

Ekonomirapporten maj 2025

Om kommunernas och regionernas ekonomi



Förord

Den globala ekonomin våren 2025 präglas av osäkerhet, till stor del påverkad av de många olika beskederna från USA. Hur själva osäkerheten påverkar ekonomin i stort och i synnerhet förutsättningarna för kommuner och regioner sätter ramarna för denna ekonomirapport.

Vi ser att lågkonjunkturen är mer ihållande än vad tidigare prognoser visat, samtidigt som vi ser en ljusning för sektorn. Dock har regionerna fortsatt svårt att göra positiva resultat.

De senaste årens tuffa ekonomiska situation, med stora prisökningar till följd av inflationen, har satt spår och lett till en real urholkning av skatteunderlaget. Det samtidigt som nästan alla kommuner och regioner står inför stora investeringar. Det handlar både om nya investeringar och om reinvesteringar, exempelvis i VA-systemen. Det kommer bli kostsamt och kostnaderna riskerar att slå särskilt hårt mot mindre kommuner.

Samtidigt befinner sig kommuner och regioner i en tid av anpassning till den demografiska utvecklingen, med minskat antal barn och ökat antal äldre personer. Det ger effekter av minskat tryck på förskola och skola och ökar trycket på äldreomsorg och hälso- och sjukvård. Anpassningar är nödvändiga – men det är svårt och tar ofta tid.

I den här rapporten har vi gjort fördjupade analyser av äldreomsorgsbehovet de kommande tio åren. Vi presenterar tre olika scenarier – och har tagit fram ett verktyg som visar de tre scenarierna för hemtjänst och särskilt boende för äldre fram till 2033, för varje kommun. Förhoppningen är att detta ska vara ett stöd i analysen av den egna kommunens behov framöver.

I rapporten finns också en fördjupning om hur statens ökade satsningar på det militära försvaret påverkar tillväxten och hur lånefinansieringen påverkar Sveriges offentliga finanser.

Kommuner och regioner genomför nu nödvändiga omställningar och anpassningar. Det arbetet behöver fortsätta och på många håll accelerera kommande år. Investeringsbehoven behöver också prioriteras samtidigt som den långsiktiga finansiella stabiliteten säkras.

Staten har en viktig roll att stötta utvecklingen. Det handlar främst om att:

- Skapa långsiktiga planeringsförutsättningar genom värdesäkrade statsbidrag och minskad detaljstyrning.
- Ta ansvar för finansiering av investeringar tillsammans med kommuner och regioner.
- Möjliggöra för fler att kunna gå från bidrag till jobb.

Ekonomirapporten kommer ut två gånger per år och är utgångspunkten för regionernas och kommunernas egna prognoser och beräkningar av ekonomi och budget.

Vi hoppas att du kommer att uppskatta rapporten!

Emelie Värja, chefsekonom

Innehåll

Om rapporten	5
Sammanfattande slutsatser	6
Global osäkerhet får konsekvenser för Sverige	6
Demografiska utmaningar för kommuner och regioner.....	8
Regionernas ekonomi	11
Kommunernas ekonomi	12
1. Samhällsekonomin	15
USA:s handelskrig sätter världsekonomin i gungning.....	15
Turbulent omvärld ger förlängd lågkonjunktur i Sverige	19
Fortsatt hög arbetslöshet både i år och nästa år	21
Skatteunderlagstillväxten återhämtar sig i år	24
Lågkonjunkturer ger underskott i de offentliga finanserna	26
2. Kommunernas ekonomi	29
Resultatet föll för tredje året i rad	29
Anpassning till minskade behov pågår.....	33
Ett reformerat mottagningsystem för asylsökande	36
Förutsättningar för kommunernas ekonomi 2025 och 2026	37
Resultaten återställs på lägre nivå för kommunerna.....	40
Investeringsnivåerna ökar behovet av finansiering	43
3. Fördjupad analys av äldreomsorgsbehoven	46
En ny generation äldre	46
Äldreomsorgen nu och då	47
Framskrivning av äldreomsorg	54
4. Regionernas ekonomi	58
Ännu ett år med negativ budget	58
Det saknas mått på effektivitet i offentlig sektor	62
Svensk sjukvård står sig väl internationellt	63
Hälso- och sjukvård för äldre	66
Läkemedel.....	71
Beräkningar och förutsättningar till 2028.....	72
5. Upprustningen av totalförsvaret	77

Amerikansk omsvängning driver försvarssatsningar i Europa	77
Svensk tillväxt får en skjuts av försvarsupprustningen	80
Kommuner och regioner är viktiga för försvaret	86
Appendix	88
Samhällsekonomi	88
Kommunsektorn	91

Om rapporten

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

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

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

Redaktörer

Emelie Värja
Erik Törnblom
Marcus Ershammar

Upplysningar om innehållet

Mikaela Bolin (totalförsvaret, samhällsekonomi, BNP, offentliga finanser)
Erik Bruno (kommunernas ekonomi, investeringar, finansiering och låneskuld)
Anders Brunstedt (samhällsekonomi, omvärlden, priser och löner)
Adrian Ekström (samhällsekonomi, skatteunderlag)
Jonas Eriksson (regionernas ekonomi, äldreomsorgsbehov)
Marcus Ershammar (totalförsvaret)
Madeleine Holm (kommunernas ekonomi, anpassning skola)
Joanna Hägg (kommunernas ekonomi, äldreomsorgsbehov)
Patrik Jonasson (totalförsvaret, samhällsekonomi, arbetsmarknad)
Måns Norberg (kommunernas ekonomi, prognosen och migrationsfrågor)
Per Sedigh (regionernas ekonomi)
Emelie Värja (sammanfattande slutsatser)

Sammanfattande slutsatser

Den globala ekonomiska osäkerheten har ökat markant sedan slutet av förra året, främst till följd av den nytilträdde amerikanska administrationens agerande. Handelskonflikten som USA inlett har snabbt försämrat de globala konjunkturutsikterna. Höjda tullar och stor osäkerhet dämpar både världshandeln och global BNP-tillväxt.

För kommuner och regioner ser de ekonomiska förutsättningarna bättre ut efter två tuffa år. Den demografiska utvecklingen med minskning i antalet barn ger en svag kostnadsökning för kommunerna, men ställer stora krav på anpassning. Ökat antal äldre innebär ökade behov av både sjukvård och äldreomsorg. Medicinteknisk utveckling och nya läkemedel möjliggör en positiv utveckling med ökad livskvalitet som bromsar de ökade behoven av äldreomsorg i kommunerna, men driver samtidigt kostnader i regionerna. Regionerna har utmaningar med att nå ett positivt resultat. Kommunerna har stora investeringsbehov med reinvesteringar och nyinvesteringar i en stor bredd.

Global osäkerhet får konsekvenser för Sverige

USA:s nedprioritering av försvarsviljan gentemot europeiska Natoländer samt närmandet till Ryssland har fundamentalt förändrat det globala säkerhetsläget, med stora konsekvenser för Europa. På kort sikt är det dock handelskriget som påverkar världsekonomin mest direkt, både genom svagare tillväxt och större finansiell oro. Den globala turbulensen har lagt en hämsko på den konjunkturuppgång som tidigare förutspåts för Sverige. BNP-tillväxten för 2025 bedöms bli relativt svag, framför allt till följd av den ökade osäkerheten, som får hushåll och företag att bli mer avvaktande. Återhämtningen bedöms därför bli mer utdragen än vad tidigare prognoser visat.

Arbetsmarknad och sysselsättning

På arbetsmarknaden syns en svag återhämtning, där sysselsättningen ökar något men arbetslösheten förblir hög både i år och nästa år. Framöver väntas dock en gradvis förbättring. Minskningen i sysselsättningen har framför allt skett bland tidsbegränsat anställda. Detta beror bland annat på kompetensbrist inom vissa sektorer, vilket gör att företag väljer att behålla mer fast personal än vad som annars vore optimalt givet minskad efterfrågan. Samtidigt kvarstår strukturella utmaningar såsom kompetensförsörjning, där behoven ökar kraftigt – särskilt inom kommuner och regioner – och variationerna över landet är stora.

Det är tydligt att det krävs åtgärder för att arbetsmarknaden ska fungera bättre framöver där bland annat aktivitetskrav och andra reformer behövs för att stärka anknytningen till arbetsmarknaden – särskilt för grupper med svagare förankring.

Skatteunderlaget har urholkats reallt

Trots den svaga konjunkturen väntas en tydlig ljusning för den kommunala ekonomin under 2025. Efter två år av real urholkning av skatteunderlaget pekar prognosen på en kraftig återhämtning i år, med en real ökning på 4,7 procent. Bakom detta ligger bland annat minskade pensionskostnader på grund av minskande inflationstakt, vilket ger starkare real tillväxt. Men de två tuffa åren har inneburit en real urholkning av kommunsektorns köpkraft. Om det geopolitiska läget skulle förvärras kan både tillväxt och skatteunderlag utvecklas svagare än prognostiserat.

Försvarssatsningar

EU och Sverige har kraftigt höjt sina försvarsambitioner som svar på det försämrade säkerhetsläget. EU-kommissionen har föreslagit försvarsinvesteringar på totalt 800 miljarder euro, inklusive 150 miljarder euro i gemensam SAFE-upplåning för att stärka Europas strategiska kapacitet och minska beroendet av importerat försvarsmaterial.

Sverige planerar att öka sina militära utgifter till 3,5 procent av BNP till 2030. Våra beräkningar visar att den svenska satsningen kan öka BNP-tillväxten med cirka 0,3 procent per år och lyfta BNP-nivån med cirka 1,3 procent 2030. Därtill förväntas en positiv indirekt effekt från ökad europeisk efterfrågan på svenskt försvarsmateriel, vilket kan höja tillväxten med ytterligare cirka 0,2 procent per år.

Satsningarna finansieras kortsiktigt via lån, vilket väntas öka den offentliga skuldkvoten med cirka 2,6 procent av BNP till 2030. Detta bedöms dock fortsatt vara inom ramen för hållbara offentliga finanser. Hur satsningarna ska finansieras på längre sikt är ännu inte klarlagt, men det kommer att få effekter.

Kommunsektorns roll i det civila försvaret

Det civila försvaret har fått ökad betydelse och utgör samhällets skydd vid kriser och krig. Kommuner och regioner ansvarar för att upprätthålla samhällsviktiga funktioner, skydda civilbefolkningen och stödja det militära försvaret.

Efter Rysslands invasion av Ukraina har kommuner och regioner fått krav på sig att omedelbart stärka sin beredskap. Trots oklarheter kring ansvar och finansiering har många kommuner och regioner agerat proaktivt, men det finns en risk att osäkerheten leder till avvaktan. Staten behöver därför ge tydliga besked om ersättning till de som tar tåten.

Ett steg mot ökad tydlighet för sektorn togs när slutsatserna från den statliga utredningen "Om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap" presenterades i oktober 2024. En av utredningens slutsatser är att alla kommuner och regioner ska klara av att vara självförsörjande under två veckor. Här är det av yttersta vikt att finansieringsprincipen respekteras för att säkerställa långsiktig planering och rättvis ersättning till de som gått före. Bedömningen är dock att de föreslagna tillskotten på 13,5 miljarder kronor för 2027–2031 inte är tillräckliga för att täcka sektorns fulla behov. Dessutom tenderar resurserna att låsas fast i nationella myndigheter och inte stödja uppbyggnad och utbyggnad lokalt och regionalt.

Demografiska utmaningar för kommuner och regioner

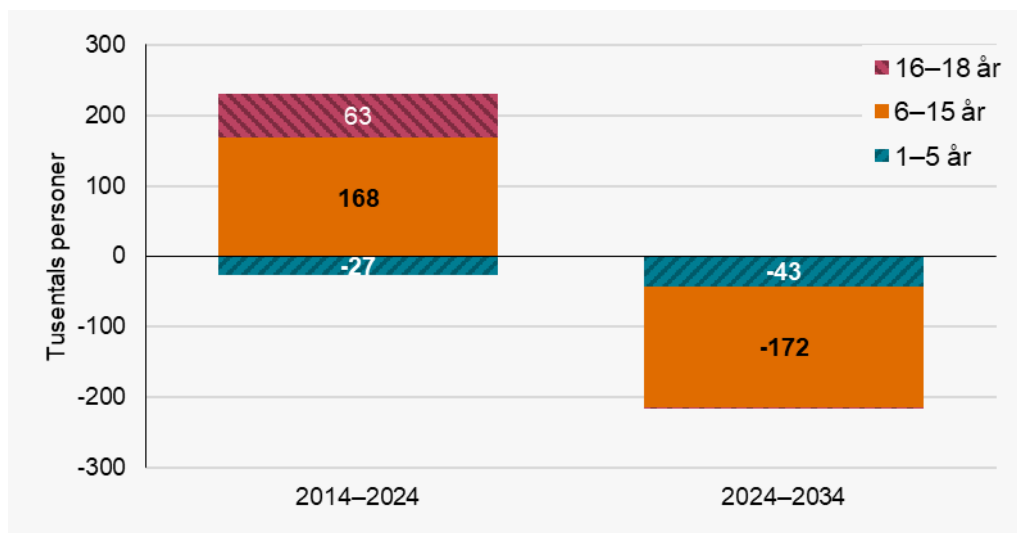
SCB:s senaste befolkningsprognos bekräftar bilden av en svag befolkningstillväxt. Antalet barn fortsätter att minska, samtidigt som antalet äldre ökar kraftigt. Denna utveckling innebär stora förändringar för kommuner och regioner, som påverkas på olika sätt beroende på lokal befolkningsstruktur.

Minskande barnkullar – utmaningar för skola och förskola

Barnkullarna har minskat stadigt sedan 2019, med undantag för 2021 då pandemin tillfälligt bidrog till ett ökat antal födda. SCB prognosticerar fortsatt låga födelsetal, vilket innebär att antalet barn i förskolan och i de lägre stadierna i grundskolan kommer att minska de kommande åren.

Diagram 1 • Förändringen i antal invånare 1–18 år mellan 2014–2024 samt prognos 2024–2034 efter ålder

Tusentals personer



Källa: Statistiska centralbyrån.

Diagrammet visar att antalet invånare mellan 1-18 år ökat kraftigt mellan 2014-2024, prognosen visar på en kraftig minskning av gruppen mellan 2024-2034,

En minskning med 43 000 barn i förskolan motsvarar ungefär 800 förskolor. En minskning med 172 000 barn i grundskoleåldern motsvarar 700 grundskolor. Många kommuner har redan sett denna utveckling, och framöver väntas i princip alla kommuner påverkas. Detta innebär i teorin ett lägre tryck på resurser inom förskola och grundskola. Men för att realisera detta krävs anpassningar. På kort sikt leder minskade barn- och elevkullar ofta till överkapacitet, exempelvis tomma platser i barngrupper och klassrum. Höga lokalrelaterade kostnader per elev riskerar då att tränga undan resurser som annars skulle gå till undervisning, läromedel och elevhälsa. Vår beräkning visar att anpassningsbehovet till följd av minskade barn- och elevkullar under perioden 2025-2028 uppgår till cirka 19 miljarder kronor.

Anpassning är inte enkelt och historiskt har anpassningen också gått långsamt. När elevantalet i grundskolan minskade med 16 procent mellan 2002 och 2010 ökade kostnaden per elev i fasta priser med 8 procent, vilket pekar på en tröghet i att sänka kostnader i samma takt som antal elever minskar. Tecken på pågående anpassning syns dock redan nu. Statistik från omställningsfonden visar att betydligt fler anställda inom välfärdsyrken blev uppsagda på grund av arbetsbrist 2024 jämfört med 2023. De mest berörda yrkesgrupperna är barnskötare, lärare och elevassistenter. Kostnadsutvecklingen i förskolan har också varit låg de senaste åren; preliminära siffror för 2024 visar att kostnaderna, rensade för prisförändringar, minskade med 1,5 procent.

Nära och långsiktig dialog framgångsfaktor

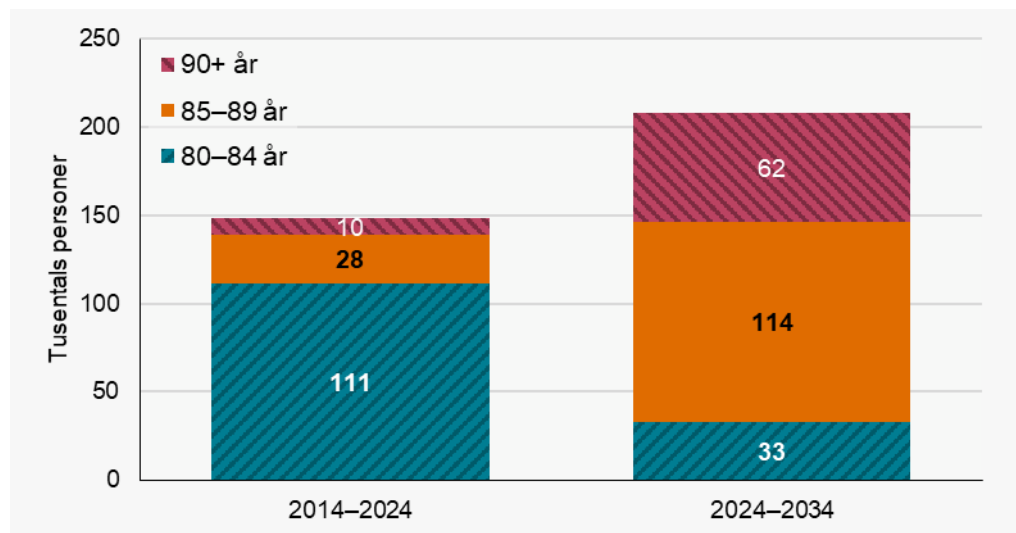
För att genomföra dessa förändringar på ett framgångsrikt sätt krävs en nära och långsiktig dialog med invånare, den egna organisationen och andra utförare. Transparent och tidig kommunikation om varför förändringar görs och vilka mål som eftersträvas är avgörande för att skapa förståelse och legitimitet.

Äldreomsorgen – fortsatt expansion nödvändig

Anpassningen av den pedagogiska verksamheten är också viktig då kommuner behöver frigöra resurser för att möta ökande behov inom framförallt äldreomsorgen. Antalet invånare i Sverige som är 85 år eller äldre förväntas öka med drygt 60 procent fram till 2034. Detta innebär en kraftig expansion av målgruppen för äldreomsorgen. Antalet äldre ökade kraftigt under föregående tioårsperiod, men förändringen kommande tioårsperiod är större.

Diagram 2 • Förändringen i antal invånare 80+ år mellan år 2014–2024 samt prognos 2024–2034 efter ålder

Tusentals personer



Källa: Statistiska centralbyrån.

Diagrammet visar att antalet invånare mellan 80+ år ökat kraftigt både mellan 2014–2024 och 2024–2034, den prognostiserade förändringen är större än den historiska och den åldersgrupp som ökar mest är 85-89 år, där det historiskt varit främst 80–84 år.

Trots en kraftig ökning i antalet äldre sedan 2014 har inte antalet som nyttjar äldreomsorg ökat i samma utsträckning. Vi lever längre och dessa extra år verkar också vara friska år. Faktorer som påverkat detta kan exempelvis vara vårdens framgångar, högre utbildningsnivå, bättre levnadsstandard och livsstilsförändringar. Minskningen av behov av omsorg kan också tänkas påverkas av den enskildes preferenser samt av samhällets förebyggande och rehabiliterande insatser. Dessutom har alternativa boendeformer och välfärdsteknik blivit allt viktigare. Digital teknik och marknadslösningar som till exempel hemleveranser och e-handel bidrar till att äldre kan klara sig själva längre.

Framtida behov: Tre scenarier

Behovet av äldreomsorg kan utvecklas på olika sätt fram till 2033, beroende på vilket antagande som görs:

- Scenario A (demografiska behov): Nyttjandegraden är konstant per åldersgrupp och behovet ökar i takt med befolkningen, ökning +33 procent.
- Scenario B (uppskjutna behov): Behovet skjuts fram till följd av ökad medellivslängd, ökning +24 procent.
- Scenario C (komprimerade behov): Utöver effekten av ökad medellivslängd hålls behovet tillbaka ytterligare, ökning +13 procent.

Skillnaderna i de olika scenarierna visar vikten av att varje kommun gör en noggrann bedömning av vilka antaganden som ligger till grund för behovsprognosen.

För att stödja den lokala analysen har SKR utvecklat ett webbaserat verktyg som visar framskrivningarna för varje enskild kommun. Verktyget finns tillgängligt på SKR:s webbsida.

Kostnadsutveckling och medicinska framsteg

Regionerna har inte samma möjlighet att anpassa sin verksamhet som kommunerna har för att möta minskningen i antalet barn. En längre livslängd innebär inte heller minskade behov. Längre livslängd kan istället medföra fler fall av sjukdomar som cancer men också fler behandlingsmöjligheter även vid hög ålder. Exempelvis är det numera vanligt att personer över 90 år får nya höft- eller knäleder eller hjärtklaffar, vilket driver kostnaderna uppåt. Detta visar hur sambandet mellan hälsa och kostnader är komplext där bättre hälsa möjliggör fler behandlingar och därmed ökade kostnader. Det demografiska trycket är högre för regionerna. Den medicintekniska utvecklingen kommer även framöver att förbättra hälsa och livskvalitet, men detta kommer med ökade kostnader för regionerna.

Samtidigt påverkar hälso- och sjukvårdens framsteg andra delar av samhället, särskilt äldreomsorgen. Förbättrad vård har bidragit till att minska behovet av äldreomsorg. Att inte fortsätta stödja denna utveckling skulle försvåra kommunernas möjligheter att hantera äldreomsorgen de kommande tio åren.

Demenssjukdomar: Ett växande fokusområde

Demenssjukdomar innebär stora samhällskostnader. Hittills har kostnaderna främst belastat äldreomsorgen och närstående, eftersom det saknats verkningsfull behandling. Ett viktigt

genombrott kom i april 2025, då EU-kommissionen godkände det första läkemedlet som påverkar sjukdomsförloppet för Alzheimers. Detta skulle kunna få stora konsekvenser för hälso- och sjukvården. Regionerna kommer behöva avsätta betydande resurser när kostnadseffektiva behandlingar blir tillgängliga, för att detta ska vara möjligt krävs dock ökat statligt stöd.

Regionernas ekonomi

Regionernas ekonomi har stått inför stora utmaningar de senaste åren. Först pandemin, som krävde omfattande verksamhetsomställningar och satte personalen under hård press. Därefter har inflationen lett till både tillfälliga kostnadsökningar för pensioner och varaktiga kostnadsökningar för andra varor och tjänster.

Under pandemin kunde kostnadstrycket mildras tack vare ökade statsbidrag. Däremot har resultaten försämrats kraftigt under inflationsåren. Efter två år med negativa resultat väntas 2025 bli ytterligare ett ekonomiskt kärvt år med svagt negativt resultat.

Kostnaderna för vård har ökat snabbare än befolkningen de senaste tio åren. Detta beror bland annat på ökad förebyggande medicinering, vilket leder till stigande läkemedelskostnader. Regionernas bruttokostnader för läkemedelsförmåner ökade med 10 procent 2024 – en historiskt hög nivå. En förklaring är nya läkemedel för ovanliga sjukdomar samt ökade volymer. Socialstyrelsen konstaterar att dessa läkemedel ofta fyller viktiga behov men varnar också för risken att nya kostsamma behandlingar tränger undan annan vård. En annan förklaring till de ökade kostnaderna är just den ökade livslängden.

Samtidigt som skatteunderlaget revideras ned försvinner de sista 2 miljarderna av det tillfälliga sektorsbidraget för hälso- och sjukvården. Resultaten beräknas endast vara svagt positiva fram till 2028. Detta innebär att flera regioner riskerar att inte uppnå positiva resultat. Kostnadseffekterna av nya behandlingar är då inte medräknade. Framöver är det avgörande att regionerna anpassar verksamheten för att nå långsiktig ekonomisk hållbarhet.

Förutsättningar för en fortsatt stark hälso- och sjukvård

Svensk hälso- och sjukvård håller en internationellt sett mycket hög standard. Vi ligger i framkant när det gäller nya läkemedel och behandlingsmetoder, vilket har bidragit till betydande förbättringar av vårdresultaten. Dessa framgångar har dock också medfört stigande kostnader, något som aktualiserat frågan om effektivitet.

Problemet är att dagens mätmetoder främst fokuserar på resursinsats och produktionsvolym – som antal vårdtillfällen och besök – medan kvalitetsaspekterna sällan fångas upp på ett tillfredsställande sätt. Det innebär att vi saknar heltäckande mått för att utvärdera effektiviteten i relation till vårdens faktiska resultat.

Staten har tagit flera initiativ för att stärka produktiviteten och effektiviteten, såsom Produktivitetskommissionen och Effektivitetsdelegationen. Dessa satsningar är viktiga, men det är avgörande att förbättringsarbetet sker lokalt, där verksamheten bedrivs. Ett första steg behöver vara att utveckla bättre metoder för att mäta både produktivitets- och kvalitets-

utveckling. Ett sådant arbete skulle ge en mer rättvisande bild av vårdens effektivitet och skapa ett starkare underlag för både statliga och regionala beslut.

Samtidigt som det talas mycket om effektivitet riskerar vissa statliga beslut att hämma regionernas möjligheter att optimera resursanvändningen. Exempelvis har Socialstyrelsen infört riktmärken för hur många patienter varje specialist i primärvården maximalt ska ha, samt minimikrav för antalet vårdplatser inom slutenvården. Även om ambitionen är att förbättra kvaliteten, innebär dessa riktlinjer ofta krav på extra resurser – något som är svårt att möta på en arbetsmarknad där vårdpersonal redan är en bristvara. Det är också tveksamt om riktmärkena alltid leder till den önskade kvalitetshöjningen och om de tar tillräcklig hänsyn till regionernas olika förutsättningar. Det riskerar därmed att försvåra omställningen till nära vård där mer resurser kan behöva omfördelas till primärvården.

För att svensk hälso- och sjukvård ska kunna fortsätta utvecklas och hålla en hög ambitionsnivå krävs att staten inte bara höjer kraven utan också skapar långsiktiga och hållbara förutsättningar för att dessa mål ska kunna uppnås. Det är en investering i ett fortsatt starkt och jämlikt vårdssystem.

Kommunernas ekonomi

Efter två tuffa år har kommunernas ekonomi försvagats markant. År 2024 redovisade 104 kommuner negativa resultat, och hälften av dessa gjorde det även 2023. För 2025 ser dock läget ljusare ut, där endast 18 kommuner väntas redovisa ett resultat på noll eller lägre. De senaste årens resultatfall har påverkat både de kortsiktiga förutsättningarna och den långsiktiga förmågan att finansiera investeringar med egna medel. Soliditeten, exklusive ansvarsförbindelsen för pensioner, föll för tredje året i rad till knappt 40 procent 2024. Vid årets slut hade 59 kommuner en soliditet under 30 procent, nästan en fördubbling jämfört med 2021.

Antalet barn i förskole- och skolåldrar väntas minska kraftigt under prognosperioden, vilket dämpar kostnadsutvecklingen. Samtidigt ökar antalet äldre, vilket gör att äldreomsorgen återigen kommer att bli kommunernas största verksamhet. En ny metod för beräkning av demografiska behov tar för första gången hänsyn till förbättrad hälsa hos äldre, vilket minskar kostnadsökningen med cirka 25–30 procent jämfört med tidigare beräkningar.

En återgång till normala pensionskostnader 2025 förklarar att den sammantagna prisförändringen som kommunerna möter 2025 blir mycket låg. Det sammantagna resultatet förbättras något 2025, och ligger sedan stabilt under perioden. Men detta förutsätter också stora anpassningar av förskolan och grundskolan för att det ska bli möjligt.

Ett orosmoln är de ökade kostnaderna för ekonomiskt bistånd, bland annat på grund av en förväntad högre arbetslöshet och borttagandet av den tillfälliga höjningen av bostadsbidraget för barnfamiljer. Regeringens bidragsreform, som bland annat innebär aktivitetskrav och bidragstak, kan påverka utvecklingen, men effekterna är ännu svårbedömda.

Stora skillnader mellan kommunerna

Små kommuner, särskilt de med färre än 10 000 invånare, står inför särskilt stora utmaningar. År 2024 minskade befolkningen i drygt 80 procent av dessa kommuner. Historiskt har mindre kommuner haft svårare att anpassa sina kostnader till fallande skatteintäkter jämfört med större kommuner, vilket har lett till större resultatförsämringar under ekonomiska kriser och perioder med hög inflation.

En jämförelse mellan kommuner med hög respektive låg skattesats visar stora skillnader i resultat och kostnadsnivåer, även efter justering för strukturella förutsättningar enligt utjämningsystemet. Kommuner med låg skatt har cirka 20 procent lägre kostnader än genomsnittet inom förskola och äldreomsorg, medan högskattekommuner ofta har högre kostnader inom grundskola och äldreomsorg.

Investeringsbehovet breddas

Investeringsbehoven i kommunerna är inte längre främst drivet av befolkningstillväxt. Framöver spänner det över fler områden än tidigare – från klimatanpassningar och reinvesteringar till utbyggnad av den civila beredskapen. Samtidigt som den statliga skuldsättningen minskar som andel av BNP, fortsätter den kommunala skuldsättningen att öka. Denna förskjutning har pågått under en längre tid. Därför kan man fundera över om utvecklingen är rimlig, och om kommunerna ensamt ska hantera alla dessa investeringar, svaret på frågan beror till stor del på vilket område som diskuteras. Investeringar i verksamhetslokaler är ett tydligt kommunalt ansvar men ett exempel där staten behöver ta sitt ansvar är kopplat till investeringar i statlig infrastruktur där medfinansieringen av statlig infrastruktur växer i kommunernas balansräkningar. Trafikverkets krav på kommunal medfinansiering för att godkänna detaljplaner är ett exempel på en tydlig överväring av ansvar från stat till kommun. Flertalet kommuner står också inför en annan typ av expansionsinvesteringar nämligen större industrietableringar eller expansioner av befintliga företag, där rollfördelningen behöver gå igenom.

Kommunerna har länge haft det huvudsakliga ansvaret för investeringar i VA-systemen, men statens roll har historiskt varit avgörande. Mellan 1968 och 1981 fanns omfattande riktade stöd vilket möjliggjorde en snabb utbyggnad vilket innebär att mycket av dagens VA-infrastruktur tillkom under denna expansiva fas. Nu står kommunerna inför ett nytt omställningsskede. Behovet av investeringar i VA, klimatskydd, hållbar energiförsörjning och beredskap är stort och omfattar samtliga kommuntyper. För att möta dessa utmaningar krävs långsiktiga och förutsägbara statliga stöd. Staten måste återigen ta en aktiv roll, både som möjliggörare och medfinansiär. Riktade investeringsbidrag och värdesäkrade statsbidrag är avgörande för att kommunerna ska klara sina framtida åtaganden.

Statens roll

Under våren har flera statliga utredningar presenterats och fler är på gång. Ett område där utredningarna duggar tätt är skolan. Bland dessa finns bland annat utredningar om sådant som staten redan idag reglerar, som nya läroplaner, nytt betygssystem och skärpta villkor för friskolesektorn men även regleringar på nya områden som lärares arbetstid och en nationell skolpensnorm. Syftet är att höja kvaliteten och stärka likvärdigheten inom skolväsendet,

men de innebär också högre ambitioner samt ökad statlig styrning vilket minskar manöverutrymmet i omställningsarbetet.

För att dessa reformer ska lyckas är det avgörande att de samordnas effektivt och utformas så att de stödjer varandra och tar hänsyn till den demografiska utvecklingen med minskat antal barn. Det är också nödvändigt att förslagen fullt ut finansieras, så att de kan genomföras utan att belasta befintliga resurser. Skolor och huvudmän behöver tillräcklig tid för implementering samt resurser för kompetensutveckling för att kunna anpassa verksamheten, utbilda personal och införa nya arbetssätt som ger långsiktiga förbättringar. För att reformerna ska få önskad effekt måste de dessutom utformas så att de fungerar både i stora städer och i små kommuner.

1. Samhällsekonomin

Förhöjd osäkerhet och turbulens färgar i nuläget utsikterna för världsekonomin. Den nya handelskonflikten dämpar global efterfrågan och utrikeshandel. Sammantaget förutses en markant avmattning i global BNP-tillväxt i år. Rådande omvärldsläge ger en svag svensk exportmarknad liksom avvaktande hushåll och företag. Därför kommer lågkonjunkturen i Sverige att kvarstå även nästa år. Utifrån det svaga konjunkturläget väntas Riksbanken i år sänka styrräntan. Lägre bolåneräntor driver ner KPI-inflationen, vilket stärker hushållens realinkomster både i år och nästa år. I takt med starkare tillförsikt hos hushållen väntas en konsumtionsdriven konjunkturuppgång inledas nästa år. För arbetsmarknaden förutses en knapp sysselsättningsökning i år men fortsatt stigande arbetslöshet. Nästa år väntas en starkare ökning av antalet arbetade timmar än i år, och än högre timtillväxt åren därefter. Detta stärker det kommunala skatteunderlaget som ökar med i genomsnitt 4,3 procent per år 2025–2028. I reala termer sker dock den stora uppgången i år.

I appendix beskrivs viktiga antaganden och metodik för beräkningarna av samhällsekonomin fram till 2028. Begreppen prognos- respektive kalkylår beskrivs liksom antaganden för arbetsmarknaden på medelfristig sikt. Det underliggande och reala skatteunderlaget beskrivs också. Även kompletterande prognostabeller finns i appendix.

USA:s handelskrig sätter världsekonomin i gungning

Osäkerhet rörande global ekonomisk politik har sedan slutet av fjolåret skjutit i höjden, i högsta grad drivet av agerandet från den nytillträdde administrationen i USA. Framför allt har det regelrätta handelskrig som USA har inlett inneburit en snabb försvagning av de globala konjunkturutsikterna. Höjda importtullar, vilka ger både högre priser för hushåll och högre kostnader för företag, kommer i år att dämpa såväl världshandeln som den globala BNP-tillväxten. Att de hotande tullhöjningarna är gigantiskt stora, samt att beskeden om de ändrade tullsatserna har annonserats så oberäkneligt, förklarar den exceptionella ovisshet som nu råder. Hög osäkerhet gäller givetvis även ekonomiska bedömningar. Förutsättningarna för att göra regelrätta prognoser för omvärldskonjunkturen är ytterst svåra i nuläget. De makroekonomiska beräkningarna i denna rapport utgår därför från ett scenario för världsekonomin, se ruta ”Ett scenario för världsekonomin – förlopp och antaganden.”

Den ekonomiska politiken påskyndar en lågkonjunktur i USA

Med en drastisk politisk kursändring och aggressiva tullhöjningar har den nya republikanska administrationen i USA, ledd av president Donald Trump, försatt världen i ett slags chocktillstånd våren 2025. En uttalad nedprioritering av USA:s försvarsvilja gentemot

europiska Natoländer, samt ett påfallande inställsamt tonläge gentemot Ryssland, har förändrat det globala säkerhetsläget fundamentalt, vilket inte minst har stor betydelse för Europa. På kort sikt är det dock handelskriget som har störst omedelbar inverkan på världsekonomin, liksom på finansmarknaden.

Ett scenario för världsekonomin – förlopp och antaganden

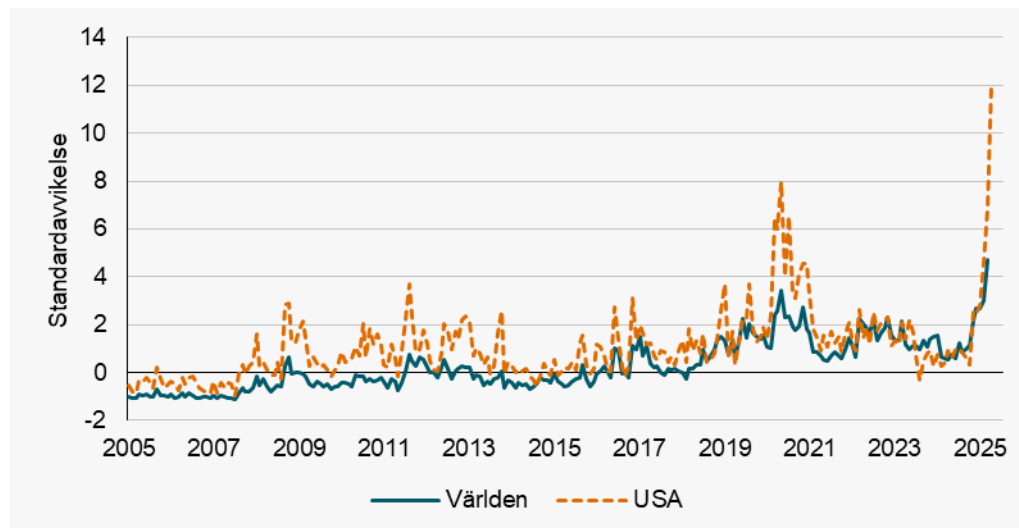
Importtullar som är klart högre än fjolårets antas dämpa världshandeln i år, framförallt det andra halvåret. USA och Kina förutsätts vara de länder som implementerar både störst genomsnittlig höjning och bredast omfattning. En återgång mot lägre effektiv genomsnittlig tullsats för global handel antas implementeras före 2026 års början. Den genomsnittliga tullbördan beräknas bli som högst 2025 men ännu 2028 antas den genomsnittliga globala tullsatsen ligga något högre än vad som gällde före 2025.

En historiskt sett hög global osäkerhet antas bestå också 2026, framförallt kopplat till den ekonomiska politiken i USA. Ovissheten förutsätts dock gradvis avta, inte minst då handelskriget antas mildras nästa år. Den direkta konsekvensen av tullhöjningarna blir en nedgång för global handel, samt uppgångar i kostnads- och prisnivåer. Vikande exportefterfrågan, försvagad investeringsefterfrågan hos företagen och dämpad konsumtion bland hushållen, ger en sammantagen dämpning av BNP för enskilda länder och globalt, där USA kommer att uppleva de största effekterna både på inflation och efterfrågan.

Den allt svagare BNP-tillväxten som följer i kölvattnet av handelskonflikten bedöms dämpa global inflation 2026. De avklingande handelshindren, den sjunkande inflationen samt penningpolitiska lättnader – där Fed, ECB och flera andra centralbanker sänker sina styrräntor det andra halvåret i år – antas borga för en återhämtning för såväl världshandeln som global BNP-tillväxt under 2026. Global BNP-tillväxt blir dock svag både i år och nästa år men därefter klart högre när konjunkturen stärks i både USA och eurozonen. Scenariot inbegriper även en permanent uppskalning av europeisk försvarsindustri, som gradvis antas ge allt större bidrag till produktion och sysselsättning inom eurozonen.

Diagram 3 • Ekonomiskt-politiskt osäkerhetsindex

Standardiserad månadsdata, standardavvikelse från medelvärde



Källor: Economic Policy Uncertainty Index (Baker, Bloom, Davis), Macrobond och Sveriges Kommuner och Regioner.

Exceptionellt hög osäkerhet indikeras nu av de index som beskriver ekonomisk-politisk osäkerhet. Osäkerheten har, både globalt och för USA, nått nya rekordnivåer, högre än under tidigare orostider. Senaste observation är *mars* för världen respektive *april* för USA.

En amerikansk konjunkturavmattning låg i korten redan före maktskiftet i år men den förda politiken påskyndar nedgången, särskilt genom vikande optimism hos amerikanska konsumenter. Starka drivkrafter för att hålla uppe hushållens konsumtionstillväxt saknas, vilket är centralt då konsumtionens BNP-andel är närmare 70 procent i USA. Räntesänkningar från Federal Reserve (Fed) kan förvisso motverka nedgången till viss del. Dessvärre ger detta inte någon kraftig och omedelbar plånbokseffekt för hushållen, givet de senaste årens skifte mot högre räntor.¹ När det sedan gäller löften om att via skattesänkningar stärka hushållens köpkraft är vår syn att detta inte kommer kunna realiseras utan en trovärdig strategi för att minska det federala budgetunderskottet. Och en sådan strategi lyser ännu med sin frånvaro.

Merparten av de strukturella styrkor som förknippas med den amerikanska ekonomin² kommer troligen i hög grad kvarstå, även om USA nu ser ut att gå in i en recession. Detta pekar mot en fortsatt hög tillväxtpotential också efter den antagna konjunktursvackan. En strukturell aspekt som vi dock bedömer har stor betydelse även på kort sikt är frågan om *förtroende*, något som nu tycks vika för USA. Centralt för finansieringen av ett lands statsskuld är att ha högt förtroendekapital, både ekonomiskt och politiskt. Den oförutsägbarhet som har präglat den amerikanska politiken de senaste månaderna pekar mot att det tidigare så höga förtroendet för USA har skadats – i värsta fall långvarigt. Händelseutvecklingen på finansmarknaderna pekar i denna riktning. Försvagningen av den amerikanska dollarn, kapitalflöden från USA till Europa samt en avvikande uppgång för långa USA-räntor är några exempel. Vi bedömer att USA:s möjligheter till fortsatt ofinansierad stimulanspolitik, likt den vid den globala finanskrisen, pandemin och inflationskrisen, är på väg att urholkas. Följaktligen förutsätts USA tvingas backa på delar av den aviserade politiken. Dessvärre håller vi fortsatt politisk och ekonomisk turbulens för troligt, med risker för den globala konjunkturen och finansmarknaden.

USA:s kursändring ger betydande avtryck i Europa

Efter ett par år av mager tillväxt i Europa beräknade SKR tidigare i år att tillväxten skulle ta fart 2025. Men handelskriget sänker nu utsikterna också för eurozonen, även om de direkta effekterna via utrikeshandeln antas bli mildare än för USA. Dock beräknas en betydande försvagning av europeisk tillväxt genom dämpad konsumtions- och investeringsefterfrågan.

¹ Utgifter för korta krediter, som utgör en mindre del av hushållens totala skuldstock, kan dämpas av lägre korräntor. När det gäller bostadsräntor – vanligen med en löptid på 10–30 år – väntar fortsatt stigande ränteutgifter åren framöver, då långa marknadsräntor kommande år inte förväntas bli så låga som den genomsnittsränta som i dagsläget betalas för bolånen.

² Exempelvis den stora och välutvecklade kapitalmarknaden, den flexibla arbetsmarknaden, starka kluster för innovation och forskning liksom ett gynnsamt klimat för entreprenörskap.

Den förändrade amerikanska utrikespolitiken väntas också få stor och långvarig betydelse för europeiska länder, inte minst en framtida neddragning av USA:s militära närvaro i Europa.

Långsiktigt höjda försvarssatsningar i EU-länderna kan ge positiva makroekonomiska effekter på den europeiska ekonomin genom både en konjunkturell och strukturell förstärkning.³ Den tyska fordonsindustrin – som tycks befinna sig i en återvändsgränd, pressad av svag lönsamhet och hård konkurrens från Asien – bör delvis gå att ställa om mot militär industri, åtminstone på längre sikt. Men för att försvarssatsningarna ska bli verklighet måste finansieringen lösas, tillika politisk enighet inom EU bibehållas. Den underliggande utmaningen av hög och varierande offentlig skuldsättning kvarstår inom eurozonen, och någon enkel lösning på finansieringsfrågan finns ej. Men de gemensamma första steg som nyligen har tagits av EU vittnar om stor beslutsamhet. I våra beräkningar antas inte finansieringen sätta krokben för ett stort försvarsindustriellt lyft inom eurozonen, varför ovanligt hög BNP-tillväxt beräknas för eurozonen om några år.^{4 5}

Förhöjd global inflation ett övergående dilemma för centralbankerna

De länder där höjningen av importtullar är stor och omfattar en stor del av handeln kommer att drabbas hårdast genom höjda priser/kostnader. Denna prisnivåhöjning höjer på kort sikt inflationen i flera länder, inte minst i USA, och en uppgång för global inflation förutses i år. På längre sikt antas dock global inflation falla tillbaka. Allteftersom kommer substitution, både hos konsumenter och producenter, att reducera bördan från tullutgifterna, liksom nya handelsmönster etableras. Hög inflation bör således bli ett övergående problem, och inflationsimpulsen något som centralbankerna i slutändan kommer att bortse från. Inte minst antas Fed, när recessionen väl är ett faktum, fortsätta med de styrräntesänkningar som varit pausade sedan december 2024. Såväl ECB som Riksbanken antas också sänka sina styrräntor i år. Lägre räntor förutses bli en av drivkrafterna för en global konjunkturuppgång 2027–2028.

Tabell 1 • BNP-tillväxt i omvärlden

Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden

	Utfall		Prognos		Kalkyl	
	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Eurozonen	0,5	0,7	0,2	1,2	2,9	2,9
USA	2,9	2,8	0,6	1,0	2,2	2,5
Kina	5,5	4,7	4,2	3,9	4,1	3,9
Världen	3,3	3,0	2,0	2,3	3,4	3,4
Världen, handelsviktad*	1,4	1,6	1,0	1,5	2,7	2,8

³ Årtionden av trendmässigt svag BNP-tillväxt pekar på behovet att stärka europeisk konkurrenskraft.

⁴ Se fördjupning i kapitel 5 Upprustningen av totalförsvaret.

⁵ Se Ett scenario för världsekonomin – förlopp och antaganden.

Turbulent omvärld ger förlängd lågkonjunktur i Sverige

De omvälvande förändringarna i omvärlden påverkar givetvis även Sverige. Den turbulenta inledningen på året har lagt sig som en våt filt över den konjunkturuppgång som vi tidigare förutsåg skulle ske i år. BNP-tillväxten i år blir därför relativt svag. Den kraftigt ökade osäkerheten ser vi som den stora boven. Visserligen dämpas efterfrågan av de höjda handelstullarna när varor blir dyrare, men det är framförallt ovissheten om vilka spelregler som kommer gälla som bakbinder beslutsfattandet för både företag och hushåll, liksom för regeringar och centralbanker. Det leder till att företagen och hushållen i Sverige blir mer avvaktande och pessimistiska över framtiden. Detta ser vi redan i indikatorer och enkätdata. Och att återhämtningen går långsammare understöds av svaga utfall för BNP-indikatorn det första kvartalet i år. Den lågkonjunktur som Sverige befinner sig i kommer därmed att bestå ytterligare en tid. Våra beräkningar bygger på antagandet att osäkerheten mildras i år. Detta ger förutsättningar för att konsumtionen tar fart och bidrar till stigande BNP-tillväxt 2026 och 2027.

Hushållen avvaktar i de osäkra tiderna

Hushållens konsumtion står för ungefär hälften av svensk BNP och är därmed en viktig drivkraft för svensk tillväxt. Förutsättningarna för stigande konsumtionstillväxt för hushållen ser ännu goda ut. Sedan förra sommaren är inflationen nere runt inflationsmålet, reallönerna stiger åter medan skattesänkningar i år ger ytterligare skjuts för hushållens reala disponibla inkomster.⁶

Tabell 2 • Hushållens inkomster, konsumtion och sparande

Procentuell förändring och årsmedelvärde, om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2024	2025	2026	2027	2028
Real disponibel inkomst	1,9	3,3	2,1	2,4	2,3
Hushållens konsumtion, volym	0,3	1,4	2,7	2,8	2,3
Hushållens räntekvot*	7,0	4,9	4,4	4,6	4,9
Hushållens sparkvot**	6,8	8,5	8,0	7,6	7,7

*Räntekvoten avser hushållens ränteutgifter justerade för kostnader för finansiella förmedlingstjänster, som procent av disponibel inkomst efter skatt. **Sparkvoten avser hushållens sparande exklusive tjänste- och premiepensioner, som andel av disponibel inkomst.

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

Räntesänkningar från Riksbanken fortsätter att dämpa hushållens räntebetalningar. Någon återgång till det låga ränteläge som gällde före inflationsuppgången väntar dock inte. Räntekvoten stabiliserar sig framöver på cirka 4,5 procent av disponibel inkomst (se tabell 2), betydligt högre än genomsnittet åren 2015–2028 (1,4 procent). Det betyder att en större andel av hushållens inkomster fortsatt kommer behöva prioriteras till räntebetalningar,

⁶ Se Åter stigande realinkomster möjliggör återhämtning för hushållens konsumtion, Ekonomirapporten maj 2024.

vilket får en varaktig undanträngningseffekt på konsumtionen. På samma sätt innebär den varaktigt högre prisnivån en bestående förlust av köpkraft som hushållen behöver tid att anpassa sig till.

Efter att köpkraften försvagades rejält av de höga prisuppgångarna har hushållen på aggregerad nivå hittills valt att återställa sina reala sparbanser. Vi vet att möjligheterna att spara skiljer sig mellan olika inkomstgrupper, men aggregerat ökade sparkvoten under 2024. När hushållen har uppnått önskad nivå på sitt sparande, sett till balansräkningen, vänder det till ökad konsumtion. Den vändningen inleddes i slutet av förra året, men påverkas nu i stor utsträckning av hushållens uppfattningar och förväntningar om omvärlden, svensk ekonomi och egen ekonomi. Såväl synen på framtiden som hushållens tillgångar sargas av ett oförutsägbart omvärldsläge och skakighet på aktiemarknaderna. Det syns redan tydligt inte minst i Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer. Vår bedömning är att detta hämmar hushållens konsumtion i närtid då de nu återigen blir mer avvaktande. Trots att hushållens disponibla inkomster växlar upp i år och räntekvoten faller tillbaka följer inte konsumtionen med i samma takt och sparkvoten ökar ytterligare, vilket till stor del ska tolkas som ett ökat buffertsparande. I takt med att osäkerheten fortsätter avta under nästa år växlar konsumtionen upp och sparkvoten faller tillbaka något.

Grön omställning inom industrin och försvarsupprustning höjer BNP

Oförutsägbarheten hämmar näringslivets investeringar liksom den sköra uppgång vi börjat se för bostadsbyggandet som i hög grad är beroende av hushållens efterfrågan på bostäder och krediter. Motverkande positiva effekter syns samtidigt för investeringarna, inte minst genom den pågående gröna omställningen. Därtill bedömer vi att förslagen i Vårändringsbudgeten för 2025 på marginalen höjer BNP i år, se ruta "Finanspolitik i SKR:s prognos."

En åtgärd som har betydligt större påverkan på BNP-tillväxten är den aviserade ambitionshöjningen för upprustningen av det militära försvaret till 3,5 procent av BNP år 2030, från tidigare beslutad ökning till 2,6 procent av BNP år 2028. Vi räknar med att större delen av ambitionshöjningen sker i slutet av prognosperioden då vi redan har en snabb upprustning i närtid. Vid sidan av svensk upprustning antas BNP i Sverige, via export, gynnas av en samtida upprustning i övriga EU. Sammantaget antas dessa försvarssatsningar successivt ge allt större inverkan på BNP-nivån, som 2028 uppskattas vara cirka 1 procent högre än vad som skulle vara fallet utan upprustningen. Detta påskyndar därmed den svenska konjunkturrella återhämtningen i ekonomin.⁷

Låg omvärldstillväxt och starkare krona dämpar exporttillväxten

Att omvärldstillväxten blir svag, att förstärkningen av kronan antas bestå samt att det tar tid att etablera nya handelsvägar talar för att exporten stiger långsamt i år. Men nästa år växlar exporten upp, delvis via den europeiska militära upprustningen. Med starkare tillväxt ökar också importen, som blir billigare via växelkursförstärkningen. Sammantaget blir bidraget

⁷ Se fotnot 4.

från nettoexporten svagt positiv i år och nästa år för att därefter ge negativt BNP-bidrag när importen ökar något mer än exporten (se tabell 3).

Tabell 3 • BNP-tillväxten fördelad på efterfrågan och utbud

Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2024	2025	2026	2027	2028
BNP	1,0	1,8	2,4	2,5	2,0
<i>BNP fördelad på användning</i>					
Inhemsk konsumtion*	0,5	1,1	1,5	1,7	1,6
Investeringar inkl. lager*	0,1	0,5	0,8	1,0	0,8
Nettoexport*	0,4	0,2	0,1	-0,1	-0,4
<i>BNP fördelad på produktion</i>					
Arbetade timmar	-0,3	0,3	0,9	1,1	1,0
Sysselsättning	-0,3	0,3	0,7	1,0	0,9
Medelarbetstid	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0
Produktivitet**	1,3	1,4	1,6	1,4	1,0

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

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

Anm.: Fler nyckeltal för försörjningsbalansen se Appendix.

Fortsatt hög arbetslöshet både i år och nästa år

De senaste årens svaga BNP-tillväxt har fått sysselsättningsgraden att falla i ett och ett halvt år, men nedgången verkar ha bromsat det första kvartalet i år. Arbetslösheten har ökat i två år, men inte så mycket som man hade kunnat tro givet den svaga BNP-tillväxten.⁸

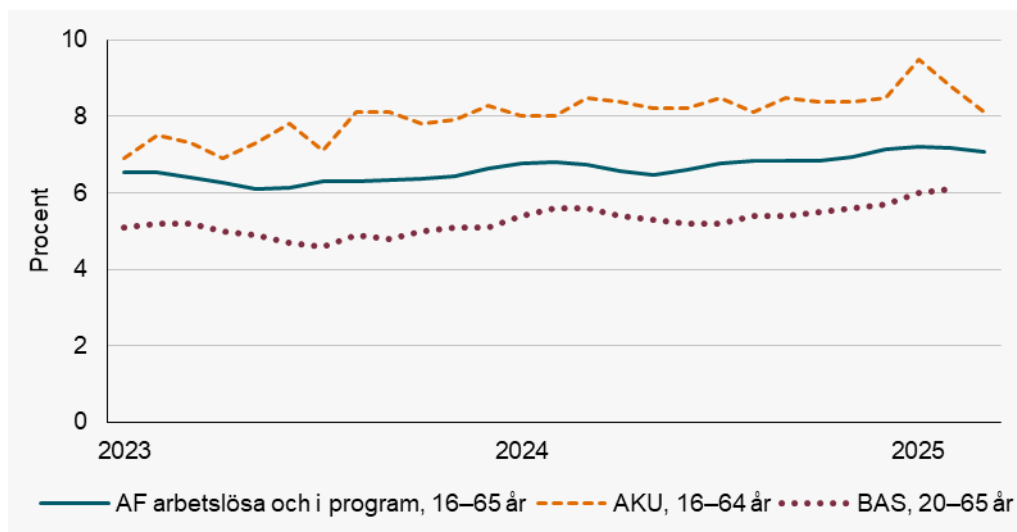
Månadsdata över arbetslösheten enligt AKU var oväntat hög (8,8 procent) det första kvartalet i år, men också mycket volatil. Två andra källor, Arbetsförmedlingen och SCB:s BAS-statistik,⁹ pekar dock på en lägre och jämnare arbetslöshetsnivå, se diagram 4. Därför tolkar vi inte den höga arbetslöshet som AKU indikerar i årets början som ett tecken på en betydande reell försvagning. För nyckeltal om arbetsmarknaden, se tabell 17 i appendix.

⁸ Enligt normala samband borde arbetslösheten ha stigit mer. Se *Begränsad uppgång av arbetslösheten trots långvarigt svag BNP*, Ekonomirapporten oktober 2024.

⁹ BAS och Arbetsförmedlingen är totalundersökningar. AKU är en urvalsundersökning med roterande panel. Denna typ av undersökning har sett över tid fått svårare att nå respondenterna. Den stora skillnaden i arbetslöshetsnivå mellan AKU och BAS beror på att heltidsstuderande enligt BAS klassificeras som "ej i arbetskraften." Detta gäller oavsett om de söker arbete eller inte. Detta innebär att studenter i regel inte räknas som arbetslösa i BAS, även om de aktivt söker jobb, vilket förklarar den lägre relativa arbetslösheten.

Diagram 4 • Relativ arbetslöshet enligt olika källor

Antal arbetslösa som andel av arbetskraften



Källor: Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyrån.

Anm.: AF avser Arbetsförmedlingen, AKU avser SCB:s enkätbaserade arbetskraftsundersökningar och BAS avser SCB:s registerbaserade Befolkningens arbetsmarknadsstatus, endast AKU-data säsongrensad. Senaste observation är mars för AF och AKU respektive februari för BAS.

Diagrammet visar arbetslösheten enligt olika källor där arbetslösheten enligt AKU var mycket volatil och oväntat hög (8,8 procent) det första kvartalet i år. Två andra källor, Arbetsförmedlingen och SCB:s BAS-statistik visar en jämnare och lägre arbetslöshet.

Det är i näringslivet som sysselsättningen trendmässigt har minskat de senaste två åren medan den offentliga sysselsättningen har fortsatt att öka samma period, såväl i stat som i regioner och kommuner. Nedgången i antalet sysselsatta inom näringslivet går att dela upp i tidsbegränsat anställda och tillsvidareanställda. Då åskådliggörs en betydande minskning för tidsbegränsat anställda medan tillsvidareanställda har ökat kontinuerligt. En trolig förklaring till de divergerande trenderna för dessa anställningsgrupper är skillnader i humankapital, som främst korrelerar med härkomst och ålder. Arbetslösheten har stigit mest för utrikes födda, då de generellt har svagare ställning på arbetsmarknaden än inrikes födda. För de med högt humankapital som oftast har hög sysselsättningsgrad och låg arbetslöshet har konjunktursvackan i stort sett passerat obemärkt vad gäller arbetsmarknadsstatus. Att antalet fast anställda har fortsatt att öka hänger samman med kompetensbrist i vissa kompetenser/sektorer: trots en nedgång i total sysselsättning är det ännu svårt att hitta personer med rätt kvalifikationer. Att det är kostsamt att rekrytera ny personal talar för att flertalet företag på kort sikt väljer att ha en lite större arbetsstyrka än optimalt. På arbetsmarknaden har anpassningen till de senaste årens lågkonjunktur alltså främst skett genom färre tidsbegränsade anställningar, liksom genom en svag produktivitetsutveckling. Samtidigt har vissa sektorer såsom byggbranschen fått en tillbakagång som troligtvis är mer uthållig på grund av högre räntor och byggkostnader.

Efterfrågan på arbetskraft tar fart 2026

Medan sysselsättningen i princip står och stampar 2024–2025 drivs BNP-tillväxten dessa år av stigande produktivitet. Allteftersom högre produktionstillväxt börjar lyfta efterfrågan på arbetskraft kommer både antalet arbetade timmar och antalet sysselsatta att stiga. Under andra halvåret 2025 bedöms arbetslösheten återigen börja minska något, men en starkare återhämtning på arbetsmarknaden inleds först 2026. Åren framöver förklaras en större andel av BNP-tillväxten av fler arbetade timmar och ökad sysselsättning. En faktor som håller tillbaka den beräknade ökningen av arbetskraft, sysselsatta och arbetade timmar åren framöver är den svaga befolkningsökning som SCB:s nya befolkningsprognos visar, jämfört med den föregående befolkningsprognosen.

Stigande sysselsättning kommande år sänker gradvis arbetslösheten, där andelen arbetslösa 2028 (7,7 procent) indikerar jämviktsnivån. Vi ser för nuvarande inga stora reformer som varaktigt kan sänka denna nivå. Tidigare genomförda reformer har främst ökat arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden som båda är höga internationellt sett. För att jämviktsarbetslösheten ska minska är tre faktorer av vikt: incitament, matchning och humankapitalet hos de arbetssökande. Eventuellt kan längre vistelsetider för utrikesfödda minska jämviktsarbetslösheten något, men SKR:s bedömning är att jämviktsarbetslösheten ligger mellan 7 och 8 procent.

Låg inflation borgar för fortsatt återhämtning av reallönerna

Inflationsutsikterna i Sverige har i år höjts markant, efter oväntat höga utfall för det första kvartalet i år. KPIF-inflationen det första kvartalet var 2,5 procent, att jämföra med 1,6 procent under sista kvartalet 2024. SKR:s bedömning är att detta i första hand rör sig om övergående stora prisökningar, snarare än en permanent högre inflationstakt. Att oväntat hög inflation i början av 2025 bland annat inbegrep hyror, liksom administrativa avgifter som vanligen justeras tidigt på året, talar för att mycket av inflationsövertäckningen handlade om övergående baseeffekter. Även den så kallade korgeffekten bidrog i år till att höja inflationen, istället för att som mer brukligt, sänka inflationen. Den höga livsmedelinflationen, vilken varit en del i de överraskande höga utfallen hittills i år, antas hålla i sig en tid i år då det sannolikt finns ett kvarstående inflationstryck från de senaste årens stora kostnadsökningar i producentledet. I år bidrar energipriserna till att dämpa inflationen, men effekten är långt mindre än i fjol. Inte minst låga drivmedelspriser förhindrar en högre KPIF-inflation 2025. Handelskriget innebär en uppenbar osäkerhet för inflationen framöver, men KPIF-inflationen bedöms nästa år hamna under tvåprocentsmålet. Det svagare efterfrågeläget globalt bedöms medföra lägre omvärlds- och importinflation för svensk del. En klart starkare svensk krona än de senaste tre åren bidrar också till den svagare importinflationen. De senaste årens räntenedgång bidrar till att sänka KPI-inflationen, vilken beräknas bli låg 2025–2026.

Tabell 4 • Priser, löner och räntor

Procentuell förändring och årsmedelvärde, om inget annat anges

	Utfall		Prognos		Kalkyl	
	2023	2024	2025	2026	2027	2028
KPIF-inflation	6,0	1,9	2,6	1,8	1,9	2,0
KPI-inflation	8,5	2,8	0,6	1,4	2,2	2,4
Timlön, Konjunkturlönestatistiken	3,7	4,1	3,7	3,4	3,5	3,5
10-årsränta, procent	2,5	2,2	2,4	2,6	2,7	2,7
Styrränta, vid årets slut, procent	4,00	2,75	1,75	1,75	2,00	2,15

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

Timlönerna i Sverige kommer framöver att stiga i en lägre takt än 2023–2024 (se tabell 4). Industrins märke, samt löneökningar i därefter slutna avtal (se ruta ”Avtalsrörelsen 2025”), är huvudförklaringen till den dämpning av löneökningstakten som beräknas mellan 2024 och 2025. Att den genomsnittliga timlöneökningen för hela arbetsmarknaden hamnar över de ökningstal som ges av de avtal som nyligen tecknats följer av den så kallade restposten. Den visar den aggregerade effekten av dels avvikelser från avtalade löneökningar, dels effekter av förändringar i löntagarkollektivets sammansättning. Sammantaget beräknas en ihållande uppgång av den reala timlönen 2025–2028, med absolut störst uppgång i år.

Avtalsrörelsen 2025: industrins märke satt och merparten av förhandlingarna i hamn

Parterna inom Industrin tecknade den 1 april ett nytt tvåårigt avtal. Värdet på avtalet är 6,4 procents löneökningar på två år, men där det har gjorts avsättningar för arbetstidsförkortning och deltidspensioner inom ramen för 6,4 procent. Det innebär att den avtalade löneökningen varierar mellan 3,2 och 2,9 procent år 2025 och 2,5 och 3,0 procent år 2026. Industriavtalet är lönenormerande för den övriga arbetsmarknaden och sedan Industrin tecknade avtal, har en rad avtal inom andra områden blivit klara, samtliga med ett totalt värde på 6,4 procent.

I SKR:s avtal med Kommunal är löneutrymmet 1000 kronor 2025 respektive 915 kronor 2026. Av detta utgörs 600 kronor av en individgaranti respektive år. Inte något av de avtal som SKR har tecknat med sina motparter innehåller nya överenskommelser om förkortningar av arbetstiden eller om deltidspensioner.

Skatteunderlagstillväxten återhämtar sig i år

Sjunkande antal arbetade timmar dämpade skatteunderlagstillväxten i fjol. Därtill försvagades skatteunderlaget ytterligare av förstärkningen av det förhöjda grundavdraget. Motverkande faktorer, som förra året bidrog till att stärka skatteunderlaget, var relativt höga timlöneökningar liksom höga uppräkningsfaktorer för pensionsinkomster, inkomstbasbelopp och prisbasbelopp. SKR:s aktuella bedömning för skatteunderlaget för helåret

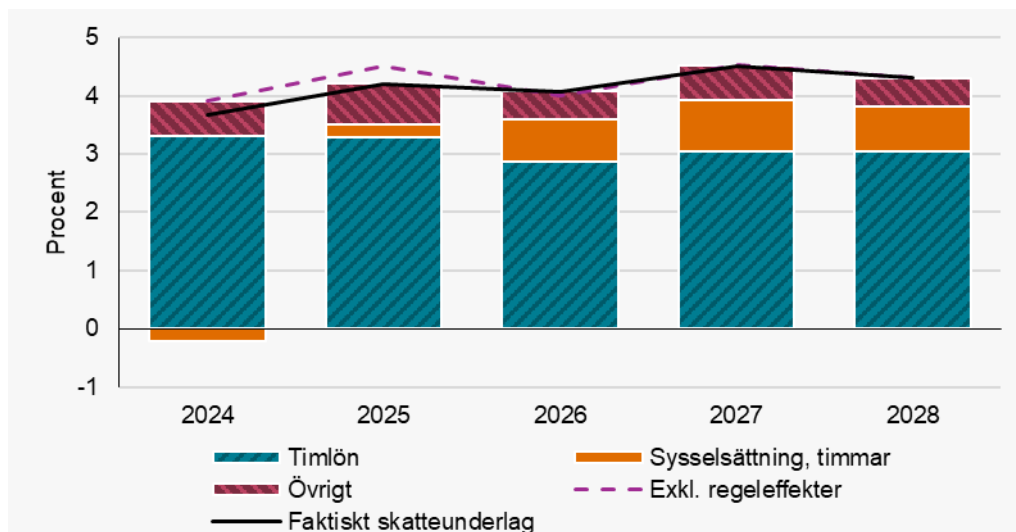
2024 är en ökning om 3,7 procent.¹⁰ Det är lägre än den historiska genomsnittliga ökningen på 4,2 procent per år under den föregående tioårsperioden (2014–2023).

Arbetsmarknadsläget förblir svagt i år. Antalet arbetade timmar ökar visserligen svagt i år, men sett till helåren 2024 och 2025 går antalet arbetade timmar i princip sidledes. Att antalet arbetade timmar går från att minska (2024) till att öka något i år stärker ändå skatteunderlagstillväxten som i år ökar klart snabbare än i fjol. Precis som 2024 bidrar en relativt hög ökning av timlönen till att skatteunderlaget ökar i år.

Lägre inflation medför att uppräkningsgraden av grundavdraget, som var ovanligt hög 2023–2024, växlar ner i år. Detta ger en dämpning av skatteunderlaget som är svagare än föregående år. Den lägre inflationen innebär samtidigt en långsammare uppräkningsgrad av garantipensioner och andra transfereringar, jämfört med de föregående åren. Sammantaget bedömer vi att skatteunderlaget växer med 4,2 procent i år. Nästa år kommer antalet arbetade timmar att öka starkare än i år, då vi bedömer att arbetsmarknaden gradvis gynnas av konjunkturuppgången. En konjunkturrell återhämtning, med stadig ökning av antalet arbetade timmar, antas följa åren därefter. Som genomsnitt under perioden 2025–2028 beräknas skatteunderlaget öka med 4,3 procent per år, vilket är detsamma som den genomsnittliga årliga ökningen under tioårsperioden 2015–2024.

Diagram 5 • Skatteunderlagstillväxten dekomponerad på ett urval av delar

Procent respektive procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket samt Sveriges Kommuner och Regioner.

I år ökar antalet arbetade timmar svagt, men 2026 och åren därefter väntas ökningen bli mer rejäl, vilket gynnar skatteunderlaget. En relativt hög ökning av timlönen bidrar till skatteunderlagstillväxten i år.

¹⁰ NR-utfallet för fjärde kvartalet höjde prognosen jämfört med de preliminära uppgifter från Skatteverket som tidigare låg till grund för vår bedömning. 2024 är fortfarande en prognos. Skatteverket publicerar preliminära utfall kontinuerligt under året och slutgiltigt utfall i december.

Minskningen av sektorns pensionskostnader jämfört med i fjol gör att den sammanvägda pris- och löneutvecklingen i kommuner och regioner till och med blir negativ i år. Av detta följer en kraftig real förstärkning av den ”kommunala köpkraften”. Denna återhämtning ska framförallt ses i skenet av de föregående årens kraftiga kostnadsökningar i kommunsektorn, som till stor del kan tillskrivas den höga inflationen – inte minst genomslaget på kommuners och regioners pensionskostnader. Särskilt de förmånsbestämda pensionerna ökade då snabbt, något som främst drabbade regionerna som har större andel högavlönade än kommunerna. Uppgången för skatteunderlaget i reala termer uppskattas bli hela 4,7 procent i år, en kontrast till urholkningen 2023–2024 med nedgångar med 1,8 respektive 0,6 procent. Perioden 2025–2028 beräknas skatteunderlaget i reala termer öka med 2,2 procent per år i genomsnitt. En så stark ökning återställer dock inte den kraftiga urholkningen som skedde 2023–2024. Åren av hög inflation har gett en varaktig real försvagning av den kommunala skattebasen.

Tabell 5 • Skatteunderlaget och prisutveckling för den kommunala sektorn

Procentuell förändring om inget annat anges

	Prel. utfall	Prognos		Kalkyl	
	2024	2025	2026	2027	2028
Faktiskt skatteunderlag	3,7	4,2	4,1	4,5	4,3
Regelförändringar*	-0,2	-0,3	0,1	0,0	0,0
Underliggande	3,9	4,5	4,0	4,5	4,3
Prisutveckling	4,5	-0,2	2,9	2,8	3,0
Realt skatteunderlag	-0,6	4,7	1,1	1,6	1,3

*Bidrag till förändring (procentenheter).

Källor: Skatteverket och Sveriges Kommuner och Regioner.

Lågkonjunkturen ger underskott i de offentliga finanserna

Det finansiella sparandet i offentlig sektor förstärks i år och framöver, från ett stort underskott förra året. Men sparandet visar ändå underskott i år, liksom nästa år. Detta är naturligt i lågkonjunkturer när skatteintäkterna dämpas medan transfereringsutgifterna ökar snabbare än vanligt samtidigt som offentlig konsumtion och investeringar är relativt opåverkade av konjunktursvängningar. Underskotten för i år och nästa år är dock relativt små och på betryggande avstånd från EU:s konvergenskriterier där underskott maximalt får uppgå till 3 procent av BNP.

Lågkonjunktur och stora investeringar tynger statsfinanserna kommande år

I takt med att konjunkturen kommande år förbättras kommer underskottet i de statliga finanserna att minska. Underskottet vänder dock aldrig till överskott under prognosperioden. Det beror främst på ökade statliga utgifter för den militära upprustningen samt stöd till Ukraina. Eftersläpande effekter av tidigare års höga inflation försvagar fortsatt statsfinanserna även i år genom något högre löneökningar än vanligt medan den varaktigt högre prisnivån fortsätter att driva upp kostnaderna för både konsumtion och investeringar mer än vanligt. Statsfinanserna försvagas även av expansiv finanspolitik i form av skattesänkningar och ökade offentliga utgifter beslutade och aviserade i

Budgetpropositionen för 2025 samt Vårändringsbudgeten för 2025 (se ruta ”Finanspolitik i SKR:s prognos”). Även om expansiv finanspolitik med syfte att mildra konsekvenserna av lågkonjunkturen kan motiveras på stabiliseringspolitiska grunder är det i första hand penningpolitiken som ska hantera konjunkturvariationer. Finanspolitiken ska idealiskt riktas mot strukturella förbättringar, exempelvis ökade investeringar som syftar till att höja produktivitet i hela samhällsekonomin. Satsningar på infrastruktur, klimatanpassning och energiförsörjningen är exempel på denna typ av åtgärder. Även den militära upprustningen har potential att stärka produktiviteten även om detta inte är det primära syftet bakom försvarssatsningarna.

Kommunsektorns utgifter långvarigt högre än inkomsterna

Även för kommunsektorn är underskottet i det finansiella sparandet i år mindre än förra året men någon minskning kommande år väntas inte. Kommunsektorns utgifter består till cirka 90 procent av utgifter för konsumtion och investeringar. Det skiljer sig från staten där utgifter för konsumtion och investeringar utgör knappa 40 procent av statens totala utgifter medan transfereringar utgör nästan 60 procent. De kommunala utgifterna ökar relativt svagt i år, förutsatt anpassning till förändrad demografi samt en allmän återhållsamhet efter de senaste årens reala urholkning av skatteunderlaget. Sammantaget blir underskottet i år inte lika stort som förra året men kommunsektorns finanser ser svaga ut framgent. Ihållande underskott i sparandet framöver beror till stor del på fortsatt höga investeringsnivåer. Ålderspensionssystemet bidrar med överskott samtliga år framöver. Det kommer dels från ökade kapitalintäkter via högre ränteläge, dels högre inbetalningar av ålderspensionsavgifter (via arbetsgivaravgifterna). Detta bidrar till att stärka sparandet i offentlig sektor.

Tabell 6 • Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2024	2025	2026	2027	2028
Finansiellt sparande	-1,5	-0,4	-0,4	-0,1	0,1
Staten	-1,0	-0,6	-0,6	-0,3	-0,4
Kommunsektorn	-0,9	-0,4	-0,5	-0,6	-0,5
Ålderspensionssystemet	0,5	0,5	0,7	0,8	1,0
Maastrichtskulden	33,8	34,3	34,4	34,0	33,9

Anm.: Utfallsåret 2024 inkluderar inte utfallet enligt EU:s konvergenskriterier (EDP) som publicerades 2025-04-22 och då visade att Maastrichtskulden var 34,0 procent. Fler nyckeltal för offentliga sektorns finanser se Appendix.

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

Offentliga skuldkvoten inom ramen för skuldankaret

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, Maastrichtskulden, ökar i år och nästa år men är i stort sett oförändrad mellan 2024 och 2028. I närtid ökar skuldkvoten till följd av underskott i det finansiella sparandet samt svag BNP-tillväxt. Därefter minskar den, tack vare nedgång för både statens och kommunsektorns skuldkvot. Det kan tyckas märkligt givet de lånefinansierade statliga utgiftsökningarna för ökat militärt försvar som tynger kalkylen. Den större delen av uppgången för lånekostnaderna sker dock först 2028 och därefter. Det finansiella sparandet i offentlig sektor exklusive ränteutgifter, det primära sparandet, vänder

till överskott redan 2026 vilket bidrar till att minska skuldkvoten. Därtill bidrar den så kallade ränte- och tillväxtdifferensen, det vill säga skillnaden mellan nominell BNP-tillväxt och utgiftsräntan på skulden, till att minska skuldkvoten under hela prognosperioden. Trots att ränteläget fram till 2028 antas vara högre än den tidigare perioden av låga räntor (fram till 2021) beräknas den genomsnittliga räntesatsen för den svenska offentliga skulden bli lägre än BNP-tillväxten i löpande priser dessa år.¹¹

Hela prognosperioden ligger skuldkvoten i den nedre delen av intervallet för det skuldankare (35 procent av BNP +/- 5 procentenheter) som ingår i det finanspolitiska ramverket. Detta kan indikera ett visst utrymme för finanspolitiska satsningar utöver den aviserade militära upprustning som har beaktats i våra kalkyler.

Finanspolitik i SKR:s prognos

SKR:s beräkningar baseras i normalfallet endast på beslutade eller tydligt aviserade finanspolitiska förslag, om inte annat anges. För kalkylåren antas den genomsnittliga kommunala skattesatsen och statsbidragen vara nominellt oförändrade, bortsett från kända beslut och aviseringar. Kommunal konsumtion antas följa demografin och transfereringarna skrivs fram med antalet personer som erhåller respektive bidrag samt löneutvecklingen i ekonomin.

I denna prognos beaktas Vårändringsbudgeten för 2025 där 11,5 miljarder kronor i ofinansierade reformer presenterades. Hälften avser konjunkturstöttande åtgärder där en stor andel avser ökat ROT-avdrag. Vi tror inte att hela satsningen kommer att förbrukas i år, försvagningen av sparandet i staten blir därmed mindre än den aviserade satsningen. Knappt 2 miljarder kronor avser riktade statsbidrag till kommunsektorn. Dessa bedöms ge motsvarande kommunala kostnadsökningar och påverkar därmed inte finansiellt sparande för den konsoliderade offentliga sektorn. Övriga satsningar försvagar däremot det finansiella sparandet i år. Sedan tidigare har även Budgetpropositionen för 2025 beaktats, där ofinansierade utgifter på 60 miljarder kronor presenterades (se Ekonomirapporten oktober 2024).

Regeringen har även presenterat förslag i två ändringsbudgetar under 2025 för stöd till Ukraina samt hantering av den så kallade Ukrainaramen vilket avser ett beslutat stöd på 75 miljarder kronor 2024–2026 som tillåts avvika från överskottsmålet. SKR:s prognos beaktar inte hela ramen utan enbart aviserade utgifter efter ändamål samt dess påverkan på de offentliga finanserna enligt gällande redovisningsprinciper.

Regeringen har aviserat en ambitionshöjning av det svenska militära försvaret upp till 3,5 procent av BNP år 2030 samt att utgifterna fram till 2030 ska lånefinansieras. Vi bedömer att detta är tydligt aviserat och har därmed beaktat detta i denna prognos (se kapitel 5 *Upprustningen av totalförsvaret*).

Regeringen har även aviserat förslag till ökad upplåning för framtida utbyggnad av kärnkraftverk. Detta bedömer vi dock ännu inte vara tillräckligt tydligt och beaktas därmed inte i denna prognos.

¹¹ Se Tillväxt- och räntedifferensen troligen allt mindre framöver?, Ekonomirapporten maj 2024.

2. Kommunernas ekonomi

En hög inflation som inneburit både generella kostnadsökningar och ökade pensionskostnader gjorde att resultaten i kommunerna föll för tredje året i rad. Drygt en tredjedel av kommunerna, 104 till antalet, redovisade negativa resultat och ungefär hälften av dessa för andra året i rad. För att balansera ytterligare ett år med svåra förutsättningar vidtogs inför 2024 på många håll åtgärder för att bromsa kostnadsutvecklingen. Detta resulterade i en låg kostnadsutveckling i kommunerna rensat från prisförändringar. I flera kommuner stärktes också resultaten genom orealiserade vinster från en positiv börsutveckling. Stora investeringsbehov med ökade investeringsutgifter för tredje året i rad ledde dock tillsammans med lägre resultatnivåer till fortsatt ökade skulder i kommunerna. Det sammantagna resultatet förbättras något 2025, och ligger sedan stabilt åren 2026-2028 under förutsättning att anpassning sker till minskade behov inom förskola och skola.

Resultatet föll för tredje året i rad

Kommunernas resultat uppgick till knappt 16 miljarder kronor 2024, vilket motsvarar omkring 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Det var en minskning med 9 miljarder kronor jämfört med 2023. Drygt en tredjedel av kommunerna hade negativt resultat, vilket är det högsta antalet ett enskilt år sedan 2003. Nästan hälften av kommunerna som hade negativa resultat 2024 hade det även 2023.

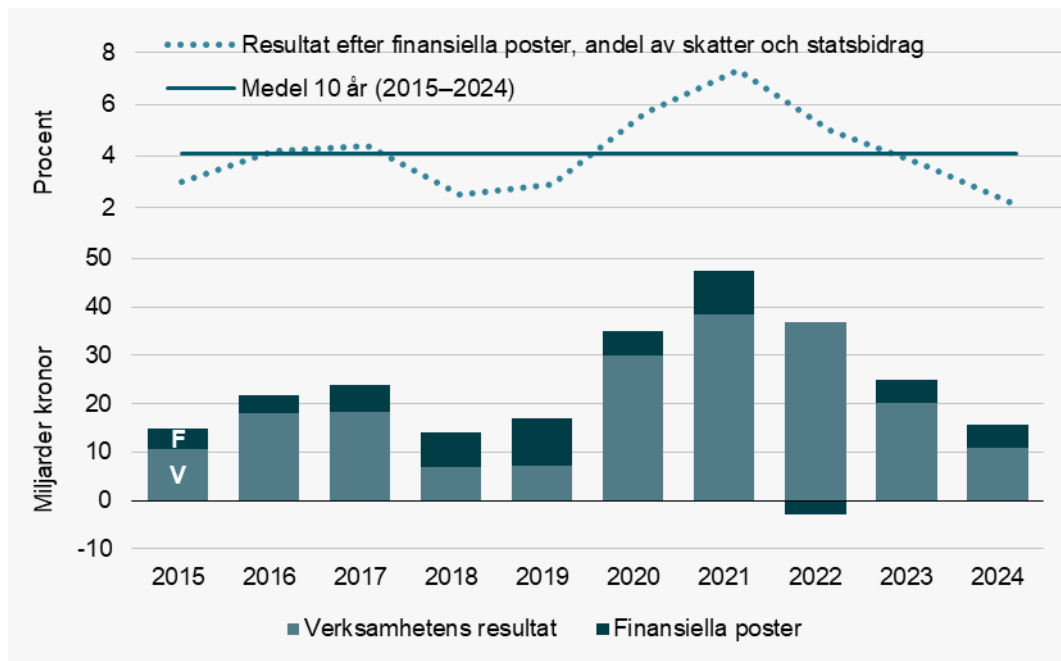
Kommunernas verksamhetsresultat föll från 20 miljarder till 11 miljarder kronor år 2024 och de finansiella intäkterna ökade med 5 miljarder till totalt 31 miljarder kronor. En förklaring är en positiv börsutveckling som genererat orealiserade vinster på finansiella placeringar. En annan förklaring är ökade ränteintäkter från vidareutlåning till kommunala bolag. Även de finansiella kostnaderna ökade med 5 miljarder kronor 2024, vilket beror på högre räntekostnader men också högre finansiell kostnad för pensioner. Den största budgetavvikelsen för 2024 fanns i de finansiella posterna.

Kommunernas finansiella poster har varit volatila de senaste åren. Framför allt består de av räntekostnader för upptagna lån och ränteintäkter från framför allt vidareutlåning till de kommunala bolagen. Räntekostnaderna har ökat med anledning av högre räntor och ökad upplåning från en nivå på ca 3–4 miljarder 2019–2021 till 12–13 miljarder 2023. Vi saknar ännu detaljerade uppgifter för 2024, men ser i kommunernas preliminära bokslut att finansiella poster har fortsatt att växa i omslutning. Variationerna i finansnettot mellan åren beror främst på marknadsvärdering av de finansiella tillgångarna på bokslutsdagen, där en starkare börsutveckling genererade intäkter 2021 som sedan vändes till kostnader när börserna föll under 2022. Sannolikt har högre börsvärdering per bokslutsdagen 31/12 2024 åter lett

till intäkter för orealiserade värden på finansiella tillgångar. Vad årets turbulens på världens finansiella marknader kommer att resultera i när året är slut är ännu höljt i dunkel.

Diagram 6 • Kommunernas resultat efter finansiella poster

Miljarder kronor och som andel av skatter och generella statsbidrag



Källa: Statistiska centralbyrån

Från en resultatnivå på nästan 50 miljarder har kommunernas resultat fallit successivt till 16 miljarder 2024. De två senaste åren har inflationen ökat kommunernas pensionskostnader, vilket pressat resultaten och flera kommuner har redovisat underskott.

Små kommuner har haft svårare att balansera ekonomin

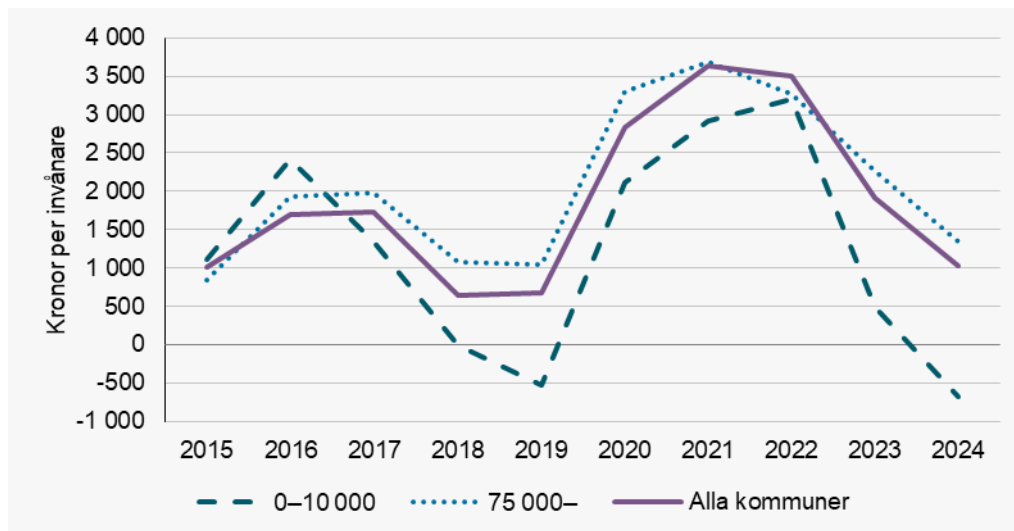
I drygt 80 procent av de kommunerna som har färre än 10 000 invånare minskade befolkningen 2024. Merparten av dessa kommuner har haft en minskande befolkning den senaste tioårsperioden. Anpassning till färre invånare kan vara en stor utmaning. En minskande befolkning innebär lägre skatteintäkter och behov av anpassning inom förskola och skola samtidigt som behoven ofta ökar inom äldreomsorgen. Att ställa om verksamheterna har visat sig svårare i små kommuner, se kommande avsnitt om anpassning pågår.

Små kommuner som tappar invånare måste ständigt arbeta med att minska verksamheten och kostnaderna, när dessa kommuner dessutom påverkas av yttre faktorer kan det bli den extra påfrestning som tappar över resultatet till underskott. En jämförelse mellan kommuner i olika kommunstorlekar under de senaste tio åren visar att små kommuners resultat sjunkit mer än övriga både under 2018 och 2019 då Sverige gick in i en lågkonjunktur och under 2023 och 2024 då kraftigt ökade pensionskostnader och hög inflation medfört tuffa utmaningar. Dessa år uppstår skillnaderna mellan mindre och större kommuner genom att de mindre inte lyckas anpassa kostnaderna efter skatteintäkternas förändring i samma utsträckning som de större kommunerna – en skillnad man inte ser under mer normala

ekonomiska förutsättningar. Den ”fördel” som större kommuner generellt har med större intäkter från finansiella poster är dock mer konstant över tid.

Diagram 7 • Resultat efter finansiella poster per kommunstorlek

Kronor per invånare



Källa: Statistiska centralbyrån

I gruppen kommuner med färre invånare än 10 000 var resultatet 2024 negativt. De högsta resultaten i genomsnitt finns i kommuner med fler än 75 000 invånare, dock är resultatnivån även i denna grupp mer än halverad jämfört med 2021.

Resultaten 2024 föll i tre av fyra kommuner och i samtliga kommungrupper jämfört med 2023. För tre av kommungrupperna var resultaten negativa i genomsnitt och mest försämrades resultaten i Pendlingskommuner nära mindre stad/tätort. De finansiella posterna stärker framför allt gruppen Större stad medan den försvagar resultaten i Landsbygdskommun med besöksnäring och Pendlingskommun nära storstad.

Resultaten varierar också mellan kommunerna med hög och låg skatt. En indelning av kommunerna efter skattesats visar att de med en skattesats över 22,50¹² kronor i genomsnitt hade negativt resultat, -245 kronor per invånare. I gruppen kommuner med en skattesats under 20 kronor var det genomsnittliga resultatet 2 895 kronor per invånare.

Skillnaden mellan den högsta och den lägsta skattesatsen är 7 kronor och 20 öre och har varit relativt stabil under de senaste 10 åren. Tar man hänsyn till skillnader i ansvar, med följdändringar i utjämningsystemen, blir skillnaden omkring en krona mindre. Vid en jämförelse av de 15 kommunerna med högst respektive lägst skattesats finns de största skillnaderna inom kostnaderna för den obligatoriska verksamheten. När kostnaderna justeras för strukturella förutsättningar enligt utjämningsystemet kvarstår fortfarande stora

¹² Kommuner med en skattesats över 22,50 omfattar 60 kommuner medan 30 kommuner har en skattesats under 20. Medelskattesatsen var 20,72 år 2024.

skillnader. Inom den obligatoriska verksamheten som utjämnas (exklusive kollektivtrafik, räddningstjänst och gatuunderhåll) är skillnaderna 17 500 kronor per invånare mellan hög- och lågskattekommunerna, vilket motsvarar över 7 kronor på skattesatsen. Justeras detta med bidrag och avgifter från kostnadsutjämnningen återstår en skillnad på drygt 4 kronor. I högskattekommunerna är kostnaderna främst högre än standardkostnaden inom grundskolan och äldreomsorgen. Kommunerna med hög skatt har också högre kostnader motsvarande 2 000 kronor per invånare inom den ”obligatoriska, ej utjämnade” verksamheten, vilket motsvarar omkring 80 öre på skattesatserna. Här återfinns de tekniska verksamheterna, den anpassade utbildningen, bibliotek, funktionshinderomsorg enligt socialtjänstlagen med mera.

Verksamhetsmässigt finns de största budgetunderskotten liksom tidigare år inom äldreomsorgen och individ- och familjeomsorgen, enligt svaren på den enkät SKR skickat ut till ekonomicheferna i samband med denna ekonomirapport.¹³ Höga kostnader för bemanning förklarar stora delar av underskotten inom äldreomsorgen medan höga kostnader för placeringar av framför allt barn och unga förklarar underskotten inom individ- och familjeomsorgen.

Vad har hänt med den underliggande ekonomiska ställningen?

Resultaten för de kommuner som hade underskott 2024 summerar till -3,2 miljarder kronor och av dessa hade 87 kommuner medel reserverat i resultatutjämningsreserven, RUR, och 63 kommuner hade tillräckligt mycket reserverat för att motsvara de negativa resultaten.

Flera kommuner har använt resultatutjämningsreserver för att inte behöva återställa ett negativt balanskravsresultat. Under 2024 minskade reserveringarna i RUR med preliminärt 1,8 miljarder kronor, då ca 60 kommuner använde delar av eller alla medel. Från och med bokslutet 2024 får kommunerna inte längre reservera medel till RUR. Kommunerna kan istället välja att reservera medel till resultatreserver, RER. Det är en något mer flexibel variant av reservering inom eget kapital. Den möjligheten användes 2024 av 22 kommuner som reserverade sammanlagt 1,5 miljarder kronor.

Oavsett om en kommun använder RUR för att inte behöva återställa resultatet eller inte så påverkar ett svagt resultat såväl de kortsiktiga förutsättningarna som den långsiktiga beredskapen att finansiera investeringar med egna medel. Soliditeten exklusive ansvarsförbindelsen för pensioner föll i kommunerna för tredje året i rad och uppgår nu till knappt 40 procent. År 2024 hade 59 kommuner en soliditet som understeg 30 procent, det är nästan en fördubbling jämfört med 2021. Eftersom kommunerna har passerat puckeln av de gamla pensionsskulderna stärks som regel soliditeten inklusive dessa, allt annat lika. Men även om dessa förpliktelser inkluderas i soliditetsmättet är det totalt sett lägre 2024 jämfört med 2023.

¹³ Enkäten besvarades av ekonomichefer i kommunerna under mars och april 2025, totalt antal svar var 177 kommuner som tillsammans motsvarade 75 procent av befolkningen i Sverige.

Anpassning till minskade behov pågår

Barnkullarna har minskat sedan 2019, med undantag för 2021 då pandemin kan ha bidragit till ett ökat antal födda. SCB prognosticerar låga födelsetal framöver, med minskade barnkullar även under kommande år. Det innebär att målgrupperna inom förskolan och även inledningsvis i grundskolans lägre stadier kommer att minska. Många kommuner har under ett antal år redan sett ett minskat antal barn i förskola och grundskola. Under de kommande åren förväntas denna utveckling omfatta i princip alla kommuner. För att säkerställa en effektiv användning av kommunens resurser krävs anpassning för att få utrymme att möta de ökande behoven inom andra verksamheter, inte minst äldreomsorgen. (Se fördjupningskapitel, **Fördjupad analys av äldreomsorgsbehoven**)

Vi beräknar att anpassningsbehovet i kommunerna till följd av färre barn och elever under åren 2025–2028 uppgår till totalt nära 19 miljarder kronor, varav 10 miljarder kronor i förskolan, 7,5 miljarder kronor i grundskolan och 1,2 miljarder i skolbarnsomsorgen. Översatt till skatteuttåg handlar det om 55 öre. När antalet elever i grundskolan minskade med 16 procent mellan 2002 och 2010 ökade kostnaden per elev i fasta priser med 8 procent. Det tyder på att det historisk funnits en tröghet i att anpassa kostnaderna när elevantalet sjunker. Förklaringarna till trögheten är olika beroende på kommunernas olika förutsättningar.

Enligt statistik från Skolverket går 22 procent av barnen i en fristående förskola. Under läsåret 2024–2025 går 17 procent av eleverna i fristående grundskolor. Ersättningen till fristående utförare baseras på kommunens ersättning per barn eller elev i de egna verksamheterna. Om ingen anpassning sker av den egna verksamheten kommer kostnaden i kommunens egen regi per barn eller elev att öka, och därmed också ersättningen till fristående utförare.

Att anpassning pågår ser vi dock, bland annat i siffror från omställningsfonden. Betydligt fler anställda inom välfärdsyrken blev uppsagda på grund av arbetsbrist 2024 jämfört med 2023. De yrkesgrupper som dominerar är barnskötare, lärare och elevassistenter. Kostnadsutvecklingen i förskolan har också varit låg under de senaste åren. Preliminära siffror för 2024 visar att kostnaderna för förskolan rensat för prisförändringar minskade med 1,5 procent.

Olika förutsättningar för anpassning i kommunerna

Kommuner organiserar sin skolverksamhet utifrån lokala behov och förutsättningar. En anpassning till färre elever kan innebära sammanslagningar, nedläggningar eller omstruktureringar av skolor, att vissa skolor får mer resurser än andra och att undervisningen organiseras på olika sätt beroende på elevunderlag, lärarbehörighet och geografiska faktorer.

Det är särskilt viktigt när demografin förändras att skolstrukturen kan anpassas till vikande elevunderlag. På kort sikt innebär ofta ett minskat barn- och elevantal att det skapas en överkapacitet i verksamheten, med till exempel tomma platser i barngrupper och klassrum.

En hög kostnad för lokaler per elev riskerar att tränga undan annat, som undervisning, läromedel, elevhälsa osv.

Ett viktigt verktyg för kommunerna är att ha en uppdaterad befolkningsprognos, gärna nedbruten på olika delområden i kommunen. Att därefter följa upp kommunens befolkningsutfall löpande för att komplettera analysen med förändrade mönster över tid ger en bra grund för behovsanalysen. En sådan analys bör även inkludera kapacitetsutnyttjande, elevflöden och tillgänglighet.

En analys av nuläget som innehåller status av skolans befintliga lokaler och nuvarande resursutnyttjande mellan olika enheter samt en lokal bedömning av behov i olika kommundelar kan ge vägledning till de förändringar som kommer att krävas för anpassning. Vid en översyn och anpassning kan det finnas utrymme att ersätta obehöriga visstidsanställda lärare och höja andelen behöriga lärare. Kvalitetsnyckeltal som jämförs mellan kommunens olika enheter och med liknande kommuner kan ge ytterligare information för fortsatt utveckling av skolstrukturen. Omställning kan också påverka likvärdigheten för barn och elever i kommunen, det vill säga barns rätt till trygghet, lärande och likvärdig tillgång till resurser, även när förändringar i organisation eller lokalstruktur genomförs.

Skillnader mellan kommuner kräver olika strategier. Anpassningen kommer att se olika ut i tillväxtkommuner med fler fristående utförare och i glesbygdskommuner som har långa avstånd mellan orterna. Minskade barnkullar ökar konkurrensen mellan kommunala och fristående skolor, vilket dels kan spå på problematiken och dels försvåra bedömningen av vilket utbud av platser som kommer att finnas hos respektive utförare. Kommuner har olika strategier för hur de samverkar med fristående huvudmän – vissa har utvecklade dialoger kring dimensionering, medan andra saknar verktyg för insyn och/eller påverkan. Mindre kommuner har ofta andra utmaningar. I glesbygden kan skolorna vara små (även efter centralisering av resurser), vilket leder till högre kostnader per elev men också större utmaningar att få ihop en välfungerande organisation med rätt kompetens.

För att genomföra omställningen i verksamheten krävs en strategisk och långsiktig kommunikation och dialog med såväl invånare som den egna organisationen och andra utförare. En transparent och tidig kommunikation om varför förändringar görs och vilka mål de syftar till är avgörande för att skapa förståelse och legitimitet.

I förslaget till ny utjämnning tas kompensation för anpassning bort

En analys av skolverksamheterna under 12 års tid visar att kostnaderna per elev i genomsnitt ökar snabbare i kommuner som minskar än som ökar elevantalet. Även sett till olika grupper av kommuner som går från ökade till minskade behov är bilden i princip entydig – när målgruppen minskar ökar kostnaderna snabbare än för genomsnittskommunen.

I kommuner där målgruppen ökar så ökar kostnaderna långsammare. Detta gäller dock på kort sikt. På lite längre sikt är det svårare att se tydliga samband. Antalet kommuner med längre trender av krympande barn-/elevantal är få. I kostnadsutjämningsens delmodeller för barnomsorg, grundskola och gymnasieskola finns en kompensation till kommuner där barn-/elevantalet förändras i snabb takt, sett över fem år. Tanken med kompensationen är dels att lokalkostnader kan vara svåra att anpassa vid ett vikande elevantal, dels att nya, dyrare,

lokaler måste anskaffas då elevunderlaget ökar snabbt. När utjämningskommittén (SOU 2024:50) utvärderade beräkningen kom man till slutsatsen att befolkningsförändringarna inte har den kostnadsdrivande effekt som utjämnings utgår från, och föreslår att kompensationen tas bort.

SKR har i tidigare ekonomirapporter lyft att anpassning sker med viss fördröjning, såväl uppåt som nedåt. Den demografiska prognosen pekar dock mot att vi är inne i en långvarig nedgång av barn och ungdomar och att det i princip drabbar alla kommuner. Det kommer därmed att finnas få exempel i kommunsverige där perioder med minskat elevantal kan balanseras av det motsatta. Vi kommer därför sannolikt att få se ett tryck uppåt på kostnaderna inom förskolan och skolan.

Exempel Orust kommun – om effektivitet

Under åren 2003 till 2011 minskade antalet barn i grundskoleålder på Orust från 2 098 till 1 534, motsvarande 27 procent. I takt med att antal elever minskade ökade kostnaderna per elev. Det blev fler tomma platser i skolorna och i de mindre landsbygdsskolorna var antal elever få. 2011 stängdes två mindre skolor och ett av tre kommunala högstudier. Flera av de resterande kommunala grundskolorna var i stort behov av renovering/ombyggnation, vilket därefter påbörjades. Idag har kommunen fyra grundskolor med mellan 130 och 500 elever, varav de två största har högstadium. Det finns också tre friskolor med 40-150 elever i vardera skola.

Under flera år var det en låg resurseffektivitet framför allt på grund av höga lokalkostnader. Även fördyrande renoveringsprojekt vid ombyggnad påverkade. På vissa håll fanns också kvalitetsbrister. Skattesatsen höjdes vid tre tillfällen; 2013, 2015 och 2017 med sammanlagt 1 krona och 50 öre.

En kartläggning av elevernas resultat inom olika områden ledde till en stor utbildningsinsats. För att komma tillrätta med vissa brister satsade kommunen bland annat på vetenskapligt underbyggda metoder för att höja resultaten och förbättra bemötandet i skolan och motivationen hos eleverna. Ett exempel var projektet "Hitta drivet" med Högstadiet Väst.

Kommunen utsågs till årets näst bästa skolkommun år 2017 och 2018 av Lärarförbundet. I rankingen vägde bland annat lärarbehörigheten tungt och det lockade nya duktiga lärare att söka sig till kommunen. År 2020 började också effektiviteten enligt Kolada att öka, framför allt har positiva enkätsvar från eleverna påverkat kvalitetsindex. En ny skolskjutsupphandling gav betydande effekt på kostnaden per elev. Den ökade effektiviteten i skolan har också inneburit att nettokostnadsavvikelsen har minskat. Från en avvikelse från standardkostnaden på drygt 60 miljoner år 2014 var den istället drygt 20 miljoner 2023. Skattesatsen har också sänkts i omgångar från 2019 till 2023 med över en krona.

Det finns också en stor tilltro från politiskt håll till professionen. Hög kvalitet är en politisk målsättning i skolan, men metod och utförande sker i tjänstemannaledet.

Några framgångsfaktorer på Orust

- Tät dialog och samverkan med såväl fackliga organisationer som invånare och i den egna organisationen i förändringsarbetet.
- Kontinuitet och uthållighet i större satsningar, bred politisk förankring.
- Långsiktig och stabil ekonomisk planering, inga akutåtgärder.
- Låg personalomsättning och hög behörighet i skolan.

Utredningarna inom skolan behöver ses som en helhet

Under våren har flera statliga utredningar inom skolan presenterats och fler är på gång. Bland dessa finns bland annat utredningar om sådant som staten redan idag reglerar, som nya läroplaner, nytt betygssystem och skärpta villkor för friskolesektorn men även regleringar på nya områden som lärares arbetstid och en nationell skolpengsnorm. Syftet är att höja kvaliteten och stärka likvärdigheten inom skolväsendet, men de innebär också högre ambitioner samt ökad statlig styrning, vilket minskar manöverutrymmet i omställningsarbetet.

För att dessa reformer ska lyckas är det avgörande att de samordnas effektivt och utformas så att de stödjer varandra och tar hänsyn till den demografiska utvecklingen med minskat antal barn. Det är också nödvändigt att förslagen fullt ut finansieras, så att de kan genomföras utan att belasta befintliga resurser. Skolor och huvudmän behöver tillräcklig tid för implementering samt resurser för kompetensutveckling för att kunna anpassa verksamheten, utbilda personal och införa nya arbetssätt som ger långsiktiga förbättringar. För att reformerna ska få önskad effekt måste de dessutom utformas så att de fungerar både i stora städer och i små kommuner.

Ett reformerat mottagningssystem för asylsökande

Migrationsverket inför nu ett reformerat mottagningssystem för asylsökande, bland annat genom att inrätta mottagnings- och återvändandecenter. Syftet är att minska de negativa effekterna av eget boende (ebo) under asyltiden, såsom trångboddhet och utanförskap. Rätten till eget boende infördes 1994 för att främja integrationen, men medan det då förväntades omfatta cirka 10 procent av de asylsökande, har andelen varit omkring 60 procent de senaste åren. SKR och andra aktörer har länge påtalat riskerna med hög självbosättning, särskilt eftersom många blir kvar i utsatta områden även efter beviljat uppehållstillstånd, vilket försvårar integrationen.

De nya mottagningscentren, med upp till 800 platser vardera, placeras i Boden, Sigtuna, Stockholm, Mölndal, Malmö och Burlöv, och samlokaliseras med återvändandeverksamhet. Även befintliga anläggningsboenden i Västerås, Flen, Halmstad och Vänersborg kommer att användas. Eget boende förbjuds inte, men ekonomiska incitament samt krav på att meddela Migrationsverket en korrekt bostadsadress syftar till att minska självbosättningen.

Om reformen får avsedd effekt koncentreras asylmottagandet till ett fåtal orter, vilket kan innebära sociala utmaningar och ökade krav på kommunerna, exempelvis kring skolgång och sociala insatser. Staten behöver här säkerställa att kommuner och regioner får rimliga förutsättningar. Lokalisering i kommunen behöver ske i samråd med kommun och region. Antalet personer i asylboendet behöver anpassas till de lokala förutsättningarna avseende segregation och arbetsmarknad med mera. En statlig ersättning som tar höjd för utökad koncentration och ökade kostnader behöver komma på plats.

En utredning har föreslagit en ny mottagandelag som förtydligar kommunernas ansvar. SKR har lyft behovet av förändringar i ersättningssystemet samt vikten av en tydlig

ansvarsfördelning, för att undvika ökad administration och kostnader i de berörda kommunerna som i dag ofta faller utanför ersättningssystemet.

Förutsättningar för kommunernas ekonomi 2025 och 2026

Så här har vi räknat

Beräkningarna bygger på den bedömning som presenterats i kapitlet om samhällsekonomi. Vi utgår också från regeringens budgetar till och med Vårändringsbudget för 2025. För år 2025 redovisas en prognos för kostnadsutvecklingen som utgår från kommunernas budgetar. Justeringar görs bland annat utifrån enkätsvar. För 2026–2028 utgår beräkningarna från att kostnaderna ökar i takt med demografiska behov, beslutade statsbidrag samt en viss trendmässig fördyring inom ett antal verksamheter. Det antas att staten inte tillför ytterligare generella statsbidrag för åren 2026–2028. Samma löneutveckling antas för de kommunalt anställda som för den övriga arbetsmarknaden. Vi räknar med oförändrad medelskattesats under prognosperioden. Beräkningarna avslutades den 24 april.

Kommunernas samlade budgetar pekar mot en mycket blygsam kostnadsutveckling i löpande priser. Det förklaras av att pensionskostnaderna minskar, vilket gör att den sammantagna prisökningen som sektorn väntas möta är nära noll. Även de finansiella kostnaderna för pensioner minskar och totalt summerar nedgången av pensionskostnaderna till 26 miljarder.

Enligt summerade budgetuppgifter räknar kommunerna med relativt stora kostnadsökningar räknat i fasta priser 2025, trots att de demografiska behovsförändringarna är små. Det kan vara ett resultat av eftersatta behov efter två ekonomiskt tuffa år, där kostnaderna 2022-2024, rensat för prisökningar och demografiska behovsförändringar, har utvecklats svagt negativt. En annan orsak kan vara svårigheter att på kort sikt anpassa verksamheten efter minskade demografiska behov.

Kommunernas sammantagna budgeterade resultat 2025 är ca 17 miljarder kronor, eller 2,5 procent av skatter och generella statsbidrag, vilket är något högre än utfallet 2024. Kommunernas inrapporterade budgetar brukar dock underskatta verksamhetens intäkter, då vissa försäljningsintäkter ofta inte ingår. Det är i de mindre kommunerna som den största budgeterade resultatförbättringen sker. Endast 18 kommuner budgeterar med negativt eller nollresultat 2025.

Kostnader för ekonomiskt bistånd väntas vända upp

Kostnaderna för det ekonomiska biståndet väntas öka 2025. Månadsuppgifter pekar mot en svag nedgång av antalet hushåll med bistånd under 2024, en obruten nedåtgående trend sedan 2016. Men utvecklingen verkar ha vänt i slutet av 2024 och början av 2025 och tillsammans med en förväntad ökad arbetslöshet räknar vi med en uppgång av biståndet 2025. Efter 2026 vänder det återigen nedåt. En inflation i normalspannet ger också en odramatisk utveckling av riksnormen, i motsats till de höga ökningstalen 2023 och 2024. Här kan nämnas att utredningen om bidragstak, Stärkta drivkrafter och möjligheter för försörjningstagare (SOU 2025:15) föreslår en moderniserad riksnorm och att den nya riksnormens knyts till KPI exklusive boende för att det reala värdet av biståndet ska behållas.

2025 sker också en viss ökning av biståndskostnaderna på grund av borttagandet av den tillfälliga höjningen av bostadsbidraget för barnfamiljer vid halvårsskiftet.

Även om vi ser en försiktig utveckling framåt finns ett antal osäkerheter inom det ekonomiska biståndet. Regeringens aviserade bidragsreform kan få stora men svårbedömda effekter på utbetalt bistånd. Bidragsreformen innefattar förslag om aktivitetskrav för biståndsmottagare, bidragstak samt kvalificering till socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd.

Massflyktingar som folkbokförts i Sverige

Massflyktingar från Ukraina som varit i Sverige i mer än ett år har sedan sommaren 2024 möjlighet att folkbokföra sig i Sverige. Under 2024 har närmare 30 000 personer folkbokförts, vilket också betyder att de är med i befolkningsstatistiken.

Kommunernas bosättningsuppdrag för massflyktingar upphör om de folkbokför sig, och som huvudregel anvisas personen för bosättning till den kommun som den redan bor i. För kommunen betyder detta att ersättningar, till exempel för boendekostnader och asylsökande elever i skola upphör, och schablonersättningen för flyktingmottagande betalas ut istället, precis som för andra mottagna flyktingar. Skatter och utjämning fungerar på samma sätt som för alla folkbokförda, där intäkterna (skatter och inkomstutjämning) 2025 beror av huruvida de folkbokförde sig senast 1 november 2024. Om de folkbokfördes senast 31 december 2024 kommer de att omfattas av kostnadsutjämningen 2026. Speciellt för just denna grupp är att de som folkbokförts efter den 1 november 2024 inte har rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner, till exempel barnbidrag, bostadsbidrag och äldreförsörjningsstöd. De har inte heller rätt till LSS-insatser (om de inte beviljats detta innan 1 november 2024).

Befolkningsförändringar och justerade prognoser

Befolkningen ökade med 36 000 under 2024, vilket betyder att nästan hela ökningen kan tillskrivas möjligheten för vissa massflyktingar att folkbokföra sig. Utfallet blev 10 000 fler än i prognosen för 2024, med något färre barn i förskoleåldrarna och något fler barn och unga i skolåldrarna. Även antalet äldre blev fler än i prognosen, i de äldsta åldrarna var avvikelserna relativt stora. Den totala demografiska behovsökningen var dock modest, sett till utvecklingen de senaste tio åren. I och med att en stor del av behovsökningen bestod av skolgång för massflyktingar som folkbokförde sig under året, var det heller inte fråga om någon reell ökning, då dessa redan gick i skolan.

De demografiska behovsökningarna framåt beräknas med SCB:s befolkningsprognos från april 2025. Massflyktingar från Ukraina som har folkbokfört sig, och kan göra så under 2025, antas återvända när massflyktsdirektivet upphör, i mars 2026. I prognosen innebär detta att befolkningen i Sverige minskar 2026, vilket i så fall skulle vara första gången sedan 1880. Jämfört med närmast föregående befolkningsprognos antas i denna prognos något fler barn i förskoleåldrarna under prognosperioden, men klart färre barn i grundskoleåldrarna och gymnasieåldrarna. Detta hänger dock ihop med antagandet om massflyktingarna enligt ovan. Antalet invånare 80 år och äldre är omkring en halv procent fler i den nya prognosen.

Den kraftiga minskningen av barn och elever i förskolan, skolbarnsomsorgen och grundskolan gör att kostnadsnivån 2028 blir 19 miljarder kronor lägre än vid en oförändrad demografi, under förutsättning att kommunerna lyckas anpassa kostnaderna i takt med minskningen i dessa åldersgrupper. Detta är något mer än den beräknade kostnadsökningen i äldreomsorgen.

Förändrad framskrivning av äldreomsorgens kostnader

En demografisk framskrivning av kostnaderna i äldreomsorgen pekar mot en årlig ökning på knappt 3 procent eller 4 miljarder kronor per år, under prognosperioden. Ökningen inom äldreomsorgen väger upp de demografiska förändringarna för barn och unga. Med denna utveckling kommer äldreomsorgen snart utgöra kommunernas största verksamhet igen.

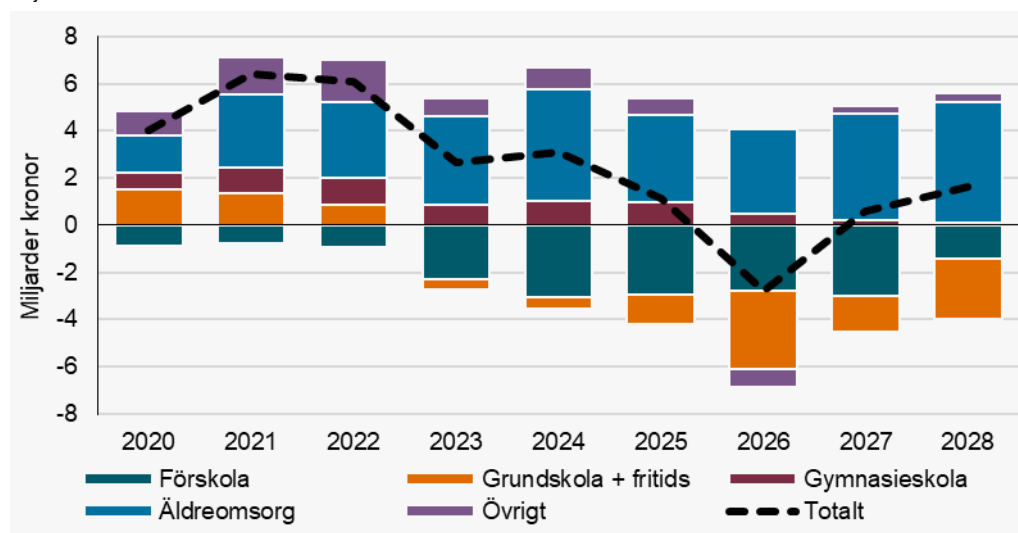
I fördjupningsavsnittet **Fördjupad analys av äldreomsorgsbehoven** beskrivs varför kostnaderna för äldreomsorgen inte har ökat i takt med det ökade antalet äldre personer.

I beräkningarna av de demografiska behovsförändringarna i denna upplaga av Ekonomirapporten tar vi nu för första gången hänsyn till hur den förbättrade hälsostatusen – uttryckt som en ökad medellivslängd - hos den äldre befolkningen genererar mindre behov i äldreomsorgen, allt annat lika. Givetvis kommer den snabba ökningen av äldre att generera ökade behov, men med denna justering blir behovsökningen omkring 25–30 procent mindre än vid en beräkning utifrån fasta andelar brukare. Detta gäller hela prognosperioden.

Antagandet dämpar kostnadsökningen med ca 1 miljard kronor per år. Nedjusteringen är lite större för män än för kvinnor.

Diagram 8 • Demografiska behovsförändringar inom olika verksamheter i kommunerna

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner

Behovsökningar i övriga verksamheter gör att den sammantagna ökningen för kommunerna summerar till ett obetydligt plus under prognosperioden, med en tydlig minskning under 2026. Det är första gången under 2000-talet vi ser ett år med minskade demografiska behov i kommunerna.

På kort sikt blir kostnaderna per barn och elev högre

Enligt SCB:s kommunvisa befolkningsprognoser från 2024 väntas antalet 1–5-åringar minska i samtliga kommuner de kommande fem åren. I grundskolan väntas en minskning av elevantalet i 230 kommuner. I och med att en så stor andel av kommunerna kommer att se en nedgång av barn- och elevantalet räknar vi i denna upplaga av Ekonomirapporten att kommunerna sammantaget inte kommer att kunna anpassa verksamheten fullt ut till de minskande behoven.

Utifrån historiska skillnader i kostnadsökningar mellan kommuner med minskande och kommuner med ökande barn- och elevantal antar vi att kostnaderna ökar med en procent per elev och år under 2025 och 2026 som en konsekvens av detta. Den ekonomiska effekten motsvarar en kostnadsökning för kommunerna på drygt 2 miljarder kronor per år. Givetvis är detta mycket svårbedömt, inte minst den långsiktiga effekten.

Få förändringar i vårändringsbudget för 2025

Regeringens vårändringsbudget för 2025 innebar en förstärkning av de 400 miljoner kronor som regeringen tidigare avsatt för subventioner av kostnader för placeringar inom den sociala barn- och ungdomsvården. Ytterligare 100 miljoner avsätts för 2025, tillsammans med ytterligare 50 miljoner för reformen med skolsociala team. 200 miljoner satsas på ytterligare platser inom yrkesvux och ytterligare 50 miljoner till räddningstjänsten. 300 miljoner kronor satsas på säkerhetshöjande åtgärder inom skolan och 82 miljoner på att minska risken för negativa effekter av inställda nationella prov. En proportionell andel av detta antas gå till fristående huvudmän. 250 miljoner fördelas till vissa kommuner för anordnande av sommarjobb till ungdomar.

Inom området allmänna bidrag till kommuner tillförs 53 miljoner som en konsekvens av förslagen i lagrådsremissen *Skolor mot brott*. Observera att dessa medel inte ingår i anslaget för kommunalekonomisk utjämning för 2025. Totalt summerar ökningen av de riktade statsbidragen till kommunerna 2025 till 950 miljoner kronor enligt vårändringsbudgeten. Det är dock osäkert hur mycket av den extra satsningen på yrkesvux som kommer att hinna omsättas i fler platser innan årsskiftet.

Resultaten återställs på lägre nivå för kommunerna

Kommunernas ekonomiska förutsättningar ser relativt goda ut under prognosperioden. En återgång till normala pensionskostnader 2025 förklarar att den sammantagna prisförändringen som kommunerna möter 2025 blir mycket låg. Det sammantagna resultatet förbättras något 2025, och ligger sedan stabilt under perioden. Trots att det generella statsbidraget i princip är oförändrat under perioden viker inte resultatet nedåt - vilket normalt hade varit fallet. Ökningen av skatteintäkterna balanserar kommunernas kostnadsökningar, och ett viktigt skäl till att resultatet är stabilt under perioden är att kommunernas sammantagna demografiska behovsökningar är mycket låga.

Kostnaderna i år beräknas öka med knappt 2 procent, i såväl löpande som fasta priser. Det betyder en låg ökning i löpande priser och stor mätt i fasta priser. Vi bedömer att kommunerna efter några magrare år, och nu med mer ljusa budgetförutsättningar, dels

väljer att satsa lite extra på verksamheterna som har det svårt, dels kommer att ha svårt att möta behovsminskningar i förskolan och skolan fullt ut. I enkäten framgår det att 6 av 10 kommuner gör riktade satsningar på vissa verksamheter i budget 2025. Vanligast förekommande är de pedagogiska verksamheterna, vilket också kan betyda att vissa kommuner väljer att inte anpassa kostnader efter minskande behov. Av enkäten framgår också att bara 4 av 10 kommuner räknar med att anpassa grundskoleverksamheten efter demografiska behovsförändringar "i stor utsträckning". Motsvarande siffra för förskolan är 6 av 10. Andra verksamheter som budgeteras med "extra tillskott" är främst äldreomsorg och kultur och fritid.

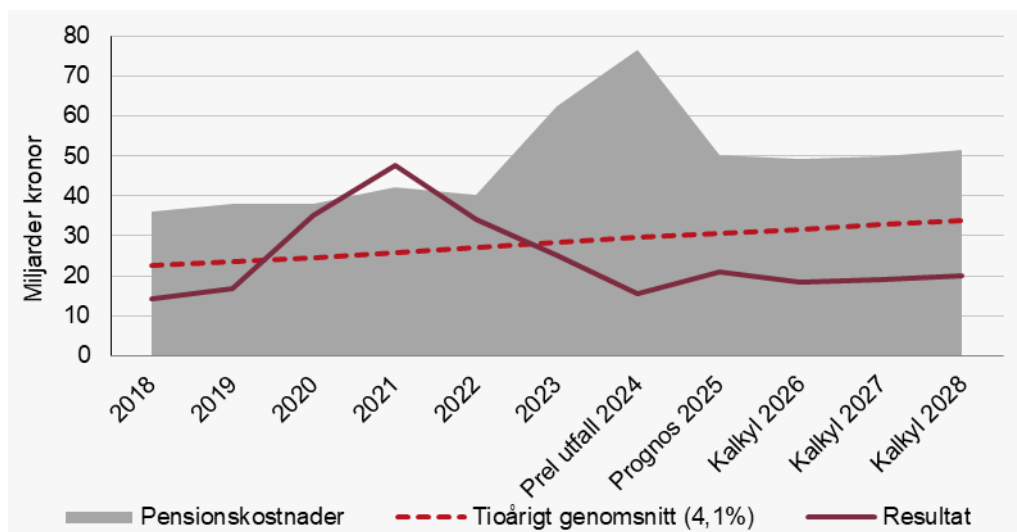
Verksamhetsintäkterna beräknas öka något snabbare än kostnaderna 2025, vilket dels förklaras av redovisning av vissa statsbidrag och dels av relativt stora intäkter för flyktingmottagande, i och med folkbokföring av massflyktingar men också av omkring 1 miljard i extra satsningar i regeringens vårändringsbudget. Nettokostnadsökningarna 2025 blir därmed mycket låga 1,6 procent.

Nästa år antas den sammantagna prisökningen som kommunerna möter i form av löner, arbetsgivaravgifter och inflation åter vara normal, runt 3 procent. Då massflyktingar från Ukraina beräknas återvända 2026 ger SCBs senaste prognos en befolkningsminskning och en sammantagen nedgång i de demografiska behoven. Detta innebär att kostnadsökningen hålls tillbaka. Vi räknar även 2026 med extra kostnader i förskolan, skolbarnsomsorgen och grundskolan på grund av svårigheter att anpassa efter minskade behov, samt det faktum att den demografiska behovsminskningen beror på hemflyttade ukrainare, något som inte antas ske 1/1 2026, utan pågå under året. Totalt summerar detta till en kostnadsökning på strax över 3 procent, klart mindre än vad skatteintäkterna ökar. Verksamhetsintäkterna ökar svagt, främst på grund av en minskning av riktade statsbidrag. Detta är dels en konsekvens av mindre ersättningar för flyktingmottagande, dels att de extra satsningar som gjordes i vårändringsbudget endast antas gälla för 2025. Nettokostnaderna ökar därmed med 3,7 procent, vilket också det är mindre än ökningen av skatteintäkterna.

För 2027 och 2028 antas kostnaderna öka i takt med demografiska behovsförändringar och sammantagna pris- och löneökningar, samt beslutade förändringar av riktade statsbidrag. I och med obefintliga demografiska behovsökningar och i stort sett oförändrade statsbidrag blir kostnadsökningen i princip liktydig med den sammantagna prisökningen, runt 3 procent per år. Verksamhetsintäkterna ökar något långsammare och avskrivningarna något snabbare, varför nettokostnaderna ökar med ca 3,5 procent per år 2027 och 2028. Även detta är en något mindre ökning än ökningen av skatteintäkterna.

Diagram 9 • Kommunernas resultat och pensionskostnader; utfall, prognos och kalkyl

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Kommunernas resultat de senaste tio åren har i genomsnitt motsvarat ca 4 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Prognosen för kommande år innebär inte någon påtaglig återhämtning av resultatet efter det lite svagare 2024. Dock stärktes resultatet 2024 av finansiella poster, vilket innebär att den underliggande resultatförstärkningen till 2025 är betydligt starkare.

Vi tar inte med några orealiserade värdeökningar eller värdeminskningar på finansiella placeringar i våra beräkningar. Finansiella kostnader för pensioner minskar 2025 och vi räknar med en normal utdelning från koncernbolagen, vilket ger en mer modest utveckling av de finansiella posterna. Dessa summerar till ett underskott 2025, som växer i takt med att upplåningen beräknas öka. Vidareutlåningen till koncernbolagen har ökat kraftigt de senaste åren och vi ser ingen anledning till att detta inte ska fortsätta att öka. Vi antar dock att detta är neutralt för kommunen vilket betyder att finansiella kostnader och intäkter ökar lika mycket.

Resultatet 2025–2028 blir omkring 19 miljarder kronor årligen, eller knappt 2,5 procent av skatter och generella statsbidrag. Att resultatet inte försämras trots oförändrade generella statsbidrag beror främst på att kostnadsökningarna hålls tillbaka av mycket låga demografiska behovsökningar. Måttliga kostnadsökningar understiger ökningen av skatteintäkterna, men ett kontinuerligt försämrat finansnetto gör att dessa i princip hamnar i balans.

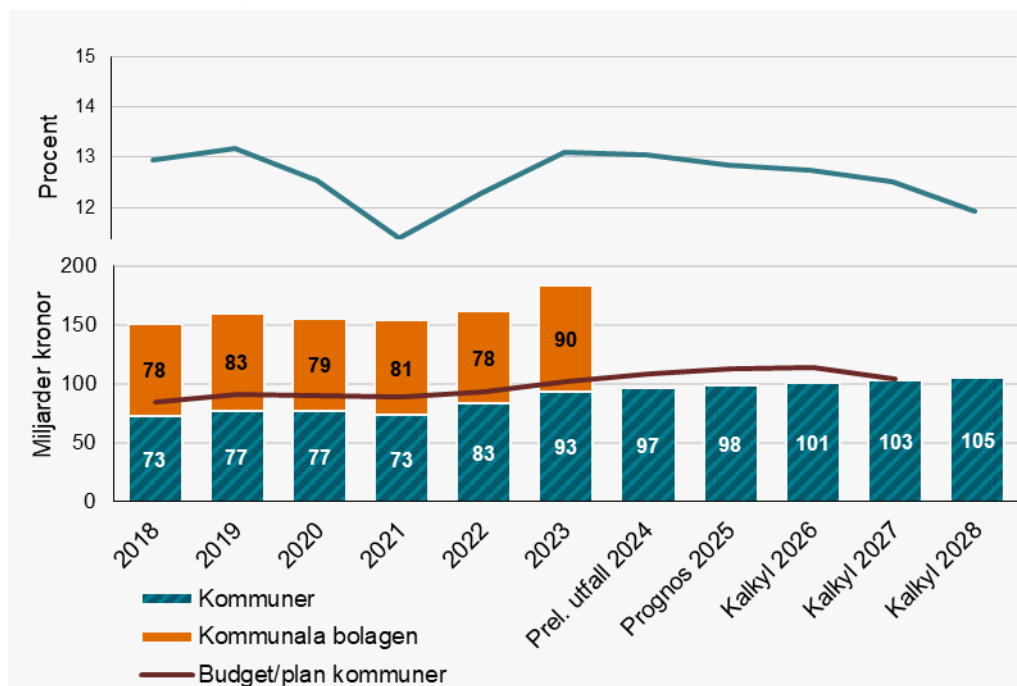
I prognosen antas investeringsutgifterna vara fortsatt höga, och den resultatnivå som beräknas innebär att upplåningen fortsätter att öka. Ökningen blir omkring 35 miljarder kronor per år. Räntenivån beräknas öka mellan 2024 och 2025, men under resten av perioden blir förändringarna små. Räntekostnaderna ökar med 1,5 miljarder per år under perioden, vilket inte inkluderar ökad vidareutlåning inom koncernen.

Investeringsnivåerna ökar behovet av finansiering

De senaste årens uppåtgående trend av kommunala investeringsvolymen består. Enligt preliminära bokslut för 2024 ökade kommunernas investeringar med 4 miljarder kronor, eller 4 procent från 2023. Som andel av intäkter från skatter och generella statsbidrag uppgick investeringarna till 13,1 procent, vilket är i linje med de tidigare toppnoteringarna från 2018 och 2019.

Diagram 10 • Kommunernas investeringar, utfall och prognos

Procent av skatter och bidrag för kommundelen respektive miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner

Investeringsnivån beräknas vara hög kommande år efter en nedgång under pandemin. Under senare år har satsningar på infrastruktur och pedagogiska verksamheter utgjort de största posterna i kommunernas investeringsbudgetar och står tillsammans för cirka 55 procent av den totala volymen. Trots att en stor andel av kommunerna bedriver VA-verksamheten i bolagsform så utgör VA den tredje största investeringsposten, med cirka 13 procent av de totala investeringarna.

Kommunernas planer för de närmaste två åren pekar mot fortsatt ökade investeringar i samtliga kommungrupper. Det är dock en tydlig förändring i vad kommunerna väljer att investera i. I enkätsvar uppger 44 procent av kommunerna att investeringarna i förskola förväntas minska, medan 73 procent uppger att investeringarna förväntas öka inom VA. Merparten av kommunerna ser även ökade beredskapsinvesteringar inom den kommande planperioden.

Varför ökar VA-investeringarna just nu?

Senaste åren har investeringarna i vatten och avlopp ökat, en utveckling som förväntas fortgå framöver. Enligt en enkät från SKR uppger 73 procent av ekonomicheferna att investeringarna i vatten och avlopp förväntas öka under den kommande treårsperioden, jämfört med den senaste treårsperioden.

Historiskt har kommunerna haft huvudansvaret för VA-verksamheten, men staten har varit en viktig drivkraft genom olika finansiella stöd. Redan 1944 infördes ett statligt investeringsbidrag som täckte 30 procent av investeringsutgifterna kopplat till utbyggnad av den lokala VA-anläggningen. Under 1950-talet tillkom ett stöd på upp till 75 procent av investeringsutgiften i enskilda projekt, hur stort stödet blev var bland annat beroende av investeringens storlek och kommunens skattekraft. Mellan 1968 och 1981 fanns omfattande statliga investeringsbidrag, särskilt riktade mot investeringar i avloppsrening. Under denna period var investeringsutgifterna i avloppsutbyggnaden jämnt fördelade mellan statliga och kommunala insatser, vilket möjliggjorde en snabb utbyggnad. På endast fem år byggdes cirka 500 reningsverk, som betjänade omkring 50 procent av tätortsbefolkningen i Sverige. Större delen av den infrastruktur som används idag byggdes ut mellan 1950 och 1980.

Efter denna expansionsfas avtog investeringstakten avsevärt. Många av de anläggningar som byggdes under denna period är idag helt avskrivna. Den tidigare statsbidragsfinansieringen och den låga reinvesteringstakten bidrog därmed till att VA-taxorna kunde hållas på en låg nivå under lång tid. De senaste åren har dock en förändring skett, och investeringstakten har återigen ökat. Mellan 2018 och 2022 ökade investeringarna med 46 procent inom VA-verksamheten. Denna ökning har dock medfört högre låneskulder och ökade kapitalkostnader för VA-kollektiven.

De senaste årens ekonomiska svårigheter med ökade kapitalkostnader, stigande räntor samt ökade kostnader för drivmedel, energi och kemikalier har lett till betydande kostnadsökningar för vattenförsörjningen, vilket även återspeglats i kommunernas VA-taxor. Enligt [Svenskt vattens taxeundersökning](#) ökade brukningsavgifterna under 2024 med i genomsnitt 13 procent. Samtidigt har skillnaderna mellan kommunernas VA-taxor blivit allt större. År 2020 var skillnaden mellan den högsta och lägsta brukningsavgiften omkring 400 procent, 2024 var den högsta brukningsavgiften mer än 5 gånger så hög som den lägsta. För anläggningsavgifterna är differensen ännu större.

Många kommuner står nu inför omfattande investeringsbehov inom VA-verksamheten, till stor del drivet av behov av reinvesteringar i befintlig infrastruktur, skärpta lagkrav med ökat fokus på vattenrening samt ökade krav kring säkerhet och beredskap. Till skillnad från övrig kommunal verksamhet är tanken att VA-verksamheten ska finansieras av brukarna av tjänsten, inte skattebetalarna. Det är inte tillåtet att bygga upp ett eget kapital, eftersom överskott ska återföras till VA-kollektivet inom tre år. Detta innebär att det inte finns något eget kapital att nyttja för framtida reinvesteringar och det finns ingen möjlighet att stärka självfinansieringsgraden av investeringar genom ett förstärkt resultat. I många fall är en ökad lånefinansiering det enda alternativet. Kommande års ökande investeringar kommer därmed i stor utsträckning att finansieras via ökad upplåning. Den ökande låneskulden bidrar i sin tur till att VA-taxorna blir mer räntekänsliga vilket riskerar att leda till ökad volatilitet i taxenivåerna framöver.

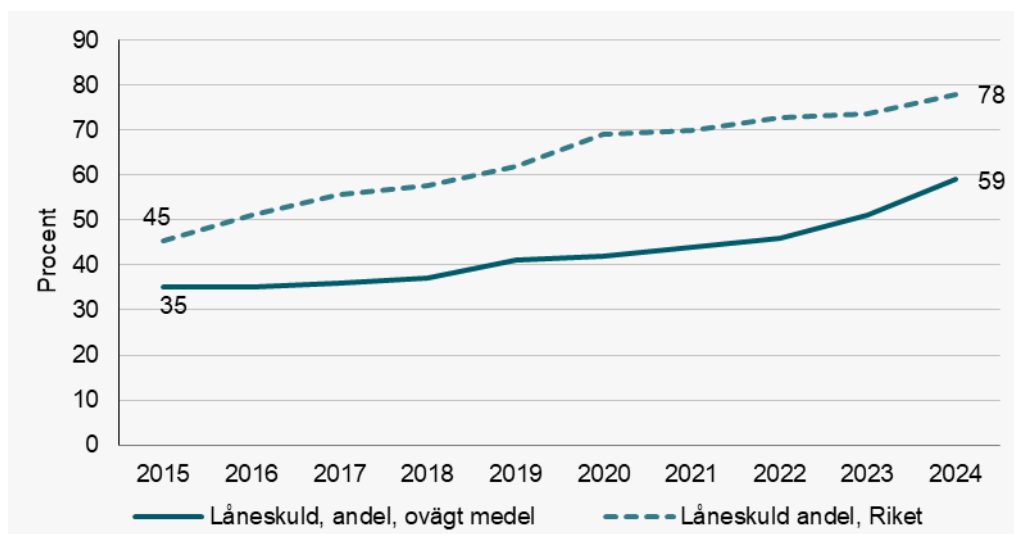
Sammanfattningsvis befinner sig kommunernas VA-verksamhet i ett ekonomiskt utmanande läge. Å ena sidan finns ett behov av att fortsätta investeringarna för att hålla infrastrukturen i gott skick och följa nya förutsättningar, både vad gäller ökade reningskrav och ökad beredskap. Å andra sidan innebär den ökande låneskulden och andra ekonomiska påfrestningar att kommunerna riskerar att behöva höja VA-taxorna avsevärt. För att säkerställa långsiktig hållbarhet inom VA-verksamheten krävs ett mer långsiktigt tänkande kring finansiering, samt en fortsatt dialog mellan kommuner och stat för att hitta vägar att hantera de ekonomiska utmaningarna på bästa sätt.

De långfristiga skulderna fortsätter att öka

Trots en relativt hög självfinansieringsgrad steg kommunernas långfristiga skulder under 2024 med 87 miljarder kronor, eller 17 procent, jämfört med 2023. Totalt uppgick skulderna till 597 miljarder kronor i 2024 års bokslut. Enligt SCB:s kvartalsdata förklaras 17 miljarder kronor av ökningen av högre redovisade skulder för finansiell leasing och 30 miljarder kronor av ökad vidareutlåning till kommunala bolag. Även med hänsyn tagen till dessa justeringar kvarstår därmed en betydande ökning av den kommunala skulden från ett år till ett annat.

Diagram 11 • Låneskulden som andel av skatteintäkter och generella statsbidrag

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån

Det ovägda medelvärdet för nyckeltalet låneskuld som andel av intäkter från skatter och generella bidrag har ökat avsevärt under 2023 och 2024. Mellan 2014 och 2022 steg andelen med 13 procentenheter, från 33 till 46 procent. Under de två senaste åren har låneskuldandelen ökat med ytterligare 13 procentenheter. Samtidigt har rikets låneskuldandel legat relativt still senaste två åren.

Den ökade skuldsättningen beror främst på ökad upplåning inom alla kommungrupper förutom Storstäder. Det kan tyda på att fler kommuner investerar mer än vad som kan finansieras med egna medel och med ökad upplåning som följd, inte bara de med snabbast befolkningstillväxt. Samtidigt är det troligt att de två senaste årens svaga resultat också bidragit till att fler kommuner finansierat en större del av sina investeringar med lån. En utveckling som bedöms fortsätta de närmaste två åren utifrån kommunernas investeringsplaner.

Sammantaget ser de ekonomiska förutsättningarna i kommunerna nu något ljusare ut, men stora investeringsbehov fortsätter att öka skuldsättningen, nu också i fler kommuner än tidigare. De demografiskt betingade behovsökningarna klarar kommunerna sammantaget av, under förutsättning att omställning sker inom förskola och skola, med den intäktsutveckling som följer av den skatteunderlagsprognos som beskrivs i det samhällsekonomiska kapitlet. Men osäkerheten är stor, inte minst i omvärlden.

3. Fördjupad analys av äldreomsorgsbehoven

Antalet invånare i Sverige som är 85 år eller äldre förväntas öka med drygt 60 procent till 2033. Det innebär att målgruppen som kan bli aktuell för äldreomsorg växer kraftigt. Samtidigt ser vi att andelen äldre med insatser från äldreomsorgen har minskat över tid. I denna fördjupning vill vi visa hur behovet av hemtjänst och särskilt boende för äldre har utvecklats under de senaste tio åren. Vi undersöker hur utvecklingen har sett ut i olika åldersgrupper, för kvinnor respektive män samt beroende på utbildningsnivå och boendestatus. Detta sätter vi i relation till hur den äldre befolkningen som helhet har utvecklats.

I fördjupningens andra del visar vi hur behovet av hemtjänst och särskilt boende kommer att utvecklas de kommande tio åren, räknat från år 2023, om andelen personer med äldreomsorg per åldersgrupp förblir densamma som idag och att behoven av äldreomsorg därmed utökas i takt med att vi lever längre. Vi visar också hur två andra antaganden om utvecklingen framåt påverkar behovet av äldreomsorg: att den ökande medellivslängden successivt skjuter fram behoven samt att behoven hålls tillbaka ytterligare, i samma takt som under de senaste åren. Beroende på vilket antagande som görs visar framskrivningarna att behoven av äldreomsorg ökar med 33, 24 eller 13 procent mellan 2023 och 2033. De stora skillnaderna mellan alternativen visar på vikten av att varje kommun noga överväger vilka antaganden som en behovsprognos ska baseras på, med hänsyn till lokala förutsättningar.

En ny generation äldre

År 2033 kommer antalet personer 65 år och äldre att uppgå till cirka 2,5 miljoner, varav cirka 18 procent (456 500 personer) kommer att vara 85 år och äldre. Både svensk och internationell forskning visar att de som är äldre idag skiljer sig åt från tidigare generationer äldre. Dagens äldre är friskare och mer aktiva än tidigare generationer. Jämförelsen mellan olika årskullar visar att den kognitiva förmågan har förbättrats dramatiskt och att förmågan att klara dagliga basala aktiviteter för att leva ett självständigt liv har ökat betydligt i västvärlden, över tid. Den svenska H70-studien visar också särskilt hur 40-

talistgenerationen, som har vuxit upp i ett välfärdssamhälle, skiljer sig från tidigare generationer i dessa avseenden.¹⁴

Utbildning, inkomst och boendestatus kan påverka äldreomsorgsbehovet

Under senare år beror ökningen av medellivslängden i Sverige främst på minskad dödlighet i högre åldrar. År 2014 var medellivslängden för män 80,4 år och för kvinnor 84,1 år medan den till 2023 ökat till 81,6 år för män och 84,9 år för kvinnor.¹⁵ Det är dock känt att hälsa och åldrande inte är jämlikt. Högre utbildning, liksom högre socioekonomisk standard, är på gruppnivå kopplat till bättre hälsa, högre funktionsförmåga och längre medellivslängd. Även om befolkningens hälsa har förbättrats generellt, har samtidigt hälsoskillnaderna ökat.

I Sverige har den äldre befolkningens socioekonomiska förutsättningar i form av inkomst- och utbildningsnivå förbättrats mellan 2014 och 2023, på övergripande nivå. Idag har 30 procent av invånarna som är 65 år och äldre en hög utbildning, här definierat som eftergymnasial utbildning, vilket är en ökning från 23 procent år 2014. Andelen invånare 65 år och äldre med högre inkomstnivå har också ökat över tid. En högre levnadsstandard och bättre ekonomiska förutsättningar kan antas ha positiv påverkan på livssituationen och hälsan, på samma vis som utbildning. Det ger även större möjligheter att anlita stöd och hjälp utifrån.

Av stor relevans för behovet av äldreomsorg är också om personen är ensamboende eller sammanboende, eftersom ensamboende i högre utsträckning har behov av äldreomsorg än sammanboende.¹⁶ Andelen ensamboende ökar med åldern, och är större bland kvinnor än män. Särskilt i åldern 85 år och äldre är könsskillnaden markant. Sedan 2014 har andelen ensamboende kvinnor i åldern 75–84 år minskat, vilket kan ses som en effekt av den ökade medellivslängden hos männen. Sammantaget, för män och kvinnor, är förändringen av andelen ensamboende begränsad bland personer 85 år och äldre, men i åldersgruppen 65–74 år har andelen ensamboende ökat.

Äldreomsorgen nu och då

Utgångspunkten för denna studie är att andelen personer med äldreomsorg har minskat över tid. Idag har ca 150 000 personer hemtjänst och drygt 80 000 personer bor på särskilt boende för äldre¹⁷. Trots att antalet äldre personer har ökat har antalet som nyttjar äldreomsorg varit relativt konstant den senaste tioårsperioden, med undantag av en nedgång under pandemin. Andelen äldre personer med insatserna hemtjänst eller särskilt boende har

¹⁴ H70-studien vid Age Cap, Centrum för åldrande och hälsa, Göteborgs universitet, se t.ex. [Rapport 21 70 är det nya 50](https://seniorarbetskraft.se/wp-content/uploads/2020/06/Rapport-21_70-%C3%A4r-det-nya-50_webb.pdf) (https://seniorarbetskraft.se/wp-content/uploads/2020/06/Rapport-21_70-%C3%A4r-det-nya-50_webb.pdf)

¹⁵ SCB, [Medellivslängden i Sverige](https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/medellivslangd-i-sverige/#Medellivslangd_over_tid) 2025-02-12 (https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/medellivslangd-i-sverige/#Medellivslangd_over_tid)

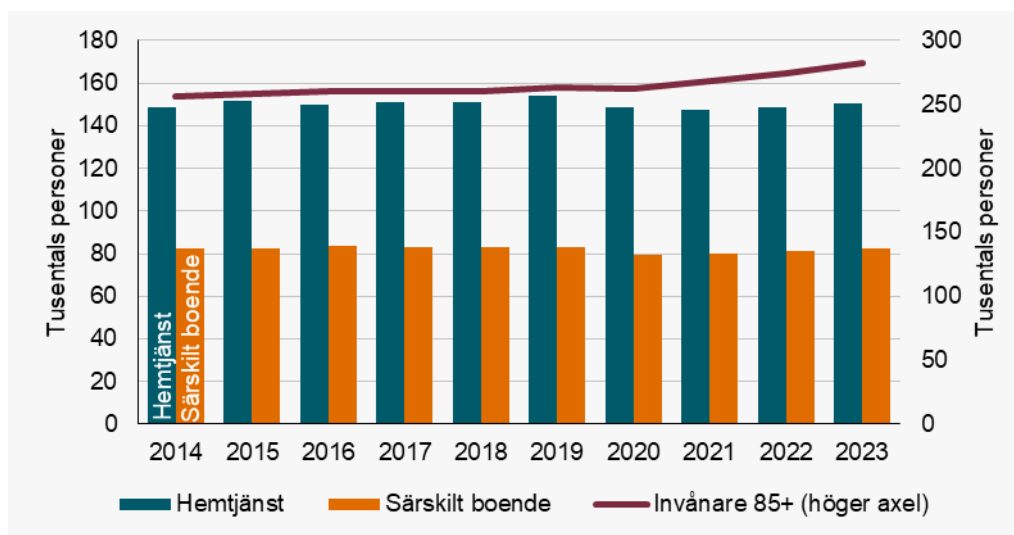
¹⁶ Se till exempel: Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn, SOU 2024:50

¹⁷ I denna fördjupning används kortformen ”särskilt boende” för insatsen särskilt boende för äldre. I det fall en annan form av boende för äldre avses uttrycks det särskilt.

därmed minskat. I efterföljande avsnitt redogör vi för hur behovet av hemtjänst respektive särskilt boende har förändrats mellan 2014 och 2023 och resonerar om vad det kan bero på.

Diagram 12 • Antal personer med hemtjänst och särskilt boende samt antal invånare 85 år och äldre, 2014–2023

Antal personer



Källor: Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån.

Diagrammet visar antalet personer med hemtjänst och särskilt boende i staplarna mot vänsteraxeln. Mot högeraxeln redovisas antalet invånare 85 år och äldre i den heldragna linjen. Antalet invånare 85 år och äldre har ökat sedan 2014, men antalet personer med hemtjänst och särskilt boende har varit relativt konstant.

Statistiken nedan kommer från en särskild databeställning

SKR har av Socialstyrelsen beställt statistik över vilka personer som har äldreomsorgsinsatserna hemtjänst eller särskilt boende för äldre år 2014, 2018 och 2023. Dessa uppgifter har därefter samkörts med register hos SCB för att få med information om utbildningsnivå, inkomstnivå samt om individerna är ensam- eller sammanboende. Även om antalsstatistiken bygger på samma register som Socialstyrelsens årsstatistik, baseras analyserna på en delmängd. Exempelvis omfattar statistiken nedan 145 000 personer med hemtjänst 2023 medan motsvarande siffra hos Socialstyrelsen (och Kolada) är 150 000. Det beror bland annat på visst bortfall. Trender och övergripande resonemang är dock applicerbara.

Hemtjänst

Behovet av hemtjänst ökar med stigande ålder, se diagram nedan. I åldern 85 år och äldre har 27 procent av kvinnorna och 20 procent av männen hemtjänst 2023. I åldern 65–74 år är andelen personer med hemtjänst begränsad och förändringarna små mellan 2014 och 2023. Däremot ser vi en tydlig minskning av andelen personer med hemtjänst i åldersgrupperna från 75 år och uppåt, och allra mest (procentuellt sett) bland kvinnor i åldern 75–84 år.

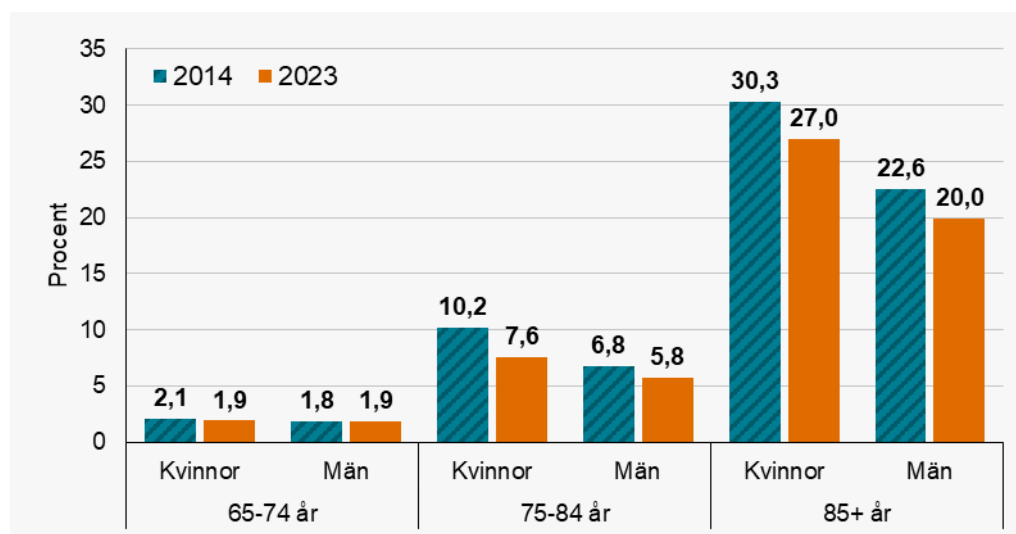
Det är alltså vanligare att kvinnor får hemtjänst än män, men skillnaden mellan könen har minskat. En förklaring till skillnaden mellan andelen kvinnor respektive män med hemtjänst

är att det finns fler ensamboende kvinnor än män i befolkningen i stort, särskilt bland de äldsta personerna. I faktiskt antal är idag ca 70 000 hemtjänsttagare över 85 år och cirka 55 000 i åldern 75–84 år, varav knappt 70 respektive 60 procent är kvinnor.

Sammantaget uppgår andelen personer 65 år och äldre med hemtjänst till 6,7 procent 2023, vilket är en minskning sedan 2014 då andelen uppgick till 7,4 procent.¹⁸

Diagram 13 • Andel personer med hemtjänst fördelat på ålder och kön, 2014 och 2023

Procent



Källor: Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I diagrammet visas andelen kvinnor respektive män som har hemtjänst 2014 samt 2023, fördelat på tre olika åldersgrupper. Andelen personer med hemtjänst ökar med stigande ålder. Mellan 2014 och 2023 har andelen personer med hemtjänst minskat.

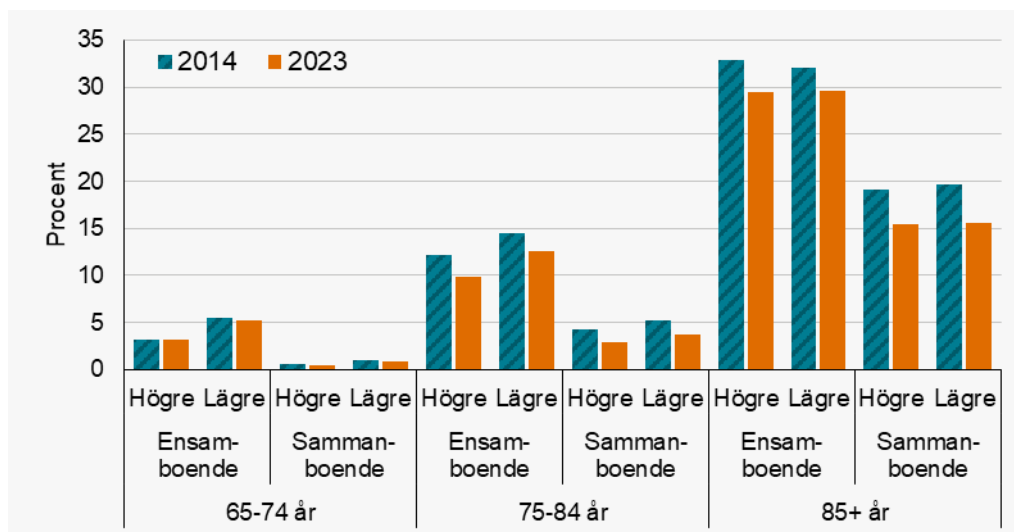
Ensamboende är i större behov av hemtjänst än sammanboende i alla åldersgrupper och mönstret är som väntat konstant mellan 2014 och 2023. Sammantaget är andelen personer med hemtjänst också större bland lågutbildade än högutbildade 65 år och äldre, vilket också är förväntat utifrån utbildningsnivåns koppling till hälsa. Detta gäller både kvinnor och män.

Bryter vi ned statistiken på åldersgrupper, utbildningsnivå och boendestatus ser vi att skillnaderna i äldreomsorg är större mellan ensamboende och sammanboende än mellan låg- och högutbildade. Boendestatus tycks alltså vara av större vikt än utbildningsnivå för förekomsten av äldreomsorg. Skillnaderna mellan ensam- respektive sammanboende och låg- respektive högutbildade minskar med åldern.

¹⁸ Givet 2014 års åldersfördelning skulle andelen personer med hemtjänst år 2023 uppgå till 6,4 procent. Befolkningens sammansättning, dvs. åldersstrukturen, ökar alltså andelen.

Diagram 14 • Andel personer med hemtjänst fördelat på ålder, utbildningsnivå och boende, 2014 och 2023

Procent



Källor: Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån.

Diagrammet visar andelen personer med hemtjänst baserat på ålder, utbildningsnivå och om personen är ensamboende eller sammanboende. Andelen personer med hemtjänst är större bland ensamboende än bland sammanboende och bland lågutbildade än bland högutbildade.

Ovan beskriver vi hur antalet personer med hemtjänst har förändrats. För verksamheten är också utvecklingen av antalet hemtjänsttimmar av stor vikt. På nationell nivå har det genomsnittliga antalet hemtjänsttimmar per person i hemtjänsten ökat marginellt från 35 till 36 timmar i månaden sedan 2014.¹⁹ I denna fördjupning har vi inte fått ta del av statistik över hemtjänsttimmar som bedöms tillförlitlig, och vi gör därför ingen fördjupning i antalet timmar. I en analys på lokal nivå är det dock lämpligt att inkludera utvecklingen av antalet hemtjänsttimmar.

Utveckling av hemtjänst relativt medellivslängden

Under perioden 2014–2023 ökade antalet äldre invånare utan att äldreomsorgsbehovet ökade i motsvarande omfattning. För att illustrera vad minskningen i andelen personer med hemtjänst betyder för den faktiska förekomsten av omsorg kan vi jämföra hur stort antalet personer med hemtjänst hade varit om andelen från 2014 hade varit konstant fram till 2023, med faktiskt utfall 2023.

Med 2014 års andel personer med hemtjänst skulle antalet ha ökat med 26 500 till 2023. I själva verket ökade antalet personer med hemtjänst bara med 2 500. En stor del av förändringen sker i åldersgruppen 75–84 år (ca 14 400 färre), men även bland 85 år och äldre är minskningen tydlig (drygt 8 300 färre).

¹⁹ Beviljade antal hemtjänsttimmar per brukare och månad för timregistrerade hemtjänsttagare 65+ i ordinärt boende, timmar/hemtjänsttagare (N23700), Kolada.

Den stora frågan är vad de minskande andelarna beror på. Som tidigare nämnts ökar medellivslängden. De yngre generationer som nu kommit upp i åldrar med stort omsorgsbehov är enligt forskningen friskare än tidigare generationer vid samma ålder. Det tycks stämma med vår data, där vi ser en minskning av andelen personer med hemtjänst bland 40-talisterna och större minskningar bland högutbildade än lågutbildade, för att nämna något. Det ligger nära till hands att anta att behoven av omsorg skjuts upp i takt med att medellivslängden ökar.

Andelen personer med hemtjänst mellan 65 och 74 år förändrades endast i begränsad utsträckning vilket vi tolkar som att förändringar i medellivslängden inte har så stor påverkan i denna åldersgrupp. Däremot verkar den ökade medellivslängden ha större betydelse för de äldre åldersgrupperna. Mellan 2014 och 2023 ökade den förväntade medellivslängden med 0,47 år för kvinnor och 0,68 år för män för invånare 75 år och äldre. Det kan till del ses som en effekt av att andelen högutbildade ökat eftersom högutbildade på gruppnivå har bättre hälsa. Givet att behoven skjuts upp i samma takt som medellivslängden ökar leder det till att behovet av hemtjänst minskade med ungefär 8 500 personer till följd av den ökade medellivslängden, se tabell 7 nedan.

Tabell 7 • Antal personer med hemtjänst år 2014 och 2023 samt förändring till följd av ökad livslängd respektive "övrigt"

Antal

	2014	2023
Antal personer med hemtjänst, 2014 års andel	142 400	168 900
Ökad livslängd		-8 500
Övrigt		-15 500
Netto (faktiskt utfall)	142 400	144 900

Källor: Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Antalet personer med hemtjänst skulle ökat från 142 400 år 2014 till 168 900 år 2023 om andelen med hemtjänst i olika åldersgrupper hade varit konstant mellan 2014 och 2023 (2014 års hemtjänstandelar). Men i själva verket hade bara 144 900 personer hemtjänst år 2023. Givet att behovet av hemtjänst minskar i samma takt som medellivslängden ökar minskar antalet personer med hemtjänst med 8 500. Utöver detta minskade antalet med 15 500 personer.

Antalet personer med hemtjänst minskade dock med 15 500 personer fler än vad som kan förklaras av ökad medellivslängd. Denna minskning benämns framöver som övrigt eller övrigtposten. Längre fram tittar vi närmare på ett antal förklaringar till detta.

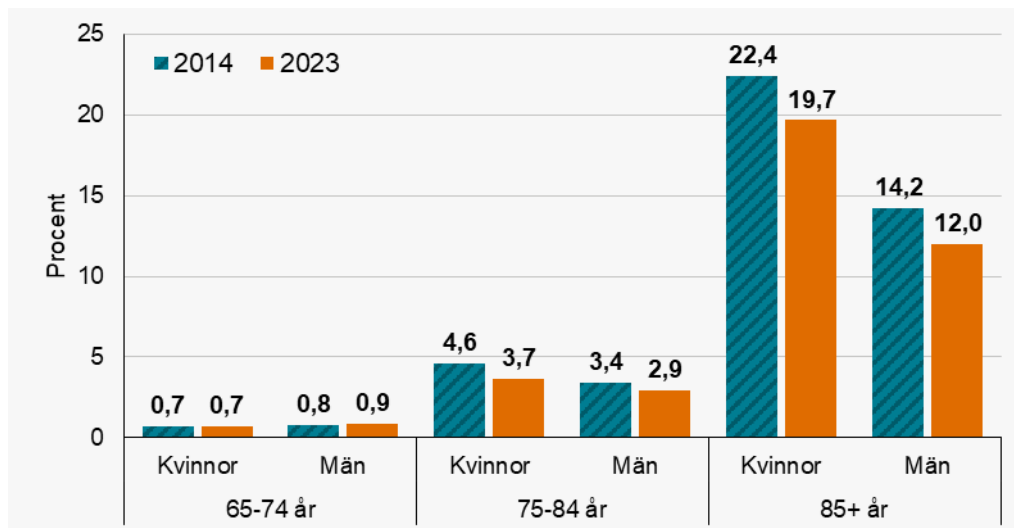
Särskilt boende

Liksom inom hemtjänst ökar andelen personer med särskilt boende med stigande ålder, se diagram nedan. Knappt 20 procent av kvinnorna och 12 procent av männen 85 år och äldre har särskilt boende 2023 vilket är en minskning sedan 2014. Även här är förändringarna i åldersgruppen 65–74 år liten. Andelen personer med särskilt boende har procentuellt sett minskat mest bland kvinnor i åldern 75–84 år. Det är dock fortsatt så att behovet är begränsat även i den åldern. Bland invånare över 85 år har minskningen varit större bland männen, procentuellt sett.

Sammantaget uppgår andelen invånare 65 år och äldre med särskilt boende till 3,8 procent år 2023.²⁰

Diagram 15 • Andel personer med särskilt boende fördelat på ålder och kön, 2014 och 2023

Procent



Källa: Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagrammet visar att andelen personer med särskilt boende har minskat sedan 2014. Diagrammet visar vidare att en större andel personer har särskilt boende i takt med stigande ålder och att än större andel kvinnor än män har särskilt boende.

Liksom för hemtjänsttagare är andelen, och antalet, personer med särskilt boende större bland lågutbildade än högutbildade.

Utveckling av särskilt boende relativt medellivslängden

För att illustrera vad minskningen i andelen personer med särskilt boende betyder för den faktiska förekomsten kan vi jämföra hur stort antalet personer i särskilt boende hade varit om andelen från 2014 hade varit konstant fram till 2023, med hur antalet faktiskt blev 2023. Med 2014 års andel personer med särskilt boende skulle antalet personer ökat med 13 700 personer. I själva verket ökade antalet bara med 2 000. Totalt sett motsvarar den lägre andelen cirka 11 700 personer varav 8 200 kvinnor och 3 500 män. Som vi konstaterat ovan sker en stor del av förändringen i åldrarna 75–84 år (5 200 personer) och 85 år och äldre (7 000 personer).

Om vi kopplar samman den ökade förväntade medellivslängden med den minskade andelen personer med särskilt boende för invånare 75 år och äldre, och räknar på samma sätt som för hemtjänsten, minskade antalet personer i särskilt boende med ungefär 6 500 personer till följd av en ökad medellivslängd. Andelen personer med särskilt boende minskade mer än vad

²⁰ Givet 2014 års åldersfördelning skulle andelen personer med särskilt boende år 2023 uppgå till 3,7 procent. Befolkningens sammansättning, dvs. åldersstrukturen, ökar alltså andelen.

som kan förklaras enbart av ökad hälsa/medellivslängd, motsvarande en minskning med 5 200 personer i särskilt boende. Se vidare tabellen nedan.

Tabell 8 • Antal personer med särskilt boende år 2014 och 2023 samt förändring till följd av ökad livslängd respektive "övrigt"

Antal

	2014	2023
Antal personer med särskilt boende, 2014 års andel	81 700	95 400
Ökad livslängd		-6 500
Övrigt		-5 200
Netto (faktiskt utfall)	81 700	83 700

Källor: Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Antalet personer med särskilt boende skulle ökat från 81 700 personer år 2014 till 95 400 år 2023 om andelen med särskilt boende i olika åldersgrupper hade varit konstant mellan 2014 och 2023 (2014 års andelar i särskilt boende). Men i själva verket hade bara 83 700 personer särskilt boende år 2023. Givet att behovet av särskilt boende minskar i samma takt som medellivslängden ökar minskar antalet personer med särskilt boende med 6 500. Utöver detta minskade behovet med 5 200 personer.

Förändring i andelen med äldreomsorg

I tabellen nedan sammanfattas hur andelen personer med hemtjänst respektive särskilt boende har förändrats mellan 2014 och 2023, samt hur stor del av förändringen som förklaras av ökad livslängd respektive övrigt. För hemtjänsten är övrigtposten nästan dubbelt så stor som effekten av ökad livslängd. För särskilt boende är effekten av ökad livslängd ungefär lika stor som övrigtposten.

Tabell 9 • Andel personer med hemtjänst respektive särskilt boende 75 år och äldre samt förändring av andelen mellan 2014 och 2023 (med 2014 års befolkning) fördelat på livslängd och övrigt

Procent och förändring i procentenheter

	2014	Livslängd	Övrigt	2023
Hemtjänst	14,5	-0,8	-1,5	12,2
Särskilt boende	8,8	-0,6	-0,7	7,5

Källor: Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I denna tabell visas genomslaget av den minskade andelen personer med hemtjänst respektive särskilt boende, sett till hur livslängd respektive övrigtposten påverkar andelen. För att inte få med effekten av en förändrad befolkningssammansättning (fler män och en ökad andel äldre äldre) behåller vi befolkningssammansättningen från 2014 även för 2023.

Den årliga förändringen av övrigtposten – och dess påverkan – är större för kvinnor än för män, och för kvinnorna är den också större för hemtjänst än för särskilt boende. Den årliga förändringen var som störst under perioden 2018–2023, vilket kan tyda på att den påverkades av vad som hände under pandemin.

Vad kan förklara det minskade omsorgsbehovet – övrigtposten

Den ökade livslängden kan vi se som en effekt av bland annat vårdens framgångar med att behandla och förebygga sjukdom samt högre utbildningsnivå, högre välstånd och livsstilsförändringar hos nya generationer äldre. På samma sätt består det som vi benämner som övrigtposten troligen av många olika faktorer, som enskilt och tillsammans kan hålla tillbaka efterfrågan på äldreomsorg. Det vi kan se är att effekterna är större under och strax efter pandemin än innan. Effekten är också större för hemtjänst än för särskilt boende samt större för kvinnor än för män. I denna studie begränsar vi oss till att resonera om möjliga drivkrafter och faktorer som kan rymmas inom övrigtposten, men vi gör ingen värdering av vilken eller vilka faktorer som har störst påverkan. Det är också möjligt att det finns ytterligare faktorer som inte nämns här. Resonemanget utvecklas i en längre rapport som publiceras samtidigt som Ekonomirapporten.

Männens ökade livslängd påverkar kvinnornas omsorgsbehov genom att kvinnorna också kan "dra nytta av" männens förbättrade hälsa.

Preferenser, önskemål och förebyggande arbete kan hålla tillbaka efterfrågan. Såväl den enskildes preferenser och önskemål som samhällets förebyggande och rehabiliterande arbete kan påverka behovet av äldreomsorg.

Omsorgsbehov kan tillgodoses på flera sätt. Anhörigas möjlighet att vårda, stödja och hjälpa den enskilde är en betydande faktor för hur behovet av omsorg utvecklas. Nästan var femte person vårdar, hjälper eller stödjer regelbundet en närstående och en majoritet av dessa hjälper en äldre person. Även förekomsten av andra boendeformer för äldre är relevant att beakta, särskilt på det lokala planet.

Användningen av **välfärdsteknik inom omsorgen** har ökat över tid och kan syfta till att bibehålla eller öka trygghet, aktivitet, delaktighet eller självständighet för den enskilde.

Utöver den teknik som används direkt i omsorgen finns även andra digitala lösningar som till exempel kan stärka den enskildes självständighet och hjälpa den äldre att klara av sin vardag, och minska behovet av äldreomsorg. Den **ökade användningen av digital teknik, e-handel och framväxten av marknadslösningar** för bland annat städ, tvätt och digitala inköp kan tillsammans antas ha påverkat efterfrågan på äldreomsorgsinsatser.

Har biståndsbedömningen blivit tuffare? Det är inte en enkel fråga att svara på. För det krävs i vår mening en ingående analys av biståndsbedömningen i varje kommun, för att se om "samma" behov ger olika beslut om omsorg 2014 respektive 2023, allt annat lika.

Framskrivning av äldreomsorg

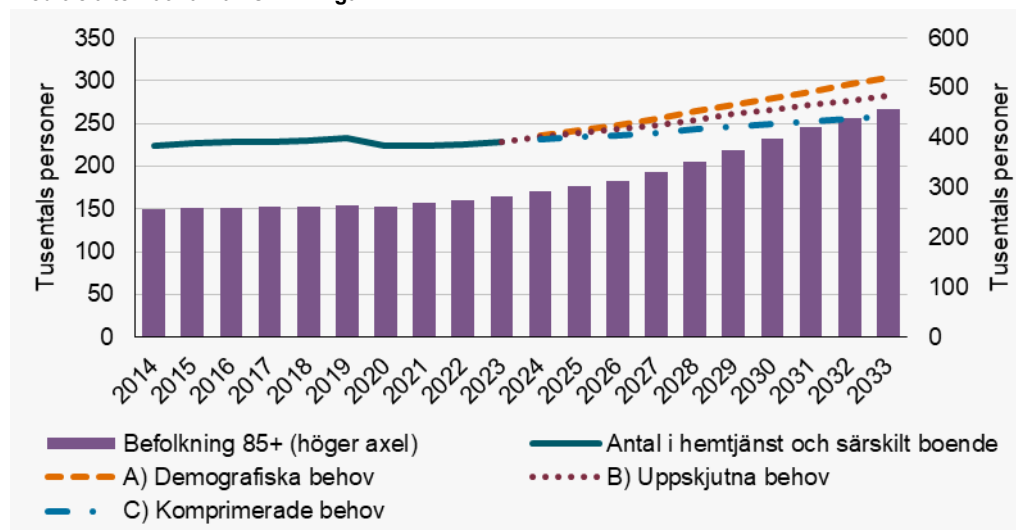
Tre olika antaganden leder till stora skillnader i äldreomsorg

Det enklaste antagandet i en behovsframskrivning är att använda sig av fasta andelar personer med hemtjänst respektive särskilt boende, i det här fallet 2023 års andelar uppdelat på kön och ålder. Antagandet utgår alltså från att samma andel av en viss åldersgrupp är i behov av omsorg i framtiden som idag. Eftersom människor antas leva längre är det liktydigt med att säga att behoven utökas i takt med att medellivslängden ökar. En sådan framskrivning (A, demografiska behov) leder till att antalet personer med hemtjänst eller särskilt boende ökar med 74 600 personer eller 33 procent fram till 2033. Antalet personer uppgår då till drygt 303 000 år 2033.

De yngre generationer som nu kommer upp i åldrar med stort omsorgsbehov är friskare än tidigare generationer. Ur det perspektivet talar mycket för att andelen personer med omsorgsbehov minskar ytterligare i framtiden. Vi kan säga att behoven skjuts fram i takt med att medellivslängden ökar (uppskjutna behov). De kommande tio åren ökar den återstående förväntade medellivslängden från 75 år med 0,55 år för kvinnor och 0,83 år för män. Rent praktiskt är ett sätt att hantera detta att anta att individernas sannolikhet att behöva hemtjänst eller särskilt boende minskar i samma grad som den förväntade medellivslängden ökar. I en sådan framskrivning (B, uppskjutna behov) ökar antalet personer med hemtjänst eller särskilt boende med 54 100 personer eller 24 procent. Det är alltså en minskning av behovet av äldreomsorg med drygt 20 000 personer jämfört med framskrivning A, demografiska behov. I alternativ B, uppskjutna behov, uppgår antalet personer med hemtjänst eller särskilt boende till 282 700 år 2033.

Andelen personer med äldreomsorg har dock minskat mer än vad som kan förklaras enbart av ökad medellivslängd. Att denna trend med minskande andelar utöver vad som kan förklaras av livslängd fortsätter kommande år utgör vårt tredje alternativ i framskrivningen. I detta alternativ antas att behoven komprimeras. I en sådan framskrivning (C, komprimerade behov) minskar behovet av äldreomsorg med ytterligare 23 700 personer jämfört med alternativ B, uppskjutna behov. I alternativ C ökar antalet med 30 400 personer eller 13 procent. Antalet personer med hemtjänst eller särskilt boende uppgår då till 259 000 år 2033.

Diagram 16 • Antal personer i särskilt boende och hemtjänst samt befolkning 85 år och äldre år 2014–2033, med tre alternativa framskrivningar



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

Antalet personer med särskilt boende och hemtjänst har varit stabilt under en längre period. I takt med att antalet invånare 85 år och äldre ökar mycket snabbt de närmaste 10 åren väntas även en ökning av antalet personer i särskilt boende och hemtjänst. Hur mycket är dock svårt att förutse, varför tre alternativa beräkningar presenteras.

Avslutande resonemang om de tre olika framskrivningarna

De olika antagandena leder till stora skillnader på 10 års sikt. Framskrivningarna med uppskjutna behov (B) och komprimerade behov (C) verkar återhållande på behoven i jämförelse med hur tidigare framskrivningar (A) ofta har gjorts. Dessa framskrivningar är dock mer i linje med hur utvecklingen har sett ut de senaste 10 åren. Det vi med säkerhet kan säga är de antaganden vi baserar våra framskrivningar på är av stor vikt, både på nationell och lokal nivå.

Alternativet med uppskjutna behov (B) är i sammanhanget en relativt försiktig justering men som på sikt ändå får genomslag på behovet. Med utgångspunkt i SCB:s antagande om ökad medellivslängd och det faktum att dagens och kommande generationer äldre är friskare än tidigare generationer lutar SKR åt att betrakta detta scenario som ett basscenario i olika framskrivningar. Så görs också för första gången i denna Ekonomirapport, se Kommunkapitlet. Men det är nödvändigt att fortsatt följa utvecklingen av behoven inom äldreomsorgen och justera och anpassa prognoserna därefter.

En stor andel av de personer som har äldreomsorg lever med en demenssjukdom och förekomsten av demens bland de äldre är således en betydande faktor för äldreomsorgen, och av vikt att beakta i planeringen. I regeringens demensstrategi uppskattas 70 procent av de personer som bor på särskilt boende ha en demenssjukdom. Det är inte osannolikt att en allt större andel personer inom omsorgen kommer att ha en demenssjukdom framåt, vilket ökar personalbehovet och ställer andra krav på utformningen av till exempel särskilt boende. Även om forskning och läkemedelsutveckling pågår inom området är det osäkert när och i vilken omfattning nya behandlingsmetoder kan erbjudas befolkningen i stort och ge effekt på behovet av äldreomsorg. Se också Regionkapitlet.

Framskrivning av personalbehov

I SKR:s personalprognos görs en framskrivning av behovet av personal 2023–2033²¹, baserat på antagandet att allt är oförändrat vad gäller till exempel personalsammansättning, avgångssannolikhet, sysselsättningsgrad och arbetsätt. I personalprognosen ökar behovet av anställda inom äldreomsorgen med 65 600, från cirka 204 000 anställda 2023 till 270 000 anställda 2033 (motsvarande 32 procent). Personalprognosen förutsätter att behovet av vård och omsorg i olika åldersgrupper är konstant och motsvarar därmed antagandena i alternativ A, demografiska behov, enligt ovan.

Med alternativ B (uppskjutna behov), där hänsyn tas till den ökade livslängden, ökar istället behovet av anställda inom äldreomsorgen med omkring 51 800 personer till 2033, det vill säga 13 800 färre anställda jämfört med alternativ A. Det motsvarar en ökning med 25 procent. Störst genomslag på behovet av anställda får alternativ C, komprimerade behov. I alternativ C ökar behovet av personal till äldreomsorgen med 30 100 anställda, det vill säga

²¹ Valfärdens kompetensförsörjning 2023-2033, SKR. [Valfärdens kompetensförsörjning – Personalprognos 2023–2033 och strategier för att klara kompetensförsörjningen](https://skr.se/download/18.4f76e11319319a5c0f8b7831/1732547501879/SKR_A4_Valfardens-kompetensforsorjning.pdf) (https://skr.se/download/18.4f76e11319319a5c0f8b7831/1732547501879/SKR_A4_Valfardens-kompetensforsorjning.pdf)

cirka 35 500 färre anställda 2033 jämfört med alternativ A. Det motsvarar en ökning med cirka 15 procent.

Hur behoven av äldreomsorg utvecklas får stor påverkan på behovet av anställda till äldreomsorgen. Samtidigt är det inom äldreomsorgen behovet av anställda i kommuner ökar som mest under kommande tioårsperiod. Tillsammans med bristen på arbetskraft gör det att möjligheterna att rekrytera fler är begränsade. Arbetsgivarnas förmåga att ta tillvara och utveckla befintliga medarbetare kommer därför även fortsättningsvis att vara central. Fler äldre i befolkningen ökar även behovet av anställda inom hälso- och sjukvården kommande år.

Avslutande ord

Syftet med denna fördjupning är att öka förståelsen för vilka som får hemtjänst respektive särskilt boende, idag och för 10 år sedan, samt med det som underlag visa på ett antal möjliga behovsframskrivningar. Studien görs på nationell nivå. Den enskilda kommunens historiska och framtida behovsutveckling kan – och kommer – således att se annorlunda ut och det är av stor vikt att analysen anpassas till den lokala nivån i samband med en bedömning av det framtida äldreomsorgsbehovet.

Vår förhoppning är att bidra med kunskap i diskussionen om äldreomsorgens behovsutveckling, och att detta ska kunna tjäna som stöd i den lokala analysen. SKR har i samband med denna fördjupning också utvecklat ett webbaserat verktyg som visar hur framskrivningarna för den enskilda kommunen ser ut. Verktyget finns på SKR:s webbplats.

4. Regionernas ekonomi

Påfrestningarna på regionernas ekonomi har varit stora de senaste åren. Först pandemin med stora prövningar för personalen och omfattande omställningar av verksamheten. Därefter inflation med stora tillfälliga kostnadsökningar för pensioner, men även bestående kostnadsökningar för varor och tjänster. Kostnadstrycket under pandemin räddades av ökade statsbidrag, men under inflationsåren föll resultaten kraftigt. Två år med negativa resultat förväntas 2025 följas av ett tredje år med svagt negativt resultat.

Allt fler avancerade behandlingar för cancer, inflammatoriska sjukdomar och hjärt- och kärlsjukdomar bidrar till att fler kan leva självständiga liv. Men det ökar också kostnaderna för regionerna där nyttan även kommer andra samhällssektorer till del, bland annat genom minskad sjukfrånvaro.

Ännu ett år med negativ budget

Efter flera år med överskott föll resultatet rejält 2023 och låg kvar på ungefär samma nivå 2024, strax under -2 procent av skatter och generella statsbidrag. Det är ovanligt med negativa resultat i budget men både 2023 och 2024 var de budgeterade resultaten sammantaget negativa. Skälet är de höga pensionskostnaderna som bedömdes vara temporära och att då tillfälligt dra ner på verksamheten kan anses vara ett avsteg från god ekonomisk hushållning. Framåt är det viktigt för regionerna att anpassa verksamheten till en långsiktig hållbar ekonomi. År 2023 budgeterade ett fåtal regioner positiva resultat medan alla regioner år 2024 budgeterade negativa resultat eller resultat strax över noll. Nettokostnaderna blev bägge åren högre än budget men detta möttes av bättre utfall för de generella statsbidragen och ett positivt finansnetto. Sammantaget blev resultatet 7 miljarder bättre än budgeterat 2024, men endast 5 regioner nådde ett positivt resultat.

Tabell 10 • Från budgeterat årets resultat till utfall 2023 och 2024

Miljarder kronor

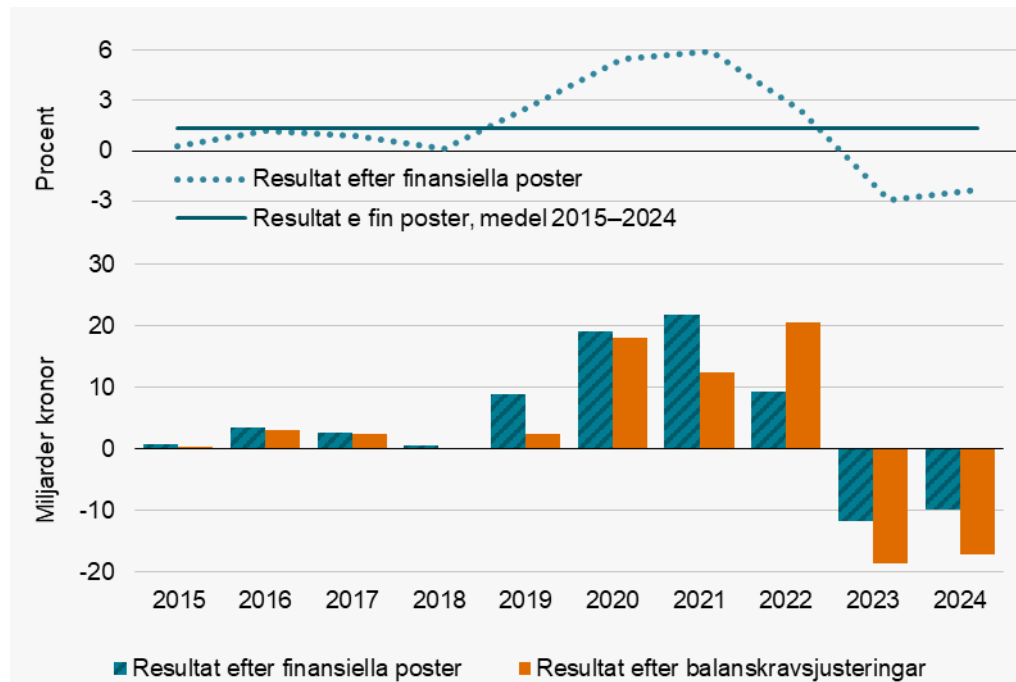
Budget, avvikelser och utfall	2023	2024
Årets resultat, budget	-9	-17
Verksamhetens nettokostnader, avvikelse	-20	-12
Skatteintäkter, avvikelse	7	-1
Generella statsbidrag, avvikelse	4	11
Finansnetto, avvikelse	5	9
Årets resultat, utfall	-12	-10
Skillnad mellan budget och utfall	-3	7

Källa: SCB och Sveriges Kommuner och Regioner.

Ett vanligt mått att relatera resultatnivån till är som andel av skatter och generella statsbidrag. Under åren 2015–2024 uppgick det till 1,4 procent i genomsnitt, för åren 2023 och 2024 var genomsnittet -2,6 procent.

Diagram 17 • Årets resultat och resultat efter balanskravsjusteringar 2015–2024

Miljarder kronor respektive procent



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

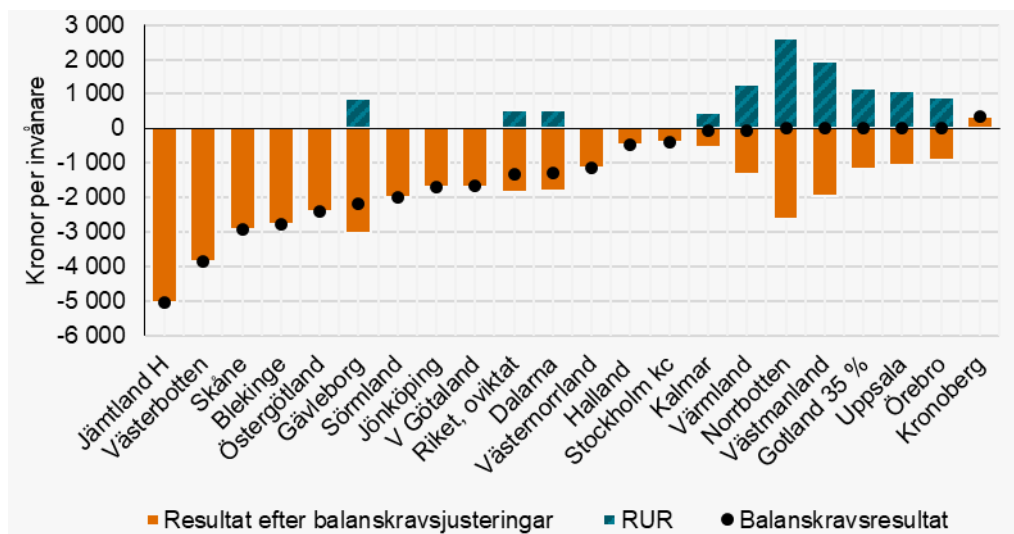
Anm. I balanskravsutredningen görs justeringar av orealiserade värdeförändringar på finansiella instrument, vilket innebär att resultatet efter balanskravsjusteringar är bättre som underlag för jämförelser mellan åren.

Resultat efter balanskravsjusteringar minskade med 39 miljarder mellan 2022 och 2023 och ligger kvar 2024 på ungefär samma nivå som 2023. Resultat efter finansiella poster uppgick i genomsnitt till 1,4 procent 2015–2024.

Årets resultat efter balanskravsjusteringar uppgick till -17 miljarder kronor 2024. RUR användes av 9 regioner till ett sammantaget belopp på 3 miljarder, balanskravsresultatet uppgick därmed till -14 miljarder. Endast 1 region hade positivt balanskravsresultat.

Diagram 18 • Årets resultat efter balanskravsjusteringar, användning av RUR och balanskravsresultat, 2024

Kronor per invånare



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Anm. Region Västmanland tillämpar en egen örnmärkning som påminner om RUR. Västra Götalandsregionens användning av RUR är så liten att den inte syns i diagrammet.

RUR har använts i 10 regioner för att förbättra balanskravsresultatet, 5 av dessa når upp till ett nollresultat.

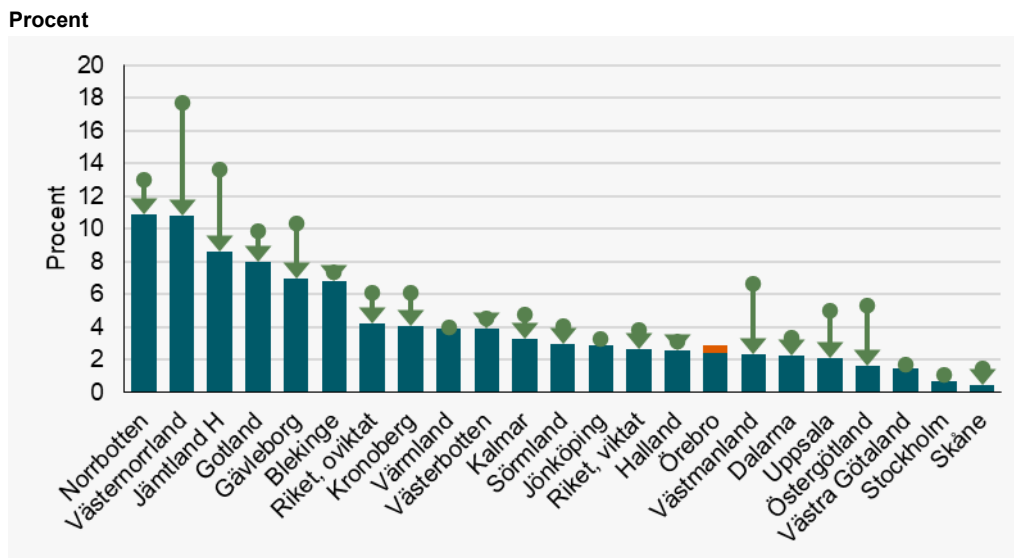
Sju regioner åberopade synnerliga skäl för att inte behöva återställa resultatet till ett sammanlagt värde av närmare 9 miljarder. Det som återstår att återställa de kommande 3 åren för 2024 uppgår till 5 miljarder. Ett par regioner har dock med hänvisning till synnerliga skäl valt att återställa resultatet på längre tid än 3 år. De ackumulerade negativa resultaten som ska återställas från tidigare år och 2024 uppgår till drygt 8 miljarder i 14 regioner.

Hyrbemanning

Regionerna har under många år strävat efter att minska hyrbemanningen för i huvudsak läkare och sjuksköterskor vilket under de senaste åren gett god effekt. Förändringen av hyrkostnaden mellan åren 2023 och 2024 uppgår till -3,8 miljarder i fasta priser, eller -39 procent. Kostnadsandelen för hyrbemanning relativt kostnaderna för egen personal inom hälso- och sjukvård minskade från 5,1 procent 2023 till 3,1 procent 2024. Under 2024 minskade andelen i samtliga regioner men skillnaden mellan regionerna är stor och varierade mellan 1 och 13 procent. Samtidigt är förutsättningarna också väldigt olika vad gäller arbetsmarknad och geografiska avstånd.

Även i år har kostnaderna minskat, under januari till mars minskade andelen från 3,8 procent 2024 till 2,6 procent 2025 och var lägre i alla regioner utom Örebro. Det finns mycket som pekar på att arbetsmiljön förbättras när arbetsplatserna bemannas med egen personal istället för inhyrd personal.

Diagram 19 • Kostnaderna för hyrbemanning som andel av kostnaderna för egen personal inom hälso- och sjukvård januari–mars 2024 och 2025



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Anm. Avser hälso- och sjukvård och kostnadsandelen de tre första månaderna 2024 (punkt) respektive 2025 (stapel). Strecket anger förändringen mellan åren.

Endast i Örebro ökade kostnadsandelen för årets tre första månader jämfört med samma period förra året. Några regioner har gjort stora minskningar, bland dem några med hög andel 2023; Västernorrland, Jämtland Härjedalen och Gävleborg.

Många regioner väljer att anställa tidigare inhyrd personal i sin egen verksamhet. Trots det har kostnaderna för egen personal i fasta priser minskat med -1,9 miljarder eller -0,9 procent. Kostnaderna för den egna personalen per person är lägre än för den inhyrda. Totalt sett har kostnaderna 2024 för hyrbemanning och egen personal minskat med -5,6 miljarder kronor i fasta priser. Även här är skillnaderna mellan regionerna stora och varierar från 350 till -1 700 kronor per invånare. I en del regioner är bemanningssituationen fortsatt ansträngd med behov av dyra lösningar såsom övertid, jour och hyrpersonal. Ökat antal vårdplatser med fler vårdkrävande patienter innebär behov av personalförstärkning.

Kommentarer om hyrbemanningen från tre ekonomidirektörer

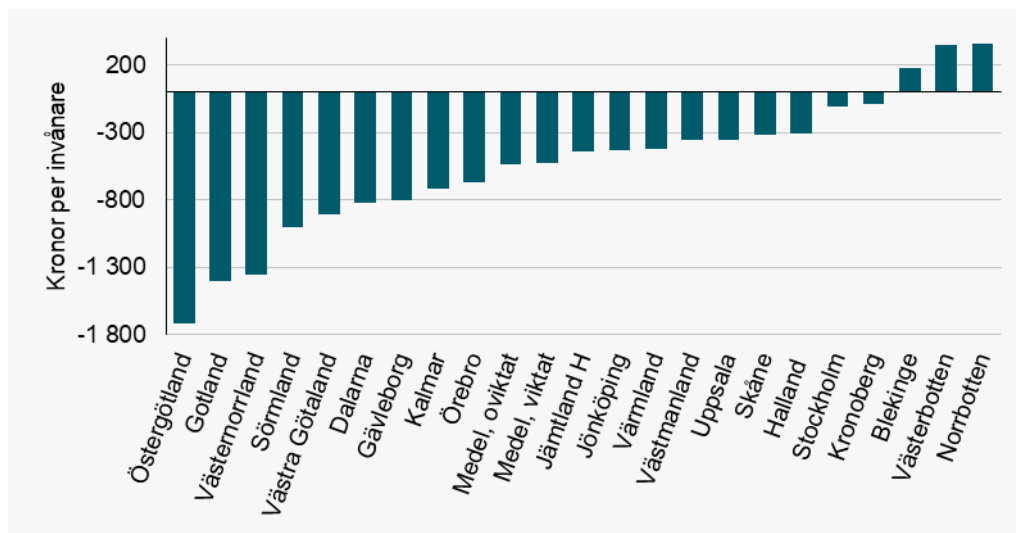
I Norrbotten pågår den gröna omställningen, samtidigt har länet en låg arbetslöshet och konkurrensen om arbetskraften är hög. År 2023 stod inhyrd bemanning för drygt 17 procent av den totala personalkostnaden i Region Norrbotten. För att säkra en robust och hållbar bemanning har regionen gjort en medveten satsning för att både behålla befintliga och rekrytera fler egna medarbetare och därmed kunna ersätta inhyrd bemanning. Målet är att minska inhyrningen ytterligare för att också nå en ännu starkare ekonomisk effekt.

Arbetet med att fasa ut inhyrd personal har i Region Blekinge gått trögt. Region Blekinge gjorde hösten 2023 en satsning för att behålla befintliga och rekrytera fler egna medarbetare i syfte att underlätta arbetet med att minska beroendet av inhyrd personal.

Region Östergötland har genomfört ett omfattande omställningsarbete där en del varit att fasa ut hyrpersonal. Regionstyrelsen fattade i början av 2024 beslut om en plan för utfasning. Tillsammans med planen har även verksamheten fått verktyg för att kunna genomföra planen, där de bland annat getts möjlighet till avsteg i uppdrag. En avgörande faktor för att avvecklingen av hyrpersonal varit framgångsrik är rekrytering av sjuksköterskor och distriktsläkare.

Diagram 20 • Förändring av personalkostnaderna mellan 2023 och 2024 sammanlagt för egen personal och hyrbemanning inom hälso- och sjukvård, fast pris.

Kronor per invånare



Källa: Sveriges Kommuner och Regioner

Anm. Avser förändringen mellan åren i 2024 års priser. 2023 års kostnader har räknats upp med förändring av lön och personalomkostnader.

Det saknas mått på effektivitet i offentlig sektor

Under senare år har det förts en debatt om huruvida regionerna bedriver verksamheten effektivt eller inte. Effektivitet handlar om vad man får för insatta resurser, men det saknas bra metoder för att mäta sjukvårdens effektivitet. De metoder som används av SCB och Eurostat fångar inte kvalitetsaspekten, det som mäts är insatta resurser och produktionsvolym i form av exempelvis vårdtillfällen och besök.

SKR har vid flera tillfällen diskuterat produktivitet och effektivitet i kommuner och regioner, bland annat i Ekonomirapporten, maj 2024. Om staten vill uttala sig om regionernas effektivitet bör SCB få i uppdrag att utveckla bättre mätmetoder för att öka kunskapsnivån om produktivitetsutvecklingen där även kvalitetsutvecklingen beaktas. Staten har tagit många initiativ för att påverka produktivitets- och effektivitetsutvecklingen på senare tid; Produktivitetskommissionen, Effektivitetsdelegationen och Regionsgranskningsfunktionen. De olika initiativen har goda syften men till syvende och sist måste effektivitetsarbetet göras lokalt i varje region. Staten kan dessutom själv direkt bidra till ett effektivt resursutnyttjande i regionerna genom färre och mer konsekventa styrsignaler. Statens ambitionshöjningar måste även ta hänsyn till bemanning och att verksamheten är personalintensiv.²²

Trots förväntningar på ökad effektivitet finns det statliga beslut som riskerar att begränsa möjligheterna att använda resurserna där de gör mest nytta. Det gäller exempelvis Socialstyrelsens riktmärken om hur många patienter varje specialist inom primärvården maximalt ska ha, eller hur många vårdplatser som minst ska finnas inom regionernas slutensjukvård. Dessa riktlinjer kräver att extra resurser måste sättas in för att leva upp till dessa mål men eftersom det råder stor brist på vårdkompetens på arbetsmarknaden måste kompetensen tas från andra delar av hälso- och sjukvården. Det är tveksamt om följsamhet till dessa riktmärken leder till ökad kvalitet och om de tar tillräcklig hänsyn till helheten och regionernas olika förutsättningar.

Påverkar huvudmannaskapet effektiviteten i hälso- och sjukvården?

Vårdansvarskommittén, som har i uppdrag att analysera för- och nackdelar med ett helt eller delvis statligt huvudmannaskap för hälso- och sjukvården, ska lämna sin slutrapport i början av juni. I Norge förstatligades specialistsjukvården 2002.²³ Efter analyser av effekterna tycks de flesta av reformens positiva och negativa konsekvenser inte ha med själva förstatligandet att göra, utan med andra reformkomponenter. Det är därför svårt att bedöma hur det ändrade huvudmannaskapet har påverkat vårdens effektivitet.²⁴

Svensk sjukvård står sig väl internationellt

En internationell utblick visar att sjukvården i Sverige överlag presterar bra och i vissa fall till och med i toppklass. Samtidigt finns det områden där vi placerar oss mindre bra utifrån ett internationellt perspektiv. Kostnaderna för svensk hälso- och sjukvård motsvarar 10,5 procent av BNP, vilket är precis över snittet i EU som är 10,4 procent. 8 länder i Europa har högre eller lika hög kostnad, som andel av BNP, för hälso- och sjukvården som Sverige. Det finns dock problem med jämförbarheten. I internationell statistik för hälso- och sjukvård ingår äldre- och funktionshinderomsorg. I Sverige liksom övriga nordiska länder är den mer

²² Att styra de självstyrande. En analys av statens styrning av kommuner och regioner. Statskontoret 2023:7.

²³ Utblick Norge. En belysning av den norska sjukhusreformen 2002. SKR 2025.

²⁴ Se även Strukturreformer i Norden. Analys av hälso- och sjukvårdssystemen i Norge, Finland och Danmark. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, 2024.

utbyggd än i många andra länder i Europa. Därför är kostnaderna, för det vi i dagligt tal menar med hälso- och sjukvård, lägre än i många länder utanför Norden.

Långsam kostnadsutveckling jämfört med Europa

Sett till perioden 2015–2022 har ökningstakten för kostnaderna varit bland de lägsta i Europa. I fasta priser har kostnaderna för svensk hälso- och sjukvård ökat med 0,8 procent per invånare och år, att jämföra med EU-snittet, där de ökat med hela 3,5 procent per invånare och år.

Mycket fokus på vårdplatser

Inget annat europeiskt land har så få vårdplatser per invånare som Sverige. Vi har 1,9 vårdplatser per 1 000 invånare, att jämföra med EU:s genomsnitt på 4,7 vårdplatser per 1 000 invånare. I Sverige har antalet vårdplatser successivt minskat, samtidigt som öppenvården tagit emot allt fler patienter. Det kan vara ett tecken på att sjukvården bedrivs alltmer polikliniskt där patienterna får sin behandling i öppenvård.

Enligt OECD kan ett skäl till att Sverige har färre vårdplatser på sjukhusen än i övriga Europa vara att vi har betydligt fler vårdplatser inom äldreomsorgen. Sverige har tredje flest platser inom äldreomsorgen i EU.²⁵ Knappt 64 platser per 1 000 invånare, jämfört med EU-snittet på knappt 46 platser. Den väl utbyggda äldre- och funktionshinderomsorgen i Sverige gör också att många får omsorg i hemmet via hemtjänst och personlig assistans.

Svensk sjukvård i topp kvalitetsmässigt

De flesta kvalitetsmått, även om de inte är entydiga, indikerar att svensk hälso- och sjukvård successivt har förbättrats och levererar på hög nivå. Exempelvis visar OECD-statistik att det i Sverige är lägst risk av alla länder i EU att avlida i sjukdomar som kan förebyggas, och tredje lägst risk att dö i sjukdomar som kan behandlas av vården. Sverige har näst högst 30-dagarsöverlevnad i EU efter att ha behandlats av en akut hjärtinfarkt och tredje högst efter behandling av stroke.²⁶

Flera mått i OECD:s statistik visar sammantaget att den svenska folkhälsan är god. Det kan finnas flera förklaringar till det, både levnadsvillkor och sjukvårdens insatser. Enskilda mått är ofta behäftade med osäkerheter, men flera mått visar samma bild. Sverige har enligt statistiken näst högst antal friska levnadsår i Europa (68,4 år) och även näst högst hälsojusterad livslängd vid födseln (71,1 år). Vi lever enligt statistiken näst flest hälsosamma år efter 65 års ålder i Europa (13,9 år). Endast norrmän har fler hälsosamma år efter 65 år än svenskar.

²⁵ Health at a Glance: Europe 2024. State of Health in the EU Cycle. OECD/EU-kommissionen. November 2024.

²⁶ Health at a Glance: Europe 2024. State of Health in the EU Cycle. OECD/EU-kommissionen. November 2024.

Endast 10 procent av svenskarna över 65 år rapporteras ha dålig hälsa jämfört med nästan 20 procent i genomsnitt inom EU, samtidigt som en lika stor andel i Sverige som i EU (60 procent) av invånarna över 65 år har en eller flera kroniska sjukdomar. Detta antyder att svenskar får adekvat behandling för sina kroniska sjukdomar.

Är väntetiderna inom svensk sjukvård ett problem?

I den senaste rapporten *Health at a Glance* finns uppgifter om väntetider.²⁷ Bland annat finns statistik över sjukvårdsbehov som enligt patienten inte har tillgodosetts, där Sverige ligger strax under snittet i EU. Skälen till att behoven inte tillgodoses i EU är flera: att vården är för dyr, att det är för långt att resa eller till följd av väntetider. I Sverige är skälet nästan uteslutande väntetider till att vårdbehovet inte tillgodoses tillräckligt snabbt.

Olika bilder utifrån upplevda och faktiska väntetider

Enkätdata från International Health Policy Survey (IHP) visar att den svenska befolkningen generellt upplever att väntetiderna är långa i jämförelse med befolkningen i tio jämförelseländer.²⁸ Det gäller både besök i primärvården och i specialiserad vård. Det finns samtidigt en rad osäkerheter i jämförelsen eftersom flera länder har små svarsurval och länderna använder olika enkätmetodik.

I OECD:s publikation *Health at a Glance* redovisas i stället en jämförelse av faktiska väntetider inom EU. OECD fokuserar på de tre vanligaste operationstyperna: höft- knä- och starroperationer. I jämförelsen mellan tio EU-länder presterar Sverige generellt bättre än övriga länder och inget annat land har kortare väntetid till höftprotesoperationer. Det finns samtidigt osäkerheter även vid jämförelser av faktiska väntetider, eftersom alla länder inte mäter väntetider på samma sätt.

Viktigt att de som har störst behov prioriteras

När väntetider bedöms är det av stor betydelse vilken diagnos det handlar om och hur allvarligt sjuk en patient är. I Hälso- och sjukvårdslagen står *Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde, och tillgången ska inte påverkas av till exempel kön, ålder, utbildning eller arbetsförmåga*. Det innebär att en patient med akut hjärtinfarkt alltid kommer att prioriteras framför en mindre sjuk patient. Första steget för att bedöma behovet är en diagnos. Att läkarbedömningar kan göras snabbt inom primärvården är därför viktigt, det kan också avlasta akutmottagningarna.

Det är också angeläget att patienter som kommer in akut till sjukvården får en första medicinsk bedömning snabbt. Det är allt vanligare att en första sådan bedömning, ”triage”,

²⁷ *Health at a Glance: Europe 2024. State of Health in the EU Cycle*. OECD/EU-kommissionen. November 2024. OBS i Norge redovisas väntetiderna på ett annat sätt än i andra länder och kan därför vara kortare än rapporten visar.

²⁸ Se till exempel *Vården utifrån befolkningens perspektiv*. International Health Policy Survey. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, 2023.

görs redan i ambulansen. Att exempelvis få ett snabbt första besök inom cancervården kan ha stor betydelse för hur behandlingen faller ut.

Hälso- och sjukvård för äldre

I detta avsnitt ges en övergripande beskrivning av utvecklingen av regionernas hälso- och sjukvård för befolkningen 65 år och äldre med två alternativa framskrivningar för kommande 10 år, baserat på de senaste 10 årens utveckling.

Allmänt om hälso- och sjukvård för äldre

År 2023 var 21 procent av befolkningen 65 år och äldre, men deras andel av kostnaderna för hälso- och sjukvård var dubbelt så hög. Det hänger ihop med att kostnaderna för många sjukdomar ökar i takt med stigande ålder. Den specialiserade somatiska vården är den dominerande vårdformen för personer 65 år och äldre och kostnadsandelen uppgår till 64 procent för denna åldersgrupp. Läs mer om hur vi räknat i appendix.

De senaste 10 åren har andelen av de totala vårdkostnaderna för personer som är 65 år och äldre legat relativt oförändrat och motsvarar cirka 40 procent av sjukvårdskostnaderna.

Mer resurser satsas på vården

Kostnaderna för vård har ökat snabbare än befolkningen de senaste 10 åren. Det finns flera förklaringar till detta. Exempelvis har förebyggande medicinering lett till stigande kostnader för läkemedel samtidigt som insjuknande och dödlighet i sjukdomar som hjärtinfarkt och stroke minskat. I och med att många lever längre drabbas fler av sjukdomar som exempelvis cancer och eftersom bättre cancerbehandlingar gör att fler överlever med sin sjukdom kommer också fler personer att behandlas för cancer. Studier visar också att äldre personer är friskare i dag än tidigare generationer vilket tillsammans med skonsammare behandlingar möjliggör behandlingar allt längre upp i åldrarna. I dag är det inte ovanligt att en 90-åring får en ny höft-, knäled eller hjärtklaff. Detta gör att kostnaderna för de äldre ökar.

Detta illustrerar att sambandet mellan hälsa och behov/kostnader är komplexa. I hälso- och sjukvården kan bättre hälsa leda till att fler behandlingar är möjliga och att kostnaderna ökar. I exempelvis äldreomsorgen är logiken enklare, bättre hälsa gör det lättare att klara sig själv vilket skjuter upp behovet av äldreomsorg.

I tabell 11 redovisas kostnadsutvecklingen i fasta priser uppdelat på demografi, övrigt och trend för de senaste 10 åren. Demografi är lika med förändringar i befolkningen i olika åldersgrupper. Kostnaderna för hälso- och sjukvård (exklusive läkemedel i förmånen) har ökat med 22 procent i fasta priser (trend) vilket är betydligt mer än demografin som var 9 procent. Kostnaderna för läkemedelsförmånen ökade med 20 procent (givet samma deflatering som för hälso- och sjukvården).

Tabell 11 Utvecklingen av kostnader i fasta priser mellan 2013–2023, uppdelat på befolkning, övrigt och trend

Procent

	0-14	15-24	25-44	45-64	65-74	75-84	85-	Totalt
Hälso- och sjukvård								
Demografi	10	-1	13	6	1	48	11	9
Övrigt	17	11	10	6	8	8	12	12
Trend	29	10	24	12	8	60	24	22
Läkemedelsförmånen								
Demografi	10	-1	13	6	1	48	11	9
Övrigt	12	21	-7	-3	10	24	26	10
Trend	23	20	5	2	11	84	39	20

Källa: Egna beräkningar, bland annat KPP (kostnad per patient).

Demografien har sammantaget ökat med 9 procent på 10 år. Kostnaderna har ökat mer än demografien i samtliga åldersgrupper under en 10-årsperiod. Det är samma sak som att säga att kostnaden per invånare ökat, i genomsnitt med 12 procent (övrigt). Kostnaderna för 75–84-åringarna har ökat med 60 procent i fasta priser varav en stor del beror på att gruppen ökat, men utöver det har kostnaderna också ökat – med 8 procent.

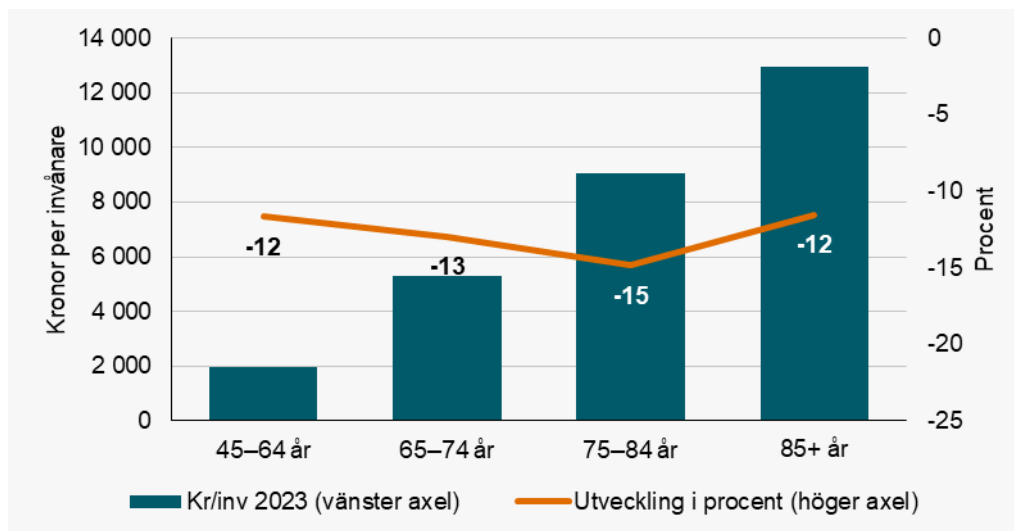
Bland personer 65–74 år ökade kostnaderna i fasta priser med 8 procent utöver demografien på 10 år. I åldersgruppen 75–84 år ökade kostnaderna i fasta priser med 60 procent på 10 år. En stor del av ökningen beror på fler personer, då den till antalet stora generationen födda på 1940-talet finns i denna grupp. Utöver detta ökade kostnaden per individ med 8 procent i fasta priser.

Minskad dödlighet

Dödligheten i Sverige har minskat i nästan samtliga åldrar, om man undantar pandemiåren. Även om inte allt förklaras av hälso- och sjukvårdens insatser är förbättringarna anmärkningsvärda. Inom den specialiserade somatiska vården märks detta bland annat för cancer och cirkulationsorganens sjukdomar, som är de vanligaste dödsorsakerna. Dödligheten har minskat för båda diagnoserna men minskningen i cirkulationsorganens sjukdomar är iögonfallande. I ekonomirapporten från maj 2024 visade vi att dödligheten i cirkulationsorganens sjukdomar, uttryckt som döda per 100 000 invånare (åldersstandardiserad), minskade med 56 procent under de senaste 25 åren och med 27 procent under de senaste 10 åren.

Diagram 21 • Cirkulationsorganens sjukdomar i specialiserad somatisk vård, kostnad per invånare år 2023 och utvecklingen av kostnader per invånare åren 2013–2023 i fasta priser

Kronor per invånare och procent



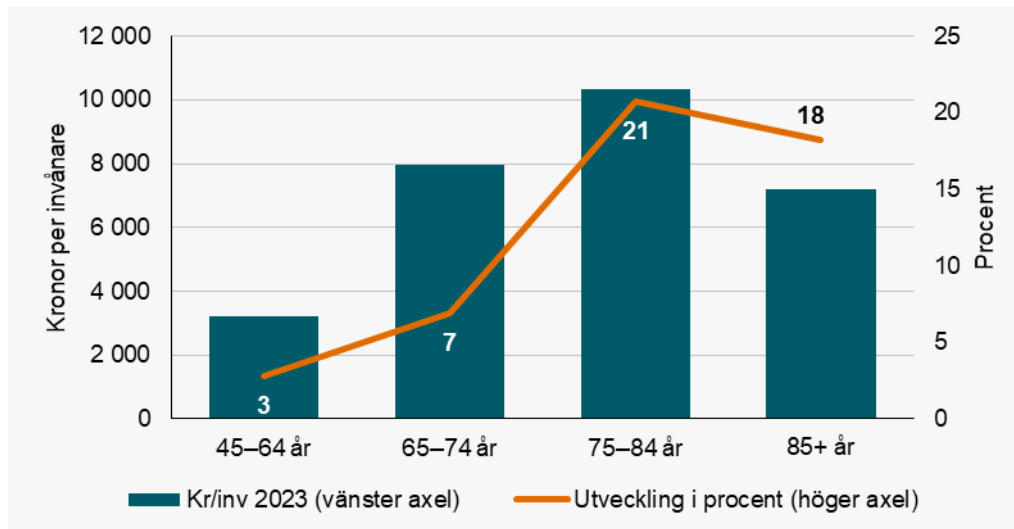
Källa: Egna beräkningar, bland annat KPP (kostnad per patient).

Kostnaden per invånare ökar med åldern. Det minskade insjuknandet i hjärtinfarkt och stroke har reducerat antalet patienter liksom kostnaderna i den specialiserade vården. Antalet patienter per 1 000 invånare minskade med cirka 10 procent för samtliga åldersgrupper.

Insatserna inom cirkulationsorganens sjukdomar är exempel på framgångsrikt förebyggande arbete, bland annat genom medicinering, som resulterat i att färre insjuknat i hjärtinfarkt eller stroke. Detta har lett till färre patienter och därmed lägre kostnader per invånare, se diagram 21. För cancersjukdomar har kostnaden per invånare i stället ökat kraftigt under en 10-årsperiod. Det finns flera förklaringar; som att patienten lever längre med sin diagnos, diagnostiken har förbättrats eller att tyngre behandlingar sätts in direkt, se diagram 22.

Diagram 22 • Cancer i specialiserad somatisk vård, kostnad per invånare år 2023 och utvecklingen av kostnader per invånare åren 2013–2023 i fasta priser

Kronor per invånare och procent



Källa: Egna beräkningar, bland annat KPP (kostnad per patient).

Kostnaden per invånare är som högst i åldersgruppen 75–84 år för cancer. Det är även här kostnaderna ökat snabbast, 21 procent på 10 år. Man lever längre med sin cancer vilket innebär att fler individer kommer i kontakt med den specialiserade vården. Det gäller framför allt i de två äldsta åldersgrupperna där antal patienter per 1000 invånare ökat med 18 respektive 26 procent under 10-årsperioden.

Demenssjukdomar

För Alzheimers sjukdom, som är den vanligaste formen av demenssjukdom, fanns det fram tills nyligen ingen verkningsfull behandling, utan endast viss symptomlindring. Sjukvårdens direkta kostnader för demens är därför relativt begränsade. I stället är det äldreomsorgen liksom de närstående som bär det mesta av kostnaderna för sjukdomen.

Även om det idag finns lite att göra för de som drabbats av demens kan hälso- och sjukvården indirekt påverka utvecklingen eftersom man kan behandla flera riskfaktorer för demens såsom exempelvis högt blodtryck, höga kolesterolvärden, diabetes, depression, hörsel och synnedsättning.

I april 2025 godkände EU-kommissionen det första läkemedlet för Alzheimers sjukdom som kan påverka sjukdomsförloppet. Det är en viktig milstolpe som på sikt kan få stor betydelse för demensvården och på ett mänskligt plan. Läkemedlet ges i sjukvården vilket innebär att det är NT-rådet²⁹ som behöver ge en positiv rekommendation för att det ska komma till

²⁹ Rådet för nya terapier (NT-rådet) är en expertgrupp med representanter för Sveriges regioner, som har mandat att ge rekommendationer om användning av vissa nya läkemedel, oftast sådana som används på sjukhus.

användning i vården. För att NT-rådet ska kunna värdera läkemedlet behövs bland annat en hälsoekonomisk utvärdering som görs av Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV).

Det är troligt att ett antal verkningsfulla behandlingar kommer att anses kostnadseffektiva inom en tioårsperiod. Det kommer att få stora verksamhets- och kostnadsmässiga konsekvenser för hälso- och sjukvården, särskilt med tanke på antalet patienter och sjukdomens svårighetsgrad. De stora vinsterna kommer även andra samhällssektorer till del, exempelvis inom äldreomsorgen. Läkemedelsutvecklingen inom detta område ställer därför flera stora frågor på sin spets – hur ska Sverige hantera denna typ av utmaningar. Det är uppenbart att regionerna inte kan ta hela kostnadsansvaret.

Det finns ett starkt samband mellan demens och ålder, exemplifierat med att 7 procent av kvinnor har diagnosen i åldern 75–79 år och vid åldern 90–94 år har det ökat till 33 procent. Med tanke på att andelen i befolkningen över 85 år kommer att öka med drygt 60 procent inom en tioårsperiod innebär det att antalet personer med demens i befolkningen kommer att öka kraftigt, från dagens 130 000–150 000 personer.³⁰ I regeringens demensstrategi nämns att antalet som insjuknar i en demenssjukdom antas fördubblas till år 2050. Medicinteknisk utveckling inom demensvården liksom framgångsrikt förebyggande arbete utgör förhoppningsvis en viktig motvikt till denna utveckling.

Demens är en sjukdom med hög allvarlighetsgrad vilket innebär att regionerna, sannolikt med stöd av staten, kommer vara beredda att satsa betydande resurser när det väl kommer en verkningsfull och säker behandling till ett hälsoekonomiskt acceptabelt pris.

Framskrivning till 2033

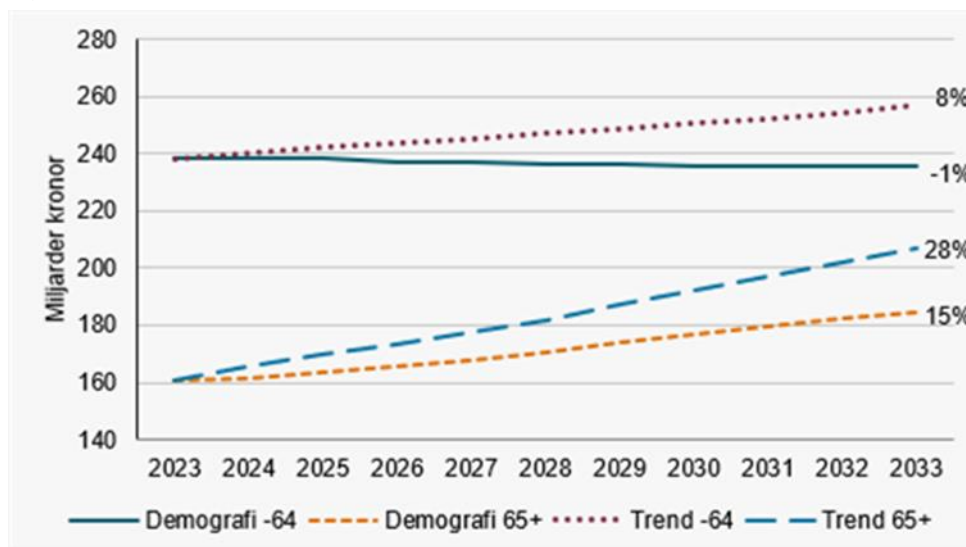
Befolkningen beräknas öka med 2 procent fram till 2033. Men förändringen är stor mellan olika åldrar. De yngsta barnen i befolkningen blir färre medan antalet invånare som är 85 år och äldre ökar med drygt 60 procent.

I en framskrivning där kostnaderna (hälso- och sjukvård inklusive läkemedelsförmånerna) i respektive åldersgrupp antas vara oförändrade, och bara öka i takt med demografin, skulle de öka i fasta priser med 14 procent på 10 år för personer som är 65 år och äldre. Det ger en kostnadsökning på totalen med 5 procent i fasta priser. Men trots att kostnadsutvecklingen för vården i Sverige hittills varit långsam i ett internationellt perspektiv, så har kostnaderna ökat i snabbare takt än så, vilket gör att 5 procents ökning på 10 år framstår som orealistiskt lågt. Den medicinsktekniska utvecklingen kommer även i framtiden att göra det möjligt att förbättra människors liv och hälsa. Men detta kommer med en prislapp för regionerna. Samtidigt påverkas andra sektorer i samhället av vad som görs inom hälso- och sjukvården, med äldreomsorgen som tydligt exempel. Tack vare att hälso- och sjukvården förbättrats har behoven av äldreomsorg minskat. Att inte fortsätta bejaka den medicinsktekniska utvecklingen för de äldre kommer definitivt att försvåra kommunernas möjlighet att klara äldreomsorgen de närmaste 10 åren.

³⁰ Karolinska Institutet Antal demenssjuka och kostnader för demenssjukdomar i Sverige 2023

Diagram 23 • Kostnader för hälso- och sjukvården 2023–2033 i fasta priser, uppdelat på ålder

Miljarder kronor



Källa: Egna beräkningar.

Anm. Kostnader för läkemedelsförmånen ingår här i hälso- och sjukvården

Om vårdkostnaderna bara skulle öka i takt med demografin i fasta priser, skulle de minska marginellt för gruppen under 64 år. För de äldre skulle kostnaderna öka med 15 procent. En mer realistisk beräkning som bygger på kostnadsutvecklingen de senaste tio åren (demografi och trend) visar i stället att kostnaderna skulle öka för båda grupperna, vilket ger en total kostnadsökning på 16 procent i fasta priser på 10 år.

En beräkning som bygger på samma trendmässiga ökning som de senaste 10 åren resulterat i att kostnaderna i fasta priser ökar med 28 procent för de som är 65 år och äldre, vilket ger en total ökning med 16 procent. Att jämföra med 22 procent under de senaste 10 åren. Denna beräkning inkluderar dock inte någon ny verkningsfull behandling mot demens som vi bedömer kommer att få ett genombrott de närmaste 10 åren. Inte heller ingår en bred användning av läkemedel mot obesitas.

Läkemedel

För andra året i rad ökade regionernas bruttokostnader för läkemedelsförmånen med 10 procent år 2024, vilket är historiskt högt. Viktiga orsaker är introduktionen av nya läkemedel för ovanliga sjukdomar, ökade volymer, höjda apoteksmarginaler samt högre produktions- och distributionskostnader. Bland de största kostnadsdrivarna märks läkemedel mot ärftlig transtyretinamyloidos (Skelleftesjukan), biologiska läkemedel vid inflammatoriska sjukdomar, diabetesläkemedel (särskilt för typ 2-diabetes) och cancerläkemedel.

Socialstyrelsen kommenterar den höga kostnadsutvecklingen under senare år.³¹ Kostnadsökningen beror främst på läkemedel som tillfört nytta, exempelvis genom bättre behandlingsresultat än tidigare eller genom att de fyller ett behov där det tidigare har

³¹ Läkemedelsförsäljning i Sverige – analys och prognos 2025-2028, s 10-11

saknats behandlingsalternativ. Samtidigt som det är angeläget med nya läkemedelsbehandlingar är det viktigt att ta hänsyn till risken att annan vård kan trängas undan när nya kostsamma läkemedel introduceras.

Vi delar oron att undanträngning av annan behandling som sammantaget kan ge större hälsoeffekter är en påtaglig risk. Den värdebaserade prissättningen av läkemedel kan behövas över vilket SKR lyft till regeringen inför en kommande aviserad utredning av kostnadsansvar och prissättning av läkemedel. Idag fungerar inte den värdebaserade prissättningen på ett sätt som stimulerar konkurrens utan den riskerar att ”låsa” prissättningen till en viss nivå även om det kommer flera konkurrerande alternativ.

Även regeringen är oroad över den snabba kostnadsökningen. Regeringens föreslagna höjning av trappan i högkostnadsskyddet för läkemedelsförmånerna infördes med motivet att säkerställa en hållbar finansiering av läkemedelskostnaderna över tid. Beslut i riksdagen planeras till den 22 maj 2025. Om den föreslagna ändringen genomförs som planerat vid halvårsskiftet 2025 kommer egenavgifterna att höjas och förmånskostnaden därmed minska med cirka 540 miljoner kronor år 2025 och drygt 2 miljarder kronor årligen 2026–2028.

För 2025 och 2026 bedöms kostnadsökningen dämpas till ungefär hälften av 2024 års nivå. I denna bedömning ingår inte den eventuella effekten av regeringens föreslagna justering av trappan i högkostnadsskyddet för läkemedelsförmånerna. Inte heller ingår nya läkemedel för behandling av obesitas. För närvarande utvärderas två läkemedel för eventuell inkludering i förmånssystemet. Med tanke på att cirka 1,3 miljoner svenskar lever med fetma och att det saknas ett effektivt kontrollsystem för förskrivning, finns en betydande risk för överförskrivning. Om dessa läkemedel godkänns kan det leda till kraftigt ökade kostnader och ytterligare undanträngning av annan vård, vilket skulle kunna få negativa folkhälsoeffekter.

Beräkningar och förutsättningar till 2028

Påfrestningarna på regionernas ekonomi har varit stora de senaste åren, först genom pandemin och därefter genom ett hårt inflationstryck. Det senare har resulterat i permanent högre kostnader för bland annat varor och tjänster och med tillfälligt mycket höga pensionskostnader. Kostnadstrycket under pandemin parerades främst med tillfälliga statsbidrag. Under inflationsåren uppstod stora underskott både 2023 och 2024. Ett skäl till att en majoritet av regionerna vare sig höjde skatten eller införde panikstopp i verksamheten var att de extremt höga pensionskostnaderna bedömdes som tillfälliga. Men de permanent högre kostnaderna för bland annat förbrukningen resulterade ändå i att många valde återhållsamhet.

Preliminära siffror för 2024 visar att regionernas kostnader i fasta priser ökade med 0,3 procent, vilket är mycket lågt. I genomsnitt har kostnaderna i fasta priser ökat med drygt 2 procent under en 10-årsperiod. Sysselsättningen så som den mäts i Nationalräkenskaperna ökade med 0,7 procent 2024. Siffran ska ses i relation till att regionerna har arbetat aktivt med att minska hyrberoendet. Till viss del anställdes de som tidigare varit inhyrd personal direkt av regionerna. Vi bedömer att den underliggande sysselsättningsutvecklingen var svagt negativ (-0,2 procent). Både antalet sjuksköterskor och läkare ökade i regionerna,

sannolikt en effekt av att de tidigare anlitas som hyrpersonal. Samtidigt minskade andelen undersköterskor och administratörer i vården vilket nog ska ses som en effekt av besparingar i vården.

År 2025 är pensionskostnaderna tillbaka på mer normala nivåer. Men intäkterna i form av skatteintäkter och generella statsbidrag räcker inte till ett plusresultat. 8 regioner har budgeterat ett negativt resultat eller nära noll och sammantaget för hela sektorn hamnar budgeterat resultat på 0,3 procent som andel av skatter och bidrag. Av de 15 regioner som gjort en ny bedömning för 2025 har 11 räknat med högre kostnader än budget. Sammantaget indikerar det att verksamhetens kostnader kan bli cirka 10 miljarder högre än budgeterat. Vår bedömning, bland annat baserad på enkäten, är högre kostnader än budgeterat och att det samlade resultatet blir negativt. Regionerna Värmland och Dalarna valde att höja skatten 2025.

Så här har vi räknat

Beräkningarna, som avslutades den 24 april, bygger på den bedömning som presenteras i kapitlet om samhällsekonomi, vilket inkluderar vårpropositionen. I vårändringsbudgeten finns förslag inom psykiatri avseende 2025 på 550 miljoner kronor. För år 2025 redovisas en prognos som bland annat bygger på regionernas budgetar samt på den enkät som samtliga regioner besvarat.

För år 2025 antas kostnaderna öka med 1,2 procent i löpande priser vilket är mycket lågt. Till viss del beror den låga ökningstakten på att pensionskostnaderna minskar. Kostnaderna för läkemedel inom förmånssystemen ökar fortsatt relativt snabbt men här finns ett särskilt statsbidrag som också ökar.

För åren 2026–2028 antas kostnaderna öka i takt med demografiska behov. I den demografiska prognosen från SCB antas folkbokförda massflyktingar från Ukraina lämna Sverige vilket resulterar i en tillfällig minskning av totalbefolkningen år 2026.

De tillfälliga sektorsbidragen för hälso- och sjukvården uppgår till 2 miljarder kronor år 2025. Därefter antas sektorsbidragen att upphöra. År 2025 höjde två regioner skattesatsen motsvarande 2 öre på medelskattesatsen. Därefter antas både regionernas skattesatser och de generella statsbidragen vara oförändrade. De riktade statsbidragen antas öka i samma takt som kostnaderna åren 2026–2028. Samma löneutveckling antas för regionernas anställda som för den övriga arbetsmarknaden.

Håll i och håll ut 2025

För att säkerställa en långsiktigt hållbar verksamhet planerar flertalet regioner att fortsätta genomföra åtgärder, i flera fall är det aktuellt med personalneddragningar. Att hålla i det positiva arbetet med att begränsa användningen av hyrpersonal är fortsatt prioriterat. Det är dock svårt att bedöma om minskningen kommer att fortsätta. I löpande priser ökar kostnaderna med 1,2 procent 2025. Lägre kostnader för pensioner är den viktigaste förklaringen.

Trots lågkonjunktur ökar skatteintäkterna hyggligt 2025, med drygt 4 procent (4,5 procent underliggande). Med den låga ökningen av kostnaderna förbättras verksamhetens resultat från -3 miljarder 2024 till +3 miljarder kronor 2025. Finansnettot är -5 miljarder kronor

men då har vi inte gjort någon bedömning av vilket värde de finansiella placeringarna kommer att ha den 31 december. Det finns alltså en betydande nedåtrisk. Resultatet efter finansiella poster uppgår till -1 miljard kronor.

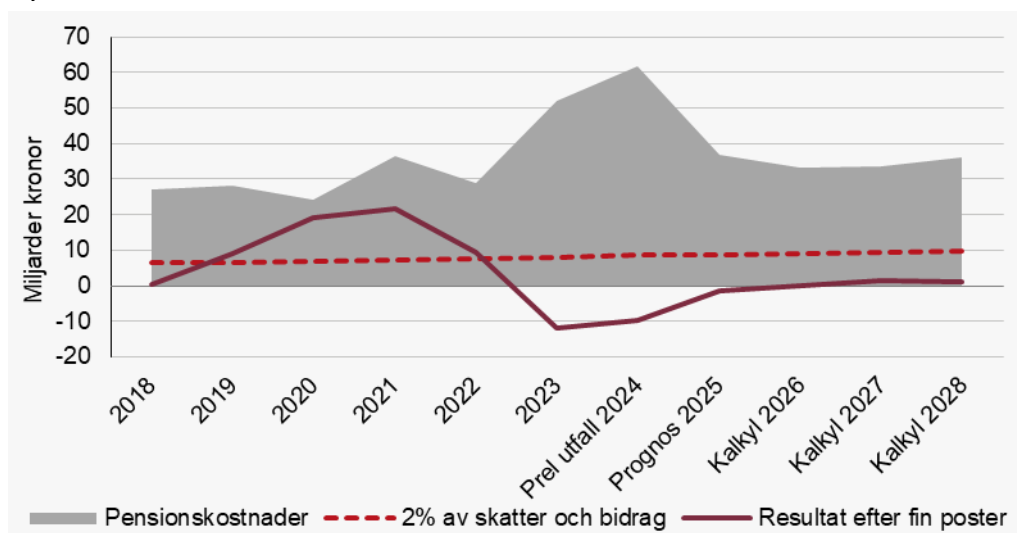
Osäker återhämtning

Från 2026 räknar vi med att kostnaderna i fasta priser ökar i takt med de demografiska behoven, justerat för kostnader för riktade statsbidrag. I normala fall ökar kostnaderna snabbare men eftersom vi här antar att skattesatsen liksom de generella statsbidragen är oförändrade får vi en indikation på den underliggande ekonomiska utvecklingen. Efter ett par år med mycket höga pensionskostnader är nivån tillbaka på en mer normal nivå. Det är dock osäkert hur kommande revideringar av pensionsprognoserna kommer att påverka åren framåt.

På grund av osäkerheter i vår omvärld revideras skatteunderlaget ned 2026. Dessutom tas de sista 2 miljarderna av det tillfälliga sektorsbidraget för hälso- och sjukvården bort 2026. Tack vare lägre befolkningsprognoser förväntas resultaten ändå vara svagt positiva fram till och med år 2028. Detta innebär att ett antal regioner kommer få svårt att klara ett positivt resultat. Den hälsoekonomiska utvärderingen för läkemedel mot demens är ännu inte klar. Av försiktighetsskäl har vi inte räknat med de nya kostnader som tillkommer om NT-rådet anser att behandlingen är kostnadseffektiv. Ett sådant beslut skulle omkullkasta denna framskrivning.

Diagram 24 • Regionernas resultat och pensionskostnader, utfall, prognos och kalkyl

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Resultatet beräknas vara svagt negativt även 2025. Det blir tredje året i rad med underskott. Åren därefter beräknas ett resultat strax över noll.

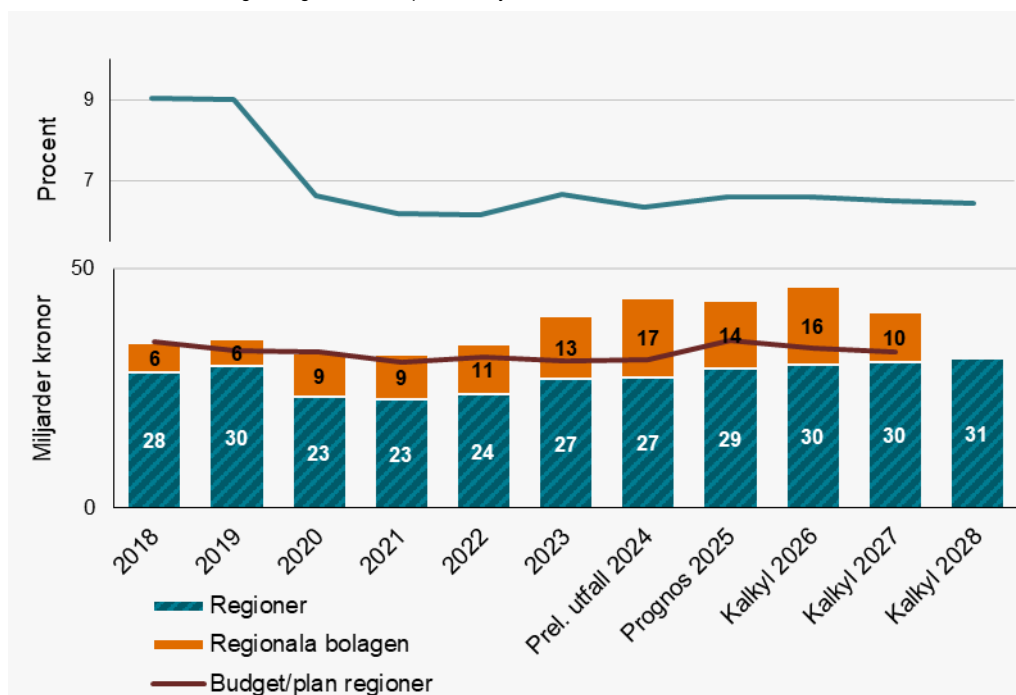
Investeringar och skulder

Investeringsnivån är relativt oförändrad de närmaste åren enligt regionernas planer. Men civilt försvar och försörjningsberedskap är områden som kommer att generera en hel del investeringar och driftskostnader de kommande åren, till följd av omvärldsläget och därmed nya krav från staten. Men kraven är otydliga med många aktörer och beredskapssektorer som måste samordnas, och det är svårt att bedöma vad som kommer att krävas och än mindre att sätta siffror på det för regionernas del. För att inte hamna i ett allmänt vänteläge där ingen region vågar göra något med risk att gå miste om statliga stöd, behöver staten ge besked om vad som gäller för de regioner som går före. Se även kapitlet ”Upprustningen av totalförsvaret”.

I den enkät som regionerna besvarat inför den här rapporten har bara ett fåtal gjort bedömningar för investeringar kring civilt försvar/försörjningsberedskap. Av de 12 regioner som besvarat investeringsfrågorna bortom planperioden är bedömningen att de totala investeringsutgifterna kommer att minska från 33 miljarder 2028 till 26 miljarder 2033. Detta är dock inte ovanligt då det är först när investeringsåret närmar sig som regionernas investeringsbehov slutligen uppdateras. Dessutom är det inte ovanligt att investeringar senareläggs.

Diagram 25 • Regionernas investeringar, utfall och prognos

Procent av skatter och bidrag för regiondelen respektive miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

År 2024 och åren därefter ligger investeringsnivån i regionerna och de regionala bolagen på mellan 40 till 45 miljarder kronor per år, vilket är högre än tidigare år. Som andel av skatter och statsbidrag är dock nivån relativt stabil.

Under perioden 2018–2024 ökade regionkoncernernas långfristiga skulder från 82 till 112 miljarder dvs. med 30 miljarder, i detta belopp ingår en successiv ökning av den redovisade leasingskulden. I relation till skatter och bidrag har skulderna i regionkoncernerna inte ökat nämnvärt åren 2015–2024, och ligger på cirka 25 procent av skatter och statsbidrag. Regionerna med de största skulderna mätt i kronor (Stockholm, Skåne, Sörmland, Västra Götaland och Örebro) har 90 procent regionernas totala låneskuld. Det är i princip bara regionerna Stockholm och Skåne som har en nettolåneskuld. Även om många andra regioner också har låneskulder har de samtidigt också placeringar av pensionsmedel som motsvarar eller överstiger dessa skulder.

5. Upprustningen av totalförsvaret

Ett aggressivt Ryssland och en försvagad transatlantisk länk medför att både EU och Sverige kraftigt ökar sina satsningar på försvaret och stödet till Ukraina. Det är satsningar som kommer att få stor påverkan på samhälls-ekonomi, i Europa och i Sverige. De ökade militärutgifterna medför en högre BNP-tillväxt framöver och en mer ansträngd arbetsmarknad. På kort sikt ska detta i Sverige finansieras via en högre statsskuld, enligt regeringen, för att inte tränga undan satsningar på välfärden. Sverige har goda statsfinanser och skuldkvoten bedöms ligga under skuldankaret 2028 och så även i beräkningen till 2030. Det är en mer komplex situation i Europa där skuldsättningen initialt redan är hög.

På lång sikt behöver försvarssatsningar finansieras antingen via lägre offentliga utgifter eller högre skatter. Detta kapitel beskriver vad som händer med ekonomin vid så stora satsningar och vilken roll kommuner och regioner spelar för den samhällsomvandling som krävs.

Amerikansk omsvängning driver försvarssatsningar i Europa

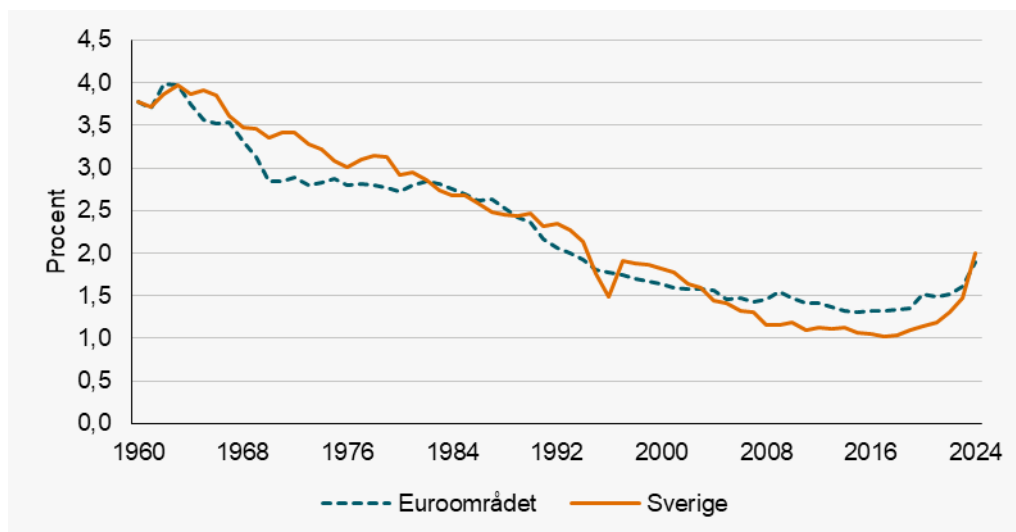
Sedan den fullskaliga invasionen av Ukraina 2022 har försvarsutgifterna i Europa ökat markant. USA fokuserar allt mer på Kina och har uttryckt att man inte längre vill betala för Europas säkerhet, vilket skapar osäkerhet i Nato och kring USA:s fortsatta engagemang i Europas försvar. Europa satsar nu på att förbättra sitt försvar och på fortsatt stöd till Ukraina, men stödet varierar mellan länder i Europa.

Kriget i Ukraina och Rysslands aggression är ytterst en systemkonflikt med västerlandet som hotar den regelbaserade världsordningen ytterst. Vid en frusen konflikt i Ukraina skulle Ryssland kunna frigöra stridsvana trupper till andra uppgifter. Rysk aggression skulle då kunna vara ett direkt hot mot bland annat Baltikum i en snar framtid.³² Den fortsatta utvecklingen beror på USA, Europas enighet och Ukrainakonfliktens lösning. Sverige samarbetar nära inom Norden och med Baltikum för att möta Rysslands hot och stärka totalförsvaret. De nordiska och baltiska ländernas stöd till Ukraina har, i per capita-termer, varit betydligt högre än för andra länder. Detta speglar både deras geopolitiska läge och politiska prioriteringar.

³² Se [Försvarsmakten](#) angående implementering av tidigare försvarsbeslut, det säkerhetspolitiska läget och olika strategiska typsituationer. (<https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/2-om-forsvarsmakten/dokument/strategiska-styrdokument/forsvarsmaktens-strategiska-plan---bilaga-1.pdf>) För en fördjupad analys se Kungl Krigsvetenskapsakademiens rapport ”Förstärkt avskräckning och motståndskraft med Sverige i Nato och EU – men omvärldsutvecklingen kräver SV-A-R”, [del 1](#) och [del 2](#).

Diagram 26 • Utgifter för det militära försvaret enligt Nato:s definitioner

Andel av BNP



Källor: SIPRI, World Bank och egna beräkningar

Det säkerhetspolitiska läget kräver försvarssatsningar

EU-kommissionen föreslog nyligen ökade försvarssatsningar på 800 miljarder euro under fyra år genom ökade försvarsutgifter och upplåning via en ny lånemekanism kallad SAFE. Där 150 miljarder euro riktas till gemensamma försvarsinvesteringar som ska stärka strategiska förmågor som luftvärn, artillerisystem, drönare och cyberkrigföring, samt stöd till Ukraina. Därtill ska enskilda länder kunna öka sina försvarsutgifter med 1,5 procent av BNP vilket motsvarar cirka 650 miljarder euro genom ökad upplåning. Detta undantas från stabilitets- och tillväxtpakten i fyra år (från 2025). Därefter krävs omprioriteringar så att den offentligfinansiella hållbarheten skyddas. Målet är att minska importen av försvarsmateriel och främja europeisk produktion och gemensamma inköp av försvarsmateriel. EU:s industripolitik ska stärka försvarsindustrins oberoende och stabiliteten i leveranskedjor.

Tyskland har permanent ändrat sin skuldbroms, undantagit försvarsutgifter över 1 procent av BNP och skapat en fond på 500 miljarder euro för infrastrukturinvesteringar. Nato:s möte i Haag i juni i år sätter nya förmågemål för medlemsländerna samt riktlinjer för försvarssatsningarnas storlek. Då kommer planerna att konkretiseras.

Den europeiska ekonomin växer av försvarssatsningarna

SKR:s bedömning av försvarssatsningar och tyska infrastrukturinvesteringar är att de lyfter den europeiska tillväxten under prognosperioden. Denna bedömning bygger på följande antaganden:

- 1) Europa satsar kollektivt 1 procent extra av BNP per år på försvaret 2025–2028.
- 2) Den gemensamma upplåningen via SAFE ger en årlig satsning motsvarande 0,2 procent av BNP per år.
- 3) Tysklands investeringar i infrastruktur utgör 1 procent av tysk BNP per år.

- 4) Stödet på kort sikt riktas mer mot Ukraina vilket inte ger lika stor effekt på BNP i Europa. Givet den multiplikator som redogörs för nedan så lyfter den tillväxten med 0,8 procent per år i Europa.³³

Sammantaget ökar den tillväxten med cirka 0,4 procent per år för KIX-viktad global BNP, det vill säga den tillväxt i omvärlden som är mest relevant för svenska handelsflöden.³⁴

Ökade försvarssatsningar kan ge högre produktivitet på lång sikt

Det har länge varit en uppfattning att försvarssatsningar och till och med krig kan fungera som en katalysator för långsiktigt ekonomisk tillväxt och ekonomisk utveckling. Enligt ekonomisk teori och empiri leder ökade militära satsningar som innebär investeringar i forskning och utveckling samt andra militära investeringar till teknologisk utveckling. Detta ger högre produktivitet genom skalekonomi och learning-by-doing (dynamiska stordriftsfördelar). Då försvarssatsningar eller krig ofta leder till arbetskraftsbrist har det dessutom skapat ett omvandlingstryck som skapar innovationer.³⁵ Ofta har finansieringsproblematiken kring speciellt krig historiskt tvingat fram skatte- och valutareformer. Försvarssatsningar och krig har dessutom tvingat fram en industripolitik för att skapa en industriell kapacitet. Detta är sannolikt vad som kommer att ske i Europa framöver. Det politiska samarbetet och den gemensamma finansieringen av försvarssatsningarna kommer också att påverkas. Flera europeiska länder vill se gemensam finansiering via försvarsobligationer med NextGenerationEU som modell medan andra håller emot. EU kan framöver komma att utvecklas som en försvarsunion för att möta det ryska hotet och för att motverka USA:s tillbakadragande inom Nato. Sammantaget kommer det europeiska försvarssamarbetet att få stora ekonomiska och politiska konsekvenser för utvecklingen av EU, men hur det är svårt att sja om.³⁶

Hur blir en försvarssatsning ekonomisk effektiv?

Forskning och utveckling inom försvaret/försvarsindustrin kan även bli en tillgång för civila ändamål och på så sätt kan investeringar inom försvaret ge extra avkastning. Sådana spill-over-effekter uppstod bland annat i Kalifornien efter andra världskriget eller av NASA:s satsningar som båda ökade sysselsättningen i privata högteknologiska sektorer.

En viktig del i stödet till Ukraina är finansiering av försvarssektorn i Ukraina genom den så kallade "danske modellen", vilket sker genom enskilda EU- och Nato-medlemmar. Ukraina är numera en stor, avancerad och konkurrenskraftig tillverkare av militär utrustning och

³³ Exkl läckage till Ukraina och halvårseffekt 2025

³⁴ KIX vikterna är framtagna genom observerade handelsflöden mellan Sverige och olika länder. Dessa baseras på totala flöden av bearbetade varor och råvaror för 31 länder. Vikterna tar hänsyn till såväl export-, import- som "tredje lands"-effekter.

³⁵ Se exempelvis "Voth, H, B Caprettini and A Trew (2023), 'DP17881 Fighting for Growth: Labor Scarcity and Technological Progress During the British Industrial Revolution', CEPR Discussion Paper No. 17881. CEPR Press, Paris & London. <https://cepr.org/publications/dp17881>"

³⁶ Detta och följande två stycken bygger på "Ilzetzki, Ethan, 2025. "[Guns and growth: The economic consequences of defense buildups](#)," [Kiel Report](#) 2, Kiel Institute for the World Economy (IfW Kiel)."

vapen. Landet kommer att ha kapaciteten att producera mycket av den militära utrustning som Europa behöver till lägre kostnad framöver.³⁷

När bör fakturan för försvarssatsningarna betalas?

Det som avgör hur försvarssatsningar bör bekostas är om utgiftsökningen är varaktig eller tillfällig. En tillfällig ökning kan vara helt skuldbaserad och finansieras efter kriget eller förmågeuppbyggnaden. En nackdel med att öka skuldsättningen, ofta mycket snabbt, är att det riskerar att driva upp inflationen och därmed även räntorna. I en europeisk kontext är det bekymmersamt då många länder redan idag är högt skuldsatta.

Permanent högre försvarsutgifter kräver finansiering men då vissa inköp har lång hållbarhet krävs försiktighet. Stora skattehöjningar för att matcha utgiftsökningarna skulle få negativa konsekvenser för tillväxten. Dessutom blir kostnaderna lägre på lite längre sikt för att upprätthålla samma militära förmåga efter uppbyggnadsfasen.

Det är följaktligen bättre att ”smeta ut” höjda skatter över en längre tid. En del av skulden finansieras dessutom av den högre tillväxten på sikt (se rutan ”Våra antaganden om multiplikatorn för ökade offentliga försvarsutgifter”). Kriser, speciellt krig, har en förmåga att driva på reformer som kan öka skattebasen eller effektivisera skattesystemet vilket kan betala för en del av skulduppbyggnaden. Ökade skulder har en tendens att leda till skuldkriser och inflation om problemen inte kan hanteras av de som styr landet. Oftast är detta lättast för parlamentariska demokratier med starka institutioner, konsensuspolitik och strikta budgetregler.

Svensk tillväxt får en skjuts av försvarsupprustningen

Även Sverige rustar upp landets försvar för närvarande. Nyligen aviserade regeringen om ytterligare ambitionshöjning för svenska försvaret med en målsättning om militära utgifter på 3,5 procent av BNP år 2030.³⁸ Det är en ambitionsökning med ytterligare 0,9 procent av BNP per år, motsvarande cirka 74 miljarder kronor. Ackumulerat ökar därmed försvarsutgifterna med uppskattningsvis 350 miljarder kronor fram till 2030 jämfört med nivån 2024, varav ca 200 miljarder avser den senaste ambitionshöjningen upp till 3,5 procent av BNP (se tabell 12, raden för ambitionshöjningen över perioden i miljarder kronor summerar till ca 200 miljarder kronor). Detta beaktar vi nu i denna prognos.

³⁷ Se [Ukraine: European democracy's affordable arsenal](https://www.bruegel.org/policy-brief/ukraine-european-democracys-affordable-arsenal) (<https://www.bruegel.org/policy-brief/ukraine-european-democracys-affordable-arsenal>)

³⁸ I SKR:s prognos finns [Försvarsbeslutet 2025-2030](https://www.regeringen.se/regeringens-politik/totalforsvar/forsvarsbeslutet-20252030/), (<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/totalforsvar/forsvarsbeslutet-20252030/>) som aviserades i höstas och beslutades av Riksdagen i december, med i beräkningarna sedan tidigare. Där går de militära utgifterna upp från dagens nivå på 2,2 procent av BNP (2024) till 2,6 procent av BNP år 2028 (enligt Natos definition av militära utgifter). Sammantaget är det en ambitionsökning med som mest 0,4 procent av BNP (motsvarande cirka 30 miljarder kronor) jämfört med om vi legat kvar på dagens nivå.

Tabell 12 • Sveriges militära upprustnings effekter på svensk BNP

Andel av BNP och miljarder kronor om inte annat anges

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Beslutat: 2,6 % av BNP	2,2	2,4	2,4	2,5	2,6	2,6	2,6
Aviserat: 3,5 % av BNP*	2,2	2,4	2,6	2,8	3,1	3,3	3,5
<i>Ambitionshöjning:*</i>							
i procent av BNP	0,0	0,0	0,2	0,3	0,5	0,7	0,9
i miljarder kronor	0	0	14	22	48	55	74

* Banan är en uppskattning i detta exempel då regeringen inte aviserat detta ännu. Effekterna på BNP påverkas av hur snabbt upprustningen kommer att kunna genomföras. Om det sker i annan takt än detta räkneexempel kommer resultatet också att förändras.

Påtaglig effekt på svensk BNP kommande år

Hur stora effekter som ändrade offentliga utgifter har på ekonomin som helhet brukar uppskattas med hjälp av så kallade multiplikatorer. En multiplikator besvarar frågan om hur mycket BNP ökar om det sker en finanspolitisk stimulans på 1 procent av BNP. Det råder dock stor osäkerhet och variation kring storleken på multiplikatorer rent generellt, och ännu mer så i termer av militär upprustning av den enkla orsaken att vi haft få sådana perioder att studera i modern tid. I detta exempel antar vi, lite försiktigt, en multiplikator på 0,6 vilket är i det lägre spannet av många forskningsstudier (se rutan "Våra antaganden om multiplikatorn för ökade offentliga försvarsutgifter").

I vårt räkneexempel har vi en finanspolitisk satsning i Sverige för åren 2026–2030. Svensk BNP kommer att vara högre samtliga dessa år jämfört med om satsningen inte skett. Givet vårt antagande om multiplikatorns storlek ökar BNP-tillväxten med i genomsnitt ytterligare 0,3 procent per år över perioden.³⁹ Nivån på svensk BNP ökar därmed kontinuerligt och blir som mest 1,3 procent högre 2030 jämfört med om satsningen inte skett (se tabell 13).

Dessutom tillkommer ytterligare effekter på svensk BNP av den ökade efterfrågan från omvärlden på svenska varor och tjänster, via försvarsupprustningen i EU. De största finanspolitiska stimulanserna antas ske åren 2025–2028. Vi antar att ungefär hälften av den ökade tillväxten från KIX-viktade omvärlden ger avtryck i svensk BNP, det är i linje med empirisk data. Effekten blir då att svensk BNP-tillväxt ökar med ytterligare cirka 0,1 procent per år för åren 2025–2030. Sammantaget ger det en BNP-nivå som blir upp till 0,5 procent högre (se tabell 13).

Sammantaget kan försvarsupprustningen i Sverige och EU höja svensk BNP-nivå cirka 1,6 procent fram till 2030. Störst effekt beräknas dock ske om några år och ligger därmed i slutet eller bortom horisonten för prognosen i denna ekonomirapport vilket är fram till 2028.

³⁹ Beräkningen innebär att vi tar den finanspolitiska satsningen och multiplicerar den med vårt antagande om multiplikatorn.

Tabell 13 • Effekter på svensk BNP-nivå av Sveriges och EU:s militära upprustning

Procent

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<i>Militära utgiftsökningar i Sverige (Sve)</i>							
Ökad BNP-nivå			0,1	0,3	0,5	0,9	1,3
<i>Militära utgiftsökningar i EU (EU)</i>							
Ökad BNP-nivå		0,2	0,3	0,3	0,5	0,3	0,3
<i>Total effekt på BNP-nivå i Sverige (Sve + EU)</i>							
Ökad BNP-nivå		0,2	0,4	0,6	1,0	1,2	1,6

I takt med att de finanspolitiska satsningarna upphör kommer effekterna på svensk BNP-nivå följaktligen gradvis att klinga av. I termer av tillväxt minskar tillväxten under ett antal år. Som tidigare beskrivits i kapitlet finns det dock anledning att tro att upprustningen kommer kunna leda till permanent högre produktivitetstillväxt och att BNP-nivån därmed blir varaktigt högre.

Räkneexemplet visar på de mycket stora finansiella resurser som nu tillgängliggörs för den militära upprustningen, både i Sverige och i resten av EU, samt dess potentiellt stora effekter på svensk ekonomi. Men för att realisera detta krävs inte bara tillgänglig finansiering utan även kapitalstock och arbetskraft i försvarsindustrin samt personal i försvarsmakten (utbildade och tränade krigsförband med materiel), vilket tar tid att bygga upp.

Risk för flaskhalsar på arbetsmarknaden kan hämma de ekonomiska effekterna

Det utmärkande med denna finanspolitiska stimulans är att den är väldigt stor och riktad mot en mindre del av ekonomin (se rutan "Svensk försvarsindustri konkurrenskraftig men liten som andel av svensk ekonomi"). Detta ökar riskerna för att genomförandet kommer att hämmas av olika flaskhalsar. Produktionskapaciteten behöver öka mycket på kort tid, både inom totalförsvaret och inom den privata försvarsindustrin samt dess underleverantörer. Redan nu noterar Försvarets materielverk (FVM) leveransförseningar. Den trånga sektorn för upprustning just nu är industrins produktionskapacitet trots stora produktionsökningar. Större leveransförseningar som leder till ytterligare ökat importinnehåll eller långsammare upprustning kommer att dämpa effekterna på svensk ekonomi jämfört med vår beräkning.

Ytterligare en stor flaskhals kommer rimligen att bli att hitta tillräcklig mängd arbetskraft, både inom det militära försvaret och inom försvarsindustrin, inte minst då det i stor utsträckning är specialiserad personal som efterfrågas. Dessutom finns behovet av personal i stor utsträckning utanför de stora arbetsmarknadsregionerna vilket ytterligare belyser den geografiska missmatchning som redan finns på svensk arbetsmarknad. Därtill präglas arbetsmarknaden redan idag av kompetensbrist inom många branscher. Antalet personer i arbetsför ålder kommer därtill att öka långsamt de kommande åren enligt SCB:s befolkningsframskrivning. Det som skulle kunna lätta kompetensbristen är att fler innovationer sker på området och att produktiviteten kan ökas genom teknik som ersätter personal (automatisering) eller genom att tekniken förstärker mänskliga förmågor (augmentation).

Svensk försvarsindustri konkurrenskraftig men liten som andel av svensk ekonomi

Svensk försvarsindustri står sig väl konkurrensmässigt då vi under tiden som alliansfria värnat vår egen försvarsindustri. Industrins storlek och andel av svensk ekonomi är dock något svårare att beskriva beroende på avgränsning och definition. Branschstatistik för säkerhets- och försvarsföretagen visar en bransch i tillväxt. De senaste siffrorna, för 2023, noterade en omsättning på omkring 64 miljarder kronor vilket motsvarar cirka 1 procent av BNP med drygt 22 000 årsarbetskrafter. Av omsättningen gick ca 60 procent till export (se [SOFF Branschstatistik](#) som även ligger i linje med [Konjunkturinstitutets bedömning](#), se sid 25). Den totala svenska exporten av krigsmateriel enligt ISP var 2024 nästan 30 miljarder kronor, det högsta värdet någonsin och en ökning med drygt 60 procent jämfört med 2023. Vapenexport är dock fortsatt en liten andel av vår totala export, cirka 1 procent. Cirka 40 procent av vapenexporten förra året gick till andra EU-länder medan Förenade Arabemiraten och USA var de två enskilt största exportländerna (se [ISP](#)).

Antalet sysselsatta inom försvaret planeras att öka med över 30 procent till 2030

Det svenska försvaret sysselsatte totalt cirka 88 000 personer 2024 varav ca 26 000 personer var kontinuerligt tjänstgörande (av vilka cirka 10 000 personer är civila arbetstagare). Dessutom tillkommer värnpliktiga, tidvis tjänstgörande, avtals- och reservpersonal. Fram till 2030 planeras personaltillgången behöva öka med knappt 30 000 personer och ytterligare 12 000 personer till 2035, inom ramen för Förvarsbeslutet 2025-2030. Då väntas det svenska försvaret sysselsätta nästan 130 000 personer. (se Förvarsmaktens [personalsiffror](#) och [Budgetunderlag för 2026](#)). Ytterligare ambitionsökning till 3,5 procent av BNP kan antas behöva öka denna siffra ytterligare.

Ökade försvarsutgifter riskerar att driva upp inflationen och ränteläget

En finanspolitisk stimulans som bidrar till högre BNP-tillväxt kan driva ekonomin mot en allt starkare konjunktur och stramare arbetsmarknad. Räkneexemplet visar på relativt små BNP-effekter till en början. Över tid blir effekten allt större då upprustningen pågår över en längre tidsperiod. Beroende på hur fort upptrappningen går, och att inga större undanträngningar av annan produktion sker, kommer detta att kunna bidra till att driva upp ekonomin i en konjunkturuppgång. Brist på personal och kapital driver dock upp pris- och lönenivåer vilket i sin tur leder till en åtstramande penningpolitik som dämpar aktiviteten i ekonomin. Det begränsar tiden ekonomin kan befinna sig i högkonjunktur.

Om den militära upprustningen ändå skulle fortsätta i oförminskad takt, motiverat av det säkerhetspolitiska läget, skulle finanspolitik och penningpolitik gå i otakt och motarbeta varandra. Då kan kostnaden för försvarsupprustningen bli dyrare via högre prisläge samtidigt som ränteläget skulle förbli åtstramande en längre tid. Sammantaget skulle svenska hushåll och andra aktörer åter gå en tuffare ekonomisk framtid till mötes med ett generellt högre ränteläge i ekonomin.

Det spelar roll hur ökade försvarsutgifter finansieras

Regeringen har aviserat att ambitionshöjningen inom försvaret upp till 3,5 procent av BNP kommer att lånefinansieras. I detta räkneexempel handlar det om ökade offentliga lån om ca 200 miljarder kronor fram till 2030. Dessutom tillkommer ökade räntekostnader för skuldökningen. Givet ett antagande om en ränta på 3 procent (i överkant av nuvarande räntesats för statsskulden på cirka 2,3 procent) blir räntekostnaden cirka 6 miljarder kronor för en

ökad skuld på ca 200 miljarder kronor år 2030. I detta räkneexempel räknar vi inte med några undanträngningseffekter av annan finanspolitik.

Vid uppnått mål om ökade militära utgifter på 3,5 procent av BNP leder det, inklusive räntekostnader, till ett försämrat offentligfinansiellt sparande på cirka 1,0 procent av BNP. Det motsvarar även en ökad offentlig låneskuld på cirka 2,6 procent av BNP i slutet av perioden (se tabell 14).⁴⁰ Trots stor skuldökning i kronor ligger den offentliga skuldkvoten fortsatt inom ramen för det finanspolitiska ramverket 2030 enligt detta räkneexempel.

Tabell 14 • Den militära upprustningens effekter på offentliga finanser

Miljarder kronor och andel av BNP

	Nivå					
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Högre låneskuld per år, miljarder kronor		14	36	74	128	202
Räntekostnad per år, miljarder kronor (ränta 3 %)		0,4	1,1	2,2	3,9	6,1
Effekter på finansiellt sparande, andel av BNP		-0,2	-0,3	-0,5	-0,7	-1,0
Effekter på offentliga bruttoskulden, andel av BNP	33,8	0,2	0,5	1,0	1,7	2,6

Lånefinansiering är en kortsiktig lösning

Som redan nämnts bör ökad skuldsättning alltid ses som en kortsiktig lösning. Upprustningen av försvaret är en varaktig utgift och även om upp rustningen lånefinansieras bör de ökade utgifterna på sikt finansieras med andra medel. Regeringen har aviserat att långsiktig finansiering kommer att adresseras efter 2035. Hur den fortsatta finansieringen kommer att hanteras är en politisk fråga. Viss del kan hanteras via varaktigt högre BNP-tillväxt om satsningarna leder till högre produktivitetstillväxt men det är inte rimligt att tro att det kommer att lösa hela den ökade kostnaden. De högre utgifterna kommer att behöva finansieras via höjda skatter eller sänkta offentliga utgifter. Det kan dels komma att påverka arbetsutbud eller företag om skatterna höjs, det vill säga minskad konsumtion och investeringar. Dels kan medborgarnas konsumtion av vård, skola och omsorg minska om till exempel kommunsektorn får mindre resurser.

⁴⁰ Det finns tekniska aspekter som kan påverka det totala beloppet då det baseras på Natos definition av militära utgifter. Vi bortser dock från detta i denna beräkning. För mer information se ESV:s rapport "[Metod för att klassificera och beräkna försvarsutgifter utifrån Natos definition](https://www.esv.se/press-och-publicerat/nyheter/2022/sveriges-forsvarsutgifter-beraknas-till-14-procent-av-bnp-enligt-natos-definition/)" (<https://www.esv.se/press-och-publicerat/nyheter/2022/sveriges-forsvarsutgifter-beraknas-till-14-procent-av-bnp-enligt-natos-definition/>)

Våra antaganden om multiplikatorn för ökade offentliga försvarsutgifter

En multiplikator är ett ekonomiskt begrepp som beskriver hur mycket den ekonomiska tillväxten ökar som procent av BNP vid en finanspolitisk stimulans på 1 procent av BNP, till exempel genom ökad offentlig konsumtion eller investeringar. Ökade offentliga utgifter leder både till ökad efterfrågan på varor och tjänster samt ökad sysselsättning i den privata sektorn vilket indirekt leder till ökad köpkraft för företag och hushåll. En multiplikator på 1 innebär att BNP ökar lika mycket som den offentliga stimulansen. Det innebär också att utgiften är självfinansierad, det vill säga om utgiften lånefinansieras förblir den offentliga skuldkvoten oförändrad. Är multiplikatorn högre än 1 faller skuldkvoten, och tvärtom vid en multiplikator lägre än 1. För mer information se [Konjunkturinstitutet](#).

Normalt är multiplikatorer för offentlig konsumtion/investeringar runt 1 vilket beror på att offentlig produktion i mycket hög utsträckning är inhemsk, vilket även stimulerar privat produktion. Men ju mer importinnehåll i produktionen desto lägre multiplikator. Om hushållen tror att satsningarna på sikt måste finansieras genom höjda skatter eller att skuldsättningen i de offentliga finanserna redan är för hög, drar det också ner multiplikatorn. Uppskattningar på internationell, främst amerikansk, data visar ofta multiplikatorer runt 0,6 till 1 (se t.ex. [Ramey et al. \(2014\)](#)). Studier visar att multiplikatorer för militär konsumtion, såsom ökad personalstyrka, har betydligt högre multiplikator medan investeringar i utrustning har ett betydligt lägre tal på grund av importinnehållet (se t.ex. [Olejnik \(2023\)](#)). Därför kan man anta en lägre multiplikator för militära utgifter i både den offentliga och privata produktionen där importinnehållet är högt. I detta exempel antar vi därför, lite försiktigt, en multiplikator i det lägre spannet på 0,6.

Avseende multiplikatorns storlek och bana över tid bedöms generellt multiplikatorer vara högre om ekonomin befinner sig i lågkonjunktur i utgångsläget, vilket svensk ekonomi för närvarande gör. Anledningen är att det då finns lediga resurser i ekonomin som kan komma till användning innan inflationstrycket blir alltför påtagligt. Sveriges höga arbetslöshet ska dock inte förvillas, en stor andel av arbetskraften står långt ifrån arbetsmarknaden och kommer att ha svårt att bli sysselsatt trots ökad produktion. Särskilt som en stor del av efterfrågan kommer att finnas i högteknologisk svensk försvarsindustri och specialiserad arbetskraft inom försvaret. Sträckan innan inflationstrycket ökar kan därför vara kortare än förväntat. I detta exempel räknar vi därför inte med en förhöjd multiplikator trots rådande lågkonjunktur.

Multiplikatorn ändras också över tid. På kort sikt påverkas efterfrågan i ekonomin men det tar tid från ökade offentliga utgifter till högre privat produktion. Investeringar har därtill en än längre startsträcka jämfört med ökad konsumtion. På längre sikt styr utbudet, snarare än efterfrågan, ekonomins tillväxt. Multiplikatorns effekter klingar därför successivt av och tillväxten återgår till sin potentiella tillväxt. Dock finns möjligheten att denna stimulans leder till permanent högre BNP-tillväxt på längre sikt i form av förbättrad teknologi och forskning och utveckling från ökade investeringar i försvarsindustrin som ger "spillover"-effekter på övriga näringslivet och därmed genererar högre varaktig produktivitetstillväxt framöver. Även här finns dock stor osäkerhet kring utvecklingen. Vi antar därför en stigande effekt upp till 0,6 inom vår tidsperiod som därefter avtar. Vi räknar med en liten permanent effekt men givet att denna finanspolitiska stimulans håller i sig till 2030 kommer det inte att synas förrän bortom exemplet.

Kommuner och regioner är viktiga för försvaret

Det allvarliga säkerhetspolitiska läget har även medfört ett stort behov av att snabbt stärka det civila försvaret, alltså den del av totalförsvaret som inte är militärt försvar. Det civila försvaret utgör samhällets motståndskraft vid höjd beredskap inklusive krig, och målet med denna del av försvaret är att:

- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna
- inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, bidra till det militära försvarets förmåga
- skydda civilbefolkningen
- upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar.

Det civila försvaret är sedan 1 oktober 2022 indelat i tio beredskapssektorer. Dessa tio är ekonomisk säkerhet, elektronisk kommunikation och post, energiförsörjning, finansiella tjänster, försörjning och grunddata, hälsa, vård och omsorg, livsmedelsförsörjning och dricksvatten, ordning och säkerhet, räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen samt transporter. För varje beredskapssektor finns det en ansvarig myndighet och utöver dessa finns det 61 beredskapsmyndigheter (där även länsstyrelserna ingår) och sex civilområdesansvariga länsstyrelser.

Ansvarsprincipen är en grund i det civila försvaret. Den innebär att den aktör som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden också ska göra det vid höjd beredskap. Därmed utgör de ordinarie förmågorna grunden i det civila försvaret. Kommuner och regioner har en avgörande roll i det civila försvaret.

Sektorns ansvar och finansiering börjar klarna

Kommuner och regioner har sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 fått besked från regeringen att de omedelbart behöver stärka sin beredskap. Trots oklarheter kring både ansvar och finansiering gick vissa kommuner och regioner i bräschen för beredskapsarbetet. Men otydligheten medförde att man bland annat räknade på olika tidshorisonter och olika nivåer av finansiering från staten.⁴¹

Ett steg mot ökad tydlighet för sektorn togs när slutsatserna från den statliga utredningen ”Om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap” presenterades i oktober 2024. Några av utredningens slutsatser:

- Sveriges 290 kommuner och 21 regioner ska klara 2 veckors ”ö-drift”.⁴²
- Staten ska finansiera kostnadshöjningar som beror på nya uppgifter och ambitionsökningar inom befintliga uppgifter. Det ska främst fördelas med utökade generella bidrag.

⁴¹ Se exempel från SKR:s ekonomirapport maj 2024.

⁴² Ö-drift innebär att ett område drivs som en ö med egen produktion av el, mat, medicin och andra förnödenheter.

- Riktade bidrag ska kunna användas som komplement till de generella bidragen. Exempelvis vid uppförande av robusta och säkra ledningsplatser.

I SKR:s remissyttrande betonas bland annat vikten av att finansieringsprincipen efterlevs och att ersättning i huvudsak ges i form av generella bidrag. På så sätt får sektorn förbättrade planeringsförutsättningar och de kommuner och regioner som gått före i beredskapsarbetet ersätts för det. SKR bedömer att utredningens förslag om att utöka de generella bidragen med 13,5 miljarder kronor inte är tillräckligt för att täcka sektorns investerings- och driftskostnader.

Slutsats

Kommuner och regioner spelar en avgörande roll för totalförsvaret. De har en central betydelse för det civila försvaret samtidigt som den pågående militära upprustningen är beroende av insatser från kommuner och regioner. Det handlar bland annat om planering för transportinfrastruktur, bostäder, välfärdstjänster och andra åtgärder som behövs för att möjliggöra snabba omställningar av samhällen.

I samband med Natos toppmöte i Haag i juni i år kommer bland annat Sverige att få nya förmågemål. De kommer att påverka behovet av kompetens, infrastruktur, civilt försvar med mera och därmed även påverka kommuner och regioner. Eventuellt kommer det också att bli utgiftsmål för det civila försvaret. I en tid där våra samhällen kräver omvälvande och långsiktiga omställningar är det viktigt att kommunsektorn ges förutsättningar att hantera dessa. Det sker bäst med generella bidrag och att finansieringsprincipen efterlevs.

De viktigaste budskapen om uppbyggnaden av civilt försvar i kommuner och regioner

- Sveriges system för civilt försvar måste hänga ihop. Kommuner och regioner behöver vara företrädare i sektorsmyndigheternas arbete. Regionalt behövs ett strategiskt samarbete mellan länsstyrelser i respektive civilområde, regioner och kommuner.
- Kommunerna kan inte trolla med knäna. Finansieringen är avgörande för takten på uppbyggnaden. Idag fastnar en för stor del av pengarna inom de statliga myndigheterna.
- För att inte tappa tid i uppbyggnaden av Sveriges motståndskraft och robusthet behövs snabbspår i avvaktan på att ny lagstiftning är på plats. Snabbspår prioriteras rimligen från kommuners och regioners risk- och hotbild. En del kommuner och regioner har geografiska eller på annat sätt särskilt viktiga roller för totalförsvaret, vilket måste beaktas av regeringen vad gäller stöd till investeringar och andra insatser.

Appendix

Samhällsekonomi

Tabell 15 • BNP-tillväxt i omvärlden

Procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2024	2025	2026	2027	2028
Euroområdet	0,7	0,2	1,2	2,9	2,9
USA	2,8	0,6	1,0	2,2	2,5
Kina	4,7	4,2	3,9	4,1	3,9
Världen	3,0	2,0	2,3	3,4	3,4
Världen, handelsviktad*	1,6	1,0	1,5	2,7	2,8

*Handelsviktad baseras på global BNP viktad utifrån KIX-index. KIX är ett valutaindex baserat på flöden av varor och råvaror i den svenska utrikeshandeln.

Källor: Konjunkturinstitutet, Macrobond och Sveriges Kommuner och Regioner.

Tabell 16 • Försörjningsbalans, BNP och bytesbalans

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2024	2025	2026	2027	2028
BNP	1,0	1,6	2,6	2,8	1,8
Import	1,7	2,0	3,3	3,9	3,5
Hushållens konsumtion	0,3	1,4	2,7	2,8	2,3
Offentlig konsumtion	1,2	1,4	1,8	2,1	1,6
Staten	2,1	2,4	4,5	5,7	5,8
Kommuner och regioner	0,9	1,0	0,8	0,7	-0,1
Fasta bruttoinvesteringar	-1,1	1,8	3,6	4,3	2,9
Lagerbidrag*	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Export	2,3	2,0	3,2	3,5	2,5
Nettoexport*	0,4	0,2	0,1	-0,1	-0,4
Slutlig inhemsk efterfrågan*	0,2	1,4	2,5	2,8	2,2
BNP, kalenderkorrigerad	1,0	1,8	2,4	2,5	2,0
BNP per capita (kal.korr. BNP)	0,7	1,5	2,4	2,6	1,8
Bytesbalans**	7,0	7,2	6,9	5,6	4,9

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

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

Tabell 17 • Arbetsmarknaden

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prognos	Kalkyl		
	2024	2025	2026	2027	2028
Befolkningen 15-74 år [a]*	0,2	0,3	0,1	0,1	0,2
Arbetskraften [b]*	0,2	0,5	0,4	0,5	0,7
Arbetskraftsdeltagande [b/a], procent av befolkningen*	75,3	75,4	75,7	76,0	76,4
Sysselsatta [c]*	-0,5	0,3	0,7	1,0	0,9
Sysselsättningsgrad [c/a], procent av befolkningen*	69,0	69,0	69,4	70,1	70,5
Arbetslöshet [(b-c)/b], procent av arbetskraften*	8,4	8,6	8,3	7,8	7,6
Arbetade timmar, kal.korr.**	-0,3	0,3	0,9	1,1	1,0
Lönesumma, anställda**	3,8	4,4	4,5	4,9	4,7
Timlön, Konjunkturlönestatistiken (KL)	4,1	3,7	3,4	3,5	3,5
Timlön, Nationalräkenskaperna (NR)	3,9	3,7	3,4	3,5	3,5
Produktivitet**	1,3	1,4	1,6	1,4	1,0
Enhetsarbetskostnad**	3,3	2,2	1,9	2,1	2,4

*Arbetskraftsundersökningarna (AKU) **Enligt Nationalräkenskaperna, produktivitet avser kvoten mellan BNP och arbetade timmar.

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

Tabell 18 • Priser, räntor och växelkurser

Procentuell förändring och årsmedelvärde, om inget annat anges

	Utfall	Prognos	Kalkyl		
	2024	2025	2026	2027	2028
KPIF-inflation	1,9	2,6	1,8	1,9	2,0
KPI-inflation	2,8	0,6	1,4	2,2	2,4
KPI-inflation, juni	2,6	0,7	1,1	2,2	2,4
Prisbasbelopp	9,1	2,6	0,7	1,2	2,2
Prisbasbelopp, tusentals kronor	57,3	58,8	59,2	59,9	61,2
Styrränta, vid årets slut, procent	2,75	1,75	1,75	2,00	2,15
Statsskuldsväxel 3 mån., procent	3,5	2,0	1,7	1,8	2,0
5-årsränta, procent	2,1	2,2	2,4	2,5	2,6
10-årsränta, procent	2,2	2,4	2,6	2,7	2,7
EUR/SEK, kronor	11,4	11,0	10,8	10,7	10,5
USD/SEK, kronor	10,6	10,2	9,9	9,6	9,4
KIX-index*	125,9	122,5	121,3	119,9	118,5

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

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

Tabell 19 • Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2024	2025	2026	2027	2028
Inkomster	47,4	47,6	47,7	47,8	48,0
varav skatter och avgifter	40,9	41,2	41,4	41,4	41,5
Utgifter	48,8	48,1	48,1	47,8	47,9
Konsumtion	26,3	26,3	26,5	26,4	26,6
Investeringar	5,6	5,4	5,3	5,2	5,1
Transfereringar	16,0	15,5	15,4	15,1	15,0
varav hushållstransfereringar	12,5	12,7	12,6	12,3	12,1
Kapitalutgifter	0,9	0,9	0,9	1,1	1,2
Primärt finansiellt sparande*	0,8	-0,2	-0,2	-0,8	-1,0
Finansiellt sparande, offentlig sektor	-1,5	-0,4	-0,4	-0,1	0,1
Staten	-1,0	-0,6	-0,6	-0,3	-0,4
Kommunsektorn	-0,9	-0,4	-0,5	-0,6	-0,5
Ålderspensionssystemet	0,5	0,5	0,7	0,8	1,0
Maastrichtskuld	33,8	34,3	34,4	34,0	33,9

*Finansiellt sparande exklusive ränteutgifter.

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

Anm.: utfallsåret inkluderar inte utfallet enligt EU:s konvergenskriterier (EDP) som publicerades 2025-04-22 och då visade att Maastrichtskulden var 34,0 procent.

Kommunsektorn

Sammanfattande tabeller för kommuner och regioner

Tabell 20 • Nyckeltal för kommuner och regioner

Procent, tusentals personer och procentuell förändring

	Utfall 2023	Prel. utfall 2024	Prognos 2025	2026	Kalkyl 2027 2028	
Medelskattesats, procent	32,24	32,37	32,41	32,41	32,41	32,41
kommuner, inkl. Gotland	20,67	20,70	20,71	20,71	20,71	20,71
regioner*, exkl. Gotland	11,62	11,73	11,75	11,75	11,75	11,75
Antal sysselsatta**, tusentals personer	1 238	1 242	1 252	1 251	1 252	1 252
Kommuner	931	932	944	943	944	944
Regioner	307	309	307	308	308	308
Kostnadsvolym, procentuell förändring	0,6	0,0	1,8	0,1	0,1	0,2
Kommuner	0,4	-0,1	1,6	0	-0,1	0
Regioner	1,0	0,3	2,3	0,1	0,5	0,5
Demografiskt behov, procentuell förändring	0,5	0,5	0,3	-0,1	0,2	0,3
Kommuner	0,3	0,4	0,1	-0,3	0,1	0,2
Regioner	0,7	0,8	0,7	0,3	0,5	0,5

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

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Tabell 21 • Aggregerad konsoliderad resultaträkning kommuner och regioner

Miljarder kronor om inget annat anges

	Prel. utfall 2024	Prognos 2025	2026	Kalkyl 2027 2028	
Verksamhetens intäkter	262	269	272	278	285
Verksamhetens kostnader	-1 366	-1 388	-1 428	-1 470	-1 516
Avskrivningar	-56	-59	-61	-64	-66
Verksamhetens nettokostnader	-1 160	-1 177	-1 217	-1 256	-1 297
Skatteintäkter	925	970	1 010	1 055	1 101
Generella statsbidrag och utjämning	244	235	232	229	230
Verksamhetens resultat	8	27	25	29	34
Finansnetto	-2	-8	-6	-9	-12
Resultat efter finansiella poster	6	19	19	20	21
<i>Resultat, andel av skatter och bidrag, procent</i>	<i>0,5</i>	<i>1,6</i>	<i>1,5</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Tabell 22 • Resultaträkning kommuner

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall	Prel. utfall	Prognos	Kalkyl		
	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Verksamhetens intäkter	175	178	184	186	189	194
Verksamhetens kostnader	-831	-867	-883	-911	-939	-969
Avskrivningar	-37	-40	-42	-44	-45	-47
Verksamhetens nettokostnader	-693	-729	-741	-768	-795	-822
Skatteintäkter	578	591	620	645	675	704
Generella statsbidrag o utjämning	135	148	145	145	144	145
Verksamhetens resultat	20	11	24	22	24	26
Finansnetto	5	5	-3	-4	-5	-7
Resultat efter finansiella poster	25	16	21	19	19	20
<i>Resultat, andel av skatter och bidrag, procent</i>	3,5	2,1	2,7	2,3	2,3	2,3

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Tabell 23 • Resultaträkning regioner

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall	Prel. utfall	Prognos	Kalkyl		
	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Verksamhetens intäkter	90	87	88	89	92	95
Verksamhetens kostnader	-481	-503	-508	-520	-535	-551
Avskrivningar	-15	-16	-17	-18	-18	-19
Verksamhetens nettokostnader	-406	-431	-437	-449	-461	-475
Skatteintäkter	324	333	350	364	381	397
Generella statsbidrag o utjämning	78	95	90	86	85	85
Verksamhetens resultat	-4	-3	3	2	5	7
Finansnetto	-7	-7	-5	-2	-3	-6
Resultat efter finansiella poster	-12	-10	-1	0	1	1
<i>Resultat, andel av skatter och bidrag, procent</i>	-2,9	-2,2	-0,3	0,0	0,3	0,2

Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Regioner.

Tabell 24 • Nyckeltal för kommunernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prel. utfall	Prognos		Kalkyl	
	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Medelskattesats, nivå i procent (exkl. Gotland)	20,67	20,70	20,71	20,71	20,71	20,71
Skatteintäkter och generella statsbidrag, LP	4,8	3,7	3,4	3,4	3,6	3,7
Skatteintäkter och generella statsbidrag, FP	-1,1	-0,9	3,1	0,3	0,4	0,5
Verksamhetens kostnader, LP	6,3	4,6	1,8	3,2	3,0	3,2
Verksamhetens kostnader, FP	0,4	-0,1	1,6	0,0	-0,1	0,0
Deflator	5,9	4,6	0,3	3,1	3,1	3,2

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

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

Tabell 25 • Nyckeltal för regionernas ekonomi

Procentuell förändring om inget annat anges

	Utfall	Prel. utfall	Prognos		Kalkyl	
	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Medelskattesats, nivå i procent (exkl. Gotland)	11,62	11,73	11,75	11,75	11,75	11,75
Skatteintäkter och generella statsbidrag, LP	4,7	6,6	2,7	2,4	3,3	3,5
Skatteintäkter och generella statsbidrag, FP	-2,8	2,3	3,8	0,1	1,0	0,8
Verksamhetens kostnader, LP	8,9	4,5	1,2	2,5	2,9	3,2
Verksamhetens kostnader, FP	1,0	0,3	2,3	0,1	0,5	0,5
Deflator	7,8	4,2	-1,1	2,4	2,4	2,7

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

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

Tabell 26 • Åtgärder för att nå ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag

Miljarder kronor, procent, skattekröner

	2025	2026	2027
Kommuner			
Resultat i Ekonomirapport maj	16	21	19
Behov av åtgärder, miljarder kronor	-	-	-
Behov av anpassning av kostnader, procent	-	-	-
Höjning av skattesatsen, kronor	-	-	-
Regioner			
Resultat i Ekonomirapport maj	-1,4	0	1,4
Behov av åtgärder, miljarder kronor	10	9	8
Behov av anpassning av kostnader, procent	2,0	1,7	1,5
Höjning av skattesatsen, kronor	0,34	0,29	0,25

Källa: Sveriges Kommuner och Regioner.

Beräkningsantaganden för makroekonomiska prognosen i kapitlet om samhällsekonomin

Beräkningarna som presenteras i kapitlet om samhällsekonomin beskriver perioden 2025–2028. Analysen av innevarande och nästa år utgör en konjunkturprognos. Därefter följer en framskrivning av samhällsekonomin, i hög grad baserad på demografi och historiska trender samt antagandet om att konjunkturläget normaliseras. Framskrivningen är därmed inte en prognos likt den för de närmaste åren, utan en kalkyl.

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

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

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

Metod för beräkning av skatteunderlagets underliggande och reala utveckling

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

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

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

Hälso- och sjukvård för äldre - så här har vi räknat

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

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

Prognosmetod för kommunsektorns resultat

Det finns flertalet olika resultat i Räkenskapssammandragen, se nedan för en uppställning.

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

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

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

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

Räkenskapssammandrag för kommuner och regioner

Verksamhetens intäkter från skatter, statsbidrag och övrigt

Verksamhetens kostnader för drift av verksamheten

Avskrivning och nedskrivningar

Verksamhetens resultat

Finansnetto

Resultat efter finansiella poster

Extraordinära poster

Årets resultat

Balanskravsutredning (inkl. hantering av RUR/RER)

Balanskravsresultatet

Synnerliga skäl

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

Ekonomirapporten, maj 2025

Om kommunernas och regionernas ekonomi

Det osäkra omvärldsläget, på senare tid präglad av tvära kast i amerikansk handelspolitik, får effekter på ekonomin. SKR gör bedömningen att lågkonjunkturen kommer att bli mer ihållande. Samtidigt ökar skillnaderna mellan olika kommuners och regioners ekonomiska läge och de demografiska förändringarna med en äldre befolkning och allt mindre barnkullar blir mer påtagliga i många delar av landet.

Vårens ekonomirapport innehåller två fördjupningar. Den ena fördjupningen har fokus på konsekvenser för äldreomsorgen när antalet personer över 85 år ökar, samtidigt som vi blir allt friskare och nya arbetssätt utvecklas. Nya prognoser, uppdelat på varje kommun, visar på hur behovet av och kostnaderna för äldreomsorgen kommer förändras kommande 10 år.

Den andra fördjupningen handlar om statens ökade satsningar på det militära försvaret och hur det påverkar den ekonomiska tillväxten, vilka effekter en lånefinansiering kan ha på den offentliga skuldkvoten, samt vad som krävs för att rusta det civila försvaret för kommuner och regioner.

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 2028. Beräkningarna avslutades den 24 april 2025. På vår webbplats www.skr.se finns uppgifter om intäkter och kostnader för kommuner och regioner på sidan Sektorn i siffror. Den senaste rapportens alla tabeller och diagram nås via sidan Ekonomirapporten.

© Sveriges Kommuner och Regioner

1.a upplagan maj 2025

Foto: Bildbyrå Johnér

Produktion: Lena Grönros

Omslag: Corinne Eldh

ISBN: 978-91-8047-359-0

ISSN: 1653-0853

Ladda ner på webbutik.skr.se

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

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