arbetsmarknaden, som exempelvis arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och medelarbetstid. Andelen arbetslösa förutsätts närma sig jämviktsarbetslösheten, den andel arbetslösa som bedöms förenlig med normalkonjunktur, och som betingas av strukturella faktorer. SKR:s bedömning är att den svenska jämviktsarbetslösheten under beräkningsperioden ligger på 7,5 procent.

Avgörande för denna nivå är lönebildningen, skatte- och transfereringssystemen samt humankapitalfaktorer. Bedömningen är att det finns faktorer som sammantaget sätter en övre gräns för sysselsättningen som inte kan höjas utan förändringar av drivkrafterna för att arbeta: strukturella faktorer som ges av lönebildningen, skatte- och transfereringssystemen, liksom av utbildningsväsendets kvalitet.

Metod för beräkning av skatteunderlagets underliggande och reala utveckling

Utöver det faktiska skatteunderlaget beräknar SKR även en underliggande och real utveckling, för såväl utfall som framtida perioder. Den underliggande utvecklingen syftar till att beskriva hur skatteunderlaget skulle ha blivit med föregående års lagstiftning för den kommunala beskattningen, det vill säga utan "regeleffekter".

Utgångspunkt för beräkningen är de regleringsbelopp som medfört höjningar/sänkningar av statsbidragen samt medelskattesatsen. Beräkningen beaktar därmed förändringar i skattelagstiftningen; det faktiska skatteunderlaget justeras för dessa uppskattade effekter. Det underliggande måttet bör därmed bättre fånga de ekonomiska faktorer/trender som påverkar skatteunderlaget.

Den reala utvecklingen syftar till att uppskatta hur stora kommunala kostnader som kan finansieras med egna skatteintäkter vid oförändrad medelskattesats och utan förändringar i skattelagstiftningen. Utgångspunkten är det underliggande skatteunderlaget, som deflateras med prisförändringen för kommunernas och regionernas sammanvägda kostnader.

Prognosmetod för kommunsektorns resultat

Det finns flertalet olika resultat i Räkenskapssammandragen, se nedan för en uppställning. I Ekonomirapporten görs prognos och framskrivning av Resultatet efter finansiella poster. För samtliga prognosår är detta lika med Årets resultat då extraordinära poster är noll om ingen annan information finns men för höstens prognoser kan det skilja sig vid jämförelser med efterkommande utfall på innevarande år.

SKR:s prognos på resultatet inkluderar prognos på verksamhetens resultat men även på kommunsektorns finansnetto, dock med vissa restriktioner. SKR gör inte prognos på den delen av finansnettot som avser omvärdering av finansiella tillgångar, det vill säga, värdeförändringar av värdepapper. SKR beaktar tillgänglig information om detta i enkäter och prognoser för innevarande budgetår men sätter i övrigt denna post till att vara oförändrad. Detta leder till att stora värdeförändringar, till exempel större förändringar av börsens utveckling, bidrar till differens mellan prognos och utfall. Detta gäller särskilt prognoser för åren utöver innevarande år. Sedan redovisningsprincipen om bokföringsvärdering bytts ut till marknadsvärdering från 2019 har detta fått större betydelse.

Prognosen för kommunsektorns resultat i Ekonomirapporten avser synen på utvecklingen av kommunsektorns ekonomi vid ett visst tillfälle. Prognosen inkluderar inga egna antaganden om åtstramningar eller ökad expansiv kommunal finanspolitik. Prognosen ska ses som ett underlag för hur resultatet kan komma att bli om ytterligare åtgärder inte införs. I de fall kommunsektorn vidtar ytterligare åtgärder påverkar det även SKR:s prognoser av kommunsektorns resultat.

Resultatet efter finansiella poster som prognostiseras i Ekonomirapporten ska inte förväxlas med balanskravsresultatet, det vill säga, det resultat som behöver återställas enligt lag om det visar på underskott. Balanskravsutredningen justerar till exempel för effekter i finansnettot som påverkar Årets resultat. Bland annat justeras för realiserade och orealiserade vinster och förluster i värdepapper. Dessutom justeras för avsättning eller användning av RUR/RER. Balanskravsresultatet är exklusive synnerliga skäl. Om det finns synnerliga skäl kan balanskravsresultatet komma att inte behöva återställas helt och hållet. SKR gör inga prognoser på balanskravsresultatet i Ekonomirapporten men beskriver utvecklingen enligt den aktuella informationen vid prognostillfället. Övriga prognosmetoder för verksamhetens intäkter och kostnader se fördjupningsrutan "Så har vi räknat" i respektive kapitel för kommuner och regioner.

Räkenskapssammandrag för kommuner och regioner

Verksamhetens intäkter från skatter, statsbidrag och övrigt

Verksamhetens kostnader för drift av verksamheten

Avskrivning och nedskrivningar

Verksamhetens resultat

Finansnetto

Resultat efter finansiella poster

Extraordinära poster

Årets resultat

Balanskravsutredning (inkl. hantering av RUR/RER)

Balanskravsresultatet

Synnerliga skäl

Balanskravsresultatet inkl. synnerliga skäl (det resultat som ska återställas enligt lag)

Vad kostar cirkulationsorganens sjukdomar – så här har vi räknat

Vi har kombinerat flera olika statistikkällor för att skatta kostnaderna och output uppdelat på diagnoser. För den specialiserade somatiska vården används bland annat Socialstyrelsens patientregister, Sveriges Kommuner och Regioners KPP-databas (Kostnad per patient) och verksamhetsstatistiken samt Statistiska centralbyråns räkenskapssammandrag för regioner. Diagnosindelningen baseras på huvuddiagnosen. Undantaget är cancer där samtliga kostnader oavsett huvuddiagnos klassificeras som cancer. Kostnaderna finns från och med 2012.

När det gäller primärvården saknas ett nationellt patientregister. Från och med 2019 samlar SKR in KPP för primärvården. Utifrån KPP, verksamhetsstatistiken och räkenskapssammandraget fördelas kostnaderna ut på de olika diagnoskapitlen. Kvaliteten i uppgifterna är sämre än för den specialiserade vården. En förklaring är att det saknas ett nationellt patientregister, en annan förklaring är att diagnoskodningen håller sämre kvalitet. Kostnaderna finns från och med 2019.

Det finns ett heltäckande register för regionernas kostnader för förmånläkemedel. Här har vi valt ut de läkemedel som används för att förhindra uppkomst av allvarlig sjukdom i cirkulationsorganen eller för att bota eller lindra sjukdomar i cirkulationsorganen. I läkemedelsstatistiken används ATC-koder. I denna rapport ingår följande läkemedelstyper (ATC-grupper); blodglukossänkande, antikoagulantia och hjärta/kärl. Kostnaderna finns från och med 2001?

Ekonomirapporten, maj 2024

Om kommunernas och regionernas ekonomi

Kommunsektorn visar negativt resultat i år men 2025 vänder resultatet uppåt. Det är regionernas resultat som sänker sektorn i år medan kommunerna redovisar ett svagt positivt resultat. Inflationen sjunker och det ger lägre kostnader för framför allt regionerna nästa år men trots detta redovisar de ett negativt resultat medan kommunerna gör ett relativt starkt resultat nästa år.

Inflationen har under en period präglat samhällsekonomin, både i Sverige och globalt, med åtstramande penningpolitik och försiktig finanspolitik som följd. I takt med att inflationen kommer ned blir den ekonomiska politiken mindre stram, bland annat genom sänkta styrräntor och mer expansiv finanspolitik. Med det följer att svensk BNP utvecklas svagt positivt i år och ökar mer påtagligt nästa år.

Vårens rapport innehåller en fördjupning som presenterar en mer rättvis bild av utvecklingen inom produktivitet och effektivitet för svensk hälso- och sjukvård. Rapporten innehåller även ett kapitel om befolkningsutvecklingen, som framöver väntas öka i betydligt lägre takt än tidigare befolkningsprognoser visat.

Ekonomirapporten är en rapportserie från Sveriges Kommuner och Regioner, med två utgåvor per år. Den beskriver det ekonomiska läget och utvecklingen i kommuner och regioner. Kalkylerna i den här utgåvan sträcker sig till år 2027. Beräkningarna avslutades den 22 april 2024. På vår webbplats www.skr.se finns uppgifter om intäkter och kostnader för kommuner och regioner på sidan Sektorn i siffror. Den senaste rapportens alla tabeller och diagram nås via sidan Ekonomirapporten.

© Sveriges Kommuner och Regioner

1.a upplagan maj 2024

Omslagsfoto: Johanna St Michaels

Diagram: Adrian Ekström

Produktion: Lena Grönros

ISBN: 978-91-8047-268-5

ISSN: 1653-0853

Ladda ner på webbutik.skr.se

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

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

