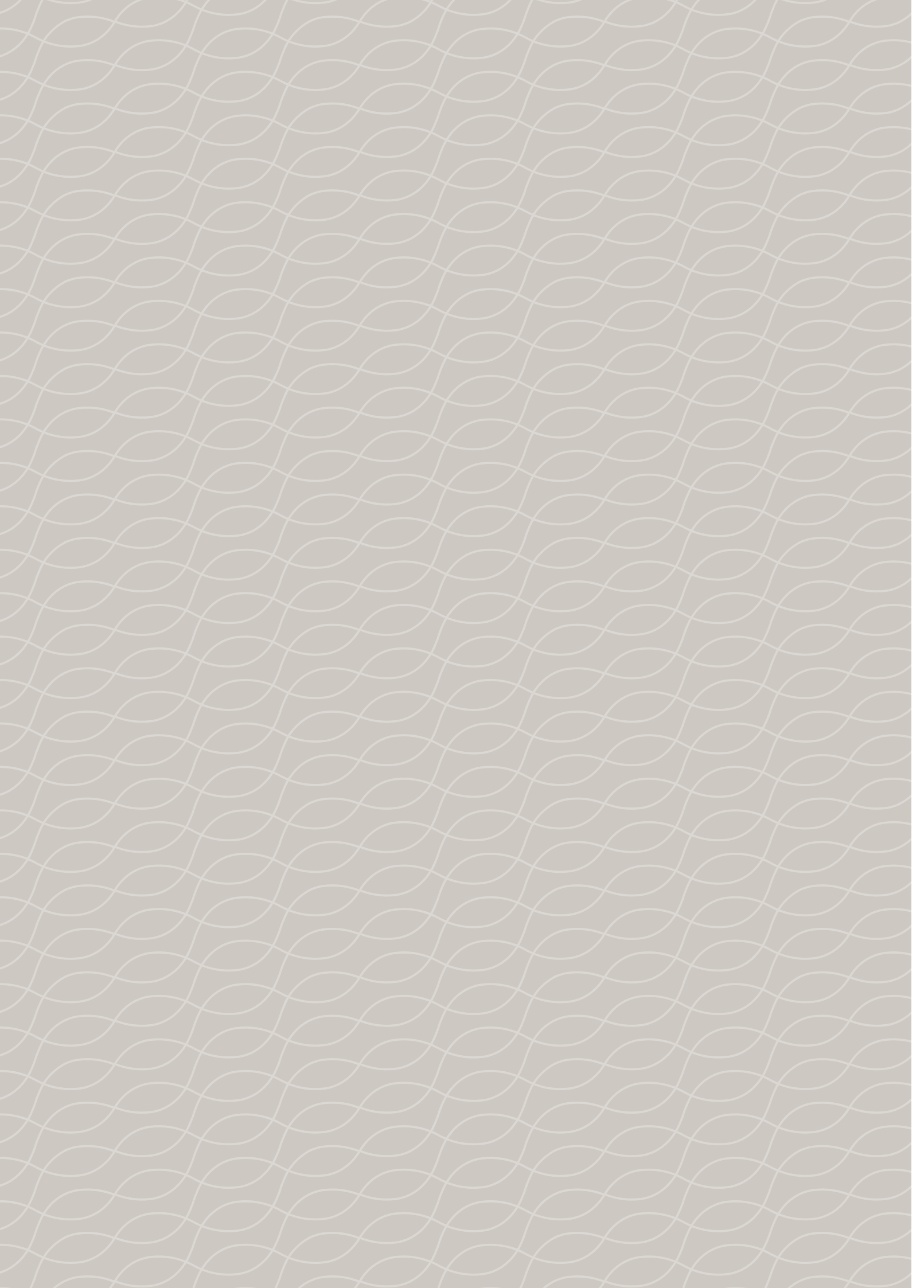




Ekonomirapporten, maj 2020

OM KOMMUNERNAS OCH REGIONERNAS EKONOMI



Ekonomirapporten, maj 2020

OM KOMMUNERNAS OCH REGIONERNAS EKONOMI

Redaktörer

Niclas Johansson tfn 08-452 77 64

Nils Mårtensson tfn 08-452 78 86

Annika Wallenskog tfn 08-452 77 46

Upplysningar om innehållet:

Anders Brunstedt tfn 08-452 78 19 (samhällsekonomi)

Jesper Ekberg tfn 072-246 86 88 (psyisk ohälsa)

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

Anders Folkesson tfn 08-452 73 37 (Kommunutredningen)

Jonathan Fransson tfn 08-452 78 62 (äldreomsorg, coronapandemin, individ- och familjeomsorg)

Mona Fridell tfn 08-452 79 10 (skolan)

Mikael Havasi tfn 08-452 72 82 (psyisk ohälsa)

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

Fredrik Holmström tfn 08-452 78 17 (kultur och fritid)

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

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

Nils Mårtensson tfn 08-452 78 86 (coronapandemin)

Måns Norberg tfn 08-452 77 99 (ekonomiskt bistånd, coronapandemin)

Ulrika Runemar tfn 072-884 56 78 (arbetsmarknad)

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

Mikael Svensson tfn 08-452 71 25 (digitalisering)

© Sveriges Kommuner och Regioner

1:a upplagan, maj 2020

ISBN 978-91-7585-554-7

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 23 april. Vissa uppdateringar har emellertid gjorts därefter, till exempel har det statliga stödet till företagen på 39 miljarder beaktats.

Coronapandemin har på bara några månader fått globalt omfattande effekter på hälsa, levnadsförhållanden, utbildning och ekonomi.

Osäkerheten om den fortsatta utvecklingen är stor och pandemins slutliga effekter kommer ta lång tid att överblicka. Att i ett sådant läge försöka göra bedömningar av den kommunala ekonomin är minst sagt en utmaning. Kalkylhorisonten sträcker sig därför bara till och med 2021 denna gång, men en kalkylmässig skatteunderlagsprognos görs till och med 2023.

Det är inte heller lätt att bedöma det aktuella läget. Den statistik som finns i dagsläget är långtifrån heltäckande och kan samtidigt vara svårtolkad. Det speciella läget gör också att kommuner och regioner har svårt att göra bedömningar av sin ekonomi. Klart är dock att den svenska ekonomin krymper i år, med Realt sett minskat skatteunderlag som följd. Effekterna på kommunernas och regionernas verksamheter är omfattande och såväl kostnader som intäkter påverkas.

Nivån på höjningen av de generella statsbidragen innevarande år är historisk och staten har även utlovat kompensation för vissa merkostnader på grund av pandemin. Detta är välkomna och nödvändiga tillskott. Ändå beräknas många regioner gå med stora underskott i år.

Coronakrisen är det genomgående temat i denna utgåva av *Ekonomirapporten*. Vi försöker i första hand ge en nulägesbeskrivning av hur kommunsektorn och dess ekonomi har påverkats, men också en bedömning av den närmaste framtiden utifrån ett förhållandevis positivt scenario. Osäkerhet, när det gäller framtiden, är dock nyckelordet.

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 intäkter finns att ladda ned.

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

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

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

Stockholm i maj 2020

Niclas Johansson

Sektionschef,

Avdelningen för ekonomi och styrning

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

5	Sammanfattande slutsatser
5	Allt präglas av osäkerhet
7	Kommunsektorn agerar i pandemins centrum
13	1. Coronapandemin
13	Pandemier
14	Covid-19
16	Prognoser och scenarier
18	Konsekvenser
19	2. Samhällsekonomi
19	Coronapandemin - inte en kris som alla andra
20	Ovissheten sänker möjligheten att göra prognoser
22	Med hög fart in i global lågkonjunktur
30	Sänkta utsikter för skatteunderlaget
32	Starka finanser möjliggör finanspolitiska stimulanser
35	3. Regionernas ekonomi
35	Ekonomiska effekter av covid-19
42	Prognos för 2020 och kalkyl för 2021
43	Starka resultat 2019 till följd av tillfälliga intäkter
44	Resultaten förbättrades 2019 i nära hälften av regionerna
46	Den psykiska ohälsan och den psykiatriska vården
51	4. Kommunernas ekonomi
51	Corona - full ersättning för vård och omsorg
52	Coronavirusets påverkan på verksamheterna
58	Resurserna till äldreomsorgen har ökat
59	Kommunutredningen
61	Prognos 2020 och kalkyl 2021
62	Mycket återhållsam kostnadsutveckling 2019
65	Appendix

Sammanfattande slutsatser

Kommuner och regioner gick in i 2020 inställda på ett år med en ansträngd ekonomi, till följd av att konjunkturen försvagats kombinerat med ett högt demografiskt tryck. Ingen kunde då förutspå den nu pågående coronapandemin, som fått stor påverkan på såväl verksamheten som de ekonomiska förutsättningarna. Kommunernas och regionernas verksamheter har på rekordtid fått ställa om sitt sätt att leverera välfärd. Inte sedan andra världskriget har välfärden påverkats i så snabb takt som under denna vår.

Allt präglas av osäkerhet

I världsekonomin sker just nu en extremt snabb nedgång i produktion och sysselsättning till följd av coronapandemin. Den svenska ekonomin, som försvagades redan 2019, drabbas nu av både sjunkande inhemsk efterfrågan och fallande export.

I nuläget är alla konjunkturbedömningar ytterst osäkra, vilket inte minst märks på de stora variationerna i BNP-prognoser från olika bedömare. SKR väljer som flertalet andra bedömare att göra en kalkyl, i stället för den sedvanliga prognosen. Beräkningen baseras på ett relativt positivt scenario, som innebär att smittspridningen i landet antas kulminera i mitten av sommaren för att sedan mattas av mot slutet av sommaren. Den scenariobeskrivning vi använder är ett ekonomiskt beräkningsantagande och inte någon medicinsk eller epidemiologisk bedömning av läget.

Kalkylen bygger på att inga ytterligare restriktioner införs, utan att de som nu finns ligger kvar på samma nivå under en tid för att därefter avvecklas mot slutet av sommaren. Även vårdbehoven antas vara fortsatt förhöjda, men antalet som vårdas för covid-19 minskar mot slutet av sommaren och smittan

antas spridas långsammare genom att hygienråd och råd om social distansering följs. Scenariot bygger också på att smittspridningen inte får en andra våg som en effekt av för snabbt utvecklade restriktioner eller genom att viruset muterar. SKR:s scenario kan utifrån dessa antaganden ses som ett bästa tänkbara utfall. Det finns dock stor osäkerhet och utvecklingen kan mycket väl bli sämre.

Lönesumman minskar, allt rasar och återhämtningen tar lång tid

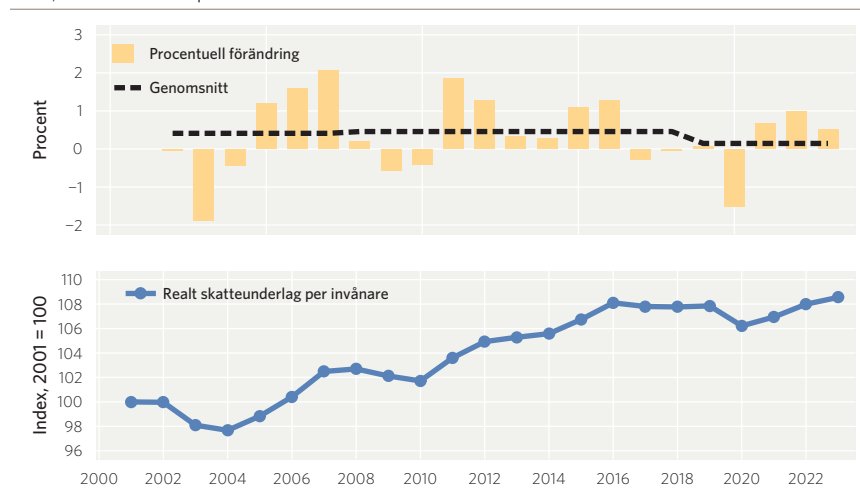
Redan under 2019 präglades svensk arbetsmarknad av en försvagad konjunktur med en minskning av antalet arbetade timmar, som är basen i kommunernas och regionernas skatteunderlag. Under 2020 räknar vi med att arbetade timmar faller med över 3 procent och att arbetslösheten ökar med 2 procentenheter till knappt 9 procent, där den beräknas ligga kvar även under 2021.

Trots att vi utgår från ett relativt positivt scenario kommer lågkonjunkturen att dröja sig kvar och det tar ända fram till 2023 innan arbetsmarknaden är i balans igen. Det krävs dock att såväl BNP som sysselsättning stiger relativt snabbt för att nå dit.

Den minskande sysselsättningen gör att hela summan av utbetalda löner i riket blir lägre 2020 än 2019, något som inte har inträffat sedan 1990-talskrisen. Effekten blir att skatteunderlaget ökar ytterst långsamt 2020, med 0,9 procent (1,3 procent exklusive regelförändringar), vilket kan jämföras med 2009, under finanskrisen, då skatteunderlaget ökade med 1,2 procent (1,7 procent exklusive regelförändringar). Ökningen av skatteunderlaget ska täcka kostnaderna för både ökade priser och löner samt en växande befolkning med ökade välfärdsbehov. Skatteunderlagets långsamma ökning innebär en real urholkning av skatteintäkterna per invånare.

Diagram 1 • Realt skatteunderlag per invånare

Index, 2001 = 100 samt procent



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Även om skatteintäkterna genomsnittligt ökar med över 3,5 procent kommande år fram till 2023 är den sammantagna ökningen av det reala skatteunderlaget per invånare mycket blygsam för femårsperioden 2019–2023.

För att motverka krisen har staten lagt krispaket som fram till den 8 maj hade en beräknad påverkan på statens budget med cirka 185 miljarder kronor. Detta, samt andra effekter av krisen innebär att statens finansiella sparande kommer att vara negativt under flera år. Statsskulden kommer att passera ramverkets intervall om en offentlig bruttoskuld på 35 procent \pm 5 procentenheter. Samtidigt har Sverige fortfarande en låg skuld i ett internationellt perspektiv.

Långsiktiga verkningar

Det kommer att ta lång tid innan vi ser de fulla konsekvenserna av coronapandemin. Folkhälsomyndigheten återkommer till att det är först om 4–5 år vi fullt ut kan se folkhälsokonsekvenserna av pandemin. Inte minst kan det komma att dröja länge innan det kommer ett vaccin som ger tillräckligt skydd. Covid-19 får därmed antas vara något som påverkar vårt samhälle länge.

Kommuner och regioner kommer ytterligare att behöva stärka sin beredskap och samverkansförmåga för att kunna klara eventuella nya vågor av smittspridning. Forskning för att säkerställa utveckling av vaccin mot och behandling av covid-19 är globalt viktiga satsningar.

Hur den fortsatta smittspridningen kommer att utvecklas är mycket osäkert. Det är viktigt att ha en beredskap för andra scenarier, framförallt sådana som skulle ge ökad påverkan på samhället. Vad skulle ett fördjupat och utdraget förlopp få för konsekvenser? Vilka åtgärder bör vi i så fall vidta redan nu?

Globalt sett skulle det också kunna ske stora förändringar, bland annat som en följd av en förändrad syn på sårbarhet och hur den ska hanteras. Ökad protektionism kan försämra de globala tillväxtförutsättningarna. Vissa menar att det nu finns en större möjlighet att genomföra önskvärda förändringar, såsom till exempel satsningar på klimatet, på övergång till en mer hållbar livsstil och på mer hälsofrämjande och förebyggande åtgärder. Även offentliga institutioner kan bli större, småföretag kan slå ut i stor skala medan vissa företag överlever och blir mer dominerande, digitala arbetssätt och lösningar ökar i omfattning. De ekonomiska konsekvenserna riskerar också att påverka folkhälsan på både kort och lång sikt. Den hälsoklyfta vi redan har kan öka ytterligare mellan olika socioekonomiska grupper, vilket påverkar förutsättningarna för verksamheten i kommuner och regioner. De globala välfärdsklyftorna kan öka, såväl mellan som inom länder, med ökade sociala spänningar som följd.

Stora kriser kommer sällan, men får desto större konsekvenser. Och vi har en tendens att glömma mellan varven – trots att det på lång sikt kanske är de stora händelserna som formar vårt samhälle.

Kommunsektorn agerar i pandemins centrum

Coronaviruset har på kort tid ändrat förutsättningarna för hela samhället, inte minst för vård och omsorg. Fokus har hittills helt legat på krishantering. Det krävs snabbt agerande på alla nivåer, förändrad styrning och samverkan, utveckling av nya lösningar etc. Den akuta krisen är inte över. Det händer nya saker hela tiden, samtidigt som behovet av akut omhändertagande av patienter sjuka i covid-19 är fortsatt stort. Som ett exempel krävs i takt med att fler tillfrisknar kraftigt ökade rehabiliteringsinsatser. Trots att vi fortfarande är mitt i den kan det ändå redan nu finnas skäl att ställa frågan vad man kan lära av den akuta krisen inför framtiden.

Kommunerna och regionerna har påverkats mycket starkt av pandemin. De har också agerat skyndsamt och kraftfullt för att hindra smittspridning och för att kunna möta vårdbehovet hos patienter med covid-19. Regionerna samverkar bland annat kring upphandling av intensivvårdsläkemedel, skyddsutrustning och intensivvårdsmateriel samt kring samordningen av IVA-platser. Hälso- och sjukvården har lyckats att på mycket kort tid mer än fördubbla antalet intensivvårdsplatser, en makalös omställning. De fyra största kommunerna har gått ihop med en borgen för en kredit om en halv miljard kronor som ställs ut av Kommuninvest till SKL Kommentus. Krediten ska an-

vändas för inköp av skyddsutrustning till alla svenska kommuner och utrustningen kommer att fördelas utifrån de behov som sammanställs av Länsstyrelserna i deras samordningsuppdrag.

Gymnasieskolorna har snabbt ställt om till digital undervisning. Vård som erbjuds digitalt har ökat starkt i omfattning men också hemmonitorering, fysiska hembesök och läkarmedverkan i kommunal vård och omsorg.

Samspelet mellan staten och kommuner och regioner i skenet av coronapandemin

SKR har länge pekat på behovet av att förändra den statliga styrningen och statens samverkan med kommuner och regioner för att klara de framtida utmaningarna – som kommer att finnas kvar även efter krisen.

Coronasituationen kräver extraordinära, snabba och flexibla insatser i kommuner och regioner. Många verksamheter kan vara svåra att genomföra på ordinarie sätt, enligt de lagar och regler som gäller. I vissa fall behöver regler ändras, i andra fall kan tolkning och tillämpning av regler behöva anpassas till situationen. Coronaviruset har även inneburit att vissa verksamheter plötsligt både måste och kan göras på nya sätt.

Regeringen har tillsammans med samarbetspartierna i snabb takt presenterat ett stort antal åtgärds paket. I några fall har vissa myndigheter fått uppdrag att styra upp eller samordna vård, utrustning eller annat. Det är dock inte oproblematiskt att genomföra uppdrag som styrs »uppifrån«. Ansvaret för den operativa verksamheten och den verksamhetsnära kompetensen ligger hos kommuner och regioner. För att hålla tempot i arbetet på lokal eller regional nivå måste myndigheten samspela nära med dessa. Det är bra med samordning, men den måste utgå ifrån kommunernas och regionernas behov.

Regioner och kommuner har tydligt visat att nationell samordning inte kräver statlig styrning utan kan åstadkommas genom gemensamma satsningar som kan exemplifieras genom det inköps- och omfördelningsarbete regionerna åstadkommit inom läkemedelsområdet.

Förändringarna kräver snabb anpassning och samverkan

Coronakrisen har visat att det finns stor kraft och förmåga till anpassning och samverkan i kommunsektorn. Den har också visat att det faktiskt går att göra snabba förändringar av regler och förutsättningar genom dialog och ett nära samarbete mellan sektorn och staten.

Det finns dock utvecklingsområden för både staten och kommuner och regioner för att skapa bästa möjliga förutsättningar att hantera problemen i en samhällskris. Det är exempelvis oerhört viktigt att olika statliga myndigheter har ett helt entydigt budskap för agerandet på regional och lokal nivå. De olika parternas roller, till exempel när det gäller ansvaret för beredskap och upphandling, måste också respekteras och hanteras.

Lärdomar nu och framöver?

Flera exempel pekar redan nu på att staten och sektorn förmår att tillsammans bli mer lösningsinriktade och kan agera gemensamt för att möta en svår situation. All den kunskap och kompetens som finns hos olika aktörer kan på det sättet användas bättre och leda till bättre beslut. För att uppnå detta krävs ett pragmatiskt förhållningssätt där berörda aktörer inkluderas tidigt i processerna där lösningarna utformas.

Både den nuvarande krisen, liksom den tidigare flyktingkrisen, har visat de stora fördelarna med att kunna göra prioriteringar på lokal nivå – och ha en flexibilitet i hur man kan använda resurser och personal, exempelvis genom att flytta mellan olika verksamheter när behoven så kräver.

Under 1990-talskrisen ställdes vården om totalt med en poliklinisering och en halvering av antalet vårdplatser som följd. Även pandemin har visat att verksamhet kan bedrivas på helt andra sätt än tidigare. Ett exempel är att användningen av digitala kanaler inom både vård och skola har ökat snabbt i omfattning, vilket visar att det finns goda förutsättningar för en fortsatt utveckling av digitala arbetsformer.

Regionernas ekonomi faller rejält

De senaste åren har drygt en tredjedel av landets regioner haft underskott i resultatet. Den konjunkturförsvagning som inleddes förra året gjorde att fyra regioner höjde skatten inför 2020 och många regioner gick in i år 2020 med besparingsbeting.

Regionernas ekonomi har därefter påverkats mycket negativt av coronavirusets effekter. Förutom en kraftig nedrevidering av skatteunderlaget har regionerna också stora merkostnader för hälso- och sjukvården. Regionerna har vidtagit en lång rad åtgärder såsom att införskaffa skyddsmaterial och läkemedel, samt att mer än dubblera antalet IVA-platser. Dessutom har regionerna kraftiga intäktsförluster inom kollektivtrafik och tandvård. Därtill minskar värdet på deras finansiella placeringar. Ytterligare en effekt av pandemin är att många åtgärdsprogram som beslutats för att effektivisera verksamheten på sikt nu har pausats.

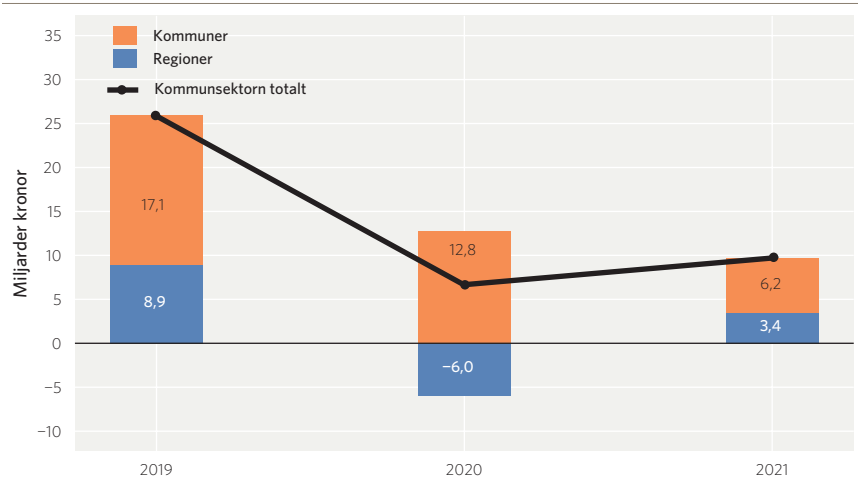
En omfattande omställning mot digital vård har också varit en del i anpassningen för att minska smittspridning. Andelen vårdkontakter med privata digitala vårdgivare, så kallade utomlänskontakter, har ökat kraftigt under våren. Men framförallt har användningen av regioners egna digitala tjänster nästan tiodubblats under de första månaderna 2020.

Personalförsörjningen är också kraftigt ansträngd. Flera regioner har gått upp i förstärkningsläge och i Region Stockholm har krislägesavtalet aktiverats inom intensivvården.

Sammantaget är det svårt att i nuläget helt överblicka hur stora kostnaderna för hälso- och sjukvården slutligen kommer att bli i år. Det är inte bara kostnadsökningarna under den akuta krisen som regionerna har att hantera, merkostnaderna de kommande åren är än mer svåröverblickbara. Staten har lovat att ersätta skäliga merkostnader för hälso- och sjukvård och i *Ekonomirapporten* räknar vi med att så kommer att ske. Staten tar även kostnaderna för de första 14 dagarnas sjukfrånvaro under fyra månader. Utöver detta finns inga löften om att täcka andra specifika merkostnader för verksamheter i kommuner och regioner till följd av coronaviruset. Trots den stora ökningen av generella statsbidrag som staten ger kommuner och regioner räknar vi sammantaget med ett underskott på 6 miljarder kronor i regionerna för år 2020. Det beror främst på minskade intäkter inom kollektivtrafiken, tandvården och lägre värde på finansiella placeringar. År 2021 kommer det att krävas åtgärder på 4,7 miljarder för att klara ett resultat på 1 procent av skatter och statsbidrag, under förutsättning att kostnaderna endast ökat i takt med befolkningsförändringarna. Detta kommer att bli en stor utmaning för regionerna eftersom det nu byggs upp en vårdskuld till följd av inställda operationer, uteblivna kontroller av patienter med kroniska sjukdomar, min-

skad förebyggande vård och tandvård, ökad risk för psykisk ohälsa samt ökade risker för de patienter som av rädsla för smitta inte söker vård trots tydliga symptom på sjukdom. Dessa grupper i befolkningen riskerar nu att få en sämre hälsoutveckling. Omfattningen av vårdskulden går ännu inte att överblicka fullt ut men regionerna arbetar proaktivt för att minimera långsiktig påverkan på hälso- och sjukvården av coronapandemin.

Diagram 2 • Resultat i kommuner och regioner med ökade statsbidrag / vidtagna åtgärder
Miljarder kronor



Under 2020 beräknas regionerna få ett underskott på 6 miljarder kronor och kommunerna ett överskott på 13 miljarder under förutsättning att staten ersätter alla merkostnader till följd av hanteringen av coronaviruset i hälso- och sjukvården och äldre- och funktionshindersomsorgen. År 2021 sätter vi resultatet i kommuner och regioner till 1 procent som andel av skatter och statsbidrag, vilket motsvarar ett resultat på 9 miljarder. Utifrån detta görs sedan en bedömning hur mycket ökade statsbidrag eller andra åtgärder som krävs för att nå detta resultat.

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Osäkra konsekvenser för kommunerna

Kommunernas resultat efter finansiella poster uppgick till 17,1 miljarder kronor 2019, vilket är nästan 3 miljarder mer än året dessförinnan. Samtidigt var det knappt 70 kommuner som redovisade underskott. Det starkare resultatet beror till viss del på nya redovisningsregler som innebär att orealiserade finansiella vinster räknas in. Men det beror också på att kostnaderna, räknat i fasta priser, minskade för första gången på 15 år, till följd av anpassningar inför en kommande ansträngd ekonomi.

Det är ännu för tidigt att ge en samlad bild av coronapandemins ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Det är dock uppenbart att både kostnader och intäkter i verksamheterna påverkas. Det är dessutom fortfarande oklart om staten kommer att täcka kommunernas merkostnader eller minskade verksamhetsintäkter, utöver det som utlovats för vård och omsorg. Samtidigt har staten beslutat att stå för ersättningen under de första 14 sjukdagarna under fyra månader, något som är en stor besparing som handlar om miljardbelopp för kommunerna.

Den verksamhet som allra tydligast berörs av coronaviruset är självfallet äldreomsorgen och i viss mån funktionshinderomsorgen. En hög sjukfrånvaro har ökat behoven av personal och stora ansträngningar har krävts för att klara bemanningen. Dessutom har kommunerna merkostnader för omställning av lokaler, ett utökat antal korttidsplatser och skyddsutrustning.

På några områden är de negativa ekonomiska konsekvenserna uppenbara och ganska direkta. Det ekonomiska biståndet kommer att öka till följd av att arbetslösheten stiger snabbt och många kommer inte att vara kvalificerade till den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen. SKR bedömer att det utbetalda biståndet kommer att öka med mellan 15 och 20 procent i år, och

med ytterligare mellan 5 och 10 procent nästa år. Utbetalningarna skulle då bli närmare 30 procent, eller cirka 3 miljarder kronor, högre 2021 jämfört med 2018.

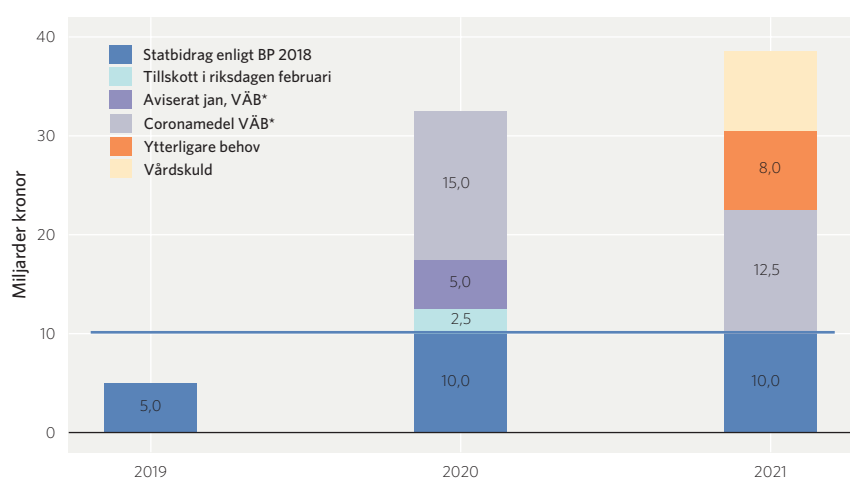
Förbudet mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 50 deltagare slår också direkt mot den kommunala ekonomin. Konserter, teaterföreställningar och olika idrottsevenemang ställs in och biljettintäkter uteblir. I vissa kommuner har intäkterna för dessa verksamheter mer än halverats på senare tid, vilket på riksnivå motsvarar ett intäktsbortfall på cirka 200 miljoner kronor per månad.

Generellt visar studier och tidigare erfarenheter att kriser i samhället leder till ökad social oro. Det är fler som förlorar jobbet och ekonomisk stress tenderar att öka även andra sociala problem. På samma sätt som man pratar om att en vårdskuld byggs upp inom sjukvården kan vi inom flera delar av socialtjänsten befara en liknande utveckling.

SKR räknar med att kommunernas överskott för 2020 landar på 13 miljarder kronor under förutsättning att staten täcker merkostnader för hanteringen av coronapandemin inom vård och omsorg. Trots ett sammantaget relativt starkt resultat kommer många kommuner ändå att få ett underskott i år. Nästa år krävs 3,2 miljarder i åtgärder eller ökade statsbidrag för att kommunerna ska klara ett resultat på 1 procent som andel av skatter och statsbidrag. Det förutsätter att kostnaderna ökar i takt med befolkningen, något som kan bli svårt med tanke på risken för ökade sociala behov.

För att förklara smittspridningen inom äldreomsorgen har vissa hävdat att det har gjorts stora besparingar inom denna under lång tid. Som jämförelse har man angett att kostnaderna för äldreomsorg utgör en mindre andel av kommunernas budget nu än för ett antal år sedan. De senaste åren har emellertid barn och unga ökat mycket snabbt, vilket inte gäller gruppen över 80 år. Mellan 2000 och 2018 har kostnaden per brukare inom särskilt boende ökat med nästan 24 procent i fasta priser. Inom ordinärt boende är motsvarande ökning 21 procent. Sammantaget har kostnaderna inom äldreomsorgen ökat med 16 procent i fasta priser sedan år 2000, vilket är ungefär i takt med den demografiska utvecklingen, trots den förbättrade hälsan under perioden.

Diagram 3 • Ökade statsbidrag och behov av åtgärder för kommuner och regioner
Miljarder kronor



*VÄB = Vårändringsbudgeten 2020.

Källa: Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Regioner.

Av bilden framgår de ökningarna som gjorts av statsbidragen sedan 2018, inklusive ökningen av generella medel för Nära vård 2019 och 2020. Ovanför den blå linjen ligger alla de generella statsbidrag som har tillkommit under 2020. För 2021 bygger beräkningarna på ett resultat på 1 procent av skatter och statsbidrag, samt att kostnaderna ökar i takt med demografin. Då behöver antingen statsbidragen öka med ytterligare 8 miljarder kronor alternativt behöver kommuner och regioner vidta åtgärder i motsvarande omfattning. Till detta tillkommer den vård-, omsorgs- och socialtjänstskuld som byggs upp. Hur stor den kommer att vara är ytterst osäkert i nuläget.

Sammantaget står kommuner och regioner inför ännu större ekonomiska utmaningar än vad som tidigare har gått att förutspå. Sverige har gått in i en lågkonjunktur samtidigt som både arbetslösheten och välfärdsbehoven ökar.

För att säkra en välfärd med fortsatt goda resultat behöver framförallt följande åtgärder vidtas:

- Staten har lovat full kostnadstäckning för hälso- och sjukvårdskostnader med anledning av coronapandemin. Detta måste även garanteras skriftligt i en ny förordning.
- Underskotten i kollektivtrafiken motsvarande cirka 1 miljard kronor per månad med nuvarande rekommendationer bör finansieras.
- För att undvika att kommuner och regioner vidtar besparingsåtgärder, som ytterligare riskerar att fördjupa lågkonjunkturen inför 2021 bör de generella statsbidragen öka med ytterligare 8 miljarder kronor och dessutom behövs ytterligare tillskott för att hantera vårdskulden.
- Ett sätt att stödja både näringsliv och kommunsektor kan vara ett investeringsstöd.
- Underlätta genom att betala ut riktade statsbidrag mer generellt enligt SKR:s förslag i hemställan och ta bort redovisnings- samt återbetalningskrav på överenskommelser beslutade för 2020.
- Garantera att även kommunala bolag med stora intäktstapp kan använda reglerna om korttidspermission.
- Förbättra funktionen inom arbetsmarknadsområdet genom att erbjuda feriejobb även utanför kommuner, säkra fler platser till yrkesvux, utvidga studiestartsmedel, förlänga etableringstiden för nyanlända och att nyarbetslösa ska kunna gå direkt till matchning.

Coronapandemin

Det råder stor osäkerhet om hur coronapandemin kommer att utvecklas. Kunskapen om viruset, hur det sprids och hur det bäst behandlas växer ständigt. Länder som tillämpat »lock down«-strategier börjar nu lätta på restriktionerna, men effekterna på smittspridningen är osäkra. Det finns också en stor osäkerhet kring de ekonomiska stödåtgärder som vidtas och effekterna av dessa. Det är ännu för tidigt att bedöma de samlade effekterna på kommunernas och regionernas verksamheter och den kommunala ekonomin. I denna Ekonomirapport gör vi några beräkningstekniska antaganden som utgår från ett scenario om att pandemin kommer att klinga av under sommaren och att det inte blir några sekundära utbrott av någon större omfattning. Det kan möjligen bli något bättre, men också värre, eller betydligt värre.

Pandemier

»En pandemi innebär att en ny typ av influensavirus sprids och smittar människor i stora delar av världen.«¹

Folkhälsomyndigheten anger att ett nytt pandemiskt virus ofta konkurrerar ut tidigare säsongsinfluensavirus och sedan etablerar sig som en ny variant av säsongsinfluensa. Nuvarande säsongsinfluensa orsakar en överdödlighet på i medeltal cirka 1 000 äldre personer i Sverige varje år. Det är dock för tidigt att säga hur det nya coronaviruset kommer att bete sig från denna synpunkt.

1. Folkhälsomyndigheten, <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/krisberedskap/pandemiberedskap/pandemisk-influensa/>

Scenario till grund för kalkylerna i Ekonomirapporten

Beräkningarna i den här rapporten förutsätter en rad antaganden, till exempel om när i tiden som restriktionerna hävs. Dessa antaganden bygger på ett scenario som utgår från att pandemin klingar av under sommaren. Det ska inte ses som en medicinsk eller epidemiologisk bedömning utan endast som en beräkningsförutsättning till grund för våra kalkyler. Texten som finns i detta kapitel syftar därutöver till att ge en orientering kring det aktuella kunskapsläget och de stora osäkerheter som finns.

Minst tre pandemier per århundrade drabbade världen under 1700-, 1800- och 1900-talen. I en rapport från University of Minnesota konstateras att sju av åtta större pandemier under denna tid hade en tidig topp av smittspridning som klingade ut efter ett par månader och en ytterligare topp cirka 6 månader efter den första. Studier av dessa tidigare pandemier indikerar att coronapandemin uppskattningsvis kan komma att pågå cirka 18–24 månader tills flockimmunitet har utvecklats. Alternativa tänkbara scenarier inkluderar återkommande utbrott, av större eller mindre magnitud².

Covid-19

Coronavirus

SARS-CoV-2, som orsakar sjukdomen covid-19, är ett nytt coronavirus³ som upptäcktes i staden Wuhan i Kina i slutet av 2019. Viruset är ett av de sju coronavirus som kan smitta människor. Symtomen på infektion orsakad av olika coronavirus är mycket varierande, från enkel förkylning till svåra livshotande tillstånd.

Spridning

Ett hjälpmedel för att bedöma hur en epidemi sprids är att använda olika matematiska modeller. Definitionen av en epidemi i detta sammanhang är att varje person i snitt smittar mer än en ytterligare person (virusets initiala reproduktionstal R_0 är större än ett). Covid-19 uppskattas ha ett R_0 kring 2–3, alltså att varje smittad person i snitt smittar två till tre nya personer inledningsvis. En fördubbling av antalet fall i början av epidemin bedöms ske ungefär var tredje dag, vartefter fördubblingshastigheten avtar i takt med smittspridningen och att åtgärder vidtas för att bromsa smittspridningen. Flockimmunitet antas uppnås när R_e (det effektiva reproduktionstalet) är mindre än 1 och detta sker då en andel $1 - 1/R_0$ av befolkningen har smittats och blivit immun. Då R_0 för covid-19 uppskattas till i genomsnitt cirka 2,5 skulle flockimmunitet uppstå när 60 procent av befolkningen har genomgått infektionen och blivit immuna. R_e kan även vara under 1 utan uppnådd flockimmunitet, till exempel på grund av effektiva interventioner. Det är också så att immunitetsnivåer varierar i befolkningen, mellan åldersgrupper och framförallt mellan regioner.

Efter att utbrottet startade i den kinesiska staden Wuhan har smittan spritt sig över världen. I slutet av februari ökade antalet fall kraftigt i Iran och Italien och har därefter spridits globalt, först till Europa och USA. Smittspridning sker nu också allt snabbare i befolkningsrika delar av världen som Asien, Sydamerika och Afrika. Ett flertal länder, som Kina, Italien, Spanien, Frankrike och USA, har drabbats av en överbelastning i sjukvården då man överrumplats av det snabba spridningsförloppet och det stora vårdbehov som många patienter har. I andra länder har man i större utsträckning kunnat införa åtgärder för att »platta ut kurvan« och expandera sin vårdkapacitet.

Diagram 4 visar antalet avlidna per miljon invånare i ett urval av länder. På x-axeln visas det antal dagar som gått efter att antalet avlidna passerade 1 per miljon invånare. Det gör att man får en bild av hur långt smittspridningen har gått i olika länder.

Antalet avlidna kan ses som en spegling av smittspridningen, men med en viss eftersläpning. Måttet kan vara bättre än antalet bekräftade smittade då olika länder har olika omfattning i sin mätning, bland annat beroende på vilken testkapacitet eller strategi för övervakning man har. Men även måttet

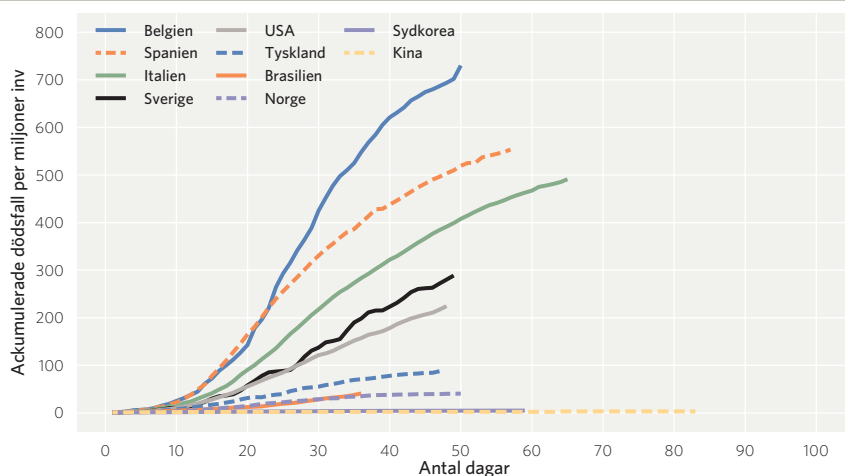
2. COVID-19: The Cidrap Viewpoint, Moore, Lipsitch, Barry, Osterholm, 30 april 2020.

3. Coronavirus har fått sitt namn efter sitt kronliknande utseende i elektronmikroskop.

dödlighet har brister, vilket försvårar jämförelser mellan länder. I många länder omfattar statistiken inte de som avlider i hemmet eller i äldreomsorgen, till skillnad från vad som gäller till exempel i Sverige och Belgien, som därför får förhållandevis högre värden. Enligt olika uppskattningar utgör de nämnda grupperna mellan en tredjedel och hälften av samtliga avlidna. Antalet avlidna i statistiken beror också på hur dödsorsaken rapporteras. Ett annat mått för att jämföra dödlighet mellan länder, som kan tas fram senare, är överdödligheten. Det beskriver hur totala dödligheten förändrats i förhållande till en jämförelseperiod med normal dödlighet, och omfattar då även dödsfall som inte är direkt relaterade till covid-19.

Diagram 4 • Ackumulerat antal avlidna per miljon invånare i ett urval länder. Dag noll avser den dag denna andel översteg 1 avliden per miljon. (Senast uppdaterad 6 maj.)

Antal avlidna per miljon invånare



Källa: Johns Hopkins och Sveriges Kommuner och Regioner.

Genom att följa det ackumulerade antalet avlidna i covid-19 går det att få en uppfattning om smittspridningen i olika länder. I statistiken för Belgien och Sverige ingår även de som avlider utanför sjukhus.

Hantering av covid-19

WHO uppmanar alla länder att skyndsamt implementera handlingsplaner som omfattar samtliga delar av samhället för att initialt bromsa smittspridningen och minska dödligheten. Därefter bör smittspridningen hållas på en låg, hållbar nivå, även med avseende på konsekvenser för folkhälsa och socioekonomi.⁴

Många europeiska länder har vidtagit likartade åtgärder för att begränsa smittspridningen, men omfattning och tidpunkt för införande av åtgärder skiljer sig åt mellan länderna. Stängning av barer, restauranger och affärer, givetvis med vissa undantag, har införts i stora delar av Europa. Olika former av begränsningar av sammankomster har införts i princip överallt, även om gränser och vissa undantag skiljer länderna åt. I vissa länder är gränserna för offentliga sammankomster så snävt satta att de i praktiken omöjliggör socialt liv utanför familjen.

Man brukar tala om två olika strategier för bekämpning av pandemin; »bromsning« respektive »suppression«. Bromsning syftar till att, genom icke-medicinska åtgärder, dra ut på förloppet snarare än att förhindra det, tills flockimmunitet antas uppstå eller tills dess ett vaccin finns tillgängligt. Suppression syftar till att förhindra smittspridningen *helt*, vilket kräver omfattande restriktioner, tills det finns ett vaccin. Kina och Sydkorea tillämpar den senare strategin, som har varit framgångsrik på kort sikt – men det återstår att se om den fungerar långsiktigt om även de sociala och ekonomiska konsekvenserna beaktas.

4. Covid-19 strategy update, WHO, 14 april 2020.

Sveriges tillämpar en bromsningsstrategi, tillsammans med länder som Danmark, Nederländerna och tidigare Storbritannien. Till exempel Norge, Finland och Island har strategier av mer suppressionskaraktär. De senare länderna har hittills också haft en långsammare smittspridning. Det finns en debatt i dessa länder om rimligheten i att stänga ner samhället tills ett vaccin finns på plats, och på flera håll lättar man nu på restriktionerna. Denna debatt kan även förväntas i länder med en bromsningsstrategi om man inte uppnår flockimmunitet – vilket man inte ser ut att göra utifrån aktuella studier.

Prognoser och scenarier

Smittspridning, restriktioner och vårdbehov

Folkhälsomyndighetens arbete med covid-19 syftar till att bromsa smittspridningen i landet och att hålla nere antalet sjuka vid en och samma tidpunkt. Det finns också en uttalad strategi att skydda särskilt utsatta grupper från smitta.

Ett av målen med strategin är att säkerställa att hälso- och sjukvården får tid att ställa om, det vill säga eskalera maxkapaciteten, framförallt inom intensivvården. I kombination med att färre insjuknar samtidigt innebär detta att sjukvården klarar av att möta pandemin. Strategin bygger dels på restriktioner som syftar till att minska antalet fysiska kontakter, dels på hygienråd etc för att minska sannolikheten för smitta vid de fysiska kontakter som sker. Utan åtgärder uppstår en snabb okontrollerad smittspridning, men också en snabbare avmattning. Risken är stor att vårdbehovet i en sådan situation överstiger vårdkapaciteten och att hälso- och sjukvårdssystemet blir överväldigat med fler dödsfall som konsekvens.

Enligt en skattning av Folkhälsomyndigheten⁵ beräknas det effektiva reproduktionstalet⁶ (Re) i riket ha pendlat runt 1 under perioden 10-20 april för att därefter sjunka till 0,85 fram till den 25 april. Om skattningen stämmer innebär det att ett förändrat beteende, med bland annat färre kontakter, gjort att spridningshastigheten minskat. Trycket på sjukvården påverkas med cirka ett par veckor eftersläpning, vilket skulle innebära att vi i dagsläget befinner oss på en platå och att trycket snart kan förväntas minska. Folkhälsomyndigheten är dock försiktiga med slutsatser, då osäkerheten om kommande utveckling är stor.

De nuvarande restriktionerna infördes ganska snabbt men antas avvecklas långsammare, vilket är centralt för våra bedömningar av den ekonomiska utvecklingen.

En utmaning är att göra rätt avvägningar när det gäller restriktioner och stödjande åtgärder för att undvika alltför negativa konsekvenser för såväl folkhälsan som samhällsekonomin.

Behovet av platser i slutenvården

Folkhälsomyndigheten har gjort beräkningar⁷ som syftar till att skatta behovet av slutenvårdsplatser och intensivvårdsplatser per region som underlag för beredskap och planering. Beräkningarna ska ses som ett realistiskt »worst case«-scenario för att inte riskera en underskattning av vårdbehovet.

Smittspridningen bedöms i Sverige ske i form av klusterspridning, med en serie lokala utbrott. Det bedöms vara mindre troligt att hela Sverige smittas samtidigt, med en gemensam topp.

5. Riket: skattning av det effektiva reproduktionstalet, Folkhälsomyndigheten 29 april 2020.

6. Till skillnad mot R_0 mäter R_e det *aktuella löpande* värdet av hur många personer som en smittad person i genomsnitt smittar, medan R_0 mäter det initiala värdet i början av epidemin.

7. Skattning av behov av slutenvårdsplatser covid-19, Folkhälsomyndigheten 3 april 2020.

Folkhälsomyndigheten använder en matematisk, epidemiologisk modell för sina skattningar. Utgångspunkten är ett antagande om hur stor andel av befolkningen som diagnosticeras med covid-19 (Clinical Attack Rate, CAR). Denna andel uppskattas till 1 procent av befolkningen på total nivå. Antaganden om allvarlighetsgrad för de bekräftade fallen bygger på data från Lombardiet, men med justering till svenska förhållanden för fördelning i olika riskgrupper med mera. Tabellen nedan visar allvarlighetsgraden enligt Folkhälsomyndighetens antaganden.

Ett statistiskt antagande är att utbrotten i varje region kommer att pågå i ungefär tre månader, vilket också bygger på data från Lombardiet. Det är förmodligen en kort tid jämfört med vad som är troligt i Sverige. Lombardiet är mer tätbefolkat och smittspridningen hann där bli omfattande innan några restriktioner infördes.

Tabell 1 • Fördelning av vårdfall efter allvarlighetsgrad och ålder enligt Folkhälsomyndighetens antaganden

Procent

	0-19	20-64	65+	Totalt	Vårdbehov
Mild	93,2	50,5	41,6	46,1	Vårdas hemma
Allvarlig	6,3	45,4	50,0	47,5	Slutenvård
Kritisk	0,5	4,1	8,4	6,4	Intensivvård

Källa: Folkhälsomyndigheten.

Ekonomirapportens scenario

Ingen vet hur smittspridningen i Sverige kommer att utvecklas. Allt eftersom smittspridningen fortskrider och kunskapsläget förbättras kommer det att kunna göras bättre bedömningar. Som underlag för de analyser som finns i *Ekonomirapporten* görs några antaganden, som utgår från ett tämligen positivt scenario för pandemins utveckling. Dessa antaganden ska inte betraktas som medicinska eller epidemiologiska bedömningar utan som beräknings-tekniska antaganden.

- Smittspridningen i landet antas kulminera i mitten av sommaren för att sedan mattas av mot slutet av sommaren.
- Inga ytterligare restriktioner antas införas utan de nu gällande ligger kvar på samma nivå under en tid för att därefter avvecklas mot slutet av sommaren.
- Vårdbehoven antas sammantaget i riket vara förhöjda, men minska under sommaren.
- Smittspridningstakten kan öka efter sommaren då folk återgår till jobb etc, vilket leder till fler fysiska kontakter. Detta antas dock bli hanterbart, bland annat genom att hygienråd och råd om social distansering följs. Utökad provtagning väntas ge bättre underlag för kompletterande åtgärder och prognoser.
- Inga nya vågor av smittspridning antas ske.

Sammantaget skulle detta skapa förutsättningar för att samhället och ekonomin kan återgå till ett mer normalt läge i höst. Nedstängda verksamheter kan öppna och yrkesarbetande kan återgå till sina jobb under mer normala omständigheter.

Utvecklingen skulle kunna bli något mer positiv, till exempel om det visar sig att en större andel av befolkningen än vad som bedöms i dagsläget, har genomgått infektion och därmed blivit immun.

Det finns dock risker för att utvecklingen blir sämre. Det kan till exempel visa sig att graden av immunitet efter genomgången infektion är ofullständig eller kortvarig. Det kan även ta betydligt längre tid att få fram och implementera ett vaccin än man hoppats.

Konsekvenser

Coronapandemin har redan fått omfattande negativa konsekvenser för hälsa, utbildning, levnadsförhållanden och ekonomi på många håll i världen. Humanitära katastrofer pågår och befaras bli fler och mer omfattande i spåren av smittspridningen och hanteringen av denna. Den globala ekonomin och handeln får vidkännas ett rejält bakslag i år, samtidigt som framtiden är osäker. Sverige påverkas av pandemin både direkt, även om det är i mindre omfattning än på många andra håll, och indirekt genom effekterna i omvärlden.

Pandemin påverkar i hög grad både kommunernas och regionernas verksamheter; vården, äldreomsorgen, gymnasieskolan, socialtjänsten och ekonomiskt bistånd, sport- och kulturevenemang, kollektivtrafik med mera. Personalen i välfärden pressas av osäkerhet och ökad arbetsbelastning till följd av ökade sjukskrivningar och krav på omställning. I denna rapport görs en närmare beskrivning av utvecklingen.

Syftet med *Ekonomirapporten* är dock i första hand att beskriva de ekonomiska effekterna, vilket också är ett genomgående tema i kommande kapitel.

Samhällsekonomi

Världsekonomin upplever en exceptionellt snabb konjunkturedgång, i samband med coronapandemin. På global nivå syns ett brant fall i produktion, inkomster och sysselsättning. Efterfrågekollapsen sker mer eller mindre parallellt för det stora flertalet av länder och regioner.

Utvecklingen de senaste månaderna är helt unik, och högst dramatisk. Osäkerhetsfaktorerna är så pass många och stora att det i nuläget knappast är möjligt att göra sedvanliga konjunkturprognoser.

Klart står dock att den svenska ekonomin i år krymper: för kvartal två i år räknar vi med ett rekordartat fall för svensk BNP. En ovanligt snabb uppgång för arbetslösheten väntar och en djup lågkonjunktur är ett faktum. I scenariot för samhällsekonomin antas produktion och sysselsättning i Sverige dock vända upp under andra halvåret i år. Men lågkonjunkturen förutsätts kvarstå ända till 2023.

Utsikterna för det kommunala skatteunderlaget försvagas nu markant, med anledning av fallande sysselsättning och sjunkande inkomster i samhället.

Coronapandemin – inte en kris som alla andra

På grund av ett ovanligt osäkert nuläge beskrivs i detta kapitel ett scenario för samhällsekonomin, istället för – som brukligt – en konjunkturprognos

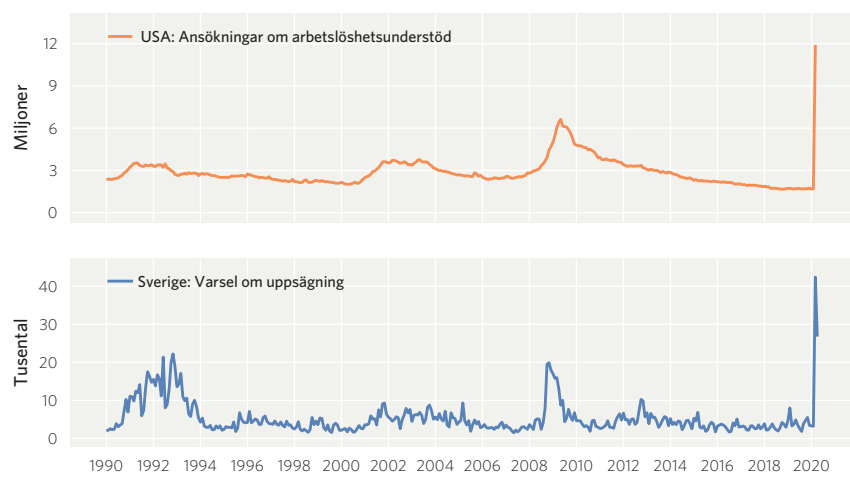
följt av en kalkylperiod. Scenariot för ekonomin hänger i sin tur ihop med scenariot som beskrivs i kapitlet om coronapandemin.

Eskalerande smittspridning och konjunkturlaps de senaste månaderna

Den globala konjunkturlapsen är på flera sätt unik. Primärt är det inhemska tjänstesektorer och hushållens konsumtion som har drabbats, framförallt på grund av de restriktioner som beslutats för att dämpa smittspridningen. Det är alltså ingen »vanlig industrikris«; inte någon strukturkris, och inte heller en finanskris; i alla fall inte ännu.

Slående är också hur snabbt den ekonomiska aktiviteten världen över har gått ned, liksom att kollapsen inbegriper både sysselsättningen och hushållens konsumtion. Under arbetet med denna rapport har statistik över månaderna februari och mars publicerats. Det var dock under mars månad som den stora nedgången skedde i Sverige och i många andra länder. Nedgången har varit så snabb att mätpunkten under månaden har stor betydelse. Statistiska utfall för månaden april saknas ännu, men denna data kommer att ge en bättre bild över nedgången i ekonomin.

Diagram 5 • Rekordsnabb försvagning av arbetsmarknader världen över
Antal personer



Källa: Macrobond.

Aldrig tidigare har varslen i Sverige varit lika höga och ökat så abrupt; inte vid 1990-talskrisen och inte vid finanskrisen 2008–2009. Även arbetsmarknadskonjunkturen i USA visar på liknande sätt en avmatning som får tidigare kriser att blekna.

Situationen medför också att den exakta tidpunkten när en »prognos« görs blir långt mer betydelsefull än i normalfallet. Den uppskattning av nuläget, som är startpunkt för alla typer av bedömningar, och som är mer en beräkning än en prognos, är mycket mer osäker än vanligt. Det lär dröja innan vi har en klar bild över den dramatiska utvecklingen under det första halvåret 2020.

Ovissheten sänker möjligheten att göra prognoser

Sällan ändras konjunkturutsikterna lika dramatiskt som nu. Och sällan tvingas prognosmakare revidera sina bedömningar så mycket som nu. Att sia om framtiden har alltså blivit mer vanskligt än vanligt. Det enda man med säkerhet kan säga är att ingen vet. Ovissheten gäller såväl smittspridningen och dess konsekvenser som makroekonomin. Vilka efterdyningarna blir av den efterfrågekollaps som vi just nu upplever är i högsta grad osäkert; helårsprognoser för 2020 kan spreta brett, även om flertalet bedömare räknar med att produktion och sysselsättning vänder upp igen under tredje kvartalet i år.

Att osäkerheten är ovanligt hög även på kort sikt handlar om en rad faktorer: smittspridning och vårdbehov, de smittbegränsande åtgärderna och ekonomisk-politiska insatser för att stötta konjunkturer. I princip gäller dessa osäkerhetsfaktorer i såväl Sverige som i omvärlden. Vi vet inte heller exakt var vi står i nuläget, då förloppet har varit så snabbt och ekonomisk data släpar efter. Vi vet heller inte vilka de negativa effekterna blir på längre sikt som följd av den initiala chocken. En annan osäkerhet är hur effektiva de stimulansåtgärder som hittills vidtagits visar sig vara.

Med dessa förutsättningar är det inte rimligt att göra sedvanliga konjunkturprognoser. Ett tänkbart alternativ vore att korta ned prognoshorisonten. Läget är dock nu så pass osäkert att till och med en prognos som endast inbegriper innevarande år är ytterst oviss. Analysen i denna rapport baseras istället på ett samhällsekonomiskt scenario för åren 2020–2023. Det syftar till att beskriva en tänkbar utveckling, men är alltså inte en prognos i vanlig bemärkelse (se faktarutan »Samhällsekonomi 2020–2023: ingen prognos; ett scenario«). Det beräknade skatteunderlaget, samt ekonomin för kommuner och regioner, är i huvudsak konsekvenskalkyler på detta scenario, som också beskrivs i kapitel 1 »Coronapandemin«.

Samhällsekonomi 2020–2023: ingen prognos; ett scenario

De kalkyler som presenteras i detta kapitel beskriver perioden 2020–2023, vilket innebär samma tidshorisont som i tidigare utgåvor av *Ekonomirapporten*. I vanliga fall baseras beskrivningen på en **konjunkturprognos**, för innevarande och nästa år, samt en **kalkyl** för åren därefter. I denna utgåva presenteras istället ett **scenario** för samhällsekonomi, med anledning av nu rådande höga osäkerhet. Det finns därmed ingen konjunkturprognos; inte heller någon prognos- eller kalkylperiod på det sätt som ordinarie analys brukar beskriva. De framskrivningar som vanligen används för

kalkylperioden har även på kortare sikt varit utgångspunkten för delar av kalkylen.

Scenariot har på ett övergripande plan konstruerats utifrån tidigare krisepisoder och historiska konjunkturförlopp. Man kan se det som en illustration av ett möjligt förlopp, en slags välgrundad gissning. På kortare sikt – för exempelvis de två första kvartalen i år – liknar beräkningen den typ av prognos/beräkning som är det brukliga. Men det är viktigt att förstå att denna uppskattning av utgångsläget är osedvanligt osäker. Liksom att utvecklingen framöver kan bli en helt annan.

Hävda restriktioner möjliggör »öppnade samhällen« till hösten

Olika länder och regioner har nått olika långt i smittspridning, och länders smittbegränsande strategier skiljer sig åt. Med andra ord har länder »olika mycket kvar« av smittförloppet. Skillnader i vårdresurser och folkhälsa, samt en rad andra faktorer kan också spela in i den fortsatta utvecklingen i vår omvärld. I scenariot för denna rapport antas att kulmen för smittspridning (och vårdbehov) på global nivå passeras före hösten. Det är således ett liknande antagande som det vi gör för Sverige. Sannolikt kan några länder riskera att drabbas av återuppblossande smittspridning, bland annat efter uppmjukade restriktioner, kommande månader – eller rent av i höst. Men vårt scenario utesluter större bakslag, likaså någon »andra våg«, på global nivå.

Redan i skrivande stund har restriktioner mildrats på några håll. Dessa »tidiga tillbakadraganden« ser vi dock snarast som undantag. Samhällen försatta i karantän antas inte öppna upp; inte fullständigt och inte i närtid. Antagandet är istället att fasen av lättnader, för stora och betydelsefulla ekonomier, kommer att sträcka sig över en längre period. Specifikt antas att merparten av de restriktioner som har införts under våren, såväl i Sverige som i

omvärlden, kommer att dras tillbaka under månaderna maj till augusti. Detta möjliggör en stegvis normalisering av samhällen och världsekonomin till hösten.

Vad som är rimliga antaganden i denna fråga är oerhört svårt att säga. Klart står dock att kostnaderna för att hålla stora delar av världsekonomin nedstängd är oerhört höga, och stiger för varje vecka och månad som går. De »vinster« som uppnås, genom att vårdbelastningen kan dämpas, ska givetvis inte på något sätt förringas. Men covid-19 kommer världen att få leva med; viruset kommer att finnas kvar, även om 1, 2 eller 5 år. Scenariot baseras på antagandet att en fortsatt nedstängning av stora delar av den globala marknaden med tiden kan komma att ifrågasättas som en alltför kostsam strategi (för att skydda riskgrupper), i bedömningen av följdverkningarna, utifrån såväl ekonomiska som folkhälsoperspektiv.

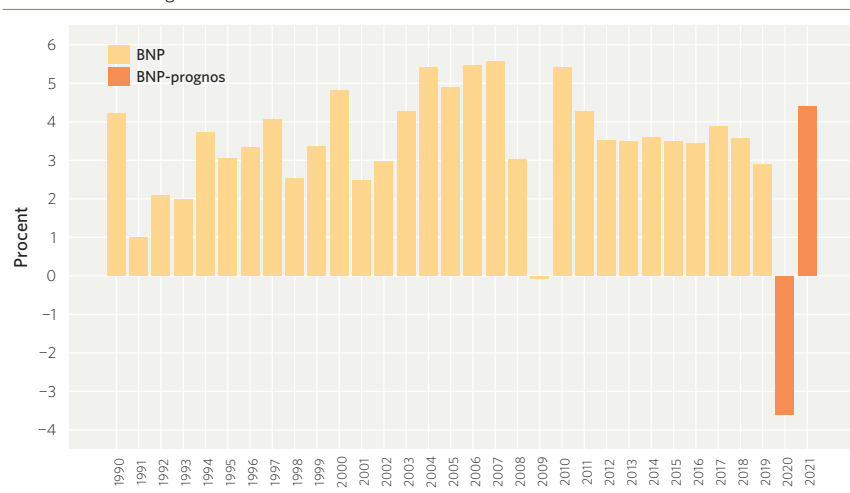
Med hög fart in i global lågkonjunktur

Sammanfattningsvis antas att den initiala pandemifasen ger en kraftig initial chock för världsekonomin, men att en snabb återhämtning följer när väl de restriktioner som införts, för att begränsa smittan, hävs.

Beräkningen av den makroekonomiska utvecklingen syftar till att visa på en tänkbar utveckling utifrån givna antaganden. Revideringarna har varit ovanligt stora under loppet av scenariots utarbetande. Analysen har också i högre grad än vanligt gjorts »top-down«, istället för »bottom-up«. Beräkningarna måste därmed tas för vad de är: ett scenario. I någon mening är olika delar av beräkningen gjorda lite mindre noggsamt än ordinarie analyser. Beskrivningen i detta kapitel kommer därför att ligga på en mer övergripande nivå än vanligt. För transparensens skull visar vi dock samma tabellverk som vanligt.

Utvecklingen i år är i högsta grad oviss. Hur många företag som kommer att gå omkull, liksom i vilken grad överlevande företag kommer att minska produktionen är nyckelfrågor. Scenariot är tämligen optimistiskt vad gäller den återhämningsfas som antas inledas under det andra halvåret i år. De krisåtgärder som sätts i Sverige för att stötta näringslivet antas vara tämligen effektiva, inte minst reglerna för korttidspermitteringar.

Diagram 6 • Stor nedgång för global BNP i år
Procentuell förändring



Källa: Macrobond och Sveriges Kommuner och Regioner.

I samband med finanskrisen steg global BNP sammantaget med ungefär 3 procent mellan 2007 och 2009. Mellan 2019 och 2021 antas en ackumulerad ökning som är betydligt svagare; global BNP beräknas endast stiga med 0,5 procent.

Kollaps världen över - inte i tillväxten utan för BNP-nivåer

Vi upplever nu en recession, det vill säga att ekonomierna krymper. Trots ett antagande om återhämtning under det andra halvåret beräknas ett jätteras för global BNP helåret 2020. Global BNP förutsätts 2020 bli mer än 3 procent lägre än 2019. Under kvartal två i år kommer ett BNP-fall synas som är större än vid finanskrisen och större än vad som tidigare uppmätts i modern tid. Också på helårsbasis beräknas en större nedgång än 2009⁸, efter finanskrisen.

Den globala konjunkturen kan dock bli ännu svagare. Ny BNP-statistik för andra länder visar ett betydligt svagare första kvartal än vad vi räknat med. Det är därtill tänkbart att detsamma gäller också för det andra kvartalet, som antas rymma merparten av den globala (och svenska) nedgången. Scenariot bygger därmed på vad som kan vara en överskattning av omvärldskonjunkturen under det första halvåret av 2020. Helåret 2020 riskerar således att bli svagare än vad vi antagit; enkom som följd av den utveckling som nu mestadels ligger bakom oss.

Tabell 2 • BNP-tillväxt i omvärlden
Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden

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

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

Källa: IMF och Sveriges Kommuner och Regioner.

I år sker ett markant BNP-ras i flertalet länder. Nästa år antas produktionen rekylas upp. I de allra flesta länder väntar dock en flerårig lågkonjunktur där arbetslösheten riskerar att bita sig fast vid långt högre nivåer än vad som gällde före coronapandemin.

Nedåtgående spiraler måste hejdas - »allt hänger ihop«

Den stora frågan är i vilken grad som företag och hushåll kommer att slås ut, såväl i Sverige som globalt, av den initiala chocken samt under perioden fram till dess att en återhämtning tar fart.

Till syvende och sist är det den *slutliga efterfrågan, det vill säga hushållens konsumtion* världen över som måste stärkas. Att företag och fabriker tillåts starta upp igen räcker inte i sig, så länge efterfrågan på varor och tjänster inte repar sig. En mer robust återhämtning förutsätter stigande försäljning och ordervolymer liksom en starkt tillförsikt om framtiden. Utan någon återgång i riktning mot det normala – vad gäller resande och transporter och hushållens konsumtionsmöjligheter – är det knappast heller rimligt att vänta sig något bredare lyft för näringslivets investeringar. Något lyft för global investeringskonjunktur antas inte kunna föregå återhämtningen för hushållens konsumtion och framtidstro.

Den riktigt stora risken med krisen är om den utslagning av produktiva enheter som äger rum just nu fortgår. Klart står att den svaga efterfrågan drabbar företag, branscher, regioner och länder väldigt olika på kort sikt. Medan de flesta företag och sektorer på kort tid och i rekordfart närmar sig punkten för konkurshot och branschdöd, upplever ett fåtal företag/branscher toppnoteringar för omsättning och intjäning.

Det är inte tillverkningsindustrin som träffats hårdast av krisen, inte hittills. Detta trots att nedstängningar i Kina tidigare i år innebar störningar i le-

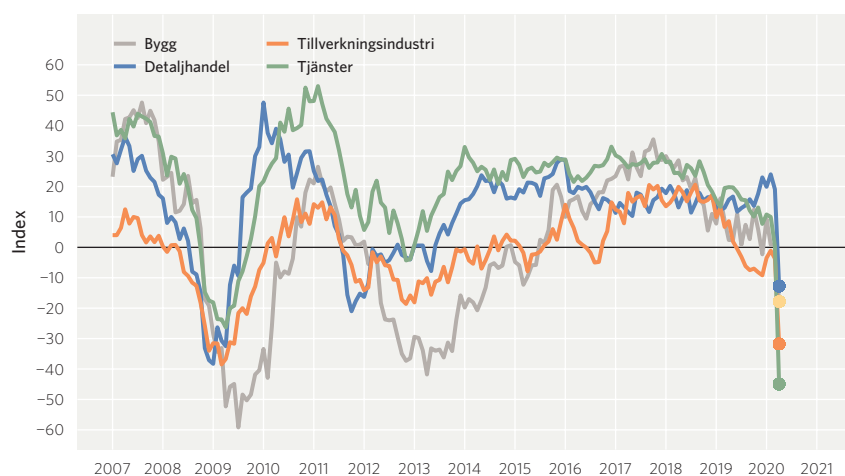
8. Jämförelsen är dock inte helt rättvisande, vilket har att göra med att tidpunkten under året, för raset i ekonomisk aktivitet, får stor betydelse när årsgenomsnitt (nivåer) jämförs. Denna gång drabbas i princip hela kalenderåret 2020 av nedgången, medan en stor bit av fallet under finanskrisen skedde redan i slutet av 2008. Det bidrog till att trycka ner global BNP 2009, som inleddes med en stor nedgång men därefter följdes av snabb återhämtning, under loppet av 2009.

veranser och globala värdekedjor, liksom att såväl restriktioner som vikande efterfrågan medfört en nedgång i världshandeln. Framförallt är det tjänstebanscher som drabbats, men skillnaderna inom tjänstesektorn är stora. Branscher som hotell- och restaurang-, resor samt rekreation och personliga tjänster har upplevt betydande ras; så stora tapp som 60–90 procent har återgetts på företags- och branschnivå. Inom handeln syns en divergerande utveckling mellan daglig- respektive sällanköpshandeln. En period av bunkring innebar framförallt oväntade och stora lyft för livsmedelshandeln i mars. Totalt sett uppvisade då sällanköpshandeln istället skarpt vikande försäljning, men också här spretar det rejält mellan olika segment och företag.

Sammanfattningsvis: allt hänger ihop. För att vågen av uppsägningar och konkurser ska stoppas måste samhällen/ekonomier börja fungera mer som vanligt igen: hushållens inkomster och konsumtionsefterfrågan behöver återställas, företagens förlorade försäljning behöver återvända. På samma sätt hänger allt samman på det globala planet. Och branscher för insats- och investeringsvaror behöver en återställd efterfrågan i konsumentvaruledet. Gränser behöver öppnas, för att det globala handelsutbytet ska återhämtas, men respektive lands inhemska efterfrågan behöver således även stärkas. Inte minst är detta oerhört viktigt för Sverige för att inte exportindustrin ska åsamkas stora permanenta skador.

Utöver nedgången av inkomster och tillgångsvärden utgör osäkerheten om utsikterna en hämmande faktor för investerings- och konsumtionsbeslut hos företag och hushåll världen över. I någon mån är den svagare framtidstron antagligen välgrundad och rationell. Men risken finns också att de sänkta förväntningarna skenar, att människors tillit till varandra och till institutioner minskar, samt att den utbredda pessimismen i sig blir självuppfyllande och ett hinder för att världsekonomins funktionssätt ska kunna återställas. De negativa spiralerna måste hejdas.

Diagram 7 • Inhemska tjänstesektor tar merparten av den initiala smällen
Index (DG ECFIN Business Climate Indicator)



Källa: Europakommissionen.

Det sämre stämningläget syns i de flesta sektorer, om än fallet är olika djupt. Som väntat är det privata tjänstenäringar som uppvisar den största försvagningen. Ledande indikatorer visar tydligt på en skarp nedgång än vid finanskrisen.

V-formad utveckling för BNP och timmar 2020

Den minskning som antas ske för svensk BNP under andra kvartalet är större (-6 procent) än den skarpaste kvartalsnedgång som uppmättes vid finanskrisen (-4,2 procent; kvartal fyra 2008). Störst nedgång antas ske för exporten och hushållens konsumtion, men det antas även en betydande nedgång för investeringar. Precis som för BNP förväntas en skarp nedgång i sysselsätt-

investeringar. Precis som för BNP förväntas en skarp nedgång i sysselsättningen framförallt ske under det andra kvartalet.

Scenariot utgår dock från en snar och betydande återhämtning: både under kvartal 3 och 4 antas sysselsättning och produktion snabbt vända upp. Trots den snabba vändningen kommer det att ta tid att nå upp till nivåer som rådde innan kollapsen. Ett lågt resursutnyttjande möjliggör hög tillväxt kommande år, men den djupa lågkonjunktur som nu drabbar svensk ekonomi antas fortgå i flera år. Inte förrän 2023 förutsätts arbetsmarknadskonjunkturen nå ett balanserat läge (se faktarutan »Arbetsmarknadskonjunkturen antas vara i balans år 2023« på sidan 30).

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

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

*Bidrag till BNP-tillväxten.

**Andel av BNP i löpande priser, procent.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Även om utrikeshandeln i år faller och nettoexporten försvagas, dämpas BNP framförallt av en betydande nedgång i inhemsk efterfrågan. Det antas dröja till 2022 innan den nivå för BNP per capita som gällde helåret 2019 uppnås.

Exceptionell nedgång för hushållens konsumtion

Den skarpa nedgången i BNP beror för ovanlighetens skull på ett betydande fall för hushållens konsumtionsutgifter. Framförallt är det konsumtionen av tjänster som drabbats på bred front. På kortare sikt antas konsumtionen begränsas, dels då utbudet temporärt har tagit skada – det vill säga att vissa typer av tjänster inte finns att tillgå – dels då det sannolikt dröjer något innan hushållens konsumtionsbeteende normaliseras. Detta antas dock endast i mindre grad medföra en bestående dämpning. Förutsättningarna för en rejäl konsumtionsrekyl förutsätts vara tämligen goda när väl möjligheterna för handel och resande återställs och ljuset i tunneln kan skönjas. När väl sysselsättning och inkomster vänder upp finns emellertid risken för en ihållande högre sparbenägenhet, om tillförsikten hos hushåll inte återställts. Avgörande för utvecklingen blir således dels arbetsmarknadskonjunkturen, dels hushållens framtidstro.

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

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

*Sparkvoten exklusive sparande i tjänste- och premiepensioner.

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

Hushållens inkomster faller i år i reala termer, det vill säga när inflationen beaktas. En ungefär lika stor minskning antas för hushållens konsumtionsutgifter.

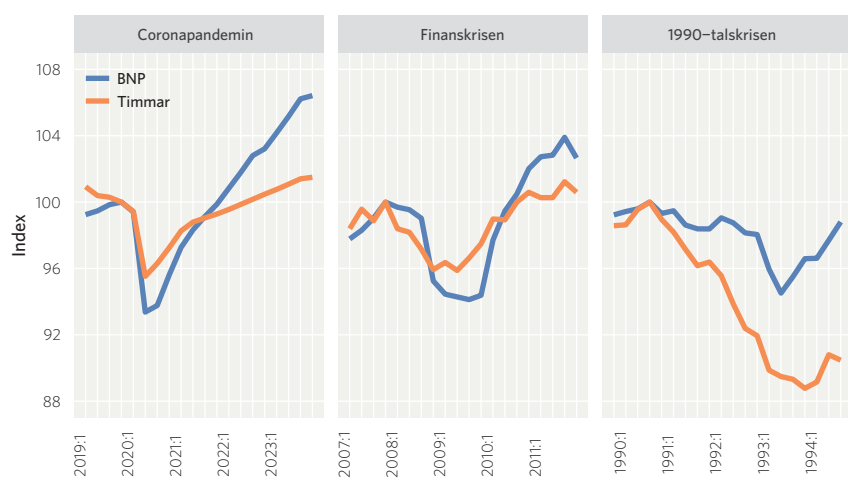
Skarpt fall följt av rekyl, även för sysselsättningen

Den försvagning av arbetsmarknaden, som inleddes redan 2019, tilltar nu med stor kraft. Den skarpaste nedgången bedöms ske i den privata tjänstesektorn, som står för hälften av alla sysselsatta i Sverige (och 2/3 av sysselsättningen i näringslivet). Därmed väntas en stor minskning för den totala sysselsättningen, för såväl antalet arbetade timmar som antalet sysselsatta.

Scenariot utgår från att en stor del av detta bortfall i sysselsättning kan återinträda i produktion och arbete redan i kvartal tre i år. En »andra våg« antas dock ligga runt hörnet, där andra delar av arbetsmarknaden (vid sidan av tjänstesektorn) drabbas. Ledande indikatorer vittnar redan nu om snabbt vikande sysselsättning på bred front. Spridningseffekterna efter krisens första våg bedöms tynga arbetsmarknaden i flera år framöver.

I och med den onormalt höga sjukfrånvaro samt, i ännu högre grad, det stora antalet permitteringar, kommer fallet i antalet sysselsatta (som inkluderar frånvaro) vara mer dämpat än nedgången för antalet personer i arbete. På samma sätt blir det med arbetsinsatsen mätt som antalet arbetade timmar: nedgången i timmar blir avsevärt mycket större än i antalet sysselsatta. Det genomsnittliga antalet arbetade timmar per sysselsatt (medelarbetsstunden på makronivå) sjunker därmed markant i år.

Diagram 8 • Scenariot för coronapandemin jämfört med tidigare krisepisoder
Index*



Fallet i BNP under coronapandemin är skarpt men i scenariot antas en snar BNP-rekyl. Den försvagning av arbetsmarknaden som antas följa är kortare och mildare än 1990-talskrisen men något mer allvarlig än finanskrisen (utifrån antalet arbetade timmar).

*Tidsserierna har getts indexvärde 100 vid den högsta BNP-nivån före respektive kris.

Källa: Macrobond.

Arbetslösheten blir högre än efter finanskrisen

Någon stor nedgång i arbetskraften, parallellt med nedgången för antalet sysselsatta, antas ej ske. Arbetskraftsdeltagandet antas istället förbli tämligen högt, men med eftersläpning sjunka i kölvattnet av vikande sysselsättning. Den skarpa nedgång i sysselsättningen som beräknas ske i år medför att andelen arbetslösa stiger med cirka 2 procentenheter. Andelen arbetslösa antas kvarstå på cirka 9 procent nästa år.

Mycket osäkra utsikter för löne- och prisutvecklingen

Med anledning av betydande osäkerhet, liksom en rad sammansättningseffekter, baseras scenariot på ett beräkningstekniskt antagande för löneutvecklingen: samtliga år är den identisk i samtliga sektorer. Den kraftiga sättningen i konjunkturen gör det visserligen rimligt att förvänta sig låga löneök-

ningar framöver, inte minst inom industrin. Samtidigt indikerar de preliminära utfallen från konjunkturlönestatistiken (KL) att löneökningarna under årets början ligger högre än under föregående år. Hur snabb responsen blir på lönesidan i år, efter den oväntade konjunkturkollapsen är ovisst. I normalfallet brukar en förändrad arbetsmarknadskonjunktur synas med fördröjning på löneutvecklingen. Den uppskjutna avtalsrörelsen gör löneutvecklingen 2021 än mer osäker.

Tabell 5 • Nyckeltal för arbetsmarknaden

Procentuell förändring om inte annat anges

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

*KL = Konjunkturlönestatistiken. **NR = Nationalräkenskaperna.

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

Lönesumman minskar i år, med anledning av den sjunkande sysselsättningen. Antaganden om att sysselsättningen åter vänder upp samt att löneutvecklingen inte blir alltför svag kommande år ger en stadig uppgång för lönesumman; något som är viktigt för såväl hushållens som den offentliga sektorns inkomster, liksom indirekt för inkomsterna i näringslivet.

En rad omständigheter försvårar analysen av löneutvecklingen. Att bortfallet av sysselsättning i år antas ske i företag/sektorer med lönenivåer (och produktivitet) som är lägre än genomsnittet för hela ekonomin utgör en samsättnings effekt mot högre löneökningstakt på makronivå. Statistiken enligt KL-statistiken, som i hög grad baseras på månadslöner, kommer därtill att i slutändan kunna skilja sig åt avsevärt mot den timlöneutveckling som definieras i nationalräkenskaperna (NR) (som är det implicita priset för lönesumman, beräknat som »lönesumma dividerat med antal arbetade timmar«). Detta följer av den exceptionellt höga frånvaro som kommer präglade 2020, med anledning av såväl permitteringar som hög sjukfrånvaro. Då vi väntar oss en betydligt större nedgång i arbetsinsatsen (timmarna) än antalet sysselsatta, bör timlöneutvecklingen enligt NR landa högre än den enligt KL. Utvecklingen de senaste månaderna har varit dramatisk, vilket gör läget svåranalyserat; effekten kan bli betydligt större än den som antagits i beräkningarna. Speciellt helårseffekterna är ytterst ovissa, varför våra kalkyler alltså baseras på det beräkningstekniska antagandet (enligt ovan).

En rad av år med låg inflation väntar. Såväl KPIF- som KPI-inflationen beräknas bli 0,7 procent i år. I hög grad följer dessa låga tal av raset i oljepriset. Rensat för energikomponenten (el- och bensinpriser) skulle inflationen i år vara 0,7 procentenheter högre. Ett större bidrag till inflationen än normalt har antagits för livsmedelspriserna 2020 men inflationen beräknas vara låg i flera år, trots ett omslag i bidraget från energipriserna. Nedjusterade inflationsförväntningar samt ett ihållande svagt kostnadstryck antas bli avgörande. Utsikterna är dock onekligen osäkra⁹. Man kan tänka sig en utveckling mot stigande inflation framöver; givet stagnerande produktion/utbud, bestående transport- och handelshinder; att de stora stimulanserna världen över snarast ger en impuls till inflationen.

9. En osäkerhetsfaktor är av statistisk art och handlar om hur prisstatistiken ska utformas för de varor/tjänster som inte alls eller endast i begränsad omfattning handlas.

Det extrem låga ränteläget antas hålla i sig. På global nivå kommer penningpolitiken att vara mycket mjuk. Den globala lågkonjunkturen antas medföra låg inflation och låga inflationsförväntningar i flera år. Därmed antas en blygsam uppgång för obligationsräntorna. Den svenska kronan antas ligga kvar på historiskt sett svaga nivåer under en rad år.

Tabell 6 • Priser, räntor och växelkurser

Procentuell förändring om inte annat anges

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
KPIF*	2,1	1,7	0,7	1,0	1,7	2,0
KPI*	2,0	1,8	0,7	1,0	1,9	2,4
Prisbasbelopp, tkr	45,5	46,5	47,3	47,6	48,0	48,9
10-årsränta*, %	0,7	0,1	-0,1	0,0	0,3	0,7
5-årsränta*, %	0,1	-0,4	-0,3	-0,2	0,1	0,4
Statsskuldsväxel 3 mån.*, %	-0,7	-0,4	-0,3	-0,6	-0,5	-0,1
Reporänta, ultimo, %	-0,50	-0,25	-0,50	-0,50	-0,25	0,00
EUR/SEK*	10,3	10,6	10,4	10,2	10,1	9,9
USD/SEK*	8,7	9,5	9,3	9,1	9,1	8,8
KIX-index*, **	117,6	122,1	124,8	122,8	119,5	117,4

*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.

Unikt krisläge kräver unika stimulansåtgärder

Ansvar för att stimulera ekonomin i denna kris måste i huvudsak ligga på finanspolitiken, och inte på penningpolitiken. Riksbankens åtgärder är framförallt inriktade på att understödja banksystemet och det finansiella blodomloppet och har varit betydelsefulla. Men krisens karaktär innebär att det är finanspolitiska åtgärder som har bäst förutsättningar att nå och hjälpa ekonomins olika sektorer: hushåll, företag, kommuner och regioner samt statliga myndigheter. Samtidigt har konventionella stimulansåtgärder svårt att bita när såväl efterfrågan som utbud begränsas av de smittbegränsande åtgärderna, vare sig det gäller finans- eller penningpolitik.

I scenariot antas Riksbanken i år sänka reporäntan till $-0,50$ procent. Effekten på hushållens och företagens räntekostnader, liksom inverkan på konsumtions- och investeringsbeslut, bedöms dock vara rätt liten. På kort sikt bedöms lägre räntor närmast få minimal verkan, givet hindren för konsumtion och handel. Men utifrån magnituden för konjunktur nedgången och risken för ett depressionsscenario antas Riksbanken komma att nyttja alla de verktyg man förfogar över, slutligen också räntevapnet.

I kalkylerna antas inga ytterligare finanspolitiska stimulanser tillkomma (se faktarutan »Beräkningsantaganden för perioden 2021–2023« på sidan 32). Sannolikt kan emellertid nya »krispaket« vänta, möjligen då med specifikt syfte att lyfta investerings- och konsumtionsutgifter i offentlig sektor. Denna typ av stimulanser framhålls ofta som mest effektiva, när det gäller att gynna inhemsk efterfrågan och sysselsättning. Men några åtgärder som skulle innebära ett än högre underskott i statens finansiella sparande, har alltså inte beaktats. Prognoser på finanspolitiken är i högsta grad både osäkra och spekulativa i nuläget. Men det finns såväl behov av ytterligare insatser för att stötta konjunkturen, som goda möjligheter.

Inte vilken kris som helst

På kort sikt kan coronakrisen möjligen bäst beskrivas som en utbudsschock: anställda får inte jobba och företag får inte sälja. Men samtidigt torde såväl arbetsutbudet som det produktiva kapitalet i skrivande stund (början av maj) sannolikt kvarstå på nivåer inte alltför långt ifrån de nivåer som gällde för exempelvis en eller två månader sedan. Risken för att ekonomins »produktionsfunktion« nu snabbt håller på att ta skada är dock uppenbar; att den

tillgängliga stocken av produktivt kapital permanent går ner, när i grund och botten konkurrenskraftiga enheter/företag riskerar att slås ut.

Kallduschen för konjunkturen kan alternativt ses som en efterfrågechock. Men snarast är det möjligheten till att tillgodose efterfrågan som kraftigt har försvagats (speciellt för vissa marknader/tjänster), snarare än efterfrågan som har minskat i sig. Krisen är därmed unik. Vad som tidigare i år började som en »lokal« störning i Kina och Asien, med störningar i produktion och leveranser som följd, transformerades snabbt till en global kris, där delar av inhemska tjänstesektorer närmast kollapsade. Den bästa förståelsen kanske är att jämföra den med en slags krigssituation, när marknader upphör att fungera, eller i varje fall inte längre kan fungera som vanligt.

Åtgärderna snarare än smittan sänker ekonomierna

Det nya coronaviruset drabbar olika individer väldigt olika; det är en oerhörd kontrast mellan de »symptomfria« och de värst drabbade. En betydande andel av smittade individer har så pass lindriga symptom att de rent teoretiskt hade kunnat arbeta som vanligt – om det inte vore för behovet av att begränsa smittspridningen. Hur stor andel av befolkningen – i Sverige eller globalt – som hittills har smittats är oklart. Sannolikt är det långt högre än det som i media vanligen beskrivs som »antalet (konstaterat) smittade«, det vill säga antalet personer som testats positivt för viruset. Mörkertalet bedöms alltså vara betydande. Inte desto mindre kan man med säkerhet göra beskrivningen att det snarare är åtgärderna än själva sjukdomen som har sänkt konjunkturen. Det hade ju kunnat vara annorlunda: exempelvis att samtliga smittade en längre tid vore oförmögna att arbeta.

Sammantaget är det inte det nya coronaviruset självt som skapar utbudschocken varken för världsekonomin eller för Sverige, i den bemärkelsen att arbetskraften krymper kraftigt – genom svår sjukdom eller dödsfall. Absolut kommer dödsfallen att synas i den demografiska statistiken. Men om 6, 12 och 24 månader kan den arbetskraft som åter ska få hjulen att snurra förväntas var nästan lika stor som den som fanns före krisen. Denna omständighet är helt avgörande för »vägen tillbaka«. Visar sig denna bedömning hålla, finns det anledning till att vara smått optimistisk, när det gäller möjligheterna till återhämtning för världskonjunkturen.

Robusta fundamenta i Sverige men risk för än svagare konjunktur

Även om det finns problem och utmaningar i den svenska ekonomin syns inget generellt problem med strukturellt svag konkurrenskraft. De offentliga finanserna är därtill starka, mycket starka till och med – om man specifikt utgår från offentlig skuldsättning och jämför med andra länder. Men den svenska ekonomins beroende av omvärlden är högt. Och risken för en svagare omvärldskonjunktur är uppenbar.

För sex månader sedan talade alla om »Brexite«, en rad geopolitiska spänningar samt försämrade förutsättningar för det internationella handelsutbudet. Dessa risker och utmaningar, som syntes före pandemin, har dock inte alls försvunnit¹⁰. Och som SKR tidigare framhållit tenderar strukturella problem att »flyta upp till ytan«, i värsta fall utlösa en kris, när konjunkturen försvagas.

Risken finns att stigande förluster och kreditförluster hos företag och banker eskalerar till den punkt att en regelrätt finanskris närmar sig, att likviditetsproblem alltmer övergår i solvensproblem – för hushåll, företag och stater. Riskpremier kan stiga och likviditetsproblem kan hota delar av finans-

10. Det pågående oljepriskriget utgör en tillkommande svårbedömd faktor, något som kan få stor bäring på global konjunktur, när stora prisomslag har stor inverkan på såväl råvaruproducerande ekonomiers inkomster som råvarukonsumenternas utgifter/kostnadsläge. Scenariot bygger på ett stigande råoljepris framöver.

Arbetsmarknadskonjunkturen antas vara i balans år 2023

Inte förrän mot slutet av 2023 antas timgapet slutas; det vill säga gapet mellan faktiskt antal arbetade timmar och den beräknade timpotentialen. Lågkonjunktur råder därmed ända tills dess. Att ekonomin antas röra sig från lågt till balanserat resursutnyttjande – från djup lågkonjunktur till »normalkonjunktur« 2023 medför att såväl BNP som sysselsättning, ett antal år, stiger snabbare än den underliggande trendtillväxt som ges av en växande befolkning samt trendmässigt stigande produktivitet.

Potentialen för antalet arbetade timmar beräknas från demografin och är en uppskattning av jämviktsnivåer för antalet sys-

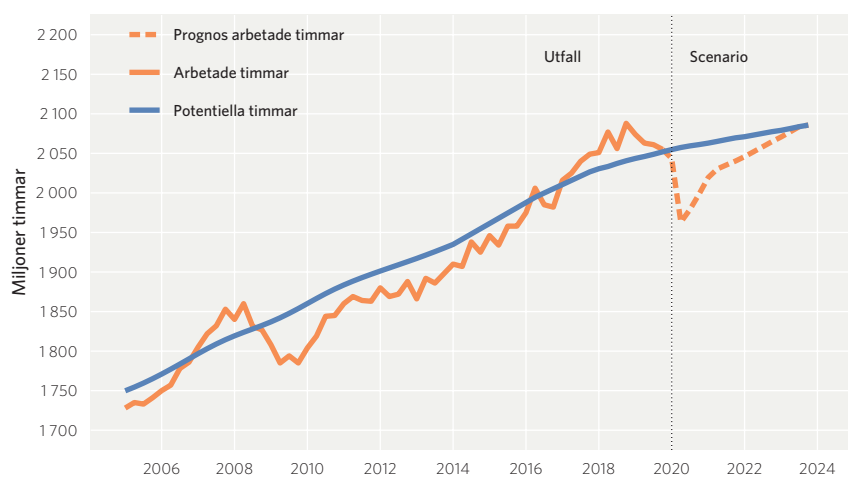
selsatta samt medelarbetstiden, i ett läge då varken hög- eller lågkonjunktur råder. Andelen arbetslösa antas på lång sikt närma sig den uppskattade jämviktsarbetslösheten*. Analyserna bygger på SCB:s befolkningsprognos samt historiska tidsserier från AKU. Befolkningens sammansättning utifrån kön och ålder beaktas.

*Som i scenariot antas stiga, och mot slutet av perioden uppgå till 7,5 procent.

marknaden. Inte minst finns risken för en stigande press på länder med svaga statsfinanser och att exempelvis spänningarna inom eurozonen åter ökar. Att rädda företagen handlar alltså dels om att rädda jobben, dels om att rädda det finansiella systemet.

Diagram 9 • Krisen antas medföra långvarig lågkonjunktur

Miljoner timmar per kvartal



En markant nedgång för antalet arbetade timmar väntas under det andra kvartalet 2020. Inte förrän under 2023 antas arbetsmarknaden närma sig ett balanserat konjunkturläge.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

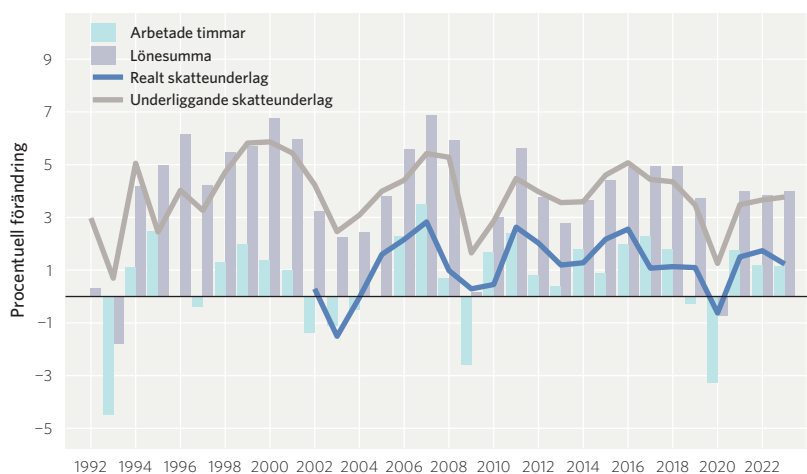
Sänkta utsikter för skatteunderlaget

Den snabba konjunkturedgången försvagar det kommunala skatteunderlaget markant, både i år och efterföljande år. Vi räknar med att den underliggande ökningstakten i år blir den lägsta sedan 1990-talskrisens bottenår 1993. Den reala utvecklingen, där vi bara har jämförbara data från och med 2002, beräknas bli den svagaste på mer än 15 år (diagram 10).

Skatteunderlaget beräknas öka förhållandevis svagt redan år 2019. Förutom ett mindre fall i antalet arbetade timmar dämpas skatteunderlaget av regeringens förslag om att enskilda näringsidkare och handelsbolag i dekla-

Diagram 10 • Underliggande och real skatteunderlagstillväxt samt lönesumma och arbetade timmar

Procentuell förändring



Källa: Skatteverket och Sveriges Kommuner och Regioner.

Skatteunderlagets underliggande ökningstakt kan i år bli den lägsta sedan 1990-talskrisen. Realt sett innebär det svagare skatteunderlagstillväxt än vi sett någon gång efter finanskrisens bottenår 2009.

rationen för år 2019 ska få sätta av 100 procent av vinsten (upp till 1 miljon kronor) till periodiseringsfonder. Detta beräknas minska skatteunderlaget 2019 med en dryg procentenhet. Tanken är att dessa företag ska kunna få en likviditetsförstärkning i år, genom återbetalning av skatt.

Den viktigaste orsaken till den svaga utvecklingen 2020 är att antalet arbetade timmar minskar, men även att löneökningarna förväntas bli lägre än förra året bidrar.

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

Procentuell förändring

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

Källa: Skatteverket samt Sveriges Kommuner och Regioner.

I nominella termer blir skatteunderlagets ökning måttlig även nästa år, trots att scenariot utgår från att ekonomin då befinner sig i en återhämtningsfas. Arbetade timmar stiger snabbt och därmed växer lönesumman i god takt trots att lönehöjningarna avtar ytterligare. Skatteunderlagstillväxten ser dock ut att dämpas genom att indexeringen av inkomstanknutna pensioner ser ut att bli negativ. Det beror på att genomsnittsinkomsten utvecklas väldigt svagt i år. Den ser också ut att vara överskattad i prognosen som låg till grund för 2020 års inkomstbasbelopp, vilket ger en rekyl nästa år. Dessutom innebär ovanligt stora utbetalningar av tillfällig föräldrapenning 2020 (för vård av barn som av olika skäl hålls hemma till följd av covid-19) att inkomst av tillfällig föräldrapenning beräknas minska 2021. Åren därefter antas skatteunderlagets ökningstakt stegas, i och med en fortsatt konjunkturåterhämtning i scenariot.

År 2020 beräknas skatteunderlaget öka med endast 0,9 procent. 2019 finns en effekt som beror på att enskilda näringsidkare har utökad möjlighet att skjuta på inkomstskatten (i max sex år). Viss del av detta löses upp 2020 och beräknas påverka skatteunderlaget positivt med 0,2 procentenheter. Sänkt skatt för pensionärer, vilket tidigare beslutats, påverkar skatteunderlaget negativt med 0,5 procentenheter, vilket gör den totala regeleffekten 2020 negativ.

Realt sett beräknas en relativt stark tillväxt i skatteunderlaget från och med 2021, inte minst tack vare antagandet om måttliga pris- och löneökningar för den kommunala sektorns kostnader.

Vårt scenario innebär stora nedjusteringar av skatteunderlagsutvecklingen 2019–2020, men snabbare ökning av skatteunderlaget 2021–2023 än vad vi tidigare räknat med. Skatteintäkterna är dock väsentligt lägre hela perioden från och med 2020 i scenariot jämfört med den skatteunderlagsprognos vi publicerade i februari (då ingen pandemi förväntades). Tappet uppgår till 26 miljarder i år och krymper sedan; år 2023 återstår ännu 19 miljarder.

Starka finanser möjliggör finanspolitiska stimulanser

Lågkonjunktur och expansiv finanspolitik ger stora underskott

Beräkningsantaganden för perioden 2021–2023

Scenariot för perioden 2021–2023 bygger på en rad antaganden. Den offentliga sektorns inkomster bestäms utifrån trendframskrivningar av skattebaserna samt oförändrade skatteregler; skattesatser hålls därmed konstanta, däribland kommunalskattesatsen. 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.

Förra året hade den offentliga sektorn ett finansiellt sparande på 0,4 procent av BNP. I år väntar en kraftig försvagning, beroende på konjunkturen samt på de krispaket som regeringen har lagt. Vi räknar med negativt sparande i år; ett underskott om 5,0 procent av BNP. Beräkningen är avhängig de antaganden som görs, dels i scenariot, dels i den offentligfinansiella kalkylen. Osäkerheten i bedömningen är betydande. En erfarenhet från tidigare kriser och återhämtningsfaser är att effekten på de offentliga finanserna ofta underskattas. Det innebär att det finansiella sparandet kan komma att bli än svagare i år och därefter.

De offentliga utgifterna ökar kraftigt i år till följd av de extraordinära åtgärder som regeringen vidtagit. Tillsammans med konjunkturförsvagningen, som innebär en negativ BNP-tillväxt, ökar de offentliga utgifterna i relation till BNP med 5,0 procentenheter. Samtidigt faller inkomsterna i år med 0,3 procentenheter som andel av BNP. Viktiga skattebaser så som lönesumma och privat konsumtion förväntas utvecklas ytterst svagt, vilket leder till lägre direkta skatter, socialavgifter och mervärdesskatteinkomster. Inkomsterna i offentlig sektor försvagas också av de stimulansåtgärder som regeringen vidtagit. Ökade beskattningsbara transfereringar motverkar samtidigt den svaga utvecklingen för lönesumman.

Nästa år räknar vi med en stadig återhämtning i konjunkturen. Samtidigt faller en stor del av de stimulansåtgärder som genomförs i år bort. Underskottet för den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas då minska till 1,9 procent av BNP. Åren därefter avtar underskotten succesivt då vi räknar med en återhämtningsfas med högre tillväxt än normalt och fallande arbetslöshet. Under perioden 2021–2023 antas inkomsterna följa BNP-tillväxten medan utgifterna gradvis minskar i relation till BNP.

Tabell 8 • Den offentliga sektorns finanser
Procent av BNP

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Inkomster	49,4	48,6	48,3	48,5	48,5	48,5
varav skatter o avgifter	43,6	42,7	42,3	42,7	42,5	42,5
Utgifter	48,7	48,3	53,3	50,4	49,5	48,9
Konsumtion	26,0	26,0	27,5	27,2	26,7	26,3
Investeringar	4,9	4,9	5,0	5,0	4,8	4,8
Transfereringar	17,1	16,8	20,2	17,7	17,3	17,0
varav hushållstransfereringar	13,6	13,4	14,6	13,8	13,4	13,1
Ränteutgifter	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8
Finansiellt sparande	0,7	0,4	-5,0	-1,9	-1,1	-0,4
Staten	1,3	1,2	-4,3	-1,2	-0,4	0,2
Ålderspensionssystemet	0,1	0,1	-0,1	0,1	0,2	0,2
Kommunsektorn	-0,7	-1,0	-0,6	-0,8	-0,9	-0,8
Maastrichtskuld	38,8	35,0	41,0	41,1	40,1	38,8

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

Statens finansiella sparande försvagas dramatiskt i år för att efterföljande år stärkas relativt snabbt. Kommunsektorns underskott beräknas dock kvarstå perioden ut.

Starka offentliga finanser i utgångsläget

Förra året var den offentliga bruttoskulden (Maastrichtskulden) nere i 35 procent av BNP. Denna så kallade skuldkvot är en av de lägsta i EU. Den låga skuldkvoten samt de låga räntenivåerna medför historiskt sett låga ränteutgifter; 2019 uppgick dessa till 0,6 procent av BNP. Sverige hade därmed starka offentliga finanser, och ett bra utgångsläge när coronapandemin slog till. Möjligheter att föra en mycket expansiv finanspolitik är därmed goda i det extraordinära konjunkturläget som vi nu befinner oss i – sannolikt större än i en del andra ekonomier i Europa. Kontrasten mot läget vid krisen i början på 1990-talet är mycket stor: då uppgick Sveriges offentliga bruttoskuld till cirka 70 procent av BNP, statens budgetunderskott skenade och ekonomin var i behov av strukturovandling. Någon sådan kris för statens eller den offentliga sektorns finanser är alltså mycket avlägsen.

En stor del av försvagningen av sparandet i år beror på nödvändiga stimulansåtgärder som vidtagits för att överbrygga det efterfråge- och produktions-tapp som i huvudsak antas vara temporärt. Men också de förhöjda kostnaderna inom sjukvården och äldreomsorgen utgör en motverkande kraft för konjunkturen när efterfrågan viker. Ytterligare stimulansåtgärder kan dock bli aktuellt. Behovet av investeringar är fortsatt stort inom offentlig sektor. Att låna till samhällsekonomiskt lönsamma investeringar, för att överbrygga krisen, framstår också som fullt rimligt.

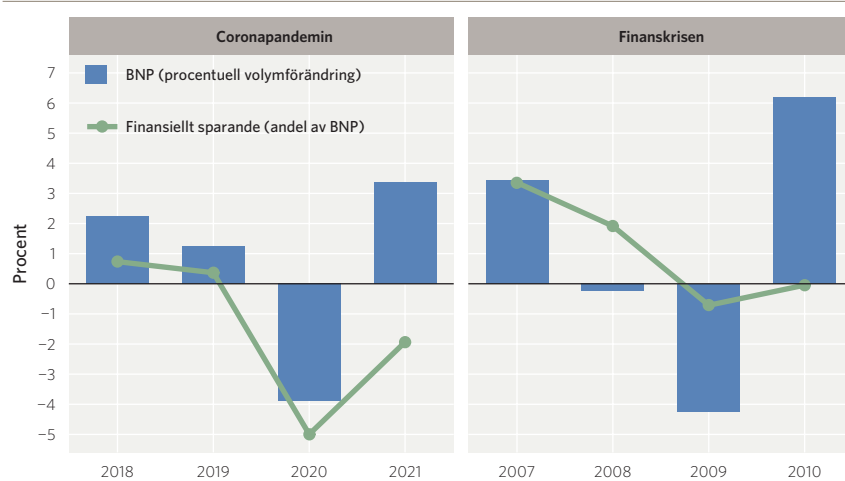
Snabbare försvagning av sparandet än vid finanskrisen

Försvagningen av de offentliga sparandet i år förväntas bli mer än dubbelt så stort som den försvagning som skedde 2009, vid finanskrisen. Till viss del beror det på omfattningen av de krispaket som hittills har lagts fram. Dessa summerade till 170 miljarder kronor, motsvarande 3,5 procent av BNP den 30 april. Utgiftshöjande förslag om ytterligare 15 miljarder presenterades den 7 maj (»Förstärkta åtgärder för arbetstagare och företag«), vilket inte har beaktats.

Trots en kraftigare återhämtning för BNP 2010, efter finanskrisen, än det vi antar för 2021 beräknas sparandet nästa år stärkas betydligt snabbare än 2010. Detta följer i hög grad av antagandet att de krisåtgärder som har lagts är temporära.

Diagram 11 • BNP-tillväxt och den offentliga sektorns finansiella sparande

Procentuell volymförändring (BNP) respektive andelar av BNP i löpande pris (finansiellt sparande)

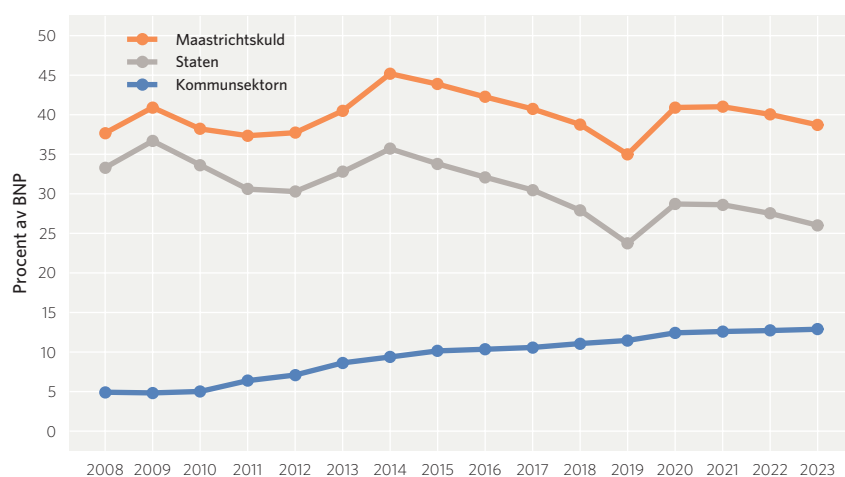


Källa: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Sveriges Kommuner och Regioner.

Mönstren för det offentliga sparandet ser relativt likartat ut för perioderna 2007-2010 och 2018-2021. Skillnaden är att sparandet var på en högre nivå året innan finanskrisen bröt ut. Därtill förväntar vi oss nu en kraftigare försämring av sparandet till följd av de krispaket som lagts fram.

Diagram 12 • Statens och kommunsektorns del i den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskuld)

Procent av BNP



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

Det finanspolitiska ramverket anger att bruttoskuld ska vara 35 procent av BNP med ett intervall på 5 procentenheter (det så kallade skuldankaret). Skuldankaret är en indikator och inte bindande för finanspolitiken. I våra beräkningar kommer bruttoskulden att överstiga 40 procent av BNP både i år och de kommande två åren. Statens andel av Maastrichtskulden beräknas öka kraftigt i år för att gradvis falla tillbaka efterföljande år. Kommunsektorns skuld förväntas däremot gradvis stiga framöver, både i nivå och som andel av BNP.

Regionernas ekonomi

Sjukvården befinner sig i en situation utan motsvarighet i modern tid. Coronaviruset som först drabbade Kina har utvecklats till en pandemi med spridning i hela världen. Regionernas insatser har koncentrerats på att ta hand om eller förbereda för ett stort antal patienter med covid-19 och delar av övrig sjukvård har gått på sparklås. Till följd av detta byggs nu en potentiellt mycket omfattande vårdskuld upp. Coronakrisens effekter på regionernas redan ansträngda ekonomi är i nuläget mycket osäkra. Fallande skatteintäkter kompenseras via höjda generella statsbidrag och ersättning har utlovats för merkostnader i sjukvården. Samtidigt är intäktsbortfallen i kollektivtrafiken och tandvården betydande. Minskade värden på finansiella placeringar riskerar att ytterligare belasta resultatet 2020. Underskottet väntas i regionerna uppgå till sammantaget 6 miljarder kronor i år.

Ekonomiska effekter av covid-19

För att begränsa smittspridningen och skapa förutsättningar för sjukvården att klara trycket har Folkhälsomyndigheten utfärdat rekommendationer som begränsar människors rörlighet. Konsekvenserna för företag och svensk ekonomi är enorma, och regeringen har beslutat om omfattande stödåtgärder för att mildra effekterna.

I början av maj hade nära 24 000 personer i Sverige testat positivt för covid-19. Totalt hade drygt 1 600 personer intensivvårdats varav cirka 40 procent i Region Stockholm. Innan coronakrisen drabbade Sverige hade sjuk-

vården sammantaget tillgång till 526 beläggingsbara intensivvårdsplatser. Nu finns mer än dubbla antalet platser omedelbart tillgängliga, och ytterligare platser kan snabbt ställas i ordning.

Det är i nuläget inte möjligt att summera de ekonomiska effekter som coronapandemin kommer att få i regionerna. Några regioner har inledningsvis drabbats hårt men börjar se en avmattning medan andra fortfarande har relativt få som är smittade. Som en överslagsberäkning av de direkta kostnaderna för slutenvård och intensivvård för patienter med covid-19 har vi använt antaganden från Folkhälsomyndigheten kombinerat med egna beräkningar, vilket ger en totalsumma på mellan 6,4 till 11,7 miljarder kronor. Folkhälsomyndighetens bedömning bygger dels på uppgifter om smittspridning från Lombardiet som bör ses som ett »worst case«-scenario, och dels från Wuhan. Våra antaganden om snittkostnad per vård dygn och antal dygn per patient baserar sig på uppskattningar och är mycket osäkra. Resultatet ger ändå en fingervisning av de ekonomiska konsekvensernas omfattning.

Folkhälsomyndigheten har tagit fram stöd för planering av vårdresurser till regionerna. Där beräknas hur en samhällsspridning av covid-19 kan påverka behovet av vårdplatser i respektive region. Behovet är uppdelat på slutenvård och intensivvård. Ett vård dygn i slutenvården har i vår beräkning uppskattats till 16 300 kronor och ett vård dygn i IVA 60 000 kronor. Genomsnittligt antal dygn i slutenvården har antagits vara 8, antal dygn på IVA 10 och rehabilitering efter IVA 5 dygn.

Tabell 9 • Prognos över antal vård dygn, kostnad i år för slutenvård och intensivvård
Antal och miljarder kronor

	Antal vård dygn		Total kostnad, mdkr	
	Wuhan	Lombardiet	Wuhan	Lombardiet
Slutenvård	183 100	460 500	3,0	7,5
Intensivvård (IVA)	56 100	70 800	3,4	4,2
Totalt	239 200	531 300	6,4	11,7

Källa: Folkhälsomyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner.

Historiska omställningar av hälso- och sjukvården

Regionerna har i olika stor utsträckning ställt in planerad och förebyggande vård för att ge utrymme för akut vård, men också för att inte riskera komplikationer som i sin tur kräver ökade resurser av sjukvården. Många regioner ser dessutom ett minskat söktryck inom stora diagnosområden, till exempel hjärt- och kärlsjukdomar.

För att möta behovet av intensivvårdsplatser har regionerna utökat kapaciteten inom befintlig organisation och med hjälp av helt nya lösningar. Bemanning av befintlig såväl som nyttillkommande kapacitet har varit en stor utmaning, särskilt som Folkhälsomyndighetens rekommendationer för minskad smittspridning inneburit ett ökat antal sjukskrivningar.

Personalförsörjningen är kraftigt ansträngd, framförallt i de regioner där smittspridningen varit hög. Den 2 april begärde region Stockholm att krislägesavtalet skulle aktiveras för att kunna säkerställa personalförsörjningen inom intensivvården, något som godkändes av SKR.

Merkostnader i hälso- och sjukvården ska ersättas!

Den extraordinära situationen har lett till extraordinära lösningar. Personal har flyttats såväl inom den egna verksamheten som från privata utförare. Ökat behov globalt och brist på till exempel skyddsutrustning har lett till kraftiga prisökningar. Regeringen har utlovat kompensation för skäliga merkostnader inom hälso- och sjukvården och omsorgen. Nedan finns några exempel på områden där covid-19 orsakat merkostnader:

- Kostnader för hälso- och sjukvård samt omsorgspersonal.
- Information- och utbildningsinsatser.
- Bemanning av 1177 Vårdguiden samt andra distanskanaler.
- Prover och laboratorieanalyser, personal samt material.
- Skyddsutrustning för personal.
- Läkemedel i slutenvården.
- Transporter av patienter och avlidna.
- Anpassningar i verksamheterna som rör lokaler, material eller liknande.
- Smittskyddsåtgärder.

Det kommer dock att dröja innan det är möjligt att samordnat kunna svara på hur stora dessa extra kostnader blir.

Ursprungligen avsatte regeringen 1 miljard kronor för merkostnader inom hälso- och sjukvården samt omsorg om äldre och personer med funktionsnedsättning. Beloppet utökades till 3 miljarder i Vårändringsbudgeten. En överslagsberäkning med utgångspunkt från några få regioner visar att bara merkostnaderna inom sjukvården sannolikt med råge kommer att överstiga de hittills avsatta 3 miljarderna. Det är dock omöjligt att i nuläget ge en rättvisande bild.

I gällande förordning (SFS 2020:193) framgår att Socialstyrelsen ska prioritera inkomna ansökningar från regioner och kommuner mot bakgrund var behoven är som störst. Ansökan om bidrag ska inkomma senast 30 november, med beslut i december. I dagsläget råder det således inte bara stor osäkerhet kring vilka, och hur stora, kostnader kommuner och regioner kan tänkas ansöka om, utan också kring hur Socialstyrelsen kommer att prioritera bland dessa.

Läkemedels- och skyddsmaterialförsörjning underlättas med samordning

De globala effekterna av covid-19 är stora och har en kraftig påverkan på både produktion och efterfrågan med efterföljande bristsituation på olika varor och tjänster, främst vissa läkemedel och skyddsutrustning. I den situationen har många aktörer valt att hamstra; det gäller både enskilda människor och stater. I slutet av mars 2020 hämtade exempelvis många patienter ut extra mycket läkemedel. Sedan 1 april finns en ny reglering som begränsar uttag av läkemedel, varför kostnadsökningen kan antas vara temporär.

Regionerna har inlett ett gemensamt arbete med fyra regioner i spetsen för samlade inköp av läkemedel och medicinteknisk utrustning som bedöms som de mest centrala och kritiska baserat på ökade behov.

Det råder också stor brist på skyddsutrustning och intensivvårdsmaterial i hela världen. Detta gör att regionerna konkurrerar med betydligt större länder. För att förbättra regionernas och Sveriges möjligheter att få bättre tillgång till dessa produkter har ett regiongemensamt samarbete inletts även inom detta område. Det kan möjliggöra större nationella inköp av skyddsutrustning och intensivvårdsmaterial. Socialstyrelsen och MSB är också delaktiga i arbetet att förbättra möjligheterna till tillräckligt stora leveranser av skyddsutrustning. Samverkan sker kring gemensamma ordrar, logistik, testning och inhemsk produktion.

Resurser från tandvården har ställts om

För att hushålla med skyddsmaterial och begränsa smittspridning har tandvården ställts om i flera regioner för att fokusera på akut tandvård. För personer i riskgrupper har tandvården i många fall helt ställts in. Personal i tandvården har i flera fall utbildats för att bidra i vården av personer med covid-

19. Förändringarna och smittskyddsrekommendationerna har lett till minskade intäkter från patientavgifter i tandvården. Beräkningar från Försäkringskassan uppskattar intäktsbortfallet till cirka 300 miljoner kronor i månaden. Folk tandvård som bedrivs i bolagsform kommer i flera regioner att ansöka om statligt stöd för korttidspermittering.

Digitala kliv och samverkan i spår av kris

Efterfrågan och utbudet av digitala tjänster har exploderat under krisen. Med hjälp av de digitala vårdtjänsterna har människor kunnat få vård utan att utsätta sig för risk för smitta och utan att överbelasta vårdcentraler och andra mottagningar. Det har också möjliggjort för vårdpersonal som befunnit sig i karantän att fortsätta jobba.

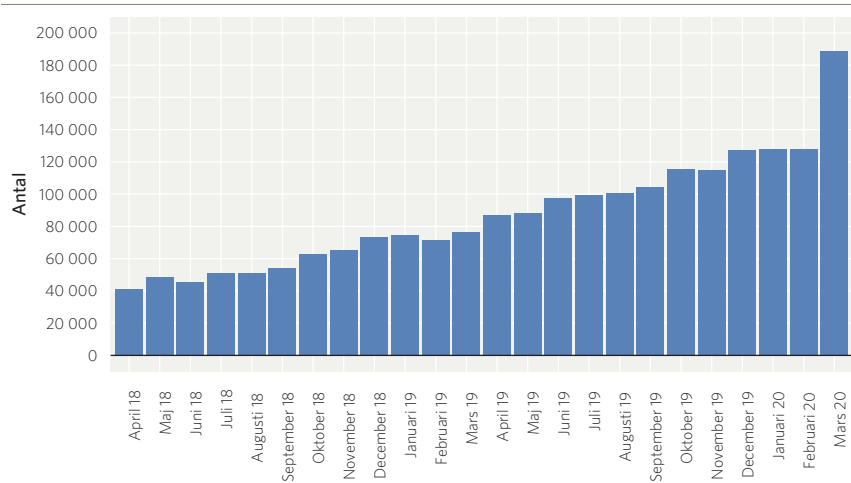
Även regionernas vårdcentraler, liksom den specialiserade vården har ökat sin kapacitet att hantera besök digitalt.

- Digitala verktyg för anamnes och triagering införs av fler regioner och vårdgivare.
- Självskattningstjänster och chatbotar lanseras snabbt.
- Egenmonitorering av kroniska sjukdomar accelereras i många regioner.
- Flera regioner kopplar ihop datakällor för att visualisera och möjliggöra planering, dimensionering, logistik med mera.
- Olika självskattningsformulär för covid-19 har tagits fram och bland annat tillhandahållits nationellt via 1177.se.

Antal digitala utomlänskontakter har ökat mellan 200–300 procent jämfört med föregående år. Under mars 2020 registrerades 188 700 digitala vårdkontakter, jämfört med 76 800 i mars 2019 och 42 200 i mars 2018

Diagram 13 • Utveckling av digitala utomlänskontakter i primärvården

Antal vårdkontakter per månad



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Antal digitala utomlänskontakter fördubblades från cirka 600 000 kontakter 2018 till 1,2 miljoner kontakter 2019. Kostnaderna ökade från cirka 270 miljoner kronor till cirka 520 miljoner 2019 och ökningen fortsätter under 2020.

Coronapandemins effekter på regionernas ekonomi är omfattande. Förutom merkostnader i hälso- och sjukvården har andra verksamheter och områden påverkats med negativa effekter för ekonomin:

Kollektivtrafikresandet har fallit med stora intäktsbortfall

Folkhälsomyndighetens rekommendationer om minskad rörlighet i syfte att hindra smittspridning har medfört en dramatisk minskning av kollektivtrafikresandet, och därmed ett bortfall av biljettintäkter. Samtidigt har region-

erna uppmanats att hålla uppe turtätheten för att minska trängsel. I genomsnitt hälften av kostnaderna inom kollektivtrafiken finansieras av biljettintäkter. Totalt beräknas bortfallet av biljettintäkter uppgå till cirka 1 miljard kronor varje månad som restriktionerna gäller. Intäktsfallet drabbar i första hand de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och i förlängningen därför även regionernas ekonomi (och vissa kommuner). Beroende på hur avtalen ser ut kan intäktsbortfallet även drabba företagen som utför kollektivtrafiken. Det är fortfarande en öppen fråga om och i sådana fall i vilken utsträckning staten kommer att kompensera för de minskade intäkterna.

Kulturverksamheterna förlorar intäkter

Även kulturverksamhetens förutsättningar har påverkats i och med förbudet mot allmänna sammankomster på fler än 50 personer. Det innebär inställda evenemang och därmed uteblivna biljettintäkter.

Även andra verksamheter, som museer, konsthallar och kulturhus har ett minskat antal besökare. Enligt beräkningar från Sveriges läns museer motsvarar intäktsbortfallet upp till 50 miljoner kronor per månad med nuvarande restriktioner. För att kunna tillhandahålla delar av kulturens utbud erbjuds i flera fall digitala alternativ. Bland annat visar flera museer videosända verk via olika sociala kanaler. Några visar också verk via sina webbplatser. Andra exempel är Konserthuset Stockholm och Kungliga Filharmonikerna som visar konserter via strömningstjänster.

Folkhögskolorna har precis som gymnasieskolan och annan vuxenutbildning ställt om till distansstudier. De folkhögskolor som har internat tappat hyresintäkter. Om kravet på distansstudier blir långvarigt kommer det att få stora konsekvenser för vissa typer av kurser, till exempel estetiska program. Det kan även påverka kursutbudet i höst. Sommarkurserna på folkhögskolorna ger intäkter vilka går förlorade om dessa inte kan genomföras.

Regeringen har skjutit till 1 miljard kronor till kultur och idrott i syfte att mildra de ekonomiska konsekvenserna. För åtgärder inom kulturen har 500 miljoner kronor beslutats att gå till juridiska personer och enskilda näringsidkare som är verksamma i Sverige och som bedriver eller arrangerar kulturverksamhet av professionell art. Detta stöd är inte avsett för regionala och kommunala institutioner.

Privata företag i vårdval, näringslivsstöd med mera

Regeringen lämnade tidigt besked om stödåtgärder för att minska effekterna av coronaviruset för näringslivet. Många företag har drabbats hårt av de svenska restriktionerna men också av att den internationella efterfrågan minskat drastiskt. För privata vårdgivare och tandvårdskliniker kan uteblivna besök innebära minskade intäkter, beroende på hur regionens vårdval eller andra avtal är utformade. Eventuella åtgärder ser därför olika ut i olika regioner. För att anpassa verksamheten kan de privata företag som finansieras av offentliga medel ta del av statliga åtgärder.

Ett exempel är att stöd vid korttidspermittering, som även utökats till företag som finansieras av offentliga medel, innebär en möjlighet att anpassa verksamheten till en minskad efterfrågan. Andra exempel på statliga stöd är:

- Sjuklönekostnader betalas av staten för perioden april till juli.
- Nedsättning av arbetsgivaravgifter för 30 anställda per organisation.
- Omställningsstöd baserat på omsättningstapp.

Förutom statens åtgärder arbetar även regionerna aktivt med stöd till det lokala näringslivet. Det gäller förändrade betalningsvillkor, ändrade avtal eller hyresnedsättning med mera. Till skillnad från till exempel privata hyresvärdar måste regionerna ta hänsyn till statsstödsregler och andra juridiska principer vid bedömning av vilka åtgärder som kan vidtas.

Osäkerhet på finansmarknaden påverkar regionerna

Åtgärderna för att hantera coronaviruset har haft en kraftig inverkan på världens finansmarknader. Företag i utsatta branscher permitterar eller säger upp sin personal. De finansiella marknaderna reagerade initialt snabbt och kraftigt, därefter har viss återhämtning skett. Många regioner, som har stora finansiella placeringar för att matcha kommande pensionskostnader, kommer att påverkas negativt. En sämre likviditet i obligationsmarknaden påverkar även de regioner som lånar till stora investeringar.

Stora konsekvenser att vänta även efter coronapandemin

När intensiteten av denna extraordinära situation mattas av kvarstår den vård som fått anstå. Det gäller inställda operationer, men också kontroller, uppföljning och återbesök. Det finns en risk att personer med kroniska tillstånd försämras när den kontinuerliga uppföljningen brutits. Till följd av långa vårdtider på IVA återstår i många fall en omfattande rehabilitering efter tillfrisknande från covid-19. Många invånare har förlorat sin anställning och oron kommer att ha inverkat negativt på den psykiska hälsan. Personal inom omsorg och sjukvård kommer att ha behov av stöd och dialog. När krisen så småningom klingat av återstår arbetet med att återgå till en mer normal situation.

Risk för ökad psykisk ohälsa

Coronapandemin får konsekvenser för hela samhällsutvecklingen och riskerar leda till ökad psykisk ohälsa i befolkningen. Sådana effekter sågs också vid finanskrisen 2008. Krisen slår direkt mot svensk ekonomi med ökad arbetslöshet och sämre privatekonomi som följd. Social distansering har varit en uttalad strategi som inneburit att människor reducerat sina sociala kontakter för att minska smittspridningen. Tidigare erfarenheter talar för att det ger ökad risk för psykisk ohälsa. Denna risk gäller särskilt redan utsatta grupper i samhället med mer osäkra arbetsförhållanden. Försämrade psykisk hälsa riskeras också hos barn till föräldrar som drabbats av ekonomiska bekymmer i krisens spår. Rapporter har också berättat om ökat våld i hemmet till följd av social distansering och den ökade ekonomiska stress som arbetslöshet innebär¹¹.

Antalet självmord riskerar att stiga då fler plötsligt drabbas av livsomställningar som arbetslöshet, isolering och förlust av närstående. Småföretagare är också en riskgrupp, där många drabbats hårt av krisen.

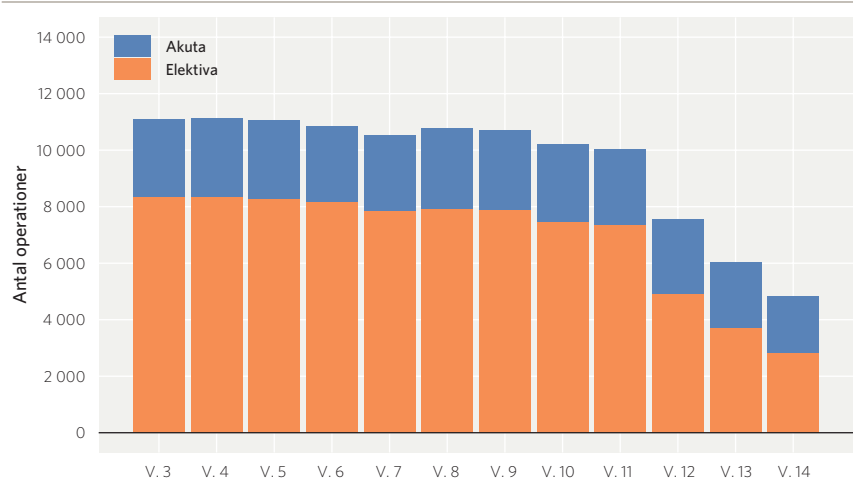
En potentiellt betydande vårdskuld byggs upp

Ett exempel på en del av den vårdskuld som arbetats upp avser de operationer som skjutits på framtiden. Regionernas operationsregister visar tydligt hur antalet kirurgiska operationer minskat. Motsvarande utveckling finns inom flera områden. Det kommer att ta lång tid och kräva stora resurser att arbeta av denna vårdskuld i regionerna.

11. Källa: Rapporter från Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin (CES) om pandemins potentiella effekter på hälsan i befolkningen. Sök hos www.folkhalsoguiden.se.

Diagram 14 • Utveckling av antal operationer

Antal operationer per vecka



Källa: SPOR (Svenskt PeriOperativt Register).

Omprioriteringar inom vården har varit nödvändiga för att friställa vårdplatser och säkra tillgång till personal och material. I första hand har en reduktion av elektiva operationer skett. Det är planerade kirurgiska ingrepp som kan senareläggas utan fara för patienten. Samtidigt har operationer som inte kan vänta genomförts med hjälp av nya arbetssätt och samarbeten med andra sjukhus eller hos privata aktörer. Operationer flyttas till andra enheter och genomförs vid andra tider, exempelvis under helger.

Det är ännu för tidigt att kunna värdera krisens effekter under 2020 och under följande år. Klart är att regionernas merkostnader är omfattande. Den påfrestning som vården utsatts för saknar motstycke och kommer att ha efterverkningar under flera år, för såväl patienter som personal. Hela samhälls-ekonomi är påverkad med idag oklara långtidseffekter.

Beslutade åtgärdsprogram inom hälso- och sjukvården för att minska kostnaderna på sikt har i många fall pausats. Flera regioner som planerat att fatta beslut om budget för 2021 i juni väljer, på grund av det mycket osäkra läget, att flytta beslutet till hösten. Prognoser för intäktsbortfall eller merkostnader till följd av coronakrisen är fortfarande mycket osäkra. Det är inte osannolikt att det dröjer innan rekommendationerna lättar och samhällets funktioner är tillbaka till utgångsläget.

Prognos för 2020 och kalkyl för 2021

Tabell 10 • Nyckeltal för regionernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Prel utfall	Prognos	Kalkyl
	2019	2020	2021
Medelskattesats*, nivå i % (exkl. Gotland)	11,55	11,62	11,62
Verksamhetens kostnader, LP	5,0	4,0	3,0
Verksamhetens kostnader, FP	3,2	2,0	1,1
LPIK	1,8	1,9	1,9

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

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Vi räknar med att regeringen kompenserar regionerna för merkostnader i hälso- och sjukvården för covid-19, däremot inte för intäktsbortfall i kollektivtrafiken, då det i nuläget saknas besked om detta. Det bidrar tillsammans med orealiserade förluster för finansiella placeringar till stora underskott i regionerna 2020. Från 2021 räknar vi att kostnaderna ökar i takt med ökade demografiska behov.

Så här har vi räknat
Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i det samhällsekonomiska kapitlet. Vi utgår också från att regeringens Vårändringsbudget för 2020 och 2020 års ekonomiska vårproposition genomförs, och att regionerna dessutom tillförs aviserade generella statsbidrag på 3,75 miljarder 2021.
För år 2020 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. I kalkylen för 2021 antar vi att kostnaderna utvecklas i takt med demografiska behov och att regeringen tillför medel för att resultaten ska motsvara 1 procent av skatter och statsbidrag.

Enligt den samhällsekonomiska bedömningen växer skatteunderlaget mycket svagt under 2020 för att sedan öka i hygglig takt från och med 2021. Fyra regioner höjde skatten 2020 och medelskattesatsen ökade med 7 öre. Vi gör ingen prognos för 2021. Istället målsätter vi resultatet till 1 procent som andel av skatter och statsbidrag, under förutsättning att kostnaderna ökar i takt med demografiska behov och skattesatsen hålls oförändrad.

Den 2 april aviserade regeringen och samarbetspartierna 15 miljarder kronor i ökade statsbidrag till kommuner och regioner i syfte att täcka lägre skatteintäkter. Tillsammans med tidigare aviserade och beslutade ökningsar i år innebär det höjda statsbidrag för regionerna med 6,75 miljarder 2020 och 3,75 miljarder 2021 och framåt. Utifrån vår nuvarande prognos matchar satsningen i stort sett fallet i skatteintäkter. Men bedömningen av samhällsekonomin är mycket osäker.

Kostnaderna ökar i takt med historiskt snitt i år

Regionernas kostnader har under de senaste tio åren ökat med i genomsnitt 2,2 procent utöver pris- och löneökningar. De demografiskt betingade behoven har under motsvarande period ökat med i genomsnitt 1,1 procent, men har under de senaste åren växlat upp och ökade som snabbast under 2016 med 1,6 procent. I genomsnitt har kostnaderna i fasta priser överstigit de demografiska behoven med 1,1 procent de senaste tio åren. Behovsökningarna från demografiska förändringar kommer att dämpas under åren framöver men ligga kvar på en hög nivå. Vi gör bedömningen att kostnaderna fortsätter att öka utöver de demografiska behoven i år. Vi förutsätter att regeringen fullt ut kompenserar regionerna för den inverkan coronakrisen har på skatteintäkter och de merkostnader som uppstår inom hälso- och sjukvården. Det gäller även den vårdskuld som uppstått.

Tabell 11 • Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring

Bidrag i procentenheter, fasta priser

	Utfall				Prognos	Kalkyl
	08-10	11-13	14-16	17-19	2020	2021
Demografiska behov	0,9	0,9	1,3	1,3	1,2	1,1
Övrigt	0,8	1,0	1,6	1,1	0,8	0
Total volymförändring	1,7	1,9	2,9	2,4	2,0	1,1

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Regionernas kostnader har ökat med drygt 1 procent utöver demografiska behov under den senaste tioårsperioden. Det kommer att krävas effektiviseringar under kommande år med behovsökningar som följer av en större befolkning och ändrad befolkningssammansättning samtidigt som intäkterna växer långsammare.

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

Miljarder kronor

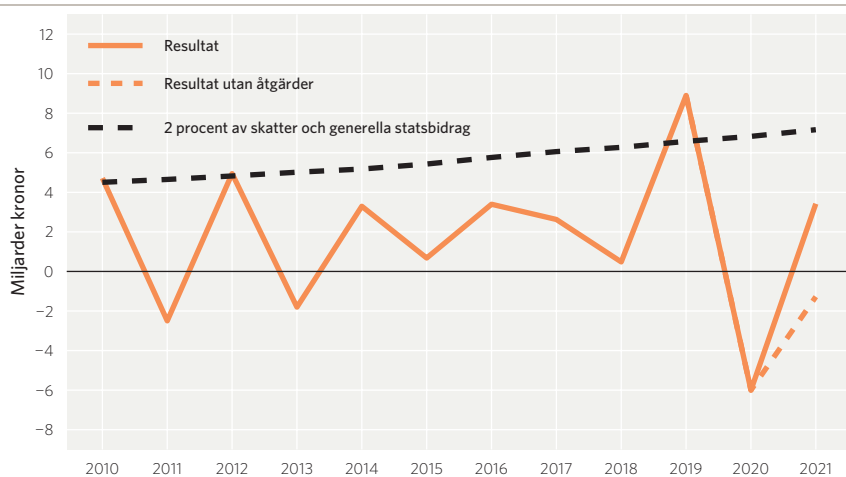
	Utfall 2019	Prognos 2020	Kalkyl 2021
Skatter och bidrag totalt	329,8	340,9	352,9
varav ytterligare åtgärder	0	0	4,7
varav reglering		2,3	-0,5
varav höjd skatt	2,5	1,7	0

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Regionernas resultat beräknas falla kraftigt i år. Det beror delvis på fallande värden på finansiella placeringar till följd av inbromsningen i världsekonomin och därmed stora osäkerheter på finansiella marknader. De orealiserade vinster som stärkte resultaten 2019 väntas istället vändas till orealiserade förluster 2020. De merkostnader som regionerna har i sjukvården antar vi kompenseras fullt ut av staten. För intäktsbortfall i kollektivtrafik och tandvård saknar regionerna i nuläget tydliga besked. Där räknar vi därför med intäktsbortfall i vår prognos och ett sammantaget underskott på cirka 6 miljarder kronor 2020.

Diagram 15 • Regionernas resultat samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Efter ett starkt resultat 2019 räknar vi med ett underskott 2020 som en följd av bland annat minskat värde på finansiella placeringar samt intäktsbortfall för bland annat kollektivtrafik och tandvård. Vi utgår ifrån att staten täcker merkostnader inom hälso- och sjukvården relaterat till covid-19. År 2021 sätts resultatet till 1 procent, vilket kräver ytterligare åtgärder motsvarande 4,7 miljarder kronor utöver de ökade statsbidrag som aviserats i Vårpropositionen 2020.

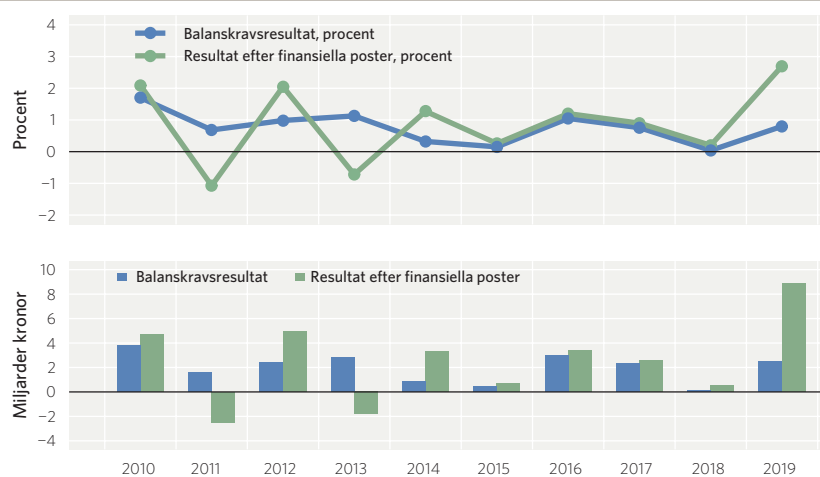
Starka resultat 2019 till följd av tillfälliga intäkter

Regionerna redovisade ett sammantaget resultat efter finansiella poster på 8,9 miljarder kronor 2019. Resultatet motsvarar 2,7 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Balanskravsresultatet ökade från 0,1 miljarder 2018 till 2,5 miljarder 2019. I genomsnitt har resultatet de senaste tio åren enligt balanskravet motsvarat 0,8 procent och resultat efter finansiella poster 0,9 procent av skatter och generella statsbidrag.

Resultatet i regionerna har varierat kraftigt mellan åren, vilket till stor del förklaras av tillfälliga intäktsförstärkningar från AFA Försäkring och tillfälliga kostnadseffekter av förändrad ränta för pensionsberäkningar. Resultatet 2019 innehåller jämförelsestörande intäkter jämfört med 2018 på 6,7 miljarder kronor från orealiserade värdeökningar på finansiella placeringar. Vid jämförelse mot föregående år är därför även balanskravsresultatet relevant att använda. Sammantaget var balanskravsresultatet 2,5 miljarder 2019, en ökning med 2,4 miljarder jämfört med 2018.

Diagram 16 • Regionernas resultat före extraordinära poster

Miljarder kronor respektive procent av skatter och statsbidrag



Källa: Statistiska centralbyrån.

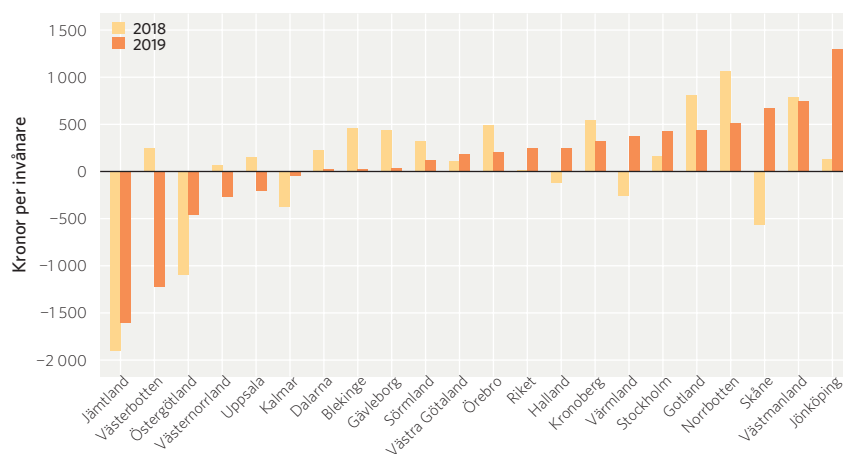
De svaga resultaten i regionerna förklaras av en hög kostnadsutveckling. De kommande åren förväntas skatteunderlag och skatteintäkter bli väsentligt lägre än i prognoserna före pandemin. Tillsammans med fortsatta demografiska utmaningar riskerar det att leda till ännu svagare resultat. Till detta kommer osäkerhet kring coronavirusets effekter på verksamhet och ekonomi.

Resultaten förbättrades 2019 i nära hälften av regionerna

Tolv regioner försämrade sitt balanskravsresultat 2019 och sex regioner, lika många som föregående år, hade ett negativt balanskravsresultat som enligt lag ska återställas inom tre år. Resultaten mätt som kronor per invånare förbättrades i 9 av 21 regioner. Skatthöjningar och besked om riktade statsbidrag först när halva året gått bidrog till resultatförbättringar, men även en något dämpad kostnadsutveckling.

Diagram 17 • Balanskravsresultat i regionerna 2018 och 2019

Kronor per invånare



Källa: Statistiska centralbyrån.

Regionerna Halland, Värmland och Skåne vände ett negativt balanskravsresultat till ett positivt mellan 2018 och 2019. Regionerna Jönköping och Skåne höjde skattesatsen 2019 med 50 respektive 49 öre. Region Skåne återställer i och med resultatet på 963 miljoner kronor enligt blandmodellen delar av föregående års upparbetade underskott.

Sju regioner har haft överskott enligt balanskravet varje år de senaste fem åren; Stockholm, Sörmland, Jönköping, Kronoberg, Örebro, Västmanland och Gävleborg.

Finansiella poster stärkte resultaten i nästan alla regioner

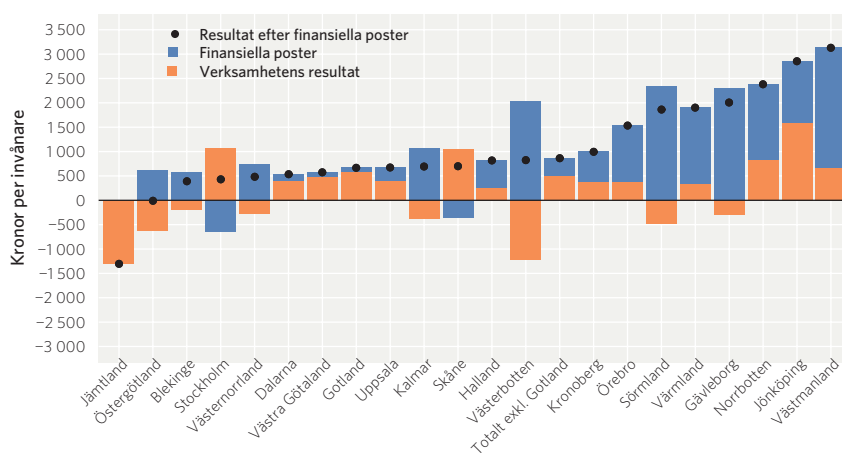
Verksamhetens resultat, en ny resultatrad som visar resultatet före finansiella poster, uppgick till 5,2 miljarder kronor 2019. Det är en ökning på 3,5 miljarder jämfört med föregående år. I 13 regioner var verksamhetens resultat positivt 2019, tre fler än 2018.

Flertalet regioner har byggt upp pensionsportföljer för att täcka framtida åtaganden. Vid positiva förändringar av marknadsvärden på portföljerna genereras en avkastning som stärker de finansiella intäkterna. Regioner med höga investeringsnivåer och hög skuldsättning har istället räntekostnader som belastar resultaten. Sammantaget har finansnettot i genomsnitt de senaste fem åren varit negativt för regionerna.

De finansiella intäkterna ökade från 4 miljarder kronor 2018 till nära 10 miljarder 2019. Alla regioner utom två redovisade positiva resultat efter finansiella poster. Finansnettot 2019 var det högsta någonsin med 3,6 miljarder.

Diagram 18 • Resultat i regionerna 2019

Kronor per invånare



Källa: Statistiska centralbyrån.

Höga resultat 2019 stärker finansieringen av investeringar

Regionerna behöver göra rekordstora investeringar nu och framöver, vilket gör ett överskott i resultatet behövligt. Sjukhus, vårdcentraler och andra vårdinrättningar byggs om för att motsvara krav på och riktlinjer för dagens vård och arbetsmiljö. Växande befolkning ökar också investeringsbehoven. Befolkningsökningen och ambitionen att öka kollektivt resande ger också upphov till stora investeringar i kollektivtrafik. Det ställs höga krav på tillgänglighet och miljöanpassning, vilket bidrar till ökade investeringsutgifter och driftskostnader.

Investeringsutgifterna uppgick till 29,7 miljarder kronor 2019, det motsvarade en ökning med 5 procent jämfört med 2018. I genomsnitt har investeringarna ökat med cirka 10 procent per år under de senaste tio åren.

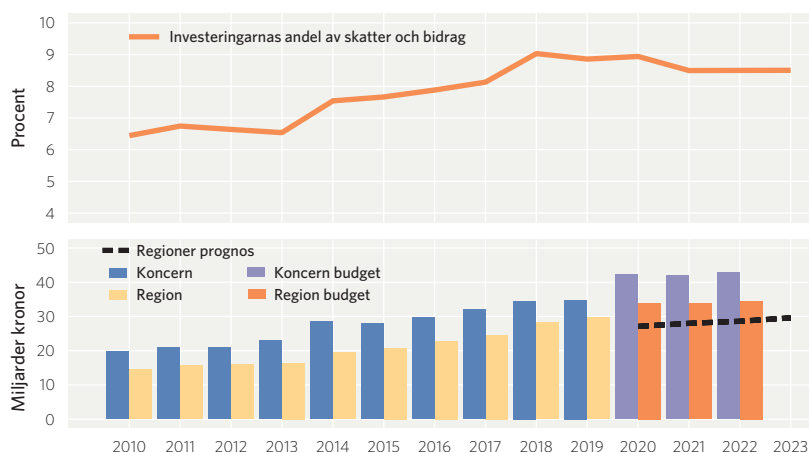
Ny redovisningslag från 2019

Riksdagen har beslutat om en ny redovisningslag från 2019. Enligt den nya lagen ska finansiella placeringar marknadsvärderas och realiserade vinster och förluster redovisas. Marknadsvärderingen får konsekvenser i jämförelse med tidigare år och kan också ge stora fluktuationer under året i takt med börsens svängningar. Nya resultatnivåer i resultaträkningen benämnda »verksamhetens resultat« och »resultat efter finansiella poster« har tillkommit. Detta innebär att det nu finns flera resultatnivåer att följa. Syftet att införa »verksamhetens resultat« är att tydliggöra den ekonomiska effekten av den löpande verksamheten.

Verksamhetens resultat syftar till att tydliggöra den ekonomiska effekten av den löpande verksamheten. Åtta regioner hade ett negativt bidrag från den löpande verksamheten men de finansiella intäkterna stärkte resultaten. I regionerna Stockholm och Skåne visar den löpande verksamheten överskott, men resultaten belastas av finansiella kostnader för bland annat räntor på lån.

Diagram 19 • Investeringar i regioner och koncern: utfall, budget samt prognos
Miljarder kronor och procent

Investeringarnas andel av skatter och statsbidrag ökade från 5 procent år 2009 till 9 procent år 2018. Ökningstakten dämpades 2019 och enligt regionernas budget för 2020 och planer för 2021–2022 väntas en fortsatt dämpad utveckling. Coronapandemins inverkan på investeringarna är mycket osäker. Genomförandegraden av investeringar för 2020 har reviderats ned något jämfört med 2019. Det finns signaler om förseningar i pågående byggprojekt och uppskjutna upphandlingar.



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Regionernas investeringar, inklusive de regionägda bolagen, uppgick till 34,8 miljarder kronor 2019, en marginell ökning jämfört med 2018. Starka resultat i regionerna skulle öka självfinansieringsgraden av investeringarna. För helt självfinansierade investeringar krävs att årets avskrivningar samt resultat tillsammans motsvarar investeringsutgifterna. De svaga resultaten under de senaste åren har inneburit att regionernas sammantagna självfinansiering av investeringar minskat från 81 procent 2010 till 41 procent 2018.

Det starka resultatet 2019 ökade dock egenfinansieringen till 71 procent. Trots detta har den externa upplåningen ökat. Låneskulden har ökat från knappt 10 miljarder 2010 till drygt 73 miljarder 2019. Det gör att låneskulden i genomsnitt i regionerna är 6 400 kronor per invånare.

Efter ett starkt 2019 väntar svagare resultat och finansiella förluster

Det starka resultatet 2019 och fortsatt avbetalning på de gamla pensionskuldena ledde till att soliditeten inklusive pensionsåtagande före 1998 stärktes från minus 23 procent till minus 17 procent. Förutom Region Jönköping och Östergötland har nu även Region Halland, Västmanland och Gotland en positiv soliditet inklusive pensionsåtagandet före 1998.

Mot bakgrund av coronakrisens inverkan på världens ekonomier och sammanhängande börsfall är det sannolikt att de orealiserade vinsterna som stärkte resultaten 2019 nu kommer vändas till förluster 2020 och påverka soliditeten negativt.

Den psykiska ohälsan och den psykiatriska vården

Den psykiska ohälsan har ökat i samhället ända sedan mitten av 1980-talet. Till det ska nu läggas de direkta och indirekta effekterna av coronakrisen, med risk för ytterligare ökad psykisk ohälsa. Med lägre sysselsättning minskar även skatteunderlaget och därmed försämras möjligheterna att finansiera välfärden. Det gör det svårare att möta den ökade psykiska ohälsan med ett ökat vårdutbud. Begränsningen gäller resurser både i form av pengar och personal. Det betyder att främjande och förebyggande insatser blir desto mer angelägna, liksom att i ökad grad använda digitala kontaktvägar och digitala verktyg, för ökad tillgänglighet och ökad effektivitet. Det är också viktigt att

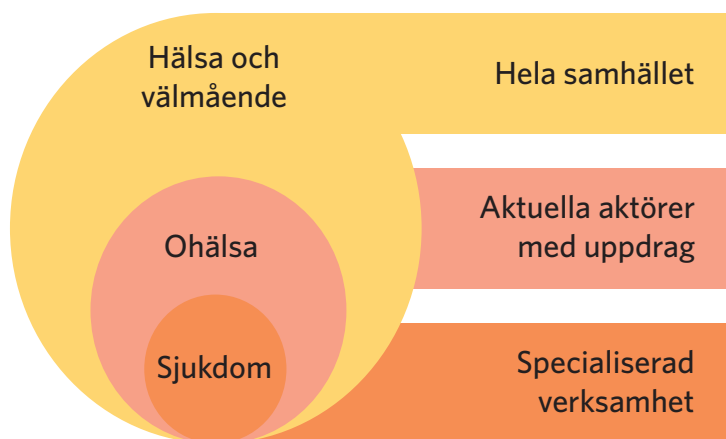
ta vara på erfarenheterna av de förändringar i arbetssätt som coronapandemin medfört, för att även fortsättningsvis använda det som fungerar bra för verksamhet och invånare.

Den psykiska ohälsan ökar framförallt bland de unga

Andelen invånare som uppger nedsatt psykisk hälsa har ökat under en följd av år. År 2018 uppgav 17 procent av invånarna i åldern 16–84 år nedsatt psykiskt välbefinnande. Andelen är högre för kvinnor (20 %) än för män (14 %) och yngre mår sämre än äldre (yngre kvinnor 33 %).¹² Sedan mitten av 1980-talet har andelen unga som uppger att de återkommande har psykosomatiska symtom fördubblats enligt Folkhälsomyndighetens rapporter. Samtidigt uppger kring 90 procent av 11-åringarna en hög livstillfredsställelse.

Långt ifrån alla med nedsatt psykiskt välbefinnande är aktuella för diagnosättning och behandling i den psykiatriska vården (figur 1). Ett sätt att se det är att hälsa och välmående är en fråga för hela samhället, medan psykisk ohälsa är en fråga för aktörer med olika uppdrag, exempelvis primärvård, företagshälsovård, socialtjänst, ungdomsmottagning etc. Psykiatrisk sjukdom är en fråga där den specialiserade vården ger stöd och behandling.

Figur 1 • Främjande förebyggande och tidiga insatser – för att öka välmående och undvika sjukdomar



För barn och unga är en bra skolgång en av de viktigaste skyddsfaktorerna för god hälsa och välbefinnande. Bra relationer med föräldrar och kompisar, en meningsfull fritid med goda vuxna förebilder, positiv uppmärksamhet och framtidstro är andra hälsofrämjande faktorer som bidrar till att barn mår bra och utvecklas positivt. En del behöver också särskilt stöd eller behandling. Av dessa behöver en liten grupp omfattande och specialiserade insatser.

Källa: Kraftsamling för psykisk hälsa, Sveriges Kommuner och Regioner.

Förekomsten av allvarliga psykiska sjukdomar, som bipolär sjukdom eller schizofreni, har över tid varit relativt konstant och verkar inte ha ökat de senaste åren.

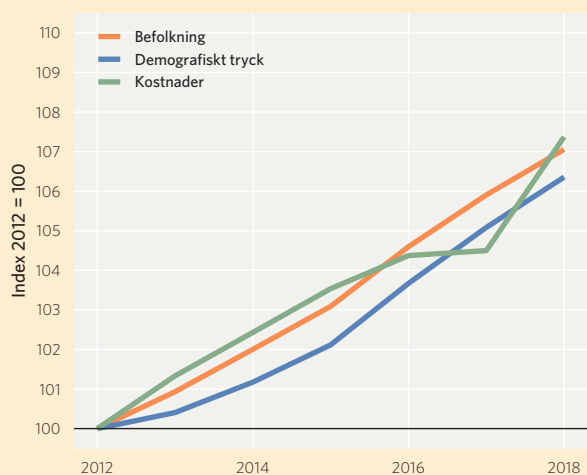
12. Nationella folkhälsoenkäten »Hälsa på lika villkor?« Folkhälsomyndigheten.

Specialiserad psykiatrisk vård

Kostnaderna för den specialiserade psykiatriska vården har ökat i takt med befolkningen sedan 2012 (diagram 20). År 2018 utgjorde den specialiserade psykiatriska vården drygt 8 procent av regionernas kostnader för hälso- och sjukvård. Andelen har minskat under senare år, kostnaderna har alltså ökat långsammare än genomsnittet för övriga vårdgrenar. En möjlig förklaring till den lägre kostnadsutvecklingen är att det demografiska trycket är lägre för psykiatrin än för övriga vårdgrenar, då psykiska sjukdomar har en annan spridning i olika åldersgrupper än somatiska sjukdomar.

Diagram 20 • Kostnader och behov av specialiserad psykiatrisk vård, fasta priser

Index, 2012=100



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

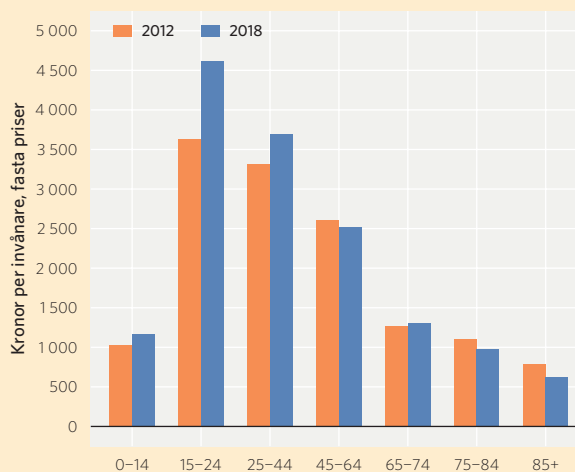
Kostnaderna i fasta priser ökade i samma takt som befolkningsökningen under perioden. Notera att det demografiska trycket för den specialiserade psykiatriska vården ökat något långsammare än befolkningsökningen i stort. I beräkningen av demografiskt tryck tas hänsyn till att kostnaderna skiljer sig åt beroende på ålder och kön. I detta fall innebär det att befolkningen ökat mer i åldrar där kostnaderna för den psykiatriska vården är lägre än genomsnittet. Under motsvarande period ökade kostnaderna för den specialiserade somatiska vården i fasta priser med 13 procent, alltså 6 procentenheter mer än den psykiatriska vården.

Den specialiserade psykiatriska vården bedrivs i allt större utsträckning som öppen vård. År 2018 utgjorde slutenvården 38 procent av kostnaderna inom psykiatrin, andelen har minskat med 4 procentenheter under de senaste sex åren. (Motsvarande siffror för den specialiserade somatiska vården är 56 procent slutenvård år 2018 och en minskning med 2 procentenheter på sex år.) Att den psykiatriska vården klarat av att ställa om från sluten till öppen vård i så stor utsträckning är ytterligare en förklaring till varför kostnaderna ökat långsammare än för den specialiserade somatiska vården.

Psykiatrins patienter har en annan åldersprofil jämfört med den specialiserade somatiska vården där de äldre är de som i genomsnitt kräver mest vård. I den specialiserade psykiatriska vården är kostnaderna per invånare högst i åldersgruppen 15–24 år (diagram 21). Detta innebär att den specialiserade psykiatriska vården inte kommer att påverkas av ökningen av antalet äldre på samma direkta sätt som övrig hälso- och sjukvård.

Diagram 21 • Kostnad per åldersgrupp i den specialiserade psykiatriska vården, fasta priser, 2018

Kronor per invånare



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Den tydligaste förändringen mellan 2012 och 2018 är att kostnaderna per invånare ökat i åldersgruppen 15–24 år och minskat i åldersgruppen 45–64 år.

Under senare år har det genomförts en rad insatser för att minska den psykiska ohälsan, bland annat genom att öka tillgången till medicinska rehabiliterings- och behandlingsinsatser för personer med lindrig och medelsvår psykisk ohälsa och långvarig smärta. Arbetet har i huvudsak skett inom primärvården. Olika stöd- och behandlingsprogram har byggts ut via webb och finns tillgängliga i samtliga regioner. Även tillgången till olika former av digitala kontakter, exempelvis med psykolog online, har ökat markant. Att på det sättet öka tillgängligheten är väsentligt eftersom långa väntetider ofta fördjupar den psykiska ohälsan.

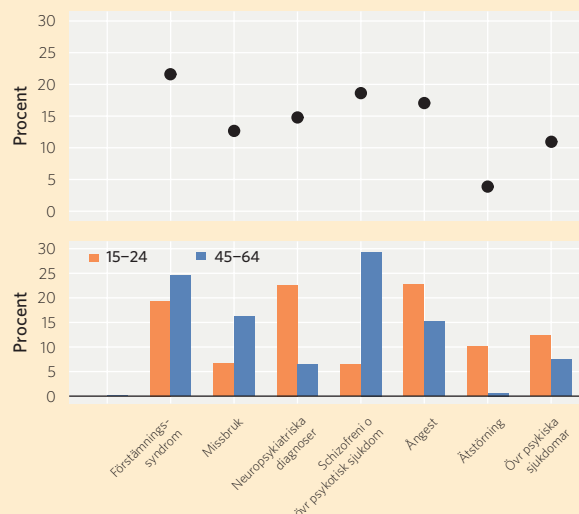
Allvarliga psykiska sjukdomar, som bipolär sjukdom eller schizofreni, debuterar ofta i tonåren eller hos unga vuxna, men dessa diagnoser verkar inte ha ökat de senaste åren. Olika neuropsykiatriska tillstånd som ADHD och andra autismspektrumstörningar finns från unga år, men blir ofta mer märkbara ju äldre barnet blir. I ett samhälle med höga krav på sociala interaktioner och hantering av stora mängder information och upplevelser blir en sådan problematik tydligare.

Skola, arbetsliv och socialt liv har idag inte alltid lika tydlig struktur och förutsägbarhet som tidigare, vilket för många innebär en större frihet, som för många gör vardagen svårare. Det kan vara en av förklaringarna till att den kraftiga ökningen av utredningar av exempelvis ADHD, även om det nödvändigtvis inte är så många fler som har det. Detta syns också i diagram 22 där ökningen av kostnaderna i åldersgruppen 15–24 år i huvudsak förklaras av ökade kostnader för neuropsykiatriska diagnoser som ADHD. Kostnaderna för ADHD ökar i flertalet åldersgrupper.

Förstämningssyndrom som depressioner utgör de kostnads- mässigt största diagnoserna i den specialiserade psykiatriska vården, se vidare diagram 22. Men diagnospanoramat skiljer sig åt beroende på ålder. Ängest och ADHD är störst för 15–24-åringarna.

Diagram 22 • Diagnosindelning av specialiserad psykiatrisk vård 2018, kostnader

Andelar i procent



Anm.: Diagnos saknas och icke psykiatriska diagnoser är exkluderade i sammanställningen.

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

I gruppen missbruk finns de som fått vård på grund av alkoholmissbruk eller andra droger. Schizofreni och övriga psykotiska syndrom innehåller schizofreni, vanföreställningar och psykosdiagnoser. I förstämningssyndrom finns diagnoser som rör depressioner, bipolära syndrom och andra förstämningssyndrom. Till ängest hör fobier, stressyndrom och ängestdiagnoser. Neuropsykiatriska diagnoser innehåller autistiska diagnoser och hyperaktivitetsstörningar. I kategorin övriga psykiatriska sjukdomar hamnar övriga psykiatriska diagnoser.

Läs om hur man i Dalarna jobbar i samverkan för att minska den psykiska ohälsan, i faktarutan »Samverkansformer för psykisk hälsa i Dalarna« på sidan 50.

Samverkansformer för psykisk hälsa i Dalarna

Dalarna är ett av de län som har utvecklat samverkansformer för den psykiska hälsan under lång tid. Kommunerna i länet har tillsammans med Region Dalarna haft ett uthålligt arbete med fokus på samverkansstruktur, arbetsmetoder, mål och uppföljning. Den gemensamma grunden har möjliggjort insatser på lokal nivå, exempelvis i Mora och Hedemora kommun.

I Mora kommun har samverkansarbetet utgått från tre utvecklingsområden som i sin tur har bidragit till uppbyggnad av familjecentral, en strukturerade skolnärvaroplan och en rad kompetenssatsningar:

- Förbättra det hälsofrämjande och förebyggande arbetet
- Förbättra utredning, bedömning, vård och behandling
- Förbättra kompetens och kvalitet.

Åren 2020–2022 avsätts 10 miljoner kronor årligen för att stimulera och driva på omställningen till Hållbara Mora. Kommunens verksamheter och medarbetare söker stöd ur medlen och med koppling till psykisk hälsa har exempelvis digitalt anhörigstöd och hemmasittarteam skapats.

I Hedemora kommun skapades tidigt en medveten samverkansstruktur, TRIO för samverkan, som består av operativa chefer för utbildningsförvaltningens elevhälsa, omsorgsförvaltningens barn och ungdomssektion samt primärvård, mödra- och barnhälsovård, samtalsmottagning och ungdomsmottagning i Hedemora. Genom täta avstämningar var 14:e dag koordineras insatser på ett systematiskt sätt utifrån målgruppens behov.

Kommunernas ekonomi

De ekonomiska konsekvenserna av coronaviruset kommer att bli stora på både kostnads- och intäktssidan för kommunerna. Det är dock ännu inte möjligt att ge en samlad bild av effekterna.

Inom äldreomsorgen är påfrestningarna på flera håll stora med många smittade och hög sjukfrånvaro. Många kommuner har beslutat att skjuta upp budgetbeslutet till i höst.

De beslutade och föreslagna ökningarna av statsbidragen för 2020 verkar i nuläget matcha de lägre skatteintäkterna, men ser däremot inte ut att täcka de merkostnader som uppstår. Det står därmed inte klart om kommunerna kan upprätthålla verksamhet och investeringar för att dämpa nedgången i samhällsekonomin.

Corona – full ersättning för vård och omsorg

Det är fortfarande oklart om staten kommer att täcka kommunala merkostnader eller minskade verksamhetsintäkter som följer i coronavirusets spår, utöver det som utlovats för vård och omsorg. I nuläget täcker de ökade generella statsbidragen upp för dämpningen av skatteunderlaget, under förutsättning att krisen inte blir mer omfattande än SKR:s nuvarande beräkning. De stöd som regeringen riktar till näringslivet är av stor vikt för kommunerna, eftersom det dämpar effekterna av krisen på skatteunderlag och kostnader.

Merkostnadsersättning avgörande för ekonomin

Regeringen har avsatt sammanlagt 3 miljarder kronor för att täcka de merkostnader som uppstår inom hälso- och sjukvård, äldreomsorg samt funktionshinderomsorg på grund av covid-19. Ansökan om bidrag ska enligt re-

geringens förordning göras till Socialstyrelsen senast den 30 november. Socialstyrelsen ska sedan pröva ansökningarna och bevilja dem i mån av tillgång på medel. Vid flera tillfällen har olika statsråd lovat full merkostnadsersättning, vilket inte är förenligt med förordningen. Därför har SKR skrivit en hemställan till regeringen om en garanti för att skäliga merkostnader ersätts och att administrationen minimeras.

Staten har beslutat att stå för karensdagen till och med den 30 september samt sjuklönekostnaderna till och med den 14:e sjukdagen till och med den 31 juli. Det innebär en stor besparing som handlar om miljardbelopp för kommunerna.

Intäkter

Den 2 april aviserade regeringen och samarbetspartierna 15 miljarder kronor i ökade statsbidrag till kommuner och regioner i syfte att täcka lägre skatteintäkter. Tillsammans med tidigare aviserade och beslutade ökningar i år innebär det höjda statsbidrag för kommunerna på 15,75 miljarder kronor 2020 och 8,75 miljarder 2021 och framåt. Utifrån vår nuvarande prognos matchar satsningen fallet i skatteintäkter. Men bedömningen av samhällsekonomin är mycket osäker.

Resultatutjämningsreserver (RUR)

Sedan 2013 har kommunerna, efter vissa kriterier, haft möjlighet att reservera medel till en resultatutjämningsreserv (RUR). Cirka hälften av kommunerna har i varierande omfattning sådana medel. Den minskning av skatteunderlaget som kan förväntas under 2020 är å ena sidan ett tydligt exempel på effekter som medel från RUR är avsedda att täcka. Coronavirusets effekter på skatteunderlaget är å andra sidan större än sådana konjunkturedgångar som avsågs när RUR infördes. När vi ser de fulla effekterna av statens tillskott i generella bidrag och ersättningar för merkostnader kommer förhoppningsvis inte medel från RUR att behöva användas under 2020. Utifrån nuvarande osäkra läge kan det inte uteslutas att RUR kommer att användas i budgeten för 2021.

Coronavirusets påverkan på verksamheterna

I nuläget är det omöjligt att få en samlad bild över situationen i landets kommuner. Nedan följer några iakttagelser från verksamheterna.

Ökade kostnader inom äldre- och funktionshinderomsorgen

Coronaviruset innebär kostnadsökningar inom äldreomsorgen för framförallt personal, skyddsutrustning och omställning, ett utökat antal korttidsplatser samt omställning av lokaler och isolering av äldre som smittats av covid-19. Personalkostnader är den största posten där ökningar uppstår. Det kan handla om att personal måste isoleras när de varit i kontakt med brukare som insjuknat i covid-19. Dessutom behöver de arbeta i mindre team kring de som är smittade inom särskilda boenden, men även inom hemtjänsten startar flera kommuner upp covid-19-team. Skyddsutrustning har också varit problematiskt på flera sätt, inte minst genom att statliga myndigheter har gjort olika tolkningar om vad som gäller. Jämfört med personal- och omställningskostnader är kostnaden för skyddsutrustning relativt liten. Anskaffning och testning av utrustning och behov av extraordinära inköp har dock inneburit oproportionerligt höga kostnader i relation till förbrukningen.

För att kunna ta hand om coronasmittade efter vistelse på sjukhus på ett effektivt sätt behöver antalet korttidsplatser utökas. Ett exempel på detta är i Stockholm, där man räknar med att behöva upp till dubbelt så många korttidsplatser som normalt. Att smittade vårdas för sig med särskild personal kan fungera som en smittskyddande åtgärd men innebär ökade kostnader. En annan faktor som kommunerna planerar för just nu är rehabilitering efter att personer fått intensivvård.

Den höga frånvaron och behovet av förändrade arbetssätt gör att det råder brist på personal i många kommuner. Ett utökat testande för covid-19 kommer att minska den frånvaro som beror på osäkerhetsfaktorn. SKR har i en hemställan till regeringen begärt att kommunerna ska få legal möjlighet att prioritera de med störst behov av omsorg och att få ändra gynnande beslut, såsom att flytta dementa personer till kohortavdelningar för att motverka smittspridning. Ett exempel på prioriteringar är att stänga växelvården och daglig sysselsättning för att motverka smittspridning. Ett annat exempel är att tillfälligt frånga reglerna som säger att man även har rätt till samma service under sin vistelse i en besökskommun som i hemkommunen. Hemställan har inte hörtsammats. Ett flertal kommuner har fattat beslut att säga nej till att ge vård och omsorg till personer som inte är skrivna i kommunen. I de fall situationen blir så ansträngd att en kommun inte har praktisk möjlighet att ta hand om alla sina invånare och besökare kommer de att tvingas prioritera oavsett hur det är reglerat.

Personer med funktionsnedsättning tillhör precis som äldre riskgruppen och har många gånger underliggande sjukdomar. Coronasmittan har på vissa håll i landet även spridit sig till LSS-boenden, men eftersom regeringen valde att inte införa besöksförbud så kan socialtjänstens personal bara vädja till anhöriga att vara försiktiga och till brukarna att vara rädda om sig själva. Flera kommuner har även stängt daglig verksamhet och korttidsboenden på smittskyddsläkarens inrådan för att motverka smittspridning. För att stödja de med personlig assistans så utreder kommunerna skyndsamt tillfälliga utökningar av assistansen.

Inom personlig assistans finns det cirka 1 200 privata anordnare som kommunerna inte har avtal med, varav cirka 450 är egenanordnare. Dessa anordnare ingår idag inte i Socialstyrelsens inrapportering vad gäller brist på materiel. Börjar smittan spridas i dessa grupper och bland assistanspersonalen och det inte finns tillräckligt med skyddsmateriel så kommer dessa ärenden att överlämnas till kommunerna. Enligt lagstiftningen har kommunerna det yttersta ansvaret att ta över assistansen. Flera av dessa brukare har även egenvård på specialistnivå, vilket kommer innebära att det kan bli regionens ansvar att hantera.

Individ- och familjeomsorg

Det är än så länge svårt att peka på hur individ- och familjeomsorgen har påverkats av coronaviruset. Utvecklingen i flera länder visar på en ökning av anmälningar relaterade till våld i nära relationer, men hittills har vi i Sverige inte sett någon tydlig sådan ökning. Det är alltid svårt att rekrytera nya familjehem, vilket i den rådande situationen försvåras ytterligare när det finns risk för eller konstaterad smitta hos det barn som behöver placeras. Kommunernas behov av konsulentstödda familjehem kan komma att öka, med ökade kostnader som följd. I de fall inga familjehem går att hitta diskuterar kommuner att starta särskilda HVB för smittade. Denna problematik kan också leda till att barn och unga som är placerade på SiS-institution eller HVB blir kvar längre i kostsamma placeringar, även efter att vårdbehovet har upphört.

Generellt visar studier och tidigare erfarenheter att kriser i samhället leder till ökad social oro, vi kan därför förvänta oss att oron kommer att öka. Det är fler som förlorar jobbet och ekonomisk stress kan innebära att även andra sociala problem ökar. På samma sätt som man pratar om att en vårdskuld byggs upp inom sjukvården kan vi inom flera delar av socialtjänsten befara en liknande utveckling. Det gäller bland annat ökat antal anmälningar om våld i nära relationer, orosanmälningar om barn som far eller riskerar att fara illa, ett ökat antal placeringar och skyddsplaceringar, ökade insatser inom psykiatri, missbruks- och beroendevården. I och med pandemin befinner vi oss nu i ett läge när tröskeln för att anmäla är högre och insynen runt utsatta barn är sämre.

Ökat ekonomiskt bistånd när arbetsmarknaden faller

Det utbetalda ekonomiska biståndet har legat på ungefär samma nivå sedan 2010. Upp någon procent ett år och ner någon procent nästa. För 2018 och preliminärt för 2019 har dock biståndet ökat mer påtagligt. Ökningen är 4–5 procent per år, men en orsak är också att riksnormen höjts med 2 procent. En gynnsam utveckling på arbetsmarknaden påverkar biståndet nedåt, medan ett ökat antal nyanlända, framförallt med kortare och medellånga vistelsetider, ökar biståndet. 2015 avsåg 37 procent av det utbetalda biståndet mottagare med flyktingbakgrund, 2018 var det nära hälften. Utvecklingen av biståndet under 2020 och de kommande åren är lika svårbedömd som allt annat i dessa dagar, men en ökad arbetslöshet kommer att ge större utbetalningar för ekonomiskt bistånd. Många med tillfälliga anställningar eller timanställningar inom servicebranscher har en tuff arbetsmarknad just nu, och ur denna grupp riskerar många att behöva ekonomiskt bistånd då man inte kvalificerat sig för inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. Samtidigt finns det fortsatt många nyanlända med förhållandevis kort vistelsetid som har dåligt eller inget fotfäste på arbetsmarknaden. Prognosen är att arbetslösheten ligger strax under 9 procent både 2020 och 2021.

Sedan mars gäller dock nya tillfälliga villkor för a-kassan. Normalt krävs tolv månaders medlemskap i en a-kassa för att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning. Nu gäller istället att varje medlemsmånad ska räknas som fyra månader och villkoret kan således uppnås inom tre månader. Även arbetstidsvillkoret har sänkts för att fler som haft timanställningar och deltidsanställningar ska kunna få ersättning. Grundbeloppet i ersättningen höjs, vilket påverkar de som inte kan få en inkomstrelaterad ersättning, men även den inkomstrelaterade nivån. Även dagens karensvillkor om sex dagar slopas tillfälligt. Dessa åtgärder kommer att motverka den förväntade ökningen av det ekonomiska biståndet. Det är dock svårt att kvantifiera. SKR bedömer att det utbetalda biståndet kommer att öka med mellan 15 och 20 procent i år, och med ytterligare mellan 5 och 10 procent nästa år. Utbetalningarna skulle då bli närmare 30 procent, eller cirka 3 miljarder kronor, högre 2021 än 2018.

Att behöva leva på ekonomiskt bistånd kan få långtgående negativa effekter för hela hushållets ekonomi och bidra till social och ekonomisk marginalisering, vilket i sin tur kan leda till kostnadsökningar inom andra områden inom främst socialtjänst. Exempelvis är barn i familjer med långvarigt ekonomiskt bistånd överrepresenterade inom barn- och ungdomsvården. I ett läge där kommunerna får en mer ansträngd ekonomi kan det bli så att kommunerna behöver prioritera ner icke lagstyrd verksamhet som exempelvis arbetsmarknadsenheterna, vilket riskerar att förlänga tiden i ekonomiskt bistånd. I första hand är arbetsmarknadspolitiken ett statligt ansvar. SKR har i en hemställan till regeringen kommit med ett antal åtgärdsförslag för att mi-

nimera de negativa konsekvenserna av den ökande arbetslösheten. De åtgärder som SKR ser som särskilt prioriterade är bland annat arbetsförmedlingens kapacitet att hantera en ökad belastning, anvisa nyarbetslösa som saknar a-kassa direkt till matchningsprogram, förlängd etableringstid för nyanlända, utvidga målgruppen för studiestartsstöd samt att bredda möjligheterna för fler än kommunerna att vara anordnare av feriejobb.

Inga stora merkostnader inom skolan – än så länge

Sedan den 18 mars har alla Sveriges gymnasieskolor, högskolor och universitet uppmanats att hålla stängt och övergå till distansundervisning.

Skolverket har tagit kontakt med drygt 100 huvudmän och skolor för att få en bild av läget. Av Skolverkets sammanfattning framgår att de flesta skolor bedömer att verksamheten under omständigheterna trots allt håller en hög eller ganska hög kvalitet. Det som är mest utmanande är de praktiska ämnen och momenten. Det finns en oro hos många över hur man ska kunna samla in ett tillräckligt underlag för att kunna sätta betyg på avgångseleverna. Många av de svarande har också problem med hög frånvaro bland såväl personal som elever. En annan oro rör nyanlända elever och vissa, mer sårbara elevgrupper, och hur deras behov av stöd ska kunna tillgodoses.

Än så länge har inga större merkostnader uppstått inom de pedagogiska verksamheterna, tvärtom rapporterar SKR:s nätverk att kostnaderna minskat på många håll under våren. Det beror på att kostnader för sjukfrånvaro ersätts av staten samtidigt som verksamheterna inte behövt sätta in vikarier fullt ut, eftersom även många elever har varit sjuka. Inom gymnasieskolan har kostnaderna för skolmåltider minskat i flertalet kommuner. Vissa kommuner erbjuder lunch i samarbete med lokala restauranger och då kan kostnaderna istället ha ökat. Andra kostnadsminskningar beror till exempel på att elevhälsans personal är uthyrd till andra verksamheter.

Bland merkostnaderna finns nyinköp av digital utrustning men det rör sig oftast om små belopp. Däremot befarar många skolor att det uppstår kostnadsökningar när undervisningsmoment som inte kunnat genomföras under våren ska tas igen. Som exempel kan nämnas att gymnasieskolor nu prioriterar elever som går i årskurs 3 medan årskurs 1 och 2 måste ta igen kurser i höst, framförallt gäller det praktiska moment.

Snabb omställning till distansundervisning

Coronapandemin har medfört att skolväsendet tvingats genomföra en snabbare utveckling än planerat för fjärr- och distansundervisning. Omställningen har krävt mycket av såväl leverantörer som skolhuvudmän, lärare och elever. Tjänsteleverantörer har tvingats till uppgradering av sin infrastruktur och ökad bemanning av supporttjänst samtidigt som skolpersonal genomgått fortbildningsinsatser parallellt med initiering av dessa undervisningsformer. Här behövs nu ett fortsatt hållbart och strategiskt arbete med att se över den infrastruktur som skolans aktörer förfogar över eller erbjuder samt tydliga avtalslösningar för de tjänster som nyttjas nu och framåt. Detta behöver följas av en tydlig finansiering så att utvecklingen kan fortsätta.

Utbrottet av coronaviruset har alltså gjort att utvecklingen gällande sättet att förmedla undervisning ställts om i rekordfart. Förändringarna medför att vi troligen inte kommer att få se en total tillbakagång till läget innan coronaviruset när vi återigen har en »normal« skolgång. Troligen kommer digitala resurser och digital teknik ha en mer naturlig plats inom skolväsendet i framtiden.

Fallande intäkter inom kultur och fritid

Från den 29 mars är det förbjudet att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 50 deltagare. Detta påverkar både kultur- och fritidsverksamheterna mycket, inte minst ekonomiskt, med inställda eller framskjutna arrangemang som till exempel konserter, teaterföreställningar och olika idrottsevenemang.

De totala intäkterna i kommunerna för kulturverksamhet är 1,7 miljarder kronor och för fritidsverksamhet 2,9 miljarder, det vill säga tillsammans 4,6 miljarder per år. I vissa kommuner har intäkterna för dessa verksamheter mer än halverats på senare tid, vilket på riksnivå motsvarar ett intäktsbortfall på cirka 200 miljoner kronor per månad. Vad det kommer att innebära på helårsbasis är oklart i nuläget, men det finns en uppenbar risk för ett stort intäktstapp. Dessvärre har verksamheterna inte möjlighet att utnyttja reglerna för korttidspermittering. Till detta kommer stora delar av kultur- och fritidsverksamheter som bedrivs i kommunala bolag.

Olika kommuner och regioner har olika förutsättningar i relation till smittspridning och verksamheter. Exempelvis har många kommuner valt att låna ut e-böcker utan avgift, vilket kommer att påverka intäkterna men även kostnaderna på grund av ökad utlåning. Man har även fått något ökade kostnader för anpassning av verksamhet som plexiglas vid informationsdiskar och extra städning av lokaler. Även förseningsavgifter är borttagna.

Kostnader för planerade aktiviteter som inte blir av kvarstår, exempelvis har scenkonstinstitutionerna stora delar av sina omkostnader innan premiär, men förlorar nu budgeterade intäkter. Även museer påverkas i hög grad där man har stora kostnader för produktion av utställningar och arrangemang, men som nu ställs in med uteblivna entréavgifter som följd. Kulturverksamheter har också minskade intäkter från kringförsäljning på grund av minskat antal besökare eller inställd verksamhet.

Många kulturskolor går över till digitala lösningar, vilket kan jämföras med övriga skolan. De har minskade intäkter från elevavgifter inklusive sommarkurser, och även återbetalning av avgifter för utebliven undervisning.

Kommunerna har också hyresbortfall vid både små och stora anläggningar, till exempel arenor, liksom minskade intäkter för entréer och avgifter för enskildas aktiviteter i simhallar och gym etc. Samtidigt har kommunerna inte möjlighet att använda regler för korttidspermittering, vilket innebär att kostnaderna kvarstår. Kommunerna är också ofta involverade i finansieringslösningar där föreningar har byggt och driver anläggningar. Dessa föreningar är nu under stor press, vilket kan innebära behov av extra tillskott från kommunerna.

Kommuner och regioner är stora finansiärer till föreningslivet inom kultur och fritid, och många föreningar meddelar nu att de har stora ekonomiska svårigheter på grund av intäktsbortfall, exempelvis på grund av inställda arrangemang, minskat antal besökare eller minskade hyresintäkter. Sveriges museer räknar med kraftigt minskade intäkter, däribland finns en del som finansieras av regioner och kommuner.

Regeringen har beslutat om statligt stöd för kulturevenemang som ställts in med anledning av coronaviruset, men sådant stöd är inte tillgängligt för kommuner och regioner eller verksamheter som får statliga verksamhetsstöd via kultursamverkansmodellen.

Kommuner ger stöd till näringslivet

Det stora flertalet kommuner stöder på olika sätt det lokala näringslivet, främst genom att leverantörsfakturor betalas tidigare eller genom att ge anstånd om längre betalningstider för kundfakturor, men det sker också genom tidigt köp av julgåva till personalen eller genom att kommunens gymnasieelever får lunchkort på restauranger. Kommunerna samt deras bolag är i betydande utsträckning hyresvärdar för många, särskilt mindre, näringsidkare och bland dessa har flera nu fått problem med att betala hyran. Regeringen har beslutat om ett tillfälligt stöd till hyresvärdar som sänker den fasta hyran.

Nationell digital infrastruktur krävs för att ta nästa steg i kommunsektorns digitalisering

I rådande läge är det mycket angeläget att få grundläggande förutsättningar för offentlig sektors digitalisering på plats. Det kostar helt enkelt för mycket när alla aktörer ska uppfinna hjulet gång på gång och i varje enskilt fall lösa sådant som borde varit på plats. De senaste decenniernas digitalisering har i mångt och mycket skett i decentraliserade, organisationsspecifika och isolerade initiativ. Möjligheterna till informationsutbyte mellan system, organisationer och sektorer har varit och är begränsad. Jämfört med andra områden, som exempelvis vårt välutvecklade vägtrafiksystem med standarder, tydlig ansvarsfördelning, etablerade finansieringsmodeller och gemensamma regler, har Sveriges förmåga att bygga hållbara och robusta system för data som strategisk resurs och nationell digital infrastruktur varit och är ytterst begränsad.

Det sätt utvecklingen bedrivits i kombination med en statlig detaljstyrning med många mål, regler och krav på återrapportering har gjort att investeringar i digital teknik inte har gett någon nämnvärd produktivitetsökning. Det har i stället delvis lett till ökad administration och minskad tid för värdeskapande arbete. Det faktum att allt mer information funnits i digitalt format i olika verksamhetssystem kan ha fått oss att tro att man utan merarbete kan följa upp allt fler mål och nyckeltal. Då utvecklingen bedrivits organisationsspecifikt och isolerat har den ökande mängden krav på dokumentation sporrat utvecklingen av fler och, ur ett användarperspektiv, allt mer komplicerade system. Den information som exempelvis socialsekreterare, läkare och lärare lägger tid på att få in i verksamhetssystemen måste sedan manuellt »plockas ut« och bearbetas för att skickas till den myndighet som krävt uppföljningen. Genom att kraftsamla kring regeringens ambitioner om data som strategisk resurs, att etablera en nationell digital infrastruktur och utgå från principerna i Tillitsdelegationens arbete kan kommuner och regioner skapa de systemändringar som krävs för att på riktigt återgå till fokus på värdeskapande arbete. SKR har tidigare uttryckt oro för att den samlande myndigheten för digitalisering, DIGG, inte är i tillräcklig grad bemannad och finansierad för att kunna utföra sitt omfattande uppdrag.

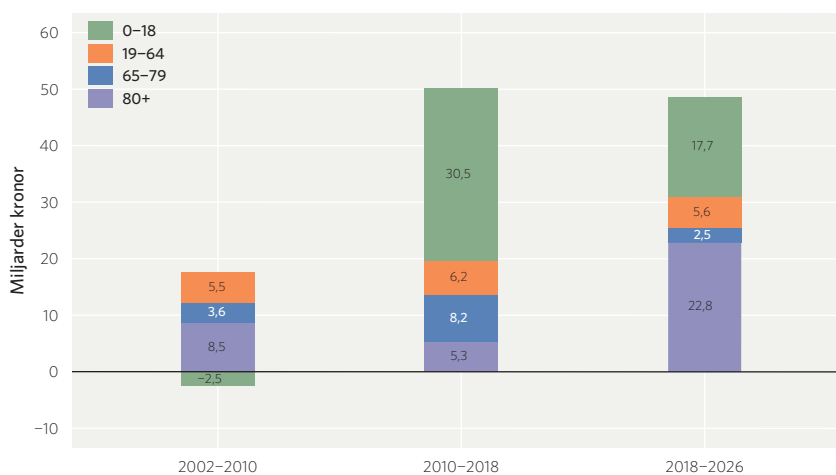
SKR arbetar löpande för att få till ett mer fokuserat och proaktivt arbete med att undanröja de rättsliga hinder som finns för offentlig sektors digitaliseringsarbete. SKR föreslår för regeringen att en Sverigeförhandling om välfärdens digitala infrastruktur inleds mellan staten och huvudmännen i syfte att etablera en långsiktig samfinansiering av nödvändiga investeringar för samhällets digitala omställning.

Resurserna till äldreomsorgen har ökat

Äldreomsorgen står för en stor del av kommunernas kostnader. Under 2018 uppgick kostnaderna till 126 miljarder kronor eller 18,4 procent av kommunernas totala kostnader. I den offentliga debatten påstås ofta att kommunerna dragit ned inom äldreomsorgen, vilket är felaktigt. Ibland bottenar sådana påståenden i jämförelser med andra verksamhetsområden i kommunerna, där kostnaderna ökat snabbare. Men kostnadsutvecklingen inom olika verksamheter behöver relateras till demografin. Bilden nedan visar att ökningen av befolkningsgruppen 80+ har ökat ytterst beskedligt hittills under 2000-talet. De stora demografiska behovsökningarna i kommunerna har gällt främst barn och unga. Att det skett en kostnadsandelsförändring mot verksamheter som skola och barn- och ungdomsvård är därför naturligt.

Diagram 23 • Beräknade demografiska förändringar under olika tidsperioder

Miljarder kronor, fasta priser

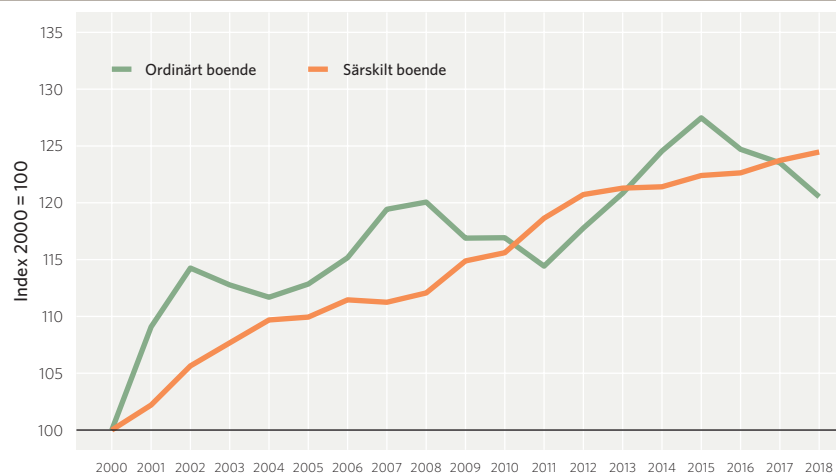


Om kostnaderna skulle ha utvecklats i takt med demografin skulle den pedagogiska verksamheten ha ökat kraftigt under 2000-talet. Inom äldreomsorgen har trycket från demografin varit beskedligt då antalet i befolkningen 80+ ökat långsamt.

Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Kostnaden per brukare inom ordinärt boende (hemtjänst) har ökat med drygt 39 000 kronor i fasta priser, eller 21 procent (diagram 24). Inom särskilt boende är ökningen 160 000 kronor i fasta priser, motsvarande 24 procent.

Diagram 24 • Kostnadsutvecklingen i fasta priser per brukare inom ordinärt och särskilt boende
Index, 2000=100



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

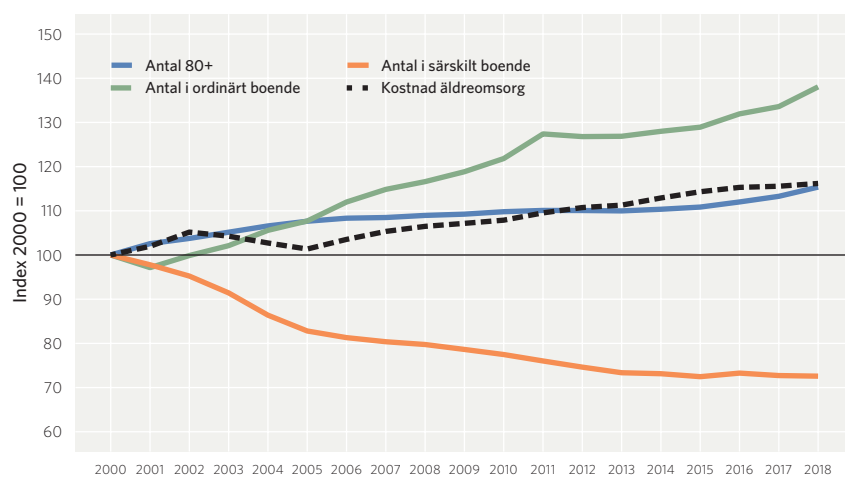
Både i särskilt boende och ordinärt boende har kostnaden per brukare omräknat i fasta priser ökat väsentligt.

Mer än 75 procent av kostnaderna inom äldreomsorgen är personalkostnader, vilket innebär att personaltätheten per brukare alltså har ökat under perioden.

Fler med hemtjänst, färre i särskilt boende

Andelen över 80 år som får insats inom äldreomsorgen har minskat från 67 procent till 64 procent. Ett skäl till minskningen är att äldre blir allt friskare, något som indikeras av att den återstående livslängden för de över 65 år har ökat med närmare två år under perioden. Trots att andelen 80+ med insatser har minskat har kostnaden för äldreomsorgen totalt ökat med 16 procent i fasta priser under perioden (diagram 25). Då antalet personer 80+ under samma period ökat med 15 procent så har det varit en kostnadsökning i fasta priser per invånare över 80 år, om än marginell. Anledningen till att kostnaderna bara ökat något mer än befolkningsutvecklingen är den kraftiga förskjutningen som skett mot ordinärt boende under perioden.

Diagram 25 • Kostnadsutvecklingen i fasta priser och antal 80+ samt antal brukare i ordinärt och särskilt boende
Index, 2000=100



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

Det fanns cirka 38 procent fler brukare inom ordinärt boende 2018 jämfört med år 2000, samtidigt som antalet brukare inom särskilt boende minskat med cirka 27 procent. Eftersom en brukare inom ordinärt boende i genomsnitt kostar ungefär en fjärdedel av en brukare inom särskilt boende blir ökningen av totalkostnaden därför väsentligt lägre än om relationen brukare i särskilt boende respektive ordinärt boende varit densamma som 2000.

Kommunutredningen

Kommunutredningen som hade regeringens uppdrag att identifiera framtida utmaningar för kommuner och föreslå strukturåtgärder överlämnade i februari sitt slutbetänkande. Betänkandet är nu ute på remiss till den 30 september.

De två förslag som har fått störst uppmärksamhet är dels att staten ska överta långfristiga skulder och pensionsförpliktelser för de kommuner som frivilligt slår sig samman, dels att personer som bosätter sig och arbetar i någon av de knappt 60 landsbygdskommunerna ska få studieskuldssavskrivning.

Så här har vi räknat

Kostnaderna är hämtade från SCB och antalsuppgifterna från Socialstyrelsens statistik. Brukarstatistiken för ordinärt boende är justerad för brott i statistiken. Kostnadsjustering görs för de med LSS över 65 år som har LSS-insats istället för SoL-insats på cirka 6 miljarder kronor. Vid beräkningen av kostnad per brukare inom ordinärt boende tas inte korttidsboende med i antalsuppgifterna, en grupp som varit relativt stabil under perioden. Hemsjukvården har övergått i kommunal regi för samtliga regioner utom Stockholm. Dessa kostnader särredovisas ej i räkenskapsammandragen men baserat på de skatteväxlingar som gjorts uppskattas den kostnaden till cirka 1,7 miljarder under perioden.

Antalet brukare i ordinärt boende har ökat relativt kraftigt, andelen som bor i särskilt boende har minskat. Kostnaderna för äldreomsorg i fasta priser har i stort sett ökat i takt med befolkningen.

Dessa är dock inga färdiga förslag, utan kräver vidare utredning. Sannolikheten att skuldöverföring vid frivilliga sammanslagningar genomförs är dessutom ytterst liten då det skulle kunna kosta hundratals miljarder kronor och hälften av ledamöterna reserverade sig mot förslaget.

Utredningen innehåller en rad andra förslag kring kommunernas ekonomiska förutsättningar. Kommittén föreslår bland annat att riksdagen ställer sig bakom en statsbidragsprincip, som ska ge vägledning över statens användande av riktade statsbidrag. Huvudpunkterna är:

- Staten ska primärt överväga att använda andra sätt än riktade statsbidrag.
- Om riktade statsbidrag beslutas ska de om möjligt och lämpligt klustras (grupperas) inom olika kommunala verksamhetsområden.
- Riktade statsbidrag som inte har klustrats ska i regel vara tidsbegränsade så att de kan betalas ut under högst två år. Efter två år ska medlen föras över till generella statsbidrag.
- Ett riktat statsbidrag ska vara av en sådan storlek att en enskild kommun rimligen ska kunna finansiera en insats av någon betydelse för den, även med beaktande av administrativa kostnader för att söka och avrapportera bidraget.

Många kommuner och statliga utredningsmyndigheter har pekat på problematiken med de många riktade statsbidragen. SKR anser därför att statsbidragsprincipen är ett bra förslag som kommer att öka ändamålsenligheten och effektivisera användningen av statliga medel.

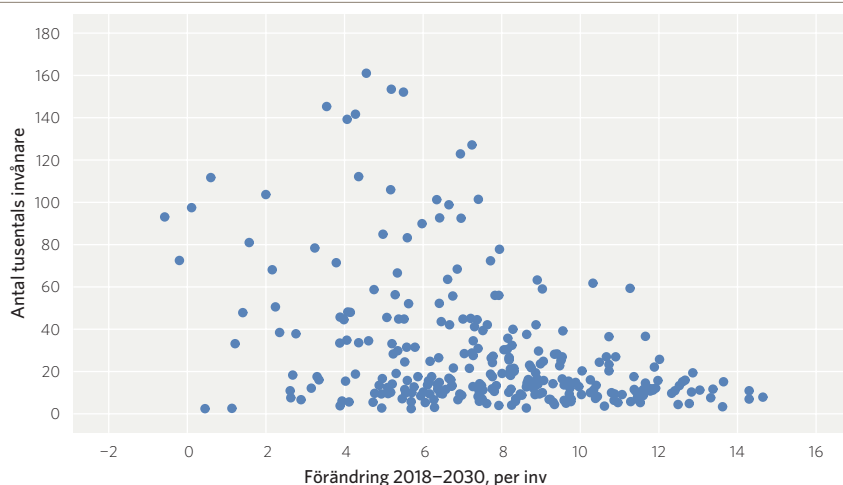
Utredningen föreslår också en översyn av samtliga utjämningsssystem i syfte att säkerställa den ekonomiska likvärdigheten. Analysen ska innefatta en ökad statlig finansiering av utjämningssystemet, en kartläggning av faktorer som utgör hinder för kommunsammanläggningar och en bedömning av om det finns tillväxthämmande incitament i utjämningssystemen. Vidare bedömer utredningen att regeringen bör överväga att införa ett särskilt statsbidrag som kommuner med höga skattesatser kan ansöka om för att kunna sänka sin skattesats om översynen inte leder till minskade skattesatsskillnader.

SKR har tidigare framfört att utjämningsystemen bör ses över i sin helhet. Det finns dock viss risk för målkonflikt med den föreslagna inriktningen, där översynen både ska leda till mer likvärdighet och minska tillväxthämmande faktorer. Dessutom är förslaget om ett riktat statsbidrag till högskattekommuner principiellt tveksamt. Även om man bortser från de metodiska problemen med olika uppdrag och historiska skatteväxlingar, som försvårar jämförelser mellan kommuner, så kvarstår frågan: varför ska den skattesats som kommunen själv beslutar om vara grund för ett särskilt bidrag?

Utredningen ser särskilt negativt på små kommuners förutsättningar att klara framtida utmaningar och pekar på att de inte kommer ha ett tillräckligt rekryteringsunderlag och förväntas bli alltmer beroende av utjämningsbidrag. SKR:s egen slutsats, utifrån data för samtliga kommuners demografiska utmaning mellan 2018 och 2030, visar dock tvärtom endast på ett svagt samband mellan kommunstorlek och demografisk utmaning kommande år.

Diagram 26 • Förändring av kostnad per invånare med avseende på demografi mellan 2018 och 2030

Antal invånare i kommunen respektive procentuell förändring



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

En framskrivning från 2018 till 2030 visar ett lågt samband mellan kommunstorlek och demografiskt tryck. Variationen mellan kommuner är däremot stor.

De tre storstäderna (finns inte med i diagrammet) sticker dock ut med ett lågt demografiskt tryck, vilket ger dem en gynnsammare utveckling framöver. Deras kostnadsutjämningsutfall lär dock försämrans under tiden.

Prognos 2020 och kalkyl 2021

Tabell 13 • Nyckeltal för kommunernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall		Prognos	Kalkyl
	2018	2019	2020	2021
Medelskattesats*, nivå i % (exkl. Gotland)	20,65	20,62	20,65	20,65
Verksamhetens kostnader**, LP	3,5	2,4	2,9	3,2
Verksamhetens kostnader**, FP	0,3	-0,2	1,0	1,1
Implicit prisindex (PKV)	3,2	2,6	1,9	2,0

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

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

**Kostnader för egentlig verksamhet exklusive ekonomiskt bistånd.

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

För år 2020 räknar vi med att kostnaderna ökar med 1 procent i fasta priser. Det är högre än de senaste två åren som dock har påverkats av minskade flyktingrelaterade kostnader. Samtidigt är det väsentligt lägre än den historiska kostnadsökningen.

I beräkningarna för år 2021 räknar vi med att kostnaderna ökar i takt med den demografiska utvecklingen.

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i kapitel 2, Samhällsekonomi. Vi utgår också från regeringens budgetar till och med vårpropositionen.

För år 2020 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen. Några effekter på kostnadssidan av coronaviruset har inte beaktats. Skälen är att det är omöjligt att kvantifiera effekterna i nuläget och att vi räknar med att staten kommer att stå för merkostnaderna inom sjukvård och omsorg. Ett undantag är dock ekonomiskt bistånd där vi räknar med en ökning med 3 miljarder kronor eller 30 procent år 2021 jämfört med 2018. Beräkningarna för 2021 bygger på mer schablonmässiga kalkyler som utgår från att kostnaderna ökar i takt med demografi och att staten tillför medel så att resultatet ska motsvara 1 procent av skatter och statsbidrag. Samma löneutveckling antas för de anställda i kommunerna som för den övriga arbetsmarknaden.

Åren 2020–2021 ingår beslutade och aviserade statsbidrag. Utöver dessa krävs ytterligare budgetförstärkande åtgärder på 3,2 miljarder kronor 2021 för att nå ett resultat på 1 procent.

Tabell 14 • Skatteintäkter och generella statsbidrag, nivå samt kalkylerat tillskott
Miljarder kronor

	Prognos		Kalkyl
	2019	2020	2021
Skatter o generella statsbidrag	585,3	607,9	620,8
varav skattesatsförändring	-0,7	0,7	0
varav aviserade statsbidrag		15,74	8,75
varav aviserad reglering		5,25	-1,05
varav ytterligare åtgärder			3,2

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

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

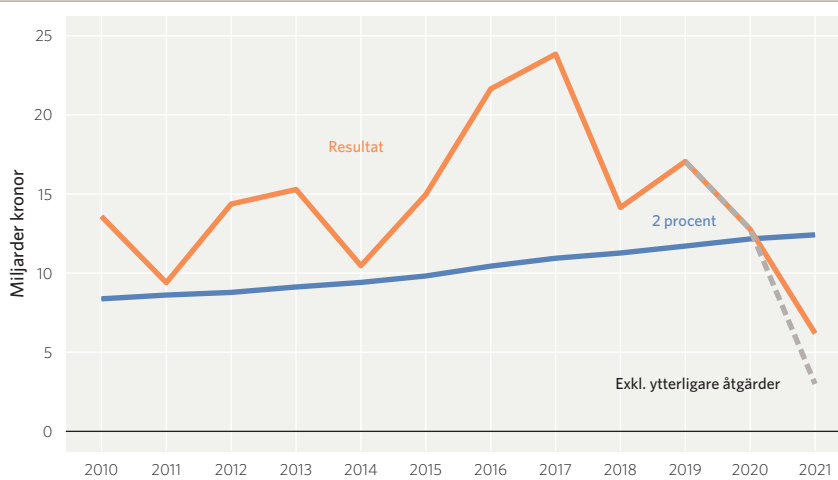
Tabell 15 • Kostnadsökning på olika komponenter, årlig förändring
Bidrag i procentenheter, fasta priser

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

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

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Diagram 27 • Kommunernas resultat efter finansiella poster vid olika alternativ samt vad 2 procent av skatter och bidrag motsvarar
Miljarder kronor



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Vi räknar med beslutade och aviserade statsbidrag. Resultatet 2020 beräknas uppgå till 12,8 miljarder kronor. För att nå ett resultat på 1 procent (6,2 miljarder) 2021 behövs ytterligare åtgärder på 3,2 miljarder. Då utgår vi från att kostnaderna ökar i takt med demografin.

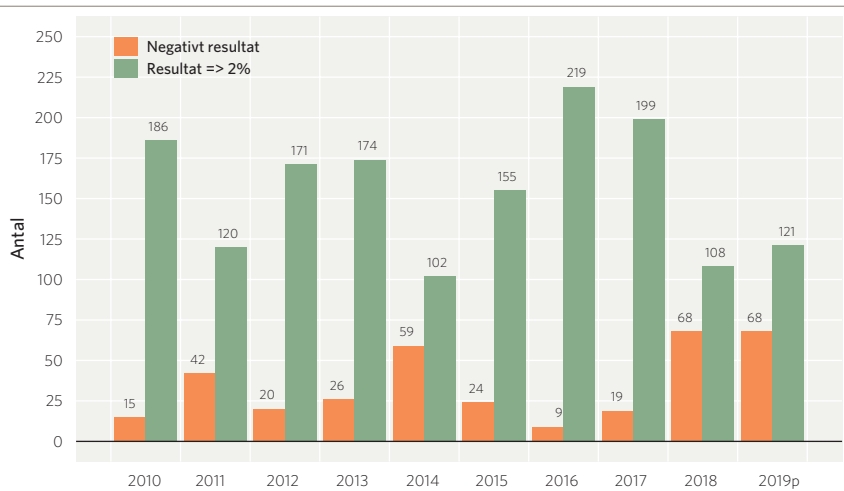
Mycket återhållsam kostnadsutveckling 2019

Enligt preliminära uppgifter uppgick verksamhetens resultat 2019 till 7,3 miljarder kronor, vilket är något bättre än 2018. Resultatet efter finansiella poster uppgick till 17,1 miljarder, nästan 3 miljarder bättre än 2018, vilket till viss del förklaras av orealiserade finansiella vinster. Nästan hälften av kommunerna förbättrade verksamhetens resultat, något fler förbättrade resultatet efter finansiella poster.

Antalet kommuner med negativt resultat var lika många som 2018, medan antalet kommuner med ett resultat på minst 2 procent av skatter och bidrag har ökat. Medelskattesatsförändringen är marginell både 2019 och 2020.

Diagram 28 • Antal kommuner med negativt resultat samt med resultat som minst motsvarar 2 procent av skatter och bidrag

Resultat efter finansiella poster, antal kommuner



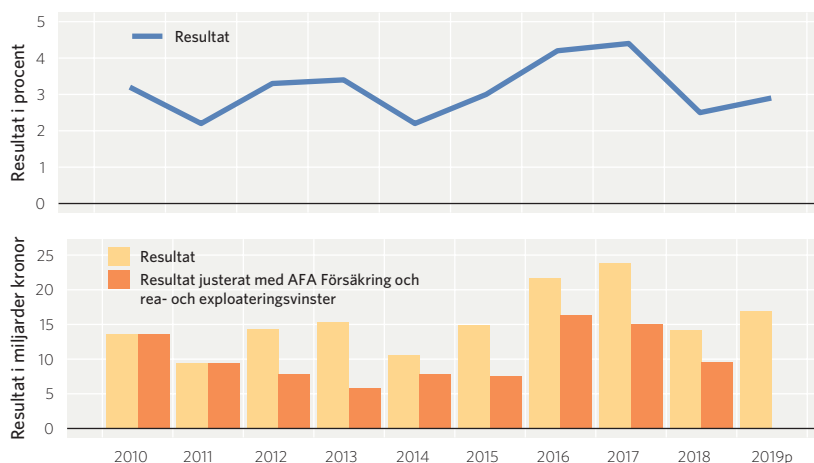
Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

År 2019 klarade 42 procent av kommunerna 2 procent av skatter och generella statsbidrag. De senaste tio åren har i genomsnitt 12 procent av kommunerna haft underskott.

Det har varit stora rea- och exploateringsvinster under senare år som har bidragit till starka resultat. Dessa dämpades något 2018, och resultatet 2019 för dessa är ännu inte klara.

Diagram 29 • Kommunernas resultat efter finansiella poster

Miljarder kronor respektive procent av skatter och bidrag



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Under de senaste tio åren har det sammantagna resultatet motsvarat 3,1 procent av skatter och bidrag. Resultaten har stärkts av ovanligt stora rea- och exploateringsvinster.

Volymutvecklingen var 2019 mycket låg, -0,2 procent. Vi får gå tillbaka till 2004 för att hitta en negativ volym, bortsett från utfasningen av flyktingkostnaderna 2017. Verksamhetsstatistiken är inte klar så någon närmare förklaring till vilka verksamheter som ändrats mest eller varför volymutvecklingen är så låg går inte att ge i nuläget. En förklaring kan vara allmän återhållsamhet på grund av den konjunkturförsvagning som redan under 2018 förutsågs skulle komma.

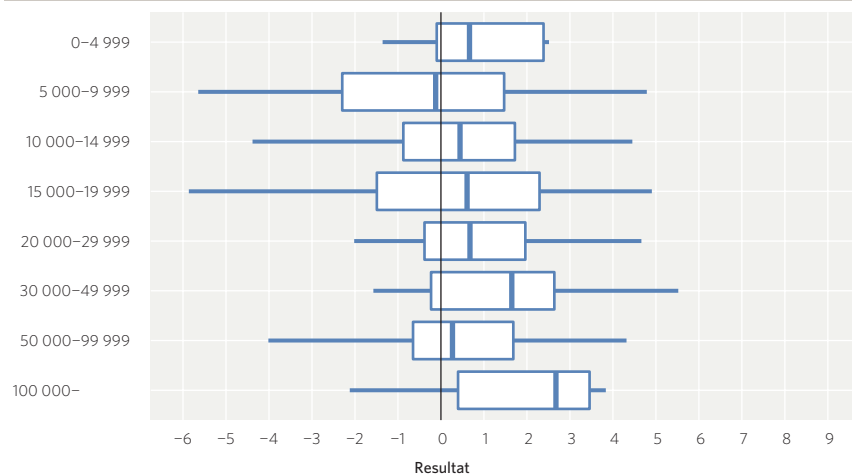
Boxplotdiagram (diagram 30)

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

Verksamhetens resultat varierar mycket kraftigt inom varje kommungrupp. Resultatet är i genomsnitt lägst i gruppen 5 000–10 000 invånare, låg i gruppen 50 000–100 000 invånare och högst i kommuner över 100 000 invånare.

Det är alltid stor variation mellan kommunerna. Det gäller exempelvis mellan liknande kommuner, kommungrupper och efter kommunstorlek.

Diagram 30 • Verksamhetens resultat 2019 efter kommunstorleksgrupp
Procent av skatter och bidrag, preliminära uppgifter

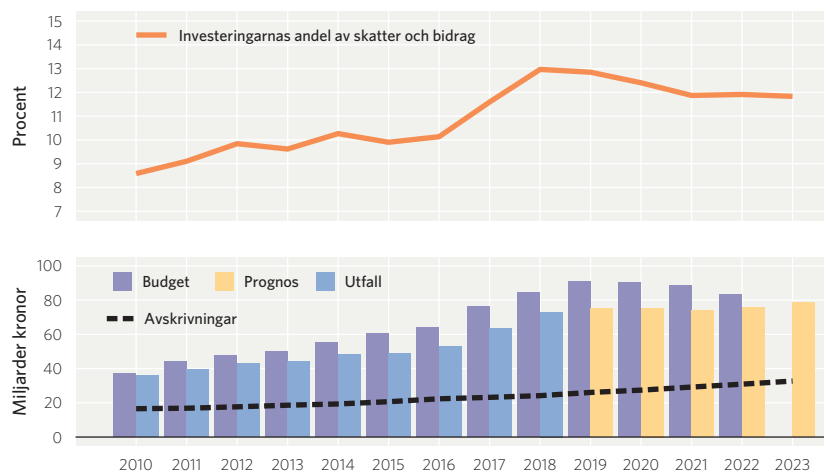


Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Kommunernas investeringstakt har dämpats

Under de senaste åren har investeringarna ökat mer än historiskt, men preliminära uppgifter för 2019 visar en klar dämpning av ökningstakten. Ökningen uppgår till 2,9 procent 2019 jämfört med 17 procent i genomsnitt för åren 2017 och 2018. En del kommuner vittnar om att coronaviruset inte kommer att påverka investeringarna 2020 – än så länge. Däremot diskuteras återhållsamhet för 2021. Det finns även resonemang som går åt andra hållet, i syfte att stödja det lokala näringslivet och att det finns mer ledig kapacitet för att kunna genomföra investeringar som planerat. Prognosen för 2020 är på samma nivå som 2019 och kalkylen för 2021 ligger något lägre.

Diagram 31 • Kommunernas investeringar och avskrivningar
Miljarder kronor samt andel i procent av skatter och bidrag



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Kalkylen, som baseras på kommunernas investeringsplaner fram till 2022, innebär att investeringstakten kommer att dämpas 2020–2021 jämfört med tidigare. Preliminärt uppgår investeringarna till 75,2 miljarder kronor 2019 och i kalkylen 73,7 miljarder 2021. Relaterat till skatter och bidrag motsvarar det en ökning från 9,9 procent 2015 till 11,9 procent 2021.

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

En sammantagen bild av kommuner och regioner

Tabell 16 • Nyckeltal för kommuner och regioner
Procent och tusentals personer

	Utfall	Prognos		Kalkyl
	2018	2019	2020	2021
Medelskattesats, %	32,12	32,19	32,28	32,28
Kommuner, inkl Gotland	20,74	20,70	20,72	20,72
Regioner*, exkl Gotland	11,44	11,55	11,62	11,62
	Utfall	Prognos		Kalkyl
	2018	2019	2020	2021
Antal sysselsatta**, tusental	1 194	1 200	1 205	1 208
Kommuner	898	898	896	898
Regioner	297	302	309	309
Volymutveckling, %	1,0	0,8	1,3	1,1
Kommuner	0,3	-0,2	1,0	1,1
Regioner	2,5	3,2	2,0	1,1

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

**Medelantalet sysselsatta enligt Nationalräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Tabell 17 • Sammantagen resultaträkning

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl
	2018	2019	2020	2021
Verksamhetsintäkter	227	228	231	237
Verksamhetskostnader	-1 060	-1 090	-1 130	-1 163
Avskrivningar	-35	-38	-40	-43
Verksamhetens nettokostnader	-868	-901	-939	-969
Skatteintäkter	724	751	745	779
Generella statsbidrag o utjämning	153	162	203	194
Verksamhetens resultat	9	13	9	5
Finansnetto	6	13	-3	5
Resultat efter finansiella poster	15	26	7	10
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>1,7</i>	<i>2,8</i>	<i>0,7</i>	<i>1,0</i>

Anm.: Konsolidering har gjorts avseende köp mellan sektorerna.

Tabell 18 • Kommunernas resultaträkning

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl
	2018	2019	2020	2021
Verksamhetsintäkter	165	159	161	166
Verksamhetskostnader	-697	-709	-734	-756
Avskrivningar	-24	-26	-27	-29
Verksamhetens nettokostnader	-557	-576	-600	-620
Skatteintäkter	467	483	478	500
Generella statsbidrag o utjämning	96	101	129	121
Verksamhetens resultat	7	7	7	1
Finansnetto	7	10	5	5
Resultat efter finansiella poster	14	17	13	6
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>2,5</i>	<i>2,9</i>	<i>2,1</i>	<i>1,0</i>

Tabell 19 • Regionernas resultaträkning

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos		Kalkyl
	2018	2019	2020	2021
Verksamhetsintäkter	64	71	72	74
Verksamhetskostnader	-365	-383	-398	-410
Avskrivningar	-11	-12	-13	-14
Verksamhetens nettokostnader	-312	-325	-339	-349
Skatteintäkter	257	269	267	279
Generella statsbidrag o utjämning	57	61	74	74
Verksamhetens resultat	2	5	2	4
Finansnetto	-1	4	-8	-1
Resultat efter finansiella poster	0,5	8,9	-6,0	3,4
<i>Andel av skatteintäkter o statsbidrag, %</i>	<i>0,2</i>	<i>2,7</i>	<i>-1,8</i>	<i>1,0</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.



Ekonomirapporten, maj 2020

Om kommunernas och regionernas ekonomi

Det finns en stor osäkerhet kring hur coronapandemin kommer att utvecklas. I denna *Ekonomirapport* utgår vi från ett tämligen positivt scenario där vi antar att pandemin kommer att klinga av under sommaren, och att vårt samhälle därefter kan börja återgå till ett normalläge.

Just nu upplever världsekonomin en exceptionellt snabb konjunkturedgång. Ett brant fall ses i produktion, inkomster och sysselsättning. För kvartal två i år räknar vi med ett rekordartat fall för svensk BNP och det står nu klart att svensk ekonomi krymper 2020.

Påverkan på de kommunala verksamheterna är omfattande; extremt tryck och omställningskrav på vården, smittspridning i äldreomsorgen, övergång till distansundervisning i gymnasieskolan, ökat tryck på socialtjänsten och ekonomiskt bistånd, inställda sport- och kulturevenemang, minskad kollektivtrafik med mera. Personalen pressas av ökad arbetsbelastning, sjukskrivningar, hög osäkerhet och krav på omställning.

Det är dock svårt att ge en samlad bild av de ekonomiska konsekvenserna. Höjningen av de generella statsbidragen i år är historiskt stor och staten har utlovat kompensation för vissa merkostnader som följer av pandemin. Detta är välkomna och nödvändiga tillskott för att möta ett reellt minskande skatteunderlag och ökade verksamhetskostnader. Kommuner och regioner upplever även stora intäktsminskningar. Kraftigt minskade kollektivtrafikintäkter riskerar leda till ett kraftigt underskott för regionerna i år. Regionerna ser också en ökande vårdskuld som uppstår när planerad vård skjuts upp.

Vi har dock ännu inte sett slutet på denna pandemi. Det kan möjligen bli något bättre än enligt vårt scenario, men det finns också risk för att det blir värre, eller betydligt värre.

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 2023.

ISBN 978-91-7585-554-7

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