



Ekonomirapporten, maj 2023

Om kommunernas och regionernas ekonomi

Förord

Ekonomirapporten ges ut av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) två gånger per år. Rapporten belyser kommunernas och regionernas ekonomiska situation och förutsättningar på några års sikt. Beräkningarna i denna utgåva avslutades den 21 april.

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!

Stockholm i maj 2023

Fredrik Holst
Sektionschef
Avdelningen för ekonomi och styrning
Sveriges Kommuner och Regioner

Redaktörer

Annika Wallenskog
Fredrik Holst
Madeleine Holm

Upplysningar om innehållet

Mikaela Bolin (samhällsekonomi, offentliga finanser)
Anders Brunstedt (samhällsekonomi, löner och priser)
Adrian Ekström (samhällsekonomi, räntor, välfärdsteknik, pensioner)
Jonas Eriksson (regionernas ekonomi, läkemedel, kostnader för hälso- och sjukvård)
Jonathan Fransson (kommunernas ekonomi, äldreomsorg, skyddat boende)
Mikael Havasi (regionernas ekonomi, KPP i primärvården)
Robert Heed (en långsiktigt hållbar ekonomi)
Madeleine Holm (kommunernas ekonomi)
Åsa Högberg (regionernas ekonomi)
Patrik Jonasson (samhällsekonomi, arbetsmarknad, skatteunderlag)
Bo Legerius (regionernas ekonomi, kollektivtrafik)
Måns Norberg (kommunernas ekonomi, appendix)
Per Sedigh (regionernas ekonomi, appendix)
Siv Stjernborg (pensioner)
Hans Stark (en långsiktigt hållbar ekonomi)
Annika Wallenskog (en långsiktigt hållbar ekonomi)

Innehåll

Sammanfattande slutsatser	5
Lågkonjunktur både 2023 och 2024	5
Kommunsektorns ekonomi är mycket ansträngd	7
Därför krävs långsiktighet i den ekonomiska politiken	12
1. Samhällsekonomi	14
Ännu globala avtryck av pandemin och kriget i Ukraina	14
Inflationen tynger ännu världsekonomin	15
Hög inflation och höjda räntor bakom konjunkturedgången	23
Lägre köpkraft från skatteunderlaget 2023–2024	29
Lågkonjunkturen ger avtryck i de offentliga finanserna	30
2. En långsiktigt hållbar ekonomi	34
Stärkta resultat under 2010-talet	35
Varför krävs en långsiktigt hållbar ekonomi?	38
Varför är långsiktighet så svårt?	38
Vad behöver en kommun eller region ta hänsyn till?	39
Vad kan staten göra för att förbättra förutsättningarna för långsiktig planering?	46
3. Kommunernas ekonomi	48
Negativt finansnetto bidrar till fallande resultat	48
Den finansiella uthålligheten har stärkts det senaste decenniet	52
Historiskt svaga resultat i kommunerna 2023	54
Tuffa förutsättningar inför 2024	61
Tvärvändning 2025 och 2026 beror på pensionerna	63
4. Regionernas ekonomi	67
Pensionskostnaderna försämrar ekonomin drastiskt	67
Staten styr åt olika håll	76
Primärvårdens roll allt viktigare	78
Stora underskott i regionerna 2023	82
Appendix	88
Samhällsekonomi	88
Kommunsektorn	91

Sammanfattande slutsatser

De ekonomiska utmaningarna för kommuner och regioner blir nu alltmer påtagliga. Hög inflation, ökade pensionskostnader och stigande räntekostnader bidrar till ett historiskt lågt resultat. Många kommuner och nästan alla regioner förväntas redovisa underskott både i år och nästa år. Resultaten i kommuner och regioner faller i år med nära 50 miljarder till -6 miljarder kronor för att sedan falla ytterligare till -28 miljarder 2024, om inga åtgärder skulle vidtas. Åtgärder kommer dock att vidtas. Men på flera håll är underskotten så stora att de inte är möjliga att hantera på kort sikt, vilket innebär att resultatnivån trots åtgärder i de allra flesta regioner och många kommuner förväntas bli negativ både i år och nästa år. SKR räknar därför med stora underskott även 2024, trots kommunernas och regionernas arbete med effektiviseringar, besparingar och eventuella skattehöjningar. När och hur mycket inflationen dämpas är avgörande för den ekonomiska utvecklingen. SKR bedömer att resultaten återhämtas under 2025 och 2026. Samtidigt ökar de långsiktiga behoven av välfärd och bristen på arbetskraft växer när invånare över 80 år blir allt fler. Kompetensförsörjningen fortsätter att vara en stor utmaning. Den långsiktiga situationen, och därmed utmaningarna, ser olika ut beroende på kommunens eller regionens ekonomiska ställning, struktur, investeringsbehov och framtida befolkningsförändring.

Lågkonjunktur både 2023 och 2024

Inflationen faller nu i många länder. Hittills har vi kunna notera att globala energi-, råvaru- och spannmålspriser har sjunkit vilket stödjer SKR:s prognoser om att inflationen faller och kommer att fortsätta nedåt även i Sverige. Vägen till prisstabilisering är skakig med många risker och osäkerheter.

Riksbankens senaste räntehöjning till 3,5 procent var i linje med SKR:s prognos, liksom en ytterligare höjning på 25 punkter. Svenska hushåll drabbas särskilt hårt av räntehöjningar då många har höga bostadslån och korta räntebindningstider, vilket gör att högre ränta slår igenom snabbare och hårdare mot hushållen i Sverige än i många andra länder. Den höga inflationen urholkar lönerna och hushållens reala disponibla inkomster minskar i år. Hushållens ränteutgifter, som andel av deras disponibla inkomster, ökar snabbt och är drygt fyra gånger så hög i år som 2021. Den försvagade ekonomin hos hushållen och den höga räntan påverkar bostadspriserna och bostadsbyggandet negativt.

Ambitionshöjningar gällande främst försvaret och rättsväsendet bidrar till att den statliga konsumtionen går i motsatt riktning och ökar i år. Däremot minskar kommunsektorns konsumtion till följd av det dystra ekonomiska läget samt fortsatt utfasning av pandemirelaterade åtgärder. Det gör att den offentliga konsumtionen sammantaget kommer att växa svagt i år. Det kombinerat med att investeringstakten och hushållens konsumtion faller gör att BNP minskar med 1,0 procent i år, vilket är en klart svagare utveckling än i de flesta andra OECD-länder.

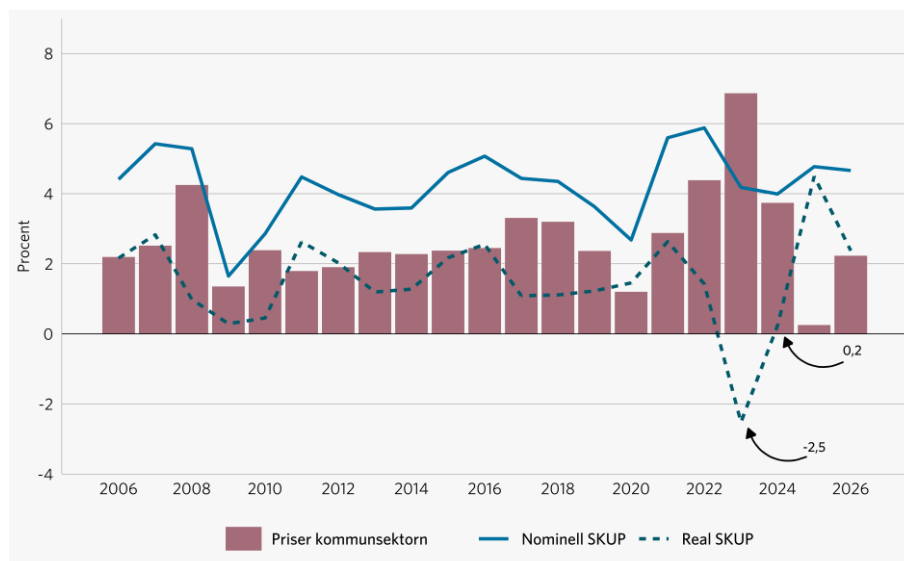
Nästa år väntas en svagt ökad efterfrågan i ekonomin med mer optimistiska hushåll i takt med att inflationen och därefter även ränteläget faller tillbaka. Det är dock först 2025 som återhämtningen tar fart på allvar. Stigande efterfrågetillväxt, lägre ränteläge och tilltagande optimism bland företag och konsumenter gör att investeringarna ökar igen.

Arbetsmarknaden håller emot relativt väl

Att hushållens efterfrågan minskar i år innebär att många företag behöver anpassa sina kostnader. Detta gäller särskilt företag med huvuddelen av sin verksamhet på den svenska hemmamarknaden. Samtidigt behöver företagen, precis som kommuner och regioner göra avvägningar mellan att anpassa sig till den svaga ekonomin på kortare sikt och den mer strukturella kompetensbristen. Det är stora kostnader involverade i att rekrytera personal, om arbetskraften ens går att hitta. Det finns med andra ord en stark motståndskraft på arbetsmarknaden som bidrar till att konjunkturedgången inte blir värre. Arbetslösheten bedöms tillfälligt öka till 9,0 procent 2024 innan den faller tillbaka. En större arbetslöshet än i nuvarande prognos skulle leda till att fler hushåll skulle behöva strama åt sin efterfrågan ytterligare och därmed bidra till en djupare lågkonjunktur.

Att arbetsmarknaden håller emot gör också att skatteunderlaget i nominella termer utvecklas relativt väl, trots lågkonjunkturen. Skatteintäkterna ökar nominellt med 4,3 procent 2023 och 4,0 procent 2024, för att sedan öka ytterligare när arbetsmarknaden återhämtar sig. Realt sett utvecklas dock skatteunderlaget uselt. I år beräknas skatteunderlaget minska Realt med 2,5 procent till följd av att priser, pensioner och löner sammantaget ökar i snabbare takt än skatteintäkterna. Det är första gången sedan 2004 som skatteunderlaget urholkas i reala termer. Nästa år sker knappt någon förstärkning alls, då skatteunderlaget endast ökar Realt med 0,2 procent. Under förutsättning att inflationen går ner under inflationsmålet i juni 2024 sker dock en relativt kraftig förstärkning av det reala skatteunderlaget 2025, med 4,5 procent (se diagram 1).

Diagram 1 • Utveckling av skatteunderlaget (SKUP) och prisutveckling



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

År 2023 urholkas skatteunderlaget reallt sett med 2,5 procent till följd av de höga prisökningarna. Det är första gången sedan 2004 som det reala skatteunderlaget urholkas. Året därpå sker ingen egentlig förstärkning. Först 2025 beräknas skatteunderlaget stärkas.

Inflationen driver upp utgifterna i nominella termer både för kommunsektorn och staten. Kommunsektorn drabbas särskilt hårt i år och nästa år av ökade kostnader för avsättning till det förmånsbaserade pensionssystemet till följd av inflationen. Det finansiella sparande i kommunsektorn och staten beräknas vara negativt båda åren för att sedan bli positivt igen 2025 när skatteunderlaget förstärks och prisökningarna normaliseras igen.

Kommunsektorns ekonomi är mycket ansträngd

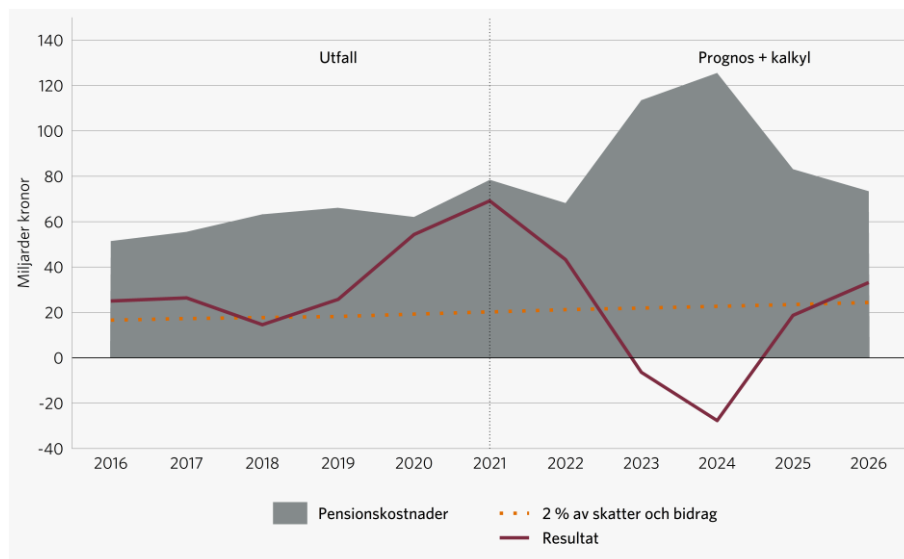
Förändringen har gått mycket snabbt, från 2000-talets starkaste resultat till de svagaste. År 2022 blev resultatet i kommuner och regioner totalt 43 miljarder kronor, vilket var en försämring med 26 miljarder jämfört med rekordåret 2021. Som andel av skatteintäkter och generella statsbidrag motsvarade resultatet 2022 totalt 4 procent. De flesta kommunerna och merparten av regionerna redovisade överskott, och högre skatteintäkter än budgeterat var den viktigaste förklaringen.

Flera år med starka resultat har stärkt soliditeten och den långsiktiga beredskapen har förbättrats i de flesta kommuner och regioner. Det bidrar till ett bra utgångsläge inför de stora ekonomiska utmaningar som nu drabbar sektorn, där hög inflation, stigande räntekostnader och kraftiga kostnadsökningar för pensioner medför att resultaten faller i snabb takt.

Resultatet 2023 beräknas rasa med 26 miljarder kronor i kommunerna och 24 miljarder kronor i regionerna, jämfört med 2022. Det innebär ett resultat på –14 miljarder i regionerna i år, där i stort sett alla beräknas få underskott. Kommunerna beräknas däremot få ett blygsamt plusresultat på 8 miljarder kronor, vilket är det svagaste resultatet sedan IT-kraschen i början av 2000-talet. Det innebär negativa resultat i väldigt många kommuner och i andra fall är marginalerna små och trycket på effektiviseringar i verksamheterna stora.

Nästa år förvärras situationen ytterligare, med ännu högre pensionskostnader. Skulle inga åtgärder vidtas hamnar kommuners och regioners sammantagna resultat på –28 miljarder kronor 2024, där regionerna står för –20 miljarder. För att undvika så stora underskott krävs mycket stora neddragningar och/eller skatthöjningar och även med mycket stora åtgärder är det för många regioner antagligen inte möjligt att nå en ekonomi i balans av egen kraft.

Diagram 2 • Resultat och pensionskostnader i kommunsektorn



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Resultaten i kommuner och regioner faller från höga nivåer till –6 miljarder i år. Om inga åtgärder vidtas blir resultatet –28 miljarder kronor nästa år. Åren 2025 och 2026 stärks resultaten, under förutsättning att pensionskostnaderna faller tillbaka på en normal nivå, och kostnadsutvecklingen inte ökar med mer än vad demografiska behov innebär. Beräkningarna präglas av hög osäkerhet och stor känslighet för inflationens (pensionskostnadernas) utveckling.

Det finns ett behov av att fortsätta med långsiktiga åtgärder för att komma till rätta med den snabba kostnadsökningstakten inom hälso- och sjukvården, som väsentligt förvärrats av de kortsiktiga problemen med kraftigt höjda priser på varor och tjänster, stigande räntekostnader och kraftiga kostnadsökningar för pensioner i år och nästa år. Trots att över 80 procent av regionerna och 17 procent av kommunerna budgeterat med underskott 2023 har ekonomin i de flesta kommuner och regioner ändå inte givit

utrymme till uppräknig av verksamheternas ramar som motsvarar pris- och löneökningar, vilket innebär att budgetarna i sig innebär åtstramningar.

Trots negativa budgetar, räknar många regioner med att dessa inte kommer att kunna hållas. För att underskotten på sikt inte ska växa sig alltför stora måste kommuner och regioner agera omgående. Framst gäller det att räkna på behovet av finansiering på några års sikt för att sedan anpassa verksamheten utifrån det utrymme som finns i ekonomin. Beroende på utrymmet måste åtgärder vidtas av olika storlek, det kan handla om allt från allmän restriktivitet och ökad effektivitet till att behöva minska antalet utbudspunkter där välfärd levereras, dvs stänga vårdcentraler, sjukhus, skolor, äldreboenden, busslinjer mm.

En stor utmaning i hanteringen av ekonomin är avsaknaden av regeringsbesked om statsbidragens nivå för 2024. Det kan göra att kommuner och regioner avvaktar med att vidta nödvändiga åtgärder i tron eller förhoppningen om tillskott i höstens budgetproposition. Det kan också innebära att några kommuner och regioner genomför alltför omfattande åtgärder och tvingas till nedskärningar och varsel för att få ned kostnaderna och sedan eventuellt får stora tillskott i budgetpropositionen i efterhand. Trots detta är det av yttersta vikt att kommuner och regioner agerar skyndsamt för att gapet mellan kostnader och intäkter inte vidgas ännu mer.

Under förutsättning att inflationstakten minskar rejält går även pensionskostnaderna ned 2025, nästan lika drastiskt som de ökade, och resultaten i kommuner och regioner återhämtas. När och hur mycket inflationen dämpas blir avgörande för att trycket från pensionskostnaderna och höga räntekostnader ska lätta och hur ekonomin därmed ser ut i ett lite längre perspektiv.

Resultatreserverna sinar och lagen kräver att underskott ska återställas

I år kan många kommuner och regioner använda sin resultatutjämningsreserv (RUR) från tidigare års överskott för att balansera negativa resultat. Det finns dock kommuner och regioner som står utan resultatutjämningsreserv, alternativt räcker den inte till för att täcka underskotten. Inför 2024 kommer färre att ha en resultatutjämningsreserv kvar.

Enligt kommunallagen ska ett underskott återställas inom en treårsperiod. Detta ska ske under förutsättning att underskottet inte kan täckas upp med resultatutjämningsreserven eller om synnerliga skäl inte föreligger (det vill säga att kommunen eller regionen har en så pass stark finansiell ställning att ett underskott kan hanteras). Många regioner har dock ett mycket svagt eller negativt eget kapital vilket innebär att det är svårt att hänvisa till stark finansiell ställning.

Samtidigt är Sveriges totala offentliga finanser mycket starka. Utrymmet i utgiftstaket är över 70 miljarder kronor i år och Maastrichtskulden är låg. Noterbart är att statens andel av Maastrichtskulden har minskat under många år medan kommunsektorns andel har ökat, bland annat till följd av en snabbt växande befolkning som inneburit

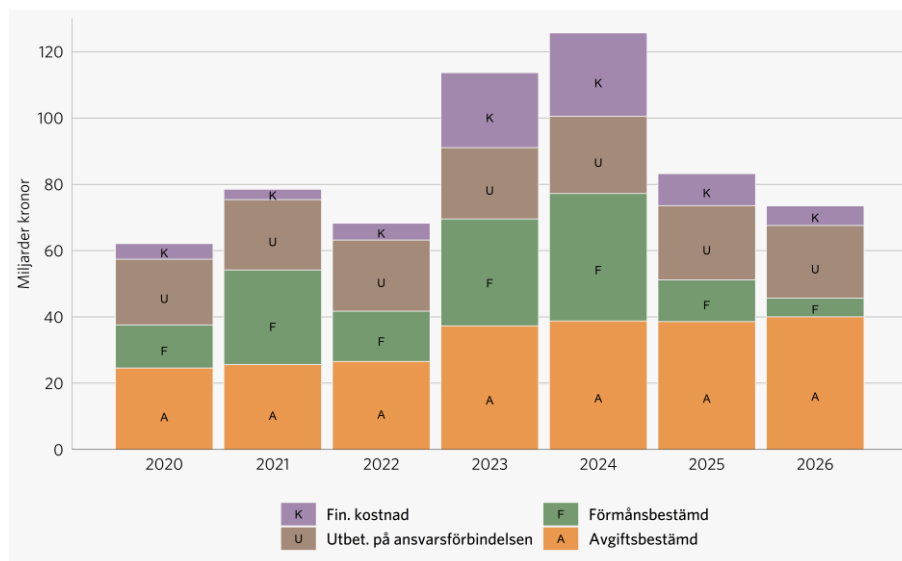
stora investeringsbehov. Kommunsektorns låneskuld till banker och kreditinstitut har vuxit snabbt och är nu över 800 miljarder kronor, om de kommunala bolagen inkluderas. Skulden förväntas växa även de kommande åren då investeringsbehoven i bland annat infrastruktur är stora. Det går naturligtvis att fundera över om det är en effektivt fördelning av låneskulden mellan staten och kommunsektorn, då Riksgälden lånar betydligt billigare än kommunsektorn. Lägg till detta att staten är skyldig kommunerna 16 miljarder kronor för eftersläpade fastighetsavgifter i ett läge när räntan ökar snabbt.

Staten har också vid flera tillfällen frångått finansieringsprincipen. I vårens Ekonomirapport beskrivs ett exempel där ny lagstiftning om kommunernas utökade ansvar för skyddat boende för våldsutsatta är kraftigt underfinansierad. Om staten utökar åtaganden för kommunerna och regionerna utan att finansiera dessa betyder det att resurser måste tas från andra verksamheter. Statliga tvingande ambitionshöjningar, utan finansiering, måste då finansieras med neddragningar inom andra verksamheter alternativt med höjd skatt. Detta skapar också ökade förväntningar från invånarna utan rimliga förutsättningar. Samtidigt som kommuner och regioner har stora svårigheter att hitta personal och de ekonomiska förutsättningarna inte ger utrymme att bedriva verksamhet på dagens nivå ställs ofta statliga krav på verksamheterna att leverera mer, inom många områden, exempelvis att regionerna ska öppna fler vårdplatser.

Höga pensionskostnader i år och nästa år väntas vända ned

Kostnaderna för kommunernas och regionernas avtalspensioner ökar med cirka 45 miljarder 2023 och med ytterligare 12 miljarder kronor 2024. Kostnadsökningen är till och med större i regionerna än i kommunerna. Den klart största delen av kostnadsökningen (ca 80 procent) beror på kraftigt ökad inflation där inflationstakten i juni varje år, ligger till grund för prisbasbeloppet som pensionerna värdesäkras med.

Diagram 3 • Utveckling av pensionskostnader i kommuner och regioner



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Pensionskostnaderna beräknas öka med 45 miljarder 2023 och sedan med ytterligare 12 miljarder 2024. Under förutsättning att inflationen i juni 2024 blir 2 procent, kommer pensionskostnaderna 2025 att minska med 41 miljarder till 84 miljarder.

Det nya pensionsavtalet¹ syftar till att minska den stora pensionsskulden som kommer från den förmånsbestämda pensionen, och motsvarar totalt sett cirka en femtedel av kostnadsökningen. Effekten är större i kommuner än i regioner.

Höjt prisbasbelopp påverkar pensionskostnaderna på flera sätt:

- Högre uppräkningsgrad av pensionsutbetalningar.
- Högre uppräkningsgrad av värdet på den avgiftsbestämde delen, som värdejusteras med prisbasbeloppet under utbetalningsåret.
- Högre intjänad förmånsbestämmd pension, då pensionsunderlaget består av inkomster ett antal år tillbaka i tiden och tidigare års inkomster räknas upp till dagens prisnivå med prisbasbeloppet.
- Högre finansiell kostnad, räntan/värdeuppräkningsgraden av avsättningen/pensionsskulden, som belastar finansnettot.

Den övergripande bilden är lik den bild som vi presenterat alltsedan hösten 2022. Det vill säga kraftigt ökade pensionskostnader 2023 och 2024. Därefter följer kraftigt minskade kostnader 2025 och 2026, vilket beror på att inflationstakten antas gå tillbaka till 2 procent 2024. Att kostnaderna minskar kraftigt 2025 förklaras av

¹ AKAP-KR som trädde i kraft 2023-01-01

nedgången i inflationstakten som förväntas i prognosen, dessa beräkningar är dock mycket osäkra.

Pensionskostnadernas känslighet för inflationsförändring

Då prisbasbeloppet spelar så stor roll för utvecklingen av pensionskostnaderna har vi gjort en känslighetsberäkning där årlig procentuell förändring av konsumentprisindex (KPI) i juni månad är förhöjd med en procentenhet varje år jämfört med SKR:s prognos för åren 2023–2025. I beräkningen har därmed endast en komponent, prisbasbeloppet åren 2024–2026, förändrats. Syftet här är att ge en indikation av effekten som enbart kommer av förändringar i inflationen, som sedan inledningen av 2022 varit en prognosvariabel som överraskat många prognosmakare.

Tabell 1 • Effekt av känslighetsberäkning för kommuner och regioner

Miljarder kronor och procent av lönesumman

	2024	2025	2026	2024	2025	2026
	Miljarder kronor			Procent av lönesumman		
Kommuner	3	4	5	1,0	1,3	1,5
Regioner	4	5	7	3,2	3,9	4,5
Totalt i sektorn	7	9	12			

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Av delarna som utgör sektorns pensionskostnader syns inflationens påverkan huvudsakligen på den förmånsbestämda pensionen och den finansiella kostnaden. Känslighetsberäkningen, med 1 procentenhets högre inflation än i prognosen, i juni 2023, 2024 och 2025, genererar högre pensionskostnader på drygt 7 miljarder kronor 2024, 9 miljarder 2025 och drygt 12 miljarder kronor 2026. Känslighetsberäkningen visar att det är i regionerna som de kraftigaste effekterna av inflationen syns. Detta beror på lönestrukturen, en större andel av de anställda i regionerna än i kommunerna har löner över taket för att få förmånsbestämd avtalspension.

Sammanfattningsvis pekar känslighetsberäkningen på att ett förhöjt, såväl som ett utdraget inflationsförlopp kan ge märkbara kostnader för kommunsektorn. I vilken takt som inflationen faller tillbaka till inflationsmålet (2 procent) är med andra ord avgörande. Känslighetsberäkningen visar, trots att mycket talar för att inflationstoppen kan vara passerad, att även små avsteg från SKR:s prognos i termer av högre inflation innebär stora ytterligare pensionskostnader för sektorn. Det omvända gäller naturligtvis om inflationsutfallen blir lägre än vad SKR förutser i prognosen.

Därför krävs långsiktighet i den ekonomiska politiken

Kommunsektorn behöver en långsiktigt hållbar ekonomi för att säkra en ändamålsenlig och effektiv verksamhet över tid och generationer.

Varje kommun och region behöver, utifrån sina egna förutsättningar, göra en finansiell analys. Den ska vara baserad på bland annat demografisk utveckling, investeringsbehov, skuldsättningsgrad och, utifrån den definition av god ekonomisk hushållning som fullmäktige beslutar om, definiera de finansiella krav som lägger grunden för god ekonomisk hushållning. Bara genom att ha en tydlig bild av ambitionerna på sikt kan kortsiktiga mål formuleras. Genom att löpande följa upp målen kan sedan korrigeringar göras för att uppnå de långsiktiga ambitionerna.

Staten behöver också styra mer långsiktigt

Med en mer långsiktig och mindre detaljerad statlig styrning och med bättre framförhållning skulle planeringsförutsättningarna för kommuner och regioner bli betydligt stabilare och verksamheten skulle ha förutsättningar att bli mer resurseffektiv.

- Med färre statliga mål och en gemensam inriktning mellan staten och kommunsektorn skulle bidragen inte begränsa kommuners och regioners möjlighet att själva fördela resurser, dimensionera tjänsteorganisationen och utforma arbetsorganisationen.
- Med värdesäkrade statsbidrag, som räknas upp med priser, löner och demografi skulle välfärden få stabilare planeringsförutsättningar och möjlighet till långsiktig planering.
- Med färre riktade statsbidrag skulle kommuners och regioners planering bli mer långsiktig. Principer behövs för hur och när riktade bidrag ska användas eller ej.

Med dessa förändringar blir det möjligt för kommuner och regioner att planera långsiktigt, utan att behöva gissa hur staten kommer att agera. Samtidigt måste kommuner och regioner i alla lägen också själva ta ansvar för en långsiktigt hållbar ekonomi och verksamhet, och planera långsiktigt för att kunna bedriva en så effektiv verksamhet som möjligt trots osäkra förutsättningar. Utmaningarna är stora och skiljer sig mycket mellan olika kommuner och regioner. För att klara de långsiktiga målen behöver också välfärdens kompetensförsörjning säkras och tillgängliga resurser användas för högsta möjliga effektivitet. Möjliggörare här kan till exempel vara digitalisering, förebyggande arbete och innovation.

1. Samhällsekonomi

Världsekonomin präglas i år av den ännu höga inflationen, trots att den i de flesta länder i år blir lägre än 2022. Vad som därtill utmärker 2023 är låg global BNP-tillväxt. Till stor del är detta följderna av hög inflation och stigande räntor 2021–2023. Hushåll världen över möter kraftigt ökande levnadsomkostnader medan lönsamheten pressas alltmer i räntekänsliga delar av näringslivet. Den höga inflationen tvingar centralbanker världen över till fortsatt åtstramande penningpolitik också i år. Trots efterfrågeförsvagningar har arbetsmarknaden i flera länder hittills stått emot oväntat väl. Sysselsättningstillväxten mattades dock av 2022, varpå den nedgång av andelen arbetslösa som syns i flertalet länder tycks ha upphört. Svagare sysselsättning och stigande arbetslöshet väntar på flera håll i år, inte minst i Sverige.

Den svaga omvärldstillväxten bidrar i år till att svensk ekonomi tappar fart. BNP utvecklas svagare i Sverige än i de flesta andra OECD-länder och minskar med 1,0 procent jämfört med 2022. Den svenska inflationen beräknas i år vara högre än i flertalet jämförbara länder. Att svenska hushåll är högt skuldsatta och har kort genomsnittlig räntebindning ger snabbt betydande negativa effekter för hushållens reala disponibela inkomster. Till årets nedgång av svensk BNP bidrar, förutom sjunkande hushållskonsumtion, en fortsatt nedgång i bostadsbyggandet. Sysselsättningen dämpas med fördröjning, men en högre löneökningstakt i år och nästa år motverkar försvagningen av skatteunderlaget. De högre löneökningarna ger dock inte mer resurser till kommuner och regioner, då även löneökningarna i dessa sektorer väntas bli höga. I reala termer beräknas det kommunala skatteunderlaget sjunka i år, med 2,5 procent. Det är första gången sedan 2004 som det reala skatteunderlaget minskar.

Ännu globala avtryck av pandemin och kriget i Ukraina

Återhämtningen efter pandemin är idag ett minne blott, i alla fall om man ser till trenderna för produktion och sysselsättning, både i Sverige och i andra länder. Det är snarast svagare konjunktur som generellt prognosticeras för många länder i år. Kriget i Ukraina medförde visserligen en mycket pressad europeisk energimarknad, som höjde såväl produktionskostnader som konsumentpriser. Men det var den upptrissade varuefterfrågan i pandemins kölvatten som bäddade för den fortsatta globala inflationsbrasan, dessutom påeldad av en mycket expansiv finanspolitik på några håll (inte minst i USA).

Inflationsdilemmat ett hinder för kontracyklisk stabiliseringspolitik

Normalt sett brukar både penning- och finanspolitiken ha stabiliseringspolitiska ambitioner. I lågkonjunktur ska politiken stötta hushåll och företag för att stärka konjunkturen och i högkonjunktur gäller det omvända; då bör politiken inriktas mot att dämpa konjunkturen. Politiken ska vara *kontracyklisk*. Under förutsättning att inflationen är negativt korrelerad mot konjunkturläget tenderar oberoende centralbanker att *indirekt* föra en kontracyklisk politik när de styr mot sina inflationsmål. Förhållandet ”högkonjunktur – hög inflation” gällde dock inte 2021–2022. Inflationschocken var oväntad och mycket kraftig. Centralbankerna tvingades strama åt, utan hänsyn till konjunkturläget, vid denna utbudschock som kraftigt höjda insatspriser innebar (främst energi).

Finanspolitiken tenderar att vara mer expansiv i svag konjunktur, men hur den utformas är också beroende av restriktioner (budgetregler) och den politiska frestelsen att maximera återvals sannolikheten som ibland kan ta överhanden. Det senare riskerar att ge en alltför expansiv finanspolitik i alla konjunkturer, och försvagade offentliga finanser. I nuläget är finanspolitiken i hög grad bakbunden för att inte motverka den avkyllning av konjunkturen som penningpolitiken vill åstadkomma för att dämpa inflationen. Stabiliseringspolitiska ambitioner får därmed stå tillbaka en tid. Detta är centralt. Får man inte kontroll över inflationen väntar sannolikt en svag och problematisk utveckling, de historiska exemplen är avskräckande. Vår bedömning är att globala styrräntor nu har nått sin topp. Ränthöjningar kan dock inte uteslutas. Inflationens utveckling kommer att fälla avgörandet.

Beskrivningen av samhällsekonomin 2023–2026

Beräkningarna som presenteras i detta kapitel beskriver perioden 2023–2026. Analysen av innevarande och nästa år utgör en konjunkturprognos. Därefter följer en framskrivning av samhällsekonomin, i hög grad baserad på demografi och historiska trender samt antagandet att konjunkturläget normaliseras. Perioden 2025–2026 är därmed inte en prognos likt den för de närmaste åren, utan en kalkyl.

Inflationen tynger ännu världsekonomin

Avmattningen i världsekonomin motverkas i år av en starkare kinesisk ekonomi, som har öppnat upp efter sin strikta noll-covid-politik. Global tillväxt blir dock svag i år, då högre priser och räntor måste värka ut i ekonomierna. De snabba räntehöjningarna 2022–2023 blir alltmer kännbara, vilket håller ner global tillväxt i år och nästa år. Bankernas ökade kreditrestriktivitet förstärker ytterligare effekterna av de högre räntorna. Under 2024–2026 antas global BNP öka med drygt 3 procent per år, vilket ungefär är i linje med den historiska utvecklingen de trettio senaste åren. En relativt långsammare tillväxt syns i de delar av världen som utgör kärnan för svensk exportmarknad, också detta i linje med en historisk trend.

Global inflations- och ränteuppgång kylar av såväl USA som Europa

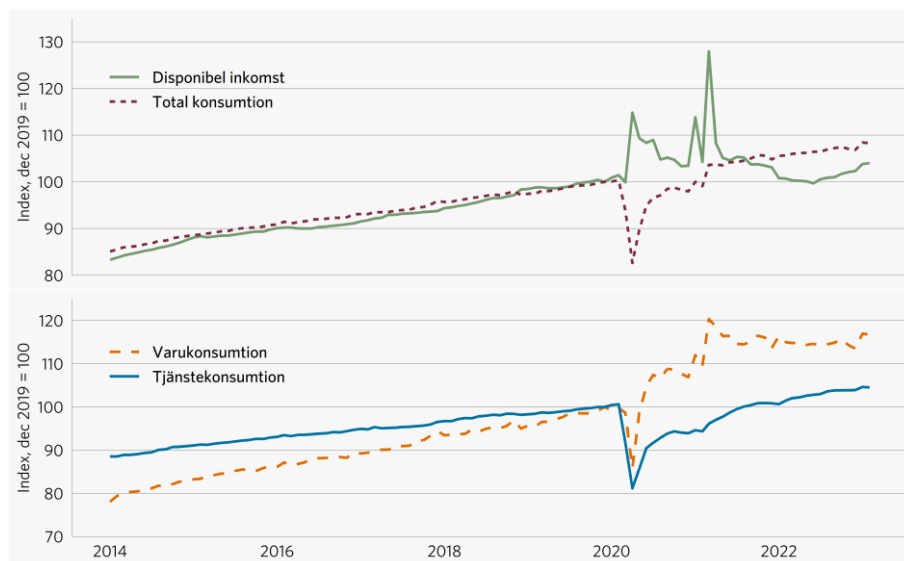
Den **amerikanska ekonomin** ligger tidigt i konjunkturen. Och som världens största ekonomi får utvecklingen där stor påverkan på världsekonomin. I mars var amerikansk underliggande inflation (KPI exklusive livsmedel och energi) 5,6 procent, en nedgång med drygt 1 procentenhet från toppnivån i september 2022. Livsmedels- och energiinflationen har minskat än mer och drivit ner KPI-inflationen med cirka 3 procentenheter från sin toppnotering. För varugrupper med mer flexibla priser, har nu inflationstakten fallit tillbaka och är till och med negativ. Det var framför allt dessa priser som steg brant när inflationen först tog fart i USA (kvartal två 2021). Mer trögrörliga priser steg senare och långsammare. En dämpning av prisökningarna också för dessa varor och tjänster väntas nu följa, efter avmattningen i inflationen för de flexibla priserna.

Som visas i diagram 4 har finanspolitiken förvärrat inflationsproblematiken genom checkar till hushållen vilket kraftigt höjde de disponibla inkomsterna och hushållens efterfrågan. Men den expansiva politiken motverkade å andra sidan företagskonkurser och uppsägningar. Den stora efterfrågechock som pandemin innebar ändrade allokeringen mellan sektorer och detta påverkar ännu inflationen.² Förutom att förskjuta efterfrågan mellan varor och tjänster, har pandemin även rubbat arbetsutbudet, vilket bidragit till höga löneökningar.³ Utbudet av arbetskraft i USA har också hållits tillbaka av minskad migration och av att fler äldre har lämnat arbetsmarknaden. Efter Federal Reserve, den amerikanska centralbankens, penningpolitiska åtstramning 2022–2023 kommer efterfrågetillväxten att dämpas i USA. Den överhettade arbetsmarknaden kommer att kylas av och inflationen dämpas. Men det är en trögrörlig process där arbetslösheten inte väntas stiga brant. En fortsatt hög prisnivå och ett högt ränteläge är vad både företag och hushåll får anpassa sig till framöver. Den minskande inflationen gör dock att centralbanken kan börja lätta på bromsen och börja sänka räntan vid årsskiftet 2023/24. På längre sikt bedömer vi dock att räntorna i USA och globalt främst kommer att påverkas av den åldrande befolkningen, vilket implicerar lägre räntor än i dagsläget (se fördjupning ”Vad bestämmer räntan på lång sikt”).

² Se [Ferrante, Graves and Iacoviello \(2023\)](https://www.federalreserve.gov/econres/ifdp/the-inflationary-effects-of-sectoral-reallocation.htm). (<https://www.federalreserve.gov/econres/ifdp/the-inflationary-effects-of-sectoral-reallocation.htm>) “The Inflationary Effects of Sectoral Reallocation,” International Finance Discussion Papers 1369. Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System.

³ Se diagram 1 i [MakroNytt 1/2022](https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/makronytt/arkivmakronytt/arkivmakronytt/makronytt12022aterhamtningochmindreexpansivekonomiskpolitik.61572.html) (<https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/makronytt/arkivmakronytt/arkivmakronytt/makronytt12022aterhamtningochmindreexpansivekonomiskpolitik.61572.html>) samt fördjupningen ”En modell för vinnare och förlorare i pandemin” i samma upplaga.

Diagram 4 • Real konsumtion och disponibelinkomst i USA



Källor: BEA, U.S Department of Commerce.

Anm.: säsongrensade värden till och med februari 2023.

Stora bidrag till hushållen ledde till att disponibelinkomsten ökade kraftigt under pandemin, vilket stöttade konsumtionen. Redan 2021 var hushållens konsumtion i USA tillbaka på den historiska trenden. Fördelningen mellan varu- och tjänstekonsumtion är dock fortfarande annorlunda jämfört med före pandemin.

Försvagningen av efterfrågan i **den europeiska ekonomin** blev inte så stor som förväntad förra året, mycket tack vare en mild vinter och en snabb omställning av den europeiska energiförsörjningen. Dessutom har stöd till olika sektorer motverkat den svagare konjunkturen. Att försvarsbudgetarna i Europa på kort tid har tryckts upp till rekordnivåer sedan Rysslands invasion av Ukraina är gynnsamt för specifika industribranscher och motverkar konjunkturnedgången. Konsekvenserna av kriget för världsekonomin syns alltså inte enbart på inflationen. Hittills har sysselsättningen i Europa i hög grad hållits uppe och arbetsmarknaden har uppvisat motståndskraft. Detta trots en markant försvagning i byggsektorn. Arbetslösheten har planat ut i flera länder men sannolikt ökar den i år och nästa år.

Oro i banksystemet ger kreditåtstramning

I mars i år uppstod viss stress i delar av USA:s banksystem när några mindre banker visade sig vara oväntat exponerade mot det stigande ränteläget. Detta föranledde så kallade bankrusningar där insättare omedelbart ville ta ut sina pengar i tron att banken var på väg att gå omkull. I finanssystemet spred sig oron för att bankerna inte har tagit tillräcklig höjd för högre räntor, och hade en obalans mellan tillgångar och skulder vad gäller löptid. Bankproblematiken har ökat osäkerheten kring lågkonjunkturen och hur den påverkar bankers låneportföljer framöver. Med dessa förutsättningar blir det naturligt för banker att se över sina kreditrisker på olika sätt,

vilket minskar utlåningen. En viss kreditåtstramning hämmar därmed ekonomin på bägge sidor av Atlanten i år och nästa år. Motståndskraften i banksystemet, speciellt i Europa, har dock stärkts sedan den globala finanskrisen, bland annat genom höjda kapitalkrav och stärkta ramverk. Men en förnyad oro på finansmarknaden i den fortsatta konjunkturedgången kan inte uteslutas.

Tabell 2 • BNP-tillväxt i omvärlden

Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden

	<u>Utfall</u>	<u>Prognos</u>		<u>Kalkyl</u>	
	2022	2023	2024	2025	2026
Eurozonen	3,5	0,8	1,4	1,5	1,6
USA	2,1	1,0	1,2	1,8	2,2
Kina	3,1	5,2	4,5	4,5	5,0
Världen	3,2	2,8	3,0	3,2	3,3
KIX-vägd*	3,1	1,3	1,9	2,0	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.

Vad bestämmer räntan på lång sikt?

I princip finns det ett enkelt samband mellan nominell ränta, inflation och realränta. För en obligation med en viss löptid är avkastningen (nominell ränta) summan av den reala avkastningen och den förväntade inflationen. På lång sikt – när man bortser från olika störningar och konjunkturvariationer – bestäms den nominella räntan enligt ekonomisk teori av förväntad realränta och inflationsmålet samt en löptidspremie. Enligt den ekonomiska grundmodellen är det produktiviteten och demografin som utgör realräntans två huvudsakliga bestämningsfaktorer. På lång sikt växer ekonomin (BNP per capita) med produktivitetstillväxten och det gör då även reallönerna givet en konstant vinstandel. Skiften i trenderna för produktiviteten och demografin leder till förändringar i den långsiktiga realräntan över tid. Att den långsiktiga realräntan inte är konstant kan därutöver förklaras av följande faktorer: 1) efterfrågan på säkra tillgångar 2) globala kapitalmarknader (spridningseffekter mellan länder) samt 3) globala sparandeöverskott.

Åldrande befolkning pressar ner BNP-tillväxt, priser och realränta (Braun och Ikeda 2022)

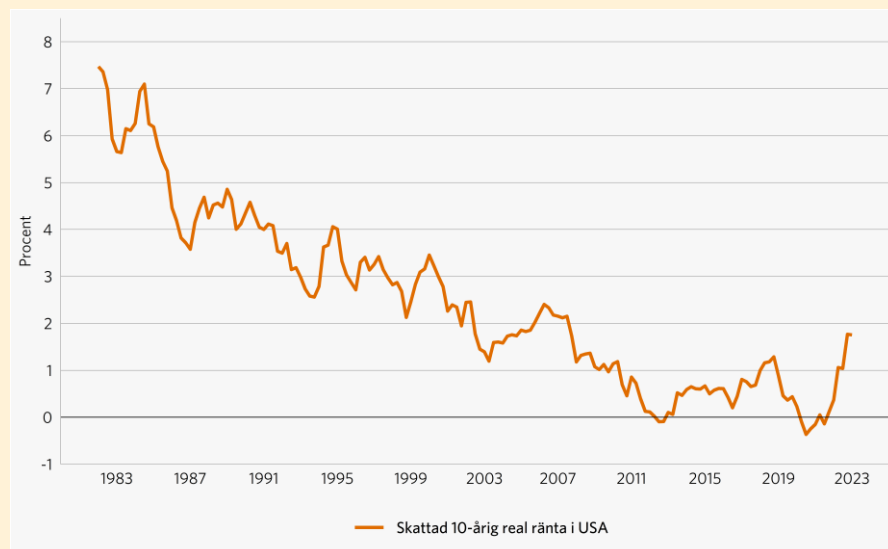
En uppfattning inom ekonomisk teori är att en åldrande befolkning leder till ett tryck nedåt på den reala räntan. Och åldrande befolkningar är det vi nu ser världen över, genom en stigande livslängd samt lägre fertilitet, inte minst inom OECD-länderna. Då fler går i pension krymper arbetskraften och det genomsnittliga humankapitalet i arbetskraften minskar. Dessa faktorer dämpar produktionen/produktiviteten. Därtill sparar en äldre arbetskraft mer än unga vilket leder till att hushållens efterfrågan på finansiella tillgångar ökar (speciellt säkra sådana). Åldrande befolkningar kommer sannolikt att bidra till att trenden mot låg realränta fortsätter men det finns fler faktorer bakom nedgången för den långsiktiga realräntan de senaste decennierna. Om internationell handel minskar och Kinas tillväxt faller kan det leda till lägre efterfrågan på säkra tillgångar och därmed högre global real ränta än idag. Framöver kommer dock troligen flera länder minska sina budgetunderskott och därmed skuldsättning, vilket minskar utbudet av säkra tillgångar. Det pressar ned den reala globala räntan. Nettoeffekten av de två sista faktorerna är mer osäker till skillnad från den demografiska utvecklingen som är mindre osäker. Demografin och produktivitetstillväxten varierar över tid och därmed också den långsiktiga realräntan. Men en sjunkande realränta betyder också – allt annat lika – att hushållen måste spara mer för att samla en tillräcklig förmögenhet inför pensioneringen. En sideeffekt blir att sparandet styrs mer mot aktier för att öka avkastningen, vilket leder till stigande aktiepriser. Sammantaget är det dessa faktorerna som utgör kärnan i det som kallas "Secular Stagnation".

Globala kapitalmarknader, globalt sparandeöverskott samt efterfrågan på säkra tillgångar (Ferreira och Shousha 2021)

Det finns fler förklaringar, utöver demografi och produktivitet, som är viktiga för att förstå den historiska utvecklingen av den långsiktiga realräntan. 1) Att världens kapitalmarknader idag är globala medför att ett ökat sparande i ett enskilt land med åldrande befolkningen får genomslag på realräntan också i andra länder. 2) Förändringar av utbud och efterfrågan på säkra tillgångar (till exempel amerikanska statsobligationer) inverkar också på realräntan. Då placerare vill hålla en viss andel säkra tillgångar blir utbudet av dessa viktigt för att bestämma den reala räntan. Under 1960- och 70-talet gjorde utbudet av säkra tillgångar att realräntan minskade; för att sedan öka under 1980-talet och därefter falla stadigt igen under 2000-talet. Efterfrågan på säkra tillgångar ökade efter den globala finanskrisen, genom att banker behöver äga mer säkra tillgångar än tidigare. Den ökande statsfinansiella skuldsättningen i spåren av den globala finanskrisen tryckte upp realräntan, vilket dock motverkades av ökad efterfrågan genom ökad reglering av bankerna. 3) Den höga tillväxten i Kina och andra asiatiska ekonomier de senaste 30 åren har också genererat ett stort globalt sparandeöverskott. Detta har placerats i säkra tillgångar (bland annat i USA) med följd att realräntan sjunkit ytterligare.

Vad bestämmer räntan på lång sikt (forts)

Diagram 5 • Skattad 10-årig real ränta i USA



Källa: Federal Reserve Bank of Cleveland.

Anm.: den skattade realräntan utgår från en modell där avkastningen på statsobligationer, inflationen, inflations derivat och inflationsförväntningar ingår.

Den amerikanska valutan har en speciell roll i global handel samt i de finansiella och monetära systemen. Rollen har dessutom ökat sedan mitten av 1900-talet. Valutan har fungerat som en säker hamn i oroliga tider. Centralbanker världen över har stora andelar av dollar i sina officiella valutareserver. Den fungerar även som ankare för många andra valutor. På så sätt får olika störningar som drabbar den amerikanska ekonomin stor effekt på global konjunktur, det globala finansiella systemet och balansräkningar världen över. På lång sikt påverkas i högre grad realräntan av de faktorer som lyfts i denna fördjupningsruta.

På kort sikt finns det andra faktorer som kan driva ner realräntorna. Kriget i Ukraina, som fungerar som en negativ produktivitetsschock, kan vara en sådan enligt Davin och Ferreira (2022). Den ökade osäkerheten kan dessutom leda till minskade investeringar och ökat försiktighetssparande, vilket också ger negativa impulser till realräntan. Dessa makroekonomiska fluktuationer kan således få mer långsiktiga effekter.

Referenser

[Davin, Carolyn, and Thiago Ferreira \(2022\).](https://www.federalreserve.gov/econres/notes/feds-notes/longer-run-neutral-rates-in-major-advanced-economies-20221201.html)

(<https://www.federalreserve.gov/econres/notes/feds-notes/longer-run-neutral-rates-in-major-advanced-economies-20221201.html>)

"Longer-Run Neutral Rates in Major Advanced Economies," FEDS Notes. Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System, December 01, 2022.

[Braun, R. Anton, and Daisuke Ikeda. 2022.](https://www.atlantafed.org/-/media/documents/research/publications/wp/2022/09/29/12--why-aging-induces-deflation-and-secular-stagnation.pdf)

(<https://www.atlantafed.org/-/media/documents/research/publications/wp/2022/09/29/12--why-aging-induces-deflation-and-secular-stagnation.pdf>)

"Why aging induces deflation and secular stagnation." Federal Reserve Bank of Atlanta Working Paper 2022-12.

[Ferreira, Thiago R.T., and Samer Shousha \(2021\).](https://www.federalreserve.gov/econres/ifdp/files/ifdp1315.pdf)

(<https://www.federalreserve.gov/econres/ifdp/files/ifdp1315.pdf>)

"Supply of Sovereign Safe Assets and Global Interest Rates," International Finance Discussion Papers 1315. Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System, April.

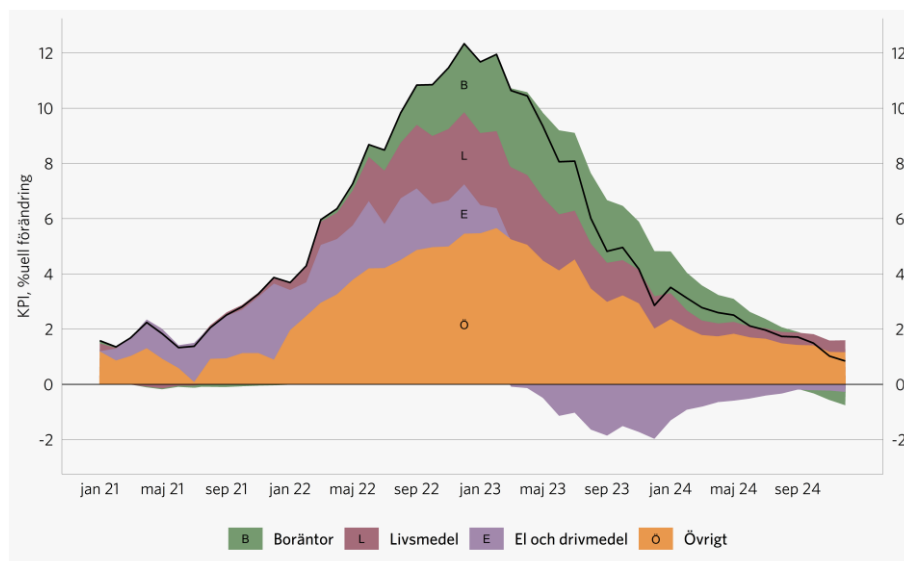
Hög global inflation trots nedgång i år

Fortsatt hög inflation präglar världsekonomin i år. Inflationstoppen har dock troligen passerats i flertalet länder. Trots nedgångar under året kommer det dröja innan inflationen är i närheten av centralbankernas inflationsmål, för vissa länder dröjer det långt in i 2024. Att varuinflationen fortsätter att sjunka, liksom att tjänsteinflationen slutar att stiga är de generella trender vi förväntar oss framöver. Energipriserna förväntas också sjunka. I olika grad är det denna dynamik som pekar mot fallande inflation i år, i Sverige, i övriga Europa, liksom i USA. Den betydande kostnadsövertäckning, som har kommit via exempelvis höjda produktions-, uppvärmnings- och transportkostnader, bör därmed ebba ut och i viss grad reverseras. Vi bedömer även att prishöjningarna för livsmedel i år dämpas i Sverige och i Europa. I vilken utsträckning – och med vilken tidsfördröjning – som detta också kommer konsumenterna till del är dock ovisst. Det allt svagare efterfrågeläget medför press nedåt på olika priser. Avgörande för utgången är konkurrensläget och vilken typ av varor och tjänster det rör sig om.

Trots stora likheter i prisutvecklingen i olika länder finns det också betydande skillnader. Den globala energiprischocken, som följde av kriget i Ukraina, hade långt större effekt på konsumentprisinflationen i Europa än i USA (som är nettoexportör av energi). På samma sätt medför de lägre energipriserna en större inflationsnedgång i Europa än i USA i år. En annan skillnad är det stigande räntelägets påverkan på inflationen i olika ekonomier, givet skillnader i skuldsättning och räntebindning. Förhållandevis höga bostadslån i Sverige, liksom hög andel lån med kort räntebindning, medför att ränteuppgångens inverkan på KPI-inflationen blir större och snabbare i Sverige än i de flesta andra länder. Ränteeffekten är en orsak till att svensk KPI-inflation 2023 beräknas bli högre än i flertalet andra OECD-länder. En annan bidragande faktor är den försvagade svenska valutan.

Övåntat hög och stigande kärninflation (utifrån måttet *KPIF exklusive energi*; KPIF-XE) syntes i Sverige i januari och februari. Mars månad innebar dock ett trendbrott: för första gången på 15 månader sjönk inflationen exklusive energi. I termer av KPIF – Riksbankens målvariabel – började dock inflationen att falla redan i januari. Bidragande till den lägre KPIF-inflationen – trots stigande kärninflation – har varit den allt lägre energiprisinflationen. En allt bredare nedgång i inflationen beräknas dock ske det kommande halvåret. Ännu ligger dock tjänsteprisinflationen högt och här finns en möjlig risk för en högre inflationstakt än i vår prognos. Förväntningen på mer måttliga prisökningar i år bottenar i synen att fjolårets prislyft var uttryck för överväldring av kostnadschocken 2021–2022 som i hög grad var hänförlig till energipriserna. Att fler företag och branscher framöver möter en vikande efterfrågan talar nu emot fortsatt höga prisökningar. En rad indikatorer pekar även allt tydligare mot långsammare prishöjningar hos företagen. KPIF-inflationen beräknas närma sig målet om 2 procent mot årsskiftet 2023/2024.

Diagram 6 • KPI-inflation



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

KPI-inflationen bedöms falla under loppet av 2023, delvis på grund av sjunkande el- och drivmedelspriser. I slutet av 2024 understiger KPI 2,0 procent.

Sjunkande svensk inflation – Riksbankens räntetopp inte långt borta

Det senaste året har Riksbanken höjt styrräntan sex gånger, motsvarande en ackumulerad höjning om 350 räntepunkter (från 0,0 procent till 3,5 procent). Denna åtstramning går hand i hand med andra centralbankers agerande. Inte desto mindre är det en historiskt kraftig åtstramning. Att inflationstoppen tycks vara passerad samt att inflationen fortsätter falla innebär dock inte att Riksbankens kamp mot den höga inflationen är över. Det tar lång tid för räntehöjningarna att fullt ut inverka på efterfrågan, produktion och prisbildning. Ännu är det osäkert hur stora effekterna blir, liksom när dessa fortplantats i ekonomin fullt ut.

SKR gör bedömningen att Riksbanken liksom andra centralbanker hellre tar i för mycket än för litet. En otillräcklig åtstramning skulle bädda för att inflationen riskerar att skjuta över målet mer långvarigt. Därför antas Riksbanken höja styrräntan ytterligare. Givetvis finns risken att kommande effekter av redan genomförda höjningar framöver kommer att visa sig överraskande stora. Ytterligare höjningar kan inte uteslutas men SKR gör avvägningen att både Federal Reserve och ECB nu håller sina styrräntor stilla. Riksbanken väntas dock höja styrräntan till 3,75 procent i juni. Detta blir i så fall toppräntan i denna höjningscykel. Även långa obligationsräntor antas ligga nära sina toppnivåer. Svagare konjunktur och framför allt sjunkande inflation pekar mot att långa obligationsräntor slutar att stiga i år. En kommande nedgång för långa räntor utgör i hög grad en diskontering av framtida sänkningar av styrräntor. Någon större nedgång i ränteläget globalt och i Sverige antas dock dröja till 2024, då centralbankerna också bedöms sänka sina styrräntor.

Tabell 3 • Priser och räntor

Procentuell förändring och årsmedelvärde, om inget annat anges

	<u>Utfall</u>	<u>Prognos</u>		<u>Kalkyl</u>	
	2022	2023	2024	2025	2026
KPIF-inflation	7,7	5,4	1,8	1,8	2,0
KPI-inflation	8,4	7,6	2,1	1,1	1,9
10-årsränta, %	1,5	2,8	2,5	1,9	2,1
Styrränta, vid årets slut, %	2,50	3,75	1,50	1,25	1,50

Fler nyckeltal för försörjningsbalansen se Appendix.

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

Hög inflation och höjda räntor bakom konjunkturedgången

Efterfrågan i svensk ekonomi började bromsa in under förra hösten efter den stora inflations- och ränteuppgången 2021–2022. Under sista kvartalet minskade till och med BNP. Efter en kort period av normalisering efter pandemin och efterföljande återhämtning går svensk ekonomi nu åter in i lågkonjunktur. Motståndskraften i den svenska arbetsmarknaden har dock bidragit till att bromsa konjunkturedgången hittills.

Pressade hushåll minskar sin konsumtion i år

Hushållens köpkraft faller kraftigt till följd av den höga inflationen. I år minskar hushållens reala disponibelinkomst med 1,6 procent. Räntekvoten, den andel av hushållens inkomster som går till räntebetalningar, mer än dubblas i år jämfört med förra året (se tabell 4), vilket gör kvoten 2023 drygt fyra gånger så hög som 2021. Högre räntor slår snabbt igenom för svenska hushåll på grund av korta räntebindningstider (kortare än i många andra länder).⁴ Därtill är hushållens skuldsättning både internationellt och historiskt sett hög; skulderna har successivt ökat sedan mitten på 90-talet i förhållande till de disponibla inkomsterna.

Förra året ökade hushållen sin konsumtion trots att de reala disponibla inkomsterna inte ökade alls, varpå sparkvoten alltså sjönk (se tabell 4). Mycket av det högre sparkapital som ackumulerades under pandemin är därmed spenderat och sparkvoten är tillbaka på en nivå jämförbar med 2018. Sparkvoten förutses sjunka ytterligare något i år men utrymmet för att finansiera konsumtionen med sparkapital begränsas alltmer. Även finansiering genom banklån minskar nu, drivet av ökade kostnader för

⁴ Ungefär 80 procent av de svenska hushållens lån avser bolån. Andel lån med rörlig ränta har sjunkit till drygt 50 procent idag, från cirka 70 procent 2016-2018. Endast cirka 2 procent av hushållens totala lån tas med en räntebindningstid på över 5 år. Den genomsnittliga räntebindningstiden för hushålls lån från monetära finansinstitut (MFI) i Sverige uppskattas till cirka 2 år. Det ligger i linje med uppskattad genomsnittlig bindningstid i Storbritannien men skiljer sig betydligt från till exempel USA på cirka 23 år eller 9 år i Tyskland (se sida 69 i [Riksbankens penningpolitiska rapport september 2022](https://www.riksbank.se/sv/penningpolitik/penningpolitisk-rapport/2022/penningpolitisk-rapport-september-2022)). (<https://www.riksbank.se/sv/penningpolitik/penningpolitisk-rapport/2022/penningpolitisk-rapport-september-2022>)

lån och stramare kreditgivning hos bankerna. Utrymmet för hushållens konsumtion krymper därmed markant i år. De finanspolitiska stimulanserna till hushållen är samtidigt begränsade för att inte elda på inflationen. Elprisstöden har bidragit till att stärka disponibelinkomsten men SKR bedömer att större delen av stöden riktade till hushåll redan har betalats ut (se ruta ”Finanspolitik i SKR:s prognos”). Sammantaget räknar vi med att hushållens konsumtion minskar med 1,3 procent i volym i år. Sjunkande konsumtionsvolym har endast inträffat en enda gång efter 90-talskrisen (på helårsbasis); år 2020, till följd av pandemi-restriktionerna.

Tabell 4 • Hushållens disponibla inkomster, konsumtion och sparkvot

Procentuell förändring respektive procent av disponibel inkomst

	<u>Utfall</u>	<u>Prognos</u>		<u>Kalkyl</u>	
	2022	2023	2024	2025	2026
Real disponibel inkomst	-0,1	-1,6	2,8	3,7	2,6
Hushållens räntekvot*	2,4	5,5	5,2	2,9	2,9
Hushållens konsumtion, volym	2,1	-1,3	2,1	4,1	3,4
Sparkvot, exkl. tjänste- och premiepensioner	5,8	5,5	6,1	5,8	5,0

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

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

Återhämtning för bostadsinvesteringarna dröjer

Även fallande bostadsinvesteringar dämpar i år inhemsk efterfrågan. Både efterfråge- och utbudsfaktorer hämmar nu bostadsbyggandet. Inte minst inverkar ökade byggkostnader det senaste året negativt. En osäker framtid och betydligt högre levnadsomkostnader leder till att hushållen drar ned på större investeringar, särskilt bostadsköp. Samtidigt stramas kreditkanalen åt, och på kort tid har den långvariga trenden av stigande bostadslån hos bankerna brutits. Under sista kvartalet 2022 påbörjades nybyggnationen av bostäder på en nivå nästan 60 procent lägre än sista kvartalet 2021. I år räknar vi med ett fortsatt fall. Bostadsinvesteringarna beräknas åter stiga först 2025. Även näringslivets övriga investeringar utvecklas svagt i år. Ökade investeringar inom försvaret och statlig infrastruktur håller samtidigt uppe de offentliga investeringar i år.

Svensk BNP krymper i år och stiger endast svagt nästa år

I år beräknas BNP minska med 1,0 procent (se tabell 5). Främst är det investeringar och hushållens konsumtion som bidrar till nedgången. Även offentlig konsumtion utvecklas svagt och landar på noll-tillväxt i år. Den statliga konsumtionen ökar något till följd av satsningar på främst försvar och rättsväsende medan kommunsektorns konsumtion minskar. För kommuner beror minskningen främst på en anpassning till det dystra ekonomiska läget i år. Regionerna däremot har svårare att anpassa sin verksamhet på kort sikt, minskad konsumtion i år beror främst på en fortsatt utfasning av pandemirelaterade åtgärder. Även exporten dämpas väsentligt jämfört med förra året till följd av den globala konjunkturavmattningen men importen

bromsar in ännu mer när den inhemska efterfrågan i Sverige viker mer än hos våra handelspartners. Nettoexporten bidrar därför positivt till BNP-tillväxten i år.

Nästa år växer efterfrågan i ekonomin endast svagt. I takt med att inflationen och, med eftersläpning, ränteläget faller tillbaka, antas stämmningsläget hos hushållen gradvis förbättras. På samma sätt som att räntehöjningar har en snabb åtstramande effekt på hushållens ekonomi slår även räntesänkningar in relativt omgående. Hushållens räntekvot börjar därför vända ner under 2024. Men först 2025 antas återhämtningen ta fart på allvar, när även investeringarna förutses öka igen. Hur långdragen lågkonjunkturen blir och hur snabbt återhämtningen går är dock förknippat med stor osäkerhet. Att inflationen fås under kontroll samt att inga nya externa chocker inträffar är inte självklart.

Tabell 5 • Försörjningsbalansen

Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden

	<u>Utfall</u>	<u>Prognos</u>		<u>Kalkyl</u>	
	2022	2023	2024	2025	2026
BNP	2,7	-1,0	1,6	3,3	2,6
<i>BNP fördelat på användning</i>					
Inhemska konsumtion*	0,9	-0,4	1,2	2,2	1,9
Investeringar inkl. lager*	2,3	-1,5	0,2	0,9	0,8
Nettoexport*	-0,6	0,9	0,3	0,1	-0,1
<i>BNP fördelat på produktion</i>					
Arbetade timmar	2,4	0,8	0,6	2,0	1,7
Sysselsättning	2,8	0,4	-0,4	1,2	1,6
Medelarbetstid	-0,4	0,4	1,1	0,8	0,1
BNP-produktivitet	0,3	-1,8	1,0	1,3	0,9

*Bidrag till BNP-tillväxten.

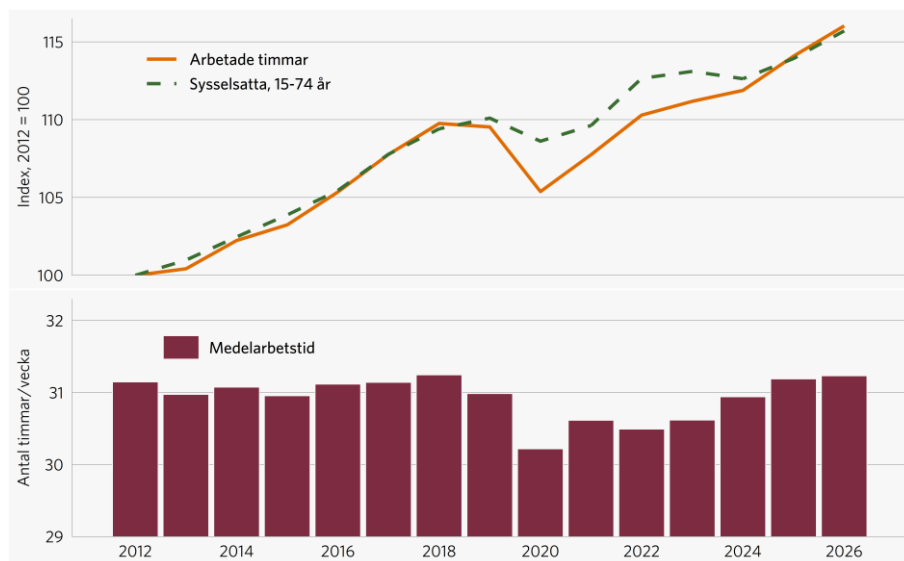
För fler nyckeltal för försörjningsbalansen se Appendix.

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

Produktiviteten dämpas i år ännu mer än produktionen

Både antal sysselsatta och antalet arbetade timmar har det senaste halvåret utvecklats starkt relativt den svaga produktionstillväxten. Detta beror dels på sedvanlig eftersläpning för sysselsättningen (i förhållande till produktionen), dels på en dröjande återhämtning efter pandemin. Sammantaget leder detta till en fallande BNP-produktivitet i år. Men den fortsatta anpassningen lär inbegripa en allt svagare sysselsättning i näringslivet. Kommunal sysselsättning ger dock ett negativt bidrag till den totalt sett ökande sysselsättningen helåret 2023. Detta förklaras av en anpassning av kommunal verksamhetsvolym till de högre kostnadsnivåer som följer snabbt stigande priser och löner. Nästa år minskar sysselsättningen i privat sektor.

Diagram 7 • Arbetade timmar, sysselsatta och medelarbetstid



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Antalet sysselsatta minskar 2024. Därefter tar den ökning som pågått sedan pandemiåret 2020 åter vid, för såväl antal sysselsatta som antalet arbetade timmar. Medelarbetstiden bedöms vid slutet av perioden åter vara tillbaka på den nivå som rådde innan nedgången 2019–2020.

Hittills måttlig försvagning av svensk arbetsmarknad

Andelen sysselsatta av befolkningen i arbetsför ålder (15-74 år) var under årets första kvartal 69,3 procent (enligt AKU), vilket är nästan 1 procentenhet högre sysselsättningsgrad än motsvarande kvartal året innan. Trots den inbromsande BNP-tillväxten under 2022 har sysselsättningen således klättrat allt högre, delvis till följd av eftersläpande pandemi-återhämtning. En viktig förklaring till den ökande sysselsättningsgraden är en ökning hos de utrikesfödda (sedan juni 2020 med drygt 8 procentenheter). Den inbromsning av sysselsättningsuppgången som nu ändå skett har lett till att arbetslösheten i princip planade ut under det andra halvåret 2022. Men än syns varken fallande sysselsättning eller någon tydlig uppgång för arbetslösheten.

Antalet korttidsarbetslösa (0-12 månader) har enligt Arbetsförmedlingen ökat sedan juli förra året, men detta har motverkats av fallande långtidsarbetslöshet (speciellt för individer med svag konkurrensförmåga). Totalt sett har alltså antalet arbetslösa varit relativt konstant. Att BNP i år beräknas falla i tre kvartal kommer dock att drabba sysselsättningen i näringslivet framöver, inte minst inom handeln och byggindustrin. Prognosen om färre arbetstillfällen stöds även av allt svagare anställningsplaner enligt Konjunkturinstitutets barometer.

Tabell 6 • Arbetsmarknaden

Procentuell förändring om inget annat anges

	<u>Utfall</u>	<u>Prognos</u>		<u>Kalkyl</u>	
	2022	2023	2024	2025	2026
Arbetskraften	1,3	1,1	0,6	0,7	0,7
Arbetskraftsdeltagande*	74,5	74,9	74,8	74,9	75,1
Sysselsättning	2,8	0,4	-0,4	1,2	1,6
Sysselsättningsgrad*	69,0	68,8	68,1	68,5	69,2
Arbetslöshet	7,5	8,1	9,0	8,6	7,7

*Andel av befolkningen 15-74 år. **Andel av arbetskraften.

Anm.: tabellen avser arbetsmarknaden enligt Arbetskraftsundersökningarna (AKU) samt åldersgruppen 15-74 år.

För fler nyckeltal för arbetsmarknaden se Appendix.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Samtidigt som efterfrågan på arbetskraft dämpas i lågkonjunkturen bedömer vi att det höga arbetskraftsdeltagandet består. Arbetslösheten bedöms stiga i år och nästa år, för att toppa i mitten av 2024 på 9,0 procent. Arbetslösheten förutsätts i slutet av 2026 sjunka till 7,5 procent, vilket bedöms vara jämviktsnivån (se ruta "Medelfristig arbetsmarknadskonjunktur i balans"). Detta nås genom en konjunkturell återhämtning av sysselsättningen. Vi bedömer även att medelarbetstiden 2025–2026 kommer att stiga till samma nivå som före pandemin (se diagram 7).

Inflationens effekter på skattesystemet kan gynna sysselsättningen på sikt

I budgetpropositionen för 2023 höjdes skiktgränsen för statlig skatt ovanligt mycket till följd av inflationen, vilket gör det mer lönsamt för fler att göra lönekarriär och jobba mer. Även grundavdrag och jobbskatteavdrag följer inflationen. Dessa uppräkningsregler är automatiska indexeringar med syfte att individens inkomstskatt inte ska öka när priserna stiger. En effekt vid hög inflation är att fler individer får betala mindre i skatt. Dessa uppräkningsregler kommer sannolikt vara relativt stora även 2024 då inflationen bedöms öka med 8,1 procent i juni 2023. Att reallönerna har fallit gör nu att arbetskraftutbudet sannolikt stärks framöver, speciellt för de som arbetar deltid. En annan faktor som ger samma effekt är att det reala förmögenhetsvärdet har minskat (exempelvis pensionskapital). De som fortfarande arbetar kan kompensera detta genom att gå upp i arbetstid och/eller förskjuta pensioneringen. Sammantaget pekar dessa saker mot starkare drivkrafter för de som redan arbetar; att arbeta mer, längre upp i åldern och att öka sin inkomst genom lönekarriär.

Medelfristig arbetsmarknadskonjunktur i balans

Den samhällsekonomiska kalkylen baseras på att ekonomin strävar mot en konjunktur i balans under kalkylåren. BNP bestäms då av utbudsfaktorer; 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.

Välavvägd svensk lönebildning

När förhandlingarna var klara för Industriavtalet ("märket") slöts avtal som över 24 månader ger löneökningar enligt avtal om knappt 3,8 procent i genomsnitt per år.⁵ Då avtalet är direkt normerande för en stor del av den svenska arbetsmarknaden (2,3 miljoner löntagare) väntar löneökningar för hela arbetsmarknaden som i år och nästa år blir högre än på länge, högre än vad SKR och flertalet andra bedömare tidigare räknat med. Till skillnad från en rad länder i Europa har avtalsförhandlingarna i Sverige fungerat utan större konflikter och strejker som stört produktionen.

För höga löneökningar skulle i förlängningen höja inflationstrycket, och även bli en utmaning för konkurrenskraften i delar av näringslivet. Men för låga löneökningar skulle också vara problematiskt när hushållens sviktande konsumtionsefterfrågan bedöms vara en av de viktigaste orsakerna till lågkonjunkturen. SKR bedömer att en löneutveckling för arbetsmarknaden som i stort ligger i linje med märket kommer att vara en god avvägning mellan dessa två makroekonomiska risker (för höga respektive för låga löneökningar).

Trots de förhållandevis stora löneökningar som nu antas 2023 och 2024 är det långtifrån att dessa kompenserar löntagare för den rekordhöga inflationen 2022 och 2023. Det kommer att dröja flera år innan reallönerna återställs till den nivå som gällde före perioden av hög inflation. Samtidigt bidrar de högre löneökningarna som nu avtalats till att motverka den försvagning av lönesummetillväxten, som följer av svag sysselsättning 2023 och 2024.

⁵ Arbetsgivarna och facken inom industrin enades om ett löneavtal på 7,4 procent i ett 24 månader långt avtal som löper ut den 31 mars 2025. Avtalsvärdet är 4,1 procent det första året och 3,3 procent år två.

Lägre köpkraft från skatteunderlaget 2023–2024

Vi förutser i år en stor avmattning i lönesummetillväxten. Därmed bromsar skatteunderlagstillväxten också in 2023. Ökningen av skatteunderlaget i år är dock lika stor som genomsnittet för de senaste tio åren. En svagare timtillväxt motverkas i år av högre löneökningar samt stigande pensionsinkomster. Därtill kommer i år årseffekten av de höjda garantipensionerna från och med augusti 2022 att slå igenom fullt ut. Pensionerna fortsätter också att höjas genom prisbasbeloppet.⁶ Mellan faktiskt och underliggande skatteunderlag syns 2023 relativt små skillnader. Summan av grundavdragen minskar när pensionsåldern för allmän pension höjs, vilket till viss del motverkas av höjda reseavdrag. Men ökningen av prisbasbeloppen 2023 ökar samtidigt grundavdragen, vilka minskar beskattningsbara inkomster. Den höga inflationen 2023 drar därpå upp grundavdragen 2024, vilket dämpar skatteunderlaget.

Skatteunderlaget växer nominellt sett som svagast 2024, när tim- och därmed lönesummetillväxten är som lägst. Därefter antas konjunkturen stärkas, innebärande en återhämtning för arbetsmarknaden. Starkare timtillväxt stärker då skatteunderlaget. Trots att den nominella tillväxten av skatteunderlaget fram till 2026 är något högre än historisk är den reala utvecklingen av skatteunderlaget inte lika stark. Perioden 2012–2021 ökade det reala skatteunderlaget med 1,7 procent per år. Under prognosperioden ökar underlaget reallt endast med 1,1 procent i genomsnitt per år. Bakom det genomsnittet döljer sig dock stor variation. För i år beräknas en kraftig minskning och nästa år följer endast en svag ökning.

De kommunala utgifterna påverkas direkt och indirekt av den allmänna prisuppgången. Prisuppgången för de kommunala utgifterna är dock exceptionellt höga i år, till följd av att den höga inflationen (via prisbasbeloppet) kraftigt höjer värderingen av pensionsskulden för de förmånsbestämda avtalspensionerna hos kommuner och regioner (se Sammanfattande slutsatser). Dessa kostnader ökar som mest 2023–2024 och faller sedan 2025. Fallet beror på att prisbasbeloppet ökar svagare då KPI-inflationen i juni 2024 antas öka med 2 procent (att jämföra med 8 procent i juni 2023).

⁶ En negativ sidoeffekt av nivåhöjningen av garantipensionerna är att respektavståndet minskar mellan de som arbetat ett helt yrkesliv och de som inte arbetat alls. Detta går stick i stäv med intentionerna bakom det nya pensionssystem som infördes i Sverige på 1990-talet. Enligt [Pensionsmyndigheten](https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/rapporter/ett-nytt-pensionssystem) (https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/rapporter/ett-nytt-pensionssystem) bestämmer livsinkomsten numera endast i begränsad omfattning pensionens storlek. En stor grupp får nu en likartad allmän pension (inklusive grundskydd) oavsett livsinkomstens storlek. Försvagade drivkrafter till arbete är negativt för kommunsektorn, dels då beskattningen främst grundas på arbetsinkomster, dels då rekryteringsbehoven är stora.

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

Procentuell förändring om inget annat anges

	<u>Utfall</u>	<u>Prognos</u>		<u>Kalkyl</u>	
	2022	2023	2024	2025	2026
Faktiskt skatteunderlag	5,4	4,3	4,0	4,8	4,7
Regelförändringar*	-0,5	0,2	0,0	0,0	0,0
Underliggande	5,9	4,2	4,0	4,8	4,7
Prisutveckling	4,4	6,9	3,7	0,3	2,2
Realt skatteunderlag	1,4	-2,5	0,2	4,5	2,4

*Bidrag till förändring (procentenheter).

Källor: Skatteverket och Sveriges Kommuner och Regioner.

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.

Lågkonjunkturen ger avtryck i de offentliga finanserna

Sparandet i offentlig sektor landar i år på ett svagt överskott (0,1 procent av BNP), vilket är en betydande försvagning jämfört med 2022 (se tabell 8). Inkomstkvoten, det vill säga inkomsterna som andel av BNP, ökar men utgifterna ökar desto mer. I takt med den försämrade konjunkturen vänds överskott till underskott nästa år. Skatteinkomsterna minskar, som andel av BNP, samtidigt som utgiftskvoten fortsätter öka ytterligare även nästa år. Därefter bidrar återhämtningen i ekonomin till att överskott i det offentliga sparandet åter kan nås 2025–2026. Både staten och kommunsektorn når överskott men det är främst ålderspensionssystemet, via ett positivt kapitalnetto, som bidrar till överskottet.

Tabell 8 • Den offentliga sektorns finanser**Procent av BNP**

	<u>Utfall</u>	<u>Prognos</u>		<u>Kalkyl</u>	
	2022	2023	2024	2025	2026
Inkomster	47,8	48,3	48,0	47,8	47,8
Utgifter	47,3	48,2	48,3	47,1	46,7
Finansiellt sparande	0,6	0,1	-0,3	0,7	1,0
Staten	-0,1	-0,2	-0,3	0,1	0,3
Kommunsektorn	0,3	-0,1	-0,4	0,1	0,2
Kommunsektorn exkl. FÅP-effekter*	0,3	0,1	-0,2	0,0	0,0
Ålderspensionssystemet	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6
Maastrichtskulden	32,5	31,0	30,6	29,3	28,2

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

*Beräkning som visar kommunsektorns finansiella sparande om avsättningarna till förmånsbestämda pensioner (FÅP) skulle varit oförändrade på 2022 års nivå under samtliga prognosår.

För fler nyckeltal för offentlig sektors finanser se Appendix.

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

Det finansiella sparandet i offentlig sektor påverkas i hög utsträckning av den höga inflationen och ränteuppgången, både på inkomst- och utgiftssidan. Till exempel ökar skatteintäkter som följer eller räknas upp med någon inflations- eller lönekomponent mer än vanligt. Höjda skiktgränser i skattesystemet, för till exempel grundavdraget och statlig inkomstskatt, dämpar samtidigt den offentliga sektorns skatteinkomster. Konjunkturförloppet verkar dock generellt dämpande på utvecklingen i närtid. Totalt sett ökar skatteintäkterna i år, som andel av BNP, medan den däremot minskar nästa år.

Utgifterna drivs (i nominella termer) upp kraftigt av inflationen, både i staten och i kommunsektorn. Kommunsektorn drabbas särskilt hårt i år och nästa år av ökade kostnader för pensioner. Det är särskilt kostnaderna för avsättningar till förmånsbestämda pensioner som ökar. Däremot sker det omvända åren därefter när inflationen antas falla tillbaka. Det leder då till betydligt lägre utgifter och bidrar till överskottet i offentlig sektor 2025–2026 (se tabell 8). Sammantaget förstärker detta konjunkturförloppets påverkan på det finansiella sparandet.

Också kapitalnettot påverkas av hög inflation och stigande räntor. Statens och kommunsektorns kapitalnetto är dock i stort sett noll och har därför liten effekt på det finansiella sparandet i offentlig sektor. Ålderspensionssystemet, som har en stor kapitalförvaltning men marginella kapitalutgifter, står för stor del av hela överskottet i offentlig sektor under prognosperioden.

Hög nominell BNP-tillväxt och överskott sänker Maastrichtskulden

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, Maastrichtskulden, minskar under hela prognosperioden som andel av BNP. Under 2025 faller den under 30 procent av BNP vilket är det lägre spannet för skuldankaret i det finanspolitiska ramverket. Sammantaget beräknas skuldkvoten minska med drygt 4 procentenheter 2022–2026. Cirka hälften beror på att skulden inflateras bort då ökningen av nominell BNP är betydligt större än räntan för skulden.⁷ Den andra hälften förklaras av primära överskott under perioden vilka främst genereras under de två sista kalkylåren. Ett sätt att tolka det är att givet den ekonomiska utvecklingen i prognosen finns det utrymme för ökade finanspolitiska satsningar utan att höja skuldkvoten framöver. Överskotten inom ålderspensionssystemet används till att öka tillgångssidan inom pensionsystemet och är därför exkluderade från dekomponeringen av Maastrichtskulden. Främst är det statens del av Maastrichtskulden som fortsätter att minska och landar på 17 procent av BNP 2026. Skuldkvoten i kommunsektorn är däremot i stort sett oförändrad under prognosperioden på 11 procent av BNP 2026.⁸

⁷ Det är detta som kallas ränte- och tillväxtdifferensen, den så kallade snöbollseffekten (se fördjupningsruta sid 33 i [Ekonomirapporten oktober 2021](#)).

(<https://skr.se/download/18.583b3b0c17e40e3038448c72/1642426003381/7585-970-5.pdf>)

⁸ Maastrichtskulden är exklusive pensionsskulder, kommunsektorns del av Maastrichtskulden påverkas därför inte fullt ut av över- och underskott från det primära finansiella sparandet där kostnader för avsättningar till förmånsbestämda pensioner har stor påverkan under prognosperioden.

Finanspolitik i SKR:s prognos

SKR:s beräkningar baseras i normalfallet på beslutad eller tydligt aviserad finanspolitik. I undantagsfall adderas andra typer av antaganden eller bedömningar på något område, men detta lyfts i så fall fram. Föreliggande prognos inkluderar ett ytterligare elprisstöd (se nedan). Därtill har utgiftsökningar inom försvar och rättsväsende antagits för samtliga prognosår, till följd av aviserade och beslutade ambitioner på dessa områden. För åren efter innevarande år beräknas kommunal konsumtion följa demografin och transfereeringar ökar med löneutvecklingen i ekonomin. I budgetpropositionen för 2023 presenterades nya åtgärder för 40 miljarder kronor för 2023. I vårändringsbudgeten tillkom endast 4 miljarder kronor varav nästan en fjärdedel var en konsekvens av gällande regler såsom högre utgifter än budgeterat för sjuklönekostnader till företag.

SKR:s prognos har reviderats ytterst marginellt av ny aviserad finanspolitik. SKR:s prognos beaktar även finanspolitik avseende elprisstöd. Sammantaget antar denna prognos att elprisstöd motsvarande 80 miljarder kronor kommer att betalas ut i år och ytterligare 25 miljarder kronor nästa år. Det är samma antagande som i Ekonomirapporten i december 2022. Hittills är cirka 60 miljarder kronor aviserade eller beslutade i år. Av dessa 60 miljarder kronor har cirka 17 miljarder kronor betalats ut till hushåll. Även om dessa utgifter betalades ut 2023 är det värt att notera att de belastar det finansiella sparandet år 2022 då bokföringstidpunkten sker vid beslut av utbetalning. Ytterligare utbetalning till hushåll på cirka 10 miljarder kronor är aviserade. Utbetalning till företag och organisationer är också beslutade och kommer betalas ut efter ett ansökningsförfarande. SKR räknar med att knappa 30 miljarder kronor kommer att fördelas till företag och organisationer under sommaren, varav knappa 3 miljarder kronor tillfaller kommunsektorn.

SKR:s prognos inkluderar ytterligare utbetalningar på cirka 20 miljarder kronor i år och 25 miljarder kronor 2024. Detta beräknas finansieras till fullo via Svenska Kraftnät och fördelas till hushåll och företag. SKR inkluderar inga ytterligare medel till kommunsektorn i denna prognos.

2. En långsiktigt hållbar ekonomi

I kommunallagen står angivet att kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller regionen, både utifrån ett verksamhetsperspektiv och utifrån ett finansiellt perspektiv. Både SKR och många kommuner och regioner har använt nyckeltalet 2 procents överskott som andel av skatter och statsbidrag som tumregel för att definiera måttet på god ekonomisk hushållning. Men utvecklingen under 2000-talet visar att de ekonomiska resultaten i de flesta kommuner och en del regioner har varit betydligt högre än så.

I några kommuner och regioner kanske ett lägre resultat än 2 procent hade varit tillräckligt medan andra hade behövt ett betydligt högre resultat. Allt handlar nämligen om utgångsläge och framtida utmaningar för den enskilda kommunen eller regionen. När kommuner och regioner ska arbeta med långsiktig planering måste de alltså ta hänsyn till förutsättningarna i dag och samtidigt bestämma vilka finansiella krav som ska gälla kommande år utifrån bedömd framtida utveckling.

För att sådana beslut och bedömningar ska kunna göras, krävs en viss förutsägbarhet och säkerhet. Den kan staten i hög grad bidra till. En ständig utmaning är dock att den statliga styrningen tyvärr tvärtom bidrar till ökad osäkerhet och oförutsägbarhet, stick i stäv med önskan om långsiktighet och kraven på god ekonomisk hushållning. Ett sätt för staten att ge långsiktiga planeringsförutsättningar handlar om tidiga besked om statsbidrag och en större andel generella bidrag som är långsiktiga och värdesäkrade.

I detta kapitel fördjupas definitioner, siffror och begrepp som definierar god ekonomisk hushållning och de förutsättningar som krävs för en långsiktigt hållbar ekonomi.

I kommuner och regioner ligger fokus oftast på årets resultat och balanskravsresultat, vilket gör att ekonomin lätt får ett alltför kortsiktigt fokus samtidigt som den verksamhet som kommuner och regioner bedriver fortsätter att rulla på och inte på samma sätt begränsas av ett budgetår i taget. Uppgiften är att säkra välfärdsservice

utifrån politiska målsättningar om kvalitet och resultat. Problem uppstår om inte tillräcklig hänsyn tas till verksamhetens och ekonomins utveckling på längre sikt.

I april 2023 presenterade regeringen till slut en lagrådsremiss baserad på förslagen i betänkandet ”En god kommunal hushållning”. Vi kan konstatera att de förändringar som verkar bli resultaten av utredningen är små. Regeringen gör bedömningen att regelverket för den ekonomiska förvaltningen är ändamålsenligt och att det välgrundade systemet, med en hög grad av självstyrelse i kommuner och regioner som vi har, kommer att fortsätta att gälla framåt. Även om förslagen inte kommer att genomföras i detalj så finns det anledning att ta fasta på utredningens grundbudskap; kommunsektorn behöver en långsiktigt hållbar ekonomi för att säkra en ändamålsenlig och effektiv verksamhet över tid och generationer.

Utredningens mer detaljerade förslag landar alltså inte på riksdagens bord. Istället landar ansvaret i regeringens lagrådsremiss än tydligare på kommuner och regioner, det vill säga ansvaret att leverera välfärd i en effektiv och ändamålsenlig verksamhet inom ramen för en stabil och långsiktigt hållbar ekonomi; med andra ord ansvaret för den goda ekonomiska hushållningen.

De främsta argumenten för långsiktighet

- Kommuner och regioners verksamhet är evig, vilket innebär att långsiktighet och långtidsberäkningar behövs för att säkerställa verksamhet och ekonomi över tid. Vi ska inte belasta kommande generationer, men vi ska heller inte idag betala för kommande generationer.
- Kommuner och regioners verksamhet är komplex och personalintensiv. Verksamheten är därtill etablerad/mogen vilket gör att det ofta tar tid att förändra den och uppnå önskade effekter av förändringarna.
- Omställning till ett hållbart samhälle kräver nya lösningar som håller över tid.
- Investeringar kostar ränta och avskrivningar under lång tid. Långsiktighet och framtidssäkring är viktigt för att kunna prioritera investeringar och därmed undvika onödigt höga verksamhetskostnader.
- Sektorns pensionsskuld är långsiktig och de kommuner och regioner som placerar medel gör ofta detta långsiktigt.
- Demografiska förändringar sker oftast gradvis över längre tidscykler.

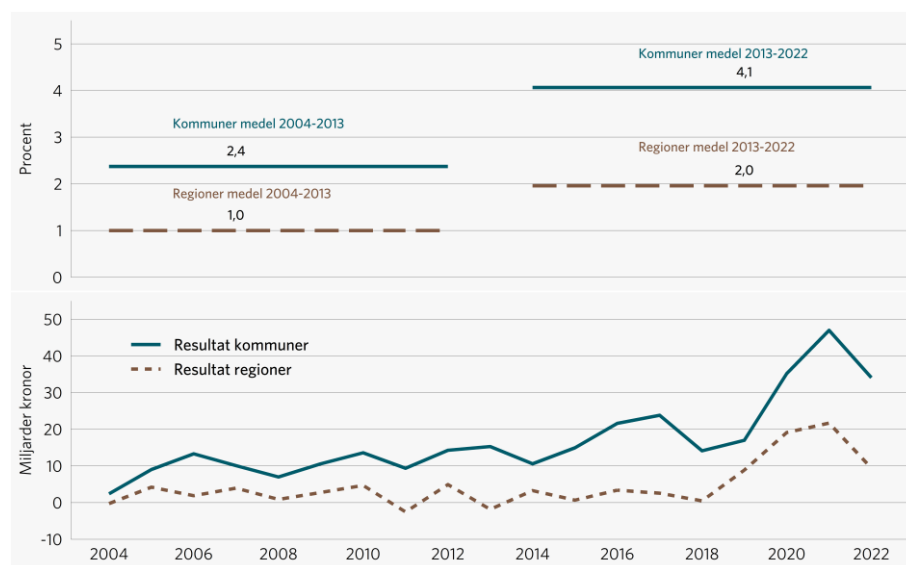
Stärkta resultat under 2010-talet

Under senare delen av 2000-talet har resultaten sammantaget varit 4,1 procent i kommunerna och 2,0 procent i regionerna (Se diagram 8). Efter finanskrisen har resultaten varit starkare i kommuner och regioner än under seklets första decennium. Kommunernas samlade resultat har stärkts relativt kraftigt av realisationsvinster och exploateringsintäkter, men med stora lokala variationer. Skillnaderna mellan kommunernas och regionernas resultat har varit stora, samtidigt har skillnaderna mellan enskilda kommuner respektive regioner varit ännu större. Exempelvis har ett tiotal kommuner haft genomsnittliga resultat under noll sedan 1998 samtidigt som

fyra kommuner har haft en sammantagen resultatnivå som överstigit 10 procent som andel av skatter och statsbidrag.

I början av 2000-talet påverkades kommuner och regioner av sviterna från 1990-talskrisen, men även IT-kraschen påverkade sektorns resultatnivåer. Under 2010- och början av 2020-talet har resultaten i stället varit mycket starka. Regionernas resultat har dock i högre grad än för kommunerna påverkats av att pensionsskulden ökat till följd av sänkt RIPS-ränta 2011 och 2013.

Diagram 8 • Resultatutveckling i kommuner och regioner



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Resultaten har varit starka under de senaste åren. Såväl kommunernas som regionernas resultatnivå har varit betydligt högre under den senaste tioårsperioden jämfört med tidigare och sammantaget har kommunernas resultat, som andel av skatteintäkter och generella statsbidrag, i genomsnitt varit dubbelt så högt som regionernas.

Resultatnivån har stärkt soliditeten inklusive ansvarsförbindelsen

Den relativt höga resultatnivån under 2010-talet i kombination med stora utbetalningar på den gamla pensionsskulden har sammantaget stärkt soliditeten inklusive ansvarsförbindelse för pensioner i både kommuner och regioner.⁹ I kommunerna har detta mått ökat från nära noll 2010 till 30 procent idag. För regionernas del innebär förbättringen att man gått från en kraftigt negativ till en soliditet inklusive ansvarsförbindelse för pensioner nära noll.

⁹ I avsnittet "Kommunernas ekonomi" analyseras utvecklingen av soliditeten i kommunerna

Soliditeten exklusive ansvarsförbindelse ligger kvar på i stort sett oförändrad nivå under hela 2000-talet för regionerna, medan den sjunkit under samma period i kommunerna. Utifrån detta nyckeltal för soliditet verkar det alltså som att resultatnivån i regionerna har varit tillräcklig trots att den varit betydligt svagare än i kommunerna, då regionerna trots svaga resultat har lyckats bibehålla nivån på soliditeten. För kommunerna sammantaget är det inte lika självklart att resultaten varit tillräckliga, trots att de varit betydligt högre än i regionerna, och en bra bit över 2 procent. Ett skäl är kommunernas höga investeringsnivå, som också bidragit till en snabbt ökande låneskuld. (se även i respektive kapitel om kommunernas och regionernas ekonomi, där det redogörs för soliditet inklusive ansvarsförbindelse.)

En stark befolkningstillväxt under 2010-talet ledde tillsammans med ett behov av att rusta upp och bygga nya verksamhetslokaler till ökade investeringsnivåer i kommuner och regioner. De sammantagna resultaten i kommuner och regioner har inte varit tillräckligt höga för att självfinansiera investeringarna. För att finansiera högre investeringsnivåer har skuldsättningen ökat snabbt under de senaste tio åren, framför allt i kommuner men också i några regioner. Att låneskulden ökat beror också delvis på inflationen, det är dyrare att investera i exempelvis en fastighet nu än det var tidigare. Förutom detta har kraven på offentliga fastigheter och transporter ökat vad gäller exempelvis energi och tillgänglighet vilket också gör att nyinvesteringarna blir kostsammare. Lånefinansiering kan vara motiverad utifrån exempelvis inom vilket verksamhetsområde den görs eller för att fördela investeringsutgiften över den tid tillgången förbrukas genom ränta och amorteringar i enlighet med generationsprincipen.

Finansiell analys – grund för god ekonomisk hushållning

Under många år har SKR använt 2 procents överskott som andel av skatter och generella statsbidrag som **tumregel för god ekonomisk hushållning för kommunsektorn som helhet**. Bakgrunden till detta är de tankegångar som finns redan i förarbetena till dagens balanskrav, att ett nollresultat inte är tillräckligt utan att det krävs resultat som säkrar en stabil ställning över tid.

En del kommuner och regioner använder denna tumregel för sektorn som helhet för sina finansiella mål. Men det är viktigt att understryka att det inte går att använda ett generellt ”riksmål” för resultatet i enskilda kommuner och regioner. Varje kommun och region behöver, utifrån sina egna förutsättningar, göra en finansiell analys baserad på bland annat demografisk utveckling, investeringsbehov, skuldsättningsgrad och inte minst den definition av god ekonomisk hushållning som fullmäktige beslutar om och definiera de finansiella krav som lägger grunden för god ekonomisk hushållning. Bara genom att ha en tydlig bild av ambitionerna på sikt kan man sätta kortsiktiga mål och genom att löpande följa upp målen kan korrigeringar göras för att hela tiden sikta mot de långsiktiga ambitionerna.

Varför krävs en långsiktigt hållbar ekonomi?

Sverige har en decentraliserad samhällsorganisation, där den kommunala nivån, det vill säga kommuner och regioner, spelar en avgörande roll. Det finns en lång tradition och omfattande erfarenheter av lokalt ansvar och beslutsfattande. Syftet med kommunal verksamhet är inte att få ekonomisk avkastning på skattebetalarnas pengar, utan att bedriva den verksamhet man politiskt har beslutat att genomföra. Eftersom de ekonomiska ramarna utgör en restriktion för vad som kan göras, så är det viktigt att ha en bild av den egna ekonomiska utvecklingen som sträcker sig över en längre period än de tre år som krävs enligt kommunallagens regler för budgeten.

Andra motiv för krav på långsiktighet handlar till exempel om att den demografiska utvecklingen innebär att olika verksamheter kräver mer eller mindre resurser över tid i takt med att befolkningen förändras. Varje generation ska bära sina egna kostnader men de demografiska förändringarna kan göra att förhållandet mellan de i arbetsför ålder och de delar som har behov av välfärdstjänster förändras. Detta ställer krav på effektiviseringar och prioriteringar i högre grad än i den tid när befolkningspyramiden var mer gynnsam. Uppgiften för styrningen av ekonomi och verksamhet är att alltid söka maximal nytta inom ramen för de ekonomiska förutsättningarna.

Varför är långsiktighet så svårt?

När vi betonar långsiktighet och vår strävan efter att åstadkomma den så behöver vi också ha respekt för de faktorer som gör att långsiktighet i praktiken kan vara svårt och upplevas som ett problem. Det kan exempelvis handla om:

- Regelverket för den ekonomiska förvaltningen och det balanskrav som gör att vi tenderar att tänka ett år i taget
- Den ”politiska kortsiktigheten” som följer av att mandatperioden är fyra år
- Den kortsiktighet som det innebär att statens planering är ryckig och osäker samt kan ändras under löpande år. Detta trots att staten ända sedan balanskravet infördes betonat hur viktigt det är med långsiktigt stabila planeringsförutsättningar för kommuner och regioner

En annan försvårande faktor är det höga förändringstempo som vi har att förhålla oss till, accentuerat under de senaste åren med både en global pandemi och en snabbt vändande konjunktur och inflation som gör osäkerheten större än någonsin vad gäller den framtida utvecklingen.

I ett sådant läge blir det än viktigare att ha en långsiktig strategi och en målbild om vilken ekonomi som krävs för kommunen och regionen för att kunna relatera till i en snabbt föränderlig omvärld. Förändringstakten i sig gör sedan att man fortlöpande behöver följa utvecklingen och överväga både kortsiktiga åtgärder och förändring av långsiktiga strategier. Oavsett förändringstrycket från omvärlden så har vi ansvaret att leverera välfärd inom ramen för en god ekonomisk hushållning.

Regelverket för god ekonomisk hushållning i kommunallagen kombinerar på ett tydligt sätt det långsiktiga perspektivet med det kortsiktiga. Kravet på långsiktiga riktlinjer för god ekonomisk hushållning innebär i praktiken att det långsiktiga program som föreslogs i betänkandet En god kommunal hushållning borde finnas på plats redan i dag, med dagens regelverk, men under friare reglering än förslagen i betänkandet.

Kombinerat med det långsiktiga perspektivet i riktlinjerna anges att det i kommunens budget ska finnas finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning och för verksamheten ska det finnas mål och riktlinjer. Lagstiftningen är dock en ramlag utan detaljregleringar, vilket innebär att det är relativt fritt för tolkning om vad som är god ekonomisk hushållning i det enskilda fallet. En sådan tolkning måste göras i de grundläggande strategiska riktlinjerna för god ekonomisk hushållning som fullmäktige ska besluta om.

Vad behöver en kommun eller region ta hänsyn till?

Vad är god ekonomisk hushållning för vår kommun eller region?

De förtroendevalda i en kommun eller region ska med hänsyn tagen till de övergripande verksamhetsmålen och verksamhetens utveckling, ta ställning till vilka finansiella mål som ska gälla på kort och lång sikt. De förtroendevalda måste därför få underlag för att kunna ta ställning till hur de vill att olika parametrar och nyckeltal utvecklas långsiktigt. Därför är det viktigt att ha en bred diskussion där de folkvalda, så långt möjligt, är överens om vad det innebär när kommunen eller regionen har en tillräckligt stark ekonomi. För staten finns det så kallade finanspolitiska ramverket som är beslutat i bred enighet i riksdagen och revideras med jämna mellanrum. Ambitionen för en kommun eller region bör vara att på samma sätt ta fram långsiktiga riktlinjer för ekonomin. Hur man sedan prioriterar inom ramen för detta och väljer till exempel organisationsform och genomförande av verksamheten blir då en fråga för politiska viljor att reda ut, men hela tiden inom de finansiella ramar som man är överens om.

För att kunna ta ställning till vad som utgör god ekonomisk hushållning och vilka finansiella mål som är adekvata för en kommun eller region behöver underlagen utgå från **nuvarande ekonomiska ställning** och framtida **prognosticerade utveckling** av ekonomi och verksamhet. Dessutom måste hänsyn tas till eventuella **risker** som kan påverka ekonomin de kommande åren.

Syftet med den kommunala verksamheten är inte att generera överskott och ackumulera eget kapital. Det ekonomiska utfallet är i stället en spegling av den verksamhet som bedrivs, ekonomistyrningen ska stödja verksamheten och inte tvärtom.

Ett överskottsmål innebär alltid ett minskat verksamhetsutrymme. En kommuns eller regions val att stärka det egna kapitalet genom krav på en viss resultatnivå innebär ett

minskat utrymme för dagens kostnader, till exempel genom att avstå från en politisk satsning eller höja skatten. Detta är tydliga politiska avvägningar som behöver göras, att väga dagens verksamhet mot behoven på längre sikt. Detta kan göras på olika sätt, men det är viktigt att avvägningarna görs med en tydlig grund i vad som är en långsiktigt hållbar ekonomi, eller god ekonomisk hushållning. I lagrådsremissen "En effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner" konstaterar regeringen att en alltför strikt reglering av kravet på återställande av negativa resultat riskerar att innebära kortsiktiga neddragningar som ur ett långsiktigt perspektiv inte kan ses som motiverat. Att balansera en budget genom att dra ned på underhåll, förebyggande arbete, välfärdsteknik och effektiva digitala system är inte god ekonomisk hushållning trots att ekonomin på "ytan" kan se stark ut. Här finns erfarenheter att dra från såväl nedskärningar i kommuner och regioner under 90-talskrisen som statens bristande satsningar vad gäller underhåll av vägar och järnvägar.

Nuläget – vilken är kommunens eller regionens finansiella ställning?

När mål ska sättas för verksamheten är det viktigt att börja med utgångsläget, hur stark är **kommunens finansiella ställning**? Hur ser balansräkningens tillgångssida ut? Vilka risker finns i **borgensåtaganden** som vi behöver ta hänsyn till? Hur har soliditet och resultat **utvecklats över åren**?

Hur ser **intäktssidan ut**, är det stora tillskott från exploateringsverksamhet eller från finansnettot som hjälper upp ett negativt verksamhetsresultat? Har vi avkastning från bolagen eller är det tillfälliga statsbidrag som stärkt resultatet? Hur förhåller sig våra **verksamhetskostnader** till andra kommuner/regioner, ligger vi högre eller lägre?

Hänsyn måste också tas till **kassaflödet och nuvarande låneskuld** i kommun/region och koncern. Hur har kassaflöde och låneskuld samt pensionsutbetalningar utvecklats, och hur ser utbetalningar, övergång till avgiftsbestämt pensionssystem, renoveringsbehov och investeringsbehov ut kommande år?

Dessutom måste en bedömning göras av **den ekonomiska situationen i bolagssektorn**. I de fall där kommuner i Sverige har hamnat i riktigt allvarliga ekonomiska trångmål har det främst berott på att de tvingats finansiera något som ett kommunalägt bolag gjort. Det är därför viktigt att kommuner och regioner arbetar med stark ägarstyrning. Ett av de förslag som finns med i lagrådsremissen "En effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner" innebär att kommunens eller regionens budget ska innehålla en "redogörelse för ekonomin i de kommunala bolagen under budgetåret." I motivtexten för förslaget menar regeringen att det är "... viktigt att tydliggöra de kommunala koncernföretagens betydelse för ekonomin vid beslut om budget och planering av ekonomin. De juridiska personer som ingår i kommun-koncernen och påverkar en kommuns eller en regions ekonomi bör synliggöras i budgeten för att den ska ge en mer rättvis bild av kommunens ekonomi." Formerna för och innehållet i redogörelsen föreslås överlämnas till respektive kommun eller region utifrån vad man bedömer lämpligt. Men genom att koppla en tydlig ägarstyrning med en långsiktig plan för bolagen i kommunens/regionens riktlinjer med denna

redogörelse i budgeten och uppföljningen i årsredovisningen finns förutsättningar att stärka den goda hushållningen i ett koncernperspektiv.

En **riskbedömning** måste också göras fortlöpande. Vilken typ av verksamhet bedrivs i **bolagen** och hur har den utvecklats med hänsyn till olika omvärldsfaktorer? Har avkastning från bolagen stärkt kommunens eller regionens resultat och vad händer om denna förstärkning upphör? Kan det bli så att kommunen eller regionen i stället behöver ge tillskott till bolagen, vilket innebär ett minskat verksamhetsutrymme i den verksamhet som drivs i kommunal förvaltning?

Hur finansieras framtida investeringar och underhåll?

En fråga som måste tas i beaktande när långsiktiga mål sätts är hur stort resultatet behöver vara för att finansiera **framtida underhåll och reinvesteringar**. Ofta täcker inte dagens avskrivningskostnader kostnaderna för avskrivningar på framtida investeringar till följd av inflation och nya ökade krav på tillgänglighet eller andra krav på framtida fastigheter. I resultatet måste alltså höjd tas för **värdesäkring av nuvarande tillgångar**.

Hur ser framtiden och framtida risker ut?

För att göra en bedömning av resultatnivån måste också en prognos göras om framtiden. En stor del av kostnaderna i kommunal verksamhet är trögrörliga nedåt, samtidigt som rörelsen uppåt kan vara kraftig och snabb utifrån förändringar i omvärlden, vilket vi verkligen fått erfara under de senaste åren.

Intäkterna kan variera kraftigt på kort tid, tydligast är att statsbidragen är kortsiktiga och ryckiga. Även pensionskostnader och förändringar i exempelvis utjämningsssystemet kan påverka enskilda kommuners och regioners intäkter snabbt. För att kunna planera och arbeta långsiktigt bör ekonomistyrningen vara utformad så att så mycket som möjligt av den ekonomiska variationen kan fördelas över en längre tidsperiod än ett enskilt budgetår.

Det bör också finnas en **buffert** i kommunens eller regionens ekonomi för att främst likviditetsmässigt, men även resultatmässigt, klara en utifrån kommande snabb förändring av intäkter eller kostnader.

Prognos för ekonomi och verksamhet

När framtiden beaktas är **befolkningsprognosen** ett mycket viktigt instrument. Hur ser befolkningsförändringarna ut, vilken **realism** finns i befolkningsprognosen? Hur mycket behöver driftkostnaderna öka till följd av **investeringar**, befolkningsökningar eller ökad andel äldre. Hur kommer skatteintäkterna långsiktigt att utvecklas utifrån befolkningsprognosen?

Frågor till de förtroendevalda:

- Vilken nivå på soliditet eller eget kapital eftersträvar kommunen eller regionen att ha på lång sikt utifrån de finansiella krav vi ser idag? (Bra att jämföra med utvecklingen hittills och andra kommuner eller regioner)
- Vilken nivå är rimlig när det gäller självfinansieringsgrad för investeringar i olika verksamheter, t.ex. avgiftsfinansierad verksamhet kontra skattefinansierad verksamhet? Hur stor låneskuld per invånare är kommunen eller regionen beredd att ha? Och vad är en rimlig låneskuld?
- Utifrån detta går det att beräkna vilken resultatnivå som krävs för att kommunen eller regionen ska klara målen för soliditet/eget kapital och självfinansieringsgrad. Vilka beslut kräver det, gällande exempelvis skattesats och utrymme för verksamhet?
- Hur stort utrymme behövs för politiska ambitioner och reformer?

Prognos för kassaflöde

Hur ser **likviditetsflödena** ut utifrån exempelvis **investeringsbehov**? I vilket skick är tillgångarna, finns stora **reinvesteringsbehov**? Finns stora nyinvesteringsbehov som inte ligger i nuvarande planer, exempelvis klimatanpassningsåtgärder? Vilket eventuella tillskott kan behövas till bolagen och pensionsinbetalningar med mera? Amorteras dagens låneskuld? Hur beräknas räntekostnaderna och de finansiella intäkterna genom t.ex. avkastning på finansiella instrument utvecklas på sikt? Hur stort utrymme tar exempelvis räntor, energikostnader, underhåll, städning mm till följd av tillkommande lokalytor? Vilken **likviditetsbuffert** måste finnas?

Frågor till de förtroendevalda:

- Vilken grad av lånefinansiering är vi beredda att acceptera utifrån ränterisker?
- Hur stora investeringar planeras, vad är need to have och vad är nice to have? Kommer investeringarna göra att verksamheten blir mer eller mindre effektiv?
- Beräkna utifrån vald självfinansieringsgrad och investeringsnivå, hur framtida kostnader utvecklas utifrån räntor, avskrivningar, underhåll, fastighetsskötsel, energikostnader mm. Och hur stor andel detta tar av framtida budgetutrymme. Hur vill man prioritera?

Riskbedömning

Vilka andra risker finns i verksamheten? Hur stora är riskerna och vad blir konsekvenserna om de inträffar? Hur ser underhållsplanerna ut? Vilka andra riskmoment finns från klimateffekter, lågkonjunktur, pandemier, kompetensförsörjning mm?

Fråga till de förtroendevalda:

- Gå igenom tänkbara risker samt sannolikhet för och konsekvenser av att de inträffar. Vilken ekonomisk buffert behövs för identifierade risker eller oförutsedda händelser?

Region Östergötland – Tydlighet, förankring och mod

Region Östergötland har under lång tid haft en stabil finansiell ställning som stärkts över tid. Att man lyckas med detta beror såklart på många olika orsaker, men Josefin Bjäresten som är regionens ekonomidirektör lyfter framför allt några:

-De viktigaste framgångsfaktorer tror jag har varit tydlighet, bred förankring och mod. I Östergötland gjordes ett omfattande arbete i början av 90-talet runt ekonomiska och verksamhetsmässiga utmaningar, där en viktig grundbult var att skapa en långsiktigt hållbar ekonomi, även om ingen sa hållbarhet på den tiden. Balans i den löpande ekonomin var en tydligt uttalad målsättning, men med ansvar över år genom att styra på eget kapital, berättar Josefin Bjäresten.

I samband med beslutet sattes även ny modell för ekonomistyrning. Ekonomin liksom verksamhetsansvaret ska vara decentraliserat och besluten ska tas långt ut i verksamheten, "nära patienten". Genom att styra på kvalitet med ständiga förbättringar och ekonomin som en tydlig ram lyckades Östergötland nå såväl goda verksamhetsresultat som en god ekonomisk ställning.

Breda utbildningsinsatser gjordes i allt från värdegrund till skolning i basal ekonomi/ekonomistyrning. Styrningen riktades mot faktiskt resultat med minskat fokus på budget och budgetavvikelsen. Genom att ta höjd för totala pensionsförpliktelser skapades likviditet som kunde placeras för att på sikt möta framtida pensionsutbetalningar, men även för att kunna nyttjas till investeringar.

-De beslut som togs hade en bred förankring, fortsätter Josefin Bjäresten, alla styrde mot samma grundläggande mål för en långsiktigt hållbar ekonomi. Besluten krävde ett stort mod och ansvarstagande. Politiken satte en större press på ekonomin än vad lagen kräver. Det har Östergötland mått bra av och det har skapat en stabilitet och en handlingsfrihet som vi har nytta av i de tuffare tider vi nu är inne i.

Den grund som lades på 90-talet har sedan följt med och skapat en hög grad av politiskt ansvarstagande för ekonomin. Det finns en stolthet i att ta samma ansvar som "förra generationen" från tidigare mandatperioder. Om man får ta över goda förutsättningar från sina företrädare, så får man också ett tydligt ansvar att förvalta dessa och föra dem vidare. Samtidigt så finns en risk att helhetsbilden bleknar och det finns andra utmaningar idag som behöver belysas efter att man nått målen från 90-talet.

-Jag tror att det är en fördel att beskriva den långsiktiga målsättningen för ekonomin och verksamheten, berättar Josefin. Vi var positiva till förslaget om ett långsiktigt program i den senaste utredningen, God kommunal hushållning. Ett sådant går ju att åstadkomma även inom dagens krav på långsiktiga riktlinjer. Men det är viktigt att det ligger på rätt nivå, att det är övergripande och med inriktningar, inte för detaljerat eller exakt, utan mer som en gemensam målbild för långsiktighet och handlingsfrihet.

-En framgångsfaktor tror vi är att det finns en bred enighet. Det är ju inte i det långsiktiga programmet som de politiska visionerna för verksamheten sätts, säger Josefin Bjäresten. Programmet är däremot en grund, en förutsättning för långsiktighet och för robusthet genom en yttre ram. Det ska hålla över tid och över mandatperioder, men såklart anpassas efter förändrade förutsättningar i omvärlden och i det lokala.

Region Östergötland – Tydlighet, förankring och mod (forts)

Under de senaste åren har förmågan att tänka och planera långsiktigt utmanats av en verklighet som varit påfrestande på både den verksamhet som bedrivs och de ekonomiska förutsättningarna. Från kraftiga överskott under pandemin, men med uppskjuten vård som ska tas ikapp kommande år, till kraftigt ökade pensionskostnader och inflation samt en osäkerhet vad gäller statsbidragsnivåer. Vi frågar Josefin Bjäresten om det går att tänka långsiktigt när utvecklingen går så snabbt, och vad som i så fall är en framgångsfaktor i dagens läge.

-Även om utmaningarna är stora här och nu och det krävs insatser som får effekt på kort sikt, så måste vi alltid ha det långsiktiga perspektivet med i värdering av åtgärder. Det är angeläget att vi ökar vår förmåga att ställa om, att ha metoder för att möta förändringar. Vi lever i en osäker tid och då behöver vi hitta sätt att leda och styra för att kunna möta nya förutsättningar både idag och imorgon.

Norrköpings kommun – Från vilka till varför?

Norrköpings kommun har sedan 2016 förhandlat kring kommunal medfinansiering av Ostlänken, den nya järnvägen mellan Järna och Linköping. Medfinansieringsbeloppet är på närmare 3 miljarder kronor och fullmäktige beslutade att medfinansieringen ska redovisas som en kostnad 2022 och inte lösas upp över tid. Man har även beslutat att åberopa synnerliga skäl för att inte återställa det negativa resultatet som uppstår 2022.

Bland annat utifrån diskussioner om god ekonomisk hushållning och ekonomistyrning kopplat till medfinansieringen har kommunfullmäktige givit ett uppdrag att ta fram en ny riktlinje för god ekonomisk hushållning. Ekonomidirektör Petter Skill håller i det arbetet och berättar om de bakomliggande tankarna:

- Som så många andra startade vi diskussionen med att prata om "vilka finansiella mål ska vi ha?" men ändrade ganska snart till "varför ska vi ha finansiella mål?". "Vilka?" leder tanken till beräkningar och en absolut sanning. "Varför?" leder tanken till syftet med kommunen, våra specifika utmaningar, vad som är en acceptabel risknivå och att det rör sig om politiska beslut med hänsyn tagen till grunduppdraget; att bedriva kommunal verksamhet. Det finns ju alltid alternativ till ett resultatmål i form av större verksamhetsutrymme eller lägre skatt. "Varför?" tvingar oss helt enkelt att tänka efter på ett djupare plan. Ett medskick från politiskt håll var att den nya riktlinjen skulle tillåta en mer flexibel ekonomistyrning, samtidigt som den skulle säkra en ansvarsfull hantering av våra skattemedel. Med detta som grund finns nu ett underlag till ny riktlinje som bygger på att man följer utvecklingen för justerat eget kapital som andel av skatter och bidrag.

- Vi har ju tidigare delvis styrt på det sättet genom våra resultatmarkeringar och vår konjunkturfond, men det blir tydligare nu att ekonomistyrningen sker genom att låta det justerade egna kapitalet variera inom ett spann och att det är en politisk bedömning som utgår ifrån nuvarande finansiella ställning, aktuella prognoser och politiska beslut över framtiden och finansiella risker.

Norrköpings kommun (forts.)

Förslaget till riktlinje bygger på fyra grundantaganden:

- Ett **generationsperspektiv** som går åt båda håll, dvs. varje generation ska bära sina egna kostnader samtidigt som nuvarande generation inte ska betala för framtida förbrukning.
- **Verksamhetsfokus och långsiktighet**, kommunen behöver ta ett långsiktigt ansvar för att i varje gällande ekonomisk situation leverera en så effektiv och ändamålsenlig verksamhet som möjligt.
- Finansiella mål bygger på **en politisk bedömning**, det finns alltså ingen given nivå att förhålla sig till förutom nyckeltalet justerat eget kapital som andel av skatter och bidrag, utan det behöver baseras på historiska resultat, prognoser för ekonomi och verksamhet samt risker som analyseras, värderas och hanteras.
- **Transparens och medborgarperspektiv**. Kommunen styrs politiskt och därför är det viktigt med en transparent budgetprocess utifrån ett medborgarperspektiv och det ansvarsutkrävande som sker framför allt i samband med val.

- Vi har gjort en analys av nuläge och historik för vår finansiella styrka, dvs. justerat eget kapital i förhållande till skatter och bidrag, säger Petter Skill. Genom den analysen har vi sedan knutit nyckeltalet till vår definition av stark finansiell ställning i Norrköpings kommun, det är endast vid ett värde över den nivån som man kan underbalansera budget eller inte återställa ett negativt resultat med hänvisning till synnerliga skäl.

Varför har man då valt att koppla nyckeltalet till skatter och bidrag? Petter Skill förklarar:

- Genom att relatera vårt nyckeltal till skatter och bidrag så har vi försäkrat oss om att vårt justerade egna kapital värdesäkras i relation till utvecklingen i samhällsekonomin, säger Petter. Sen kan man politiskt vilja ha ännu högre resultatnivåer, t.ex. kopplat till ökad låneskuld och risker det för med sig. Men då är det inte kopplat till generationsperspektivet eller kommunens definition av god ekonomisk hushållning och stark finansiell ställning, utan har mer att göra med vilken risk man är villig att ta.

Riktlinjen har ännu inte beslutats av kommunfullmäktige, men tanken är att riktlinjerna ska testas skarpt första gången i budgetarbetet för år 2024.

- Det är ju en sak att sitta på kammaren och skriva en riktlinje, men det är när den ska omsättas i praktik som det blir skarpt läge, avslutar Petter Skill, samtidigt så får vi ha respekt för det och kanske justera lite i någon del av processen. När det gäller det finansiella målet så tycker jag att vi landat i ett tankesätt som förhoppningsvis kan bidra till att vi vässar vår ekonomi- och verksamhetsstyrning och tar mer hänsyn till den kommunala särarten.

Vad kan staten göra för att förbättra förutsättningarna för långsiktig planering?

Intäkterna från statsbidrag motsvarar 20-30 procent av kommuners och regioners intäkter. Statens styrning via riktade statsbidrag, kortsiktiga överenskommelser och generella statsbidrag som kräver nya beslut för att de ska öka nominellt sett då de inte är värdesäkrade, gör att intäkterna från statsbidrag är oförutsägbara och beroende av det parlamentariska läget. Riktade statsbidrag ges i hög grad inom den pedagogiska verksamheten. Bidragen kännetecknas ofta av ryckighet, de kommer ofta sent på året, med kort framförhållning och med riktade bidrag följer ofta en hög grad av detaljstyrning. De riktade statsbidragen skapar också en hög administrativ belastning och skevhet i finansieringen, då små kommuner sällan har möjlighet att söka volymmässigt små statsbidrag. Det kräver helt enkelt för mycket resurser i relation till den förväntade intäkten att administrera en del av de små statsbidragen. Att de oftast är riktade direkt till en viss verksamhet påverkar också kommuner och regioners möjlighet till självstyre och att prioritera utifrån medborgarnas behov på lokal eller regional nivå. Styrningen via riktade statsbidrag gör det svårt för kommuner och regioner att planera långsiktigt och att själva styra sin verksamhet vilket gör att nödvändiga förändringar i arbetssättet på lokal och regional nivå riskerar att utebli. Detta hämmar verksamhetsutveckling och urholkar den lokala och regionala demokratin. Därmed skapas också en otydlighet för invånarna gällande ansvarsutkrävandet.

Vad krävs för en effektivare och mer ändamålsenlig statlig styrning?

Om statens styrning blir mer långsiktig, mindre detaljinriktad och genomförs med bättre framförhållning blir planeringsförutsättningarna för kommuner och regioner betydligt stabilare och verksamheten har förutsättningar att bli mer resurseffektiv och bättre bidra till att målen nås, både de statliga och de lokala eller regionala målen.

För att kommuner och regioner ska kunna planera långsiktigt måste de riktade statsbidragen minska i antal. Principer behöver tas fram för hur och när riktade bidrag ska användas eller ej. Statens styrning måste också ha färre mål, gemensam inriktning, bättre framförhållning och en högre grad av långsiktighet. Strävan måste vara att bidragen inte ska begränsa kommuners och regioners möjlighet att själva fördela resurser, dimensionera tjänsteorganisationen och utforma arbetsorganisationen.

De generella statsbidragen behöver värdesäkras. De behöver räknas upp med priser, löner och demografi samt kopplas till skatteintäkternas utveckling så att de ger en garanterad lägsta intäktsökning och därigenom ger stabilare planeringsförutsättningar för välfärden.

I betänkandet "En god kommunal hushållning" (SOU 2021:75) görs bedömningen att det finns behov av att skapa en statlig garanti för intäkterna i kommuner och regioner vid en konjunkturedgång i syfte att säkra välfärden och förhindra snabba och kraftiga nedskärningar som skulle innebära förstärkta konjunktursvängningar. Enligt nu

lämnad lagrådsremiss bereds frågan om en garantimodell fortsatt inom regeringskansliet vilket vi ser positivt på och gärna diskuterar i dialog med våra medlemmar och regeringskansliet. Mot bakgrund av den snabbt stegrande inflationen, är en lärdom att en lågkonjunktur kan ta sig andra uttryck än att skatteunderlaget viker. Regelverket måste vara så flexibelt så att det kan bidra till en effektiv ekonomistyrning när verkligheten drabbar oss på andra sätt än vad vi kunnat förutse.

Med ovanstående förändringar blir det möjligt för kommuner och regioner att planera långsiktigt, utan att behöva gissa hur staten kommer att agera. Samtidigt måste kommuner och regioner i alla lägen ta ansvar för en långsiktigt hållbar ekonomi och verksamhet, och planera långsiktigt för att kunna bedriva en så effektiv verksamhet som möjligt trots osäkra förutsättningar. En långsiktighet på alla nivåer skulle bidra till en bättre och mer resurseffektiv välfärd.

3. Kommunernas ekonomi

Resultaten i kommunerna faller med nära 26 miljarder och landar på 8 miljarder kronor i år. Om inga åtgärder vidtas sjunker resultatet ytterligare nästa år till ett underskott på 7 miljarder kronor. Tack vare flera år med starka resultat har soliditeten stärkts och den långsiktiga beredskapen har förbättrats i de flesta kommunerna. Det bidrar till ett bra utgångsläge i många kommuner inför de stora ekonomiska utmaningar som väntar, med hög inflation, stigande räntekostnader och kraftiga kostnadsökningar för pensioner. På många håll är marginalerna små och behovet av olika åtgärder för att minska kostnaderna är stora inför 2024. När och hur mycket inflationen dämpas blir avgörande för att trycket från pensionskostnaderna och höga räntekostnader ska lätta.

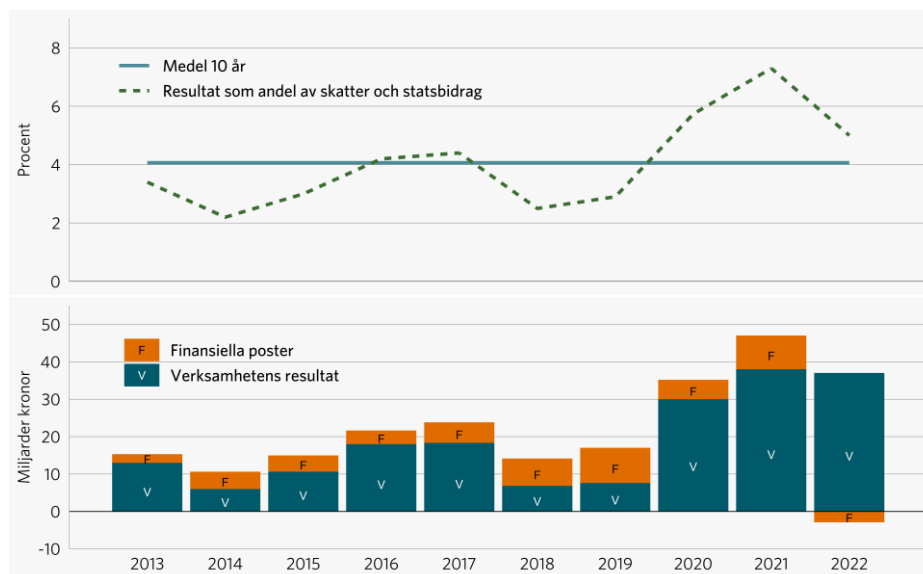
Kommunernas resultat för 2022 var 34 miljarder kronor, vilket var en försämring på 13 miljarder jämfört med året före. Som andel av skatteintäkter och generella statsbidrag motsvarade kommunernas resultat totalt 5 procent och 240 kommuner hade ett resultat på minst 2 procent. 21 av landets 290 kommuner hade underskott, en ökning jämfört med året innan då endast tre kommuner hade negativt resultat. Flera av kommunerna med negativt resultat hade ett negativt finansnetto.

I år faller resultaten kraftigt till följd av höga pensionskostnader, ökade räntekostnader och prisökningar. Sammantaget beräknas resultatet rasa med 26 miljarder kronor i kommunerna. 1 av 6 kommuner budgeterar med underskott 2023 och trycket på effektiviseringar i verksamheterna är stora. Nästa år försämras förutsättningarna ytterligare. I vilken utsträckning kommunerna kommer att ta till åtgärder i form av besparingar, effektiviseringar eller skattehöjningar återstår att se, men skulle inget göras kommer det att bli underskott i de flesta kommunerna och i sektorn som helhet.

Negativt finansnetto bidrar till fallande resultat

Kommunernas finansnetto var negativt 2022 för första gången på mycket länge. Finansnettot är differensen mellan finansiella intäkter, som till exempel utdelning på aktier eller ränteintäkter, och finansiella kostnader, såsom räntekostnader och finansiella kostnader för pensioner. Sedan 2019 ska kommunerna värdera finansiella tillgångar till marknadsvärde i bokslutet och redovisa realiserade vinster eller förluster. En positiv utveckling på börsen innebar 2021 ett stärkt finansnetto i många kommuner, något som istället vändes till realiserade förluster 2022.

Diagram 9 • Kommunernas resultat och finansiella poster



Källa: Statistiska centralbyrån.

Kommunernas resultat har varit starka under de senaste tio åren. I genomsnitt har de uppgått till 4,1 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Verksamhetens resultat 2022 föll bara marginellt jämfört med föregående år medan de finansiella posterna vände från plus 9 miljarder till minus 3 miljarder kronor. Orealiserade förluster på finansiella tillgångar förklarar stora delar av utvecklingen.

Skatteintäkterna betydligt högre än budgeterat

Kommunerna budgeterade ett resultat på 15 miljarder kronor för 2022, vilket motsvarade drygt 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. När boksluten summeras förklaras de positiva avvikelserna främst av högre skatteintäkter och generella statsbidrag, och negativa avvikelser av finansnettot.

Tabell 9 • Avvikelse mellan budget och utfall, kommuner 2021 och 2022

Miljarder kronor

Från budget till utfall, avvikelser	2021	2022
Budgeterat överskott	14	15
Nettokostnader	7	4
Skatteintäkter	15	15
Generella statsbidrag	6	6
Finansnetto	4	-7
Resultat i bokslutet	47	34
Skillnad mellan budget och utfall	33	19

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Högre skatteintäkter och generella statsbidrag än budgeterat har förklarat sammantaget 56 miljarder kronor under de senaste tre åren. Den svenska ekonomins fall blev lägre under pandemin 2020 och återhämtningen blev starkare och snabbare än väntat. Resultatet har i genomsnitt uppgått till 6 procent av

skatter och bidrag de senaste tre åren, exkluderas budgetavvikelserna för skatteintäkter och generella statsbidrag motsvarar resultaten i genomsnitt istället drygt 3 procent.

Investeringsutgifterna ökade 2022, men oklar utveckling

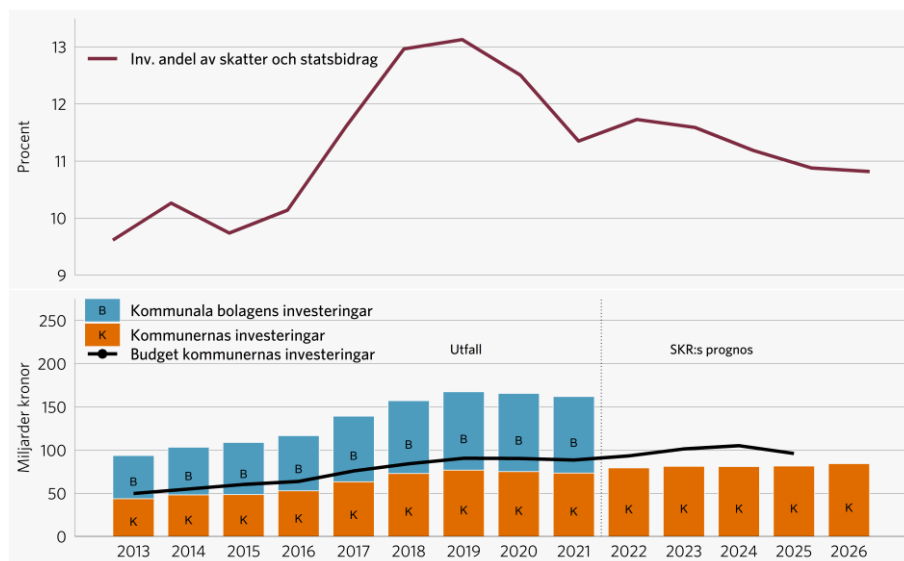
Under 2016-2019 ökade investeringsnivåerna i kommunerna till följd av en stark befolkningstillväxt under 2010-talet tillsammans med ett behov av att rusta upp och bygga nya verksamhetslokaler. Därefter dämpades investeringarna under pandemin och minskade både 2020 och 2021. Enligt kommunernas preliminära bokslut för 2022 ökade investeringarna med drygt 6 miljarder till 80 miljarder kronor totalt, en ökning med drygt 8 procent jämfört med föregående år.

En stor del av kommunens investeringar, ca 35 procent 2021, är inom infrastruktur och skydd, så som vägar, gång- och cykelbanor och parker. Därefter följer pedagogisk verksamhet med nära 30 procent av investeringsutgifterna. Inom affärsverksamheten, som utgör drygt 20 procent är det framför allt vatten- och avloppsverksamhet som dominerar. Fastighetsverksamhet är den största posten för de kommunägda bolagen, följt av energi och vatten.

Kommunernas totala investeringsbudgetar för 2023 visar på fortsatt ökade utgifter, sammantaget drygt 100 miljarder kronor. I vår bedömning antas en fortsatt hög genomförandegrad, där ca 80 procent budgeterat utrymme används, vilket dock till följd av ökade byggpriser kan innebära att objekten blir färre. I enkätsvar från kommunernas ekonomichefer svarar 63 procent att inflationen och ökade byggpriser framför allt lett till högre investeringsutgifter 2022. 72 procent svarade att prisökningar leder till högre investeringar också för 2023 men många, 36 procent, anger även att prioriteringar har gjorts. Inför 2024 och 2025 anger nästan hälften, att en hårdare prioritering kommer att ske mellan objekten.

Även de kommunala bolagen gör stora investeringar. Det handlar främst om bostadsbolag, men också om bolag inom kapitalintensiva verksamheter som energi och hamnar. De kommunala bolagens investeringar består till 57 procent av fastigheter och bostäder. De ekonomiska förutsättningarna för bostadsbyggande har påverkats av den samhällsekonomiska utvecklingen. Den kraftiga prisutvecklingen på råvaror och byggmaterial leder till en tydlig inbromsning i byggandet. Med fortsatt hög inflation och stigande räntor ökar byggkostnaderna ytterligare.

Diagram 10 • Kommunernas investeringar, utfall budget och prognos



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

Kommunernas investeringsutgifter ökade 2022 efter att ha minskat två år i rad. Genomförandegraden jämfört med budgeterade investeringar ökade också något. Högre byggkostnader förklarar fördyringar också i högre budgeterade investeringar 2023 och 2024.

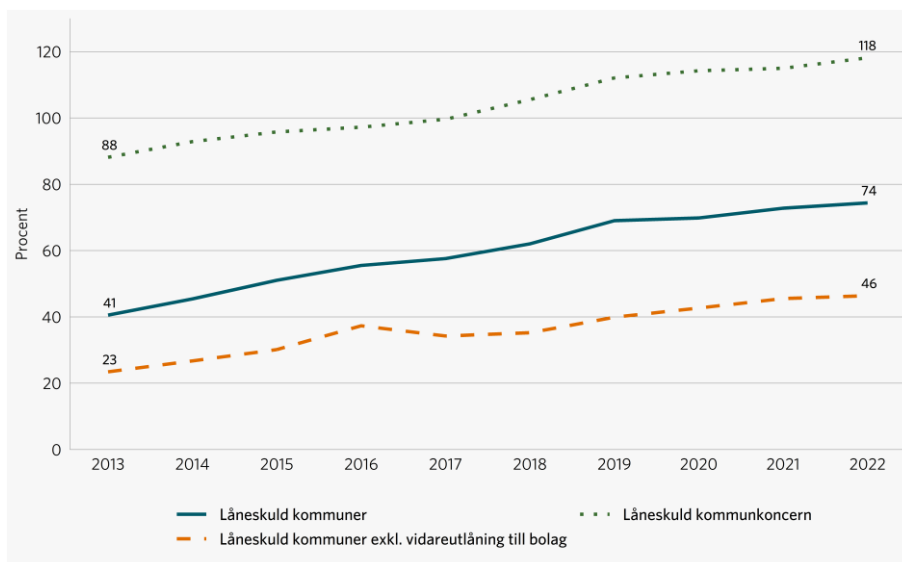
Investeringsutgifterna har varit höga i alla kommungrupper och högst i de befolkningsmässigt snabbast växande, som ökat sin befolkning med över 10 procent de senaste 10 åren. Storstäderna har haft högst investeringsutgifter i kronor per invånare. Lägst utgifter har de kommuner som ökat eller minskat sin befolkning med +/- 2 procent under samma period.

Årets resultat och avskrivningar som andel av kommunens investeringsutgifter anger kommunens självfinansieringsgrad av investeringar. Självfinansieringsgraden har i genomsnitt varit 76 procent under de senaste 10 åren. Under de senaste tre åren, då resultaten varit mycket starka i kommunerna, har investeringarna finansierats till stora delar av egna medel. När resultaten nu faller ökar istället behovet av extern finansiering, antingen via ökad upplåning eller försäljning av tillgångar.

För att finansiera ökade investeringar i kommunerna och dess bolag har skuldsättningen ökat under flera år. År 2021 var låneskulden i kommunerna, mätt som långfristiga skulder och kortfristig del av långfristig skuld, 471 miljarder kronor. Av dessa var 46 procent vidareutlåning till de kommunala bolagen. De långfristiga skulderna fortsatte att öka under 2022 med ca 35 miljarder kronor. Efter flera år med historiskt låga räntor har skuldökningens påverkan på kommunernas ekonomi varit liten. Höjda räntor leder nu till ökade räntekostnader, i relativt snabb takt då räntebindningstiderna i kommunerna är korta, mellan ca 2-3 år.

I bokslutet 2022 var staten skyldig kommunerna 16 miljarder kronor till följd av en eftersläpning i fastighetsavgiften. Skulden varierade mellan 1 miljon och 480 miljoner per kommun. I mars 2023 skickade SKR en skrivelse till Finansdepartementet och begärde en reglering av skulden, då det höga ränteläget i ekonomin gör att det inte är rimligt att staten ska ha en så stor skuld till kommunerna.

Diagram 11 • Kommunernas skulder som andel av skatter och bidrag



Anm.: prognos för kommunkoncern och vidareutlåning 2022.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Kommunernas skulder har ökat som andel av skatteintäkter och generella statsbidrag. Som mest har koncernens skulder ökat. Kommunens skulder har ökat med 33 procentenheter under de senaste tio åren medan om man exkluderar kommunernas vidareutlåning till de kommunala bolagen har de istället fördubblats.

Det finns ca 1 800 kommunala bolag och dessa omsätter sammantaget 300 miljarder kronor. Kommunkoncernernas låneskuld uppgick till 744 miljarder kronor 2021, siffrorna för 2022 är ännu ej tillgängliga hos SCB. När kommunernas räntekostnader ökar medför vidareutlåningen till de kommunala bolagen också att ränteintäkterna ökar.

Den finansiella uthålligheten har stärkts det senaste decenniet

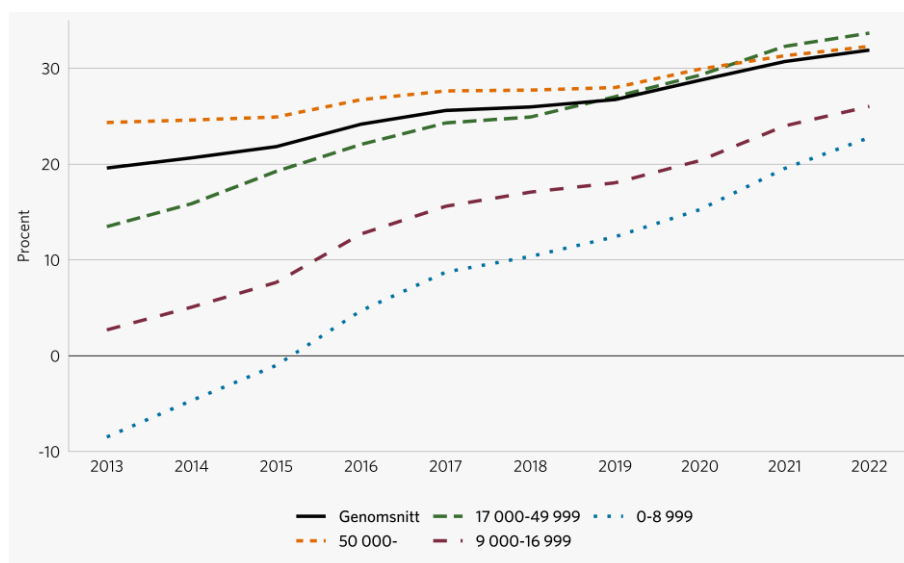
Kommunernas resultat har varit starka sammantaget. Under de senaste tio åren har 122 kommuner, 42 procent, redovisat positiva resultat varje år. Under dessa år har investeringstakten också successivt växlat upp. Många kommuner har trots höga resultat också ökat skuldsättningen för att finansiera både sina egna och de kommunala bolagens ökade investeringar.

Ett sätt att följa den långsiktiga beredskapen i en kommuns ekonomi är soliditetens utveckling. Soliditeten visar hur stor del av tillgångarna som finansierats med eget kapital. Soliditeten stärks av positiva resultat, men kan också stärkas av försäljning av anläggningstillgångar. Under en expansiv fas med stora investeringar kan soliditeten försämrats.

Soliditeten enligt balansräkningen minskade sammantaget i kommunerna från 50 procent 2013 till 43 procent 2019. De senaste tre årens starka resultat har stabiliserat soliditeten kring nivån 44 procent. Som mest försvagades soliditeten i kommuner med 40 000 till 75 000 invånare, där den föll med 10 procentenheter mellan år 2011 och 2022. I gruppen kommuner upp till 6 000 invånare där investeringstakten är låg stärktes istället soliditeten med 7 procentenheter under samma period.

Under de senaste tio åren har soliditeten inklusive ansvarsförbindelsen för pensioner stärkts, i takt med att pensionsåtaganden intjänade före 1998 betalas av. Under flera år har utbetalningarna för de gamla pensionsåtagandena varit stora men de kommande åren börjar de att minska, både totalt och för de flesta kommunerna. Som mest har soliditeten stärkts i kommungrupperna med sämst utgångsläge, vilket har medfört att skillnaderna mellan kommungrupperna och mellan stora och små kommuner har minskat.

Diagram 12 • Kommunernas soliditet inkl. pensionsåtagande före 1998



Källa: Statistiska centralbyrån.

Soliditeten har stärkts under ett antal år när pensionsåtagandet före 1998 inkluderas. Som mest har soliditeten inkl. pensionsåtagande stärkts i små kommuner medan den i större städer bara ökat något. Skillnaderna minskar därmed mellan olika kommunstorlekar.

Soliditeten beskriver förhållandet mellan det egna kapitalet och tillgångarna i en kommun. Tillgångsmassan varierar dock kraftigt mellan olika kommuner. Det beror dels på om kommunen har en växande befolkning och haft stora investeringar men

också på om kommunen realiserat värden från till exempel försäljning av tillgångar i mark eller liknande. Det kan också spela stor roll hur man organiserat sin verksamhet eller om man har en så kallad internbank för vidareutlåning till de kommunala bolagen. Det spelar också stor roll vilka risker och möjlig avkastning som finns i de kommunala bolagen. Det finns stora skillnader mellan kommuner med t.ex. bostadsbolag på en svag marknad eller kommuner med elproducerande bolag i koncernen.

Efter flera år med starka resultat har också fler kommuner avsatt medel till resultatutjämningsreserver (RUR)¹⁰. Sammantaget uppgår nu (2022) de 216 kommuners resultatutjämningsreserver till nära 37 miljarder kronor.

Historiskt svaga resultat i kommunerna 2023

Trots att skatteunderlaget ökar i relativt god takt i år, väntas resultatet i kommunerna bli lågt. Förklaringen är framför allt kraftigt ökade pensionskostnader på 20,5 miljarder kronor mellan 2022 och 2023. Det nya pensionsavtalet som gäller från 2023 innebär högre kostnader för de avgiftsbestämda pensionerna och förklarar ungefär 35 procent av kostnadsökningen i kommunerna men åren 2023 och 2024 blir kostnaden för den förmånsbestämda pensionen extremt hög. Det beror på den höga inflationen och dess effekter på beräkning och värdesäkring av den förmånsbestämda pensionen.

Enkät till kommunerna

En enkät har gått ut till alla ekonomichefer i kommunerna. 210 kommuner, har svarat, motsvarande 78 procent av befolkningen.

I enkätsvar från kommunernas ekonomichefer instämmer 83 procent, helt eller delvis, i att verksamheterna inte kompenseras fullt ut för pris- och löneökningar i budget 2023. Många kommuner, 88 procent, fortsätter att genomföra energisparåtgärder för att effektivisera verksamheten. Betydligt färre, 40 procent, anger att budget 2023 innebär ett minskat underhåll på fastigheterna. Specifika krav på effektiviseringar eller besparingar finns i drygt hälften av kommunerna. Drygt hälften av kommunerna instämmer helt eller delvis med att budget 2023 innehåller förändrade finansiella mål. Av dessa säger de flesta, 83 procent, att resultatmålet reviderats.

Kommunernas resultat faller från 2022 och budgeteras bli historiskt låga för 2023. Av de 48 kommuner som budgeterar ett underskott har 44 kommuner avsatta medel för resultatutjämningsreserver. Av de 21 kommuner som redovisade ett negativt resultat 2022 budgeterar 8 med underskott även 2023. Knappt 20 procent av kommunerna har ett

¹⁰ Se mer i [Ekonomirapporten från december 2022](https://skr.se/download/18.2c94532618505289fbc13a74/1672152232932/Ekonomirapporten-december-2022.pdf), God ekonomisk hushållning och balanskrav – vad är det som gäller? (https://skr.se/download/18.2c94532618505289fbc13a74/1672152232932/Ekonomirapporten-december-2022.pdf)

resultat i budget som motsvarar minst 2 procent som andel av skatteintäkter och generella statsbidrag. Förmågan att hantera oförutsedda kostnader är därmed begränsad.

Med utgångspunkt i kommunernas samlade budgetar är prognosen för kostnadsutvecklingen stram 2023. Kostnaderna i fasta priser antas minska med omkring en halv procent, trots att de demografiska behovsförändringarna skulle motsvara en lika stor volymökning. I gymnasieskolan och äldreomsorgen ökar de demografiska behoven, medan de minskar något i grundskolan och betydligt mer i förskolan. De riktade statsbidragen till vuxenutbildningen minskar med nästan 1,5 miljarder kronor mellan 2022 och 2023 trots ett tillskott i vårändringsbudgeten på 400 miljoner.

I löpande priser beräknas dock kostnaderna öka med över 6 procent 2023.

Det hänger ihop med att framför allt inflationen lett till kraftigt ökade kostnader för avtalspensioner, men också förhållandevis höga löneökningar, vilka tillsammans gör att prisökningen för arbetskraftskostnader hamnar på 7,5 procent 2023. Ökningen är nästan 50 procent högre än den nästa högsta siffran under 2000-talet. Pensionskostnaderna väntas öka med drygt 20 miljarder kronor inklusive finansiella kostnader.

Kostnaderna för ekonomiskt bistånd har minskat den senaste tiden men förväntas öka 2023. I beräkningen antas antalet hushåll med ekonomiskt bistånd öka med knappt 4 procent jämfört med 2022, men den huvudsakliga förklaringen till att kostnaderna väntas öka med över 11 procent är den kraftiga höjningen av riksnormen 2023. Antalet biståndshushåll väntas fortsätta öka 2024.

År 2022 tog Sverige emot drygt 50 000 flyktingar från Ukraina (massflyktingar).

Under 2023 väntas ytterligare 15 000 tillkomma, men samtidigt väntas också ett inte obetydligt antal resa hem, eller åtminstone lämna Sverige. Det innebär att kommunernas kostnader för insatser till asylsökande och flyktingmottagande väntas öka något 2023, för att sedan börja minska. Massflyktsdirektivet gäller nu till mars 2024 och kan förlängas ytterligare, vilket innebär att kommunernas kostnader för skolgång och boende för dessa personer kvarstår fram till dess¹¹. Regeringen har nu möjliggjort för kommunerna att erbjuda vuxna massflyktingar undervisning i svenska för invandrare, något som många kommuner efterfrågat. Beloppet som avsattes till detta i vårändringsbudgeten finansieras dock av att 100 miljoner kronor tas från ett bidrag för kommuner med högt flyktingmottagande till ett bidrag till de kommuner som erbjuder SFI till massflyktingar. Regeringen uppskattar målgruppen till omkring 25 000 personer, men hur stort intresset är får framtiden utvisa. Bidraget motsvarar kostnader för ca 3 500 personer under ett halvårs studier.

¹¹ I den senaste prognosen från Migrationsverket, som inte hunnit inarbetas i dessa beräkningar, räknar man med att massflyktsdirektivet förlängs till 2025 och att kommunernas kostnader därmed skulle kvarstå till dess, samt att ytterligare massflyktingar kommer under 2024. Man räknar också med ett något större återvändande.

Kommunernas verksamhetsintäkter väntas öka mycket svagt under 2023. Ökade verksamhetintäkter äts upp av lägre förväntade intäkter från försäljning av tillgångar och exploateringsintäkter. Nettokostnaderna ökar därför med nästan 8 procent 2023.

Kompensationen för höga elpriser antas i denna beräkning uppgå till 2,3 miljarder kronor 2023. I regeringens förslag om elprisstöd till företag ingår ett maxbeloppet för hur mycket stöd som kan lämnas per företag eller koncern enligt EU:s statsstödsregler som är satt till 20 miljoner kronor, trots att kommuner inte lyder under detta regelverk. Det innebär att stödet blir väsentligt lägre än tidigare beräknats, framför allt till större kommuner. Intäkterna från skatter och generella statsbidrag (inklusive elstödet) ökar med 3,9 procent, vilket motsvarar hälften av ökningen av nettokostnaderna. Verksamhetens resultat minskar därmed med över 70 procent jämfört med året innan, men blir ändå 10 miljarder kronor 2023, ett förhållandevis normalt resultat jämfört med åren under 2010-talet.

År 2022 vände en mycket lång trend med positiva finansnetton till ett underskott på nästan 3 miljarder. 158 kommuner redovisade negativt finansnetto. Under 2023 väntas finansnettot bli på ungefär samma nivå som 2022. I detta ligger ingen bedömning av börsutvecklingen, och därmed blir värderingen av marknadsnoterade tillgångar på bokslutsdagen neutral. Värderingen av de finansiella tillgångarna till verkligt värde kan dock påverka resultaten för många kommuner, och var en viktig förklaring till såväl de höga finansiella intäkterna 2021 som de höga finansiella kostnaderna 2022. En stor påverkan på de finansiella kostnaderna har räntedelen av pensionsskulden, som ökar med 4 miljarder kronor mellan 2022 och 2023, samt ytterligare 750 miljoner 2024. Den beräknas sedan sjunka tillbaka med 3,7 miljarder 2025.

I och med att räntorna stiger ökar de finansiella kostnaderna successivt under de närmaste åren. Räntekostnaderna nästan fyrdubblas mellan 2021 och 2025, givet oförändrad lånestock. Men i och med att omkring 40 procent av kommunernas långfristiga låneskuld avser vidareutlåning till koncernbolag, beräknas också ränteintäkterna öka. Räntenettot försämras högst påtagligt under kalkylperioden, inte minst som en konsekvens av fortsatt höga investeringsutgifter och svaga resultat. Räntenettot går successivt från omkring noll 2021 till minus 6 miljarder 2025.

Resultatet 2023 beräknas till 8 miljarder kronor, eller drygt 1 procent av skatter och generella statsbidrag. Vi får gå tillbaka till 2004 för att hitta ett svagare resultat. Även bland de kommunala bolagen väntas minskade resultat för 2023. I de kommunala företagens arbetsgivarorganisation Sobonas enkät, som genomfördes i slutet av 2022 och besvarades av 151 kommunala företag runt om i landet, uppger fyra av tio att de väntar sig försämrad lönsamhet 2023. Samtidigt väntas förbättrad lönsamhet i ett av fem bolag då lönsamheten för framför allt elproducerande kommunala bolag är positiv.

Bristande finansiering av stödet till våldsutsatta

Kommuner och regioner har ett viktigt ansvar att förebygga våld och stödja utsatta. Att inte få rimliga ekonomiska förutsättningar att utföra det arbetet, risker att drabba våldsutsatta. Kommuner, regioner och SKR ställer sig frågande till varför just kvinnofridsområdet inte följer finansieringsprincipen, det vill säga att staten finansierar fullt ut nya åtaganden och ambitionshöjningar som berör kommuner och regioner.

Hela kvinnofridsområdet har varit kraftigt underfinansierat de senaste 15 åren. Sedan 2007 har nya lagkrav och föreskrifter tillkommit på området. Det har stärkt stödet för våldsutsatta kvinnor och barn, men har också varit mycket kostnadsdrivande för kommuner och regioner. Med undantag för en lagändring 2021 kring socialnämndens ansvar för våldsutövare har regeringen inte någon gång finansierat de nya åtagandena och ambitionshöjningarna i enlighet med finansieringsprincipen. Istället har tillfälliga utvecklingsmedel tilldelats som kompensation, till kommuner från 2007 och till regioner sedan 2016. För 2022 fördelades totalt 116 miljoner kronor, varav 85 till kommuner och 31 till regioner. Från 2023 har dessa medel tagits bort, något som får stora konsekvenser för bland annat utvecklingsarbete och utbildningsinsatser.

Orimligt låg finansiering för skyddat boende

Regeringens aviserade reform om skyddat boende för våldsutsatta var planerad att träda ikraft under sommaren 2023. Det är en omfattande reform som bland annat medför att den nya placeringsformen ”skyddat boende” introduceras i socialtjänstlagen. Propositionen väntas komma nu i maj 2023 och därmed blir också reformen framskjuten. Det finns ett förslag till finansiering på 145 miljoner kronor i år och för år 2024 och staten har aviserat en kompensation på 321 miljoner kronor. Det ska jämföras med SKRs kostnadsberäkningar av förslaget om skyddat boende som uppgår till minst 2,4 miljarder kronor årligen, det vill säga cirka sju gånger högre.

Då den kommande lagstiftningen innebär ett nytt åtagande ska den enligt finansieringsprincipen finansieras från grunden. SKR delar bilden av att det är komplicerat att uppskatta totalkostnaden för skyddat boende eftersom kostnaderna inte följs upp systematiskt i avsaknad av reglering

Varken utredningens kostnadsberäkningar eller regeringens kompensation har dock föregåtts av överläggningar med SKR. Förhoppningen är att staten respekterar finansieringsprincipen och initierar överläggningar innan den nya lagstiftningen är på plats.

Demografiska behovsökningar skiftar från unga till äldre

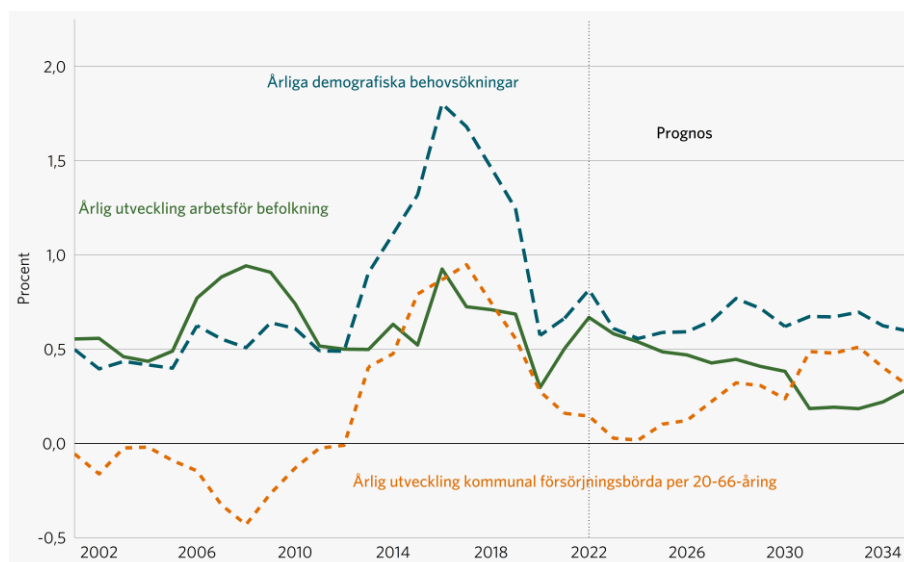
Sveriges befolkning ökade med knappt 9 000 personer eller 0,7 procent 2022 till 10,5 miljoner invånare. Antal födselar var drygt 8 000 färre än i SCBs prognos. Barnafödandet minskade i 20 av 21 län och i 215 av 290 kommuner. Inte sedan 2005 har det fötts så få barn i Sverige. Antal personer i arbetsför ålder, 20-66 år, hade underskattats i SCB:s prognos med 17 500.

Behovsökningar som följer av befolkningsförändringar, även kallade demografiska behov, motsvarade 0,8 procent, eller 6 miljarder kronor under 2022. Lägre antal födselar minskar behoven inom förskolan, med över 2 procent per år 2023 och 2024. SCB räknar dock med att detta är en tillfällig nedgång och att behovet börjar öka igen 2025.

Demografiska förändringar beskrivs på olika sätt beroende på vilken utmaning som ska belysas. Utmaningar med kompetensförsörjning och verksamhetens finansiering brukar illustreras med försörjningskvoter – hur många utöver en själv som varje person i arbetsför ålder ska försörja. Försörjningskvoten sjönk under början av 2000-talet men ökade sedan snabbt fram till 2022. Enligt prognosen är ökningstakten nu betydligt lägre fram till 2030, men där försörjningskvoten för äldre fortsätter att öka medan den minskar för yngre. Behov av kommunal verksamhet är tydligt förknippade med barn, unga och äldre men en 17-åring har en betydligt större påverkan på verksamhetens kostnader än en 67-åring - däremot bidrar båda lika mycket till försörjningskvoten. Demografiska behov och försörjningskvot visar därför inte samma sak. Den demografiska behovsförändringen under 2000-talets första decennium var omkring 0,5 procent årligen. Men ökningen förklarades till fullo av befolkningsökningen – befolkningen blev inte relativt sett dyrare i kommunerna.

I och med den stora invandringen på 2010-talet växlade såväl de absoluta som de relativa behovsökningarna upp i kommunerna. Befolkningen ökade inte bara snabbt, utan den blev också relativt dyrare, till följd av ålderssammansättningen. De demografiska behovsökningarna planar nu ut på omkring 0,6 procent per år de kommande åren. De närmaste åren ökar dock befolkningen i arbetsför ålder nästan i samma takt, för att sedan falla tillbaka och den kommunala försörjningsbördan ökar sedan snabbt under några år.

Diagram 13 • Befolkningsförändringars betydelse ur olika perspektiv



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Den arbetsföra befolkningen ökade snabbare än de demografiska behoven i början av 2000-talet. Ställda mot varandra ges en bild av den "kommunala försörjningskvoten" vars förändring ligger nära noll nu under ett par år.

Totalt underlättades försörjningsperspektivet och behovsperspektivet under 2000-talets början, för att sedan dramatiskt försämrats under 2010-talet. Ökningstakten har avtagit sedan 2017 men snart tickar den uppåt igen. Skillnaden mot 2010-talet är att det då drevs av ökade behov inom såväl skolan som äldreomsorgen, medan fokus nu framför allt ligger på den sistnämnda. Skillnaderna mellan olika kommuner är också stora, liksom utmaningarna att klara kompetensförsörjningen inom framför allt äldreomsorgen¹².

Kompetensförsörjningen - en stor utmaning i äldreomsorgen

Även om kommunernas övergripande demografiska tryck är relativt konstant efter 2024, är äldreomsorgen en verksamhet där de demografiska behoven nu ökar snabbt. Som vi visade i Ekonomirapporten från december 2022 behöver äldreomsorgen rekrytera drygt en tredjedel av den tillkommande arbetskraften för att bibehålla den nuvarande personaltätheten fram till 2031. Detta i stor konkurrens med näringslivet, försvaret, polisen med flera. Även om kommunerna lyckas lösa de finansiella utmaningarna, finns det fortfarande en betydande risk att det inte finns tillräckligt med personal att rekrytera. För att möta denna utmaning krävs nya och mer effektiva arbetssätt i kommuner och regioner. Det är också viktigt att få dagens medarbetare att vilja jobba heltid i större utsträckning och att succesivt förlänga arbetslivet.

¹² Se mer om utmaningar och strategier i SKR:s rapport, [Välfärdens kompetensförsörjning](https://skr.se/download/18.1eb2584e1850542abfaac29/1670940688212/Valfardens-kompetensforsorjning.pdf) (https://skr.se/download/18.1eb2584e1850542abfaac29/1670940688212/Valfardens-kompetensforsorjning.pdf)

Effektivare hemtjänst i Kramfors

Andelen äldre med tio eller fler läkemedel har ökat från knappt 9 procent 2005 till drygt 13 procent 2021. Utvecklingen följer framväxten av nya läkemedel och behandlingsprinciper som har lett till att fler sjukdomar och tillstånd hos äldre kan behandlas. Parallellt med att äldres läkemedelsanvändning blir alltmer omfattande har förekomsten av läkemedels-automater inom kommunal hemsjukvård och äldreomsorg också blivit vanligare. Mellan 2021 och 2022 ökade andelen kommuner som erbjuder tjänsten från 29 till 38 procent.

En av kommunerna som bidrog till ökningen var Kramfors. Kommunen har i flera år arbetat aktivt med välfärdsteknik, bland annat genom implementering av mobila trygghetslarm, onlineinköp av dagligvaror och trygghetskameror. Under 2022 genomförde Kramfors ett pilotprojekt med införande av läkemedelsautomater i ett av kommunens hemtjänstområden. Målsättningen var bland annat att uppnå ökad produktivitet, ökad självständighet för patienten och minska antalet resor i hemtjänsten. Kommunen bedömde att arbetssättet skulle bidra till ökad självständighet för den enskilde, frigöra resurser inom hemtjänst och hemsjukvård samt leda till lägre kostnader.

I hemtjänstområdet där projektet genomfördes ledde erbjudandet om läkemedelsautomat till en bred anslutningsgrad. Motsvarande 70 procent av patienterna med stöd av läkemedelstillförsel i området, eller 38 procent av hemtjänsttagare, valde en automat. Pilotprojektet genererade en rad positiva resultat, och utmynnade i rekommendationen att omgående införa läkemedelsautomater brett i kommunens övriga hemtjänstområden. Resultatet var bland annat:

- Förbättrad arbetsmiljö för medarbetare
- Ökad självständighet för patienter
- Mer flexibel schemaläggning och minskat behov av personal med delegerade uppgifter
- Frigjord tid för undersköterskor och sjuksköterskor
- Förstärkt personalkontinuitet
- Minskad andel ofrivilligt delade turer (med 100 procent)
- Minskade restider och minskad miljöpåverkan
- Hemtjänstgruppen i projektet blev den första i kommunen som mötte det kommande lagkravet om 11 timmars dygnsvila

Trots att arbetsmiljön inte pekats ut som ett av målen med initiativet, visade en enkätundersökning att samtliga medarbetare upplevde att det nya arbetssättet haft en positiv inverkan på arbetsmiljön. Arbetssättet har frigjort tid för medarbetarna, minskat antalet besök per brukare, och möjliggjort en mer flexibel schemaläggning. När antalet besök minskar underlättas förutsättningarna att planera in samma medarbetare på återstående besök, vilket leder till att personalkontinuiteten stärks. Läkemedelsautomaterna har även genererat hög följsamhet av läkemedelstillförsel och ökad självständigheten för patienterna.

Utifrån resultatet av pilotprojektet räknar Kramfors med att antal besök per dag minskar med 1,55 per installerad läkemedelsautomat och behovet av personal med delegerade uppgifter minskade med cirka 50 procent, indikatorer på att förändrade arbetssätt som tar tillvara teknikens möjligheter kan underlätta välfärdens kompetensförsörjning. De ekonomiska effekterna enbart för pilotprojektområdet beräknas minska den totala kostnaden med omkring 900 000 kronor per år, vilket kan sättas i relation till enhetens totala budget på 12,5 miljoner kronor. 2023 är det första året som projektet kan nå full potentiell effekt. I personalresurser motsvarar det cirka 1,8 årsarbetare. Ett breddinförande i kommunen med motsvarande användningsgrad bland patienter/brukare med stöd av läkemedelstillförsel som inom pilotprojektområdet, skulle kunna minska antalet hemtjänstbesök med 51 000 per år.

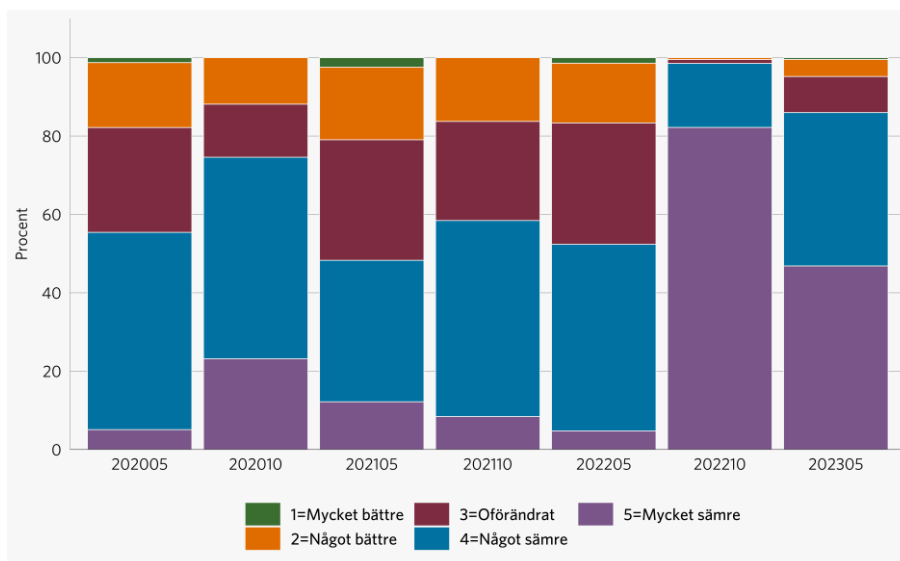
Tuffa förutsättningar inför 2024

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i kapitlet om samhälls-ekonomi. Vi utgår också från regeringens budgetar till och med Vårändringsbudget för 2023. För år 2023 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen som utgår från kommunernas budgetar. Justeringar görs utifrån enkätsvar. För 2024–2026 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 2024-2026. Samma löneutveckling antas för de kommunalt anställda som för den övriga arbetsmarknaden.

De ekonomiska förutsättningarna försämrats ytterligare 2024, trots en god utveckling av skatteunderlaget. Återigen är det, som en följd av inflationen, kostnaderna för tjänstepensionerna som ökar, från redan rekordhög nivåer. Det svaga utgångsläget från 2023 gör att fallhöjden saknas. Detta syns tydligt i ekonomichefernas syn på 2024, enligt diagram 14.

Diagram 14 • Ekonomiska förutsättningar 2024 jämfört med 2023



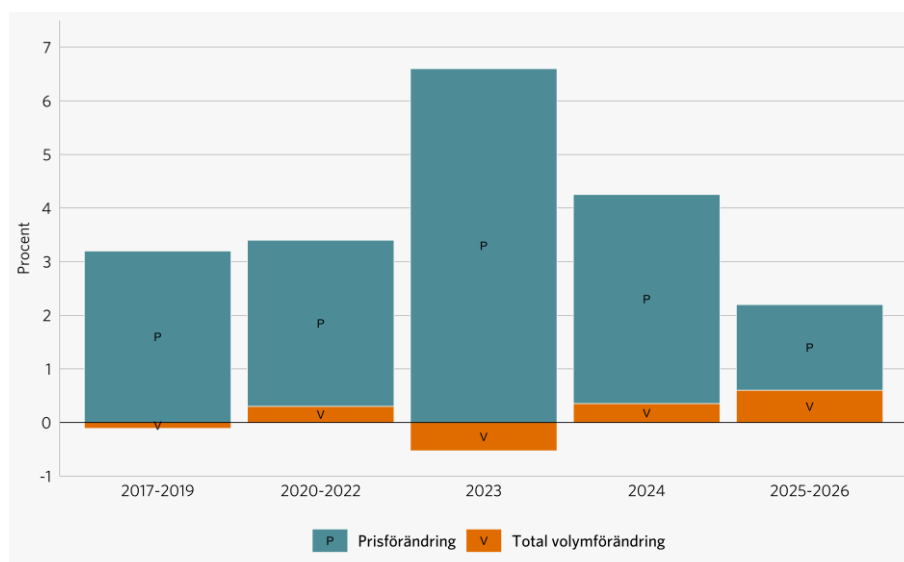
Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

En majoritet av kommunerna anger att de ekonomiska förutsättningarna är mycket eller något sämre inför 2024. Detta trots att läget på många håll är svårt redan i år. Det innebär att många kommuner behöver vidta olika åtgärder för att få ned kostnaderna och ha en ekonomi i balans.

Befolkningsförändringen motsvarar en ökning av verksamhetsvolymen med 0,6 procent 2024, med fortsatt nedgång i förskola och grundskola och fortsatt uppgång i gymnasieskola och äldreomsorg. Kostnaderna för flyktingmottagandet minskar om massflyktsdirektivet upphör samt lägre kostnader och intäkter från riktade

statsbidrag, främst vuxenutbildningen, gör att den sammantagna kostnadsvolymen bara ökar svagt. Tillsammans med en förhållandevis hög löneökningstakt och högre pensionskostnader ökar priset på arbetskraft med 4,4 procent. Inflationen faller tillbaka och den totala prisökningen i kommunerna blir 3,9 procent.

Diagram 15 • Kostnadsökning uppdelat på volym och pris 2017-2026



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Minskad verksamhetsvolym 2023 blir ett sätt att möta en kärvare ekonomisk verklighet. Men även de närmast föregående åren har volymen förändrats mycket lite och i princip hela kostnadsökningen beror på prisökningar.

Verksamhetskostnaderna beräknas öka med 4,3 procent 2024 och nästan tre fjärdedelar av detta utgörs av pris- och löneökningar, och knappt 15 procent av ökade pensionskostnader. Verksamhetsintäkterna ökar blygsamt, främst som en konsekvens av att 2,7 miljarder kronor flyttas från riktade medel (för äldreomsorg) till det generella statsbidraget. Intäkter från försäljning av anläggningstillgångar och exploateringsintäkter ligger fortsatt klart under de senaste årens höga belopp. Totalt ökar nettokostnaderna med 5,2 procent 2024.

Totalt ökar skatter och generella statsbidrag med 3,4 procent. Verksamhetens resultat försämras med 12 miljarder kronor 2024 jämfört med 2023 och jämfört med 2022 motsvarar försämringen hela 39 miljarder kronor.

Finansnettot beräknas bli fortsatt negativt och försämras 2024 jämfört med 2023. Ökad finansiell kostnad för pensioner samt stigande räntekostnader gör att finansnettot fortsätter att försämras. Sammantaget beräknas resultatet i kommunerna landa på 7 miljarder kronor i underskott 2024 om inga åtgärder vidtas. Senast kommunerna hade ett samlat negativt resultat var år 1999. Frågan är om det alls är realistiskt med ett så svagt resultat då man kan utgå från att många kommuner kommer att genomföra neddragningar och/eller höja skattesatsen i olika utsträckning.

Vissa faktorer talar dock för att resultaten 2024 kommer att bli svaga, eller till och med mycket svaga 2024:

- I och med att inflationen vänder ner så markant och därmed kraftigt minskar pensionskostnaderna igen 2025, kan 2024 ses som delvis tillfälligt.
- Kompetensförsörjningsutmaningar försvårar för kommunerna att dra ner på personalstyrkan för att tillfälligt anpassa kostnaderna.
- Kostnadsbesparingar är givetvis inget orimligt scenario men man ska komma ihåg att kommunerna har haft en låg kostnadsutveckling relativt behoven de senaste åren.
- Resultatutjämningsreserver. Den relativt svaga skatteunderlagstillväxten 2024 understiger ett tioårigt genomsnitt, till vilket många kommuner kopplat sina riktlinjer för att få disponera RUR.

Neddragningar motsvarande hela underskottet på 7 miljarder kronor förefaller mindre troligt. Som beskrivits ovan har många kommuner resultatutjämningsreserver och en relativt god ekonomisk ställning, även efter ett svagt 2023. Att sektorn kommer att ta till tillfälliga skattehöjningar i tillräckligt stor skala, vilket motsvarar 25 öre på medelskattesatsen, för att hantera ett svagt år bedömer vi som osannolikt, då kommunerna historiskt inte agerat på det sättet.

Tabell 10 • Nyckeltal för kommunernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos	Kalkyl		
	2022	2023	2024	2025	2026
Medelskattesats, nivå i % (exkl. Gotland)	20,60	20,61	20,61	20,61	20,61
Skatteintäkter o gen statsbidrag, LP	5,1	3,4	3,4	3,6	3,9
Skatteintäkter o gen statsbidrag, FP	0,5	-3,0	-0,5	3,0	1,2
Verksamhetens kostnader, LP	4,7	6,1	4,3	0,9	3,5
Verksamhetens kostnader, FP	0,2	-0,5	0,4	0,3	0,9
Deflator	4,6	6,6	3,9	0,6	2,6

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

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

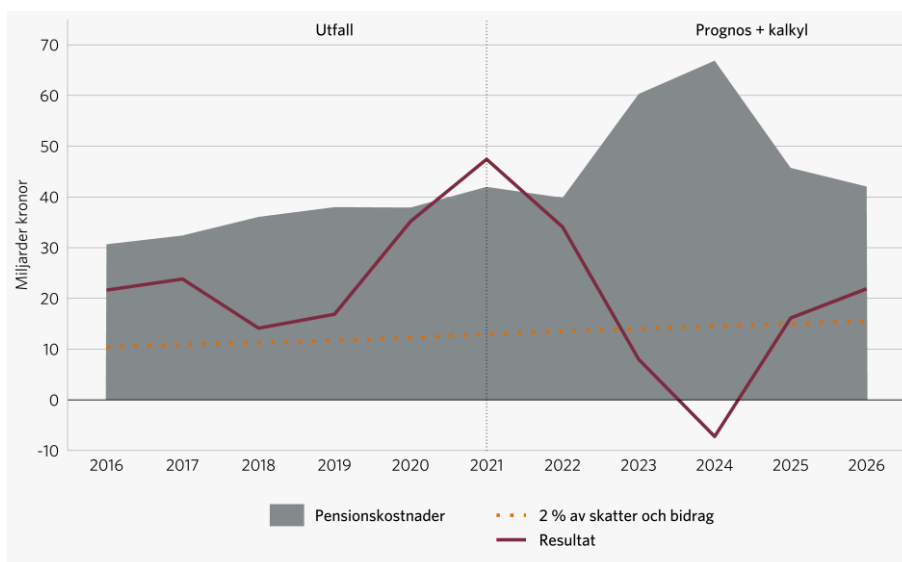
Tvärvändning 2025 och 2026 beror på pensionerna

Kalkylen visar på en förhållandevis ovanlig tvärvändning i kommunernas ekonomi år 2025 och 2026, från underskott till överskott motsvarande 2 procent av skatter och bidrag. Kostnadsvolymen ökar svagt 2025 till följd av fortsatt minskning av kostnader för asyl- och flyktingmottagandet samt en mindre nedgång av riktade statsbidrag. Skatteintäkterna ökar med 4,7 procent medan de generella statsbidragen minskar med 1,5 miljarder. Trots dessa tämligen odramatiska underliggande bedömningar förbättras verksamhetens resultat med 20 miljarder mellan 2024 och 2025. Orsaken

är, återigen, pensionskostnaderna, vars kraftiga nedgång gör att arbetskraftskostnaderna beräknas minska från 2024. Detta innebär att nettokostnaderna ökar med mindre än 1 procent samtidigt som de generella intäkterna ökar med 3,6 procent. Osäkerheten i denna bedömning kan inte nog understrykas, och förklaras bäst i det inledande kapitlet: sammanfattande slutsatser.

Även finansnettot förbättras från 2024 i och med att räntedelen i pensionsskulden minskar med 3,5 miljarder kronor. Fortsatt höga investeringsutgifter samtidigt som de stigande räntorna fått ytterligare genomslag gör dock att räntenettot försämras och det underliggande finansnettot blir fortsatt negativt. Resultatet förstärks därför både 2025 och 2026.

Diagram 16 • Kommunernas resultat och pensionskostnader



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Ett brant resultatfall vänds snabbt till resultat mot 2 procent av skatter och statsbidrag i huvudsak på grund av kraftigt svängande pensionskostnader. Viktigt i sammanhanget att notera är att prognosen för pensionskostnadernas utveckling beror i mycket stor utsträckning på att inflationen kommer ner i den takt som beskrivs i det samhällsekonomiska avsnittet. För att illustrera känsligheten för inflationen har vi gjort en alternativberäkning. Se faktaruta "Pensionskostnaderna vänder men när och hur mycket?".

Pensionskostnaderna vänder men när och hur mycket?

De oerhört höga pensionskostnaderna i år och nästa förklaras till stora delar av inflationens påverkan huvudsakligen på den förmånsbestämda pensionen och den finansiella kostnaden. För att illustrera känsligheten i inflationens påverkan på pensionskostnaderna har vi gjort ett alternativscenario med en procents högre inflationssiffra varje år för åren 2023-2025.

Det ger i ett förenklat räkneexempel omkring 3,2 miljarder, 4,6 miljarder och 4,2 miljarder kronor i högre pensionskostnader i kommunerna under åren 2024-2026. Från och med i år och de kommande två åren spelar pensionskostnaderna en mycket stor roll i hur de ekonomiska resultaten utvecklas, där inflationstakten i juni månad som bestämmer prisbasbeloppet får ett stort genomslag.

Välkommet statligt huvudmannaskap för personlig assistans 2026

Huvudmannaskapsutredningen lämnade i mars förslag om ett samlat, statligt, huvudmannaskap för personlig assistans från och med år 2026. Förslaget har goda förutsättningar att genomföras då ett statligt huvudmannaskap finns med som en punkt i Tidöavtalet och både SKR och brukarorganisationerna är positiva. Utredningen är ute på remiss. Förslagen innebär att det ineffektiva systemet där både Försäkringskassan och kommunen har möjlighet att bevilja personlig assistans upphör. Att huvudmannaskapet är samlat ger direkt en samhällsekonomisk vinst då dubbelutredningar försvinner. Det innebär också att kommunerna inte längre riskerar en övervältring av assistansärenden när Försäkringskassan ändrar sina bedömningar, något som exempelvis inträffade år 2015. Utöver statligt huvudmannaskap lägger utredningen förslag på att kommunerna inte längre kommer vara ansvarig för sjuklönekostnaderna för privata utförare samt att kommuner inte längre ska finansiera de 20 första timmarna av personlig assistans.

I enlighet med finansieringsprincipen beräknas kommunernas anslag att minska med 10,3 miljarder kronor i 2021 års priser. En del kostnader kvarstår dock, uppskattningsvis 1,4 miljarder kronor, framför allt då kommunen fortfarande finns kvar som utförare och som ytterst ansvariga. Beräkningarna är preliminära, då det återstår tid till 2026 samt att de inkluderar effekterna av reformen "Stärkt rätt till personlig assistans" som blev lag i år och vars kostnadsuppskattningar är osäkra.

Att personlig assistans försvinner påverkar också LSS-utjämnningen, då personlig assistans står för cirka en femtedel av verksamhetens kostnader. Minskningen av de generella statsbidragen motsvarar 1 026 kronor per invånare. Effekten via utjämnings-systemet för enskilda kommuner efter en eventuell reform kommer att bero på hur kommunens kostnader för den personliga assistansen ändras av reformen. Utjämnningen kompenserar med en fast summa per ärende tillsammans med ett personalkostnadsindex på basis av kommunens redovisade kostnader. Detta gör utjämnningen idag mycket följsam med kommunens kostnader. Det sistnämnda får

dock inte fullt genomslag i utjämningen varför det ekonomiska slutresultatet av reformen kommer att se olika ut i kommunerna.

LSS-utjämningsystemet ses dock över av utjämningskommittén, som ska presentera förslag i maj 2024. Ett av uppdragen är att göra utjämningen mindre påverkbar, vilket kan betyda ett mindre genomslag för kommunernas redovisade kostnader i utjämningen. Effekter av reformen om assistans kan därför komma att se annorlunda ut i ett eventuellt nytt utjämningsystem.

4. Regionernas ekonomi

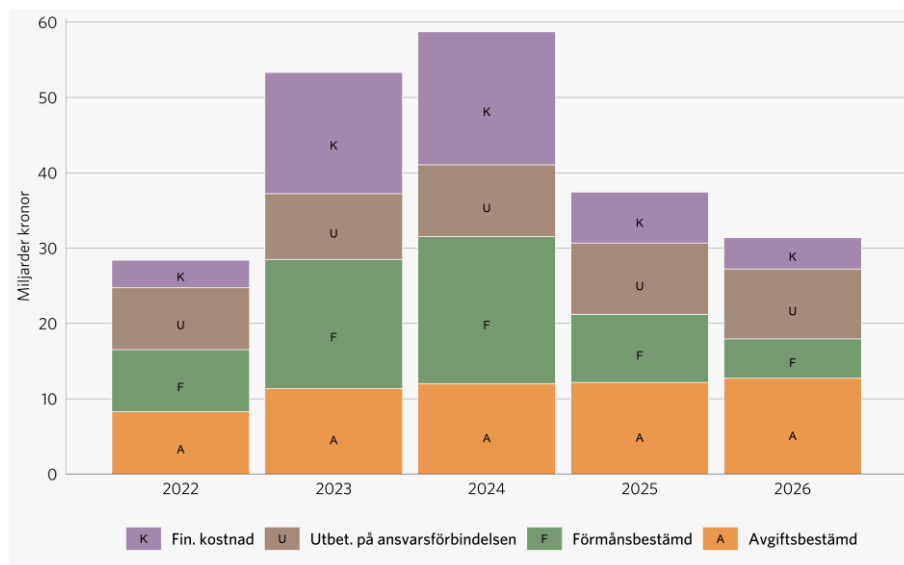
Trots starka ekonomiska resultat i regionerna de senaste åren väntas nu två ekonomiskt besvärliga år. 17 av 21 regioner har år 2023 beslutat om en negativ budget, vilket är ovanligt, för att undvika kortsiktiga besparingsåtgärder. De ekonomiska utmaningarna är en konsekvens av generella kostnadsökningar och att inflationen bidrar till ökade kostnader för pensioner. År 2023 bedöms resultatet bli -14 miljarder kronor och ytterligare försämringar är att vänta 2024. Årets underskott motsvarar i några regioner nedläggning av ett helt sjukhus, vilket gör gapet alltför stort för att hantera kortsiktigt. Vi räknar därför med stora underskott även 2024, trots pågående arbeten med effektiviseringar.

År 2026, när pensionskostnaderna bedöms vara tillbaka på en mer normal nivå, räknar vi å ena sidan med ett resultat på 11 miljarder vilket motsvarar 2,5 procent av skatter och bidrag. Å andra sidan måste regionerna enligt balanskravsreglerna återställa de stora underskotten för åren 2023–2024 inom 3 år, om de inte täcks av resultatutjämningsreserver (RUR). Samtidigt ökar de långsiktiga behoven av välfärd många år framöver när invånarna över 80 år blir allt fler.

Pensionskostnaderna försämrar ekonomin drastiskt

Under 2021 ökade kostnaderna för avtalspensioner med cirka 9 miljarder kronor på grund av ändrat livslängdsantagande. För åren 2023 och 2024 påverkar den höga inflationen kostnaderna för pensionerna. Pensionerna värdesäkras med prisbasbeloppet som bestäms av årstakten i KPI i juni året innan aktuellt år. Inflationen påverkar värdesäkringen via skulduppräknningen och pensionsintjänandet för inkomster över tak i den förmånsbestämda pensionen kraftigt. Även det nya pensionsavtalet som börjar gälla 2023, som ger förbättrade villkor för medarbetarna, bidrar till en viss del av de ökade kostnaderna.

Diagram 17 • Regionernas pensionskostnader, inkl. särskild löneskatt



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

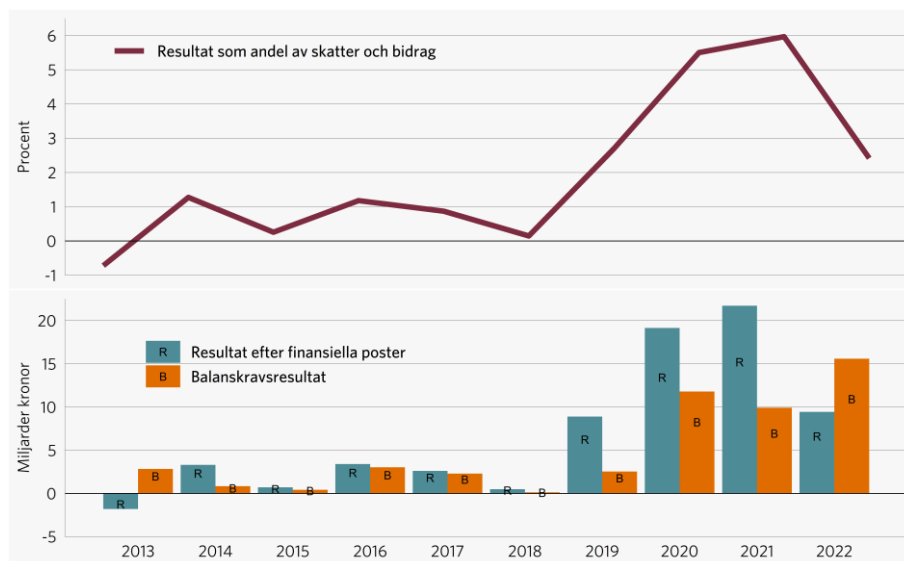
Det nya pensionsavtalet innebär ett nivålyft i den avgiftsbestämda pensionen 2023, då premien höjs. Den förmånsbestämda pensionen omfattar de med högre inkomster och har fortfarande stor betydelse i regionerna. Den kraftiga ökningen av den förmånsbestämda pensionen (FÅP) 2023 beror på att KPI juni används till att värdeuppräknas historiska inkomster till årets prisnivå, vilket höjer pensionsunderlaget för årets intjänande av FÅP mycket kraftigt. Dessutom ökar den finansiella kostnaden kraftigt på grund av värdesäkring av den tidigare intjänande pensionen, avsättningen för pensionsskuld fr.o.m. 1998.

Prognosen för KPI juni är alltså helt avgörande för vår pensionsprognos, se känslighetsanalys i kapitlet: Sammanfattande slutsatser.

Negativt finansnetto 2022

Tack vare en god skatteunderlagsutveckling, pandemirelaterade statsbidrag och ett positivt finansnetto (bland annat till följd av realiserade värdepappersvinster på drygt 9 miljarder) blev resultatet 2021 bättre än 2020 och uppgick till 21,7 miljarder kronor. Årets resultat för 2022 är också bra men lägre än de föregående två åren. Finansnettot gick från 8 miljarder kronor 2021 till -15 miljarder 2022. Balanskravsresultatet (justerat för bland annat realiserade vinster och förluster för värdepapper) är däremot bättre 2022. Dessutom har balanskravsresultatet reducerats åren 2020–2022 med 6; 3 respektive 5 miljarder kronor för reservering till RUR i några av regionerna. 13 regioner har reserverat sammanlagt 15 miljarder i RUR.

Diagram 18 • Regionernas resultat



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

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Regionernas resultat har varit svaga under 2010-talet men stärktes 2019 av orealiserade vinster. Från och med 2019 ska finansiella placeringar bokföras till verkligt värde, vilket innebär att resultatet stärks om marknadsvärdet är högre än vid början av året. Rekordresultat uppnåddes både 2020 och 2021, inte minst på grund av en stark intäktsutveckling. Även 2022 fortsatte den starka intäktsutvecklingen men finansnettot förändrades med -23 miljarder kronor.

Regionerna budgeterade ett resultat på 3 miljarder kronor för 2022, vilket motsvarade 0,8 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Differensen mot utfallet förklaras främst av högre skatteintäkter, att verksamhetens intäkter ökade mer än vad verksamhetens kostnader ökade samt att finansnettot blev betydligt lägre. Utfallet för 2022 på 9 miljarder motsvarar 2,4 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Tabell 11 • Avvikelse mellan budget och utfall, regioner 2021 och 2022

Miljarder kronor

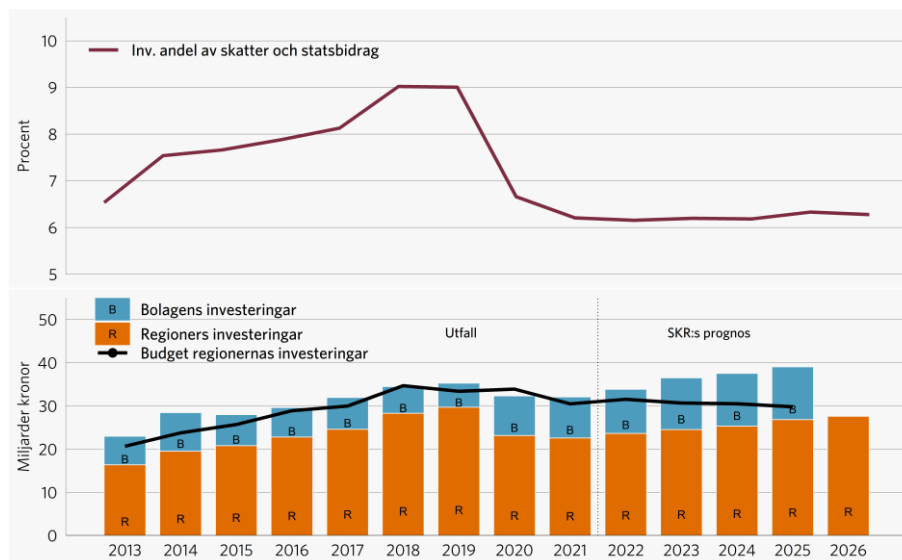
Från budget till utfall, avvikelser	2021	2022
Budgeterat resultat	3	3
Nettokostnader	0	6
Skatteintäkter	10	10
Generella statsbidrag	0	2
Finansnetto	10	-12
Resultat i bokslutet	22	9
Skillnad mellan budget och utfall	19	6

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Oförändrad nivå på investeringsutgifterna i regionerna

Investeringarna ökade med drygt 5 procent 2022 och uppgick till 6,2 procent av skatter och bidrag, vilket är något lägre än 2021. Med tanke på rådande läge i omvärlden är det extra svårt att bedöma utvecklingen. Många regioner anger att prisökningen i bygg- och anläggningsbranschen leder till ökade utgifter men också till färre investeringsobjekt både i år och de närmast kommande åren. Ett fåtal regioner menar att prisökningen inte har någon nämnvärd påverkan. För budget 2023 är de sammanlagda effekterna på investeringsutgifterna liten. De tre storstadsregionerna, med 53 procent av befolkningen, stod för 65 procent av investeringsutgifterna 2022. Enligt vår bedömning förväntas investeringsutgifterna ligga på ungefär samma nivå, som andel av skatter och bidrag, under hela perioden 2022–2026.

Diagram 19 • Investeringar i region och regionkoncern 2013–2026



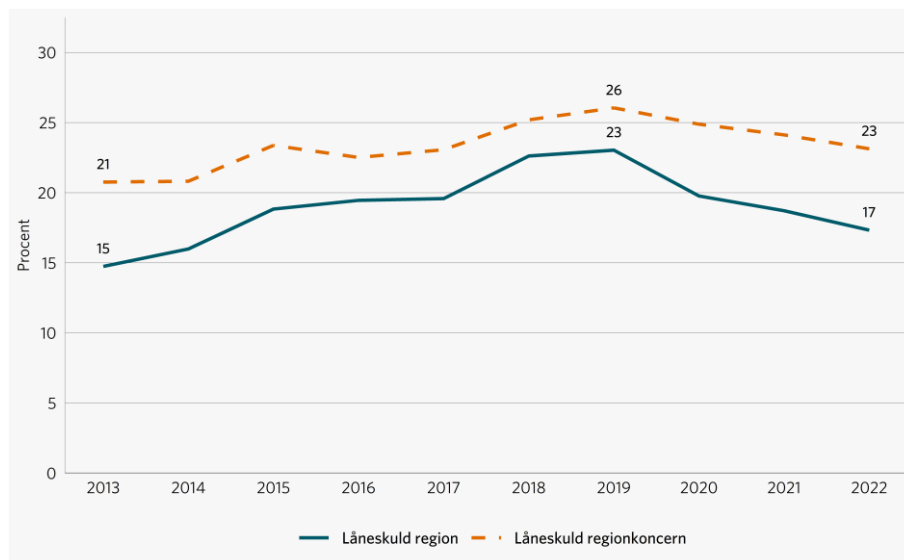
Anm.: en delförklaring till den kraftiga nedgången 2020 är att ett större investeringsprojekt flyttades över från förvaltning till ett koncernbolag.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Enligt vår bedömning förväntas regionernas investeringsutgifter ligga på ungefär samma andel av skatter och bidrag åren 2022–2026.

De senaste årens goda resultat har gjort att regionerna har kunnat betala av på lånen. Många av regionerna saknar helt eller har bara en liten låneskuld. De 6 regioner som har en låneandel över 10 procent av skatter och statsbidrag står för 96 procent av skulderna. Den totala låneskulden uppgår till 90 miljarder kronor.

Diagram 20 • Regionernas skulder som andel av skatter och bidrag

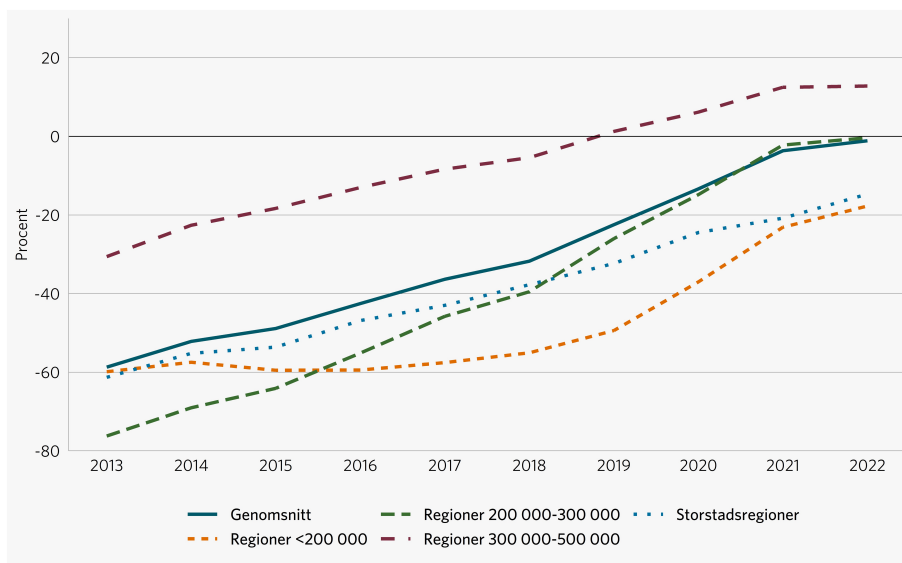


Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Regionernas låneskuld har minskat efter 2019 främst tack vare goda resultat.

Soliditeten har stärkts rejält under de senaste tio åren för samtliga regioner, inte minst på grund av goda resultat de senaste åren. Men spridningen 2022 är stor och nivån är alltför låg i många regioner. Nivån på soliditet är dock vanskelig att jämföra mellan regionerna, däremot är utvecklingen ett mått på hur den ekonomiska ställningen förändras. I diagram 21 framgår utvecklingen, där regionerna är grupperade efter antalet invånare. Det är en klar förbättring inom alla grupper och spridningen mellan grupperna har minskat påtagligt.

Diagram 21 • Regionernas soliditet i grupper efter antalet invånare



Anm.: soliditet inkl pensionsåtagandet, regionkoncernen.

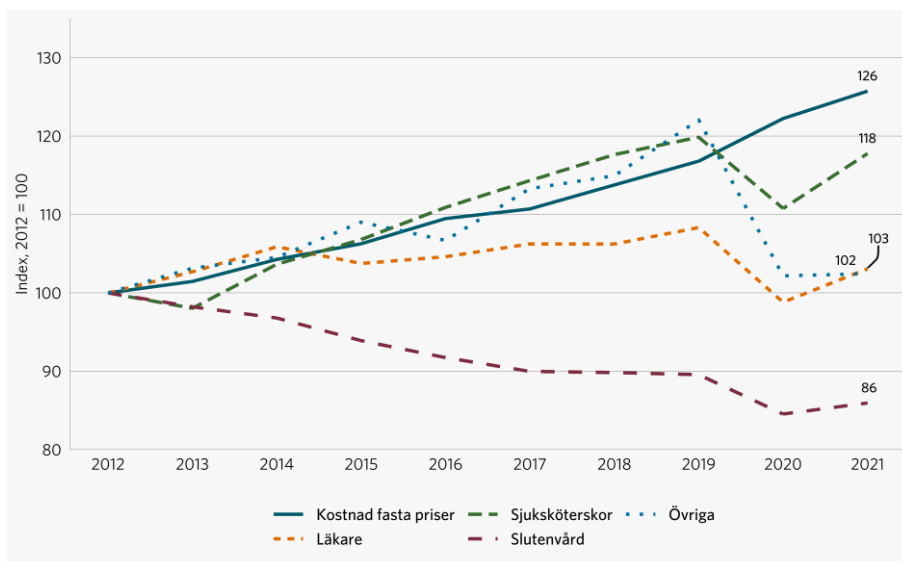
Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Under de senaste tio åren har soliditeten i regionerna förbättrats, men fortfarande har många regioner negativ soliditet inkl. pensionsåtagandet.

Hälso- och sjukvårdskostnaderna har fortsatt att öka

Under senare år har hälso- och sjukvårdens kostnader ökat snabbt, och ökningen fortsatte under pandemin. Specialiserad somatisk vård står för en betydande del av hälso- och sjukvårdens kostnader och här ”brukar” kostnaderna öka vilket syns i Diagram 22.

Diagram 22 • Specialiserad somatisk vård



Anm.: Kostnad i fasta priser respektive antal vårdkontakter.

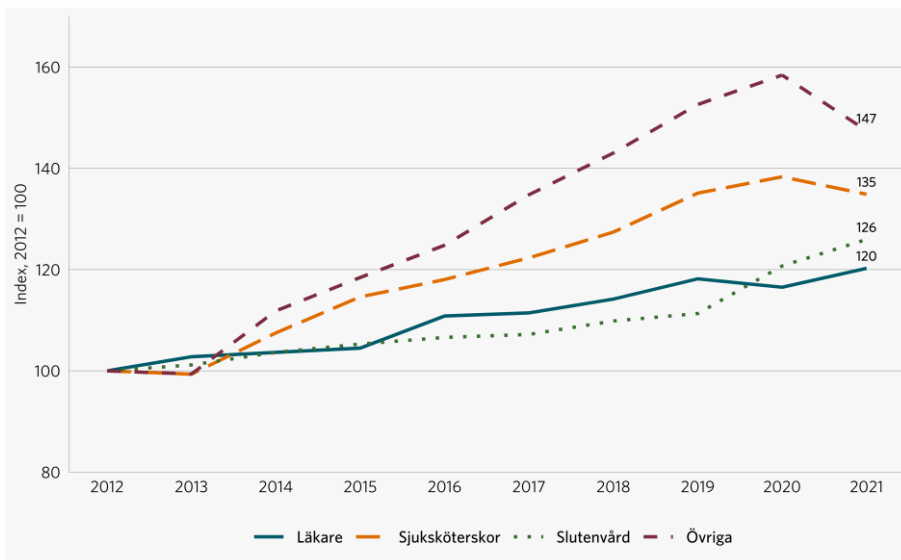
Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Slutenvården har minskat trendmässigt och istället är det den specialiserade öppenvården som expanderat. Under pandemins första år minskade vårdkontakterna i både den öppna och den slutna vården. Undantaget är covidvården som kostade stora summor. Öppenvårdskontakterna minskade mest för de över 65 år. Under pandemins andra år återhämtade sig vårdkontakterna till viss del. Kostnaderna för sjukhusens covidvård var lika höga 2020 och 2021.

År 2020 minskade slutenvårdstillfällena med 8 procent för de båda stora diagnosområdena tumörer och cirkulationsorganens sjukdomar. Året därefter hade cirkulationsorganen återtagit en del av tappet. För öppenvården minskade antal kontakter inom tumörvården med 6 procent medan öppenvårdskontakterna inom cirkulationsorganens sjukdomar minskade med 16 procent 2020. År 2021 återtog en del av tappet, framför allt avseende läkarkontakterna.

I diagram 23 syns hur kostnaderna per vårdkontakt, rensat för inflation och löner, ökat under många år.

Diagram 23 • Specialiserad somatisk vård, kostnad per kontakt i fasta priser



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Vårdtyngden har visserligen ökat under perioden men kostnadsökningarna är så stora att de indikerar produktivetsproblem. Även om sjukhusen producerade mer vård 2021 och därmed kunde fördela ut sina fasta kostnader på fler vårdkontakter så ökade kostnaderna per vårdkontakt i de flesta fallen.

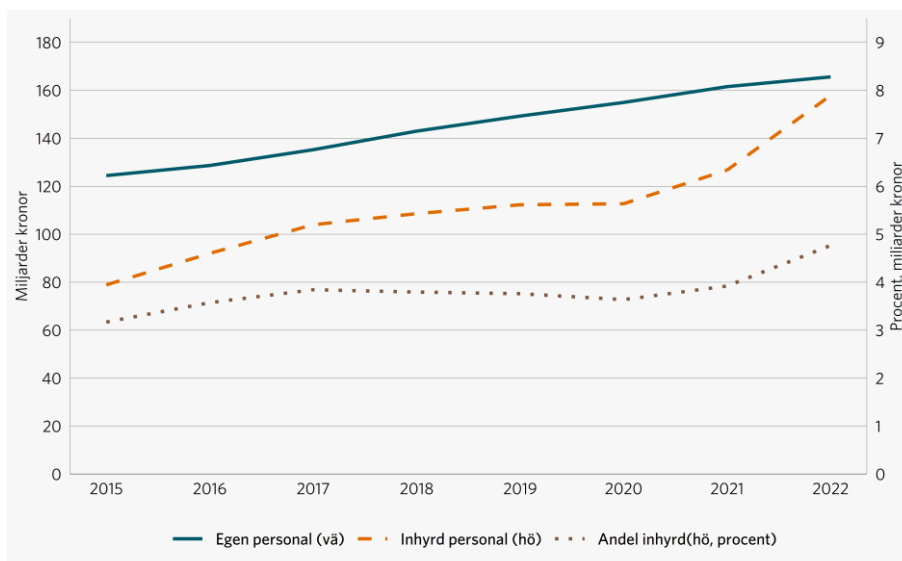
Det saknas ännu aggregerade kostnadsdata för hälso- och sjukvården 2022. Men våra kontakter med regionerna indikerar fortsatta produktivetsproblem, kostnaderna ökar snabbare än vårdproduktionen. Som visas i nästa avsnitt fortsatte lönekostnaderna att öka under 2022. Se diagram 24.

Fortsatt kostnadsökning för inhyrd personal – men målbilden kvarstår

Regionerna har under flera år arbetat tillsammans för att hålla nere andelen inhyrd personal inom hälso- och sjukvården (främst läkare och sjuksköterskor), mätt i relation till de totala personalkostnaderna. Med egna medarbetare ökar kontinuiteten och kvaliteten i vården.

Under åren före pandemin låg andelen inhyrd personal relativt stabilt på strax under 4 procent av egna personalkostnader men ökade 2021 och till 4,8 procent 2022. Totalt ökade kostnaderna för inhyrd personal med 25 procent, eller 1,5 miljarder kronor. Kostnaderna för egen personal ökade med 2,5 procent eller 4 miljarder kronor. Kostnadsökningen för inhyrd personal hänger till stor del ihop med pandemin som inneburit både höga sjukskrivningstal och behov av återhämtning hos de anställda medarbetarna. En del regioner har också behövt hantera uppskjuten vård genom att hyra in personal. Samtidigt råder brist på personal med rätt kompetens i stora delar av landet, vilket försvårar rekryteringar.

Diagram 24 • Kostnader för egen och inhyrd personal



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Regionernas kostnader för personal ökar kontinuerligt i löpande priser. Kostnadsandelen för inhyrd personal låg ungefär på samma nivå 2017-2020 för att sedan öka. Kostnadsandelen för inhyrd personal varierar kraftigt mellan regionerna, från 2 till 14 procent, med en median på 6,2 procent. Målsättningen har under många år varit 2 procent.

Det finns ett uttalat syfte bland ett flertal regioner att nå målet 2 procent och bara använda den inhyrda personalen vid extrema situationer, och anställa fler som fast personal och på så sätt få ned kostnadsandelen för hyrpersonal. Region Sörmlands andel ökade från 5,6 procent 2021 till 7,7 procent 2022. Nedan redogör Sörmland för hur de kommer att göra för att minska sin andel.

Inhyrd personal i Region Sörmland ska minimeras

Hösten 2022 fattades i Sörmland ett inriktningsbeslut att minska beroendet av inhyrd personal, med långsiktig målsättning att maximalt 2 procent av personalkostnaderna ska utgöras av hyrpersonal. Syftet är att förbättra arbetsmiljön för regionens medarbetare, öka patientsäkerheten, öka kontinuiteten, stärka förmågan att utveckla framtidens hälso- och sjukvård samt använda resurser effektivt. Ett första fokusområde är inhyrda sjuksköterskor som ökat kraftigt inom regionen. Beslutet innebar att all inhyrning av sjuksköterskor stoppades från 1 februari 2023, med undantag för vissa specialistssjuksköterskegrupper. Åtgärder som genomfördes inför och under hyrstoppet var en övergripande rekryteringsinsats som resulterade i 100 anställda sjuksköterskor och barnmorskor, en höjning av OB-ersättning samt även en rekryteringsbonus. Det har funnits ett brett stöd för beslutet bland chefer på olika nivåer, även om åsikter om tidpunkt och takt varierat utifrån verksamheternas olika förutsättningar. Tack vare fördjupade samarbeten inom och mellan verksamheter har en tillfällig reduktion av vårdplatser kunnat hållas på så låg nivå som möjligt. För att upprätthålla de vårdplatser som krävs för att bedriva planerade operationer beviljas dock inhyrning av allmänsjuksköterskor på en klinik per sjukhus inom regionen. Hälso- och sjukvården i Sörmland kommer under 2023 att fortsätta arbetet, med inriktning att minska beroendet av inhyrd bemanning inom fler yrkeskategorier.
Nicholas Prigorowsky, ekonomidirektör Region Sörmland

Staten styr åt olika håll

Som vi nämnt tidigare finns det produktivetsproblem inom hälso- och sjukvården där kostnader och personal ökar i högre takt än vårdproduktionen. Är lösningen förebyggande och personcentrerat arbete eller fler vårdplatser?

Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag¹³ att tillsammans med regionerna arbeta för att öka antalet disponibla vårdplatser. Man har också beslutat om ett bidrag om knappt 2 miljarder kronor. I februari fördelades 750 miljoner av bidraget till regionerna utifrån folkmängd. Villkorat till detta bidrag är att regionerna ska rapportera in vårdplatsdata. Ytterligare 1,2 miljarder kronor ska fördelas utifrån hur väl regionerna lyckas minska överbeläggningar och utlokaliseringar. De två prestationerna mäts och bedöms månadsvis och var för sig under perioden februari–oktober 2023. Socialstyrelsen beskriver i sin rapport i mars att vårdplatsuppdraget hänger tätt samman med övriga uppdrag inom tillgänglighetsområdet och att en samordning på sikt kommer att bidra till en helhetsbild och ett systemperspektiv på tillgängligheten i hälso- och sjukvården.

I regionernas redovisningar av överenskommelsen 2022 om ökad tillgänglighet lyfts bristen på vårdplatser fram. I flera fall hänvisas till kompetensbrist som främsta orsaken. Den demografiska utvecklingen framåt kommer att göra det ännu svårare att kompetensförsörja vård och omsorg. Fram till 2031 kommer det demografiskt

¹³ Uppdrag att ta fram förslag till en nationell plan för att minska bristen på vårdplatser inom hälso- och sjukvården, S2023/00679

betingade arbetskraftsbehovet öka med 9 procent i hälso- och sjukvården. I äldreomsorgen kommer ökningen uppgå till 31 procent. Utöver det behövs ersättningsrekrytering för pensionsavgångar¹⁴. Kompetensutmaningen inom äldreomsorgen är betydelsefull för tillgängligheten i hälso- och sjukvården. Om de vårdplatser som finns ska kunna nyttjas på mest effektivt sätt så är den kommunala hälso- och sjukvårdens kapacitet att ta hem patienter, förebygga inläggningar och återinläggningar avgörande. Det är också viktigt att samverka mellan den regionala och kommunala primärvården fungerar bra.

Utvecklingen i form av primärvårdens förstärkta roll, medicinsk utveckling och utveckling av nya tekniker, gör att vård och behandling som idag behöver den slutna vårdens resurser kommer att kunna utföras i öppenvård, i patientens hem eller kanske inte alls.

En del av utvecklingen för att bromsa behovet av inläggningar och därmed behovet av vårdplatser är omställningen till Nära vård. I överenskommelsen mellan staten och SKR står det att målet är att patienten:

- får en god, nära och samordnad vård som stärker hälsan,
- är delaktig utifrån sina förutsättningar och preferenser och att en effektivare användning av hälso- och sjukvårdens resurser ska kunna uppnås.

Man kan utifrån de olika bilderna av tillgång på kompetens, vårdplatsbehov och utvecklingsarbete som pågår dra slutsatsen att en ökning av vårdplatser utifrån demografisk utveckling inte kommer att behövas om omställningen lyckas. Om vi misslyckas riskerar vi att tvingas flytta tillbaka resurser till slutenvård och fler vårdplatser. Vi står inför ett viktigt vägval där det krävs mod för att med full kraft fortsätta utvecklingen mot nära vård.

Att då staten samtidigt styr åt olika håll, statsbidrag på 2,4 miljarder till nära vård och statsbidrag på 2 miljarder för att öka antalet vårdplatser, blir kontraproduktivt. För ett effektivt resursutnyttjande måste vi gå mot en mer förebyggande och personcentrerad vård med fokus på de patienter med störst behov. Lyckas man bromsa de inläggningar som inte är nödvändiga och återinläggningar i större utsträckning så kan de befintliga disponibla vårdplatserna nyttjas på ett effektivt sätt till de som har störst behov.

Dock kvarstår bemanningsproblematiken, även med oförändrat antal vårdplatser.

¹⁴ [Välfärdens kompetensförsörjning, SKR 2022](#).

(<https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/valfardenskompetensforsorjning.68208.html>)

Primärvårdens roll allt viktigare

Primärvårdens roll är något som har utretts under lång tid. I framtiden förväntas primärvården vara navet i hälso- och sjukvården, där de flesta av patienternas behov blir tillgodosedda. Ett syfte med primärvårdens förstärkta roll är att vården ska bli säkrare och tryggare för patienten. Större möjligheter ges också att jobba förebyggande och hälsofrämjande. Det blir allt viktigare i takt med att fler blir äldre och de kroniska sjukdomarna ökar.

En utmaning är att få till samverkan mellan regional och kommunal primärvård samt specialistsjukvård. Ytterligare utmaningar är ekonomin och kompetensförsörjningen. Eftersom resurserna är begränsade kommer ett växande uppdrag i primärvården behöva finansieras av att resurserna flyttas från någon annanstans. Den kanske största utmaningen av dem alla är dock läkarresursen. Sverige har en hög läkartäthet men dessa läkare finns inte i primärvården i tillräcklig omfattning.

Årligen utförs (år 2021) cirka 57 miljoner vårdkontakter inom primärvården. Det innebär att 2 av 3 vårdkontakter utförs i primärvården. Samtidigt utgör primärvårdens kostnader endast 22 procent av vårdkostnaderna. Under pandemins första år minskade antalet vårdkontakter men utbudet hölls uppe genom att vården delvis gick över till distanskontakter. Dessa fortsatte att öka även 2021, för att falla tillbaka 2022.

Tabell 12 • Antal vårdkontakter inom primärvården

Tusentals kontakter per år respektive andel distanskontakter

	Antal kontakter	Andel distans, %
2019	56 000	26
2020	54 000	34
2021	57 000	36
2022	57 000	34

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Ny statistik gör det möjligt att mer detaljerat följa primärvården över tid

Sedan ett par år tillbaka samlar SKR in individbaserad primärvårdsstatistik från ett antal regioner med både kostnader och vårduppgifter¹⁵. Med hjälp av dessa uppgifter och annan tillgänglig statistik har vi börjat ta fram en modell av hela den regionala primärvården i Sverige för åren 2019–2021. Vi gör redan motsvarande beskrivning av den specialiserade somatiska och psykiatriska vården men här finns längre tidsserier och mer heltäckande underlag. I modellerna finns variabler som diagnos, ålder och så vidare uppdelat på antal och kostnader. Framöver tänker vi använda dessa data för att följa vårdens utveckling. Då SKR nu kommer att kunna följa primärvårdsstatistik liksom statistik inom den specialiserade vården kommer vi att kunna se om det sker

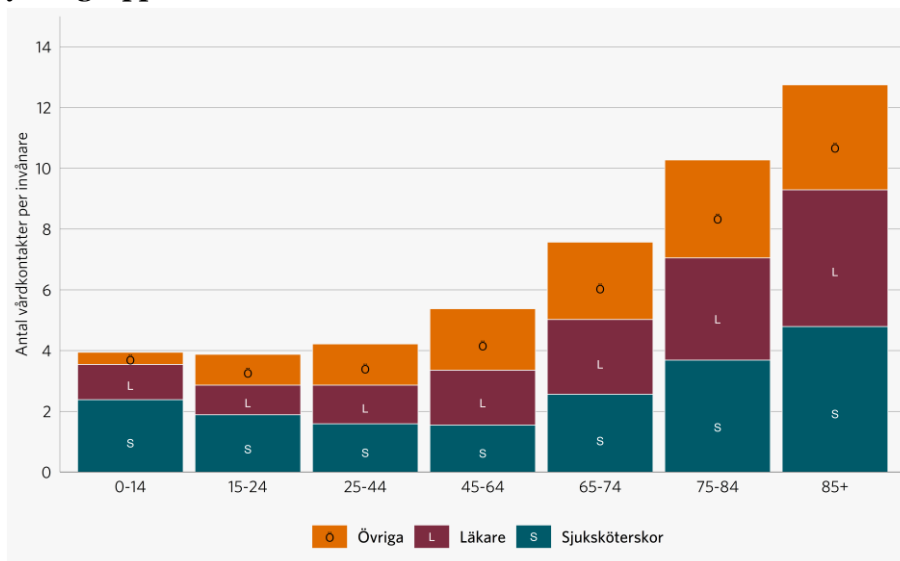
¹⁵ [KPP, Kostnad per patient](#).

(<https://skr.se/skr/halsasjukvard/ekonomiavgifter/kostnadperpatientkpp.1076.html>).

någon förflyttning av resurser. En brist i helhetsbilden är svårigheten att följa kostnaderna inom den kommunala hälso- och sjukvården.

Utifrån denna första sammanställning av primärvården går det att ge en mer nyanserad bild än vad som tidigare har varit möjligt. I genomsnitt uppgår antalet vårdkontakter i primärvården till cirka 5,4 per invånare och år.

Diagram 25 • Antal vårdkontakter inom primärvården 2021, efter ålder och yrkesgrupp



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Vårdkontaktarna ökar med åldern, men skillnaderna mellan åldrarna är väsentligt lägre än i den specialiserade somatiska vården. Bilden är densamma när man tittar på kostnader. Kostnaden per vårdkontakt varierar nämligen inte särskilt mycket beroende på ålder. Läkarna lägger mest tid på de äldre patienterna.

Vilken vård som söks varierar över livet. I tidig ålder ingår besök hos BVC, besvär i andningsorganen, öron osv. I tonåren söker fler för psykiska besvär och bland de äldre ökar de kroniska sjukdomarna.

Kostnaderna fördelade på olika diagnosgrupper visar att ungefär en tredjedel av kostnaderna handlar om att ta hand om patienter med mer diffusa symptom och kontakter avseende exempelvis rådgivning och allmänna undersökningar.

Det läggs mycket resurser (17 procent) på sjukdomar i det muskuloskeletala systemet (exempelvis artros och ryggsjukdomar). Kostnaderna för motsvarande diagnoser i den specialiserade vården är ungefär lika stora. Därefter kommer storleksmässigt kostnaderna för psykiska sjukdomar, som är ungefär 10 procent av kostnaderna, följt av cirkulationsorganens sjukdomar respektive endokrina sjukdomar som diabetes.

Höga förväntade kostnadsökningar för läkemedel

Efter en period där kostnaderna för läkemedel inom läkemedelsförmånerna ökat relativt långsamt tar nu ökningen fart igen. En bidragande orsak är att nya läkemedel mot cystisk fibros fick positiva beslut om att ingå i förmånen i slutet av 2022, vilket leder till en betydande kostnadsökning av förmånskostnaderna 2023. Detta trots att det bara rör sig om uppskattningsvis 500 patienter, då den årliga behandlingskostnaden per patient är över 2 miljoner kronor. Kostnaden reduceras dock med hjälp av avtal som tecknats mellan samtliga regioner och leverantören. Många nya läkemedel kommer med höga prislappar. En hel del riktar sig till små patientpopulationer, men den höga prislappen leder till en betydande budgetpåverkan.

Det svenska systemet med så kallad värdebaserad prissättning av läkemedel innebär att betalningsviljan är styrande för prissättningen. Det är Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) som avgör betalningsviljan för läkemedel som ingår i förmånssystemet. TLV är i dagsläget villiga att acceptera en bedömd kostnadseffektivitet för en läkemedelsbehandling på upp till 2 miljoner kronor per kvalitetsjusterat levnadsår, vid en mycket allvarlig sjukdom och en väldigt liten patientpopulation. Vid sin bedömning av kostnadseffektiviteten tar TLV hänsyn till kostnadsreduktioner som regionerna och läkemedelsföretagen kan reglera i avtal. TLV fick i juni 2022 ett regeringsuppdrag att föreslå och analysera hur patienters tillgång till läkemedel vid sällsynta hälsotillstånd kan stärkas. Utan att föregå resultatet av TLV-uppdraget, som ska slutredovisas i september 2023, finns det mycket som tyder på att "betalningsviljan" för allvarliga och sällsynta sjukdomar är på väg upp. Det skulle i så fall betyda att samhällets acceptans för högre kostnader för sällsynta och svåra sjukdomar skulle öka ytterligare.

En problematik är att när betalningsviljan för läkemedel som ingår i förmånssystemet ökar, så tenderar det att följa med till de läkemedel som vården själva rekviderar. Det är regionernas gemensamma funktion NT-rådet som med underlag från TLV genom en hälsoekonomisk utvärdering bedömer om ett nytt läkemedel är tillräckligt kostnadseffektivt för att användas i vården. Dock är det ofta betydligt svårare att bedöma ett rekvisitionsläkemedels kostnadseffektivitet jämfört med läkemedel i förmånssystemet. Ett sådant exempel är gen- och cellterapi (ATMP) där vanligtvis en engångsbehandling ges. Potentiellt sett kan en sådan behandling bota patienten, till en mycket hög engångskostnad. Men det saknas nästan alltid längre studier som faktiskt kan visa på hur långvarig effekten är, vilket innebär att det alltid är förknippat med stora osäkerheter att göra en hälsoekonomisk utvärdering för denna typ av terapi.

SKR har vid flera tillfällen lyft frågan om att ta fram en gemensam överenskommelse mellan staten och regionerna, som skulle bidra till att reducera den stora risk som finns förknippad med utmaningarna för gen- och cellterapi. Staten har, med höga ambitioner för Sverige som en framstående life science-nation, ett övergripande ansvar för att förutsättningarna för att kunna implementera dessa nya terapi är välfungerande och enhetliga. För närvarande är ATMP aktuella inom flera terapiområden och utvecklingen går snabbt. En stabil och förutsägbar gemensam

lösning mellan stat och regioner, där staten tar en del av den finansiella risken, är mycket angeläget att etablera skyndsamt.

Eftersom betalningsviljan är styrande för prissättningen är en relevant fråga om inte betalningsviljan för mindre allvarliga sjukdomar behöver justeras ned. En följd av det skulle bli att läkemedel mot många vanliga sjukdomar, som inte har den högsta svårighetsgraden (t.ex. direkt livshotande), skulle kosta mindre än idag. Detta skulle kunna balansera de ökade kostnaderna för läkemedel som riktar sig till små sjukdomsgrupper och allvarliga sjukdomar. Om resurserna för läkemedel inte ska utökas, på bekostnad av annat, ser vi inte så många andra alternativ.

Ett exempel på en utveckling som behöver hanteras är de positiva signalerna om flera läkemedel under utveckling mot Alzheimers sjukdom, varav ett för närvarande utvärderas hos den europeiska läkemedelsmyndigheten EMA. Myndigheten bedömer inte kostnadseffektiviteten, det vill säga om effekten kan bedömas vara så god att den motiverar kostnaden som förväntas bli hög. Det nya läkemedlet botar inte sjukdomen, men tycks kunna fördröja försämringen, åtminstone för vissa patienter. Det aktuella läkemedlet ska ges i sjukvården och kommer därför, om det blir aktuellt utvärderas och hanteras av NT-rådet. Även om inte just detta läkemedel räcker ända fram finns mycket som talar för att ett genombrott i behandlingen av Alzheimers sjukdom är på gång. Det här ställer frågan om betalningsviljan på sin spets. Hur mycket är regionerna eller "samhället" berett att betala för att fördröja försämringen och vad är alternativ användningen av dessa resurser? Kostnaderna kommer sannolikt att landa på regionerna, såväl för att diagnosticera vilka patienter som skulle komma ifråga för behandling, liksom uppföljning av effekter och biverkningar samt sannolikt även för att rekvirera själva läkemedlet. Kostnaden kommer troligen att variera mycket beroende på hur stor andel av patienterna med Alzheimers sjukdom i tidigt stadium som kan komma att behandlas, men den kommer sannolikt kunna uppgå till miljardbelopp. En översyn av betalningsviljan, vid sjukdomar som inte är livshotande, kan bidra med att få fram ett pris som gör det möjligt för många att få ta del av ett framtida läkemedel mot Alzheimers sjukdom.

Det är en positiv utveckling att fler läkemedel för svåra sjukdomar utvecklas och blir tillgängliga på marknaden. Det kan innebära viktiga behandlingsmöjligheter för patienter som idag saknar behandling eller där behandling inte fungerar tillfredsställande. En mycket stor utmaning med utvecklingen är dock att kostnaderna för dessa läkemedel nästan alltid är väldigt höga och läkemedlen blir därför svåra att bedöma som kostnadseffektiva jämfört med andra behandlingsalternativ. Vår bedömning är att utmaningarna inte kommer gå att lösa utan statens medverkan.

Pandemin bröt tillfälligt (?) kollektivtrafikens växande andel av resandet

Under pandemin bröts kollektivtrafikens trendmässigt växande andel av resandet och under både 2020 och 2021 låg kollektivtrafikresandet långt under 2019 års nivå. Även biljettintäkterna minskade kraftigt. Bortfallet av biljettintäkter summerades för 2020–2022 till 15 miljarder kronor jämfört med 2019, medan den statliga kompensationen

för bortfallet uppgick till 7 miljarder. En återhämtning skedde under 2022 och sista kvartalet var biljettintäkterna tillbaka på nästan samma nivå som under samma period 2019.

I enlighet med statens önskemål körde kollektivtrafikanordnarna i full omfattning under pandemin. Kostnaderna låg därmed fram till början av 2022 strax över 2019 års nivå. Senare under året ökade bränslepriserna snabbt, i spåren av Rysslands anfalls- krig mot Ukraina. På många håll såg man därför mycket kraftiga indexuppräknningar till utförarna och därmed kostnadsökningar på tvåsiffriga procenttal 2022. Nu har bränslepriserna fallit tillbaka något och vi räknar med lite lägre prisnivå för bränsle 2023 än under 2022. Men kostnadsökningen är ändå stor även i år eftersom kollektivtrafiken påverkas i hög grad av såväl löner som räntor och inflation.

Med intäkter som fortfarande ligger långt under trendmässig nivå stiger alltså kostnaderna nu i snabb takt. För regionerna betyder det att man efter två år med kraftigt förhöjda regionbidrag till kollektivtrafiken på grund av biljettintäktsbortfall tvingas fortsätta skjuta till betydligt mer egna medel än före pandemin.

Kollektivtrafikens utveckling och omfattning i framtiden är svår att förutsäga.

Stora underskott i regionerna 2023

De senaste åren har varit dramatiska; pandemi, krig i Ukraina, kraftigt stigande inflation och höga pensionskostnader. Händelser som dessa får stor påverkan på regionernas ekonomiska förutsättningar 2023. I början av 2022 pågick fortfarande storskalig pandemirelaterad testverksamhet och vaccinering. Mycket fokus har också varit på att ta igen den uppskjutna vården samtidigt som patienter med postcovid har behövt hjälp. Många arbetsplatser kämpade med en besvärlig bemanningssituation och olika lokala lösningar kopplat till bemanning togs fram, ibland på kort sikt i en akut situation. Det fanns dessutom höga statliga ersättningar under pandemiåren.

I budget 2023 har 17 av 21 regioner underskott, varav 9 regioner har medel avsatta för RUR. Resultaten summeras till –8,4 miljarder kronor. Totalt budgeterade netto- kostnader uppgår till 366 miljarder. De enkätsvar vi fått från regionernas ekonomi- direktörer indikerar att det i budgetarna finns betydande underskattningar av kostnaderna 2023. Förklaringar som anges är hög kostnadsutveckling, stigande inflation och att lönerna ser ut att öka något mer än budgeterat, för att märket blev högre än väntat.

Det finns också mer komplexa förklaringar till att regionernas kostnader för året kan vara underskattade, däribland att:

- Sjukvården inte har kunnat minska kostnaderna i samma takt som de riktade statsbidragen avvecklats. År 2022 fanns exempelvis ett statsbidrag på 6 miljarder kronor för uppskjuten vård. Det har inte varit möjligt att avveckla motsvarande kostnader eftersom behoven är fortsatt stora i sjukvården.

- Sjukvården redan innan pandemin hade problem med höga kostnadsökningar och sjunkande produktivitet. Under pandemin har det varit svårt att bedriva en mer långsiktig omställning av hälso- och sjukvården. I början låg fokus på att ställa om för att rädda liv och planerade utvecklingsinsatser fick stå tillbaka. Därefter har det handlat om att komma ikapp. Statliga pandemiersättningar har gjort att det funnits ekonomiska resurser.
- Problem att bemanna har i vissa fall resulterat i att en del arbetsplatser/regioner vidtagit åtgärder som innebär att varje anställd jobbar kortare tid. Det i sin tur innebär att regionerna anställer fler, köper mer vård och anlitar mer hyrpersonal. Kostnaderna drivs upp utan att vårdens förmåga att producera ökar.

Totalt sett räknar vi med att kostnaderna i fasta priser minskar med 0,5 procent mellan 2022 och 2023. Jämförelsen med 2022 påverkas av pandemirelaterade kostnader som försvunnit såsom testning och vaccinering motsvarande cirka 1,3 procent av de totala kostnaderna. I löpande priser ökar kostnaderna med närmare 7 procent. Det beror på de kraftigt ökade kostnaderna för avtalspensioner, men också förhållandevis höga löneökningar, vilka tillsammans gör att priset för arbetskraftskostnader ökar med 10,4 procent 2023. Pensionskostnaderna väntas öka med 25 miljarder kronor inklusive finansiella kostnader 2023 jämfört med 2022.

Intäkterna 2023 från skatter och generella statsbidrag (inklusive elstödet och läkemedelsbidraget) ökar med 3,2 procent, betydligt lägre än kostnadsökningen. Verksamhetens resultat minskar därmed med 24 miljarder kronor och blir noll 2023.

Årets resultat kommer inte att förbättras av finansnettot. Vi räknar med ett finansnetto på -15 miljarder år 2023, samma som året innan. Förra året förklarades det kraftigt negativa finansnettot av den stora nedgången på börsen. I vår prognos för 2023 antas en neutral värdering av de finansiella tillgångarna, det kan dock slå mycket åt båda hållen. Ökningen består istället av finansiella kostnader för pensioner.

I och med att räntorna stiger, och successivt fasas in i regionernas låneportfölj ökar de finansiella kostnaderna under de närmaste åren. Samtidigt har regionerna tillgångar som ger avkastning vilket balanserar de ökade räntekostnaderna.

Resultatet 2023 blir i dessa beräkningar -14 miljarder kronor, eller -3,6 procent av skatter och generella statsbidrag vilket är historiskt lågt och har inte inträffat tidigare under 2000-talet.

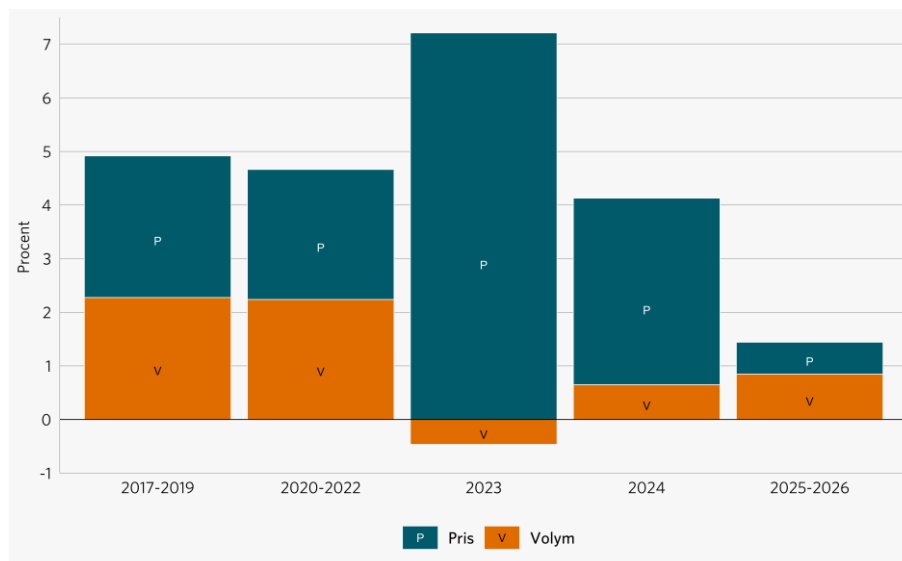
Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i kapitlet om samhälls-ekonomi. Vi utgår också från regeringens budgetar till och med *Vårändringsbudget för 2023*. För år 2023 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. Prognosen för 2023 utgår från regionernas budgetar. Justeringar görs utifrån enkätsvar och samtal med regionföreträdare. För 2024–2026 utgår beräkningarna från att kostnaderna ökar i takt med demografiska behov och beslutade statsbidrag. Någon ökning av kostnaderna baserad på historisk trend är inte medräknad. Staten har inte lämnat några besked om statsbidragen, därför antar vi oförändrade generella statsbidrag för åren 2024-2026. Samma löneutveckling antas för de kommunalt anställda som för den övriga arbetsmarknaden.

Tuffa förutsättningar 2024

I kalkylen antas regionernas kostnader i fasta priser öka i takt med den demografiska behovsökningen; 0,9 procent. Tillsammans med en förhållandevis hög löneökningstakt och högre pensionskostnader ökar priset på arbetskraft med 4,7 procent 2024. Inflationen faller tillbaka och den totala prisökningen i regionerna blir 3,5 procent.

Diagram 26 • Regionernas kostnader uppdelat på pris och volym



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Regionernas prisökningar är mycket stora 2023 och 2024, det beror till största delen på de höga pensionskostnaderna. En minskad volym beräknas 2023, delvis till följd av minskade pandemiersättningar.

Vi räknar med de generella statsbidrag som är beslutade. Givet detta ökar skatter och generella statsbidrag med 3,4 procent och verksamhetens resultat försämras med 3 miljarder kronor 2024 jämfört med 2023.

Finansnettot beräknas bli fortsatt negativt och försämras 2024 jämfört med 2023. Ökade finansiella kostnader för pensioner samt svaga resultat gör att räntenettet fortsätter att försämras ytterligare. Om inga ytterligare åtgärder vidtas beräknas resultatet sammantaget bli –20 miljarder kronor 2024.

Är det realistiskt att anta att regionerna kommer att redovisa ett så svagt resultat för 2024? För att undvika stora underskott och ett ökat skattetryck är det önskvärt att staten skjuter till mer generella statsbidrag, då de är nominellt oförändrade och urholkas av inflationen. Regionerna har varit återhållsamma med skattehöjningar under lång tid. Medelskattesatsen har 2010–2019 höjts med 55 öre och har sedan dess legat still. Men trots eventuella åtgärder är det många faktorer som talar för att resultatet 2024 kommer att bli negativt och det sämsta på många år:

- I och med att pensionskostnaderna vänder ner markant 2025 och skatteunderlaget förväntas öka förbättras förutsättningarna, vilket gör att 2024 kan ses som ett tillfälligt annus horribilis.
- Kompetensbristen hindrar regionerna att dra ner på personalstyrkan för att tillfälligt anpassa kostnaderna.
- Neddragningar är nödvändiga för att hantera långsiktiga underliggande effektivitetsproblem, men knappast möjliga i den utsträckning som skulle krävas på så kort tid.
- Balanskravsresultatet kan i vissa regioner räddas av resultatutjämningsreserven. Den relativt svaga skatteunderlagstillväxten 2024 understiger ett tioårigt genomsnitt, till vilket många regioner kopplat sina riktlinjer för att få disponera RUR.

Resultatutjämningsreserven kan användas för att balansera ett negativt balanskravsresultat. Reserven får användas vid lågkonjunktur för att mildra effekten av minskade intäkter och undvika kraftiga neddragningar. Det innebär att det kan vara möjligt att använda RUR om det villkoret angivits i regionens riktlinjer för disponering av reserven och om det finns medel kvar.

Regionerna har haft flera år med goda resultat. Neddragningar för att balansera ett resultat på –20 miljarder 2024 förefaller orimligt stora. Att ta till så stora tillfälliga skattehöjningar som krävs för att hantera 2024 bedömer vi inte som sannolikt, då regionerna historiskt inte agerat på det sättet. Underskottet motsvarar en skattehöjning på 72 öre eller en neddragning av kostnaderna med knappt 4,8 procent.

Tabell 13 • Nyckeltal för regionernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

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

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

*Deflatorn avviker i beräkningarna från LPIK som används i Cirkulär 23:20, Budgetförutsättningar för åren 2023–2026.

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

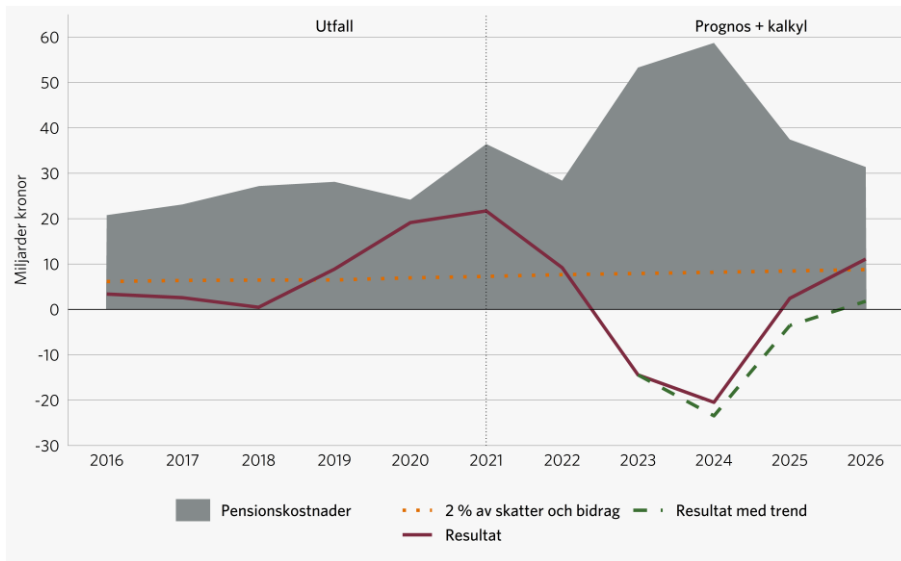
Åren 2025–2026 präglas av osäkerhet

För att visa på känsligheten i inflationens påverkan på pensionskostnaderna finns ett räkneexempel i kapitlet: Sammanfattande slutsatser om 1 procentenhets högre KPI (juni) varje år för åren 2023–2025. För åren 2024–2026 är kostnadsökningen i känslighetsberäkningen cirka 4,3; 5,4 respektive 6,6 miljarder kronor i regionerna. Det ger en indikation på osäkerheten och hur mycket inflationsbedömningen slår direkt på pensionskostnaderna.

En annan osäkerhet är bedömningen av finansnettot. Många regioner förvaltar ett ansenligt kapital i form av medel för att finansiera pensioner. Vi gör inga prognoser på börsutvecklingen, som kan gå både upp och ned, utan lägger oss neutralt. Finansnettot kan komma att avvika både positivt och negativt under perioden. Den högre räntenivån bäddar dock för att ränteplaceringar kommer att ge en bättre avkastning framöver.

Sett över tid har kostnaderna utvecklats i en högre takt än vad som kan förklaras av den demografiska utvecklingen. Förklaringar är exempelvis statliga reformer, egna ambitionshöjningar och nya dyrare behandlingsmetoder. I den här framskrivningen ingår ingen sådan historisk kostnadsökning, men effekterna av en trendmässig ökning av kostnaderna med 0,7 procent per år utöver demografin minskar resultatet med 9 miljarder 2026.

Diagram 27 • Regionernas resultat och pensionskostnader



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Resultaten i regionerna faller till -14 miljarder kronor 2023. Utan åtgärder faller det sedan vidare till -20 miljarder 2024. En fortsatt trendmässig ökning av kostnaderna från 2024 påverkar resultatet med -9 mdkr 2026. För åren 2025 och 2026 är osäkerheten mycket stor.

Ekonomidirektörerna har fått svara på frågan om man i regionen på senare tid fört resonemang kring nivån på en underliggande kostnadsutveckling och vilket effektiviserings- eller besparingsbeting som krävs för att nå det målsatta resultatet. Så många som 18 av 19 svarande har fört sådana resonemang. Många vittnar om att kostnadsutvecklingen varit för hög, att det behövs återhållsamhet, att det saknas utrymme för satsningar och att investeringar måste nagelfaras noggrannare. Men hur stort är då betinget? De 12 ekonomidirektörer som försökt sig på en grov uppskattning, utifrån sina mål för god ekonomisk hushållning och att regionerna kommer vara tillbaka till ett slags "normalår" 2025, bedömer sparbetinget till cirka 3 procent av nettokostnaderna 2025. Av 19 svarande anger 15 att betinget är större nu än före pandemin, resten att det inte är det.

Appendix

Samhällsekonomi

Sammanfattande tabeller, läs mer i det samhällsekonomiska kapitlet

Tabell 14 • BNP-tillväxt i omvärlden

Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden

	<u>Utfall</u>	<u>Prognos</u>		<u>Kalkyl</u>	
	2022	2023	2024	2025	2026
Euroområdet	3,5	0,8	1,4	1,5	1,6
USA	2,1	1,0	1,2	1,8	2,2
Kina	3,1	5,2	4,5	4,5	5,0
Världen	3,2	2,8	3,0	3,2	3,3
KIX-vägd*	3,1	1,3	1,9	2,0	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 15 • Försörjningsbalans, BNP och bytesbalans

Procentuell förändring om inget annat anges

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

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

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

Tabell 16 • Arbetsmarknaden

Procentuell förändring om inget annat anges

	<u>Utfall</u>	<u>Prognos</u>		<u>Kalkyl</u>	
	2022	2023	2024	2025	2026
Befolkningen 15–74 år [a]*	0,3	0,7	0,6	0,6	0,5
Arbetskraften [b]*	1,3	1,1	0,6	0,7	0,7
Arbetskraftsdeltagande [b/a], %*	74,5	74,9	74,8	74,9	75,1
Sysselsatta [c]*	2,8	0,4	-0,4	1,2	1,6
Sysselsättningsgrad [c/a], %*	69,0	68,8	68,1	68,5	69,2
Arbetslöshet [(b-c)/b], %*	7,5	8,1	9,0	8,6	7,7
Arbetade timmar, kal.korr.***	2,4	0,8	0,6	2,0	1,7
Lönesumma***	6,4	4,6	4,2	5,2	5,1
Timlön, KL**	2,7	3,9	3,7	3,4	3,3
Timlön, NR***	3,9	3,9	3,7	3,4	3,3
BNP-produktivitet***	0,3	-1,8	1,0	1,3	0,9
Enhetsarbetskostnad***	3,0	7,2	3,2	2,6	1,5

*Arbetskraftsundersökningarna (AKU) **Konjunkturlönestatistiken ***Nationalräkenskaperna

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

Tabell 17 • Priser, räntor och växelkurser

Procentuell förändring och årsmedelvärde, om inget annat anges

	<u>Utfall</u>	<u>Prognos</u>		<u>Kalkyl</u>	
	2022	2023	2024	2025	2026
KPIF-inflation	7,7	5,4	1,8	1,8	2,0
KPI-inflation	8,4	7,6	2,1	1,1	1,9
Prisbasbelopp, tkr	48,3	52,5	56,7	57,9	58,4
10-årsränta, %	1,5	2,8	2,5	1,9	2,1
5-årsränta, %	1,6	2,9	2,4	1,6	1,7
Statsskuldsväxel 3 mån., %	0,7	3,6	2,6	1,3	1,4
Styrränta, vid årets slut, %	2,50	3,75	1,50	1,25	1,50
EUR/SEK	10,6	11,0	10,5	10,1	9,8
USD/SEK	10,1	10,2	9,7	9,2	9,0
KIX-index*	121,0	123,7	117,0	112,4	111,9

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

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

Tabell 18 • Skatteunderlaget

Procentuell förändring

	<u>Utfall</u>	<u>Prognos</u>		<u>Kalkyl</u>	
	2022	2023	2024	2025	2026
Faktiskt skatteunderlag	5,4	4,3	4,0	4,8	4,7
Regelförändringar*	-0,5	0,2	0,0	0,0	0,0
Underliggande skatteunderlag	5,9	4,2	4,0	4,8	4,7
Prisutveckling	4,4	6,9	3,7	0,3	2,2
Realt skatteunderlag	1,4	-2,5	0,2	4,5	2,4

*Bidrag till förändring (procentenheter).

Källor: Skatteverket och Sveriges Kommuner och Regioner.

Tabell 19 • Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP

	<u>Utfall</u>	<u>Prognos</u>		<u>Kalkyl</u>	
	2022	2023	2024	2025	2026
Inkomster	47,8	48,3	48,0	47,8	47,8
varav skatter och avgifter	41,3	42,1	41,7	41,5	41,6
Utgifter	47,3	48,2	48,3	47,1	46,7
Konsumtion	25,1	25,9	26,2	25,5	25,4
Investeringar	4,9	4,8	4,8	4,7	4,7
Transfereringar	16,6	16,8	16,6	16,1	15,8
varav hushållstransfereringar	12,9	13,1	13,2	12,9	12,6
Kapitalutgifter	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9
Primärt finansiellt sparande*	0,1	-0,5	-0,8	0,1	0,4
Finansiellt sparande, offentlig sektor	0,6	0,1	-0,3	0,7	1,0
Staten	-0,1	-0,2	-0,3	0,1	0,3
Kommunsektorn	0,3	-0,1	-0,4	0,1	0,2
Ålderspensionssystemet	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6
Maastrichtskuld	32,5	31,0	30,6	29,3	28,2

*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 20 • Nyckeltal för kommuner och regioner 2022-2026

Procent och tusentals personer

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2022	2023	2024	2025	2026
Medelskattesats, %	32,23	32,23	32,23	32,23	32,23
kommuner, inkl Gotland	20,67	20,67	20,67	20,67	20,67
regioner*, exkl Gotland	11,62	11,62	11,62	11,62	11,62
Antal sysselsatta**, tusental	1 209	1 206	1225	1238	1256
Kommuner	893	890	904	915	928
Regioner	316	316	320	323	328
Kostnadsvoly	-0,4	-0,5	0,5	0,5	0,9
Kommuner	0,2	-0,5	0,4	0,3	0,9
Regioner	-1,3	-0,5	0,6	0,8	0,8
Demografiska behov	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Kommuner	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6
Regioner	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8

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

**Medelantalet sysselsatta enligt Nationalräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Tabell 21 • Aggregerad resultaträkning kommuner och regioner 2022–2026

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2022	2023	2024	2025	2026
Verksamhetens intäkter	262	258	261	263	270
Verksamhetens kostnader	-1 214	-1 293	-1 348	-1 356	-1 395
Avskrivningar	-49	-51	-53	-54	-56
Verksamhetens nettokostnader	-1 001	-1 087	-1 140	-1 148	-1 182
Skatteintäkter	852	886	922	965	1 010
Generella statsbidrag o utjämning	210	211	213	210	210
Verksamhetens resultat	61	11	-5	27	38
Finansnetto	-17	-17	-22	-9	-5
Resultat efter finansiella poster	43	-6	-28	19	33
Resultat, andel av skatter och bidrag, %	4,1	-0,6	-2,4	1,6	2,7

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Tabell 22 • Resultaträkning kommuner 2022–2026

Miljarder kronor och procent

	<u>Utfall</u>	<u>Prognos</u>		<u>Kalkyl</u>	
	2022	2023	2024	2025	2026
Verksamhetens intäkter	171	173	173	175	180
Verksamhetens kostnader	-778	-828	-862	-869	-897
Avskrivningar	-34	-36	-38	-39	-40
Verksamhetens nettokostnader	-641	-691	-727	-732	-757
Skatteintäkter	546	568	591	619	647
Generella statsbidrag o utjämning	132	133	134	132	133
Verksamhetens resultat	37	10	-2	19	23
Finansnetto	-3	-2	-5	-3	-2
Resultat efter finansiella poster	34	8	-7	16	22
Resultat, andel av skatter och bidrag, %	5,0	1,1	-1,0	2,2	2,8

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Tabell 23 • Resultaträkning regioner 2022–2026

Miljarder kronor och procent

	<u>Utfall</u>	<u>Prognos</u>		<u>Kalkyl</u>	
	2022	2023	2024	2025	2026
Verksamhetens intäkter	93	87	91	90	92
Verksamhetens kostnader	-438	-468	-488	-490	-502
Avskrivningar	-14	-15	-15	-16	-16
Verksamhetens nettokostnader	-360	-396	-413	-416	-425
Skatteintäkter	306	318	331	346	362
Generella statsbidrag o utjämning	78	78	79	78	78
Verksamhetens resultat	24	0	-3	8	14
Finansnetto	-15	-15	-17	-6	-3
Resultat efter finansiella poster	9	-14	-20	2	11
Resultat, andel av skatter och bidrag, %	2	-4	-5,0	0,6	2,5

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Ekonomirapporten, maj 2023

Om kommunernas och regionernas ekonomi

De ekonomiska utmaningarna för kommuner och regioner blir nu alltmer påtagliga. Hög inflation, ökade pensionskostnader och stigande räntekostnader bidrar till ett historiskt lågt resultat. Många kommuner och nästan alla regioner förväntas redovisa underskott både i år och nästa år. På flera håll är underskotten så stora att de inte är sannolika eller möjliga att hantera på kort sikt. SKR räknar därför med stora underskott även 2024, trots kommunernas och regionernas arbete med effektiviseringar, besparingar och eventuella skattehöjningar. När och hur mycket inflationen dämpas är avgörande för den ekonomiska utvecklingen.

Samtidigt ökar de långsiktiga behoven av välfärd och bristen på arbetskraft växer när invånare över 80 år blir allt fler. Kompetensförsörjningen fortsätter att vara en stor utmaning. Den långsiktiga situationen, och därmed utmaningarna, ser olika ut beroende på kommunens eller regionens ekonomiska ställning, struktur, investeringsbehov och framtida befolkningsförändring.

Ekonomirapporten är en rapportserie från Sveriges Kommuner och Regioner, med två utgåvor per år. Den beskriver det ekonomiska läget och utvecklingen i kommuner och regioner. Kalkylerna i den här utgåvan sträcker sig till år 2026.

På vår webbplats www.skr.se finns uppgifter om intäkter och kostnader för kommuner och regioner på sidan **Sektorn i siffror**. Den senaste rapportens alla tabeller och diagram når man via sidan **Ekonomirapporten**.

© Sveriges Kommuner och Regioner

1.a upplagan maj 2023

Omslagsillustration: Jan Olsson Form & illustration AB

Diagram: Jonathan Fransson

Produktion: Lena Grönros

ISBN: 978-91-8047-153-4

ISSN: 1653-0853

Ladda ner på www.skr.se

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

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

