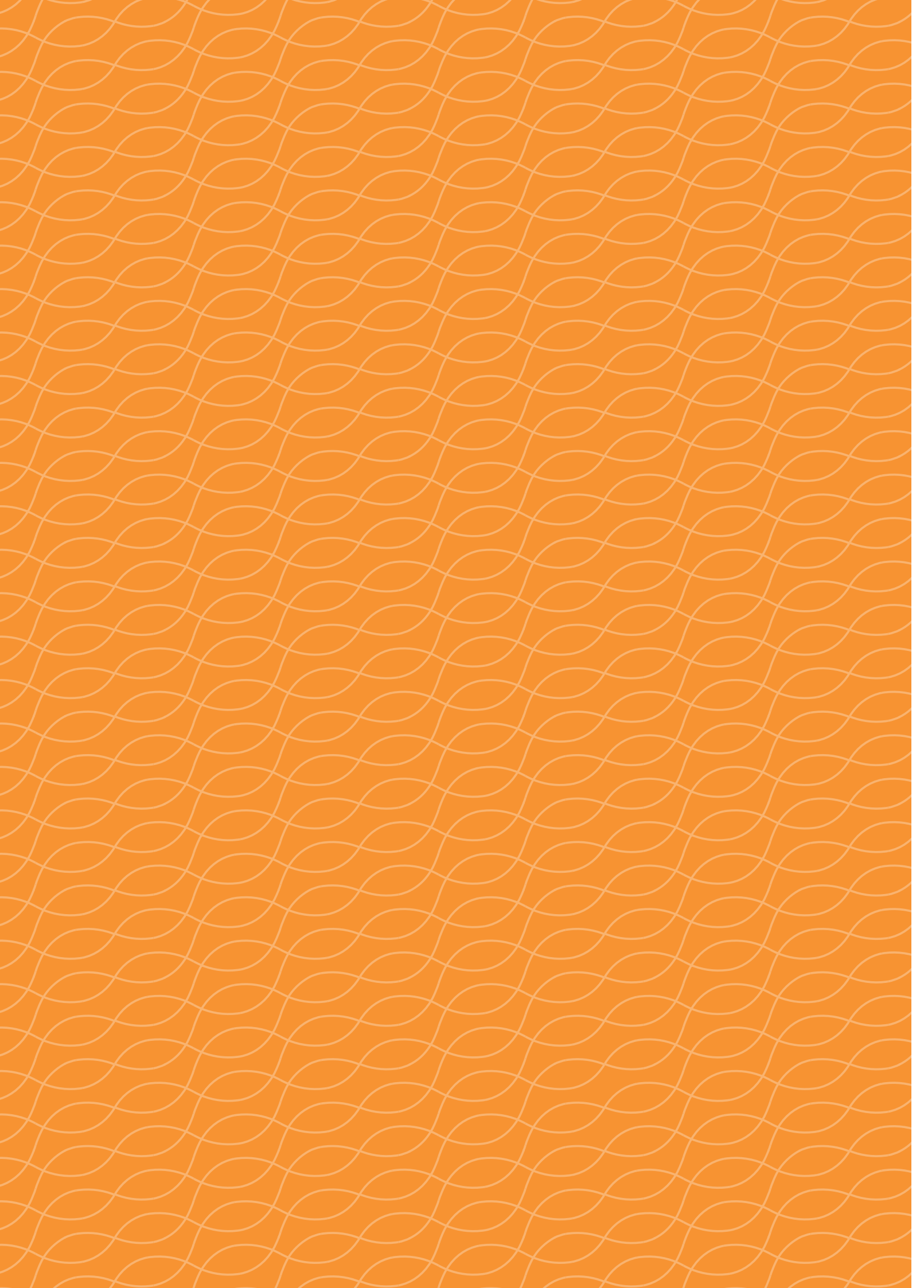




Ekonomirapporten, oktober 2020

OM KOMMUNERNAS OCH REGIONERNAS EKONOMI





Ekonomirapporten, oktober 2020

OM KOMMUNERNAS OCH REGIONERNAS EKONOMI

Redaktörer
Niclas Johansson
Nils Mårtensson
Annika Wallenskog

Upplysningar om innehållet:

Louise Andersson (kultur i regionerna)
Anders Brunstedt (samhällsekonomi)
Jonas Eriksson (läkemedel, kostnader för hälso- och sjukvård)
Anders Folkesson (centralisering, kommunernas ekonomi)
Nils-Eric Gustavsson (regionernas ekonomi)
Anna Kleen (offentliga finanser)
Bo Legerius (kollektivtrafik, skatteunderlag)
Nils Mårtensson (digitalisering)
Måns Norberg (kommunernas ekonomi, appendix)
Per Sedigh (regionernas ekonomi, appendix)

© Sveriges Kommuner och Regioner
1:a upplagan, oktober 2020
ISBN 978-91-7585-558-5
ISSN 1653-0853
Omslagsillustration Jan Olsson Form & illustration AB
Grafisk form och produktion Elisabet Jonsson
Diagram Jonathan Fransson, Elisabet Jonsson
Typsnitt Chronicle och Whitney.

Förord

Ekonomirapporten belyser regionernas och kommunernas ekonomiska situation och förutsättningar samt den samhällsekonomiska utvecklingen på några års sikt. Den ges ut av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) två gånger per år. Kalkylerna i denna utgåva avslutades den 7 oktober.

Även höstens rapport präglas av covid-19-pandemin. Kunskaperna kring denna sjukdom har ökat sedan i våras, men fortfarande finns en betydande osäkerhet. Vi vet inte hur kraftig den ökade smittspridning vi nu ser kommer att bli eller konsekvenserna av den. Trots att vi utgår från ett positivt scenario, där effekterna på ekonomin successivt väntas avta under loppet av detta och nästa år, förväntas det ta lång tid innan vi åter kan räkna med ett normal-läge.

För kommunsektorn har det varit ett omtumlande år. Pandemin framtvängde i våras en snabb omställning i arbetssätt. Vårdens resurser styrdes om till covid-19-patienter medan gymnasieskolor och vuxenutbildning väx-lade om till distansundervisning.

Genom offentlig statistik, våra enkäter och nätverk får vi löpande nya bitar i ett svårlagt pussel när det gäller att skapa en bild av hur den kommunala ekonomin påverkas. Ekonomin ser ut att, åtminstone på kort sikt, räddas av kraftiga höjningar av statsbidragen samtidigt som kostnadsökningarna har dämpats. Dessvärre ser förutsättningarna att klara den underliggande demo-grafiska utmaningen ut att ha försämrats när pandemin har gett upphov till ökade och uppdämda välfärdsbehov. Å andra sidan har staten, kommuner och regioner visat prov på en anpassningsförmåga, som lovar gott inför fram-tiden.

Frågan är om förstatliganden av kommuners eller regioners verksamheter eller andra centraliseringsreformer, som efterfrågas av vissa debattörer, är rätt medicin i detta läge. I ett särskilt kapitel skärskådar vi argumenten för ökad centralisering.

På vår webbplats skr.se kan du hitta ett urval underlag från våra rapporter på sidan **Sektorn i siffror**. Presentationer med diagram över kostnader och in-täkter finns att ladda ned. På sidan **Ekonomirapporten** finns presentationer av alla tabeller och diagram från den senaste rapporten tillgängliga.

Rapporten är utarbetad av tjänstemän inom förbundets sektion för ekono-misk analys. Rapporten har inte varit föremål för politiskt ställningstagande.

De som har deltagit i arbetet och som kan svara på frågor framgår av för-teckningen på sidan 2. Även andra medarbetare inom SKR har bidragit med fakta och värdefulla synpunkter. Därutöver får vi stor hjälp av engagerade eko-nomer och andra medarbetare i kommuner och regioner via våra olika nät-verk, dagliga kontakter och enkäter.

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

Stockholm i oktober 2020

Niclas Johansson

Sektionschef,

Avdelningen för ekonomi och styrning

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

| | |
|----|--|
| 5 | Sammanfattande slutsatser |
| 5 | Fortsatt stor osäkerhet i ekonomin |
| 13 | 1. Samhällsekonomi |
| 13 | Ovissa utsikter för konjunkturen |
| 24 | Offentliga finanser |
| 26 | Skatteunderlaget |
| 29 | 2. Kommunernas ekonomi |
| 29 | Resultat och verksamhetskostnader 2019 |
| 33 | Fortfarande mycket oklart kring 2020 |
| 37 | Kommunernas ekonomi fram till 2023 |
| 43 | 3. Regionernas ekonomi |
| 43 | Ekonomiska effekter av covid-19 |
| 50 | Den ekonomiska utvecklingen fram till 2020 |
| 56 | Regionernas ekonomi fram till 2023 |
| 59 | 4. Om centraliseringsvindar i debatten |
| 59 | Förbättras mötet mellan brukare och personal av ökad statlig styrning? |
| 61 | Förstatligande medför en byråkratisering |
| 62 | Hur likvärdiga är statliga verksamheter? |
| 63 | Delade ansvarsförhållanden driver kostnaderna |
| 63 | Infrastruktur, affärsverksamhet och servicenivåer förklarar skattesatsskillnader |
| 67 | Appendix |

Sammanfattande slutsatser

År 2020 är exceptionellt ur många perspektiv. Coronapandemin gav under våren en extremt snabb nedgång i produktion och sysselsättning, såväl i Sverige som i omvärlden. Verksamheten i kommuner och regioner fick ställa om i rekordfart. Ekonomin har vänt tydligt uppåt sedan dess, men i vilken takt som återhämtningen kommer att fortgå är fortfarande högst osäkert. Paradoxalt nog väntas kommuner och regioner till följd av stora tillfälliga, pandemirelaterade tillskott, nå mycket starka resultat i år. Givet de ryckiga förutsättningarna under året är det dock inte konstigt. De statliga tillskotten har givit goda ekonomiska förutsättningar för kommunsektorn att med ekonomin tryggad hantera pandemin. Samtidigt kommer den demografiska utvecklingen att ge stora utmaningar och långsiktiga effekter på ekonomi och bemanning framöver. Det blir en stor utmaning att både effektivisera verksamheten och komma ikapp med sådant som inte kunnat göras till följd av pandemin. Årets starka ekonomiska resultat riskerar att skapa förväntningar som regioner och kommuner inte har möjlighet att uppfylla på längre sikt.

Fortsatt stor osäkerhet i ekonomin

Smittspridningen av covid-19 ökar nu åter i samhället. Vilka de ekonomiska konsekvenserna blir av detta är mycket osäkert. Vårens rekordsnabba konjunkturlapp och dess effekter på samhällsekonomin tycks ändå i nuläget ligga bakom oss, och bottenpunkten för den kollapsen har passerats, både

globalt och i Sverige. En stark positiv rekyl syns just nu i tillväxten världen över.

Men det kraftiga raset i våras innebär att återhämtningen kommer att ta tid. Frågan är med vilken hastighet som förlusterna i produktion, sysselsättning, försäljning och vinster kan tas igen. Bedömningarna varierar, men i en situation där pandemin är långt ifrån över är osäkerheten osedvanligt stor. I denna *Ekonomirapport* avser prognosen enbart 2020 på grund av den stora osäkerheten och därefter följer ett scenario för samhällsekonomin. Åren 2021–2024 utgör därmed kalkylår.

Coronapandemin har tagit ny fart på senare tid och nya restriktioner har införts i flera länder. Osäkerheten om utvecklingen är därför mycket stor. Som utgångspunkt för det ekonomiska scenariot antar vi ändå att smittspridningen globalt kulminerar i år och att den globala trenden för nästa år blir ett gradvis minskat antal smittade, även om avklingandet inte nödvändigtvis behöver bli bekymmersfritt och linjärt. Scenariot utesluter alltså inte faser av ökad smittspridning i länder eller regioner, mer tillfälligt eller mer utdraget.

Utdragen återhämtning och långsiktiga verkningar

Omfattande krisåtgärder för att stötta företag och hushåll har spelat en stor roll för återhämtningen. Uppgången i den globala konjunkturen antas hålla i sig, i slutet av 2020, liksom efterföljande år. Vår bedömning är dock att återhämtningshastigheten kommer att avta, efter den inledande rekyl i år.

Sedan februari har pandemin överskuggat allt annat och skiftat fokus bort från tidigare makroekonomiska orosmoln. Men i hög grad kvarstår flera av de riskfaktorer som många tidigare talade om. Exempelvis Brexit, där det ännu i dag inte går att utesluta betydande negativa effekter för den europeiska ekonomin vid ett oordnat utträde för Storbritannien, spänningarna mellan USA och Kina, liksom i viss grad mellan USA och Europa med tydlig bäring på handelsförutsättningarna. På lite längre sikt finns risken att dessa frågetecken tynger den fortsatta konjunkturuppgången globalt – så länge avtalsfrågor inte lösts och geopolitiska tvister består.

Ett antal år av svag konjunktur får stor påverkan på arbetsmarknaden. Under 2020 räknar vi med att arbetade timmar faller med 3,7 procent och att arbetslösheten ökar med 2 procentenheter till knappt 9 procent, för att sedan öka ytterligare under 2021. Trots högre arbetslöshet och minskat antal sysselsatta när permitteringsstödet avvecklas 2021, så ökar antalet arbetade timmar. När arbetslösheten stiger får också nya kullar av studenter svårare att ta sig in på arbetsmarknaden. Liksom vid tidigare lågkonjunkturer kommer sannolikt utvecklingen gå mot mer och längre studier, vilket kommer att bidra till en dämpning av arbetsutbudet kommande år. Det kommer att ta tid för såväl sysselsättningsgraden som arbetskraftsdeltagandet att återhämta sig och balans på arbetsmarknaden kommer att nås först 2024, då med en högre jämviktsarbetslöshet, 7,5 procent.

Skatteunderlaget håller emot

Redan under 2019 präglades svensk arbetsmarknad av en försvagad konjunktur med en minskning av antalet arbetade timmar, som är basen i kommunernas och regionernas skatteunderlag. Trots att arbetade timmar minskar stort 2020 påverkas skatteunderlaget inte alls i förväntad omfattning utan beräknas öka med 1,9 procent. Skälet är den stora uppgången i beskattningsbara transfereringar. Statliga åtgärder såsom korttidspermitteringsregler och förstärkt arbetslöshetsersättning bidrar starkt till denna uppgång. Därtill stiger pensionsinkomsterna relativt snabbt i år.

Nästa år beräknas antalet arbetade timmar öka. Samtidigt fasas permitteringslöner ut och uppräkningsgraden av inkomstrelaterade pensioner blir låg. Sammantaget ger det en svagare utveckling av skatteunderlaget 2021 än 2020, ökningen beräknas till 1,5 procent.

Unikt läge för de offentliga finanserna

De stora statliga satsningarna i år gör att vi räknar med att kommunsektorn för första gången på tio år inte kommer att ha underskott i sitt finansiella sparande. Samtidigt blir det samlade underskottet för hela den offentliga sektorns finansiella sparande stort, hela 4,0 procent av BNP. Nästa år beräknas ett lägre underskott; 3 procent av BNP. Då över 100 miljarder av statliga satsningar aviserats i budgetpropositionen sker en markant försvagning; samtidigt förstärks sparandet som andel av BNP av konjunkturuppgången: inte minst hög tillväxt för BNP och sysselsättning stärker skattebaserna. Vi räknar dock med underskott i det finansiella sparandet under hela perioden fram till 2024.

Statens skuld som andel av BNP har minskat under en lång period. Kommuner och regioner har dock haft en successivt stigande skuld. Inte minst förklaras detta av befolkningsökningar för grupperna äldre, barn och unga, vilket drivit upp kostnadsökningarna. De stora investeringsbehoven i skolor, förskolor, sjukhus, VA-anläggningar och äldreboenden har dessutom spätt på med snabbt växande utgifter. Kommunsektorns skuld inom ramen för Maastrichtskulden har ökat från 5 procent av BNP 1995 till 12 procent 2019, samma år som den sammantagna skulden nådde ner till 35 procent (vilket är inom ramen för skuldankaret).

Fram till 2024 räknar vi med att ersättningsgraden i transfereringssystemen följer den genomsnittliga löneutvecklingen samt att de kommunala konsumtionsutgifterna följer de demografiska behoven. En del av de saldoförsvagningar som följer av förslagen i budgetpropositionerna för 2019–2021 antas bli permanenta. Detta medför att Maastrichtskulden fortsatt stiger, som andel av BNP; den beräknas vara över 43 procent år 2024.

När konjunkturer stabiliseras kommer kraven att bli starkare på staten att följa det finanspolitiska regelverket. Då kan kommunsektorn inte förväntas få bidrag i den takt som nu har skett. Dock bör de långsiktiga effekterna beaktas. Vad får det för konsekvenser att kommunsektorns del av Maastrichtskulden på sikt är den snabbast växande?

Fortsatt tryck från demografin

Den demografiska utmaningen beror, något förenklat, på att **antalet personer i behov av välfärdstjänster ökar snabbare än antalet invånare i yrkesför ålder**. Samtidigt är det den arbetsföra befolkningen som ska svara för såväl finansiering som bemanning av välfärden. Grovt räknat ökar behoven av välfärd med 1 procent per år den kommande tioårsperioden. Främst är det äldreomsorgen som har ett starkt tryck med ökande behov, liksom även hälso- och sjukvården. Det hänger samman med att vi blir allt äldre och kan leva med fler och svårare sjukdomar. I grunden är det något bra, men det bidrar till betydande utmaningar för bemanning och finansiering.

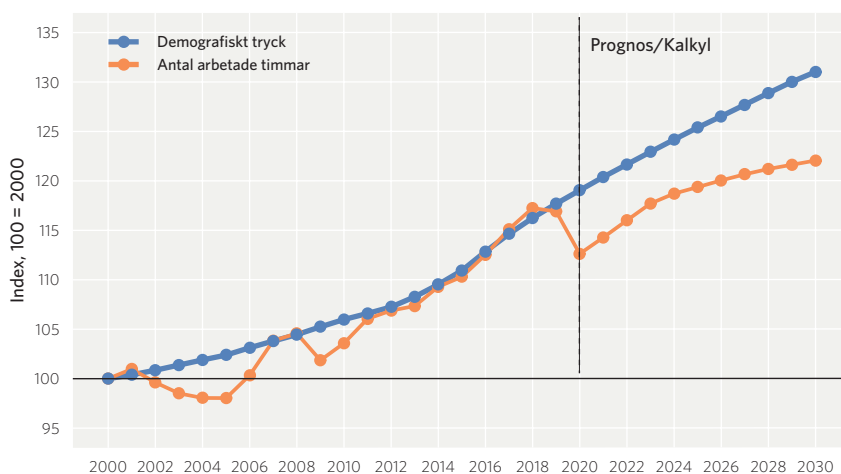
Utifrån SCB:s befolkningsprognoser de senaste åren beräknades också trycket på bland annat förskola och skola bli fortsatt stort. Efter en nedrevidering av antalet födselar och anhöriginvandringen i SCB:s prognos ser nu trycket ut att avta något under den kommande tioårsperioden. En rekyl kan dock inte uteslutas när effekterna av pandemin så småningom lättar.

Kostnaderna och antalet sysselsatta i kommunal sektor har under de senaste decennierna ökat i betydligt snabbare takt än vad som motiveras av den demografiska utvecklingen, främst som en följd av ambitionshöjningar.

Den utveckling som sektorn haft hittills kommer inte att vara möjlig i framtiden. **Det mesta talar för att bemanningen inte kommer att kunna öka i takt med välfärdsbehoven.** Under lång tid har det varit känt att vi skulle ställas inför en demografisk utmaning med en åldrande befolkning. En rad åtgärder har diskuterats, såsom höjda skatter, höjda avgifter, höjd pensionsålder, ökad arbetskraftsinvandring, sänkta ambitioner och effektiviseringar. På senare tid har digitalisering framhållits som en stark kandidat. Även främjande och förebyggande arbete är ett sätt att bromsa behovsökningarna och bidra till ett bättre nyttjande av tillgängliga resurser. Det är inte troligt att någon enskild åtgärd räcker för att klara utmaningen. Däremot kan många mindre bidrag från en rad olika åtgärder räcka för att klara utmaningen. Möjligheterna till ett utökat och förlängt arbetsliv kommer att belysas i en rekryteringsrapport som SKR presenterar senare i höst.

Situationen ser olika ut runtom i Sverige. I landsbygdskommunerna beräknas antal invånare som är 80 år eller äldre i snitt öka med 33 procent de kommande tio åren, samtidigt som antalet invånare i yrkesför ålder minskar med 9 procent. Många kommuner kommer att ställas inför extrema utmaningar. Hur ska man kunna ta hand om fler äldre i äldreomsorgen när det inte går att rekrytera i alls samma utsträckning? Hur ska man expandera verksamheten utan hjälp av fler händer, eller med färre händer? Vad går att göra med digital teknik? Vad går att göra på distans? Kan vi få fler att vilja arbeta hos oss? Kan vi få de som redan arbetar hos oss att vilja jobba ett par år till?

Diagram 1 • Utveckling av sysselsättning (timmar) och demografiskt tryck
Index 2000 = 100



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Även om befolkningsprognoserna reviderats ned till följd av bland annat pandemin väntas de demografiska behoven öka snabbare än sysselsättningen. Kraven på kvalitet och välfärd kommer inte att minska.

Fler behöver arbeta

Det är lätt att allt fokus just nu hamnar på coronapandemin. Det är dock viktigt att fortsätta planera för den demografiska verklighet som beskrivs ovan. Att fler människor i arbetsför ålder är anställningsbara och att fler behåller sin hälsa högt upp i åldrarna är särskilt viktigt mot den bakgrunden.

Redan före coronapandemin fanns många långtidsarbetslösa som inte fått arbete trots flera år med stark efterfrågan på arbetskraft. Det förklaras av diskrepansen mellan vad arbetsgivarna efterfrågar och de arbetslösas kom-

petenser. Det är sannolikt att pandemin påskyndar den pågående struktur-omvandlingen på arbetsmarknaden. Det riskerar att öka obalansen på arbetsmarknaden ytterligare då fler personer saknar de kompetenser som efterfrågas. Särskilt svår bedöms konkurrensen om jobben bli för nya personer på arbetsmarknaden som saknar gymnasial utbildning.

En fullföljd gymnasieutbildning är den enskilt viktigaste faktorn för möjligheterna att få en varaktig förankring på arbetsmarknaden och det är också en förutsättning för högre utbildning. Dessutom har en god utbildning positiva konsekvenser för såväl hälsosamma levnadsvanor som psykisk hälsa, vilket ökar chanserna att hålla sig frisk längre upp i åldrarna.

Ökade krav på centralisering

Den demografiska utvecklingen med dess effekter på både ekonomi och bemanning stärker kraven på en effektiv samhällsorganisation. I spåren av pandemin har flera debattörer förespråkat ökad centralisering och minskat självstyre på lokal eller regional nivå. Även om det ofta tar sin utgångspunkt i krav på likvärdighet finns det anledning att resonera om hur en sådan centralisering faktisk skulle gå till och vad det skulle få för effekter.

Det lokala självstyret har tjänat Sverige väl. Utöver att det är en förutsättning för en lokalt fungerande demokrati så ser det till att lokala förutsättningar får styra och förhindrar maktkoncentration. Det ger också ökade möjligheter till ansvarsutkrävande, än vad som skulle vara möjligt med ett statligt huvudmannaskap.

Fördelarna med ett kommunalt och regionalt huvudmannaskap diskuteras sällan, inte heller riskerna med ett statligt övertagande. En förutsättning för väl använda resurser och effektiv verksamhet är samverkan och samordning mellan olika verksamheter på lokal nivå. Hur denna samordning ska fungera när staten via olika departement och myndigheter ska bestämma är högst oklart. Att statliga myndigheter centralt ska besluta om var enskilda skolor, vårdcentraler eller äldreboenden i landet ska ligga så att de bäst kan svara mot de lokala behoven blir svårt. För att klara detta skulle staten behöva bygga upp jättelika administrativa organisationer i landet som dessutom skulle behöva samordna sitt arbete med politiken lokalt. En annan fundering är hur staten ska göra med skolorna i de kommuner som prioriterat skolan mer än andra och därför satsar mer pengar. Det är också oklart om de som driver centraliseringsfrågorna menar att staten ska ta över allt inom exempelvis skolan, vården eller äldreomsorgen, eller om verksamheterna ska ha ett delat huvudmannaskap, mellan stat och kommunsektor. Frågorna är många och ger anledning till eftertanke!

Kommunernas dilemma - starka resultat men växande utmaningar

Kommunerna kom in i 2020 efter ett par år med något svagare resultat än de tre föregående åren. Många kommuner hade påbörjat arbete med effektiviseringar och besparingar för att klara den demografiska situation som väntades. Det ledde till att kostnaderna i fasta priser minskade under 2019. Delvis förklaras det också av en avveckling av vissa verksamheter efter 2015 års stora flyktmottagande. Men även bortsett från detta var kostnadsökningen den lägsta sedan 2008. Trots besparingar fick 68 kommuner underskott 2019 och 2020 såg ännu besvärligare ut. Detta resulterade i att regeringen i januari aviserade ett tillskott på 3,5 miljarder kronor till kommunerna och att riksdagen senare beslutade om ett ytterligare tillskott på 1,7 miljarder.

Från och med mars började kommunerna påverkas mycket starkt av pandemin. Från början handlade det om att få tag på smittskyddsutrustning,

hantera och minska smittspridningen i samhället, ställa om till digital undervisning i gymnasieskolorna och att möta vårdbehovet hos personer med covid-19 på landets äldreboenden. Staten hade för avsikt att hålla kommunerna skadeslösa varpå de ökade de generella statsbidragen med 13,5 miljarder kronor, samt lovade att ersätta alla merkostnader inom funktionshinder- och äldreomsorg, vilket i kommunerna beräknas till 5 miljarder till och med november. Att staten också betalat hela sjuklönen för alla anställda fram till och med juli har minskat kostnaderna betydligt för kommunerna.

Effekten av pandemin har inneburit ett stort tryck inom vissa verksamheter, samtidigt som efterfrågan har varit mindre inom andra verksamheter, bland annat inom kultur-, fritids- och dagverksamheter. Efterfrågan på särskilda boenden och hemtjänst har till följd av oro för smittspridning varit lägre liksom efterfrågan på barnomsorg som använts kortare tider än normalt, då många föräldrar arbetat hemifrån.

Under hösten blev det tydligt att skatteunderlaget inte påverkats så mycket som befarat av pandemin och att de generella bidrag staten skjutit till är större än effekten på skatteunderlaget. Detta i kombination med övriga bidrag och att många verksamheter efterfrågats i lägre grad gör att 2020 i många kommuner kommer att avslutas med ett stort ekonomiskt överskott, som sammantaget beräknas bli drygt 30 miljarder kronor. Dilemmat för kommunerna består nu i att hålla tillbaks förväntningarna som ökar till följd av de starka resultaten. För de långsiktiga utmaningar kommunerna hade innan pandemin kvarstår. De måste förhindra att verksamheterna sväller då effektiviseringar måste göras för att klara ekonomin i budgetens sista planår, där det fortfarande blir ett negativt ekonomiskt gap om kostnaderna skulle tillåtas öka i takt med befolkningen.

Ett omvälvande år för regionerna

Den konjunkturförsvagning som inleddes förra året gjorde att fyra regioner höjde skatten 2020 och många regioner gick in i år 2020 med besparingsbeting. Nu är bedömningen att höga generella statsbidrag, merkostnads- och sjuklöneersättningar i kombination med uppskjuten vård sammantaget leder till ett förmodat starkt resultat 2020. Detta trots ett rejält tapp av intäkter inom kollektivtrafiken och Folkvandvården. Prognosen för 2020 innebär ett resultat på knappt 9 miljarder kronor. Det är en kraftig förbättring i förhållande till prognosen som baserades på vårens delårsrapporter. Under 2020 har riksdagen på grund av pandemin beslutat om generella statsbidragsökningar av historiska mått; 9,75 miljarder kronor.

Hälso- och sjukvården har genomgått en stor omställning till följd av pandemin. Vårdutbudet förändrades snabbt för att kunna vårda ett stort antal smittsamma och svårt sjuka patienter och begränsa smittspridningen. Antalet intensivvårdsplatser mer än fördubblades samtidigt som den planerade vården minskade kraftigt, trots att regionernas mål har varit att upprätthålla verksamheten. I de flesta regioner har dock vård som kunnat anstå flyttats fram, både operationer och mottagningsbesök. Samarbetet med den kommunala hälso- och sjukvården har utvecklats och en del av vårdens omställning har inneburit stora utvecklingssprång. Omställningen till nära vård har fått en skjuts. Inte minst den kommunala hälso- och sjukvårdens samverkan med den regionala och psykiatrin har tagit utvecklingssteg utifrån den nya situationen. Strategisk verksamhetsutveckling har fått anstå till förmån för utveckling i vardagen driven av pandemin.

Åtgärderna för att hantera pandemin har inneburit kraftiga merkostnader. Regionerna har i en ansökan till Socialstyrelsen uppskattat merkostna-

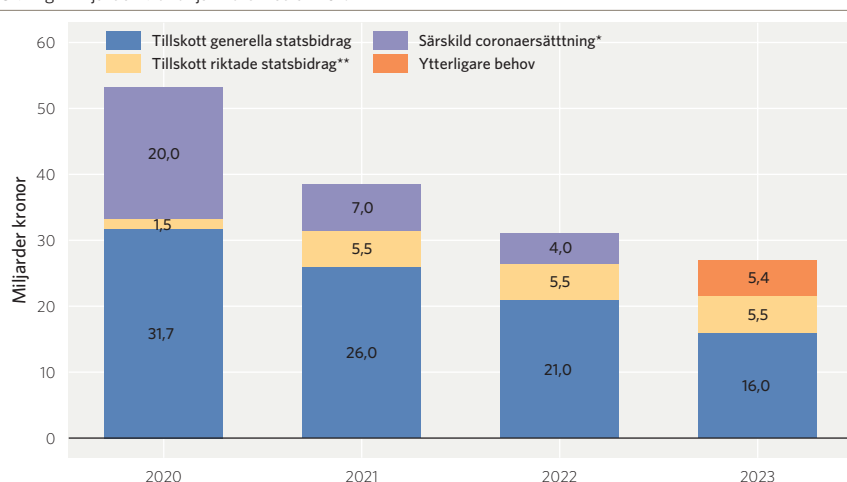
der hänförda till covid-19 till totalt 11 miljarder kronor fram till november i år. Dessutom hanteras kostnaderna för den breda, storskaliga testningen separat genom en överenskommelse mellan regeringen och SKR. Samtidigt har mycket planerad vård behövt skjutas upp. För helåret 2020 beräknas till exempel antalet behandlingar/operationer minska med 15 procent jämfört med 2019. Antal vårdtillfällen i slutenvården började minska i mars, en minskning som förstärktes under april. Under första halvåret 2020 var det drygt 65 000 färre vårdtillfällen än tidigare år, trots att 20 000 personer med diagnos covid-19 vårdades på sjukhus under denna period. Regeringen har avsatt 4 miljarder kronor per år 2021 och 2022 som stöd till regionerna för att åtgärda den uppskjutna vården. Vid en genomgång med regionerna konstateras en stor vilja att redan under år 2021 arbeta bort köerna genom att både använda egna resurser samt köpa tjänster externt. Osäkerheten är stor över vilka resurser som kommer att krävas för att hantera den uppkomna kösituationen. Handlingsplaner tas nu fram inom regionerna. En första bedömning är att de avsatta 8 miljarderna räcker för att hantera kösituationen orsakad av covid-19.

Även verksamheternas intäkter har påverkats av pandemin. Kollektivtrafiken har drabbats särskilt hårt i form av minskade biljettintäkter då resandet minskat kraftigt. För 2020 beräknas intäktsbortfallet i kollektivtrafiken uppgå till 7 miljarder kronor i förhållande till 2019. Ett besked om fortsatt riktat stöd från staten är en förutsättning för att ge kollektivtrafiken stabila planeringsförutsättningar. Hittills beslutade och föreslagna ersättningar på 3 miljarder i år och 2 miljarder 2021 till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna för förlorade biljettintäkter är betydligt lägre än intäktstappet och de merkostnader som det har medfört med bland annat förstärkningstrafik till följd av pandemin.

Även åren 2021 och 2022 ser regionernas ekonomi relativt bra ut, delvis på grund av statsbidrag till den uppskjutna vården. Men redan 2023 ser det ekonomiska läget sämre ut, med åtgärdsbehov på cirka 2 miljarder kronor, men osäkerheten är stor.

Diagram 2 • Utveckling av statsbidrag och demografi för kommuner och regioner

Ökning i miljarder kronor jämfört med år 2019



År 2020 var statsbidragshöjningen den största som sektorn har fått. Nivån på bidragen minskar kommande år. År 2023 krävs ytterligare åtgärder motsvarande 5,4 miljarder kronor om kostnaderna tillåts öka i takt med befolkningen.

*2020: kollektivtrafik, provtagning med mera. 2021: skola 1 miljard kronor, kollektivtrafik 2 miljarder, uppskjuten vård 4 miljarder. 2022: uppskjuten vård 4 miljarder.

**Här räknas riktade statsbidrag som i sig inte beräknas medföra merkostnader. 2020: Nära vård 1,5 miljarder kronor. 2021–2023: Nära vård 1,5 miljarder, äldreomsorg 4 miljarder.

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Välfärd på distans

Under coronapandemins inledande månader ökade användandet av digitala tjänster explosionsartat. Det som tidigare hade tagit årtal att genomföra fick nu införas på kort tid. Antalet digitala vårdmöten ökade dramatiskt. Flera vårdgivare införde digitala verktyg för anamnes, guidning och triagering.

Även inom utbildningsområdet gjordes en snabb omställning. När gymnasieskolor, vuxenutbildning, yrkeshögskolor och universitet stängde för fysisk undervisning den 17 mars skulle 800 000 elever snabbt erbjudas undervisning på distans. Den gemensamma bilden hos SKR och skolmyndigheter är att undervisningen har fungerat trots rådande situation, men det har inte saknats utmaningar.

Den ökade omställningstakten behöver behållas mot bakgrund av den demografiska utmaning kommunsektorn står inför. Frågan är om förhoppningarna är för högt ställda på kort sikt. Många tror att möjligheterna på lång sikt är mycket stora men den demografiska utmaningen är som störst nu och under det kommande decenniet.

Ett hinder mot en snabbare digitalisering är att det saknas vissa grundläggande förutsättningar. Infrastrukturen behöver byggas ut, både den hårda (till exempel bredband) och den mjuka (till exempel standarder, juridik, lagring). Juridiska hinder finns till exempel i patientdatalagen, i lagen om personuppgiftsbehandling i socialtjänsten och i lagar som påverkar hur molntjänster får användas. Villkoren för offentliga upphandlingar behöver moderniseras. Samtidigt behöver välfärdsverksamheterna fasa ut gammal teknik och investera i nya lösningar. Därutöver behövs långsiktigt hållbara finansieringsmodeller mellan stat, kommun och region.

Det pågår en omfattande aktivitet för att åtgärda mycket av detta, på såväl nationell som regional och lokal nivå. Exempelvis gör alla regioner historiska investeringar i nya eller utvecklade informationsmiljöer som möjliggör smartare arbetssätt och en mer resurseffektiv informationshantering. Inom socialtjänst och hälso- och sjukvård har SKR och regeringen enats om en långsiktig strategi och konkret genomförandeplan för att öka takten i den digitala omställningen. Den digitala omställningen inom skola och lärande stöds och påskyndas genom arbetet med skoldigiplan. SKR och Inera arbetar tillsammans med landets kommuner för att mejsla ut en färdplan för kommunens digitala satsningar.

SKR har lämnat ett förslag om en så kallad »Sverigeförhandling« till Välfärdscommissionen. Syftet är att etablera en gemensam vision, en långsiktig modell för samarbete och samfinansiering av nödvändiga investeringar. Staten behöver bland annat ta ett övergripande ansvar för den så kallade pucketfinansiering som krävs för att hantera nödvändiga initiala investeringar.

Samhällsekonomi

Flera frågetecken kvarstår för världsekonomin efter den dramatiska konjunktorkollapsen i våras: hur ska återhämtningen fortgå liksom vilka bestående skador kan befaras för samhällsekonomin. Smittspridningen har tagit ny fart i många länder och utvecklingen är mycket osäker. Den makroekonomiska bottenpunkten tycks dock ha passerats, både globalt och i Sverige. En starkt positiv rekyl syns just nu i BNP världen över. Det finns dock riskfaktorer som gör konjunkturutsikterna även på kort sikt tämligen osäkra.

Det samhällsekonomiska scenariot utgår från att lågkonjunkturen håller i sig ända till 2024. Hög BNP-tillväxt kommande år tar Sverige ur den djupa lågkonjunkturen. Återhämtningen för sysselsättningen väntas dock inte gå lika snabbt som den för produktionen. Andelen arbetslösa i Sverige antas ligga kvar på en hög nivå i ytterligare några år.

Ovissa utsikter för konjunkturen

Den svenska ekonomin präglas nu av en snabb uppgång i efterfrågan och produktionen totalt sett. Rekylen för BNP är klart starkare än vad vi antog i våra två föregående bedömningar (från maj respektive augusti). Att potentialen för hög tillväxt är ovanligt stor, såväl i Sverige som globalt, råder det inget tvivel om; dels medförde raset i våras ett särdeles svagt resursutnyttjande på global nivå, dels har kraftiga ekonomisk-politiska stimulanser sjuväntat värld-

den över. Frågan är med vilken hastighet som förlusterna i produktion, sysselsättning, försäljning och vinster ska tas igen kommande år.

Vad som händer nästa år, eller till och med hur utvecklingen blir under avslutningen av 2020, kan ingen veta mer exakt. Ledande indikatorer kan ge viss vägledning men är sällan tillräckligt skarpa indikationer – speciellt inte i turbulenta tider. För det är nu allt tydligare att pandemin långt ifrån är över. Och även om smittspridning, vårdbelastning och restriktioner skulle klinga av oväntat snabbt, finns det frågetecken kring vilka de långsiktiga globala effekterna blir av den stjärnsmäll som covid-19 har inneburit för världsekonomin.

Sällan präglas alla samhällen och marknader världen över av en enskild specifik faktor som i det nu rådande läget. Prognoser, eller rättare sagt det som oftast är **kalkyler**, generellt och såsom de beskrivs i denna rapport, måste ses som en analys och konsekvensbeskrivning utifrån vissa antaganden. Centrala storheter och skeenden är i hög grad genuint osäkra.

Antagande för coronapandemin

Som utgångspunkt för det ekonomiska scenariot antar vi att smittspridningen globalt kulminerar i år. Under nästa år antas en global trend med ett gradvis minskat antal smittade totalt sett, även om avklingandet inte nödvändigtvis behöver bli bekymmersfritt och linjärt. Scenariot utesluter alltså inte faser av ökad smittspridning i länder eller regioner, mer tillfälligt eller mer utdraget.

Ett viktigt antagande är att återinfektion inte kommer att ske för personer som smittats av covid-19. Vi utgår också ifrån att smittspridningen kommer att begränsas av att vaccin gradvis kommer att finnas tillgängligt under nästa år.

Hand i hand med antagandet om smittspridningen antas smittbegränsande restriktioner successivt mildras och dras tillbaka. Samtidigt är det fullt möjligt att utökade restriktioner kommer att finnas på vissa håll, men att den globala trenden går mot en långsam utfasning av dessa åtgärder. Vid ingången av år 2022 antas de coro-

na-relaterade restriktionerna i princip vara helt urfasade. Detta förutsätter att effektiva vaccin görs tillgängliga globalt under 2021.

Det fortsatta smittförloppet i Sverige antas följa dessa linjer. Tillfälligtvis stigande smittspridning nu under hösten, inte minst så som har varit fallet på lokal/regional nivå, tolkas som den förväntade följden av ökade fysiska kontakter i samhället som bland annat kan bero på att arbetsplatser och skolor har startat upp efter sommaren, men också påverkas av människors sociala beteenden. Scenariot utgår dock från att trenden med relativt låg vårdbelastning och relativt få dödsfall kommer att hålla i sig. Nulägets restriktioner antas sakta men säkert kunna lättas upp nästa år. Då antas smittspridningen fortgå, liksom att vissa smittbegränsande restriktioner finns kvar. Smittläget antas dock långsamt avta och de generella restriktionerna dras tillbaka i princip helt och hållet innan början av 2022.

Ett scenario med utdragen återhämtning

Beräkningarna i denna *Ekonomirapport* visar en **prognos** för 2020. Därefter följer ett **scenario** för den globala och svenska ekonomin 2021–2024. Scenariot för makroekonomin vilar på ett antagande om att pandemin sakta men säkert ebbar ut under 2021 (se faktarutan »Antagande för coronapandemin«). Vidare antas en stadig men utdragen återhämtning för den svenska ekonomin. Inte förrän 2024 förväntas ett läge av normalkonjunktur nås i Sverige.

En del nyligen publicerade bedömningar pekar på en betydligt starkare rekyl i år, liksom en snabbare konjunkturuppgång kommande år. Sådana hoppgivande förlopp kan inte uteslutas. Men erfarenheten säger att stora rubbningar i konjunkturen ofta ger mer långsiktiga negativa effekter. Det finns

Beskrivningen av samhällsekonomi 2020–2024

De kalkyler som presenteras i detta kapitel beskriver perioden 2020–2024. I vanliga fall visas prognoser för innevarande samt nästa år, varefter **kalkyler** tar vid. Denna gång ges en **konjunkturprognos** enbart för 2020, med anledning av den stora osäkerheten. Därefter följer ett **scenario** för samhälls-ekonomi. Åren 2021–2024 utgör därmed kalkylår.

Scenariot har utarbetats utifrån historiska konjunkturförlopp men bör förstås som en illustration av ett möjligt förlopp. Scenariot visar hur den svenska konjunkturen långsamt konvergerar mot en tänkt jämviktspunkt i slutet av kalkylperioden (2024).

stora risker för försämringar av ekonomins funktionssätt, inte minst på arbetsmarknaden. Vårt scenario beaktar dessa risker, liksom risken för olika typer av bakslag på kortare sikt. Detta handlar naturligen om pandemin i sig, men även om andra typer av osäkerhet för världsekonomin. Utan dessa risker skulle scenariot visa på en snabbare resa tillbaka mot starkare konjunktur.

Arbetsmarknaden i Sverige framstod för några år sedan som något av en framgångssaga: såväl arbetskraftsdeltagande som sysselsättningsgrad nådde allt högre nivåer. Att konjunkturen stärktes var givetvis gynnsamt, men i hög grad tolkades trenderna också som strukturella förbättringar. Även utan högkonjunktur skulle arbetsutbud och sysselsättning ligga högt, och arbetslösheten skulle i genomsnitt vara tämligen låg. Den pågående krisen utgör en stor utmaning, och kanske allra mest för arbetsmarknaden. En viktig slutsats i detta kapitel är att medan återhämtningen i produktionen (BNP) antas gå tämligen fort, förutses inte en lika snabb återhämtning av sysselsättningen. Detta är också den allmänna synen hos många bedömare: den svenska arbetsmarknaden kommer att försvagas. En bedömning som förmodligen står sig även om BNP-rekylen 2020–2021 skulle bli oväntat stark.

Rekordsnabb global uppstuds efter kollapsen i våras

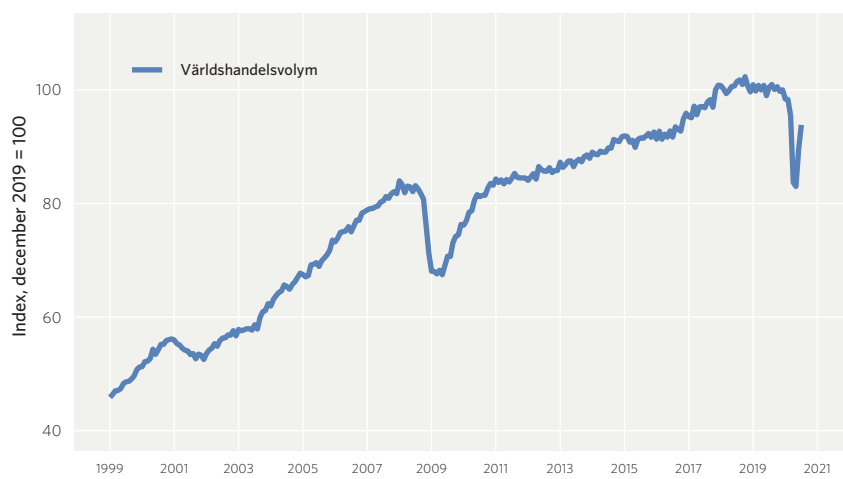
Utvecklingen omedelbart efter vårens rekordsnabba konjunkturkollaps har inneburit en tillika rekordartad tillbakastuds under det tredje kvartalet. Detta överträffar våra tidigare bedömningar och återhämtningen kan närmast betraktas som ett bästa-scenario, vad gäller den globala makroekonomi¹. Många marknader har definitivt lämnat bottenpunkten från i våras bakom sig och mycket av statistiken visar hur en stor del av vårens ras har hämtats igen på flera håll. Den dämpning för världsekonomin som följde av nedstängda samhällen samt vårens stillestånd i transportkedjor har således mildrats rejält.

Denna typ av rekyll ska inte ses som helt oväntad när väl restriktionerna i flera länder kom att mildras. Naturligen fanns den största potentialen för snabb återhämtning initialt, när resursutnyttjandet var som lägst. Ett betydande lyft kunde därmed förväntas, när det väl vände upp.

1. Jämfört med antagandebilden i *Ekonomirapporten, maj 2020* har den makroekonomiska »vägen tillbaka« globalt inletts tidigare och likaså gått snabbare.

Diagram 3 • Mycket av raset för global handel redan återhämtat

Index, december 2019 = 100



Källa: Macrobond.

Bottenpunkten efter nedgången i global handel i år indikerar en nedgång på 17 procent (i maj månad). Magnituden liknar därmed det fall som skedde vid finanskrisen 2008–2009. Förloppet i år är dock mycket snabbare, såväl i ned- som uppgång. Vid finanskrisen tog det 11 månader efter nedgången tills återhämtningen påbörjades; avståndet mellan dessa två brytpunkter i år är 6 månader.

Mycket ser i nuläget fortsatt ljus ut på konjunkturhimlen, trots vissa oroande rapporter nyligen om stor smittspridning och förstärkta restriktioner i några regioner. Såväl statistiska utfall som indikatorer vittnar om återhämtning på i princip samtliga stora marknader; USA, Europa, Japan och Kina; även om uppgången ser olika stark ut. Att den kinesiska ekonomin studsade tillbaka så tidigt (liksom att man drabbades så tidigt) är givetvis gynnsamt för utvecklingen i Asien och globalt; Kinas BNP syns redan under andra kvartalet i år ha hämtat igen tappet från kvartal ett.

Omfattande krisåtgärder för att stötta företag och hushåll har sannolikt spelat en stor roll för återhämtningen. Vi antar att uppgången i den globala konjunkturen håller i sig återstoden av 2020 samt 2021. Att vägen tillbaka kan bli krokig, och kantas av hinder och bakslag, är dock inte alls uteslutet. Specifikt gör vi bedömningen att återhämtningshastigheten kommer att avta, efter den inledande rekyl i år (framförallt i kvartal tre). En del statistik tycks i nuläget rimma ganska väl med denna bedömning, liksom det faktum att förstärkningen av ledande indikatorer nu tycks gå långsammare. Detta illustrerar också att den globala återhämtningen framöver skulle kunna tappa fart.

Tabell 1 • BNP-tillväxt i omvärlden

Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-----------|------|------|------|------|------|
| Eurozonen | 1,8 | 1,3 | -8,4 | 5,4 | 2,8 |
| USA | 3,0 | 2,2 | -4,5 | 5,0 | 2,7 |
| Kina | 6,8 | 6,2 | 1,2 | 7,1 | 5,7 |
| Världen | 3,6 | 2,9 | -4,9 | 5,5 | 3,5 |
| KIX-vägd* | 2,5 | 1,9 | -6,1 | 5,7 | 2,6 |

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

Källa: Konjunkturinstitutet, Macrobond samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Alla marknader präglas av minskande produktion under första halvåret i år. Trots en klar uppstuds därefter kommer BNP för helåret 2020 i de flesta länder hamna långt under 2019 års nivå. I scenariot för kommande år antas global BNP överträffa den nivå som gällde före pandemin först under 2022.

Scenariot antar en ihållande global uppgång för utrikeshandel och näringslivets investeringar kommande år, vilket möjligen kan tolkas som tämligen optimistiskt. Återhämtning på längre sikt måste dock ses som det mest rimliga scenariot i nuläget. De förlopp vi skissar ska emellertid förstås som ett utdra-

get återtag efter det kraftiga raset i år. Kalkylerna antar därmed att en ihållande uppgång så sakteliga tar världen ur den svacka som pandemin medfört. Hög arbetslöshet antas dock hålla i sig i flertalet länder, något som begränsar återhämtningen i konsumtionsefterfrågan. Sammanfattningsvis dröjer det flera år innan världsekonomin tar sig upp ur lågkonjunkturen, trots den senaste tidens branta återhämtning, och trots ihållande stark BNP-tillväxt några år framöver.

Global BNP-tillväxt blir riktigt hög nästa år, som en konsekvens av raset i år. Den högsta tillväxten 2021 syns också i de ekonomier som upplevde det största raset 2020; storleken på BNP-rekylerna i år och 2021 hänger alltså samman med hur stora tappen var i våras. Samtidigt räknar vi med att det kommer att dröja innan de BNP-nivåer som rådde före pandemin åter kommer att nås; till andra halvan av 2021 (USA) eller upp emot ett år senare (delar av Europa)². Vår syn är alltså att den europeiska ekonomin, efter 2021 års utgång, kommer att vara tydligt svagare än i USA. Förmågan och möjligheterna, till framgångsrika ekonomisk-politiska åtgärder bedöms vara bättre i USA, liksom konkurrenskraften och tillväxtförutsättningarna.

Uthållig brant global uppgång inte kassaskåpsäker

Det råder knappast något tvivel om att såväl den ekonomiska politiken som makroekonomins inneboende återhämtningskraft talar för en tydlig uppgångsfas. Denna dynamik är i nuläget mycket kraftfull. Men samtidigt kan inte dessa krafter bära hur långt som helst, och inte heller kunna verka likadant överallt. För att blicka framåt behöver man dra sig till minnes var världsekonomin befann sig före covid-19 – alltså så som den såg ut vid ingången av år 2020 – samt reflektera kring nuläget geopolitiska spelplan, för avslutningen av 2020 och fortsättningen nästa år.

För ett år sedan, liksom i början av 2020, gjorde SKR bedömningar om en avmattning i den globala tillväxten. Tämmligen långvarigt heta arbetsmarknader i exempelvis USA och Tyskland pekade då mot konjunkturavmattning kommande år. SKR:s prognoser antog att denna fas skulle inledas 2020, men i maklig takt. Marknadstillväxten på den svenska exportmarknaden bedömdes därmed bli måttlig, inte minst utifrån en bedömning om svaga utsikter för världshandeln i stort. Den trendmässiga försvagningen i global handelstillväxt förutsattes hålla i sig³ (diagram 3). Geopolitiska riskfaktorer – inte minst de med direkt koppling till handelsutbytet – antogs dämpa handelstillväxt och global konjunktur ytterligare. Bedömningen gjordes inte minst utifrån det faktum att världshandeln under 2019 i princip planade ut – liksom utifrån en rad svaga indikatorer och utfall 2019 (inte minst för delar av tillverkningsindustrin).

Sedan februari har pandemin överskuggat allt annat, och skiftat fokus bort från de orosmoln som tidigare syntes vid horisonten. Men i hög grad kvarstår flera av fjolårets riskfaktorer – som för tolv månader sedan bedömdes hämma den globala konjunkturen. Vi tänker naturligtvis på Brexit, där det ännu i dag inte går att utesluta betydande negativa effekter för den europeiska ekonomin vid ett oordnat utträde för Storbritannien, samt spänningarna mellan USA och Kina, liksom i viss grad mellan USA och Europa, med tydlig bäring på handelsförutsättningarna. Sannolikt har dessa faktorer inte haft någon vidare betydelse för den snabba återhämtning som vi just har bevittnat. Men

2. Man ska dock komma ihåg att dessa tidpunkter, när man når »ruta Gå«, inte alls ska ses som någon vidare succé; exempelvis hade trendtillväxt under dessa tidsperioder medfört betydligt högre nivåer av produktion och inkomster.

3. Global varuhandel växte i genomsnitt med närmare 7 procent årligen från 1992 och till finanskrisen 2008. Därefter har utvecklingen varit långt svagare. Mellan krisförloppen vid finanskrisen samt coronapandemin har handeln växt med i genomsnitt knappa 3 procent årligen. Inkluderas istället dessa två nedgångar stannar ökningen vid 1,5 procent per år som genomsnitt.

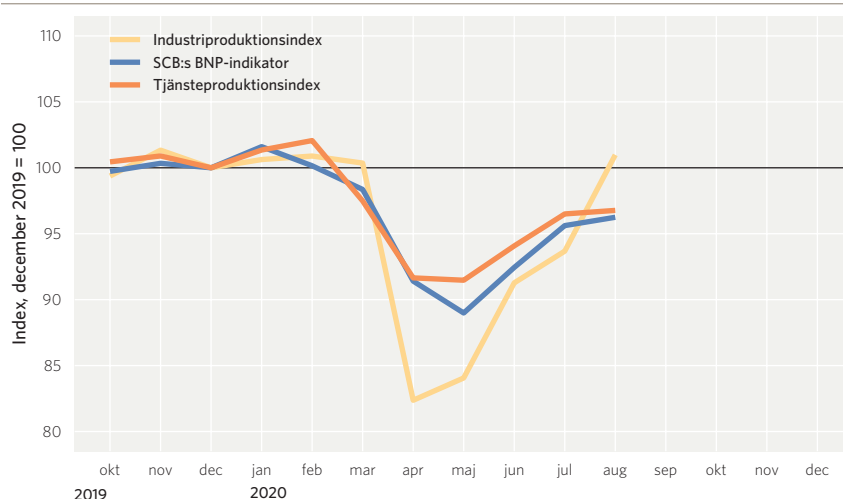
på lite längre sikt finns risken att dessa frågetecken kommer att kunna tynga den fortsatta konjunkturuppgången globalt – så länge avtalsfrågor inte lösts och geopolitiska tvister består.

Snabb svensk rekyl i kvartal tre manar till optimism

Jämfört med i våras vet vi nu betydligt mer om vad som egentligen hände i den svenska ekonomin, exempelvis hur stor nedgången i BNP och sysselsättning egentligen blev under årets andra kvartal. BNP föll då med drygt 8 procent i Sverige och antalet arbetade timmar med drygt 6 procent (säsongrensat och jämfört med kvartal ett). Därmed kom de bedömningar vi gjorde till *Ekonomirapporten, maj 2020* att underskatta nedgången: produktionsrasen blev initialt större. Nu överträffas dock våra tidigare prognoser genom den snabba uppgången i kvartal tre. Den återhämtning som inkommande ekonomisk statistik just nu rapporterar om tycks bli klart starkare än vi tidigare räknat med, såväl i Sverige som i omvärlden.

Diagram 4 • Snabb rekyl men oviss fortsättning för tjänstesektorn

Index, december 2019 = 100



Medan industriproduktionen i augusti överträffade nivån vid utgången av 2019 hade tjänsteproduktionen ännu drygt 3 procent att ta igen (i förhållande till december 2019). Den månatliga uppskattningen av BNP som SCB publicerar visade för augusti månad ett fyraprocentigt tapp sedan avslutningen av föregående år.

Källa: Macrobond.

Tidigare i år spretade prognoserna⁴ på ett sällan skadat vis, speciellt när vi prognosmakare stod utan statistiska utfall att hålla oss i. Men i takt med stigande vetskap om förloppet hittills i år har olika bedömares BNP-estimat för 2020 börjat konvergera. De flesta prognoser har på sistone landat i att BNP för helåret kommer stanna vid en minskning om 3–4 procent⁵. Också SKR:s aktuella prognos hamnar i det intervallet.

Men trots att så pass lite återstår av året är det viktigt att komma ihåg att det ännu rör sig om prognoser – var BNP 2020 landar är ännu inte givet. Utvecklingen nu i det fjärde kvartalet kommer i hög grad att präglas av vad som händer i vår omvärld, och covid-19 ser vi här bara som en av flera riskfaktorer. Prognosen för svensk BNP innebär att takten i återhämtningen avtar rejält mot slutet av året, jämfört med den snabba uppgången i kvartal tre. Denna prognos kan ses som tämligen försiktig; en fortsatt snabb uppgång – som i kvartal tre – kan inte uteslutas⁶. Men kanske har vi redan sett en viss avmattning i återhämtningen: på vissa områden tycks de stora lyften ha skett i juni och juli, medan augusti visar på en svagare uppgång.

4. Flera BNP-prognoser pekade en tid mot en nedgång med 6–7 procent i år. Tilläggas kan att dessa, precis som SKR:s bedömningar, ofta har beskrivits som »scenarier« snarare än »prognoser«.

5. Enligt Konjunkturinstitutets webbplats. Talen avser faktisk (ej kalenderkorrigerad) BNP.

<https://www.konj.se/publikationer/konjunkturlaget/prognosjamforelse.html>

6. En sådan återhämtning i kvartal fyra pekar mot en BNP-minskning om 3,5 procent i år. Bokslutet för BNP 2020 dröjer dock till i slutet av februari 2021 (och utfallet för kvartal tre publiceras den 27 november).

Den pågående starka rekylén manar absolut till viss optimism, speciellt när den fortsatta utvecklingen ska värderas. Återhämtningen hittills i produktion och sysselsättning, liksom i hushållens och företagens inkomster, bromsar krisens negativa effekter på längre sikt. En mer utdragen nedgångsfas, liksom en senare vändpunkt mot återhämtning, hade medfört större skadeverkan på ekonomins funktionssätt och tillväxtförutsättningar på lång sikt. De mest dystra scenarierna från i våras/somras tog sannolikt sin utgångspunkt i denna typ av risker; att utslagningen på arbetsmarknaden, liksom att vågen av konkurser, skulle bli betydligt större. En ännu svagare framtidstro skulle då etablera sig bland företag och hushåll med än svagare investeringar respektive konsumtion som följd.

Svagt resursutnyttjande trots flera år av hög tillväxt

Den svenska ekonomin, och det svenska samhället, har alltså redan tagit stora kliv tillbaka till vad vi tidigare kallade »normalt«. Men vi befarar ändå att normaltillståndet i vissa avseenden ligger ganska långt bort. Restriktioner antas fortsatt (under hela nästa år, se faktarutan »Antagande för coronapandemin« på sidan 14) bidra till att hålla tillbaka återhämtningen. Dessutom utgår vi från att krisen därtill har medfört långvariga effekter på både produktion och konsumtion, inte minst genom förändrade beteenden hos befolkningen. Det står också helt klart att vissa delmarknader, eller tjänster/produkter, ligger mycket långt ifrån en återgång till läget före krisen; vissa marknader har förmodligen lidit permanent skada. Paradoxalt nog har dock utvecklingen under pandemin samtidigt kommit att kraftigt gynna vissa tjänster, företagsmodeller och näringar.

Nya vanor och konsumtionsmönster kan inte uteslutas få följdverkningar som kommer hålla i sig flera år, kanske permanent. Vad dessa förskjutningar i beteende/preferenser kan innebära för efterfrågan totalt sett är knappast möjligt att förutse. Och vad som beror på efterfråge- respektive utbudseffekter är i nuläget också svårt att bena ut. Vi håller det dock för troligt att delar av tjänstesektorn kommer att ha det riktigt tufft en längre tid, inte minst de delar som fortsatt lider av restriktionerna. Så länge som den ekonomiska aktiviteten inte studsar tillbaka, är det sannolikt med en längre period av utslagning av företag, liksom nedpressad tillgång på vissa tjänster och varor. Därmed kommer delar av det ordinarie utbudet för hushållens konsumtion att vara begränsat.

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

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Real disponibel inkomst | 3,4 | -1,7 | 3,6 | 2,3 | 1,0 | 1,3 |
| Hushållens konsumtionsvolym | 1,3 | -4,9 | 4,4 | 2,4 | 2,7 | 2,5 |
| Sparkvot*, % av disp. inkomst | 7,3 | 10,4 | 9,7 | 9,6 | 8,0 | 7,0 |

*Sparkvoten exklusive sparande i tjänste- och premiepensioner.

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

Den bedömda svaga hushållskonsumtionen i år bottnar inte endast i svaga inkomster; att sparandet stiger markant, jämfört med 2019, bidrar också. Efter en rejäl nedgång för de disponibla inkomsterna i år följer en stadig uppgång för såväl hushållens inkomster som konsumtionsutgifter kommande år. Sparkvoten antas ligga kvar på höga nivåer.

Resebranschen kan tjäna som ett tydligt exempel, men det finns också andra närliggande näringar där någon fullständig återhämtning av det som gått förlorat inte är given ens på ett par års sikt. Och att hejda dessa skeenden tycks inte helt lätt så länge som en tydlig och bestående förbättring av marknadsutsikterna saknas. De delar av ekonomin där krisen medfört en *övergående* svacka bör däremot kunna klara sig relativt väl. Olika typer av krisåtgärder har varit viktiga för att hålla igång hjulen; inte minst ser systemet av korttidsper-

Lite oväntat beräknas nettoexporten ge positivt bidrag till BNP i år. Fallet för svensk import i år blir således större än motsvarande nedgång för exporten. I hög grad följer dessa prognoser de utfall som finns för det första halvåret 2020. Detta liknar de föregående åren, när importen ökat relativt svagt i förhållande till såväl inhemsk efterfrågan som exporten. Den svenska bytesbalansen beräknas därmed stärkas, genom fortsatta överskott i den svenska handels- och tjänstebalansen.

Tabell 3 • Försörjningsbalans, BNP och bytesbalans

Procentuell förändring om inte annat anges

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| BNP | 1,2 | -3,9 | 2,9 | 3,1 | 2,4 | 2,2 |
| Import | 1,1 | -7,4 | 6,4 | 2,9 | 2,7 | 2,4 |
| Hushållens konsumtion | 1,3 | -4,9 | 4,4 | 2,4 | 2,7 | 2,5 |
| Offentlig konsumtion | 0,1 | 0,0 | 2,7 | 0,5 | 1,0 | 1,0 |
| Staten | -1,1 | 1,4 | 1,4 | 1,2 | 0,8 | 0,8 |
| Kommuner och regioner | 0,5 | -0,5 | 3,1 | 0,3 | 1,1 | 1,1 |
| Fasta bruttoinvesteringar | -1,0 | -5,5 | -0,9 | 5,3 | 3,8 | 2,8 |
| Lagerbidrag* | -0,1 | -0,9 | 0,0 | 0,5 | 0,1 | 0,0 |
| Export | 3,3 | -5,9 | 6,7 | 3,0 | 2,3 | 2,4 |
| Nettoexport* | 1,0 | 0,5 | 0,4 | 0,2 | -0,1 | 0,1 |
| Slutlig inhemsk efterfrågan | 0,3 | -3,7 | 2,6 | 2,6 | 2,5 | 2,2 |
| BNP, kalenderkorrigerad | 1,3 | -4,2 | 2,8 | 3,2 | 2,6 | 2,2 |
| BNP per capita (kal.korr. BNP) | 0,3 | -5,0 | 2,0 | 2,4 | 1,9 | 1,5 |
| Bytesbalans** | 4,2 | 5,7 | 4,9 | 5,0 | 4,8 | 4,7 |

*Bidrag till BNP-tillväxten.

**Andel av BNP i löpande priser, procent.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

mitteringar ut att ha gett betydelsefullt stöd till företag och hushåll. Detta har gynnat produktion, sysselsättning och inkomster. Framöver ligger dock en generell utmaning när krisåtgärder ska dras tillbaka (såväl i Sverige som globalt); risken finns att de företag man har hållit under armarna i slutändan ändå riskerar konkurs, om företagets bärkraft – eller anpassningsförmåga till nya marknadslägen som gäller efter krisens akuta fas – är otillräckliga. Om de krisåtgärder som vidtagits via finanspolitiken råder betydande osäkerhet kommande år: omfattningen, de uppnådda effekterna, liksom åtgärdernas avslutande.

På flera håll världen över riktas stödpaket till transportsektorn, inte minst flygbolag. Men troligt är att resesektorn, liksom relaterade turismnäringar, står inför en varaktigt nedbantning. Frågan är i vilken grad denna del av de svenska hushållens konsumtion kommer att ersättas med annan, samt var dessa utgifter kommer att riktas. Då turismen utgör en betydande andel av den internationella tjänstehandeln (upp emot 30 procent vissa år) beräknas kräftgången för just dessa näringar varaktigt medföra en dämpning av både global och svensk utrikeshandel.

Att just delar av tjänstenäringarna står inför stora utmaningar är problematiskt då merparten av antalet privat sysselsatta i Sverige finns just i tjänstesektorn. Utsikterna för sysselsättningen inom transport-, hotell- och restaurangbranschen, liksom inom handeln, ser långt ifrån ljusa ut. Vi utgår från att tjänstesektorn kommer att se en segdragen återhämtning, vilket innebär en permanent dämpning av den totala sysselsättningen; en varaktigt lägre sysselsättningsgrad, jämfört med de senaste åren, antas bli följden. Redan nu syns hur uppgången i arbetslösheten slår som hårdast för yngre personer och för utrikes födda. Speciellt för de grupper som saknar gymnasial utbildning riskerar framtida chanser att få eller ha kvar ett jobb att försämras markant.

Krisen dämpar resursutnyttjandet i Sverige mycket kraftigt i år. Sedan 1980-talet har konjunkturen i Sverige endast varit lika svag två gånger tidigare: under den svenska 1990-talskrisen och efter finanskrisen 2008–2009. De underliggande strukturella utmaningar som finns på arbetsmarknaden antas bli allt tydligare kommande år. Inte minst den svaga matchningen mellan arbetskraftens kvalifikationer och efterfrågan hos arbetsgivarna ser ut att bli en utmaning i lågkonjunkturen. På ett allmänt plan kan det faktum att

Tabell 4 • Nyckeltal för arbetsmarknaden

Procentuell förändring om inte annat anges

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Befolkningen 15–74 år [a] | 0,7 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,5 | 0,5 |
| Arbetskraften [b] | 1,1 | 0,3 | 0,6 | 0,3 | 0,4 | 0,5 |
| Arbetskraftsdeltagande [b/a], % | 73,3 | 73,2 | 73,3 | 73,2 | 73,2 | 73,2 |
| Antal sysselsatta [c] | 0,6 | -1,8 | -0,2 | 1,3 | 1,4 | 0,8 |
| Sysselsättningsgrad [c/a], % | 68,3 | 66,8 | 66,3 | 66,9 | 67,5 | 67,7 |
| Arbetslöshet [(b-c)/b], % | 6,8 | 8,8 | 9,5 | 8,6 | 7,7 | 7,5 |
| Arbetade timmar, kal.korr. | -0,3 | -3,7 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 0,9 |
| Lönesumma | 3,7 | 0,4 | 2,0 | 3,8 | 4,0 | 3,6 |
| Timlön, KL* | 2,6 | 2,3 | 2,1 | 2,3 | 2,5 | 2,7 |
| Timlön, NR** | 3,8 | 4,2 | 0,5 | 2,3 | 2,5 | 2,7 |
| Arbetsproduktivitet | 1,3 | -4,2 | 2,8 | 3,2 | 2,6 | 2,2 |
| Enhetsarbetskostnad | 2,2 | 4,7 | -0,7 | 0,7 | 1,4 | 1,4 |

*KL = Konjunkturlönestatistiken. **NR = Nationalräkenskaperna.

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

andelen arbetslösa endast kortvarigt nådde lägre än 6,5 procent – när högkonjunkturen var som starkast (2018) – illustrera denna strukturella svaghet. Det man benämner friktionsarbetslöshet (att individer byter jobb och att detta inte går momentant utan är förknippat med ledtider), kan inte motivera en så hög strukturellt betingad arbetslöshet. De stora skillnader som syns i arbetslöshet för olika utbildningsnivåer, liksom skillnader mellan inrikes och utrikes födda är tydliga tecken på att utbildning och humankapital samt integrationen av invandrare behöver stärkas, liksom att även andra reformer bör övervägas för att stärka arbetsmarknaden.

Balanserad arbetsmarknadskonjunktur först år 2024

Inte förrän 2024 antas timgapet i den svenska ekonomin slutas. Då beräknar vi att volymen faktiskt arbetade timmar når upp till samma nivå som de potentiella timmarna. Denna beräknade potential härleds utifrån SCB:s befolkningsprognos* samt en rad antaganden om tänkta jämviktsnivåer för arbetsmarknaden, exempelvis för sysselsättningsgraden och medelarbetsstunden (antalet arbetade timmar per sysselsatt). De potentiella timmarna är inte en beräkning av en »högsta möjliga nivå« utan syftar till att beskriva vad som varaktigt skulle kunna gälla när varken hög- eller lågkonjunktur råder, i ett tillstånd av »normalkonjunktur«.

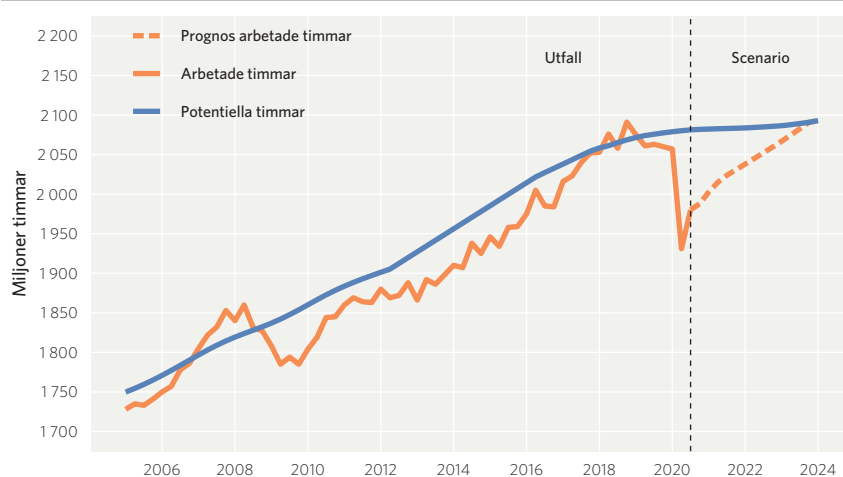
Det aktuella scenariot visar att lågkonjunktur råder ända fram till 2024, men att konjunkturen stärks kontinuerligt fram till dess. Därav följer att tillväxten, för såväl BNP som sysselsättning, för en rad av år är högre än vad som ges av en växande befolkning samt trendmässigt stigande produktivitet (vilket kan beskrivas som »trendmässigt BNP-tillväxt«).

Andelen arbetslösa beräknas på lång sikt närma sig jämviktsarbetslösheten, det vill säga den andel arbetslösa som förutsätts råda vid normalkonjunktur, och som betingas på strukturella faktorer. De senaste åren har SKR:s uppskattning av jämviktsarbetslösheten legat mellan 6 och 7 procent, likt flera andra bedömares uppskattningar. Vår nuvarande bedömning är att krisen höjer den svenska jämviktsarbetslösheten till omkring 7,5 procent (av den potentiella arbetskraften). Denna försvagning inbegriper en lägre sysselsättningsgrad (vid konjunkturrell balans). Denna strukturella försämring dämpar den kommunala skattebasen, liksom den offentliga sektorns finansiella sparande.

*Analyserna bygger på SCB:s befolkningsprognos samt historiska tidsserier från AKU men utgör bedömningar; framförallt befolkningens sammansättning efter kön och ålder beaktas.

Vi bedömer att sysselsättningsgraden kommer att återhämta sig långsamt, och vara lägre än 2019 års nivå när gapet sluts år 2024. Nivån för jämviktsarbetslösheten beräknas öka till cirka 7,5 procent. Den viktiga faktorn för kommunernas och regionernas skatteunderlag, antalet arbetade timmar, dämpas flera år av krisen. Kalkylen antar att det dröjer till 2023 innan nedgången från 2019 och 2020 har hämtats igen. Den höga NR-timlöneökningen 2020 är till stor del en följd av korttidspermitteringsreglerna. När reglerna för korttidspermittering tar slut 2021 blir effekten en långsam ökning av NR-timlönerna.

Diagram 5 • Långdragen återhämtning efter snabb rekyl för antalet arbetade timmar
Miljoner timmar per kvartal



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Gapet mellan faktiska arbetade timmar och den beräknade timpotentialen beräknas studda upp snabbt under andra halvåret av 2020, efter vårens kollaps. En längre uppgångsperiod antas följa. Jämfört med SKR:s prognos i augusti har antalet arbetade timmar reviderats upp markant för 2020, med anledning av att SCB korrigerade statistiken för första halvåret: detta innebar en stor upprevidering – raset under det första halvåret var inte fullt lika stort som statistiken tidigare visade.

Ett antal år av svag konjunktur innebär också att nya kullar av studenter kommer att få det svårare att ta sig in på arbetsmarknaden. Liksom vid tidigare lågkonjunkturer kommer sannolikt utvecklingen gå mot »mer studier»: andelen studerande ökar och de som studerar gör det möjligen också under längre tid. Detta understöds därtill av satsningar på utbildningsområdet. Vi antar att detta kommer att dämpa arbetsutbudet kommande år samt att det kommer ta tid för såväl sysselsättningsgraden som arbetskraftsdeltagandet att återhämta sig. Så kallade persistenseffekter antas således innebära att perioden av lågkonjunktur försvagar arbetsmarknaden: jämviktsarbetslösheten antas stiga mot omkring 7,5 procent, en nivå som inte nås förrän 2024.

Perioden av låga räntor och låg inflation består

Tidigare i år medförde krisen att konsumentprisinflationen generellt försvagades världen över, inte minst genom sjunkande energipriser. Fall i inflations-takten med 1–2 procentenheter var inte ovanliga. Svensk inflation bottnade i april–maj och har sedan, liksom i delar av omvärlden, stigit – bland annat som följd av en tydlig rekyl i bensinpriser (bakomliggande priset på råolja). Det ska sägas att KPI-statistiken sannolikt präglas av extra osäkerhet för de varor/tjänster där omsättningen begränsats eller förändrats under krisen: naturligtvis är det svårt att tillmäta produkter priser när försäljningsvolymen i princip varit noll. Ovanligt snabb substitution – att vissa varor ersätts med andra inköp – liksom att skiften i försäljningsställen/-kanaler har gått ovanligt raskt har försvårat prismätningarna, även om dessa utmaningar för statistiken avtagit sedan i våras.

Precis som i USA har svenska konsumentpriser tagit igen en stor del av dämpningen i våras, som nu får betraktas som i hög grad tillfällig. Vi förutser dock fortsatt låg inflation; svensk KPI-inflation beräknas hålla sig i intervallet 0,4–0,8 procent året ut. En svag prisutveckling för komponenter inom exempelvis **transport** samt **rekreation och kultur** förutses motverka någon snabbare uppgång. Utvecklingen på sikt är dock oviss, exempelvis för de typer av tjänster som i år sett stora försäljningsnedgångar: låga prisökningar är inte alls givet när utbudet eventuellt sänkts permanent.

Tabell 5 • Priser, räntor och växelkurser

Procentuell förändring om inte annat anges

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| KPIF* | 1,7 | 0,5 | 1,2 | 1,6 | 1,8 | 2,0 |
| KPI* | 1,8 | 0,5 | 1,1 | 1,8 | 2,2 | 2,4 |
| Prisbasbelopp, tkr | 46,5 | 47,3 | 47,6 | 48,0 | 48,8 | 49,9 |
| 10-årsränta*, % | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,4 | 0,7 | 1,0 |
| 5-årsränta*, % | -0,4 | -0,3 | -0,1 | 0,1 | 0,4 | 0,7 |
| Statskuldsväxel 3 mån.*, % | -0,4 | -0,1 | -0,1 | 0,0 | 0,2 | 0,4 |
| Reporänta, ultimo, % | -0,25 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,25 | 0,75 |
| EUR/SEK* | 10,6 | 10,5 | 10,4 | 10,2 | 10,1 | 9,9 |
| USD/SEK* | 9,5 | 9,3 | 8,9 | 8,8 | 8,8 | 8,7 |
| KIX-index*, ** | 122,1 | 118,7 | 116,4 | 114,5 | 113,8 | 112,4 |

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

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

Nästa år bedöms KPIF på årsbasis öka med kring 1,2 procent. Därefter antas sedan inflationen stiga, i takt med starkare inhemsk konjunktur, och parallellt med högre global inflation och starkare omvärldskonjunktur. Att enhetsarbetskostnaden på aggregerad nivå endast stiger långsamt (tabell 4) indikerar samtidigt ett flerårigt svagt kostnadstryck.

Riskbilden: ovisshet i extra många dimensioner

Tidshorisonten i denna rapport är lång och en rad osäkerhetsfaktorer har vi redan nämnt, både vad gäller den korta och långa sikten. Utvecklingen kantas av ovisshet, olika typer av risker. Så är det ju alltid, kan man hävda. Vad som tål att upprepas är självfallet det som nu är exceptionellt: pandemin. Det som har hänt i år kan få långvariga eller permanenta effekter, på såväl produktions- som användningssidan i ekonomin. Människors vardag har under lång tid stöpts om; för en betydande andel av den svenska befolkningen innebär det förändrade vardagsrutiner (resande, tidsanvändning, umgänge och konsumtionsval). Det är inte alls säkert att allt är sig likt på andra sidan tunneln; detta kan visa sig få stora följdverkningar för handels- och konsumtionsmönster, arbetskraftsdeltagande, marknadens funktionssätt och näringslivet i stort. Beslutsfattande med långsiktig horisont, såsom investerings- och utbildningsbeslut, kan därmed också komma att påverkas. Dessa frågor försöker vi inte att besvara, eller ens spekulera kring, i vårt makrosenario.

Något som getts stor uppmärksamhet är givetvis de stora steg som tagits genom digitalisering i år. Detta påminner om hur tidigare perioder av kris ofta inneburit att implementeringstakten för nya teknologier snabbats upp. Ur vårt makroekonomiska perspektiv går det inte att bilda sig någon skarpare uppfattning om vad detta kan föra med sig på längre sikt; kanske underskattas potentialen för stora produktivitetsvinster, men kanske underskattas då också »sysselsättningsbesparingen« på kort sikt. Framgången för digitala lösningar kan medföra utslagning av äldre teknologi och traditionella arbetssätt, med följderna att företag går omkull. Denna eviga transformation av ekonomin kan man knappast se annat än positivt på. Ett förestående teknologiskifte kommer dock att ställa stora krav på omställning för arbetskraften, med anpassningar till nya kompetenser. Och övergången till de nya lösningarna behöver

inte bli helt problemfri – speciellt om omvandlingstrycket generellt inte är högt. Kanske har de senaste tio årens monetära stimulanser just försvagat omvandlingstrycket i stora delar av världen: räntorna är låga, tillgången till kapital är god; man talar ofta om lågproduktiva verksamheter vars bärkraft inte skulle klara av ens en ränteuppgång om ett par procentenheter (zombie-företag).

Långsiktigt viktigt för våra analyser är befolkningsutvecklingen. I huvudsak tycks pandemin, trots det stora antalet avlidna, i mindre grad komma att dämpa den framtida befolkningen i arbetsföra åldrar. I alla fall hittills har personer under 50 år drabbats relativt lite, och barn och unga än mindre. En stor osäkerhet för befolkningsutvecklingen i Sverige är dock migrationen; i år har vi sett stora nedgångar och eventuellt kommer detta att hålla i sig. Möjligen kommer pandemin också att sätta avtryck såväl i inhemska flyttströmmar som i globala. Det är därmed osäkert hur in- respektive utvandring till/från Sverige kommer att se ut kommande år. Samtidigt skiftar knappast övergripande demografiska trender särskilt snabbt. Också efter pandemin kommer det kommande decenniets befolkningsförändringar att innebära en stor utmaning för kommunsektorn. Befolkningen i arbetsföra åldrar växer då betydligt långsammare än åldersgruppen äldre.

Kanske underskattas i scenariot ekonomins självläkande förmåga, den inneboende dynamik som, i alla fall på sikt, antas föra makroekonomin mot sitt jämviktsläge. Och kanske underskattar vi träffsäkerheten i de finans- och penningpolitiska åtgärder som införts för att läka världsekonomin. Samtidigt kan man konstatera att det tog närmare tio år för den svenska samhällsekonomin att ta sig upp ur lågkonjunkturen från finanskrisen 2008–2009. Denna lågkonjunktur antas i vårt aktuella scenario för samhällsekonomin bli betydligt kortare – inte minst tack vare att Sverige nu snabbt lyfts ur den riktigt djupa lågkonjunkturen.

Riksbanken har i år visat sig tydligt motvillig att sänka reporäntan. Vi antar att nollräntan består och att penningpolitiken en tid involverar andra instrument, liksom att finanspolitiken får ta fortsatt huvudansvar för stabiliseringspolitiken. På längre sikt antas styrräntan i Sverige, liksom styrräntor i omvärlden, sakta höjas. Scenariot bygger vidare på en trendmässig förstärkning av den svenska kronan.

Vad gäller löneutvecklingen så visar de gängse måtten, »timlön« enligt Nationalräkenskaperna (NR) samt Konjunkturlönestatistiken (KL) från Medlingsinstitutet, väldigt olika ökningstal. Det kan se konstigt ut, med så »hög löneökning«, som NR-timlönen visar. I själva verket är det en effekt som hänger samman med nedgången i antalet arbetade timmar per sysselsatt. NR-timlönen är helt enkelt lönesumman dividerat med antalet arbetade timmar, och när årets stora nedgång i arbetsinsatsen (timmarna) åtföljs av en betydligt mindre nedgång i inkomsterna stiger »lönen per timme«. Ökad frånvaro, men också sänkta arbetstider, spelar här stor roll. Inte minst korttidspermitteringar stärker denna effekt.

Månadslöner, som KL-statistiken ungefärligen beskriver, har alltså inte stigit på det sätt som NR-måttet visar. Den dramatiska utvecklingen i år, liksom att de prolongerade avtalen snart löper ut, gör utsikterna tämligen osäkra för var löneökningarna ska landa för året 2020. Men i huvudsak är det i näringslivet som en dämpning kan skönjas. Frågan är dock hur bestående detta blir, liksom vad avtalsrörelsen ska landa i. I de offentliga delsektorerna tycks löneökningstakten ligga mer i linje med föregående år. I vårt scenario antas att löneökningarna fortsätter att ligga på dryga två procent.

Offentliga finanser

Lågkonjunktur och expansiv finanspolitik ger stora underskott

Förra året hade den offentliga sektorn ett finansiellt sparandeöverskott på 0,4 procent av BNP. I år väntar en kraftig försvagning, beroende på den djupa lågkonjunkturen och på de krispaket som regeringen har lagt under året. Vi räknar med att årets underskott kommer uppgå till 4,0 procent av BNP. Huvudförklaringen ligger i kraftigt ökade offentliga utgifter till följd av de extraordinära åtgärder som vidtagits av regering och riksdag. I relation till BNP ökar utgifterna med nästan 5 procentenheter i år. De offentliga inkomsterna ökar samtidigt något, som andel av BNP (som i år minskar kraftigt); inkomsterna i kronor räknat blir dock klart lägre i år än 2019.

Nästa år beräknar vi att förslagen i Budgetpropositionen för 2021 ger en försvagning av de offentliga finanserna med 2 procent av BNP. Samtidigt antar vi en återhämtning i konjunkturen och underskottet för den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas minska, till drygt 3 procent av BNP. Även nästföljande år, 2022, befinner sig ekonomin i en återhämtningsfas med högre tillväxt än historiskt, vilket ytterligare minskar underskottet i sparandet. För 2023 faller ungefär hälften av de stimulansåtgärder som regeringen annonserat i Budgetpropositionen för 2021 bort, vilket reducerar underskottet. Slutåren visar vår kalkyl på ett sparandeunderskott på 1 procent av BNP.

Tillfällig balans i kommunsektorns finansiella sparande 2020

Årets underskott i det offentliga sparandet återfinns i huvudsak i staten, som beräknas ha ett negativt sparande på 3,8 procent av BNP. Statens finanser är konjunkturkänsliga; lågkonjunkturen medför lägre skatteinkomster och högre arbetsmarknadsrelaterade utgifter. Till detta kommer de extraordinära åtgärder som vidtagits under pandemin. Merparten av utgiftsökningarna utgör stöd till företag och hushåll. Och kommunsektorn har fått ökade statsbidrag. Dessa var tänkta att kompensera för kommunsektorns skattebortfall samt merkostnaderna för covid-19. Nu beräknas skattebortfallet bli mindre än vad som tidigare antogs samtidigt som övriga icke covid-19-relaterade utgifter sammantaget blir lägre (se vidare i kapitlet »Kommunernas ekonomi«

Beräkningsmetodik och antaganden för offentlig sektor

För innevarande år görs en prognos för inkomster och utgifter i offentlig sektor. Kommande år har vi beaktat förslag som aviserats i Budgetpropositionen för 2021. Hela tidsperioden baseras kalkylen på den samhällsekonomiska utvecklingen enligt vårt scenario. Kalkylen för perioden 2021–2024 bygger på en rad antaganden.

Den offentliga sektorns inkomster bestäms utifrån trendframskrivningar av skattebaserna samt oförändrade skatteregler. Skattesatser hålls därmed konstanta, däribland kommunalskattesatserna. På utgiftssidan bibehålls ersättningsgraden i transfereringssystemen, så att sjukpenning, föräldrapenning med mera följer den genomsnittliga löneutvecklingen. De kommunala konsumtionsutgifterna följer de demografiska behoven: barnomsorg och skola följer antalet barn medan äldreomsorg följer antalet äldre och så vidare; med antagandet om konstanta kostnader per brukare. Vi antar vidare att kommunsektorn som helhet når ett resultat på 1 procent av skatter och statsbidrag. För att nå en sådan resultatnivå räknas statsbidragen upp.

Tabell 6 • Den offentliga sektorns finanser
Procent av BNP

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Inkomster | 48,7 | 49,0 | 48,1 | 47,8 | 48,0 | 47,8 |
| varav skatter o avgifter | 42,8 | 43,0 | 41,9 | 41,7 | 42,0 | 41,9 |
| Utgifter | 48,2 | 53,0 | 51,3 | 49,9 | 49,1 | 48,7 |
| Konsumtion | 25,9 | 27,3 | 27,5 | 27,0 | 26,7 | 26,5 |
| Investeringar | 4,9 | 5,3 | 5,1 | 5,0 | 5,0 | 4,9 |
| Transfereringar | 16,9 | 19,9 | 18,0 | 17,3 | 16,7 | 16,5 |
| varav hushållstransfereringar | 13,4 | 14,7 | 14,1 | 13,6 | 13,2 | 13,0 |
| Ränteutgifter | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,7 |
| Finansiellt sparande | 0,4 | -4,0 | -3,1 | -2,1 | -1,1 | -1,0 |
| Staten | 1,2 | -3,8 | -2,5 | -1,5 | -0,5 | -0,4 |
| Ålderspensionssystemet | 0,1 | -0,2 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| Kommunsektorn | -0,9 | 0,0 | -0,6 | -0,6 | -0,6 | -0,6 |
| Maastrichtskuld | 35,2 | 40,4 | 41,4 | 42,8 | 43,2 | 43,7 |

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

respektive »Regionernas ekonomi«). Kommunsektorns resultaträkning kommer därför att se riktigt stark ut i år. Och det finansiella sparandet, det vill säga inkomster minus utgifter, hamnar i temporär balans 2020.⁷

För perioden 2021–2024 beräknas kommunsektorn ha ett underskott på 0,6 procent av BNP i det finansiella sparandet. Inkomsterna utvecklas svagare än utgifterna under perioden. Även om statens sparande beräknas visa underskott hela perioden förbättras det succesivt framöver i takt med att samhälls ekonomin antas återhämta sig, men också genom att de temporära stimulansåtgärder som belastar statens finanser faller bort i våra kalkyler.

Den offentliga skulden: relativt låg trots markant ökning

Förra året var den offentliga bruttoskulden (Maastrichtskulden) nere i 35,2 procent av BNP. Nivån ligger i linje med det finanspolitiska ramverket som anger att bruttoskulden ska vara 35 procent av BNP med ett intervall på 5 procentenheter (det så kallade skuldankaret). Med de underskott vi ser i år och framöver ökar bruttoskulden till över 40 procent av BNP under hela beräkningsperioden. Skuldankaret är emellertid en indikator och inte bindande för finanspolitiken. En stor del av skuldökningen i år och nästa år följer av de stimulansåtgärder som vidtagits för att överbrygga det efterfråge- och produktionstapp som i huvudsak antas bli temporärt. Dessa åtgärder får i hög grad anses vara nödvändiga. Sveriges skuldkvot är betydligt lägre än många andra länders. Den svenska skulden ligger också på ett betryggande avstånd till EU:s regler (inom Maastrichtfördraget) om en bruttoskuld på högst 60 procent av BNP.

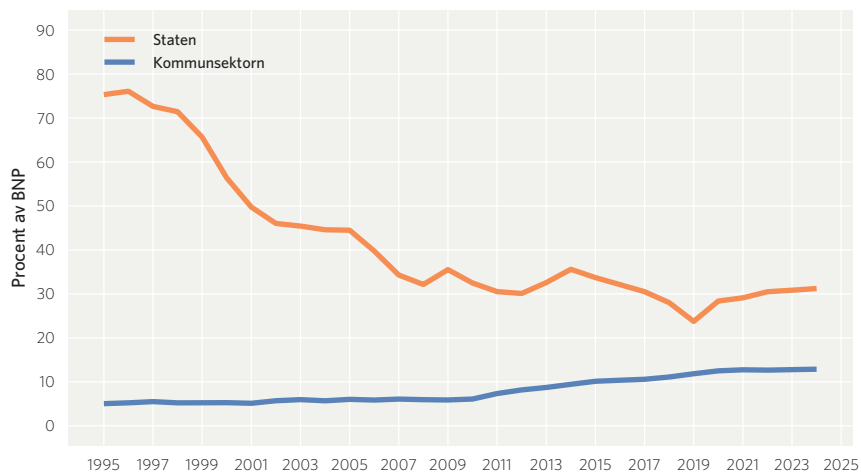
Bruttoskuldens sammansättning har emellertid förändrats över tid (diagram 6 på sidan 26). År 1995, då Sverige gick med i EU, motsvarade kommunsektorns del av den offentliga bruttoskulden 5 procent av BNP; statens skuld motsvarade då 75 procent av BNP. Statens andel har därefter succesivt minskat medan kommunsektorns stadigt ökat. Förra året uppgick kommunsektorns del av den offentliga skulden till knappt 12 procent av BNP.

7. Skillnaden mellan finansiellt sparande (enligt Nationalräkenskaperna, NR) och resultat för kommunsektorn (enligt Räkenskapsammandragen, RS) beror på olika periodisering och till största delen på när investeringar redovisas. I NR redovisas hela investeringsutgiften det år den uppkommer medan RS enbart redovisar avskrivningskostnaden. Genomsnittlig avskrivningstid för kommunala investeringar ligger runt 20 år. Det innebär att de senaste årens ökade kommunala investeringar medför att utgifterna som ligger till grund för det finansiella sparandet (NR) blir högre än de kostnader som ligger till grund för redovisat resultat (RS).

Det beräknade finansiella sparandet i offentlig sektor 2024 visar underskott. Därmed indikeras ett negativt strukturellt sparande, eftersom konjunkturen då antas vara i balans. Uppskattningar (från Konjunkturinstitutet, ESV och Finansdepartementet) pekar på att strukturellt sparande för år 2019 var nära noll. Att en del av saldotsvagningarna i budgetpropositionerna för 2019–2021 blir permanenta, liksom att vårt scenario bygger på en stigande jämviktsarbetslöshet under perioden, är delförklaringar till slutsatsen om ett negativt strukturellt sparande 2024.

Diagram 6 • Statens och kommunsektorns del i den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskuld)

Procent av BNP



Statens andel av Maastrichtskulden har sjunkit markant sedan 1995, medan kommunsektorns skuld gradvis ökat över tiden. I våra beräkningar stiger nu bruttoskulden som kommer att överstiga 40 procent av BNP hela beräkningsperioden.

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

Skatteunderlaget

Svagast skatteunderlagstillväxt nästa år

Redan 2019, då antalet arbetade timmar minskade något, dämpades skatteunderlagstillväxten markant. Detta har fortsatt även i år då skatteunderlaget stiger än långsammare (diagram 7). Men utan den stora ökningen av beskattningsbara transfereringar skulle skatteunderlaget bli långt svagare. Denna beskrivning gäller både för det **faktiska** skatteunderlaget och det vi beskriver som den **underliggande** utvecklingen (med justeringar för de effekter som följer av förändrade skatteregler, vilket kommuner och regioner kompenseras för via de generella statsbidragen).

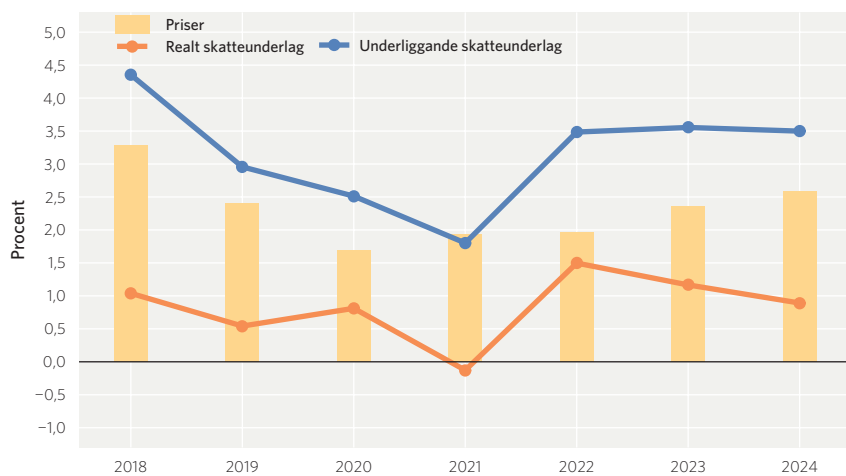
De stora ökningarna av arbetslöshetsersättning och sjukpenning som vi ser i år bidrar mycket till skatteunderlaget. Dessa har motverkat effekterna av den svagare arbetsmarknaden och den höga sjukfrånvaron. Därtill stiger pensionsinkomsterna i år snabbare än både 2019 och 2021. En viktig motkraft i att bromsa nedgången i löneinkomsterna i näringslivet är också systemet för korttidspermitteringar: utbetalda permitteringslöner har kraftigt mildrat nedgången.

Den återhämtning i sysselsättningen som beräknas ske i slutet av 2020 antas fortsätta också nästa år. Samtidigt fñas permitteringslöner ut medan utbetalningarna av sjukpenning återgår till mer normala nivåer. Uppräkningen av inkomstrelaterade pensioner ser också ut att bli relativt låg 2021. Allt detta medför att skatteunderlagets ökningstakt 2021 blir lägre än i år.

För 2022–2024 antas en ihållande uppgång för sysselsättningen, när ekonomin rör sig från låg- till normalkonjunktur. Detta lyfter löneinkomsterna till en mer normal ökningstakt, efter de två svaga åren 2020–2021. Skatteunderlagstillväxten stannar dock en bit under det genomsnitt som gällt de senaste konjunkturcyklerna. Detta följer av en fortsatt dämpad löne- och prisökningstakt, något som också håller tillbaka uppräkningskomster.

Diagram 7 • Underliggande och real skatteunderlagstillväxt samt sammanvägd löne- och prisutveckling på kommunala kostnader

Procentuell förändring



Källa: Skatteverket och Sveriges Kommuner och Regioner.

SKR:s scenario utgår från att vi går mot normalkonjunktur 2024, med stark sysselsättningstillväxt en rad år som följd. Återhållsamma löneökningar bidrar till att skatteunderlagets nominella ökningstakt ändå blir relativt blygsam. En måttlig löne- och prisökningstakt för den kommunala sektorns kostnader innebär samtidigt att skatteunderlaget trots det växer i hyfsad god takt realt sett.

Lägre realt skatteunderlag 2021 – skaplig tillväxt därefter

Vad skatteunderlagets nominella tillväxt är värd realt sett, när den underliggande utvecklingen rensats för det som äts upp av löne- och prisökningar på den kommunala sektorns kostnader, beror förstås i hög grad på hur dessa löner och priser utvecklas. Som framgår av diagram 7 varierar detta en del under perioden; profilen för den reala skatteunderlagstillväxten blir därmed annorlunda än den underliggande (nominella).

År 2019 var löne- och prisökningarna i kommunsektorn väsentligt lägre än 2018. Det innebär att skatteunderlagstillväxten 2019 inte dämpades lika mycket realt sett som nominellt. Vår bedömning för innevarande år är att löne- och prisökningstakten avtar ytterligare. Detta medför att skatteunderlagstillväxten beräknas tillta i reala termer 2020 – trots den fortsatta nominella inbromsningen. För nästa år räknar vi med att kommuner och regioner drabbas av större löne- och prisökningar än i år. Utifrån att skatteunderlagets underliggande ökningstakt sjunker beräknas därmed den reala inbromsningen bli kraftigare än den nominella. Vår kalkyl indikerar att skatteunderlaget i reala termer 2021 blir lägre än 2020. Detta skulle vara första gången sedan 2003 som vi ser en real nedgång för den kommunala skattebasen.

I vårt scenario för 2022–2024 ackompanjeras sysselsättningsuppgången av successivt tilltagande löneökningstakt på arbetsmarknaden i stort. Men de löne- och prisökningar som den kommunala sektorn möter är relativt blygsamma. Skatteunderlagstillväxten beräknas realt sett ligga ungefär i paritet med genomsnittet för de senaste konjunkturcyklerna, trots den dämpade nominella tillväxten i inkomsterna.

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

Procentuell förändring

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Faktiskt skatteunderlag | 3,7 | 2,8 | 1,9 | 1,5 | 3,5 | 3,9 | 3,5 |
| Regelförändringar | -0,6 | -0,1 | -0,6 | -0,3 | 0,0 | 0,3 | 0,0 |
| Underliggande | 4,4 | 3,0 | 2,5 | 1,8 | 3,5 | 3,6 | 3,5 |
| Prisutveckling | 3,3 | 2,4 | 1,7 | 1,9 | 2,0 | 2,4 | 2,6 |
| Realt skatteunderlag | 1,0 | 0,5 | 0,8 | -0,1 | 1,5 | 1,2 | 0,9 |

Källa: Skatteverket och Sveriges Kommuner och Regioner.

Kommunernas ekonomi

Ett omtumlande år ger oväntade avtryck i den kommunala ekonomin. Det har skett en stor omställning av verksamheterna, intäkterna minskar, och skatteunderlaget räddas av statliga åtgärder, statsbidragen är rekordstora – det är inte lätt att se vart allt detta kommer att ta vägen, trots att året snart lider mot sitt slut. Ett rekordresultat 2020 låg inte inom möjligheternas horisont i våras, men likväl är det ditåt det pekar nu. Även de närmsta två åren ser förhållandevis bra ut. Men både de mänskliga och ekonomiska effekterna av pandemin är på kort och lång sikt osäkra. Historien kommer att utvisa vad detta speciella år fört med sig.

Resultat och verksamhetskostnader 2019

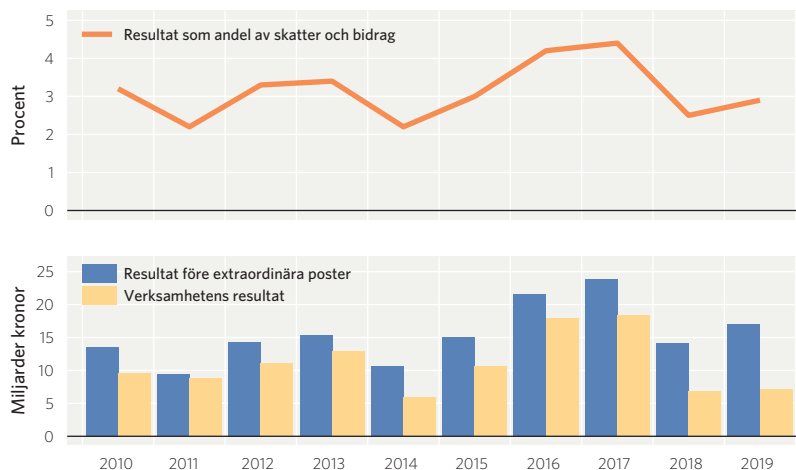
I och med bokslutet 2019 kan kommunsektorn se tillbaka på ytterligare ett år med bra resultat. Det samlade resultatet blev knappt 17 miljarder kronor före extraordinära poster, vilket motsvarar 2,9 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. I resultatet ingår rea- och exploateringsvinster på närmare 8 miljarder. Justerat för dessa poster motsvarar resultatet 1,5 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag, vilket är lägre än tumregeln för god ekonomisk hushållning som brukar anges till 2 procent för hela sektorn. Sett över de senaste tio åren kan 2019 års resultat kategoriseras som genomsnittligt.

Resultatet 2019 är 3 miljarder kronor bättre än 2018, men skillnaden motsvaras i princip av en kraftig förbättring av finansnettot. Förbättringen hänger ihop med nya redovisningsregler, som i korthet innebär att finansiella instrument som innehas för att generera värdestegring eller avkastning ska

värderas till verkligt värde i bokslutet. Detta förstärker resultatet med 2,8 miljarder. Sett till verksamhetens resultat, det vill säga verksamhetens nettokostnader, ställt mot skatter och generella statsbidrag, är det bara något högre än 2018, och motsvarar ungefär 2/3 av de senaste tio årens genomsnittliga nivå.

Diagram 8 • Kommunernas resultat före extraordinära poster samt verksamhetens resultat, 2010–2019

Miljarder kronor respektive procent av skatter och bidrag



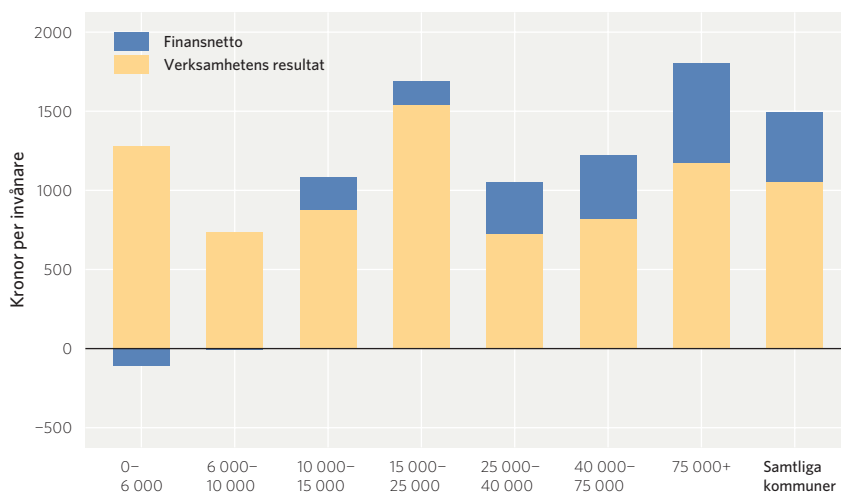
Under de senaste tio åren har det sammantagna resultatet motsvarat 3,1 procent av skatter och generella statsbidrag. Det positiva finansnettot har i genomsnitt utgjort nästan 30 procent av resultatet.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

75 procent av kommunerna uppvisade positiva resultat under 2019, på totalt 18,3 miljarder kronor. 123 av 290 kommuner hade ett resultat som översteg 2 procent av skatter och generella statsbidrag. Det sammanlagda underskottet i de 68 kommuner som redovisade underskott var 1,4 miljarder. Sett över de senaste tio åren är det 115 kommuner som haft ett positivt resultat samtliga år, och ytterligare 75 har haft positiva resultat i nio av de senaste tio åren. Bland kommunerna med återkommande positiva resultat återfinns såväl stora som mindre kommuner, men bland de kommuner med sämre resultathistorik är de mindre kommunerna överrepresenterade.

Diagram 9 • Verksamhetens resultat och finansnetto, genomsnitt 2010–2019 per kommunstorlek, löpande priser

Kronor per invånare



Källa: Statistiska centralbyrån.

Under de senaste tio åren har de minsta kommunerna i genomsnitt haft högre verksamhetsresultat än de största kommunerna. Finansnettots bidrag gör dock att resultatet efter finansiella poster blir högre i de större kommunerna.

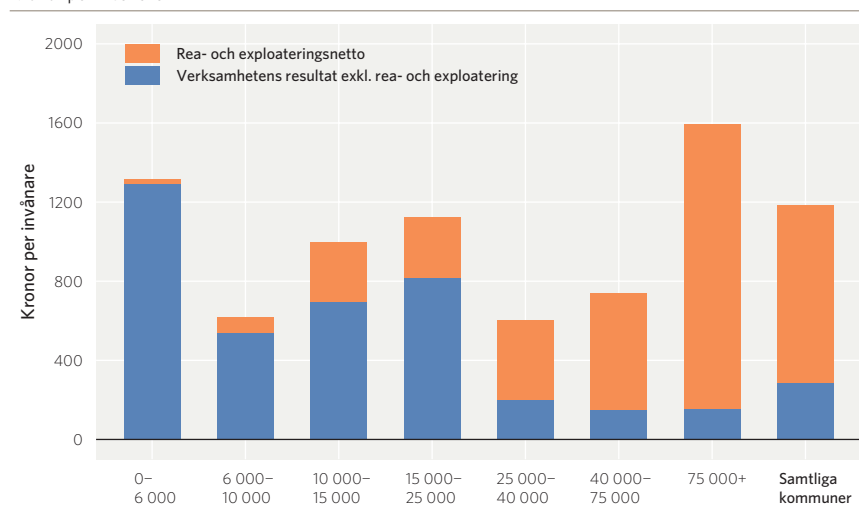
Om finansnettot exkluderas och vi istället granskar verksamhetens resultat sjunker antalet kommuner som uppvisat överskott samtliga av de tio senaste åren från 115 till 69. Det finns såväl stora som små kommuner som mer eller mindre regelmässigt uppvisar såväl positiva som negativa finansnetton. Men i genomsnitt är det bara i de mindre kommunerna där finansnettot bidrar negativt till resultatet.

Det faktum att de större kommunerna överlag är bättre på att uppvisa positiva resultat år efter år, kommer alltså på skam då finansnettot exkluderas. I genomsnitt är de minsta kommunernas verksamhetsresultat högre än de största kommunernas, och det genomsnittliga antalet år med under-/överskott är i princip detsamma.

Rea- och exploateringsvinsterna⁸ (kallas här reavinster) har varit stora de senaste åren, och en starkt bidragande orsak bakom de höga resultatnivåerna. Reavinster är mycket ojämnt fördelade över landet, och är av naturliga skäl kopplade till områden med stark befolkningstillväxt. Stockholms län sticker ut där de fyra senaste årens positiva resultat till stor del förklaras av reavinster. Även expansiva residensstäder och vissa kommuner med stor turistnäring och många fritidshus, har goda reavinster. De minsta kommunerna har generellt obefintliga reavinster, vilket givetvis har mer med läge än med storlek att göra.

Diagram 10 • Verksamhetens resultat i löpande priser exklusive rea- och exploateringsnetto, samt rea- och exploateringsnetto, genomsnitt 2016–2019 efter invånarantal

Kronor per invånare



Källa: Statistiska centralbyrån.

Utan bidrag från finansnetto och reavinster blir resultatet i de största kommunerna, sett över de fyra senaste åren, nätt och jämnt positivt. Sambandet mellan reavinster och investeringsutgifter är svagt.

Kommunernas resultaträkningar uppvisar stora skillnader. Rea- och exploateringsvinster och finansiella poster har stor betydelse för vissa kommuners ekonomi och är betydelselösa för andra. Marknadsläge, i bred bemärkelse, påverkar förutsättningar för bolagssektorn samt värdet på marken och ger olika kommuner olika ekonomiska förutsättningar. Reavinster och finansnettot svajar dock betänkligt över tid.

Verksamhetskostnader 2019

Utvecklingen av verksamhetsvolymen var mycket blygsam under 2019. Kostnaderna i fasta priser minskade med 0,3 procent. Fortsatta minskningar av kostnader förknippat med flyktingmottagande och placeringskostnader för ensamkommande barn förklarade att volymutvecklingen blev negativ. Även

8. Gällivare exkluderas ur hela framställningen samt ur diagram 10 på grund av en extraordinärt stor exploateringsintäkt 2016.

om detta (och utbetalt ekonomiskt bistånd) exkluderas blev volymutvecklingen svag; +0,5 procent jämfört med 2018, den svagaste utvecklingen sedan 2008. Den demografiskt beräknade behovsökningen motsvarade 1,3 procent, vilket innebär att kostnaderna 2019 i fasta priser minskat per invånare relaterat till deras ålder. En trolig förklaring är att många kommuner redan under 2019 agerade på signaler om kärvare ekonomisk utveckling framöver. Statistik över sysselsättning i kommunsektorn visar att en svag nedgång påbörjades under de sista månaderna 2019.

Minskad kostnadsvolym under 2019 syntes bland annat i gymnasieskolan och äldreomsorgen. I både grundskolan och vuxenutbildningen ökade kostnaderna i fasta priser med omkring 2 procent. I verksamheter för personer med funktionsnedsättning ökade kostnaderna bara med 0,3 procent i fasta priser, vilket är mycket beskedligt sett till de senaste 20 årens utveckling. I löpande priser ökade kommunernas kostnader med 3 procent, exklusive flyktingmottagande och utbetalt ekonomiskt bistånd.

Tabell 8 • Totala kostnader för egentlig verksamhet 2019 samt andel och utveckling i fasta priser
Miljarder kronor samt andel och utveckling i procent

| | 2019 Mdkr | Andel 2019 | Volymutveckling 2018-2019, % | 2012-2018 årlig volymförändr. |
|---|--------------|---------------|---------------------------------|----------------------------------|
| Politisk verksamhet | 7,6 | 1,1 | 3,5 | 0,4 |
| Infrastruktur och skydd | 49,2 | 7,3 | 0,4 | 1,4 |
| Kultur- o fritidsverksamhet | 32,6 | 4,8 | 0,2 | 1,1 |
| Förskoleverksamhet, pedagogisk omsorg | 81,7 | 12,1 | 0,5 | 1,8 |
| Grundskola, f-klass, fritidshem, grundsärskola | 162,2 | 24,0 | 1,8 | 2,8 |
| Gymnasieskola, gymnasiesärskola | 48,5 | 7,2 | -0,3 | -1,0 |
| Vuxen- o övrig utbildning | 11,5 | 1,7 | 1,8 | 3,5 |
| Äldreomsorg | 129,1 | 19,1 | -0,5 | 0,8 |
| Funktionshindre | 78,4 | 11,6 | 0,3 | 1,2 |
| Individ- o familjeomsorg | 50,5 | 7,5 | 1,1 | 2,0 |
| Särskilt riktade insatser | 19,9 | 2,9 | -23,9 | 13,7 |
| Övrigt | 4,5 | 0,7 | 4,2 | -4,3 |
| Totala kostnader | 675,8 | 100 | -0,3 | 1,7 |

Mätt i fasta priser minskade kostnaderna med cirka 0,3 procent 2019. Sett över perioden 2012-2018 har kostnaderna i fasta priser ökat med 1,7 procent per år.

Anm.: Affärsverksamhet på 25,3 miljarder kronor tillkommer som till största delen finansieras med avgifter. Posten »Övrigt« består av hälso- och sjukvård, primärvård och färdtjänst. Särskilt riktade insatser är kostnader förknippande med flyktingmottagande och arbetsmarknadsinsatser.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Kommunkoncernen

Årets resultat för kommunkoncernerna uppgick till knappt 27 miljarder kronor år 2019; det är i nivå med året innan. På koncernnivå är det finansiella nettot negativt. Men delvis tack vare de nya redovisningsreglerna kring finansiella tillgångar och en stor börsuppgång är underskottet 2019 betydligt mindre än föregående år, cirka 900 miljoner kronor. Året innan var underskottet nästan 5 miljarder, vilket betyder att det underliggande resultatet i koncernen var 5,5 miljarder lägre 2019 än 2018.

Kommunkoncernernas sammantagna investeringsvolym fortsätter att öka under 2019 med 8 procent. Investeringarna uppgick till 162 miljarder kronor år 2019.

Fortfarande mycket oklart kring 2020

Inom den kommunala ekonomin har det varit skarpa svängar 2020. Vissa verksamheter går på sparlåga, andra har fått lägga om arbetet på ett aldrig tidigare skådat sätt, ett stort BNP-tapp, ojämförligt stora statliga tillskott och rekordstor sjukfrånvaro. Läger man ihop dessa delar kan det komma att summeras till ett stort överskott när bokslutet väl ska skrivas, vilket knappast är något som det gick att gissa sig till i våras. Men mycket är fortfarande oklart, och inte bara för årets avslutande månader. Att få ett grepp på de månader som redan passerat är svårt, och intrycken skiftar.

Då smittspridning alltjämt pågår kommer de kommunala verksamheterna och ekonomin att fortsätta påverkas av pandemin. I beräkningsscenarioet i denna rapport minskar de ekonomiska effekterna av pandemin successivt, och närmar sig någon form av normalläge vid årsskiftet. Givet denna förutsättning skulle året präglas av tillfälligt lägre kostnader orsakade av pandemin, och sedan en återhämtning så att kostnadsnivån vid årsskiftet liknar den som skulle varit om pandemin inte funnits. Detta utgör också avstampet inför bedömningen av 2021. Utvecklingen av verksamhetsvolymen under 2021 framstår i våra beräkningar som väldigt stor, men ska ses i ljuset av nedgången under 2020.

Ojämförligt stora statliga satsningar

Inför 2020 hade de generella statsbidragen höjts med 3,5 miljarder kronor jämfört med 2019. Övriga ändringar av anslaget jämfört med 2019 var omföringar och regleringar, vilket inte innebar några ökade resurser. Redan i januari aviserade regeringen att statsbidraget under innevarande år skulle höjas med ytterligare 3,5 miljarder. Strax efter detta fick en riksdagsmajoritet igenom ytterligare en höjning med 1,7 miljarder. När pandemin sedan slog till blev redan svaga prognoser över skatteunderlaget dramatiskt försämrade och regeringen genomförde en rad åtgärder för svensk ekonomi. Vissa var direkt riktade mot kommuner, andra var riktade mot näringslivet och fick stor påverkan på skatteunderlaget. Statsbidraget höjdes med 10,5 miljarder, vilket aviserades i april, och i maj tillkom ytterligare 3 miljarder. Jämfört med 2019 är statsbidraget således 22,2 miljarder högre, varav 18,7 miljarder tillkommit under året. Regeringen ville med detta parera skatteunderlagsförsämringen, och därmed minska riskerna för uppsägningar av personal och neddragning av verksamhet i kommunerna.

Tabell 9 • Förändrade statsbidrag under 2020, beslutade och uppskattade belopp
Miljarder kronor

| Statsbidrag | Belopp |
|--|-------------|
| Aviserad höjning generella bidraget i BP20 | 3,5 |
| Generellt bidrag, aviserat i januari | 3,5 |
| Generellt bidrag, riksdagen februari | 1,7 |
| Generellt bidrag, aviserat i april | 10,5 |
| Generellt bidrag, aviserat i maj | 3,0 |
| Summa generella bidrag | 22,2 |
| Merkostnader covid (beräknat) | 3,3 |
| Sjuklöneersättning (beräknat) | 4,0 |

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Ökningen av generella statsbidrag till kommunerna under 2020 har varit rekordstor. Även bidraget för sjuklöner och merkostnader inom omsorgen har varit betydande.

Regeringen utlovade också kompensation för merkostnader kopplade till pandemin, på totalt 5 miljarder kronor till kommuner och regioner, vilket höjdes till 10 miljarder i samband med höständringsbudgeten, och dessutom ersätts bortfall av biljettintäkter i kollektivtrafiken med 3 miljarder.

Kompensationen för sjuklöner kommer för kommunerna att innebära en stor kostnadsbesparing under 2020. Arbetsgivarna kompenseras för samtliga sjuklönekostnader under perioden april–juli 2020, samt kostnader utöver det normala under resten av året. Under april–juli låg kommunernas sjuklönekostnader 130 procent över förra årets kostnader, och merkostnaderna för sjuklön för dessa månader väntas summERA till cirka 2 miljarder kronor.

De statliga satsningarna berörde också kommunerna indirekt. Ändrade regler för A-kassa, såväl lägre trösklar för att kvalificera för ersättning, som höjd ersättningsnivå, ger inte bara effekt på skatteunderlaget, utan också på utbetalningarna av ekonomiskt bistånd. De ändrade reglerna föreslås gälla till och med 2022.

Stödet för korttidspermittering har också haft stor indirekt effekt och är en viktig förklaring till att det stora BNP-tappet fått en sådan blygsam effekt på skatteunderlagsutvecklingen. De sänkta arbetsgivaravgifterna för unga som föreslås i budgetpropositionen innebär sänkta kostnader för kommunerna med totalt cirka 1,5 miljard kronor 2021–2023.

Om kommunerna i detta läget skulle gå med stora överskott, kan det inte bara förefalla konstigt, utan också sticka i ögonen. Har bidragsgivningen varit för generös? Insatserna beslutades dock under en period då de ekonomiska prognoserna pekade brant nedåt, och var således också dimensionerade utifrån det. Såsom skatteunderlaget såg ut att utvecklas i våras verkade också dimensioneringen av statsbidragen vara rimlig för att parera nedgången i skatteunderlaget, och kommunerna kunde klara ekonomin utan några allmänna neddragningar eller underskott. De bedömningar av skatteunderlaget som gjorts efter sommaren är betydligt mer positiva, vilket då också får kommunernas resultatprognoser att se positiva ut 2020.

Omvälvande verksamhetseffekter

Pandemins påverkan på de kommunala verksamheterna förtjänar en mer fullödig beskrivning än vad som kan ges här. Omställning till distansundervisning i gymnasiet och vuxenutbildningen, öppna verksamheter som ställts in, inställda kulturevenemang, ekonomiska bekymmer hos föreningsliv som spiller över på kommunen, hög sjukfrånvaro och inte minst en ny vardag att hantera för äldre- och individ- och familjeomsorg – listan kan göras lång och allt har såväl kort- som långsiktiga ekonomiska effekter. Den bedömning som görs här, som fortfarande är ovanligt osäker, är dock att den sammantagna verksamhetsvolymen i kommunerna förändras marginellt i år; betydligt mindre än vad man kanske trodde i våras.

I enkäten frågade vi efter om kostnaderna och intäkterna i olika verksamheter ökat eller minskat påtagligt och i vilken mån pandemin påverkat detta. Bilden är splittrad. Korttidspermitteringar och sjukdom har lett till att fler barn tillbringat mindre tid på förskolan och fritids. Det finns också en övervikt av kommuner i enkäten som anger att kostnaderna minskat påtagligt i förskolan, men andelen som uppger detta är ändå lägre än 20 procent samtidigt som kostnaderna ökat i vissa kommuner. I princip det motsatta förhållandet syns i grundskolan. Inom äldreomsorgen syns dock mer entydiga svar, där runt hälften av kommunerna uppger påtagliga kostnadsökningar, och där pandemin är huvudförklaringen.

Enkät till kommunerna

I kapitlet refererar vi till en enkät ställd till kommunernas ekonomichefer. Den är besvarad av 189 kommuner.

Digitalisering inom skolan under pandemin

När gymnasieskolor och vuxenutbildning stängde för fysisk undervisning den 17 mars skulle 800 000 elever snabbt erbjudas undervisning på distans.

På ett par dagar planerade skolor och skolhuvudmän hur distansundervisning skulle ske samtidigt som viss kompetensutveckling genomfördes. Olika leverantörer skalade upp och tillhandahöll digitala läromedel och plattformar, delvis utan kostnad. Efter detta korta uppehåll startade undervisningen igen, då på distans. Efterhand har fjärr- och distansundervisningen utvecklats och fått mer enhetliga former. Ett viktigt stöd har varit Skolahemma.se som består av ett kunskapsstöd framtaget i samverkan mellan ett antal nationella aktörer på skolområdet*. Under april var totala antalet nedladdningar från denna webbplats cirka 95 000, främst av lärare, rektorer och IT-ansvariga.

Inslag av fjärr- och distansundervisning har också förekommit inom grundskolan, även om dessa har varit öppna under hela våren. Detta har möjliggjort att elever som varit hemma med milda förkylningssymptom har kunnat följa med i undervisningen.

Den gemensamma bilden hos SKR och skolmyndigheter är att kommunerna och skolorna har hanterat vårens situation väl. Undervisningen har fungerat över förväntan med ett stort engagemang hos rektorer, lärare och elever. Kunskapsresultatens positiva utveckling från senare år har inte brutits, vare sig för grundskolan eller gymnasieskolan. Även om fjärr- och distansundervisningen i stort har fungerat bra har det funnits utmaningar för vissa elevgrup-

per, till exempel inom sfi, introduktionsprogrammen och elever i behov av särskilt stöd samt för vissa delar, till exempel praktiska moment inom gymnasieskolans yrkesförberedande program och arbetsplatsförlagt lärande (APL).

Under hösten har det uppstått en diskussion om en eventuell »utbildningsskuld« som avser delar av undervisningen som var svåra att få till under våren. Här ser vi att det handlar om vissa uppskjutna kurser inom gymnasieskolan och APL. Under höstterminen är nu gymnasieskolan och vuxenutbildningen öppna igen, men på vissa skolor sker delar av undervisningen via fjärr- och distansundervisning för att undvika trängsel i kollektivtrafiken.

Vårens övergång till distansundervisning följs nu upp både av kommuner, myndigheter och andra aktörer. Det är viktigt att komma ihåg att det som skolor och huvudmän snabbt ställde om till på en dag inte är det vi ser framför oss när vi tänker oss ett utvecklat och strukturerat arbete med fjärr- och distansundervisning framöver. Erfarenheterna från våren behöver tas tillvara och det behöver analyseras hur dessa kan nyttjas även när vi återgår till ett normalläge. Lagstiftningen behöver ge skolor och huvudmän förutsättningar för detta. Lärare måste också ges möjligheter att lära sig såväl tekniken som goda pedagogiska metoder. Målet är att kunna ge alla elever vad de behöver utifrån individuella behov och olika situationer.

*Med Skolahemma.se som förebild har ett liknande kunskapsstöd för vård och omsorg tagits fram (<https://www.digitalvardochomsorg.se/>).

Ansökningar för statsbidraget för merkostnader inom omsorgen är ett kvitto på kostnadsökningar, men å andra sidan har antalet hemtjänstbrukare minskat med 3,5 procent och antalet personer i särskilt boende med 5 procent under 2020. Hälften av kommunerna anger påtagligt ökade kostnader för ekonomiskt bistånd, medan Socialstyrelsens månadsstatistik tyder på en blygsam ökning. Påtagliga intäktsminskningar inom både kultur- och fritidsverksamheterna är dock samstämmigt.

De spretiga intrycken kan alla vara sanna. När bokslut skrivs kan vi komma att få se stora skillnader mellan kommunerna och mellan verksamheterna, hur pandemin påverkat och hur det har hanterats. På ytan förefaller det dock vara lugnt. Utvecklingen av verksamhetsvolymen 2020 antas i denna *Ekonomirapport* bli svag, en minskning med 0,5 procent. Detta är dock inte bara en effekt av pandemins direkta och indirekta påverkan på verksamhe-

terna. Redan under sista delen av 2019 pekar uppgifter om lönesummor och sysselsättning på att kommunerna började anpassa verksamheten efter svagare ekonomiska förutsättningar kommande år. Redan innan pandemin slog till fanns således inte mycket som talade för annat än att 2020 skulle uppvisa en blygsam kostnadsutveckling i verksamheten.

Merkostnader i vård och omsorg

En viktig del av de statliga tillskotten till kommuner och regioner under pandemin gäller bidrag för merkostnader inom hälso- och sjukvård, samt socialtjänst under 2020. I och med Budgetpropositionen för 2021 höjde regeringen bidraget till totalt 10 miljarder kronor. I den första ansökningsomgången hade samtliga regioner och 285 kommuner ansökt om merkostnader för sammanlagt 11,3 miljarder, varav 1/3 avser kommunerna. Kommunerna och regionerna bedömer att ansökningar för ytterligare 6 miljarder kommer att inkomma i den andra ansökningsomgången.

De sökta beloppen varierar kraftigt kommunerna emellan. Medianen bland de inkomna ansökningarna är 380 kronor per invånare, men spannet går från cirka 20 till över 2 000 kronor per invånare. Beslut om bidrag ska fattas av Socialstyrelsen när riksdagen har fattat beslut om höständeringsbudgeten. Utbetalning kommer att ske i december med 10 miljarder kronor. De belopp som eventuellt återstår i första ansökan (alltså den del av det godkända beloppet som inte täcks av de 10 miljarderna) får tas med i ansökan som ska lämnas senast den sista november, tillsammans med de kostnader som har uppstått efter att första ansökan lämnades in.

I dessa beräkningar utgår vi från att de beslutade och aviserade 10 miljarderna kommer att betalas ut och fördelas mellan kommuner och regioner efter hur ansökningarna summerat. Det innebär att en tredjedel av intäkterna skulle tillfalla kommunerna. För 2021 finns inte några ytterligare medel avsatta. Det saknas utifrån ansökningarna således drygt 7 miljarder kronor.

Stora intäktstapp i kollektivtrafiken

Pandemin har inneburit en stor nedgång i kollektivtrafikresandet och intäkterna från biljettförsäljningen har minskat kraftigt. SKR bedömer att bortfallet av biljettintäkter 2020 uppgår till cirka 7 miljarder kronor. Staten har hittills beslutat och aviserat om ersättningar på 3 miljarder i år och 2 miljarder år 2021 till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna för förlorade biljettintäkter. Kommunerna står för cirka 9 procent av den regionala kollektivtrafikens nettokostnader.

Nedrevidering av prognosen för ekonomiskt bistånd

I vårens *Ekonomirapport* gjordes bedömningen att utbetalningarna av ekonomiskt bistånd skulle öka kraftigt 2020 och 2021. Orsaken var inte bara en förväntad ökning av arbetslösheten, utan också att sektorer med en överrepresentation av unga anställda med timlön och korta kontrakt var extra hårt drabbade. Den månadsstatistik över biståndet som Socialstyrelsen presenterat hittills pekar dock mot att ökningen under 2020 blir mindre än befarat och den beräknade ökningen blir inte ens hälften av tidigare bedömning. De nya, tillfälliga, reglerna för a-kassan har sannolikt en del med detta att göra, även om det inte går att kvantifiera.

Högt resultat 2020

Resultatet 2020 ser ut att bli mycket starkt. Givet de väldigt ryckiga förutsättningarna är det dock inte så konstigt, även om det kan upplevas paradoxalt.

Ingången av 2020 präglades av försiktighet. Statsbidragen var dimensionerade för en sämre ekonomisk utveckling än vad det ser ut att bli. Högre verksamhetskostnader inom de direkt pandemirabbade delarna av verksamheten balanserades upp av statsbidrag och inom andra verksamheter minskar kostnaderna. Att i våras förutse vart allt detta skulle landa var omöjligt. Bedömningen i denna *Ekonomirapport* är att resultatet 2020 blir drygt 30 miljarder kronor. Det har dock sällan varit så svårt att, med så få månader kvar av året, göra en uppskattning av vart det kommer att sluta. I enkäten svarar dock många ekonomichefer att resultatet ser ut att bli högt. Endast 7 procent av de svarande uppger att prognosen pekar mot underskott. Ekonomicheferna gör dock en mer försiktig bedömning än SKR av den slutliga resultatnivån 2020.

Mer RUR i kappsäcken

Sedan 2013 har kommunerna haft möjlighet att reservera medel till en resultatutjämningsreserv (RUR). När denna får användas ska framgå av kommunens egna regler för god ekonomisk hushållning. Enligt de bakomliggande riktlinjerna för när medel från reserven får användas är ett exempel att detta får ske när utvecklingen av det årliga skatteunderlaget för riket är lägre än den genomsnittliga utvecklingen de senaste tio åren. Med vår nuvarande prognos skulle det vara möjligt att använda RUR samtliga år mellan 2020 och 2024.

Under 2019 gjordes reserveringar i 32 kommuner på drygt 1,6 miljarder kronor, medan 21 kommuner använde sammanlagt 260 miljoner kronor för att förbättra balanskravsresultatet. I balansräkningen 2019 har 162 kommuner reserverat sammanlagt 17,6 miljarder. Det förväntat positiva resultatet 2020 kommer sannolikt att innebära att det görs stora avsättningar till reserven. Utifrån enkätsvaren bedömer vi dessa till 2–3 miljarder, medan uttagen sannolikt blir marginella. 2021 bedömer bara ett fåtal kommuner att de kommer att behöva ta reserven i anspråk i budgeten.

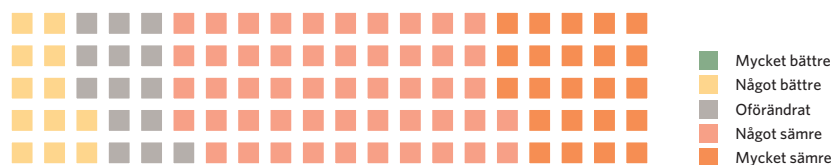
Kommunernas ekonomi fram till 2023

Den demografiska behovsökningen och nya riktade statsbidrag pekar mot en stor volymökning under 2021. En relativt svag skatteunderlagstillväxt 2020 och 2021 vägs delvis upp av den stora ökningen av det generella statsbidraget. Kommunernas ekonomiska förutsättningar ser förhållandevis goda ut även 2021, en uppfattning som delas av många ekonomichefer i vår enkät.

I diagram 11 framgår det att ekonomicheferna har en ganska optimistisk syn på 2021. Påståendet kan tyckas märkligt i och med att diagrammet är förhållandevis »rött«, men det ska ses i ljuset av ett, som det verkar, mycket gott resultat 2020.

Diagram 11 • Ekonomichefernas bedömning av kommunernas ekonomiska förutsättningar 2021 jämfört med 2020

Andel svar, en ruta motsvarar 1 procent av de svarande, n=189



Av de ekonomichefer som svarade på bedömningen av de ekonomiska förutsättningar svarade 22 procent att förutsättningarna är mycket sämre 2021 än 2020. Något fler svarade oförändrat eller något bättre.

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Gardera med kvarvarande effekter av pandemin

Pandemins effekter på verksamhet och ekonomi antas i dessa beräkningar klinga av successivt. Även om delar av verksamheten kommer att fortsätta påverkas under 2021 antar vi här inte några stora kostnads- eller intäktsmässiga effekter, kollektivtrafiken undantagen. Inom hälso- och sjukvården talas det om uppskjuten eller inställd vård som kommer att få verksamhetsmässiga effekter i den nära framtiden. Se mer i kapitlet »Regionernas ekonomi«. För kommunerna är de verksamhetsmässiga följeffekterna av pandemin mer oklara.

I enkäten svarar omkring 20 procent av ekonomicheferna att kommunen kommer att behöva hantera en »verksamhetsskuld«, vilket kommer att ha ekonomiska konsekvenser under de närmsta åren. Det bör dock tilläggas att många är osäkra, vilket får sägas spegla frågans komplexitet. Kommunerna anger till exempel att olika utvecklings- och effektiviseringsprojekt lagts på is under pandemin. Måluppfyllelsen är sämre, och det är svårt att genomföra praktiska moment. De ser också effekter av distansundervisningen inom gymnasiet som kan ge ett ökat stödbehov framöver. Några nämner tillsynsarbete som gått på sparlåga och underhållsarbete som satts på paus. Det finns också frågetecken kring om vuxenutbildningen har kunnat hålla samma kvalitet som tidigare.

Lägre demografiskt tryck 2020

Sveriges befolkning ökade med knappt 25 000 personer under första halvåret 2020. Ökningen är blygsam i kontrast till de senaste åren. I SCB:s befolkningsprognos beräknas en ökning för helåret med 88 000, men det är osannolikt att denna kommer att bli verklighet. Den relativt försiktiga befolkningsökningen förklarar SCB främst med en betydligt lägre invandring än beräknat. Många kommuners befolkningsökning har de senaste åren varit helt beroende av invandringsöverskott, och när detta bromsats upp syns i många kommuner en betydligt mer blygsam utveckling än de sannolikt planerat för.

Enligt våra beräkningar som baseras på SCB:s befolkningsprognos kommer de demografiskt betingade behoven 2021–2023 att öka med 1,1 procent per år i genomsnitt. Efter detta blir den demografiska behovsökningen något lägre, men ligger ändå närmare en procent per år fram till 2030. Det svaga halvårsutfallet 2020 har inte påverkat bedömningen.

Nya riktade statsbidrag 2021 ger stor kostnadsökning

I Budgetpropositionen för 2021 presenterade regeringen förhållandevis stora riktade tillskott till kommunerna. Inom vuxenutbildningen görs en extra satsning på gymnasial yrkesutbildning, med 1 miljard kronor 2021 och ytterligare 300 miljoner kronor 2022. 1 miljard läggs på ett riktat bidrag till skolan för att skapa förutsättningar för bland annat ökad undervisningstid. Satsningen gäller enbart 2021 och finansieras delvis genom att statsbidraget för lärarassistenter inte utökas som tidigare aviserats. Även en extra riktad satsning görs mot skolor i utsatta områden. Till äldreomsorgen finns ett riktat bidrag på 4 miljarder, som ska fördelas utifrån en fastställd fördelningsnyckel. Bidraget gäller tillsvidare. Omsorgslyftet utvidgas med 1,7 miljarder och omfattar då 3,4 miljarder 2021. En återhämtningsbonus införs i äldreomsorgen för att förbättra arbetsvillkoren, 195 miljoner år 2021, 650 miljoner 2022 och 2023. Även biblioteken och kulturskolan får höjda statsbidrag 2021.

Prislappar för olika åldersgrupper

Vid en demografisk framskrivning används olika »prislappar« för olika åldersgrupper där kostnaderna för en verksamhet slås ut per invånare i den aktuella åldersgruppen.

Prislapparna är fasta och skrivs fram med SCB:s befolkningsprognos.

Summeras de nya/höjda/sänkta riktade statsbidragen till sektorn 2021 blir det en ökning på 6,5 miljarder kronor. Tillsammans med sådant som beslutats tidigare motsvarar förändringen i de riktade statsbidragen en ökning av kostnadsvolymer på 1,3 procent, om bidraget för merkostnader inom omsorgen och kollektivtrafiken kopplat till pandemin exkluderas.

Ökningen väntas bli överlägset störst inom äldreomsorgen. Stora riktade statsbidrag och en stor demografisk volymökning sker samtidigt, vilket ställer stora krav på kommunerna de närmaste åren. Även i gymnasieskolan blir det en stor ökning som fortsätter åren efter 2023. Inom grundskolan viker dock behovsökningen av efter 2023.

Tabell 10 ▪ Beräknade volymförändringar inom vissa verksamheter
Procentuell utveckling

| | Demografi 2021 | Statsbidrag 2021 | Demografi 2022-2023 | Totalt 2021-2023 |
|-------------------------|-------------------|---------------------|------------------------|---------------------|
| Förskola | -0,3 | 0,1 | -0,8 | -1,1 |
| Grundskola | 1,4 | 1,6 | 1,6 | 4,7 |
| Gymnasieskola | 2,4 | 0,4 | 4,5 | 7,5 |
| Funktionshinder SoL/LSS | 0,6 | 0 | 1,1 | 1,7 |
| Äldreomsorg | 2,3 | 3,1 | 5,3 | 11,0 |

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Den demografiska behovsökningen är fortsatt stor, även om nivåerna är lägre än den flyktingrelaterade toppen 2016–2018. En stor ökning av riktade statsbidrag och en anpassning av prognosen till ett »speciellt« 2020, gör att volymökningen blir stor efter två års nedgång. Den totala ökningen av kostnadsvolymer under kalkylåren beräknas bli på samma nivå som åren 2013–2018.

Tabell 11 ▪ Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring
Bidrag i procentenheter, fasta priser

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

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Fortsatt stora investeringar

Investeringsutgifterna ökade med 5 procent 2019, till 76,9 miljarder kronor, vilket får ses som en blygsam ökning jämfört med de senaste åren. Vi räknar med en fortsatt hög investeringstakt, på ungefär samma nivå som de senaste åren. Bedömningen utgår från kommunernas budget och plan men justeras utifrån det historiska mönstret. För åren 2021–2023 innebär det investeringar på i genomsnitt 12 procent av skatter och generella bidrag.

Även i år ser investeringarna ut att bli på samma nivå som de senaste åren. En stor majoritet av ekonomicheferna gör bedömningen att pandemin endast påverkat investeringsvolymen marginellt. Var sjätte kommun svarar dock att investeringarna 2020 blir lägre som en konsekvens av pandemin.

Ökningen av riktade statsbidrag för 2021 tar inte hänsyn till 2020 års bidrag för merkostnader i omsorgen kopplade till pandemin. Skolsatsningen i Budgetpropositionen för 2021 har schablonmässigt fördelats mellan grund- och gymnasieskolan. Beräkningarna förutsätter att kommunerna omsätter ökningen av statsbidragen till motsvarande verksamhet.

Stora kostnader förknippat med flyktingmottagande, och invandringens påverkan på de demografiska behoven har präglat utvecklingen i kommunerna de senaste åren. Kalkylåren ser ut att vara en återgång efter ett par år med svagare volymutveckling. Det hänger ihop med stora statliga satsningar 2021 men också nedgången under 2020.

Skattesatsen för 2021 är oförändrad i prognosen

De senaste åren har det varit relativt få ändringar av skattesatserna. År 2020 blev mer normalt med 26 höjningar och 4 sänkningar. Tillsammans med en blygsam skatteväxling i Västerbotten ökade medelskattesatsen med 3 öre, till 20,65. Enkätsvaren indikerar att ett tiotal kommuner avser höja skatten, och att en handfull avser sänka den till 2021. I framskrivningen räknar vi med att medelskattesatsen är oförändrad.

Tabell 12 • Nyckeltal för kommunernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

| | Utfall | Prognos | Kalkyl | | |
|--------------------------------------|--------|---------|--------|-------|-------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Medelskattesats*, nivå i % | | | | | |
| (exkl. Gotland) | 20,62 | 20,65 | 20,65 | 20,65 | 20,65 |
| Skatteintäkter o gen statsbidrag, LP | 3,9 | 5,5 | 1,2 | 2,3 | 2,9 |
| Skatteintäkter o gen statsbidrag, FP | 1,2 | 3,4 | -0,5 | 0,3 | 0,4 |
| Verksamhetens kostnader**, LP | 2,4 | 1,6 | 5,0 | 2,9 | 3,4 |
| Verksamhetens kostnader**, FP | -0,4 | -0,5 | 3,3 | 0,9 | 1,0 |
| Implicit prisindex (PKV) | 2,7 | 2,1 | 1,7 | 2,0 | 2,4 |

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

*Inklusive skatteväxling 2019 och 2020.

**Kostnader för egentlig verksamhet exklusive ekonomiskt bistånd.

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

I tabell 12 ser det ut som att volymökningen 2021 blir mycket stor, 3,3 procent, då demografi och reformer pekar på en volymökning på drygt 2 procent. Skillnaden har att göra med 2020. Beräkningen för 2021 tar sin utgångspunkt från att kostnaderna mot slutet av 2020 har ökat i stort sett i takt med demografin. Det är till denna tänkta nivå som demografi och reformer för 2021 läggs. År 2020 tyngs däremot av en tydlig och tillfällig nedgång i mitten av året och eftersom beräkningen utgår från en tänkt volym i slutet av 2020 istället för årsgenomsnittet, blir volymökningen räknat mellan genomsnittet för åren större än vad som följer av demografi och reformer 2021. Åren 2022 och 2023 styrs volymen till att motsvara den demografiska behovsutvecklingen. En fortsatt minskning av de flyktingrelaterade kostnaderna gör dock att volymökningen 2022 blir en tiondel lägre.

I kalkylen för år 2022 och 2023 antas det generella statsbidraget räknas upp för att resultatet ska motsvara 1 procent av skatter och bidrag. Detta får dock bara betydelse 2023. På kostnadssidan utgår vi 2021–2023 från de demografiska behovsökningarna, plus beslutade och aviserade reformer för 2021. Historiskt har dock kostnaderna ökat med mer än demografin. En kostnadsökning på 0,5 procent per år 2021–2023 utöver demografin skulle innebära ytterligare 11 miljarder kronor högre kostnader 2023.

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i det inledande kapitlet »Samhällsekonomi«. Utgångspunkten är Budgetpropositionen för 2021, inklusive nivån på de riktade statsbidragen. För år 2020 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. Beräkningarna för åren 2021–2023 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnaderna ökar i takt med demografiska behov, samt reformer för 2021 enligt budgetpropositionen. Samma löneutveckling antas för de anställda i kommunerna som för den övriga arbetsmarknaden. År 2021–2023 räknas även de generella statsbidragen i kalkylen upp för att nå ett resultat på 1 procent av skatter och generella statsbidrag.

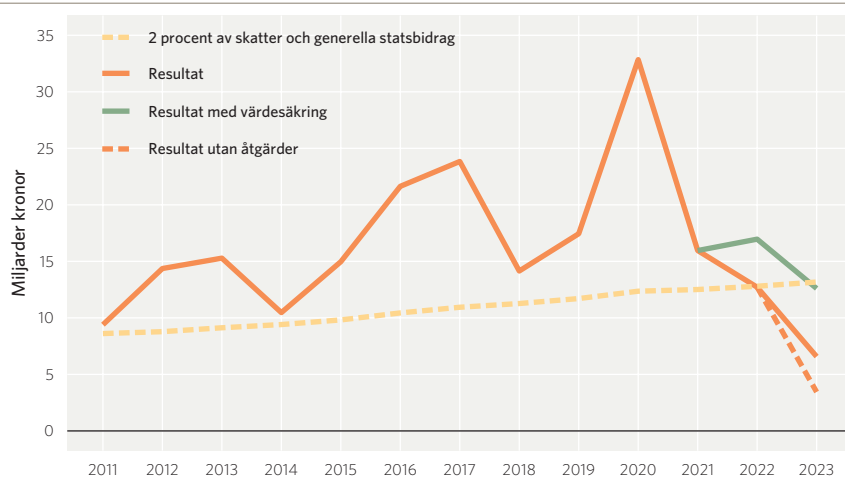
Tabell 13 • Skatteintäkter och generella statsbidrag, nivå samt kalkylerat tillskott
Miljarder kronor

| | Prognos | | Kalkyl | |
|---|---------|-------|--------|-------|
| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Skatter o generella statsbidrag | 618,0 | 625,4 | 640,1 | 658,5 |
| varav höjd skatt | 0 | 0 | 0 | 0 |
| varav beslutade o aviserade statsbidrag | | -3,8 | -3,3 | -5,2 |
| varav ytterligare åtgärder | | 0 | 0 | 3,1 |

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Resultaten den senaste tioårsperioden har varit goda. I kalkylen räknar vi dock med lägre rea- och exploateringsvinster än de senaste årens utfall, vilket har sin grund i en svagare byggkonjunktur. Resultatet 2021 hamnar i denna kalkyl på 2,5 procent av skatter och generella statsbidrag, och strax under 2 procent 2022. År 2023 hamnar dock resultatet en bra bit under detta och kräver åtgärder eller extra statsbidrag på 3 miljarder kronor för att nå ett resultat på 1 procent av skatter och generella statsbidrag.

Diagram 12 • Kommunernas resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar
Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Värdesäkrade statsbidrag

I beräkningen styrs det generella statsbidraget att motsvara ett positivt resultat på 1 procent av skatter och generella statsbidrag. Ett sådant tillskott skulle behövas först 2023. Skulle istället utvecklingen av det generella statsbidraget värdesäkras för att motsvara utvecklingen av prisindex plus 2 procent skulle resultaten 2022 och 2023 bli väsentligt högre än de 2 procent som vi anser vara tumregeln för god ekonomisk hushållning. Detta kan dock delvis ses som en konsekvens av att resultatet 2021 förväntas bli relativt högt. Värdesäkringen skulle motsvara 8 miljarder kronor 2022 och ytterligare 4 miljarder 2023, och de närmaste åren efter mellan 5 och 6 miljarder i påslag per år. Beloppen motsvarar knappt den demografiska behovsökningen, men värdet av stabila och långsiktiga planeringsförutsättningar är stort.

Stora beslutade och aviserade tillskott 2021, som dock är något lägre än 2020 års höga nivå. Förändringstalen inkluderar regleringar, bland annat kompensation för sänkt skatt för pensionärer. För 2023 behövs 3,1 miljarder kronor skjutas till för att uppnå ett resultat motsvarande 1 procent av skatter och statsbidrag.

För 2021 och 2022 har vi räknat med statsbidrag enligt tidigare beslut och aviserat i Budgetpropositionen för 2021. Det tillskott som aviserades är tillfälligt och faller bort 2023. I våra kalkyler målsätter vi resultatet till en nivå som motsvarar 1 procent av skatter och generella statsbidrag åren 2021-2023. För att nå detta resultat behövs åtgärder eller extra statsbidrag på ytterligare 3 miljarder kronor 2023. Värdesäkringen av det generella statsbidraget utgår från nivån 2021 exklusive den tillfälliga höjningen, och läggs sedan till den beslutade/aviserade nivån 2022 och 2023. Värdesäkringen motsvarar en årlig höjning av statsbidraget på mellan 4 och 6 miljarder kronor de kommande åren.

Regionernas ekonomi

Att vård skjutits på framtiden i kombination med höga generella statsbidrag, merkostnads- och sjuklöneersättningar leder sammantaget till ett förmodat rekordresultat för regionerna i år. Detta trots ett rejält tapp av intäkter inom kollektivtrafiken. Även åren 2021 och 2022 ser ekonomin bra ut, delvis tack vare statsbidrag till uppskjuten vård.

Det har också skett ett digitalt språng i hälso- och sjukvården under 2020, men de långsiktiga utmaningarna kvarstår. Det kommer att krävas avsevärda effektiviseringar framöver för att både tillgodose det ökade vårdbehovet, stora investeringar och för att klara god ekonomisk hushållning. Redan 2023 ser det ekonomiska läget sämre ut, med åtgärds- eller resursbehov på cirka 2 miljarder kronor. Just nu tilltar smittspridningen, den ekonomiska osäkerheten är större än normalt.

Ekonomiska effekter av covid-19

Även före pandemin förväntades en svag ökning av skatteunderlag och skatteintäkter de närmaste åren. Denna utveckling har fortsatt med pandemins påverkan på sysselsättningen och därmed skatteunderlagsutvecklingen.

Pandemin har kraftigt påverkat samtliga verksamheter och inneburit en stor omställning inom hälso- och sjukvården. Regionerna har i en ansökan till Socialstyrelsen uppskattat merkostnader hänfödda till covid-19 till totalt 11 miljarder kronor fram till november i år. Till det kommer kostnader för testning och spårning avseende covid-19 som staten ersätter med upp till 6,8

miljarder 2020. Dessutom har intäkterna minskat på grund av färre besök till sjukvård och tandvård. Kollektivtrafiken har drabbats särskilt hårt i form av minskade biljettintäkter då resandet minskat kraftigt. För 2020 beräknas intäktsbortfallet i kollektivtrafiken uppgå till 7 miljarder i förhållande till motsvarande period 2019. Inställda kulturarrangemang har också medfört minskade intäkter.

Hälso- och sjukvårdens kostnader 2019

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

| Regionernas kostnader | 2019, mdkr | Andelar, % | 2019, utv. % | 2013-2018, utv.% snitt per år |
|---|---------------|---------------|-----------------|----------------------------------|
| Hälso- o sjukvård (exkl. politisk verksamhet) | 325,5 | 100 | 3,8 | 4,8 |
| <i>varav:</i> | | | | |
| Primärvård | 58,4 | 17,9 | 3,6 | 5,3 |
| Spec somatisk vård | 173,9 | 53,4 | 4,6 | 5,0 |
| Spec psykiatrisk vård | 27,3 | 8,4 | 3,3 | 3,7 |
| Tandvård | 11,0 | 3,4 | 1,4 | 2,1 |
| Läkemedel (förmån) | 24,7 | 7,6 | 2,4 | 4,1 |
| Övrig hälso- o sjukvård | 30,2 | 9,3 | 1,8 | 6,0 |

Källa: Statistiska centralbyrån.

Sammantaget ökade kostnaderna i hälso- och sjukvården med 3,8 procent 2019, vilket är 1 procentenhet långsammare än genomsnittet de senaste fem åren. Kostnaderna för den specialiserade somatiska vården ökade mest, med 4,6 procent, vilket ändå är lägre än de senaste fem åren. Primärvårdens kostnader ökade med 3,6 pro-

cent, en väsentligt lägre ökningstakt än tidigare år. Specialiserad somatisk vård står för den största andelen av kostnaderna följt av primärvården. I övrig hälso- och sjukvård ingår bland annat ambulans- och sjuktransporter samt funktionshinders- och hjälpmedelsverksamhet.

Stor omställning i hälso- och sjukvården

Hälso- och sjukvården har genomgått en stor omställning till följd av pandemin. Vårdutbudet förändrades snabbt för att begränsa smittspridningen och samtidigt kunna vårda ett stort antal smittsamma och svårt sjuka patienter. Antalet intensivvårdsplatser (IVA) mer än fördubblades samtidigt som den planerade vården nästan halverades.

Regionerna har arbetat för att upprätthålla så stor del som möjligt av den planerade vården trots omställningen för att klara pandemin. Trots detta har en omfattande mängd operationer, utredningar och mottagningsbesök behövt skjutas upp för att möjliggöra covid-19-vården. Även screeningprogram såsom mammografi har tillfälligt stoppas i flera regioner. Antalet remisser till den specialiserade vården har varit färre och söktrycket från invånarna inom stora diagnosområden har minskat; de medicinska effekterna utvärderas ännu.

Inom primärvården har man försökt säkra det akuta infektionsflödet och skydda riskgrupper och äldre. Exempelvis har drop in-mottagningar, årskonroller, hälsosamtal och gruppbehandlingar ställts in. Dörrar till vårdcentraler har stängts och triagering (prioritering efter vårdbehov) har skett av patienter för att separera och smittsäkra patientflöden. Men regionerna har även uppmanat människor att söka vård. Hembesök till patienter i riskgrupper,

exempelvis 70+ och kroniker, har också skett i en större omfattning samt användning av mobila team från primärvården såväl som den specialiserade vården har använts i större utsträckning. Samarbetet med den kommunala hälso- och sjukvården har utvecklats.

En del av vårdens omställning har inneburit stora utvecklingsprång. Omställningen till nära vård har fått en skjuts, inte minst den kommunala hälso- och sjukvårdens samverkan med den regionala och psykiatrin har tagit utvecklingssteg utifrån den nya situationen. Strategisk verksamhetsutveckling har fått anstå till förmån för utveckling i vardagen driven av pandemin.

Coronapandemin har också inneburit att regionerna fördjupat det operativa samarbetet. Detta har inneburit förbättrad tillgång till kritiska läkemedel, samordning kring inköp av skyddsutrustning samt förbättrad möjlighet att nyttja den nationella IVA-kapaciteten genom nationell samverkan mellan regionerna.

Merkostnaderna överstiger statens avsatta medel

Till och med augusti har regioner och kommuner totalt ansökt om drygt 11 miljarder kronor för merkostnader och prognosen för helåret är 16,4 miljarder. Regeringen har hittills avsatt 10 miljarder för merkostnader för både regioner och kommuner. För 2021 finns inte några ytterligare medel avsatta. Det saknas, utifrån prognoserna i ansökningarna, således drygt 6 miljarder, men full kostnadstäckning har utlovats från regeringen. I dessa belopp ingår inte kostnader för testning som staten ersätter separat.

Regionernas merkostnader för hälso- och sjukvårdens hantering av covid-19 beräknas uppgå till 11 miljarder kronor för 2020 (enligt definitionen i förordningen om statsbidrag till följd av covid-19). För perioden fram till augusti har regionerna ansökt om 7,7 miljarder hos Socialstyrelsen i ersättning och för resterande del av året beräknas kostnaderna till 3,3 miljarder.

Tabell 15 • Merkostnader för hälso- och sjukvård

Miljarder kronor

| | Ansökt | Prognos | Summa |
|-------------------------|------------|------------|-------------|
| Personal | 4,0 | 1,3 | 5,4 |
| Anpassning i verksamhet | 1,3 | 0,4 | 1,7 |
| Övriga kostnader | 2,4 | 1,5 | 3,9 |
| Summa | 7,7 | 3,3 | 11,0 |

Källa: Socialstyrelsen och regionerna.

Socialstyrelsen går nu igenom ansökningarna och ser vilka poster som är godkända. Dessa behandlas gemensamt med ansökningarna från kommunerna. Därefter får samtliga sökande sin andel av den godkända summan. Beslut fattas av Socialstyrelsen efter att riksdagen beslutat om höständeringsbudgeten. Utbetalning kommer att ske i december med 10 miljarder kronor (under förutsättning att riksdagen fattar beslut om de 5 miljarder som föreslås i höständeringsbudgeten). Det belopp som återstår i första ansökan (alltså den del av det godkända beloppet som inte täcks av de 10 miljarderna) får tas med i ansökan som ska lämnas senast den 30 november, tillsammans med de kostnader som har uppstått efter att första ansökan lämnades in.

Testning och smittspårning

Utöver merkostnader för hälso- och sjukvården tillkommer kostnader för testning och smittspårning, där det statsbidrag som avsatts är 6,8 miljarder kronor för 2020. I år kommer statsbidraget sannolikt att räcka, men för 2021

är det tveksamt eftersom regeringen i budgetpropositionen endast avsatt 2 miljarder kronor. Vi utgår från att det finns en beredskap från regeringens sida att åter kunna möta oförutsedda kostnader inom vård och omsorg om detta krävs för att hantera pandemin.

Uppskjuten vård

Hantering av covid-19 har inneburit att planerad vård skjutits upp för att öka bland annat intensivvårdskapaciteten under pandemin. Akuta besök för en mängd diagnoser har minskat och många patienter väntar nu på både besök, utredningar och kirurgiska ingrepp. Dessutom får många patienter som genomgått covid-19 ett stort behov av rehabilitering eller långvariga symtom som både kräver vård och minskar arbetsförmågan.

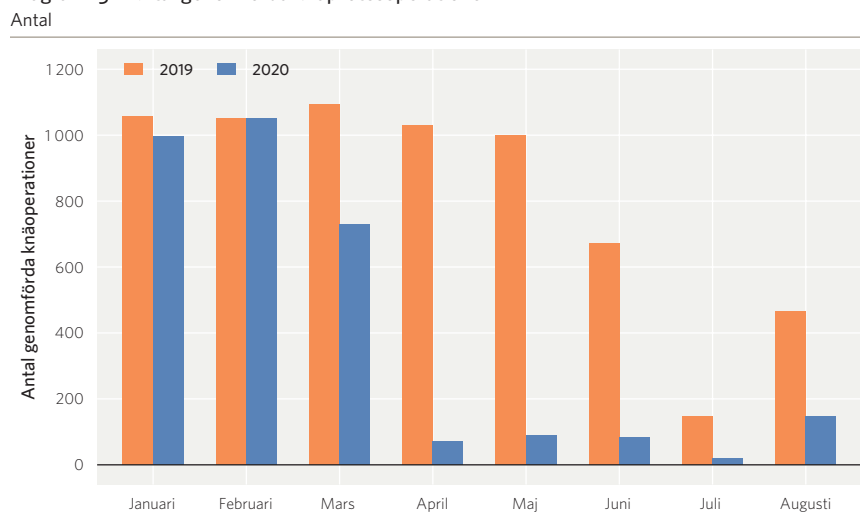
Köerna till både första besök och operativa ingrepp har ökat inom många områden, och patienter väntar längre än tidigare. Under våren minskade antalet fysiska besök påtagligt i primärvården. Enligt SKR:s Väntetidsdatabas minskade antalet besök mellan januari och maj med 36 procent, samtidigt ökade olika former av hembesök och digitala distanskontakter. En viss återhämtning avseende antal besök har skett fram till augusti. Det är också värt att notera att uppfyllelsen av vårdgarantin i primärvården både avseende telefonkontakter och medicinsk bedömning klarats väl under våren.

I den specialiserade vården minskade antalet läkarbesök i väntetidsdatabasen markant i april månad. Därefter har en viss återhämtning skett. I augusti är skillnaden mot tidigare år måttlig. För hela 2020 kan det, beroende på utvecklingen under hösten, bli en minskning med 10 procent.

Jämfört med 2019 har 90 000 färre behandlingar/operationer utförts fram till augusti 2020, enligt uppgifterna i Väntetidsdatabasen – en minskning med nästan 20 procent. För helåret 2020 kan minskningen uppgå till 15 procent, under antagandet att höstens verksamhet blir som under 2019.

Verksamhetsområdet ortopedi är en av specialiteterna med stora minskningar i antalet utförda operationer. Ett vanligt ingrepp är knäprotesoperationer, som utförs vid artros i knäleden. Normalt utförs cirka 1 000 operationer per månad. Under april–juni 2020 utfördes färre än hundra operationer per månad. För helåret 2020 beräknas 30 procent färre knäprotesoperationer utföras än för helåret 2019 (diagram 13). Att just planerade ortopediska ingrepp minskat kraftigt har flera orsaker. Det handlar om medicinska priori-

Diagram 13 • Antal genomförda knäprotesoperationer



Källa: »Väntetider i vården«, Sveriges Kommuner och Regioner.

teringar där den ortopediska vården varit möjlig att skjuta upp. Ortopediska operationsavdelningar har också varit lämpliga att konvertera till intensivvårdsavdelningar.

Antal vårdtillfällen i slutenvården började minska i mars; en minskning som förstärktes under april. Under första halvåret 2020 var det drygt 65 000 färre vårdtillfällen än tidigare år, vilket är en minskning med 11 procent. Under denna period vårdades 20 000 personer med diagnos covid-19 på sjukhus. Minskningen av slutenvårdstillfällen under våren har bidragit till att överbeläggningarna kraftigt minskat. Detsamma gäller patienter som vårdas på sjukhus trots att de är klara för utskrivning.

Hälsan i befolkningen och coronapandemin

Hälsan i den svenska befolkningen är generellt god, vilket till viss del förklaras av att Sverige har väl utbyggda välfärdstjänster av hög kvalitet. En god och jämlik hälsa i befolkningen ger positiva effekter på samsällsättning, företagande, samhällsekonomi och den sociala sammanhållningen, vilket i sig bidrar till ett hållbart samhälle. Trots den generellt goda hälsan, finns det orimliga skillnader i hälsa mellan olika grupper i den svenska befolkningen.

Coronapandemin riskerar att få mer långsiktiga effekter på samhällsekonomi och folkhälsa. Det är ännu för tidigt att dra några sådana långtgående slutsatser, men det finns tecken på att socioekonomiskt utsatta grupper tidigt drabbades mest av covid-19.

Även om vi ännu inte kan dra slutsatser av effekterna av pandemin, visar erfarenheter från tidigare ekonomiska kriser att ökad arbetslöshet leder till ökad dödlighet i befolkningen. De som drabbas hårdast är de med sämst förutsättningar, i synnerhet män med kort utbildning och låg inkomst. De mest utmärkande dödsorsakerna relaterade till arbetslöshet är alkoholrelaterade sjukdomar och självmord. Ytterligare orsaker till förtida död är hjärt- och kärlsjukdomar. Risken för arbetslöshet kan även leda till oro för ekonomiska problem, stress, sömnsvårigheter och psykisk ohälsa.

En försämrad samhällsekonomi och sjunkande konjunktur till följd av pandemin, innebär sålunda en risk för att hälsoklyftorna ökar. Risken är särskilt stor för personer som är nya på arbetsmarknaden och som saknar gymnasial utbildning. En fullföljd gymnasieutbildning är den enskilt viktigaste faktorn för möjligheterna att få en varaktig förankring på arbetsmarknaden och en förutsättning för högre utbildning.

Personer med kort utbildning tenderar att i större utsträckning än andra ha otrygga anställningsvillkor. De arbetar också i större utsträckning i servicebranscher som har drabbats hårt till följd av restriktionerna under pandemin. Det innebär en ökad risk för arbetslöshet i grupper med en osäker ställning på arbetsmarknaden och som har små ekonomiska marginaler. Risken att förlora sitt arbete och ha sämre förutsättningar ifråga om sjuk- och arbetslöshetsförsäkring kan leda till olika former av ohälsa. Inte minst medför det en risk för ökad psykisk ohälsa. Utrikes födda personer samt personer med funktionsnedsättning hade redan innan pandemin svårare att etablera sig på arbetsmarknaden och det finns risk för att deras förutsättningar försämras ytterligare.

Coronapandemin har ökat medvetenheten om betydelsen av en god och jämlik hälsa i befolkningen och nödvändigheten av att vidta åtgärder som dels riktar sig till hela befolkningen, dels till grupper av människor som riskeras att drabbas särskilt svårt. Sådana insatser behöver fortsätta drivas även efter pandemin, för att stärka samhällets motståndskraft för kommande hälsoutmaningar, pandemier och andra kriser. Kommuner och regioner behöver därför prioritera att arbeta hälsofrämjande och förebyggande i sina verksamheter. Här går det att nyttja befintliga, eller utveckla nya, samverkansformer tillsammans med andra kommuner, regioner eller andra aktörer som snabbar på omställningsarbetet till ett mer hälsofrämjande samhälle. Det är inte bara en ekonomisk nödvändighet utan ett strategiskt val för att klara framtidens välfärd. Vi är beroende av att människor i arbetsför ålder är anställningsbara och att fler behåller en god hälsa högt upp i åldrarna.

Regionerna har redan tidigt under pandemin arbetat hårt för att upprätthålla en så stor andel av den planerade vården som möjligt. Regionerna arbetar nu med inriktningen att redan under år 2021 genomföra den vård som skjutits upp genom att både använda egna resurser samt köpa tjänster av andra vårdgivare. Osäkerheten är stor kring vilka ekonomiska resurser som kommer att krävas för att hantera den uppskjutna vården och handlingsplaner tas nu fram inom regionerna. Regeringen har avsatt 4 miljarder kronor 2021 och ytterligare 4 miljarder 2022 som stöd till regionerna för att åtgärda den uppskjutna vården. En första bedömning är att de avsatta 8 miljarderna räcker för att hantera den uppskjutna vården. Samtidigt finns en stor osäkerhet kring hur covid-19 pandemin utvecklas under hösten; lokala utbrott riskerar att påverka regionernas förmåga att hantera den uppskjutna vården.

Tandvårdens intäkter minskar

Regionernas tandvård, Folktandvården, är en patientnära konkurrensutsatt verksamhet, som påverkats mycket av covid-19. Konsekvenserna har varit olika stora i regionerna, precis som för hälso- och sjukvården, men generellt har Folktandvården påverkats i hög grad, med förlorade intäkter som följd. Folktandvården har också stöttat hälso- och sjukvården genom att lämna ifrån sig eller avstå från att beställa skyddsmateriel och läkemedel, och även lånat ut medarbetare. Utöver detta kommer befolkningens minskade efterfrågan på grund av smittorisk.

I mitten på mars började besöken minska drastiskt i Folktandvården, med en lägsta nivå om 62 procent färre besök under vecka 15 jämfört med 2019. Från slutet på maj kunde en viss ökning skönjas och produktionen beräknas idag uppgå till ungefär 90 procent jämfört med 2019.

För perioden januari–augusti minskade intäkterna med 22 procent för vuxna patienter. Det innebär cirka 830 miljoner kronor mindre från Försäkringskassan och minskade ersättningar från patienterna med cirka 1 170 miljoner i förhållande till motsvarande period föregående år. Det innebär att bara för betalande vuxna har det varit ett intäktsstapp på 2 000 miljoner för denna period.

Den regionfinansierade tandvården (det vill säga barn- och ungdomstandvård och vuxentandvård för speciella grupper) har sannolikt minskat ännu kraftigare. Detta kommer att påverka de externa intäkterna även på längre sikt när den uppskjutna vården ska genomföras.

Stödåtgärderna för kortidspermitteringar har enbart kunnat nyttjas av verksamhet bedriven i bolagsform. Inom den tandvård som bedrivs av regionerna innebär det att det bara är den bolagiserade Folktandvården i fem regioner som kunnat ta del av stödet (Stockholm, Skåne, Gävleborg, Västmanland och Sörmland). Det innebär därför att förutsättningarna skiljer sig väsentligt beroende på i vilken verksamhetsform tandvården bedrivs. Från staten har det inte funnits några riktade insatser som stöd till Folktandvården för pandemins effekter.

Stora intäktsbortfall i kollektivtrafiken

Kollektivtrafiken har tappat stora delar av biljettintäkterna. Coronapandemin satte stopp för kollektivtrafikens trendmässigt växande andel av resandet.

Trafiken finansieras med ungefär hälften från biljettintäkter och resterande del med skatt. När pandemin bröt ut uppmanade Folkhälsomyndigheten först allmänheten att avstå helt från att resa kollektivt om det inte är nödvändigt, och sedan den 13 juni är rekommendationen att undvika att resa med kollektivtrafik där det inte går att boka plats utan i stället använda andra

färdmedel såsom att gå, cykla eller åka med egen bil. För att göra fysisk distans möjlig och minska risken för trängsel uppmanades kollektivtrafikanordnare samtidigt att köra trafik i den omfattning som krävs för att undvika trängsel.

Det ledde inledningsvis till en drastisk minskning av kollektivtrafikresandet. En viss ökning har sedan skett, men biljettintäkterna har inte hämtat sig i motsvarande grad.

Pandemin har orsakat två beteendeförändringar som var för sig minskar biljettintäkterna: främst ändrat resmönster, men också minskad benägenhet att betala. Det finns en stark oro hos de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och trafikutövarna att det kommer att ta lång tid innan resenärerna återgått till tidigare res- och betalningsmönster.

På basis av en enkät i september till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna bedömer SKR att bortfallet av biljettintäkter 2020 jämfört med 2019 uppgår till cirka 7 miljarder kronor. En jämförelse med budgeterade biljettintäkter visar att man nu räknar med att tappa ungefär 7,4 miljarder av den finansiering man räknat med att biljettintäkterna ska stå för.

Hittills beslutade och föreslagna statliga ersättningar på 3 miljarder kronor i år och 2 miljarder 2021 till de regionala kollektivtrafikmyndigheterna för förlorade biljettintäkter är således betydligt lägre än intäktsstappet och merkostnaderna.

Ett besked om fortsatt riktat stöd från staten är en förutsättning för att ge kollektivtrafiken stabila planeringsförutsättningar. Ett uteblivet stöd ger sämre ekonomiska förutsättningar, som kan leda till indragna turer eller nedlagda linjer.

Lägre intäkter inom kulturen

Kultursektorn har påverkats av pandemin i mycket hög utsträckning, inte minst på grund av förbudet mot allmänna sammankomster och offentliga tillställningar på fler än 50 personer. Det innebär inställda arrangemang, färre kulturupplevelser och uteblivna intäkter. Särskilt påverkade är kulturverksamheter med hög grad av egenfinansiering och de som har en stor del av intäkterna kopplade till besöksnäring och sommararrangemang. Regionerna uppskattade före sommaren att intäktsförluster inom den regionala scenkonsten och museiverksamheten skulle uppgå till minst 500 miljoner kronor under 2020, vilket motsvarar nästan 14 procent av verksamheternas budget. Staten har under 2020 tillfört 150 miljoner för att stötta den kulturella infrastrukturen i hela landet, vilken bland annat består av regionala teatrar, symfoniorkestrar, opera, museer med mera. De flesta statliga insatserna på kulturområdet riktar sig dock till det fria kulturlivet. Även regionerna har på många sätt stöttat kulturlivet, bland annat genom projektmedel, tidigareläggning av planerade inköp och särskilda kompetenssatsningar, exempelvis för att stärka digitaliseringen av sektorn.

I slutet på september 2020 aviserades två undantag från begränsningarna av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som ska börja gälla under oktober. Restauranger och caféer som lyder under den tillfälliga lagen om smittskyddsåtgärder på serveringsställen träffas inte längre av förbudet mot allmänna sammankomster och offentliga tillställningar vid kultur-evenemang. Dock sköts undantaget för sittande publik upp till 500 personer på framtiden med anledning av smittläget. Oförutsägbarheten är i sig en realitet och en ekonomisk utmaning också för kultur- och idrottssektorn.

Snabb ökad digitalisering inom hälso- och sjukvården

Under covid-19-pandemins inledande månader ökade användandet av digitala tjänster explosionsartat. Under en längre tid har det funnits förhoppningar om att den digitala vården ska avlasta den fysiska, men utvecklingen har gått trögt. Det som tidigare hade tagit årtal att genomföra blev nu nödvändigt att snabbt ställa om till för att mildra effekterna, främst i den planerade vården, då resurserna styrdes om för att hantera pandemin. I rapporten *Samverkan och förnyelse* finns en mer utförlig beskrivning av vårdens utvecklingssprång, inte bara den del som avser digitalisering.⁹

- Antalet vårdtillfällen i den planerade vården minskade under våren med 43 procent (till och med maj). Även den oplanerade vården minskade, med 26 procent.
- Antalet digitala vårdmöten ökade dramatiskt. I Region Stockholm ökade exempelvis antalet digitala möten 10 gånger under årets första fyra månader. Antalet specialistmottagningar som kan erbjuda digitala vårdmöten ökade från 70 i mars till 263 i mitten av april i Västra Götalandsregionen.
- Flera vårdgivare införde digitala verktyg för anamnes, guidning och triagering, vilka kan ge invånaren automatiserade egenvårdsråd, möjlighet till digitalt möte med hälso- och sjukvårdspersonal eller rekommendation att ringa 112.
- Självskattningstjänster och chattbotar togs fram. För en person som har symtom eller känner sig orolig och vill ha svar snabbt kan en automatiserad tjänst spela en viktig roll. Från vårdens sida innebär det en avlastning för sjukvårdsrådgivningen på 1177. Västra Götaland utvecklade en så kallad chattbot, som komplement till självskattningstjänsten. Chattboten ger svar på frågor om covid-19, vilka symtom man ska ge akt på och när man bör kontakta 112 eller 1177. Man har också tagit initiativ till att den finns tillgänglig för hela landet.
- Användningen av egenmonitorering av kroniska sjukdomar ökade. Det handlar till exempel om sensorer, läsplattor och mätutrustning, som gör det möjligt för patienter med kronisk sjukdom att själva, i hemmet hålla koll på sina värden och vid behov koppla upp sig digitalt mot hälso- och sjukvården. I dagsläget erbjuds egenmonitorering exempelvis inom astma/KOL, hjärtsvikt, diabetes, psykisk hälsa och vid högt blodtryck. Region Jämtland Härjedalen inför exempelvis nu en sådan tjänst för ungefär 4 000 invånare. Region Skåne genomför en satsning under perioden april–oktober för olika grupper av personer med kronisk sjukdom såsom exempelvis hjärtsvikt, KOL, njursvikt och andningssvikt.

Samtidigt är det viktigt att notera att de stora relativa ökningarna sker från låga nivåer. Potentialen är långt ifrån utnyttjad. Det är viktigt att erfarenheterna under pandemin leder till en fortsatt utveckling av digitaliserade tjänster för ökad produktivitet och effektivitet.

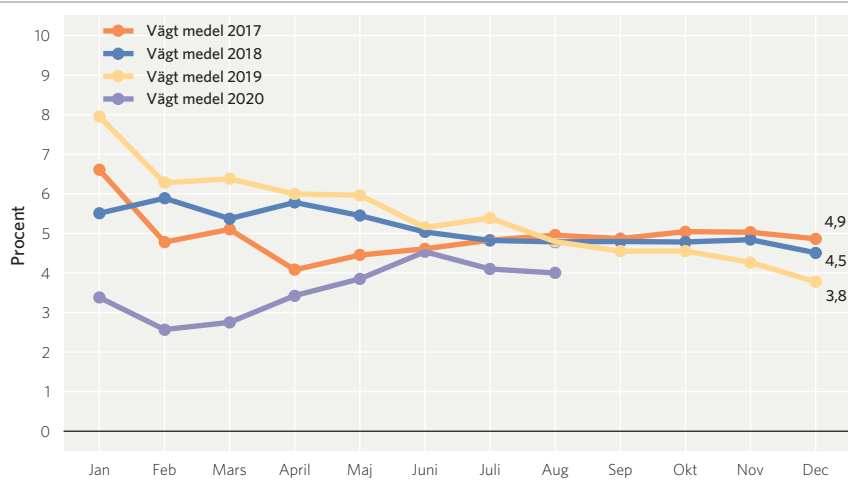
Den ekonomiska utvecklingen fram till 2020

Dämpad nettokostnadsutveckling

Sedan 2014 samlas månadsdata in för regionernas nettokostnader. De visar att ökningstakten har dämpats de senaste åren. År 2020 bryts mönstret med en dämpad ökningstakt av nettokostnaderna men tar sedan fart, vilket korrelerar med coronapandemin och de åtgärder som vidtagits för att förhindra smittspridning och behandla smittade patienter.

9. <https://rapporter.skr.se/samverkan-och-fornyelse.html>

Diagram 14 • Utveckling av regionernas nettokostnader under 2017–2020
 Procentuell utveckling, ackumulerat värde jämfört med motsvarande period föregående år



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Det framgår i den insamlade månadsstatistiken för nettokostnader i regionerna att utvecklingen i genomsnitt har dämpats något de senaste åren. År 2020 bryts mönstret med en nedgång i början av året. Men när pandemin tog fart tog också nettokostnadsutvecklingen fart, som dock under sensommaren åter dämpades.

Läkemedelskostnader och finansiering

Statsbidrag för förmånsläkemedel med mera

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

I början av 2019 presenterade en statlig utredning en översyn av den framtida finansieringen av läkemedel (SOU 2018:89). Förslagen bereds fortfarande inom regeringskansliet.

Inom ramen för denna rapport har vi antagit att statsbidraget för 2021 utformas efter samma principer som i avtalet för 2020, vilket bland annat innebär att beloppen kommer att bygga på Socialstyrelsens höstprognos som presenteras i slutet av oktober. Uppskattningsvis handlar det om en ökning av statsbidraget med cirka 2 miljarder kronor 2021. Vidare antas en fortsatt delning av återbärningarna från avtalen mellan regionerna och läkemedelsföretagen inom ramen för de så kallade trepartsöverläggningarna. I nuvarande avtal delar regionerna och staten på återbärningarna, regionerna behåller 60 procent och staten erhåller 40 procent. Samma fördelning antas gälla även för 2021.

Läkemedelskostnader inom förmånen fortsätter att öka snabbt

Regionernas bruttokostnader för förmånsläkemedel ökar snabbt (diagram 15 på sidan 52). Cancer är det terapiområde som har snabbast kostnadsökning, något som också förväntas fortsätta. Delvis finns en rent demografisk komponent; antalet invånare ökar i åldrar där förekomsten av cancer är högre. Men cancer är också ett område där det forskas mycket och tack vare nya och effektivare läkemedel lever fler personer längre med cancersjukdom. Dessutom sätts läkemedel oftare in i ett tidigare skede i behandlingen. Detta innebär att det är fler patienter som behandlas till en högre kostnad eftersom nya mer avancerade cancerläkemedel har ett högre pris.

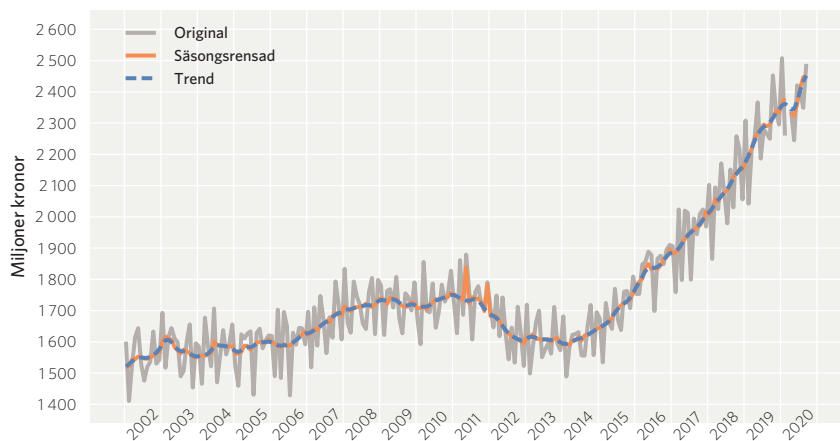
Ett annat område där kostnaderna ökar snabbt är blodförtunnande läkemedel. Användningen ökar i enlighet med gällande riktlinjer för att minska

riskan för stroke vid förmaksflimmer. Kostnaderna ökar i synnerhet för nya orala antikoagulantia (NOAK).

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

Diagram 15 • Regionernas bruttokostnader för läkemedelsförmånen, per månad, till och med september 2020

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



Kostnaderna för läkemedel har ökat sedan årsskiftet 2013/2014. En förklaring är att patentutgångar inte haft samma kostnadsreducerande effekt som åren innan. I slutet av mars 2020 hämtade många patienter ut extra mycket läkemedel med anledning av den nyligen uppkomna situationen med covid-19. Sedan den 1 april finns en ny reglering som begränsar uttag av läkemedel, varför kostnadsökningen kan antas vara temporär.

Källa: eHälsomyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner.

Samtidigt finns faktorer som håller tillbaka kostnadsökningarna. Patentutgångar har historiskt sett verkat återhållande på kostnadsutvecklingen. Tidigare var det vanligen exakta kopior av kemiska substanser som kom in på marknaden; då sjönk priserna ofta både snabbt och mycket. Inom ett år kunde kostnaden ofta reduceras med 80–90 procent och kostnadsreduktionen förklaras av tydligare priskonkurrens och ett utbytessystem på apoteken. Idag handlar det i allt högre grad om biologiska läkemedel. En biosimilar är en snarlik kopia av ett biologiskt läkemedel som förlorat sitt patentskydd och det tar ofta längre tid innan konkurrens uppstår och de billigare alternativen används. Inga byten av läkemedel sker heller via apotek, utan patient och förskrivare måste komma överens om att byta till billigare alternativ. Det är dock inte självklart att en patentutgång resulterar i lägre kostnader eftersom förskrivningen kan öka när priset på läkemedlet sjunker. På senare tid kan också stigande priser för äldre läkemedel noteras.

Inom ramen för trepartsöverläggningar mellan läkemedelsföretagen, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) samt regionerna finns avtal om ytterligare återbäringar för vissa läkemedel i syfte att sänka kostnaderna och/eller hantera risker eller osäkerheter kring behandlingseffekt. Sedan introduktionen av trepartsöverläggningarna 2014 har återbäringarna ökat i betydelse. TLV uppskattar 2020 års återbäring avseende förmånsläkemedel och smittskyddsläkemedel till cirka 2,9 miljarder kronor. I enlighet med överenskommelsen om läkemedelskostnader 2020 går 40 procent av återbäringen till staten.

Regionerna arbetar också gemensamt med avtal för rekvisitionsläkemedel. Det gäller i huvudsak de läkemedel där NT-rådet (Rådet för Nya Terapier) beslutat om nationell samverkan. En förteckning över de avtal för både recept- och rekvisitionsläkemedel regionerna tagit fram gemensamt finns tillgänglig via Janusinfo.se.

Arbetet för oberoende av inhyrd personal fortsätter

Under 2019 var regionernas totala kostnad för inhyrd personal 3,8 procent av den totala personalkostnaden, eller drygt 5,6 miljarder kronor. Kostnadsökningstakten, som varit hög de senaste åren, har dock planat ut. Sedan augusti 2017 har kostnadsandelen för hyrpersonal i relation till egen personal varit konstant, knappt 4 procent. Detta visar att regionerna är på rätt väg men det gäller att hålla i och hitta nya samarbetsformer mellan regionerna. Under första halvåret av 2020 har kostnadsandelen sjunkit ytterligare till 3,2 procent, vilket motsvarar en minskning med 70 miljoner kronor. Kostnaden för inhyrda läkare minskade totalt med 8 procent medan kostnaderna för sjuksköterskor ökade med 6 procent. En minskning av de totala kostnaderna för inhyrd personal har skett i 11 av 21 regioner under första halvåret 2020. Minskningen har flera tydliga kopplingar till covid-19, men är också resultatet av ett långsiktigt arbete för att stärka den egna bemanningen i regionerna.

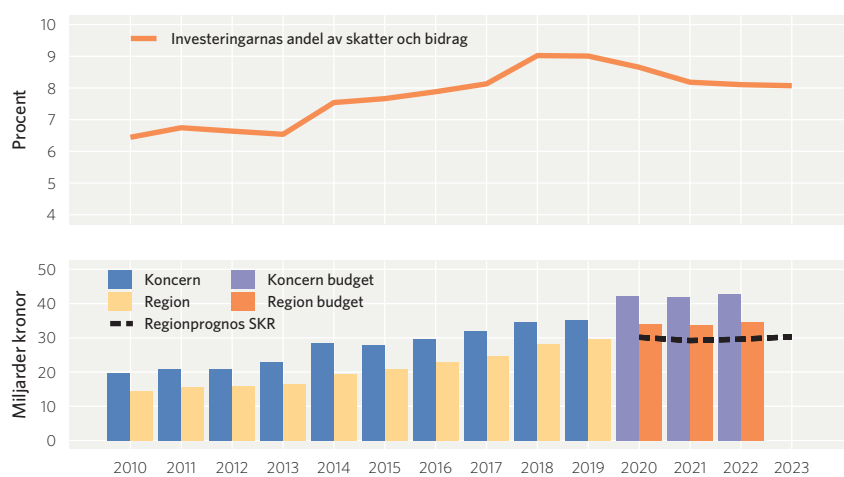
Kraftig ökning av investeringarna

Många sjukhus och vårdcentraler byggdes i slutet på 1960- och början av 1970-talen. De är i dag i behov av att renoveras eller ersättas för att motsvara nutida krav och riktlinjer. En växande befolkning ökar också investeringsbehoven, liksom ett ökat antal äldre. Även inom kollektivtrafiken finns stora behov av investeringar på grund av ökat resande, ambitionsökningar samt övergång till eldrift.

Investeringarna i regionerna uppgick till 29,7 miljarder kronor år 2019, vilket är en ökning med 5 procent jämfört med föregående år. Sedan 2013 uppgår ökningen till 80 procent i löpande priser. Mätt som andel av skatter och bidrag är det en ökning från 6,5 till 9,0 procent på årlig basis. 2019 var investeringsutgifterna högre i 11 regioner jämfört med 2018 och varierade mellan 800 och 5 400 kronor per invånare med ett genomsnitt på 2 500 kronor.

Diagram 16 • Investeringar i region och regionkoncern 2010–2023

Miljarder kronor samt andel av skatter och bidrag



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Investeringsbehoven är fortsatt stora i regionerna under de närmaste åren. Den kraftiga ökningen de senaste åren gör dock att vi räknar vi med att ökningstakten dämpas initialt men sedan ligger kvar på ungefär samma nivå fram till 2023.

I kronor per invånare ligger regionerna Västerbotten, Örebro och Östergötland högst medan regionerna Gävleborg, Värmland och Jämtland ligger lägst.

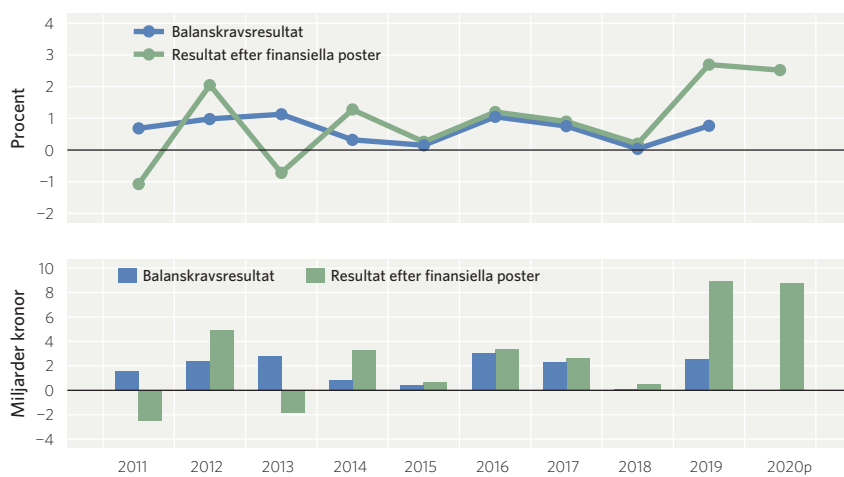
De senaste årens höga investeringsnivå kombinerat med låga resultat har bidragit till att låneskulden ökat markant, från 56 miljarder kronor år 2017 till 73 miljarder 2019. Region Stockholm står för 72 procent av regionernas totala låneskuld.¹⁰

Starka resultat 2019 och 2020

Regionernas resultat efter finansiella poster för 2019 uppgick till 8,9 miljarder kronor, vilket motsvarade 2,7 procent av skatter och statsbidrag. Även för år 2020 räknar vi med en lika hög resultatnivå, att jämföra med kommunerna där resultaten i stort sett beräknas fördubblas 2020 jämfört med 2019.

Diagram 17 • Regionernas resultat

Miljarder kronor och procent av skatter och statsbidrag



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 jämförbart mellan åren. Det görs ingen prognos för balanskravsresultatet.

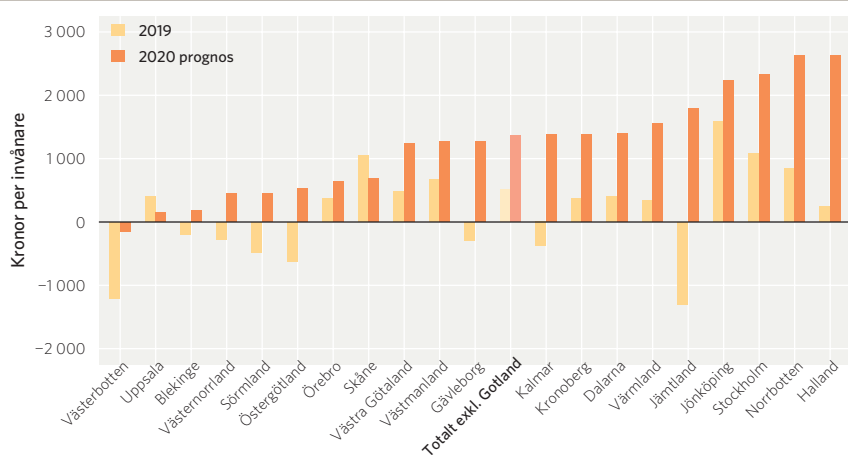
Källa: Regionerna, Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Resultatet efter finansiella poster förbättrades 2019 för alla regioner utom Gotland. Endast två regioner redovisade ett negativt resultat: Jämtland Härjedalen och Östergötland. Balanskravsresultatet som uppgick till 2,5 miljarder kronor, där bland annat orealiserade vinster på finansiella placeringar exkluderas, försämrades i 8 regioner. Ett av skälen till de starka resultaten 2019 var också att **riktade statsbidrag kom så sent på året att de inte hann förbrukas**. År 2020 räknar vi med att resultatnivån bibehålls på samma nivå. Skälet till årets starka nivå är främst mycket stora tillskott på nästan 10 miljarder i generella statsbidrag, ersättning för förlorade biljettintäkter inom kollektivtrafiken, att staten även lovat att betala merkostnaderna för covid-19 inom hälso- och sjukvården, samt att kostnaderna för personalens sjukfrånvaro ersatts.

10. Den kommunala låneskulden 2020, Kommuninvest 2020.

Diagram 18 • Verksamhetens resultat 2019, samt prognos 2020

Kronor per invånare



Verksamhetens resultat förväntas förbättras avsevärt 2020 jämfört med 2019, från 5 till 14 miljarder kronor. Den genomsnittliga förbättringen är 850 kronor per invånare; endast Uppsala och Skåne försämrar verksamhetens resultat.

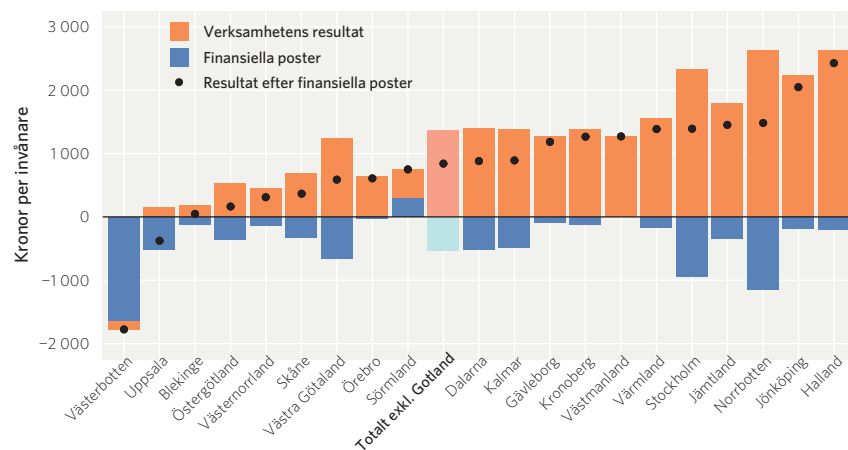
Anm.: Avser helårsprognos i delårsrapport 2. Stockholm redovisar koncernresultatet. Pensionskostnaderna redovisas enligt blandmodellen. För Region Blekinge var prognosen inte beslutad vid publiceringen av denna rapport.

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

Verksamhetens resultat var negativt i 8 regioner 2019, en klar förbättring jämfört med 2018. Enligt regionernas prognoser för 2020 förväntas verksamhetens resultat att vara positivt i alla regioner utom i Västerbotten. Resultat efter finansnetto förväntas bli negativt i Västerbotten och Uppsala.

Diagram 19 • Resultat helårsprognos 2020

Kronor per invånare



Anm.: Avser helårsprognos i delårsrapport 2. Stockholm redovisar koncernresultatet. Pensionskostnaderna redovisas enligt blandmodellen. För Region Blekinge var prognosen inte beslutad vid publiceringen av denna rapport.

Källa: Regionerna och Sveriges Kommuner och Regioner.

Jämfört med 2019 är 2020 uppochnervända världen. Då bidrog marknadsvärderingen av finansiella tillgångar till de goda resultaten. Nu är det i stället tillfälliga statsbidrag, som inte förväntas ge motsvarande kostnader eller intäktsbortfall, som drar upp resultaten.

Guldläge att fylla på RUR

Med tanke på att många regioner förväntas få goda resultat 2020 finns det möjligheter under vissa förutsättningar att reservera medel till en resultatutjämningsreserv (RUR) i bokslutet. Dessa medel kan användas under kommande konjunkturedgångar i enlighet med de riktlinjer som regionen tar fram. Se rapporten *RUR och God ekonomisk hushållning (SKR 2020)*. I nuläget är det bara 6 regioner som tillsammans har drygt 800 miljoner kronor i RUR.

Regionernas ekonomi fram till 2023

När pandemin startade pågick åtgärdsprogram i merparten av regionerna för en bättre balans mellan verksamhet och ekonomi, vilka i de flesta fall har avstannat för att fokusera på pandemin. Under de kommande åren kommer det vara en svår avvägning inom många verksamheter mellan att exempelvis återuppta effektiviseringsarbetet och att arbeta för att beta av den uppskjutna vården.

Skatteunderlaget har ökat rejält under många år. Från och med 2019 skedde en tydlig dämpning av skatteunderlagets ökningstakt, och med en ännu lägre ökningstakt fram till 2021. Det gynnsamma ekonomiska läget 2020, och det hyfsade ekonomiska läget 2021, gör att förmodligen ingen region kommer att höja skattesatsen för 2021.

Trots det ekonomiska nuläget får vi inte glömma att det krävs både strukturella åtgärder, ökad produktivitet och effektivitet för att bromsa kostnadsutvecklingen åren därefter. Det demografiska trycket är fortsatt högt med exempelvis en ökning av antalet personer 80+ med 50 procent fram till 2030. Även staten bör bidra med stabila och långsiktiga planeringsförutsättningar.

Specialåret 2020

Prognosen för 2020, baserad på helårsprognosen i delårsrapport 2, uppvisar ett resultat efter finansiella poster på 8,8 miljarder kronor, vilket motsvarar 2,5 procent av skatteintäkter och statsbidrag. Det är i nivå med 2019 men en kraftig förbättring i förhållande till prognosen baserad på delårsrapport 1. Ytterligare statliga medel är en orsak till detta, bland annat ersättning för sjukskrivningar och riktade statsbidrag för exempelvis merkostnader för covid-19. Under 2020 har riksdagen på grund av pandemin beslutat om generella statsbidrag av historiska mått; 9,75 miljarder. De flesta tillskotten upphör och ett av dem reduceras från 4,5 till 3,75 miljarder 2021. I Budgetpropositionen för

Tabell 16 • Nyckeltal för regionernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

| | Utfall | Prognos | Kalkyl | | |
|--|--------|---------|--------|-------|-------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Medelskattesats, nivå i % (exkl. Gotland)* | 11,55 | 11,62 | 11,62 | 11,62 | 11,62 |
| Skatteintäkter o gen statsbidrag, LP | 4,9 | 5,7 | 2,4 | 2,3 | 2,8 |
| Skatteintäkter o gen statsbidrag, FP | 3,1 | 4,6 | 0,1 | 0,4 | 0,6 |
| Verksamhetens kostnader, LP* | 4,4 | 5,5 | 3,8 | 1,1 | 2,8 |
| Verksamhetens kostnader, FP* | 2,6 | 4,4 | 1,5 | -0,8 | 0,6 |
| LPIK | 1,7 | 0,9 | 2,4 | 1,8 | 2,2 |

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

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

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

| Så här har vi räknat |
|---|
| Beräkningarna bygger på den bedömning som presenteras i det inledande kapitlet »Samhällsekonomi«. Utgångspunkten är att förslagen i budgetpropositionen och höständringspropositionen beslutas och genomförs. |
| För år 2020 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. Beräkningarna för åren 2021–2023 är mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnaderna ökar på grund av uppskjuten vård och i takt med demografiska behov. Nivån på de riktade statsbidragen ligger kvar på 2021 års nivå under hela perioden. Samma löneutveckling antas för de anställda i regionerna som för den övriga arbetsmarknaden. Vi antar vidare att utformningen och upplägget av 2020 års överenskommelse om läkemedelsförmånerna med mera ska gälla även för 2021. Detta innebär att vår prognos för kostnaderna även påverkar uppskattningen av statsbidragets storlek. För att uppnå ett resultat på 1 procent av skatter och generella bidrag fyller vi i kalkylen på med statsbidrag. Vi räknar med att skattesatsen är oförändrad. |

Kostnaderna väntas öka med 5,5 procent 2020, vilket rensat för prisförändringar enligt LPIK motsvarar en volymökning på 4,4 procent, det vill säga kostnadsökning i fasta priser. Det är en snabbare kostnadsökning än genomsnittet under de senaste tio åren, som uppgått till 2,1 procent årligen. Under kalkylperioden justeras statsbidragen så att ett resultat på 1 procent av skatter och bidrag uppnås. Det är ingen bedömning av hur staten kommer att agera, utan ett sätt att åskådliggöra förändringstrycket.

2021 aviserade regeringen, för att mildra effekten av den förväntade dämpningen av skatteunderlaget, tillfälliga generella statsbidrag till regionerna 2021 på 3 miljarder som sänks till 1,5 miljarder 2022 och upphör 2023. Dessutom tillkom ett statsbidrag för uppskjuten vård på 4 miljarder vardera åren 2021 och 2022. I kalkylen betraktas de som generella. Se tabell 18.

Enligt den samhällsekonomiska bedömningen växer skatteunderlaget mycket svagt åren 2020 och 2021 för att därefter börja öka i snabbare takt, men det förutsätter att pandemin klingar av under hösten. Vi målsätter resultatet 2023 till 1 procent som andel av skatter och statsbidrag, förutsätter att kostnaderna ökar i takt med demografiska behov och skattesatsen hålls oförändrad.

Fyra regioner höjde skatten 2020 och medelskattesatsen ökade med 7 öre. För år 2021 räknar vi med oförändrad skattesats, liksom åren framåt. I vår kalkyl för åren 2021–2023 antas kostnaderna utvecklas i takt med demografin samt för ökade kostnader för uppskjuten vård, som trappas av under perioden. Det demografiska trycket är fortsatt högt under perioden, 1,1 procent per år.

Trots många år av god skatteunderlagstillväxt har skattesatsen, exklusive skatteväxlingar, höjts med 62 öre sedan 2011. Med en dämpad konjunktur och därmed också dämpad skatteunderlagstillväxt måste kostnadsutvecklingen också dämpas. Det håller inte med att fylla på med kostnadsdrivande riktade satsningar. För att få balans i regionernas ekonomi krävs bland annat utvecklad digitalisering, övergång till nära vård och förebyggande arbete för att bromsa behovsökningarna. Dessutom krävs ett bättre nyttjande av tillgängliga resurser genom ökad produktivitet och effektivitet.

Tabell 17 ▪ Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring
Bidrag i procentenheter, fasta priser

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

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Kostnaderna i regionerna har ökat betydligt snabbare under de senaste åren jämfört med tidigare. De demografiska behovens ökningstakt har stegrat från knappt 1 procent i slutet av 2000-talet till en topp på 1,6 procent år 2016. Den totala volymförändringen är som högst 2020 för att växla ner till 0,4 procent i genomsnitt för åren 2021–2023.

Tabell 18 ▪ Skatteintäkter och generella statsbidrag, nivå samt tillskott
Miljarder kronor

| | Prognos | | Kalkyl | |
|---------------------------------------|---------|-------|--------|-------|
| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Skatter o generella statsbidrag | 348,4 | 356,9 | 365,2 | 375,4 |
| varav höjd skatt | | 0 | 0 | 0 |
| varav beslutade/aviserade statsbidrag | | 1 | -1,5 | -5,5 |
| varav ytterligare åtgärder/resurser | | 0 | 0 | 2,3 |

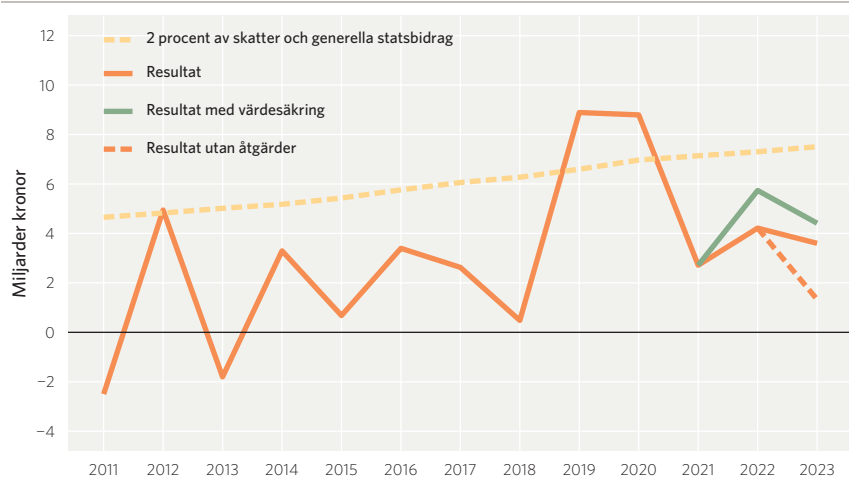
Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Under 2020 har det tillkommit statsbidrag på 9,75 miljarder kronor. I regeringens Budgetproposition för 2021 aviserades tillfälliga generella statsbidrag till regionerna åren 2021 och 2022 på 3 respektive 1,5 miljarder, samt 4 miljarder vardera åren för uppskjuten vård. Det kommer att krävas åtgärder eller ökade resurser motsvarande 2,3 miljarder år 2023 för att klara enbart en kostnadsökning enligt demografiska behov.

För 2021 och 2022 räknar vi med statsbidrag enligt tidigare beslut och aviseringar i Budgetpropositionen för 2021. De extra generella tillskott som aviserades som tillfälliga faller bort 2023. I våra kalkyler målsätter vi resultatet till en nivå som motsvarar 1 procent av skatter och generella statsbidrag åren 2022–2023. För att nå detta resultat behövs åtgärder eller resurstillskott på ytterligare 2,3 miljarder kronor 2023. Värdesäkring av det generella statsbidraget utgår från nivån 2021 exklusive tillfälliga höjningar, och läggs sedan till den beslutade/aviserade nivån 2022 och 2023. Värdesäkringen motsvarar en höjning av statsbidraget med 1,5 respektive 3,1 miljarder kronor 2022 och 2023.

Diagram 20 • Regionernas resultat samt 2 procent av skatter och bidrag

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Värdesäkrade statsbidrag

I beräkningen styrs det generella statsbidraget att motsvara ett positivt resultat på 1 procent av skatter och generella statsbidrag, vilket i det här fallet behövs först 2023. Värdesäkringen med 2 procent plus prisförändringar utgår från statsbidragsnivån 2021, exklusive de tillfälliga 7 miljarder kronor som regeringen aviserat i Budgetpropositionen för 2021. Värdesäkringen skulle motsvara 1,5 miljarder 2022 och 3,1 miljarder 2023. I och med att anslagsnivån för dessa år är lägre än för 2021 fungerar värdesäkringen i dessa beräkningar som en »kompensation« för denna sänkning. Nivån på värdesäkringen motsvarar annars knappt den demografiska behovsökningen, men värdet av stabila och långsiktiga planeringsförutsättningar är stort.

Om centraliseringsvindar i debatten

I remissvaret till »Kommunutredningen« lyfter SKR flera åtgärder som skulle stärka sektorns kapacitet: ett regelverk för användandet av riktade statsbidrag, ett frikommunförsök, asymmetrisk uppgiftsfördelning på fler områden och stödprogram för kommuner med strukturella problem. Regeringen har beslutat att inrätta det senare. I spåren av pandemin har dock flera debattörer förespråkat ökad centralisering och minskat självstyre på lokal eller regional nivå. Exempel på centraliseringsvurmen har varit pläderande för ytterligare statlig styrning av kommunala verksamheter, statligt huvudmannaskap för skola, hälso- och sjukvård, äldreomsorg samt kommunal enhetsskatt. I det följande avsnittet kommer några av dessa förslag att diskuteras.

Förbättras mötet mellan brukare och personal av ökad statlig styrning?

Ökad statlig styrning har av förespråkarna upprepade gånger nämnts som en lösning på upplevda brister inom skolan, hälso- och sjukvården eller äldreomsorgen. Det finns dock redan en omfattande statlig styrning av all lagstadgad kommunal verksamhet. Staten styr genom lagar, förordningar och annan styrning centrala delar av kommunernas verksamhet, exempelvis mål, innehåll, processer och i många fall ekonomiska prioriteringar (se Statskontoret

2005:2 *Modeller för styrning*). Problemet med debatten kring ökad statlig styrning är att dess förespråkare sällan redovisar vad och hur detta bör ske.¹¹

Olika verksamheter är olika enkla att styra oavsett om utföraren är en kommunal, regional eller statlig aktör. Såväl äldreomsorg, hälso- och sjukvård som skola utför individuella tjänster, där nyttan uppstår när tjänsten utförs i mötet mellan personal och brukare. Tjänsterna som de anställda har inom dessa verksamheter brukar kallas för **kontaktyrken**. Det är betydligt svårare för beslutsfattare att styra dessa verksamheter än att styra beslut som fattas inom exempelvis miljö- och plan- och byggområdet. Individuellt utförande av tjänster inom verksamheter med kontaktyrken bygger också på en lokal eller regional **närvaro**, tjänsten utförs rent fysiskt nära där den som brukar tjänsten bor. Ett kontaktyrke inom en tjänsteproducerande verksamhet kan inte detaljstyras, då exempelvis lärare eller vårdpersonal har flera alternativa »mjuka« insatser till sitt förfogande som måste anpassas till de olika individernas specifika förmåga och möjligheter.

Inom skolan och hälso- och sjukvården »har lagstiftaren valt att betrakta tjänstemännens ställningstagande till särskilda insatser för enskilda individer som verkställighetsåtgärder. Det innebär att det är tjänstemännen själva som fattar beslut i sådana frågor. Någon möjlighet för den enskilde att överklaga dessa beslut finns i regel inte. Konsekvensen blir att politikernas roll i dessa verksamheter i huvudsak inskränker sig till att svara för sådana strukturella beslut.« (Statskontoret 2005:2.)

Trots att statens styrning av skolan och hälso- och sjukvården redan är betydande, både av innehåll (vad som ska åstadkommas), och övriga former av styrning (bland annat kontroll och delvis finansiering) är nu två statliga utredningar ute på remiss med förslag om ytterligare statlig styrning på skolområdet.

Den ena är »Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola« (SOU 2020:33), som föreslår tvingande samverkan mellan minst tre kommuner, vars volymer (gymnasieprogram och antal platser) ska bestämmas av Skolverket. Förslaget innebär alltså att Skolverket beslutar om dimensioneringen, medan kommunerna och de enskilda huvudmännen ska stå för utförandet. I praktiken är det ett förstatligande av innehållet, medan kommunerna behåller den ekonomiska risken, exempelvis för lediga platser på gymnasium och komvux, utan att kunna besluta om ändringar i volymen. Ansvarsrelationen mellan stat och kommun skulle kunna liknas vid en beställar–utförarmodell, men med det unika att utförarna (kommuner och enskilda huvudmän) bär den ekonomiska risken. Detta är särskilt anmärkningsvärt när behovet av nya gymnasieplatser ökar. Bara i Stockholms län behövs ytterligare 15 000 platser mellan 2020 till 2027 (Storsthlm 2020 *Gymnasiebehovsrapporten*). Det är oklart hur kommunerna kommer att vilja investera i gymnasielokaler, om de inte ens har beslutsrätt över program och antalet platser.

En annan utredning, »En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning« (SOU 2020:28), föreslår bland annat att 3 miljarder kronor ska lyftas från det generella statsbidraget till ett riktat statsbidrag/sectorsbidrag till grundskolan i syfte att öka likvärdigheten inom berörda skolformer. Detta är inget statligt ekonomiskt tillskott, utan ett nollsummespel mellan kommuner och alltså ett sätt för staten att dels kontrollera att resurserna används inom skolan, dels en statlig omfördelning mellan kommuner med hög respektive låg socioekonomisk status. Om förslaget genomförs kommer det att finnas två parallella system för utjämning och omfördelning av pengar inom grundskolan: dels kostnadsutjämnings

11. SKR har nyligen publicerat en skrift om vikten av ett lokalt självstyre, *Självstyrets potential*.

grundskolemodell (omfördelar 5 miljarder kronor), dels ett sektorsbidrag som bland annat kommer att innehålla 2018 års likvärdighetsbidrag från Skolkommissionen (6 miljarder från stat till kommun) och nu 2020 års likvärdighetsbidrag (3 miljarder). Utredningen förefaller inte ta hänsyn till om förslaget leder till att kommunerna kommer att lägga mer medel på grundskolan eller hur kostnadsutjämnningen kommer att påverkas av dess förslag.

Dessa två statliga utredningar väcker frågan om när den statliga styrningen blir så omfattande att ett fullständigt förstatligande är att föredra. **Ansvar och mandat måste följas åt.** Staten har under ett antal år successivt tagit ett allt hårdare grepp om skolan, dels utökad hårdare styrning via lagar och regler, och dels utökad mjuk styrning, med allt fler riktade statsbidrag inom utbildningsområdet. Kommunerna som ansvarar för att utföra tjänsterna har ofta kritiserats av staten, samtidigt som de fått allt mindre möjlighet att påverka själva utförandet av utbildningen.

Förstatligande medför en byråkratisering

Det bör nämnas att SKR inte anser att det har något egenintresse att kommuner och regioner ska vara huvudman för olika verksamheter. Om staten har bättre förutsättningar att driva verksamheten, bör staten också ha ansvaret. Exempelvis förordar SKR ett förstatligande av den personliga assistansen, utifrån att dagens komplexa delade uppgiftsfördelning mellan stat och kommun har varit kostnadsdrivande och bidragit till otydlig rollfördelning.

SKR har i en skrivelse¹² till riksdag och regering påtalat fyra områden som behöver analyseras i januariavtalets aviserade utredning av förstatligandet: de ekonomiska resurserna, lärarnas situation, att hålla samman utbildningssystemet samt kommunernas roll. Här pekar vi på två centrala frågor i sammanhanget:

- Hur ska den ekonomiska regleringen mellan kommunsektor och stat ske?
Finansieringsprincipen tillämpas vid ändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Det skulle innebära att vid ett statligt övertagande av grundskolan skulle det generella statsbidraget minska med 115 miljarder kronor (i 2018 års nivå) och kostnadsutjämnningens grundskolemodell skulle slopas. För staten respektive kommunkollektivet skulle det därmed i princip bli ett nollsummespel. Men eftersom kommuner har prioriterat skolan olika mycket jämfört med deras behov kommer vissa kommuner behöva höja respektive sänka sin skattesats vid ett förstatligande. Dessutom skulle en stor omfördelning av resurser ske, där vissa skolor skulle få betydligt mer medel till sitt förfogande medan andra skulle få betydligt mindre än i dag.
- Hur ska besluten om skolstrukturen fattas i en förstatligad skola?
Vissa kommuner har satsat på hög tillgänglighet och fler skolor än de (enligt kostnadsutjämnningen) bedöms ha behov av. En relevant fråga blir därför vilka beslutsfattare inom staten som ska avgöra skolstrukturen. Idag, när beslut om var skolor ska ligga fattas lokalt i kommuner, sker det genom samordning med exempelvis förskoleverksamhet, fritidsverksamhet och bostadsbyggande. Planering sker i kommunerna utifrån var barnfamiljer förväntas bo och inom samhällsbyggnadsområdet kopplas detta till gator och vägar. En skola kan byggas flexibel och samutnyttjas med bibliotek med mera. I kommunerna sker också viktig samverkan mellan skolan och socialtjänsten kring elever med behov av stöd på olika sätt. Skolverksamheten är med andra ord en väsentlig del av det lokala samhället.

12. Skrivelse med anledning av utredning om förstatligande av skolan, daterad 2020-04-23.

Diskussioner kring skolans förstatligande utgår ifrån att skolan tidigare var statlig, men så var inte fallet. Skolan hade delat huvudmannaskap där lärarnas avtal var statliga, medan övrig skolpersonal och lokaler var kommunala. Problem uppstår alltid vid delade huvudmannaskap. Så även i detta fall. Dessa problem handlar ofta om vem som ska skjuta till pengar för olika saker. Ingen förespråkare av förstatligande har heller konkretiserat hur staten ska organisera de gigantiska driftmyndigheter som en statlig grundskola med 220 000 anställda eller statlig hälso- och sjukvårdsmyndighet med 250 000 anställda skulle bli. Detta kan jämföras med dagens 229 000 årsarbetskrafter i statliga myndigheter under regeringen. Vilka ska fatta de centrala besluten – regeringskansliet, generaldirektörerna för respektive driftmyndighet eller nya statliga myndigheter på regional eller lokal nivå? Oavsett skulle det bryta den maktindelning som den svenska samhällsorganisationen är uppbyggd kring. Det skulle leda till en stor byråkratisering av det offentliga Sverige, när beslutsfattandet till stor del övergår från lokala och regionala förtroendevalda till statliga tjänstepersoner. Med tanke på den stora betydelse som den lokala vårdcentralen eller skolan har vore detta ogynnsamt ur ett demokratiskt perspektiv, när statliga tjänstepersoner till exempel kommer att fatta beslut om nedläggningar.

Det bör också resoneras kring hur framgångsrika de befintliga statliga driftmyndigheterna är. Polisen, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen åtnjuter inte det högsta förtroendet bland allmänheten. Det finns också trots statligt huvudmannaskap stora olikheter mellan de olika polisdistriktens kompetens och resultat. Förespråkarna av förstatliganden behöver alltså bevisa varför det skulle bli annorlunda med statlig skola eller hälso- och sjukvård med vardera över drygt 200 000 anställda.

Hur likvärdiga är statliga verksamheter?

Likvärdighet är olika svårt att uppnå beroende på verksamhetens karaktär. Det är som vi skrev i inledningen enklare att uppnå likvärdighet i verksamheter som bygger på regelefterlevnad av generella regler (som dominerar inom Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen), än i verksamheter där de professionella bedömningarna av exempelvis socialsekreterare, lärare och läkare är kärnan i verksamheten. Att styra hur starka professioner som utgår från vetenskaplig grund ska agera i mötet med brukare är betydligt svårare än att styra socialförsäkringsbeslut eller vilka arbetsmarknadsåtgärder som bör ges.

Just ökad likvärdighet är det centrala argument för ökad statlig styrning, men vet vi hur likvärdig den statliga verksamheten egentligen är? Likvärdighet var ett centralt argument för att slå samman Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen från länsmyndigheter till enmyndigheter, men under 2010-talet förefaller denna diskussion ha somnat in.

Dock granskade Inspektionen för Socialförsäkringen 2010 de regionala variationerna i socialförsäkringen. Deras slutsats var att »de regionala variationerna minskat i förmåner som koncentrerats till färre orter, medan stora skillnader finns kvar i förmåner som fortfarande handläggs på ett stort antal kontor utspridda över samtliga län«.

Slutsatsen sätter fingret på en målkonflikt mellan antalet enheter som levererar välfärd och likvärdighet. I verksamheter/tjänster som behöver utföras på många ställen är det svårare att uppnå samma likvärdighet som i de tjänster som kan centraliseras, oavsett om staten eller någon annan aktör är huvudman. Skolan eller hälso- och sjukvården har en lokal eller regional lo-

gik och kan inte centraliseras till ett fåtal utförare. Som exemplet med socialförsäkringen visar är det alltså långt ifrån säkert att en förstatligad verksamhet kommer leda till ökad likvärdighet.

Arbetsförmedlingens reformering och övergång till tyngd på de digitala kanalerna och nedstängning av lokala kontor snarare minskar likvärdigheten för arbetssökande och arbetsgivare. Vinnarna är de som finns på orter där kontoret är kvar och de som behärskar den digitala tekniken. Självfallet är det bra med utveckling och reformer i samhällets tjänst, men det behöver finnas olika lösningar, inte en likformighet för hela landet.

Delade ansvarsförhållanden driver kostnaderna

Dagens uppgiftsfördelning mellan stat och kommun bygger mestadels på tydliga roller, där verksamhetens huvudman också har det centrala ansvaret för dess finansiering, planering, ledning och verkställighet.

Det finns dock några områden, där ansvar och befogenheter inte går hand i hand. Flyktingmottagandet och den personliga assistansen är exempel på verksamheter där det finns ett delat eller sammanblandat ansvar. Inom mottagandet är staten **huvudman**, men kommunen ansvarar för stor del av **utförandet**. Huvudmannaskapet för den personliga assistansen är delat mellan stat och kommun. Detta anses vara en av orsakerna till att samhällets årliga utgifter för assistansersättning ökat från 6 miljarder kronor till drygt 28 miljarder i löpande priser under perioden 1999–2014 (ISF rapport 2015:9).

Infrastruktur, affärsverksamhet och servicenivåer förklarar skattesatsskillnader

Skattesatsskillnaderna har diskuterats flitigt under senaste året. Trots att frågan studerats av Riksrevisionen, Kommunutredningen, Kommuninvest, SNS Konjunkturråd med flera har ingen empiriskt analyserat orsaken till dessa. I det följande görs ett försök till att analysera orsakerna bakom skattesatsskillnaderna mellan hög- och lågskattekommuner.

Det ska först sägas att det är svårt att analysera effektivitets- och ambitionsskillnader utifrån de kvantitativa metoder som oftast används. Sannolikt är det också omöjligt att helt särskilja vad som är **ambitionsskillnader** (vilka ska finansieras av kommunerna själva) och vad som är strukturella **behovsskillnader** (vilka ska kompenseras genom kostnadsutjämnningen).

I det följande gör vi ett försök till analys av skattesatsskillnaderna mellan de tio kommuner med högst respektive lägst skattesats. Högskattekommuner har en skattesats på 23,58 kronor och lågskattekommuner 18,00 kronor (ovägt), skillnaden är alltså 5,58 skattekröner.¹³ Dock skiljer sig ansvarsområden åt. Åtta av tio lågskattekommuner ligger i Stockholms län, vilka varken har ansvar för hemsjukvård i ordinärt boende eller kollektivtrafiken till skillnad från högskattekommunerna. Detta skilda huvudmannaskap motsvarar cirka 52 skatteören.

Det finns stora skillnader i nettokostnader för infrastruktur (räddningstjänst, gator och vägar med mera) och affärsverksamhet (exempelvis renhållning); från en intäkt på 1 skatteöre till en kostnad på 4,89 skattekröner. Högskattekommuner har avsevärt högre nettokostnader för affärsverksamhet och infrastruktur än lågskattekommuner. Skillnaden motsvarar två skattekröner (inklusive kostnadsutjämningsbidrag för dessa delar), vilket motsvarar ungefär en tredjedel av skattesatsskillnaden mellan de tio kommuner med högst respektive lägst skattesats. Orsakerna kan vara många, exempel-

13. Det bör först nämnas att skattesatsskillnader inte är unikt för Sverige. I Finland skiljer 5,50 skattekröner mellan min- och max-kommuner, vilket procentuellt är väl så stort som i Sverige.

vis olika markytor och avstånd, att privata exploatörer i vissa kommuner ekonomiskt bidrar till infrastrukturen, att kommunerna har olika nivå på taxor och avgifter, eller att de har olika ambitionsnivå med mera.

Det bör också påtalas att inkomstutjämnningen inte är fullständig. Inkomstutjämnningen kompenserar 85–95 procent av skattekraftsvariationen. Inte heller sker någon utjämnning för exempelvis exploateringsvinster eller finansnetto, vilka motsvarar 28 respektive 54 skatteören under perioden 2017–2019.

Tabell 19 • Skattesatsskillnader mellan de tio kommuner med högst respektive lägst skattesats
Skattekoronor och ören

| Delar av skattesatsskillnader | Skattekoronor/ören |
|---|---------------------|
| Grundskillnad | 5,58 skattekoronor |
| Skilda huvudmannaskap för kollektivtrafik och hemsjukvård | -52 öre |
| Infrastruktur och affärsverksamhet | -1,97 skattekoronor |
| Finansnettot | -54 öre |
| Rea- och exploateringsvinster | -28 öre |
| Återstående skatteskillnad | 2,27 |

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Med hänsyn taget till ovanstående delar återstår alltså en skattesatsskillnad på 2,27 skattekoronor för de tio kommuner med högst respektive lägst skattesats. Denna skillnad kan tänkas bero på ambitions- och effektivitetsvariationer inom verksamheterna.

Ett sätt att titta på skilda ambitionsnivåer är att jämföra kommunernas verksamhet med deras behov enligt kostnadsutjämnningen, vars äldreomsorgs- respektive skolmodeller innehåller detaljerad information om hur kommunernas verksamhet »bör« se ut. Om kommunerna väljer att ha en högre ambitionsnivå, så får kommunerna bekosta detta genom en högre skattesats.

Äldreomsorgsmodellen kompenserar för kommunernas befolkningssammansättning, geografi (behov av särskilt boende och hemtjänstresor), de äldres socioekonomi samt produktionsförutsättningar. De äldre i högskattekommuner har (enligt kostnadsutjämnningen) 18 procent större behov än riksgenomsnittet. Det beror på högre andel 80+-åringar, kommunens geografi och de äldres socioekonomiska status. Medan motsvarande siffra är 1 procent lägre behov än riksgenomsnittet för lågskattekommuner. Högskattekommuners äldreomsorg anses därmed ha 20 procent större behov per person 65+ än lågskattekommuner.

De faktiska kostnaderna för äldreomsorgen är högre än det uppskattade behovet i högskattekommuner och lägre i lågskattekommuner. Andelen brukare är också avsevärt högre bland högskattekommuner – knappt 2 procentenheter fler av de äldre bor på särskilt boende och 1 procentenhet fler har hemtjänst. Det kan låta som en marginell skillnad, men det innebär att 30

Tabell 20 • Nyckeltal för låg- respektive högskattekommuners äldreomsorg
Procent respektive kronor per brukare om inte annat anges

| | Relativt behov* per 65+ | Faktisk kostnad* per 65+ | Andel 65+ i särskilt boende, % | Andel med hemtjänst, % | Kostnad säbo kr/brukare |
|-------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------------|------------------------|-------------------------|
| Lågskattekommuner | 0,99 | 0,87 | 5,4 | 11,9 | 860 311 |
| Högskattekommuner | 1,18 | 1,40 | 7,1 | 12,9 | 1 103 351 |

*Jämfört med riksgenomsnittet, riket = 1,00.

Källa: SCB och Socialstyrelsen, egen bearbetning.

En slutsats kan vara ambitionsskillnader mellan hög- respektive lågskattekommuners äldreomsorg, vilket avspeglar sig i deras skattesats.

procent fler av 65+-arna i högskattekommunerna har särskilt boende. Trots denna betydligt högre andel personer i särskilt boende är kostnaden per plats på särskilt boende 250 000 kronor högre. Det kan inte heller till fullo förklaras av många särskilda boenden utanför högskattekommunernas centralorter, då tre av fyra boende ligger i centralorten.

Grundskolemodellen kompenserar för små skolor och skolskjutsar. Genom att jämföra hur många skolor som högskattekommunerna borde ha enligt systemet och det faktiska antalet får man en uppfattning om dessa kommuner satsar särskilt på tillgänglighet.

De tio kommunerna med högst skattesats »borde« ha 44 grundskolor och har i verkligheten 51.¹⁴ Bara en av tio högskattekommuner bör ha gymnasieskola, enligt kostnadsutjämnningen. Men i praktiken är det sex av dessa kommuner som har det.

Det är inte möjligt att beräkna hur stor del av den återstående skattesatsskillnaden på 2,27 kronor som kan förklaras av ambitionsskillnader. De redovisade exemplen inom äldreomsorg, grundskola och gymnasium tyder dock på att en betydande del av variationen beror på att högskattekommuner generellt prioriterar hög tillgänglighet. Ytterligare analyser kommer att behöva göras för att få mer klarhet i frågan.

Det är naturligt att strukturreformer diskuteras när stora händelser inträffar. Det är dock vår förhoppning att dessa diskussioner fortsättningsvis kan vara mer **empiriskt grundade** och utgå från hur olika reformer ska genomföras, snarare än bara vad som vill uppnås med ökad statlig styrning. Det är vår uppfattning att modellen med blandad statlig och kommunalt ansvar inte är ändamålsenlig, utan är kostnadsdrivande.

14. Kostnadsutjämnningssystemet placerar ut fiktiva skolor utifrån vissa antaganden, exempelvis att en F-6-skola ska ha minst 10 elever och att en elev högst ska ha 30 km till sin skola (se SOU 2018:74).

Här redovisas några nyckeltal samt samlade resultaträkningar för kommuner respektive regioner och även summerade till en sammantagen bild. För diagram med fördelningen av kostnader och intäkter för kommuner och regioner var för sig, tabeller med översikt över statsbidragen och andra data hänvisar vi till vår webbplats, och området **Sektorn i siffror**. Gå till www.skr.se, välj *Ekonomi, juridik, statistik/Ekonomi/Sektorn i siffror*.

En sammantagen bild av kommuner och regioner

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

| | Utfall | Prognos | Kalkyl | | |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Medelskattesats, % | 32,19 | 32,28 | 32,28 | 32,28 | 32,28 |
| Kommuner, inkl Gotland | 20,70 | 20,72 | 20,72 | 20,72 | 20,72 |
| Regioner*, exkl Gotland | 11,55 | 11,62 | 11,62 | 11,62 | 11,62 |
| | Utfall | Prognos | Kalkyl | | |
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Antal sysselsatta**, tusental | 1 197 | 1 188 | 1 188 | 1 196 | 1 204 |
| Kommuner | 893 | 883 | 884 | 893 | 900 |
| Regioner | 305 | 304 | 303 | 303 | 304 |
| Volymutveckling, % | 0,5 | 1,0 | 2,7 | 0,4 | 0,8 |
| Kommuner | -0,4 | -0,5 | 3,3 | 0,9 | 1,0 |
| Regioner | 4,4 | 1,5 | -0,8 | 0,6 | 1,0 |

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

**Medelantalet sysselsatta enligt Nationalräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Tabell 22 • Sammantagen resultaträkning

Miljarder kronor

| | Utfall | Prognos | Kalkyl | | |
|---|---------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Verksamhetens intäkter | 228,7 | 238 | 246 | 249 | 253 |
| Verksamhetens kostnader | -1 093,4 | -1120 | -1171 | -1196 | -1 231 |
| Avskrivningar | -38,4 | -41 | -44 | -46 | -49 |
| Verksamhetens nettokostnader | -903,0 | -924 | -968 | -993 | -1 026 |
| Skatteintäkter | 752,7 | 762 | 777 | 804 | 836 |
| Generella statsbidrag o utjämning | 162,7 | 204 | 205 | 201 | 198 |
| Verksamhetens resultat | 12,4 | 43 | 14 | 13 | 8 |
| Finansnetto | 13,4 | -1 | 5 | 4 | 3 |
| Resultat efter finansiella poster | 25,8 | 42 | 19 | 17 | 10 |
| <i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i> | <i>2,8</i> | <i>4,3</i> | <i>1,9</i> | <i>1,7</i> | <i>1,0</i> |

Anm.: Konsolidering har gjorts avseende köp mellan sektorerna.

Tabell 23 • Kommunernas resultaträkning

Miljarder kronor

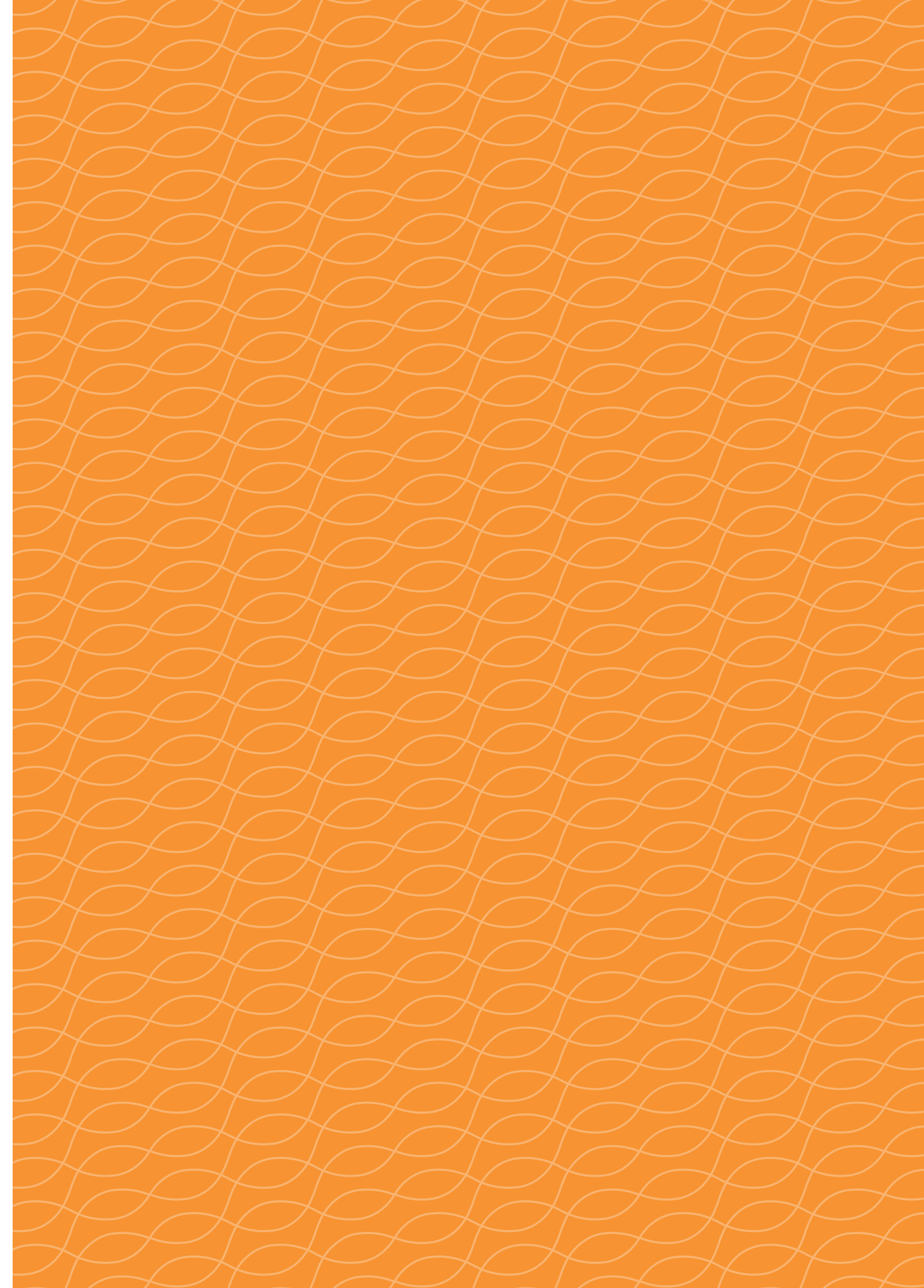
| | Utfall | Prognos | Kalkyl | | |
|---|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Verksamhetens intäkter | 160,6 | 160 | 170 | 175 | 177 |
| Verksamhetens kostnader | -712,9 | -720 | -755 | -776 | -800 |
| Avskrivningar | -26,2 | -28 | -30 | -31 | -33 |
| Verksamhetens nettokostnader | -578,5 | -588 | -615 | -633 | -657 |
| Skatteintäkter | 483,8 | 489 | 499 | 516 | 536 |
| Generella statsbidrag o utjämning | 101,8 | 129 | 127 | 124 | 122 |
| Verksamhetens resultat | 7,1 | 30 | 11 | 7 | 2 |
| Finansnetto | 9,8 | 3 | 5 | 5 | 5 |
| Resultat efter finansiella poster | 16,9 | 33 | 16 | 13 | 7 |
| <i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i> | <i>2,9</i> | <i>5,3</i> | <i>2,6</i> | <i>2,0</i> | <i>1,0</i> |

Tabell 24 • Regionernas resultaträkning

Miljarder kronor

| | Utfall | Prognos | Kalkyl | | |
|---|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Verksamhetens intäkter | 70,9 | 81 | 79 | 77 | 79 |
| Verksamhetens kostnader | -383,3 | -403 | -419 | -423 | -434 |
| Avskrivningar | -12,2 | -13 | -14 | -14 | -15 |
| Verksamhetens nettokostnader | -324,5 | -336 | -354 | -360 | -370 |
| Skatteintäkter | 268,9 | 273 | 278 | 288 | 299 |
| Generella statsbidrag o utjämning | 60,9 | 75 | 79 | 77 | 76 |
| Verksamhetens resultat | 5,2 | 13 | 3 | 5 | 6 |
| Finansnetto | 3,6 | -4 | -1 | -1 | -2 |
| Resultat efter finansiella poster | 8,9 | 9 | 3 | 4 | 4 |
| <i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i> | <i>2,7</i> | <i>2,5</i> | <i>0,8</i> | <i>1,2</i> | <i>1,0</i> |

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.



Ekonomirapporten, oktober 2020

Om kommunernas och regionernas ekonomi

Kunskaperna kring covid-19 har ökat sedan i våras, men fortfarande finns en betydande osäkerhet. Vi vet inte hur kraftig den ökade smittspridning vi nu ser kommer att bli eller konsekvenserna av den. Som ett underlag för våra beräkningar gör vi ett antagande om att effekterna på ekonomin successivt kommer att avta under loppet av detta och nästa år. Just nu ser vi en kraftig rekyl i BNP världen över, så även i Sverige. Men det kommer ändå ta lång tid innan vi kan räkna med ett normalläge. Förutom att tidigare risker finns kvar har det tillkommit stora risker för en försämring i ekonomins funktionssätt, inte minst på arbetsmarknaden.

Det har varit ett omtumlande år även när det gäller kommunernas och regionernas verksamheter. I våras framtvingades en snabb omställning i arbets-sätt. Vårdens resurser styrdes om till covid-19-patienter medan gymnasie-skolor, vuxenutbildning, yrkeshögskolor och universitet växlade om till distansundervisning.

Ekonomin räddas dock, åtminstone på kort sikt, av historiskt kraftiga höjningar av statsbidragen samtidigt som kostnadsökningarna har dämpats. Dessvärre ser förutsättningarna att klara den underliggande demografiska utmaningen ut att ha försämrats då pandemin har gett upphov till ökade och upp-dämda välfärdsbehov. Å andra sidan har staten, kommuner och regioner visat prov på en anpassningsförmåga som lovar gott inför framtiden.

Frågan är om förstatliganden av kommuners eller regioners verksamheter eller andra centraliseringsreformer, som efterfrågas av vissa debattörer, är rätt medicin i detta läge.

På webbsidan **Sektorn i siffror** på www.skr.se finns aktuella uppgifter om bland annat kommunernas och regionernas samlade kostnader och intäkter. Sidan samlar de diagram och tabeller som presenteras i *Ekonomirapportens* Appendix.

Ekonomirapporten är en rapportserie från Sveriges Kommuner och 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 2024.

ISBN 978-91-7585-558-5

ISSN 1653-0853

Ladda ned på webbutik.skr.se

Pris gratis, enbart för nedladdning.

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

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



**Sveriges
Kommuner
och Regioner**