

Demografins regionala utmaningar

Sverker Lindblad

Ulf Tynelius

Torbjörn Danell

Wolfgang Pichler

Christer Anderstig

Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:101

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24382-4

ISSN 0375-250X

Förord

Långtidsutredningen 2015 sammanställs vid Finansdepartementets Struktureenhet. I samband med utredningen genomförs ett antal specialstudier. Dessa publiceras som fristående bilagor till utredningen.

I denna bilaga till Långtidsutredningen analyseras de demografiska utmaningarna till 2040 ur regionalt och kommunalt perspektiv. Särskilt fokus ligger på kommunernas ekonomi och verksamhet samt på arbetskrafts- och kompetensförsörjning. Analysen bygger på en regional prognos baserad på de ekonomiska scenarier som presenteras i långtidsutredningens bilaga 1 och på SCB:s befolkningsprognos för landet.

Bilagan har utarbetats av en arbetsgrupp bestående av ämnesråd Sverker Lindblad, Näringsdepartementet, Ulf Tynelius, Torbjörn Danell och Wolfgang Pichler, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analys samt Christer Anderstig, WSP Analys & Strategi.

Arbetet med bilagan har följts av en referensgrupp bestående av personer med stor kunskap i dessa frågor. Ansvar för innehåll, slutsatser och förslag vilar dock helt på författarna. De resultat som framkommer i Långtidsutredningens bilagor behandlas i utredningens huvudbetänkande.

Stockholm i november 2015

Peter Frykblom
Departementsråd

Innehåll

1	Inledning.....	9
1.1	Läsanvisning	10
1.2	Förutsättningar för beräkningar	11
1.3	Regionala indelningar och grupperingar.....	15
2	Den förväntade regionala utvecklingen i korthet.....	17
2.1	Utvecklingen av befolkning, sysselsättning och bruttoregionalprodukt.....	17
2.2	Den demografiska utmaningen – en regional utmaning.....	26
2.3	En åldrande befolkning i ett bredare sammanhang.....	35
3	Kommunal ekonomi.....	41
3.1	Sambandet mellan demografiska förändringar och kommunal ekonomi.....	42
3.2	Intäkts- och kostnadsposter i kommunal verksamhet	45
3.3	Kommunala kostnader.....	49
3.4	Kommunala intäkter	53
3.5	Nettokostnader i relation till egna skatteintäkter	59
3.6	Uljämningssystemet och generella statsbidrag.....	61
3.7	Resultat.....	71
3.8	Osäkerheter i framskrivningarna	79

4	Tilltagande kommunala utmaningar?.....	83
4.1	Finns det ett samband mellan små och stora kommuners förutsättningar och deras ekonomiska resultat?	83
4.2	Kommer tillväxten av antalet små kommuner att avta?	87
4.3	Behov av åtgärder	91
4.4	Ökat behov av långsiktiga lösningar	102
5	Regionala obalanser i arbetskrafts- och kompetensförsörjningen.....	117
5.1	Förvärvsgrad	119
5.2	Brister och obalanser på arbetsmarknaden	121
5.3	Brister och obalanser på arbetsmarknaden utifrån vad yrkeslivet efterfrågar	138
5.4	Strukturförändringar och fördjupningar i regionala obalanser	146
5.5	Regional strukturomvandling	149
6	Strategier för att motverka framtida arbetskraftsbrister.....	157
6.1	Inflyttning.....	158
6.2	Inpendling.....	160
6.3	Ökat arbetskraftsutbud.....	170
6.4	Resultat	172
6.5	Ökad förvärvsgrad hos grupper med låg förvärvsgrad.....	178
6.6	Arbetskraftsinvandring – en strategi för att motverka arbetskraftsbrister.....	186
6.7	Avslutande kommentarer.....	196
7	Sammanfattande slutsatser och förslag	199

7.1	Regional utveckling.....	200
7.2	Kommunernas ekonomi och verksamhet.....	201
7.3	Arbetskraftsförsörjning.....	212
7.4	Avslutande kommentarer	223
Referenser		231
Appendix 1 – Modell, metod och nationella förutsättningar vid framskrivning av den regionala utvecklingen		237
Appendix 2 – FA-regionindelning, FA-regiongruppering, kommuner och kommungruppering		249

1 Inledning¹

Demografiska förändringar upptar stor uppmärksamhet internationellt och i Sverige. Ett aktuellt exempel är att föregående regerings framtidskommission hade demografin som ett av fyra huvudteman. Forskare, internationella organisationer och myndigheter behandlar således ett brett spektrum av frågeställningar och mekanismer bakom befolkningsförändringar och strukturer. I industriländer har färre barn per vuxen lett till en åldrande befolkning där antalet äldre växer snabbare än befolkning i arbetsför ålder. Resultatet är en ökad belastning på välfärds-systemet och den försörjande delen av befolkningen. Frågor som ett tidigare inträde och senare utträde på arbetsmarknaden, ökad förvärvsgrad inom grupper med sämre anknytning till arbetsmarknaden och invandring diskuteras som möjligheter för att hantera arbetskraftsförsörjning och kommunal ekonomi.

Demografiska förändringar har en geografisk dimension som resulterar i att den arbetsföra befolkningen är mycket ojämnt fördelad. Detta kan beskrivas i globala befolkningsförändringar och migrationsströmmar, men lika väl i regionala eller lokala skillnader. En viktig process i detta sammanhang är omfördelningen av befolkningen från landsbygd till städer, vilket kan sammanfattas i begreppet urbanisering. I Sverige beskrivs denna process genom omflyttning av framför allt yngre personer till urbana områden. Ett underskott av unga i reproduktiv ålder medför även färre antal födda barn och en skev befolkningsstruktur i utsatta regioner.

¹ Under arbetets gång har en referensgrupp bestående av Hans Westlund, Kungliga Tekniska Högskolan, Björn Sundström, Sveriges Kommuner och Landsting, Lisa Hörnström, Nordregio, Kerstin Krafft och Kjell Ellström, båda vid Finansdepartementet, bidragit med värdefulla synpunkter. Även Hans Nyström, Finansdepartementet, har lämnat värdefulla kommentarer. Ett särskilt tack riktas till Mikaela Holmberg och Charlotte Nömmerna för hjälp med korrektur och redigering av manus. Författarna är dock ensamma ansvariga för rapportens innehåll.

Sverige har kommit långt i den demografiska förändringsprocessen internationellt sett med färre födda barn per förälder och en hög genomsnittsålder. Andelen äldre relativt befolkningen i arbetsför ålder är därför en av de högsta i världen. Samtidigt finns en stark koncentration av äldre till de mer perifert belägna delarna av landet, vilket just är ett resultat av urbaniseringen. En åldrande befolkning drabbar således olika delar av landet på olika sätt. Eftersom kommunal service till största delen finansieras genom skatter på förvärvsinkomster är arbetsmarknadens funktionssätt en fråga av stor betydelse för den kommunala ekonomin.

1.1 Läsanvisning

Denna bilaga till Långtidsutredningen beskriver och analyserar de demografiska utmaningarna till 2040 ur ett regionalt och kommunalt perspektiv. Framför allt studeras demografins effekter på kommunernas ekonomi och verksamhet, samt på arbetskrafts- och kompetensförsörjning. Analysen bygger på en regional prognos som utgår från basantaganden i bilaga 1 till Långtidsutredningen och SCB:s senaste befolkningsprognos för landet. I rapporten analyseras och diskuteras också olika handlingsalternativ och möjliga insatser för att möta de utmaningar som följer av den demografiska utvecklingen.

I detta kapitel beskrivs antaganden och förutsättningar för beräkningarna samt de regionala indelningar och grupperingar som används. Kapitel 2 ger en allmän överblick av den regionala utvecklingen till 2040 avseende befolkning, sysselsättning och ekonomi, varefter en särskild analys av de demografiska utmaningarna görs.

Kapitel 3 och 4 fokuserar på utveckling och förutsättningar för kommunernas ekonomi och verksamhet i ett framtidsperspektiv. I kapitel 3 analyseras prognosutfallets effekter på kommunernas ekonomi, inklusive det kommunalekonomiska utjämnningssystemet. Kapitel 4 fokuserar på olika handlingsalternativ för kommunal verksamhet och organisation ur ett framtidsperspektiv.

I kapitel 5 och 6 analyseras arbetskrafts- och kompetensförsörjningsfrågor utifrån de regionala arbetsmarknadernas förväntade utveckling till 2040. I kapitel 5 studeras regionala obalanser i

arbetskrafts- och kompetensförsörjningen, såväl totalt som för olika utbildningsgrupper, medan kapitel 6 fokuserar på strategier för att motverka framtida arbetskraftsbrister.

Kapitel 7 sammanfattar rapporten i sin helhet. Utifrån de viktigaste slutsatserna förs också resonemang om förslag och handlingsalternativ för hur man på statlig, regional och kommunal nivå kan hantera de framtida demografiska utmaningarna. Tanken är att detta kapitel ska kunna läsas relativt fristående från rapporten i övrigt, men ändå ge en god bild av de viktigaste slutsatserna och förslagen. Avslutningsvis förs här också en diskussion om alternativa framtidsscenarier som skulle kunna avvika från den prognosticerade framtidsbild som rapporten i övrigt beskriver.

I appendix 1 beskrivs mer utförligt modell, metod och grundantaganden vid framskrivningen av den regionala utvecklingen. I appendix 2 redovisas indelningen i funktionella analysregioner (FA-regioner) samt de kommungrupper som används i rapporten.

1.2 Förutsättningar för beräkningar

De regionala beräkningarna utförs med hjälp av det regionala analys- och prognosystemet rAps². Prognosverktyget rAps är uppbyggt kring olika moduler vilka sammanlänkar befolkning, arbetsmarknad, regional ekonomi, bostadsmarknad samt befolkningens flyttning och pendling mellan olika regioner. På basis av aktuell statistik, SCB:s befolkningsprognos samt antaganden från Långtidsutredningens scenariobilaga³, skapas framskrivningar för sysselsättnings- och befolkningsutveckling på regional nivå. Scenariot för den regionala utvecklingen gör inte anspråk på att vara en prognos för den mest sannolika utvecklingen. Syftet är snarare att ge en konsekvensbeskrivning för Sveriges arbetsmarknadsregioner, vilken är konsistent med nationella demografiska prognoser och makroekonomiska bedömningar.

² En detaljerad beskrivning av rAps och modellantaganden finns i appendix 1.

³ Antagandena redovisas i bilaga 1 till Långtidsutredningen 2015 (Almerud, Eisensee, Forsfält & Glans 2015).

1.2.1 Grundantaganden om demografi

Den här rapportens grundantagande för den demografiska utvecklingen utgörs av SCB:s senaste nationella befolkningsprognos. SCB prognostiserar där att antalet födda barn fortsätter att öka (SCB 2014a). Det beror dels på den demografiska strukturen på invandringen som gör att det finns fler i barnafödande åldrar. Det beror även på att de stora kullarna födda runt 1990 kommer upp i barnafödande åldrar inom några år. Fruktsamhetstalet⁴ i Sverige på 1,91 är bland de högsta i Europa och förväntas öka de närmaste åren, för att sedan åter stabiliseras kring ett värde på 1,91.

I SCB:s framskrivning antas att dödligheten för kvinnor och män minskar på ungefär samma sätt som under de senaste decennierna, men att skillnaderna mellan könen konvergerar i högre åldrar. Den återstående livslängden vid 65 års ålder förväntas öka med 15 procent för män respektive 10 procent för kvinnor fram till 2040.

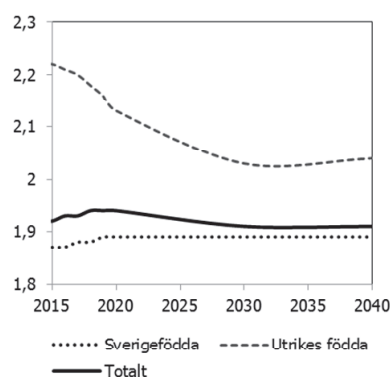
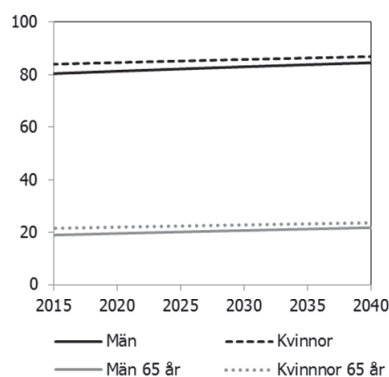
Migrationen har varit stor under de senaste åren och påverkas i hög utsträckning av enskilda konflikter och kriser i världen. Kortsiktigt påverkar exempelvis osäkerheten i Mellanöstern den nuvarande invandringens omfattning. Det är omöjligt att förutse situationen i ett längre tidsperspektiv. Därför antas invandringen vara mindre och närmare ett historiskt genomsnitt i framtiden. Invandring från länder med låg eller medelhög välfärds- och utvecklingsnivå enligt FN:s index (mätt som HDI⁵) förväntas öka något framöver, se figur 1.1.

⁴ Anger antalet levande födda barn per 1 000 kvinnor i respektive åldersklass.

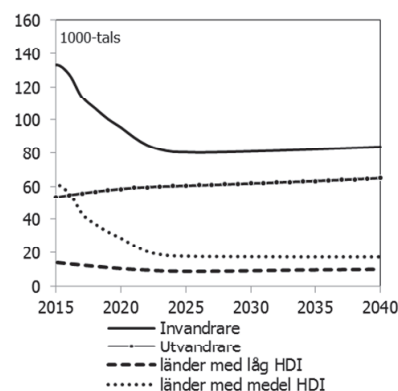
⁵ Human Development Index (HDI) används för att jämföra välståndet mellan länder. Indexet är en sammanvägning av förväntad livslängd, utbildningsnivå och BNP.

Figur 1.1 Framskrivnen fruktsamhet, livslängd, migration och antal invånare

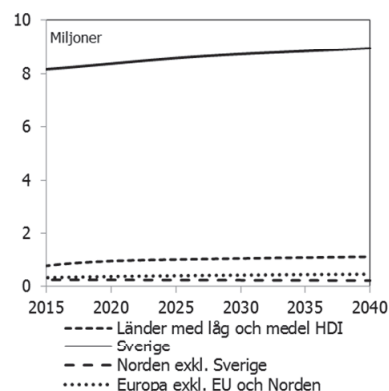
Fruksamhet

Återstående livslängd vid födsel
och vid 65 år

Migration



Antal invånare



Källa: SCB:s Befolkningsframskrivning 2014.

Utvecklingen av dessa grundläggande faktorer leder till SCB:s sammanlagda bedömning att Sveriges befolkning förväntas öka varje år fram till 2040. Befolkningen väntas till dess öka med över en miljon invånare till 11,1 miljoner.

Av den totala ökningen på över en miljon personer beräknas cirka 60 procent vara födda i Sverige. I åldersgruppen 16–74 år⁶ beräknas folkmängden öka med 575 000 personer, vilket motsvarar

⁶ Åldersgruppen som används i SCB:s offentliga statistikdatabas.

cirka 43 procent av den totala ökningen. Av ökningen inom åldersgruppen 16–74 år utgör personer födda i Sverige knappt 27 procent, medan personer födda i utomeuropeiska länder med låg eller medelhög välfärds- och utvecklingsnivå (HDI) utgör nästan 63 procent.

Tabell 1.1 Framskrivnen befolkningsförändring 2014–2040, fördelat efter födelseregion

Födelseland	Totalt	16–74 år
Sverige	819 950	154 421
Norden exkl. Sverige	-29 953	-50 503
Europa exkl. Norden	138 141	117 493
Europa exkl. EU och Norden	22 761	-4 616
Länder med låg HDI exkl. Europa	165 272	161 490
Länder med medel HDI exkl. Europa	227 757	198 721
Länder med hög HDI exkl. Europa	2 570	-2 079
Totalt	1 346 498	575 027

Källa: SCB:s Befolkningsprognos 2014 samt egna beräkningar.

1.2.2 Grundantaganden om den ekonomiska utvecklingen

Denna rapports grundantagande för den makroekonomiska utvecklingen utgår från Långtidsutredningens bilaga 1. Där ges ett basscenario som har skapats utifrån MIMER, en nyutvecklad långsiktmodell vid Finansdepartementet, och EMEC vid Konjunkturinstitutet (Östblom & Berg 2006). De data/output som genereras i MIMER (arbetade timmar, och försörjningsbalansens komponenter dvs. BNP, privat konsumtion, offentlig konsumtion, investeringar och nettoexport) används i EMEC för beräkning av utvecklingen per bransch för produktivitet, arbetade timmar, förädlingsvärde och bruttoproduktion. Vidare beräknas hur export, import och produktion väntas utvecklas för olika produktgrupper (se appendix 1 för en detaljerad beskrivning av modell och metod). Några nyckeltal för basscenariot presenteras i tabell 1.2.

Tabell 1.2 Nyckeltal (genomsnittlig årlig förändring i procent) från basscenariot i Långtidsutredningens bilaga 1

	Förändring (procent)
Privat konsumtion	2,3
Offentlig konsumtion	0,6
Investeringar	3,1
Export	4,4
Import	4,4
BNP	2,1
Sysselsatta (antal arbetade timmar)	0,4
Produktivitet i näringslivet	2,2

Källa: Almerud, Eisensee, Forsfält och Glans (2015)

I beräkningarna för basscenariot påverkas arbetsutbudets utveckling av att antalet arbetade timmar per vecka, i genomsnitt per åldersgrupp och kön, förändras över perioden. Den största förändringen är att personer i åldersgruppen över 65 år väntas arbeta fler timmar, genom att pensionsåldern 2040 väntas ha ökat till 68 år.

Befolkningens sammansättning med avseende på födelseland och utbildningsbakgrund beaktas inte explicit i de bakomliggande beräkningarna. Basscenariot i Långtidsutredningens bilaga 1 implicerar två olika tolkningar. En av dessa är att antalet arbetade timmar ökar såväl för inrikes- som utrikes födda. En annan tolkning är att antalet arbetande timmar ökar för inrikes födda och är konstant för utrikes födda.⁷

1.3 Regionala indelningar och grupperingar

I bilagan används län, kommuner och funktionella analysregioner (FA-regioner) som referenssystem för beskrivningar och analyser. FA-indelning, som motsvarar lokala arbetsmarknader utifrån pendlingsströmmar över kommungränser, tar även hänsyn till förväntade förändringar i pendlingsströmmar och är därmed stabil över tiden. Den tydliga kopplingen till den lokala arbets-

⁷ Statistiken visar att sysselsättningsgraden bland utrikes födda är 10 procentenheter lägre än bland inrikes födda i åldern 15–74 år.

marknadens geografi gör indelningen särskilt lämpad för arbetsmarknadsrelaterade analyser över tiden.⁸

Analys med koppling till den offentliga ekonomin görs dock med fördel utifrån administrativa indelningar, dvs. utifrån faktiska kommungränser, inte minst för att visa på de utmaningar som den kommunala sektorn står inför.

Kommuner och inledningsvis även FA-regioner grupperas dessutom i olika regiongrupper för att på ett bättre sätt underlätta generella jämförelser. Grupperingen tillämpas av Tillväxtanalys utifrån kriterier utarbetade av Eurostat och OECD och bygger på skillnader i befolkningsstrukturer och tillgänglighet till större orter i olika delar av landet (Tillväxtanalys 2014a och 2011a).

⁸ Kopplingen mellan kommuner och FA-regioner respektive regiongrupperingen redovisas i appendix 2.

2 Den förväntade regionala utvecklingen i korthet

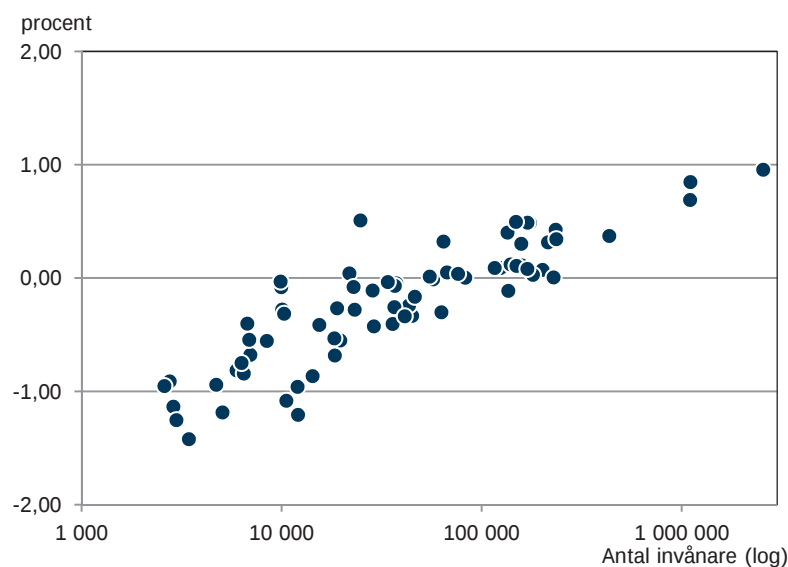
2.1 Utvecklingen av befolkning, sysselsättning och bruttoregionalprodukt

2.1.1 Befolkningsutveckling

Sveriges befolkning antas öka med 1,4 miljoner personer till 2040. Utvecklingen i de 72 FA-regionerna förväntas följa ett mönster som innebär att de stora regionerna väntas bli större, medan de mindre väntas minska. Av de 23 FA-regioner som 2013 hade en befolkning större än 100 000 invånare beräknas befolkningen ha ökat fram till 2040 i alla regioner utom Blekinge. För FA-regioner med färre än 100 000 invånare beräknas befolkningen minska i 42 av 49 regioner.

I stort följer den framskrivna regionala bilden också ett historiskt mönster jämförbart med den regionala befolkningsutvecklingen under de senaste två decennierna. Framskrivningarna har därmed en koppling till historiska erfarenheter och trender. Det betyder dock inte att framskrivningen här är den enda möjligheten för regionernas utveckling.

Figur 2.1 Framskriven genomsnittlig årlig befolkningstillväxt i FA-regioner 2013–2040, procent



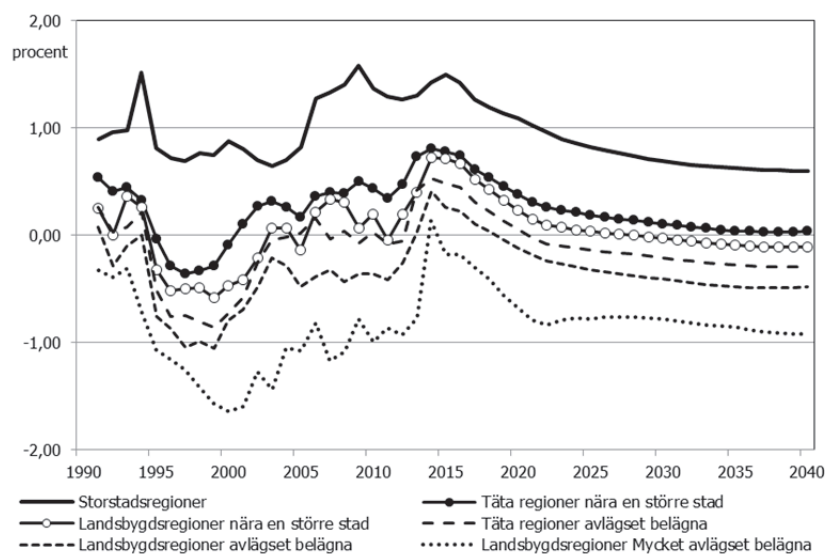
Källa: SCB och rAps.

Sätter man utvecklingen i ett territoriellt sammanhang framkommer att den samlade befolkningstillväxten till stor del förväntas inträffa i storstadsregionerna. Av Sveriges beräknade tillväxt på 1,4 miljoner personer väntas 87 procent ske i storstadsregionerna. De övriga 13 procenten fördelas på FA-regioner som enligt den tidigare nämnda regiongrupperingen har nära till en ort med minst 50 000 invånare. Implicit antas således att större orter, framför allt storstäderna, behåller sin dragningskraft för befolkningen framöver. Det bör dock påpekas att ett antal större FA-regioner väntas få en relativt blygsam befolkningsökning framöver.

Uppdelat i regiongrupper redovisas den historiska och förväntade framtida befolkningsförändringen i figur 2.2. Storstadsregionerna kommer enligt denna beräkning att ha den genomsnittligt högsta tillväxttakten per år fram till 2040. Åtminstone till 2020 förväntas tillväxten uppgå till över 1 procent årligen. Regiongrupper nära större städer förväntas fortsätta att öka antalet invånare, om än i betydligt långsammare takt än i storstadsregionerna.

Mindre landsbygdsregioner och s.k. ”täta regioner avlägset belägna” har på senare tid visat en mer stabil, om än negativ, befolkningstillväxt. Detta gäller även för mycket avlägset belägna landsbygdsregioner. I samtliga regiongrupper som kännetecknas av avlägsenhet förväntas utvecklingen försämrats, bl.a. på grund av att prognosen för invandring utgår från betydligt lägre nivåer efter 2020 jämfört med nuvarande period. Detta betyder också att utvecklingen i olika grupper av regioner antas ha likheter med perioden innan den senaste invandringsvågen.

Figur 2.2 Årlig befolkningsförändring 1990–2013 samt framskrivna värden till 2040, fördelat efter regiongrupper, procent



Källa: rAps.

Skillnaden mellan olika regiongruppers befolkningstillväxt är stor. Resultatet visar en förväntat fortsatt omfördelning från mindre och perifera regioner till stora regioner. År 2040 förväntas 54 procent av Sveriges 11,1 miljoner invånare bo i storstadsregionerna, se tabell 2.1. Trots en sammanlagd tillväxt på 226 000 invånare minskar befolkningsandelen och därmed den relativa betydelsen även för regiongrupperna som klassas som nära större städer. Den positiva utvecklingen är helt enkelt för svag för att deras samlade andelar skulle kunna öka.

Tabell 2.1 Befolkningsandelar 1990, 2013 och 2040 (framskrivning), fördelade efter regiongrupper

	1990	2013	2040
Storstadsregioner	43,8	49,4	54,3
Täta regioner nära en större stad	36,3	34,0	31,6
Landsbygdsreg. nära en större stad	5,6	5,0	4,4
Täta regioner avlägset belägna	7,2	6,2	5,3
Landsbygdsreg. avlägset belägna	6,0	4,8	3,9
Landsbygdsreg. mycket avl. belägna	1,0	0,7	0,5
Sverige (antal, miljoner)	8,6	9,6	11,1

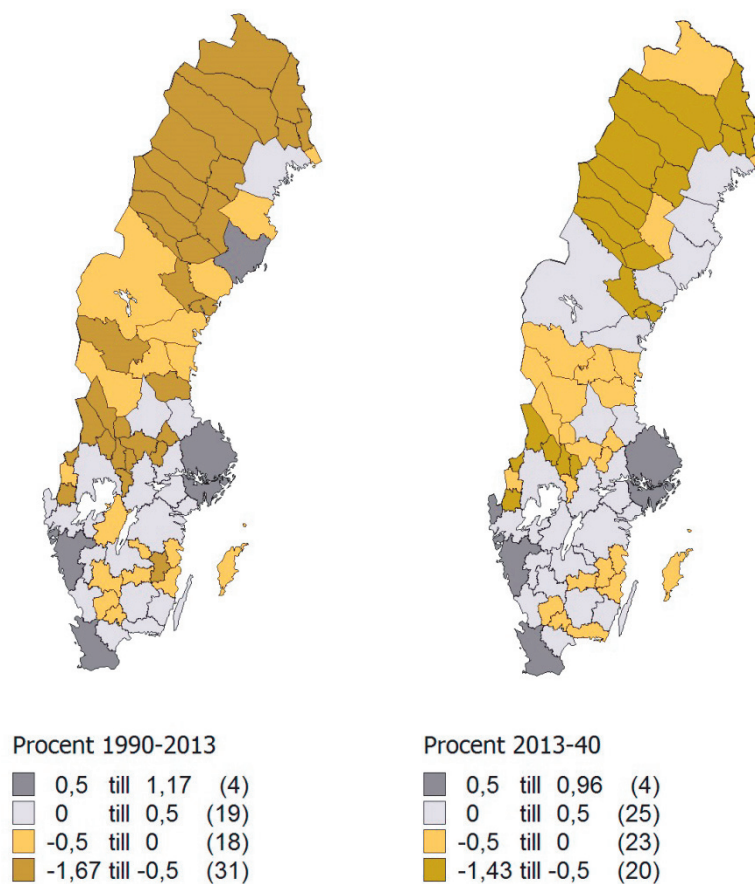
Källa: SCB och rAps.

För de tre regiontyper som betecknas som ”avlägsna” fortsätter befolkningen att minska också i absoluta tal. Deras sammanlagda befolkningsandel var drygt 14 procent 1990, knappt 12 procent 2013, och kommer enligt modellberäkningarna att vara knappt 10 procent 2040. I regiongruppen mycket avlägset belägna landsbygdsregioner, som omfattar de vidsträckta delarna av Norrlands inland, beräknas antalet invånare 2040 vara endast 55 000. Det är en framräknad förlust på två tredjedelar av befolkningen mellan 1990 och framskrivningens slutår 2040.

För en tredjedel av alla FA-regioner förväntas befolkningen öka under perioden och framför allt i Stockholms FA-region. Över hela perioden 1990–2040 visar även Umeås FA-region på en expansion relativt alla andra FA-regioner, men tillväxten under 2013–2040 beräknas bli något mer dämpad än för 1990–2013.

I figur 2.3 redovisas befolkningstillväxten för samtliga FA-regioner i ett historiskt och ett framtidsperspektiv. Polariseringsen mellan stora och mindre regioner har således också en territoriell dimension, såtillvida att de mindre FA-regionerna finns i de perifera och mer avlägset belägna delarna av landet. Stora delar av det norra inlandet och delar av sydöstra Sverige bedöms fortsatt få en befolkningsminskning.

Figur 2.3 Genomsnittlig årlig befolkningstillväxt i FA-regioner 1990–2013 samt framskrivning för 2013–2040



Källa: SCB, rAps.

2.1.2 Sysselsättningsutveckling

Den genomsnittliga årliga förändringen av antalet sysselsatta förväntas bli 0,53 procent under 2011–2040. Detta är nästan i nivå med befolkningstillväxten under samma period (0,54 procent), men lägre än den tidigare varit. Under perioden 1993–2011 låg sysselsättningstillväxten på 1 procent årligen.

Sett till FA-regionerna väntas sysselsättningen öka i 26 av totalt 72 regioner till 2040. Detta kan jämföras med att i 29 FA-regioner väntas positiv befolkningstillväxt under samma tidsperiod. Stora

FA-regioner har i genomsnitt en något bättre utveckling än mindre FA-regioner, men skillnaderna är stora bland de senare så att vissa ligger mycket väl i nivå med betydligt större regioner. Specifika regionala fördelar kan således upphäva vissa nackdelar utifrån regionens storlek.

Befolkningstillväxt är en viktig drivkraft för sysselsättningsutvecklingen i regioner eftersom många sysselsättningstillfällen generas utifrån befolkningens lokala efterfrågan. Övrig sysselsättning påverkas dock av exogen efterfrågan – här enligt antaganden för den nationella utvecklingen i olika branschgrupper. Det är dock storleken på befolkningen i arbetsför ålder som bestämmer antalet möjliga sysselsatta bosatta i en region.

Framskrivningen utgår från antaganden i Långtidsutredningens bilaga 1 om en nationell sysselsättningstillväxt lägre än det faktiska genomsnittet för de senaste två decennierna. Den svagare förväntade sysselsättningstillväxten innebär en negativ sysselsättningstillväxt i grupper av mindre och avlägset belägna regioner. Det är i princip enbart i storstadsregionerna som det förutsägs en tydlig sysselsättningstillväxt, men även i dessa regioner förväntas tillväxttakten avta till 2040. Storstädernas relativa betydelse för svensk sysselsättning kommer emellertid inte att minska. Enligt framskrivningen väntas 90 procent av sysselsättningstillväxten ske i storstadsregionerna där utbudet av arbetskraft ökar mest.

Tabell 2.2 Genomsnittlig årlig sysselsättningstillväxt (procent) 1993–2011 och 2011–2040 (framskrivning), samt framskriven andel sysselsatta i Sverige (procent) 2040, fördelat efter regiongrupper

	1993–2011	2011–2040	2040
Storstadsregioner	1,58	0,89	55,9
Täta regioner nära en större stad	0,64	0,24	30,3
Landsbygdsreg. nära en större stad	0,64	0,08	4,5
Täta regioner avlägset belägna	0,33	-0,21	4,9
Landsbygdsreg. avlägset belägna	0,22	-0,22	3,8
Landsbygdsreg. mycket avl. bel.	0,03	-0,27	0,5
Sverige	1,04	0,53	100,0

Källa: rAps, SCB.

Avlägset belägna regioner⁹ förväntas sammanlagt få ett minskande antal sysselsatta till 2040. Enligt framskrivningen väntas 9,2 procent av antalet sysselsatta finnas i avlägset belägna FA-regioner. Det kan jämföras med den framskrivna befolkningsandelen för dessa regioner, vilken uppgår till 9,7 procent totalt.

Arbetsmarknadens totala efterfrågan (uttryckt i antal sysselsatta) väntas enligt framskrivningen till 2040 bli 5,25 miljoner personer. Om FA-regioner används som approximation för lokala arbetsmarknader kommer Stockholmsregionen omfatta 1,7 miljoner, Malmö 607 000 och Göteborg 628 000 sysselsatta. Storleksskillnaderna mellan dessa tre FA-regioner förväntas öka till framför allt Stockholmregionens fördel.

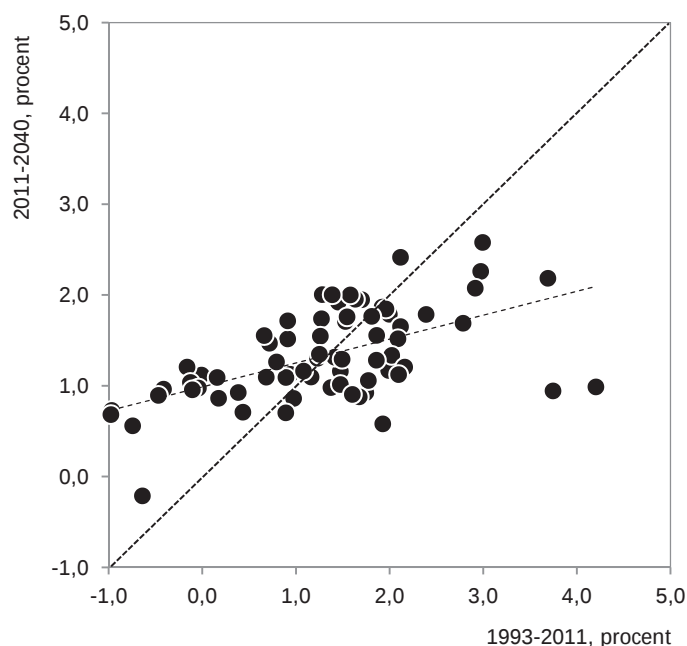
2.1.3 Ekonomisk utveckling – bruttoregionalprodukt (BRP)

För landet som helhet beräknas BRP-tillväxten för 2011–2040 bli något lägre jämfört med 1993–2011. Den totala tillväxten för Sverige beräknas ligga på 2,1 procent per år fram till 2040, vilket kan jämföras med i genomsnitt 2,3 procent per år för 1993–2011.

Den regionala utvecklingen följer basscenariot i Långtidsutredningens bilaga 1 för nationell produktivitetstillväxt och exogen efterfrågan per bransch som redovisas i appendix 1. Modellberäkningarna av regionernas framtida ekonomiska utveckling påverkas således av dessa skattningar och av branschens relativa storlek i respektive region. Resultaten av beräkningarna visar på en lägre BRP-tillväxt för FA-regioner i genomsnitt, men med fortsatt stor variation mellan olika regioner.

⁹ Avser mycket avlägsna och avlägsna landsbygdsregioner, samt avlägset belägna tätorter.

Figur 2.4 Genomsnittlig årlig förändring av BRP för FA-regioner 1993–2011 och 2011–2040 (framskrivning), fasta priser enligt 2011 års prisnivå



Eftersom BRP-tillväxten beräknas som utfallet av produktivitet per bransch och antal sysselsatta framkommer en generellt sett lägre produktivitetstillväxt för tjänsteproduktion än för tillverkning. För vissa FA-regioner beräknas BRP öka betydligt långsammare än tidigare. Det gäller exempelvis FA-regionerna Gällivare och Kiruna. Sannolikt förklaras resultatet i huvudsak av att BRP-utvecklingen för dessa kommuner har överskattats under 1993–2011.¹⁰ En lägre tillväxttakt förväntas också för FA-regionerna Örebro, Borås, Gotland, men även för Göteborgs- och Stockholmsregionen. Många mindre FA-regioner som Arvidsjaur och Härjedalen men även större som Luleå, Västerås eller Malmö kommer enligt modellen få en högre BRP-tillväxt framöver eftersom regionerna

¹⁰ Beräkningarna blir missvisande för kommuner där BRP i löpande priser starkt påverkas av fluktuerande råvarupriser. Under 1993–2011 ökade BRP i löpande priser med mer än 8 procent per år i Gällivare och Kiruna, medan den genomsnittliga ökningen för länets övriga kommuner var omkring 3 procent per år.

har branscher med en förväntad gynnsam utveckling enligt bas-scenariot för den nationella utvecklingen. Trots relativa försämringar i tillväxttakten kommer storstadsregionerna enligt modellen stå för inte mindre än 70 procent av Sveriges tillväxt, vilket är 3 procentenheter mer än under 1993–2011. Sammantaget bedöms att koncentrationstendenserna i ekonomin fortsätter framöver. År 2040 väntas storstadsregionerna stå för nästan två tredjedelar av Sveriges totala BNP. De övriga regionerna kommer således ha en allt mindre betydelse för Sveriges ekonomi.

Tabell 2.3 BRP som andel av total BNP (procent) för 1993, 2011 och 2040 (framskrivning), fördelat efter regiongrupper

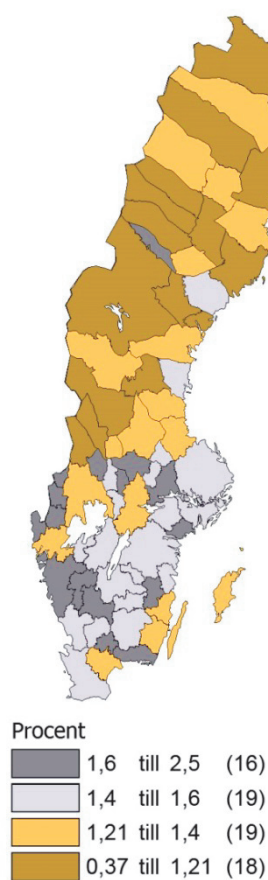
	1993	2011	2040
Storstadsregioner	49,6	55,8	62,3
Täta regioner nära en större stad	33,1	29,2	25,7
Landsbygdsreg. nära en större stad	5,3	4,5	4,0
Täta regioner avlägset belägna	6,2	5,8	4,5
Landsbygdsreg. avlägset belägna	4,7	4,0	3,0
Landsbygdsreg. mycket avlägset belägna	1,1	0,7	0,5
Sverige	100,0	100,0	100,0

Källa: SCB, rAps

BRP per sysselsatt kan tolkas som ett enkelt mått på den regionala produktiviteten. Totalt för landet beräknas BRP per sysselsatt öka i samma takt under båda perioderna; 1,6 procent per år. Bakom det nationella genomsnittet döljer sig emellertid stora regionala skillnader. Regioner med till synes likartade geografiska förutsättningar enligt regiongrupperingen kan i modellberäkningarna få tämligen motsatta resultat. En förklaring är att regionerna kan ha mycket olika branschstruktur, vilket inverkar på de olika regionernas förväntade ekonomiska utveckling.

Knappt 90 procent av FA-regionerna ligger inom ett intervall på 1,0 till 1,8 procent årlig tillväxt, men som illustreras i figur 2.4 förväntas skillnaderna mellan södra och norra Sverige finnas kvar och förstärkas till 2040.

Figur 2.5 Framskriven genomsnittlig årlig förändring av BRP per sysselsatt för FA-regioner 2011–2040



Källa: SCB, rAps.

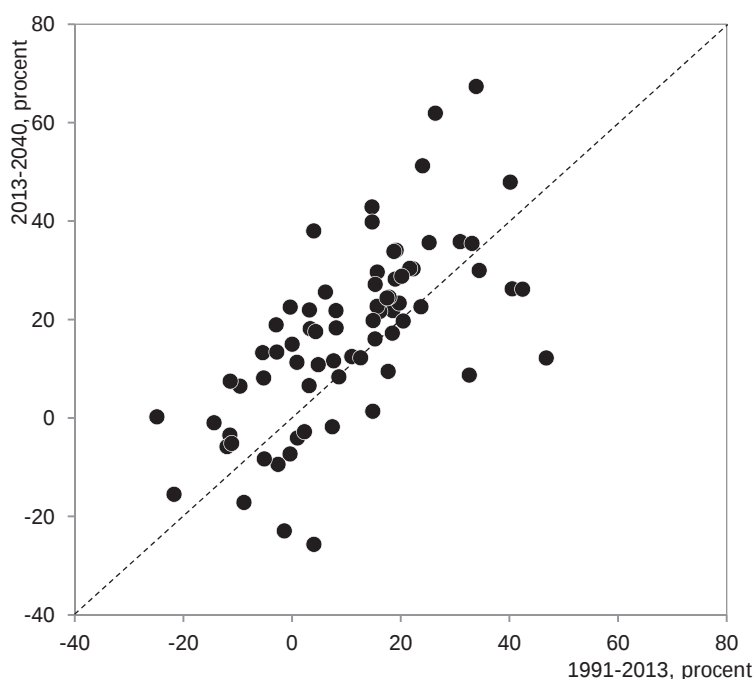
2.2 Den demografiska utmaningen – en regional utmaning

Antalet äldre ökar. I den senaste befolkningsframskrivningen från SCB beräknas att åldersgruppen 65 år och äldre ökar med 773 000 personer under 2013–2040. Detta kan jämföras med en total befolkningstillväxt på 1 448 000 personer för samma period. Över hälften av den förväntade befolkningstillväxten väntas således ske i

den åldersgrupp som med dagens mått räknas till pensionsåldern.

Sådana förändringar har naturligtvis också regionala implikationer. Antalet äldre förväntas öka i 80 procent av FA-regionerna under de kommande 27 åren. Ett antal FA-regioner går således mot strömmen och väntas få minskat antal äldre. En sådan utveckling ser vi framförallt i avlägset belägna landsbygdsregioner. Av 31 FA-regioner i denna regiongrupp beräknas 13 få en sådan utveckling. Förändringen av antalet äldre ökar också jämfört med tidigare. I 51 av 72 FA-regioner förväntas ökningen gå snabbare under den kommande perioden. Detta bör dock ses mot bakgrund av en generell befolkningsminskning i dessa regioner med resultatet att andelen äldre av befolkningen i förvärvsåldern ändå väntas öka i samtliga regioner.

Figur 2.6 Förändring antal äldre i FA-regioner 1991–2013 samt framskrivning för 2013–2040, procent



Anm.: Avser antal personer 65 år eller äldre.

Källa: SCB, rAps.

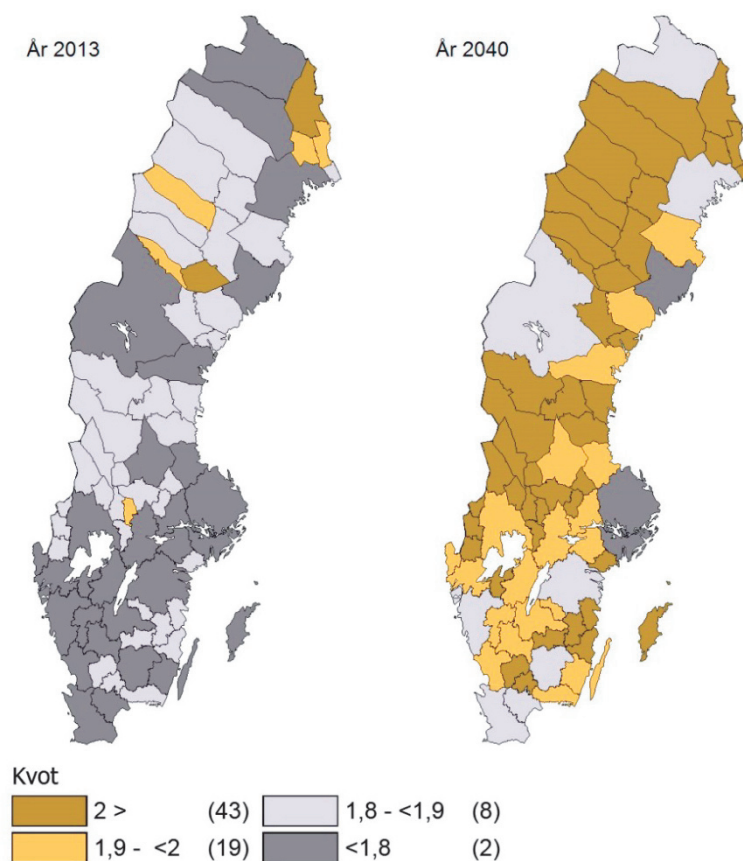
Ett ökat antal äldre ställer krav på olika samhällsfunktioner och institutioner, inte minst på lokalt och regionalt plan. Fler äldre medför i regel också av naturliga skäl högre kostnader för samhällstjänster riktade mot äldre. Att det finns fler äldre är dock knappast ett problem i sig utan en del av villkoren för framtida anpassningar. Om det finns ett generellt problem är det snarare kopplat till antalet personer i arbetsför ålder, som förenklat uttryckt borde skapa de nödvändiga inkomster som ska omfördelas till befolkningsgrupper utan inkomster.

Den försörjande befolkningsgruppen avgränsas här till åldersgruppen 20–64 år. Relativt utvecklingen i gruppen äldre väntas åldersgruppen 20–64 år få en lägre tillväxt. Den genomsnittliga årliga befolkningstillväxten förväntas ligga på 0,25 procent i den åldersgruppen, vilket kan jämföras med en dubbelt så hög befolkningstillväxt totalt till 2040. Skillnaderna i den relativa utvecklingen leder således till ett större demografiskt gap mellan gruppen försörjare och gruppen försörjda, som även inkluderar åldersgruppen 0–19 år.

Det finns flera sätt att beskriva gapet mellan försörjda och försörjande delar av befolkningen. En möjlig definition sätter totalbefolkningen i relation till befolkningen i åldersgruppen 20–64 år. Måttet kallas (demografisk) försörjningskvot. År 2013 hade Sverige en kvot på 1,73, vilket kan tolkas som att varje person i åldern 20–64 år försörjer sig själv och ytterligare 0,73 personer i åldersgrupperna 0–19 år och 65 år och äldre. Fram till 2040 förväntas det demografiska trycket öka så att Sveriges försörjningskvot stiger till 1,86. Kvotens konstruktion innebär att en förbättring inträffar när antalet personer i förvärsåldern ökar relativt de övriga åldersgrupperna.

Av 72 FA-regioner hade 68 en försörjningskvot högre än riksgenomsnittet 2013. Under genomsnittet låg enbart storstadsregionerna och FA-region Umeå. Samma geografiska mönster framkommer också i modellberäkningen för 2040, se figur 2.7.

Figur 2.7 Försörjningskvot för FA-regioner 2013 samt framskrivning till 2040



Anm.: Försörjningskvot definieras som totalbefolkning/befolkning 20–64 år.

Källa: SCB, rAps.

I figur 2.7 visas den förväntade förändringen i ett detaljerat regionalt perspektiv. Den generella ökningen av försörjningskvoten väntas slå särskilt hårt mot de perifera delarna av landet. Många mindre FA-regioner i Norrlands inland och sydöstra Sverige kommer enligt modellberäkningarna i ett läge där en person i förvärsålder förväntas försörja en person i övriga åldersgrupper (motsvaras av en försörjningskvot lika med 2). Ett sådant läge kunde fortfarande betraktas som sällsynt 2013.

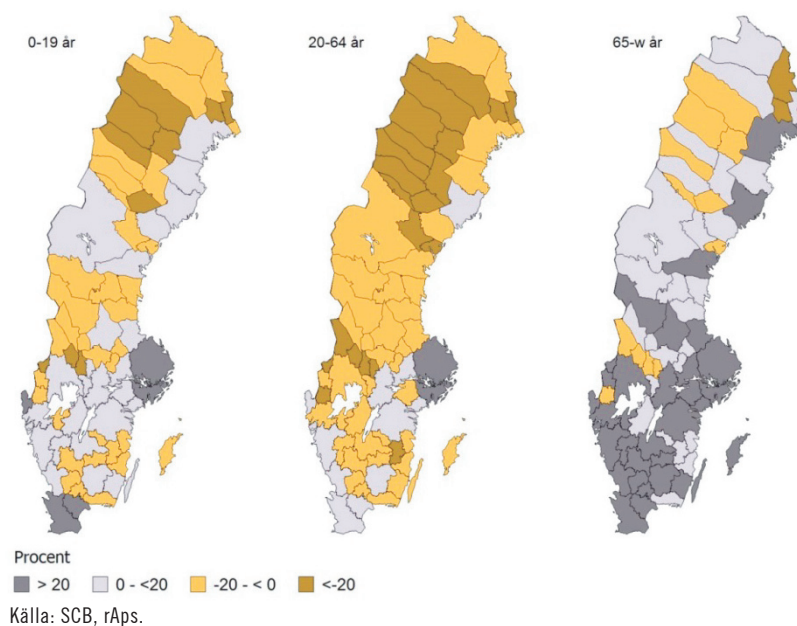
Försörjningskvoten bestäms av antalet äldre och yngre samt av åldersgruppen i förvärsåldern. I figur 2.8 redovisas den förväntade

förändringen för respektive åldersgrupp. Befolkningen i åldersgruppen 0–19 år väntas öka med nästan 300 000 personer till 2040. Som framkommer i figur 2.8 är ökningen i denna åldersgrupp koncentrerad till knappt 40 procent av regionerna. I de övriga regionerna förväntas antalet ungdomar minska. Detta ”lindrar bördan” för den försörjande befolkningen i dessa regioner.

De flesta regioner förväntas ha ett större antal äldre i framtiden. Anmärkningsvärt är att antalet äldre kan komma att minska i vissa avlägset belägna FA-regioner, vilket är en konsekvens av tidigare befolkningsminskningar i åldrarna 20–64 år. Huvudtrenden är dock en fortsatt ökning av andelen äldre även i denna grupp av regioner.

I 60 av FA-regionerna minskar antalet personer i åldersgruppen 20–64 år. Färre personer i förvärvsåldern borde medföra minskande inkomster och ett ökat försörjningsgap. I knappt 60 procent av FA-regionerna är tillbakagången av personer i förvärvsåldern till och med större än ökningen för de äldre. Bakom en utveckling mot en åldrande befolkning finns således en komplex bild av ofta förstärkande förändringsfaktorer.

Figur 2.8 Befolkningsförändring i procent efter åldersgrupper 2013–2040, FA-regioner



Efter en period med måttligt ökande eller till och med minskande försörjningskvoter i många regioner förväntas situationen förvärras till 2040, särskilt i avlägset belägna landsbygdsregioner. Modellberäkningarna indikerar att en ökad andel äldre kommer att bestämma försörjningskvoten i samtliga regiontyper, med undantag för storstadsregionerna (se tabell 2.4). I avlägset belägna landsbygdsregioner väntas äldre stå för över 60 procent av den beräknade demografiska belastningen, medan den yngre befolkningen bidrar med knappt 40 procent. Det bör noteras att ökade försörjningskvoter även är ett resultat av en minskning av antalet personer i förvärvsåldern i många regioner.

Tabell 2.4 Försörjningskvot, del av försörjningskvoten som förklaras av andelen äldre och förändring av antalet äldre 1991–2011 samt framskriven förändring 2011–2040, fördelat efter regiongrupper

	Försörjningskvot (Bef/20-64 år)					Del av kvoten som förklaras av äldre			Förändring äldre	
	1991	2011	2040	1991- 2011 pct	2011- 2040 pct	1991	2011	2040	1991- 2011 pct	2011- 2040 pct
Storstadsregioner	1,68	1,68	1,79	-0,3	6,9	40	42	49	3	37
Täta regioner nära en större stad	1,76	1,76	1,93	0,2	9,2	42	49	53	15	33
Landsbygdsreg. nära en större stad	1,80	1,79	1,95	-0,6	8,8	42	49	54	14	31
Täta regioner avlägset belägna	1,78	1,81	1,97	1,5	8,8	42	52	55	26	27
Landsbygdsreg. avlägset belägna	1,84	1,84	2,06	0,1	12,1	46	55	60	19	39
Landsbygdsreg. mycket avlägset belägna	1,85	1,89	2,14	1,9	13,2	49	58	62	24	37
Sverige	1,73	1,73	1,86	-0,4	7,6	42	46	52	9	32

Källa: SCB, rAps.

2.2.1 Tilltagande demografiska obalanser

Sedan första hälften av 1990-talet har gruppen avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner haft årliga befolkningsminskningar. Storstäderna har i stället haft årliga befolkningsökningar som varit

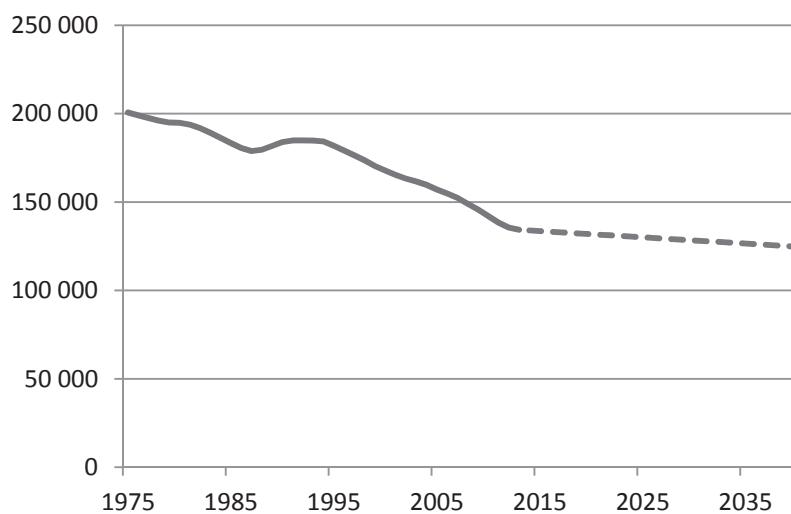
relativt stabila 1991–2013. Denna trend förväntas fortsätta till 2040, dock i en lugnare förändringstakt. För landsbygdsregionerna förväntas befolkningsminskningarna fortsätta men även här i lägre takt än tidigare.

De demografiska utmaningarna har ett flertal olika ”ansikten”. Å ena sidan ser det ut som att de kommande åren fram till 2040 ger relativa stabila befolkningsförändringar i de olika regiongrupperna. Som nämndes ovan verkar storleken på de årliga befolkningsförändringarna avta och gå in i en lugnare (dock fortfarande negativ) fas för de flesta regiongrupper, från storstad till mer avlägsna landsbygdskommuner.

Å andra sidan verkar konsekvenserna bli mer dramatiska framöver. Framskrivningarna tyder på tilltagande regionala demografiska obalanser och polarisering mellan stora och små (avlägsset belägna) kommuner. Framskrivningarna indikerar även relativt dramatiska regionala skillnader i hur olika åldersgrupper har utvecklats och förväntas utvecklas till 2040.

De allt mer tilltagande regionala demografiska obalanserna kan illustreras av utvecklingen av antalet yngre, i detta fall personer i åldern 0–19 år. Figur 2.9 visar att åldersgruppen i stort sett har halverats för regiongrupperna avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner.

Figur 2.9 Antal yngre i avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner 1975–2013 samt framskrivning för 2040



Anm.: Avser personer i åldern 0–19 år.

Källa: rAps.

Antalet yngre har minskat från drygt 200 000 till drygt 130 000 under 1975–2013. Minskningen har varit kraftfull, särskilt under 1990–2012. Som framgår av figur 2.9 förväntas utvecklingen övergå i en något lugnare fas fram till 2040, dvs. minskningstakten förväntas dämpas för kommande år.

Som jämförelse kan nämnas att storstäderna haft den motsatta utvecklingen avseende befolkningsförändringar för personer i yngre åldrar (0–19 år). Antalet yngre har här ökat med drygt 130 000 personer under 1975–2013. På så sätt kan utvecklingen i de olika regiongrupperna ses som varandras spegelbilder.

Ett liknande mönster framkommer för utvecklingen av antalet invånare i arbetsför ålder (20–64 år). Denna åldersgrupp har minskat med cirka 50 000 invånare för avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner, medan samma åldersgrupp ökat med cirka 450 000 personer i storstäderna. I grova drag förväntas denna trend fortsätta till 2040.

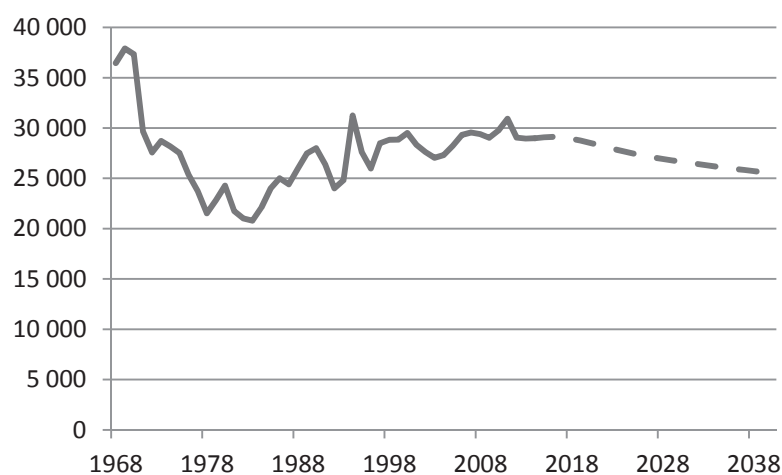
Vad gäller utvecklingen av antalet äldre förväntas nästan alla FA-regioner få en större andel äldre (65 år eller äldre) till 2040. En intressant iakttagelse är att antalet äldre inte fortsätter att öka i vissa områden, utan snarare förväntas minska i vissa FA-regioner

och kommuner. I 46 kommuner har antalet äldre minskat 1991–2013. Prognosen pekar på att antalet äldre kommer att minska i 29 kommuner under 2013–2040.¹¹ Dessa kommuner utgörs företrädesvis av avlägsna eller mycket avlägsna landsbygdskommuner.

2.2.2 Urbanisering och flyttningar

Som redovisats ovan förväntas urbaniseringen fortsätta till 2040. Den tidigare utvecklingen har i grova drag kunnat förklaras av en hög invandring samt en stark omflyttning från landsbygdsområden till storstäder. Prognosen tyder på att utflyttningspotentialen minskar, dvs. utflyttningarna från landsbygdskommunerna förväntas mattas av under kommande år. Färre personer i åldrarna 20–30 år innebär helt enkelt mindre underlag för flyttning.

Figur 2.10 Antal utflyttningar per år från avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner 1968–2013 samt framskrivning till 2040



Källa: SCB samt egna beräkningar.

Under perioden som visas i figur 2.10 var utflyttningarna stora i slutet av 1960-talet, då närmare 40 000 personer per år flyttade från

¹¹ För perioden 1990–2040 förväntas antalet äldre (över 65 år) minska i 32 kommuner. Det huvudsakliga mönstret är med andra ord att antalet äldre ökar i en övervägande majoritet av kommunerna.

dess kommunkategorier. Utflyttningarna dämpades därefter fram till 1983 då cirka 20 000 invånare varje år flyttade från landsbygd till städer. Från 1983 fram till 2013 har utflyttningarna åter ökat, med vissa fluktuationer mellan åren. Prognosen till 2040 pekar dock på att utflyttningarna åter kommer att dämpas och övergå i en lugnare takt. Detta hänger ihop med den minskning av antalet yngre personer som förväntas finnas i dessa områden. Även om flyttbenägenheten kvarstår som i dag, innebär det att det finns färre personer "att ta av". Befolkningsunderlaget i absolut bemärkelse har helt enkelt försvagats.

2.3 En åldrande befolkning i ett bredare sammanhang

Händelseförloppen som beskrivits ovan innebär att det finns en betydande regional obalans mellan försörjande och försörjda befolkningsgrupper. Skillnaden i försörjningskvoten mellan storstadsregioner och avlägsna landsbygdsregioner var ungefär 0,17 år 1991, steg till 0,21 år 2013 och förväntas öka ytterligare till 0,35 år 2040. Detta kan jämföras med utvecklingen för landet som helhet, där försörjningskvoten varit oförändrad mellan 1991–2011 och väntas uppvisa en måttlig ökning på 0,13 under 2013–2040. Ett regionalt perspektiv borde därför vara en given utgångspunkt för en diskussion på olika beslutsnivåer och inom olika samhällssektorer. Tabell 2.5 visar utvecklingen av försörjningskvoten fördelat per regiongrupper.

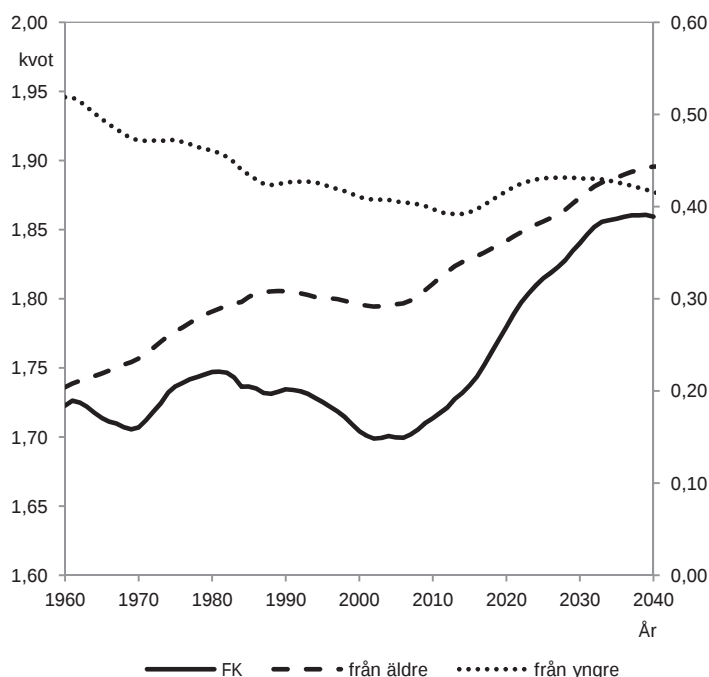
Tabell 2.5 Utveckling av försörjningskvot 2013–2040, fördelat per regiongrupp

	Försörjningskvot (Bef/20-64 år)					Förklaras av andel äldre (65-w/20-64 år)				
	1991	2011	2040	1991- 2011	2011- 2040	1991	2011	2040	1991- 2011	2011- 2040
Storstadsregioner	1,68	1,68	1,79	-0,3	6,9	40	42	49	3	37
Täta regioner nära en större stad	1,76	1,76	1,93	0,2	9,2	42	49	53	15	33
Landsbygdsreg. nära en större stad	1,80	1,79	1,95	-0,6	8,8	42	49	54	14	31
Täta regioner avlägset belägna	1,78	1,81	1,97	1,5	8,8	42	52	55	26	27
Landsbygdsreg. avlägset belägna	1,84	1,84	2,06	0,1	12,1	46	55	60	19	39
Landsbygdsreg. mycket avlägset belägna	1,85	1,89	2,14	1,9	13,2	49	58	62	24	37
Sverige	1,73	1,73	1,86	-0,4	7,6	42	46	52	9	32

Källa: rAps.

I figur 2.11 visas utvecklingen av den nationella försörjningskvoten i ett ännu längre tidsperspektiv, vilket tydliggör att den kommande kvotförändringen är mycket större än tidigare. Samtidigt kan det slås fast att den kommande ökningen sker efter en längre period med sjunkande värden för försörjningskvoten, dvs. minskad försörjningsbörda för den arbetsföra befolkningen. Under i stort sett hela perioden från början av 1980-talet till kring 2005 har den nationella försörjningskvoten minskat. Med lägre försörjningskvot är det generellt sett enklare att hanterare de demografiska utmaningar som en åldrande befolkning innebär. Sjunkande försörjningskvoter innebär alltid en mindre försörjningsbörda och därmed ett ökat konsumtionsutrymme. I ett sådant läge är det också enklare att bygga ut välfärdssystemet eller investera i infrastruktur och högre utbildning m.m. (Lindh 2008). Det är heller inte osannolikt att den gynnsamma demografiska utvecklingen under denna period delvis bidragit till Sveriges ekonomiska framgångar på senare tid. Detta är dock inte empiriskt klarlagt eftersom det gjorts få internationella undersökningar på området.

Figur 2.11 Försörjningskvot (FK) 1960–2040 (vänster axel) och andelen från äldre och unga (höger axel)



Källa: SCB, rAps.

Såväl efterfrågan på arbetskraft som arbetsfördelningen mellan olika branscher och länder förändras ständigt. Globaliseringen medför ökad regional konkurrens, minskar platsbundenheten och ökar trycket på regioner att utnyttja sina skalfördelar. Samtidigt kan det sägas ha blivit svårare att förutsäga utvecklingen när förändringar sker snabbare. Detta sätter ytterligare press på vår förmåga att hantera och utnyttja nya förutsättningar.

En åldrande befolkning är en utmaning som många länder brottas med. I många högindustrialiserade länder har den demografiska utvecklingen nått ett läge där födelsetalen understiger dödstalerna med följden att ländernas invånare i genomsnitt blir äldre och i vissa fall färre.

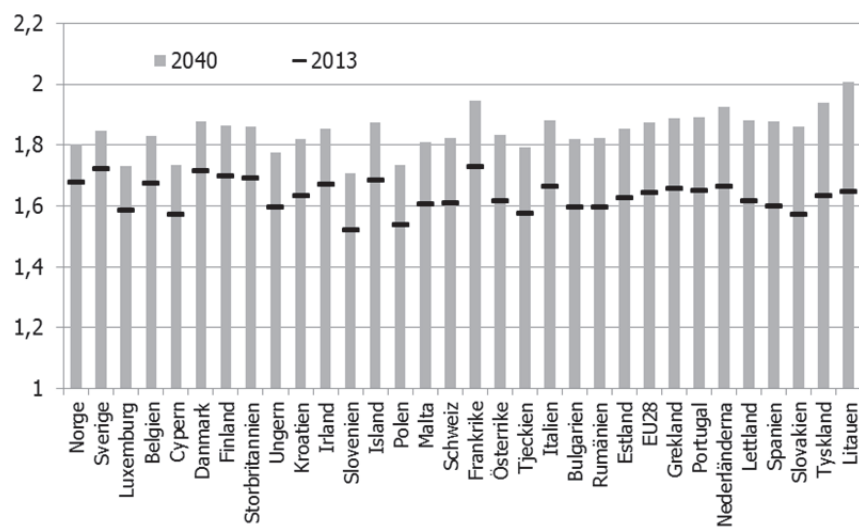
Inom EU förväntas befolkningen minska i 13 medlemsländer, resulterande i en total minskning med knappt 17 miljoner personer under perioden 2013–2040. Detta uppvägs genom en positiv utveckling i de resterande 15 EU-länderna vilka uppvisar befolk-

ningsökningar, med en total ökning på 33 miljoner personer. Men i ett ännu längre tidsperspektiv bedömer Eurostat en negativ befolkningstillväxt i majoriteten av EU-länderna och för EU totalt.¹²

Som framgår av figur 2.13 är Sveriges nuvarande försörjningskvot på 1,72 en av de högsta bland EU-länderna, dvs. svenskar har en relativt stor försörjningsbörda jämfört med övriga europeiska länder. Enbart Frankrike redovisade 2013 en något högre kvot. Fram till 2040 beräknas dock kvoten öka i samtliga 28 EU-länder och bedöms landa på i genomsnitt 1,87. För Litauen, Frankrike, Tyskland och Nederländerna beräknas försörjningskvoten ligga klart över detta värde. Enligt dessa framskrivningar kommer Sverige att inta en position under EU-genomsnittet i framtiden. Detta beror på att Sveriges relativa förändring av försörjningskvoten på 7,8 procent till 2040 väntas vara mycket lägre än i nästan alla andra EU-medlemsländer. En lägre förändringstakt kan mycket väl vara en fördel gentemot andra länder eftersom det kan innebära mindre påfrestningar och anpassningsbehov på samhällssystemet i stort. En baksida av den generella utvecklingen mot ökande försörjningskvoter är att den internationella konkurrensen om arbetskraften kommer att bli större.

¹² Statistiken avser Eurostats huvudscenario i befolkningsprognosen år 2013.

Figur 2.12 Försörjningskvot 2013 samt framskrivning till 2040, EU-länder samt Norge, Schweiz och Island



Anm.: Staplarna är sorterade efter storlek på förväntad förändring 2013–2040.

Källa: Eurostat, huvudscenario, befolkningsprognos 2013.

3 Kommunal ekonomi

En stor andel av de välfärdstjänster som riktar sig till medborgarna sköts av kommunerna. Det gör också att den kommunala verksamheten tar betydande ekonomiska medel i anspråk; de kommunala utgifterna (för primärkommuner och landsting) motsvarade 2013 cirka 24 procent av BNP. Hur den framtida finansieringen kan lösas för den kommunala verksamheten får därför stor betydelse för vilka förutsättningar som finns för att kunna tillhandahålla välfärdstjänster i hela landet.

Det här kapitlet granskar hur befolkningsprognosen väntas påverka kommunernas ekonomiska förutsättningar 2040. Syftet är att få en bild av vad de demografiska förändringarna innebär i ökade belastningar för den kommunala ekonomin. Framskrivningen baseras på vad som är möjligt att beräkna i rAps. Den redovisade ekonomiska framskrivningen är med andra ord en konsekvens av vad rAps-modellen ger utifrån redovisade antaganden.

Med tanke på det långa tidsperspektivet fram till 2040, finns i det här fallet ingen anledning att försöka ge en totalbild över kostnads- och intäktsutvecklingen för alla kommuner. För det första bedöms det inte vara möjligt att studera alla detaljer i kommunernas intäkter och utgifter. För det andra kan vi utgå från att oförutsedda omvärldshändelser kommer att påverka den kommunalekonomiska utvecklingen. Dessutom får det antas att utvecklingen av kommunernas ekonomi löpande kommer att följas och vid behov justeras inom exempelvis det kommunalekonomiska utjämningsystemet för att lindra en oönskad utveckling.

Utvecklingen av kommunernas kostnader är en indikator som säger något om de framtida utmaningarna. För att få en uppfattning om pressen på kommunerna kommer att öka presenteras i detta kapitel framskrivningar av kommunernas nettokostnader till

2040. Framskrivningarna i detta kapitel visar att nettokostnaderna per invånare ökar mer i glesbygdskommuner och mindre kommuner, än för större kommuner.

Även utvecklingen av intäktssidan är viktig att granska. Kommunernas skattesatser säger en del om kommunernas utgångsläge och möjligheter att hantera framtida ökade ekonomiska påkänningar. Storstäderna och större kommuner har generellt lägre skattesatser än små glesbygdskommuner, vilket säger en del om de olika kommunernas utsatthet och handlingsutrymme för att möta framtida utmaningar. Framskrivningarna visar att skattekraften ökar mest för storstadskommuner men utvecklas svagare för avlägsna landsbygdskommuner.

Kapitlet inleds med framskrivningar av kommunala kostnader där framskrivningar presenteras av hur kommunala nettokostnader väntas utvecklas till 2040. Därefter följer en framskrivning av kommunala intäkter. Dessa presenteras genom framskrivningar av den egna skattekraften samt intäkter och avdrag inom inkomstutjämnningen. Kapitlet innehåller även framskrivningar av tillägg och avdrag inom kostnadsutjämnningen. Avslutningsvis presenteras resultatet före extraordinära poster per kommungrupp och län. Kapitlet avslutas med kommentarer till beräkningarna.

3.1 Sambandet mellan demografiska förändringar och kommunal ekonomi

Analysen utgår från att det finns ett samband mellan kommunernas ekonomiska utveckling och demografiska förändringar. Det vi behöver klargöra inledningsvis är hur detta samband kan se ut, dels för att kunna ta fram lämpliga mått för att följa utvecklingen och analysera konsekvenserna av detta, dels för att få en bättre förståelse för hur den demografiska utvecklingen påverkar kommunernas ekonomi och hur stora utmaningarna kommer att vara för kommunerna.

I en relativt nyutkommen studie har Fjertorp (2013) undersökt sambanden mellan demografiska förändringar och kommuners ekonomi. Resultaten från studien visar följande:

- Ju starkare befolkningsutvecklingen är (befolkningsökning), desto lägre är kostnadsnivåerna per invånare. Andelen fasta

kostnader tenderar dock att kvarstå vid befolkningsminskningar och påverkar på så sätt stordriftsfördelarna negativt. Kostnaderna per invånare ökar därmed i kommuner med negativ befolkningsutveckling.

- Ju starkare befolkningsutvecklingen är, desto lägre är kravet på höjda intäktsnivåer. De totala intäkterna påverkas av skatteintäkter och verksamhetsintäkter som i sin tur är beroende av skattekraften och skattesatsen. Kommuner med minskande befolkning kan inte göra så mycket åt skattekraften utan kan endast påverka skattesatsen för att öka intäkterna. Skattesatsen kommer därmed att höjas för att kompensera för förändrade kostnader. När det gäller verksamhetsintäkterna kommer de att utvecklas i samma takt som verksamhetskostnaderna, dvs. utgifterna som måste tas ut speglar kostnadsutvecklingen för verksamheterna. Minskad folkmängd och sämre stordriftsfördelar leder till ökade kostnader för t.ex. barn- och äldreomsorg som måste täckas genom högre intäkter, t.ex. genom högre avgifter.

Detta innebär att kommuner med positiv befolkningsutveckling har ett ökat behov av investeringar som behöver finansieras, vilket leder till ökad skuldsättning. I kommuner med negativ befolkningsutveckling ökar kostnadsnivåerna per invånare, vilket leder till att intäkterna får svårare att täcka ökade kostnader per invånare. Detta tvingar fram höjda avgiftsnivåer och skattesatser. Investeringsnivån förblir dock låg i kommunen och därmed förblir skuldsättningen också mer stabil. Resultaten från studien pekar på att befolkningsutvecklingen förklarar en betydande del av skillnaderna i kommunernas ekonomi (Fjertorp 2013). Den stora skillnaden, utifrån demografiska mått, mellan kommuner med god respektive mindre god ekonomi är följande: Kommuner med minskande folkmängd har relativt sett höga kostnader per invånare medan kommuner med ökande folkmängd har relativt sett höga investeringsnivåer per invånare. Det innebär att de demografiska förändringarna i sig skapar relativt stora obalanser och mer-kostnader som det kommunalekonomiska utjämningsystemet hanterar och fördelar mellan landets kommuner.

Även andra studier menar att befolkningsförändringar medför ekonomiska effekter för kommuner. I en litteraturöversikt

konstaterar Christoffersen och Larsen (2007) att kommunernas kostnader per invånare generellt kan förväntas minska vid befolkningsstillväxt eftersom fler invånare då delar på fasta kostnader. Detta är i linje med en tidigare tysk studie på området, där det konstateras att en ekonomisk effekt förknippad med befolkningsminskningar är att fasta kostnader tenderar att kvarstå, vilket leder till ökade kostnader per invånare (Mäding 2004).

Utjämningsystemet kan lindra och bidra till att fler kommuner kan klara av de merkostnader som uppkommer. En fråga man kan ställa sig är om utjämningsystemet bidrar till att upprätthålla ohållbara strukturer allt för länge? Dvs. genom att ge ekonomiska förutsättningar för mycket små kommuner att fortsätta att verka, trots att de börjat passera gränsen för vad som är försvarbart ur ett verksamhetsmässigt och funktionellt perspektiv. Möjligtvis finns enligt detta perspektiv en risk för att utjämningsystemet kommer att legitimera och göra det möjligt för obalanser att fortgå under allt för lång tid. En alltför stark koncentration i de demografiska förändringarna skapar regionala obalanser som kan bli svårare att hantera ju längre de pågår. Det bidrar till obalanserade kostnads- och investeringsnivåer i landets kommuner. Som nämndes ovan är ett tydligt resursproblem att fasta kostnader till stor del kvarstår vid en minskad folkmängd. Ett annat potentiellt problem är att befolkningsminskningar sätter press på politikerna att bedriva en resurskrävande politik för att försöka attrahera och konkurrera om arbetskraften.

Det tycks alltså finnas ett starkt samband mellan befolkningsutvecklingen och kostnadsutvecklingen i kommunerna. Det finns ett flertal olika typer av kostnadsvariabler som påverkas negativt i samband med befolkningsminskningar. Exempelvis tenderar kostnader för grundskola (mätt i kronor per elev) och äldreomsorg (personalkostnad per brukare) att bli högre i samband med befolkningsminskningar. Även nettokostnader för vatten och avlopp, kommunikationer, samt näringsliv och bostäder förefaller till viss del påverkas negativt av befolkningsminskningar (Fjertorp 2013).

Vi kan även på intäktssidan se att skattesatsen har ett tydligt samband med befolkningsutvecklingen. Kommuner med negativ befolkningsutveckling har generellt lägre skattekraft och högre skattesats, medan det motsatta gäller för kommuner med befolk-

ningstillväxt.¹³ Ett intuitivt resultat är att de genomsnittliga verksamhetsintäkterna blir mindre vid befolkningstillväxt, på grund av att den genomsnittliga avgiften per invånare kan hållas lägre i växande kommuner. Det innebär att positiva befolkningsförändringar bidrar till att hålla nere utgifter per invånare och skattesatser. Ökade skattesatser och avgifter är ett tecken på att intäkterna inte räcker för att täcka kommunernas kostnadsutveckling. För kommunerna gäller det att få balans mellan kostnader och intäkter, dvs. har man en låg kostnadsnivå är det lättare att även hålla intäktssidan lägre, exempelvis genom lägre skattesats. På samma sätt är det också lättare att hålla en lägre skattesats om skattekraften är relativt hög i kommunen.¹⁴

Resursproblemtiken blir tydlig genom att de befolkningssvaga kommunerna får svårare att frigöra resurser för investeringar och utveckling.

3.2 Intäkts- och kostnadsposter i kommunal verksamhet

För att få en övergripande bild av kommunala intäkter och kostnader kan resultaträkningen i räkenskapssammandraget användas.

¹³ Det finns givetvis kommuner med befolkningsminskning och som ändå har hög skattekraft, exempelvis gruvorter såsom Kiruna och Gällivare samt vissa industriorter.

¹⁴ Enligt kommunallagen får i princip inte en kommun eller landsting långsiktigt gå med ekonomisk förlust. Det s.k. balanskravet innebär att enskilda kommuner och landsting inte får besluta om en budget där kostnaderna överstiger intäkterna. Om resultatet ändå blir negativt måste det kompenseras med överskott inom tre år.

Tabell 3.1 Resultaträkning för kommunerna 2013, miljoner kronor

	Mkr
Verksamhetens intäkter	128 433
Verksamhetens kostnader	552 462
Avskrivningar	19 201
Verksamhetens nettokostnader	-443 230
Skatteintäkter	379 387
Generella bidrag och utjämning¹⁵	76 824
Finansiella intäkter	13 073
Finansiella kostnader	10 770
Resultat före extraordinära poster	15 284
Extraordinära intäkter	8 703
Extraordinära kostnader	66
Skattekostnader/bokslutsdispositioner	
Årets resultat	23 921

Källa: SCB:s Räkningsrapport för kommuner.

I tabell 3.1, som avser en summering av samtliga kommuners resultaträkningar 2013, framgår de aggregerade intäkterna och kostnaderna för den kommunala verksamheten. Kommunernas nettokostnader uppgick under året till cirka 443 miljarder kronor. Dessa avser kostnader för den kommunala verksamheten såsom grundskola, äldreomsorg och politisk verksamhet, minus verksamhetsintäkter i form av kommunala avgifter och taxor samt specialdestinerade statsbidrag.

De kommunala intäkterna utgörs i huvudsak av skatteintäkter, dvs. intäkter från kommunalskatten. Som framgår av tabellen utgör också intäkter via generella bidrag och utjämningssystemet en stor post; för 2013 knappt 77 miljarder kronor.¹⁶ Till det har kommunerna finansiella intäkter och kostnader.

Skillnaden mellan verksamhetens nettokostnad och erhållna intäkter plus finansnetto utgör resultat före extraordinära poster. I detta sammanhang bedömer vi det som relevant att göra skatt-

¹⁵ I posten ingår även fastighetsavgift.

¹⁶ De svenska kommunerna har jämförelsevis hög självfinansieringsgrad i så måtto att de egna skatteintäkterna finansierar den största delen av verksamhetskostnaderna. I länder som Storbritannien och Tyskland utgör kommunalskatten en betydligt mindre andel av de kommunala intäkterna. Även i en nordisk jämförelse utgör egna skatteintäkter en större andel i de svenska kommunerna än i Danmark, Finland och Norge. Se exempelvis Statskontoret (2002); (2009).

ningar på hur det måttet, dvs. resultat före extraordinära poster, påverkas av demografiska förändringar. Anledningen till att inte måttet "årets resultat" används i detta sammanhang är att vi inte vill inkludera extraordinära poster eftersom de varierar kraftigt mellan enskilda år. Med tanke på att framskrivningen sträcker sig till 2040 bedöms det inte möjligt att göra antaganden om sådana extraordinära faktorer.

3.2.1 Vad ingår i framskrivningen?

För att få en bild av hur den kommunala ekonomin förväntas utvecklas presenteras framskrivningar på tre olika mått:

- Kommunala nettokostnader
- Skatteintäkter
- Generella statsbidrag och utjämning

Den sammanlagda bilden utifrån dessa mått ger en indikation på hur kommunernas resultat före extraordinära poster kan förändras till 2040. Alla beräkningar är gjorda utifrån ett *demografiskt perspektiv*, dvs. de ekonomiska framskrivningarna utgår enbart ifrån demografiska förändringar.

Utgångspunkten i framskrivningen av kommunala nettokostnader är SCB:s publicerade uppgifter avseende *kommunernas nettokostnader* för 2013. Dessa kostnader skrivs fram till 2040 genom att använda SKL:s "prislappar" per ettårsklasser och kön.¹⁷ Genom att använda befolkningsframskrivningen per kommun och ettårsklass får respektive kommuns demografiska förändring genomslag i de framskrivna nettokostnaderna.

Skatteintäkter beräknas genom att skriva fram kommunernas skatteunderlag för 2040. Detta har gjorts genom antagandet att skatteunderlaget utvecklas i samma takt som den privata konsumtionen antas öka.

¹⁷ SKL:s prislappar kan beskrivas som kommunernas genomsnittliga kostnad per individ och ålder, där de högsta kostnaderna finns för yngre samt äldre invånare.

Generella statsbidrag och utjämning, dvs. anslaget för kommunal-ekonomisk utjämning,¹⁸ betalas ut till kommuner och landsting via två olika anslagposter. Anslagsposten till kommunerna har skrivits fram utifrån antagandet att den följer det framräknade nettot avseende bidrag/avdrag inom inkomstutjämningen för 2040, vilket i löpande priser innebär en årlig ökning med cirka 3,9 procent. Framskrivningen av inkomstutjämningen, som i huvudsak finansieras genom statliga medel, har gjorts utifrån nu gällande principer.

Den kommunala kostnadsutjämningen innehåller ett antal delmodeller som i sin tur innehåller ett antal variabler. Den tyngsta variabeln i dessa delmodeller består av demografiska komponenter, t.ex. andel grundskoleelever och andelen äldre. Framskrivningen av bidrag och avdrag inom kostnadsutjämningen har här gjorts genom ett antagande att strukturstyrkostnaden förändras med hälften av den åldersbestämda nettokostnadens förändring.¹⁹ Det innebär bland annat att de beräkningar som avser gles bebyggelsestruktur inte har uppdaterats, vilket kan påverka framskrivningarna av bidrag och avdrag för särskilt glesbygdskommunerna. Dessutom har framskrivningar gjorts avseende strukturbidraget utifrån nu (2015) gällande regler, vilket innebär att strukturbidraget i stort sett beräknas ligga på samma nominella nivå 2040.²⁰

Däremot omfattar inte framskrivningarna de kommunala fastighetsavgifterna. Detta beror på svårigheter att göra antaganden om hur dessa utvecklas, såväl nationellt men framför allt ur ett regionalt perspektiv. I slutet av kapitlet lämnas dock vissa kommentarer kring fastighetsavgifterna. Framskrivningarna innehåller heller inga antaganden avseende finansiella poster, varför dessa inte ingår i de redovisade resultaten. Trots dessa begränsningar bedöms framskrivningarna ge en rimlig övergripande bild av utvecklingen av den kommunala ekonomin till 2040, givet de prognosantaganden som gjorts.

¹⁸ Anslaget ingår i statens budget och utgör merparten av utgiftsområde 25: Allmänna bidrag till kommuner.

¹⁹ En uppskattning av sambandet mellan förändringen av den åldersbestämda kostnaden och förändringen av den redovisade strukturstyrkostnaden indikerar en elasticitet på cirka 0,5.

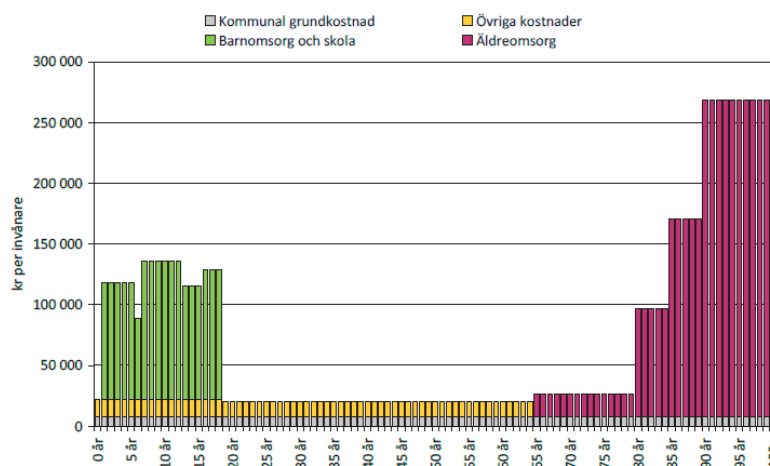
²⁰ Strukturbidraget beräknas öka relativt marginellt från 1 915 till 1 954 miljoner kronor under 2015–2040.

3.3 Kommunala kostnader

3.3.1 Demografiska faktorer

Kostnaderna för att bedriva kommunal verksamhet är tätt sammankopplade med befolkningens åldersfördelning. De största åldersspecifika kostnaderna finns för barn och skolungdomar (1–19 år) samt för vård och omsorg av personer i befolkningen över 80 år (SOU 2011:39). Enligt den senaste översynen av den kommunal-ekonomiska utjämnningen varierade de åldersspecifika kostnaderna från cirka 12 000 kronor per invånare för personer 19–64 år till cirka 260 000 kronor per invånare för personer äldre än 90 år. Till detta tillkommer en ”grundkostnad” per kommun på cirka 7 600 kronor per invånare. För barn- och skolungdomar beräknades de åldersspecifika kostnaderna till cirka 120 000 kronor per invånare. Siffrorna presenterade ovan är en tydlig indikation på att den demografiska utvecklingen får stor betydelse för hur den kommunala ekonomin utvecklas, se figur 3.1.

Figur 3.1 Kommunernas verksamhetskostnader per invånare 2009, fördelat över ålder på invånare



Källa: SOU 2011:39.

Sett till den kommunala ekonomin som helhet står äldreomsorgen och verksamhet relaterad till LSS/SFB²¹ för cirka 41 procent av de kommunala kostnaderna (SCB 2013a). Pedagogisk verksamhet utgjorde 2013 cirka 43 procent av de kommunala utgifterna. Det innebär att dessa två verksamheter svarade för drygt fyra femtedelar av de kommunala utgifterna.

Förutom demografiska faktorer har även andra strukturella faktorer betydelse för kommunernas kostnader. I de modeller som ingår i den kommunala kostnadsutjämnningen beräknas kommunernas geografiska struktur (gleshet), socioekonomiska faktorer och förvärvsgrad²² påverka kostnaderna.

3.3.2 Förändringar av verksamhetens nettokostnader

Vid beräkningen av kommunala nettokostnader tillämpas bas-scenariot i Långtidsutredningens bilaga 1 som innebär att de kommunala kostnaderna totalt för hela landet beräknas öka med drygt 4,2 procent per år (löpande priser). Framskrivningen innebär i fasta priser en beräknad kostnadsökning med 0,8 procent per år, dvs. en ökning per capita med 0,3 procent per år.²³

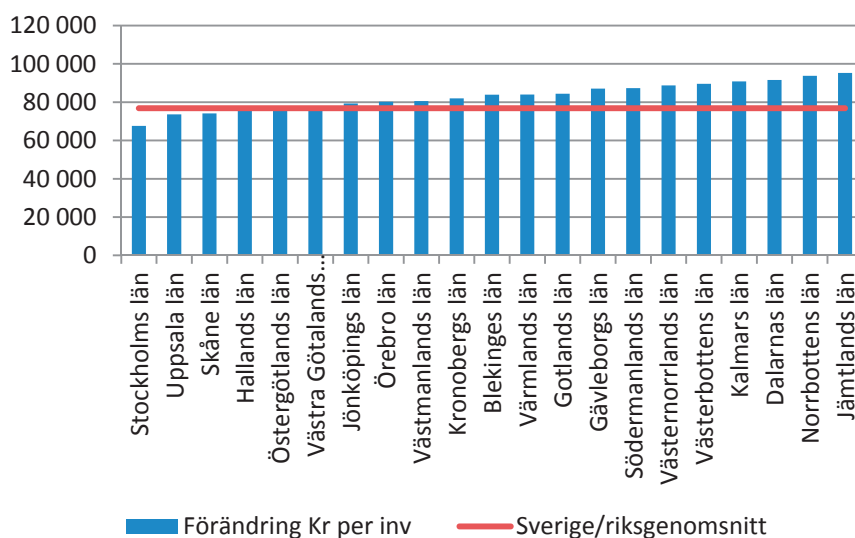
I figur 3.2 visas de beräknade förändringarna i kommunala nettokostnader i genomsnitt per län till 2040.

²¹ LSS (Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade) ger möjligheter till särskilda insatser för personer med stora och varaktiga funktionshinder om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. SFB – (Socialförsäkringsbalken) gäller för den som behöver personlig assistans mer än 20 timmar per vecka för de grundläggande behoven.

²² Egentligen "andel arbetslösa utan ersättning i befolkningen" (SOU 2011:39).

²³ Basscenariot och den regionala framskrivningen utgår således från att det endast är demografin som bestämmer utvecklingen av kommunernas kostnader, dvs. den kommunala verksamhetens omfattning och standard antas vara oförändrad. Men, i vissa fall kan fixerade "åldersprislappar" möjligen överskatta framtida kostnader, exempelvis p.g.a. framtida bättre hälsa hos äldre. Om så är fallet skulle framskrivningen kunna inrymma också en viss standardökning.

Figur 3.2 Förändring av nettokostnader per län 2013–2040 (löpande priser), kronor per invånare



Källa: rAps.

De största ökningarna av nettokostnader per invånare beräknas finnas i Dalarnas, Norrbottens och Jämtlands län. För Jämtlands län beräknas nettokostnaderna i löpande priser öka från cirka 55 000 till 150 000 kronor per invånare 2040, dvs. en nettokostnadsökning med cirka 95 000 kronor.

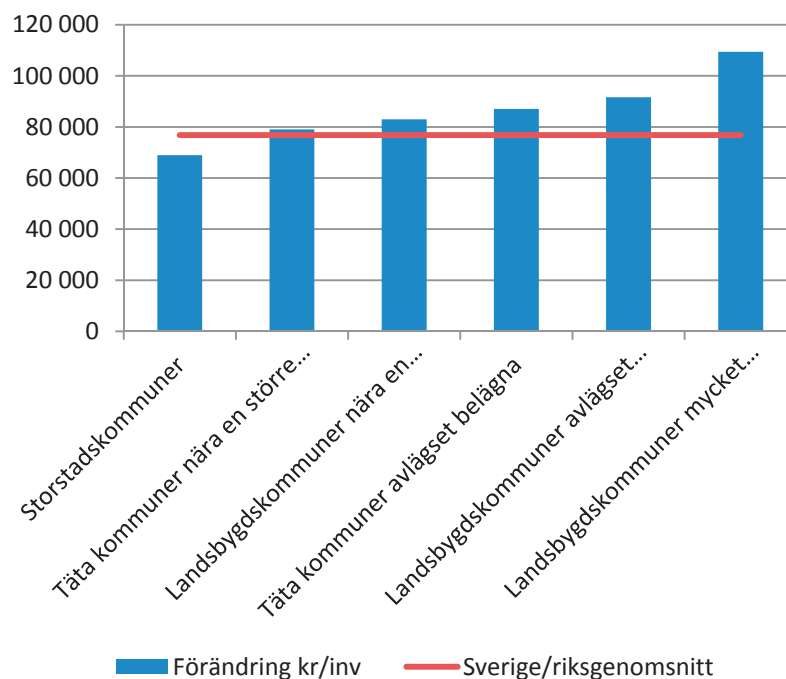
De lägsta nettokostnadsökningarna per invånare återfinns i Stockholms, Uppsala och Skåne län. För Stockholms län beräknas kostnadsökningarna uppgå till drygt 67 000 kronor per invånare (från 41 300 till 108 00 kronor).

De beräknade kostnadsförändringarna beräknas bli störst för de län som redan i dag har höga nettokostnader per invånare och lägst för län med låga nettokostnader. Som en konsekvens av detta ökar ”spannet” av nettokostnader per invånare mellan länen. År 2013 var skillnaden 13 400 kronor per invånare mellan de högsta (Jämtlands län) och lägsta (Stockholms län) nettokostnaderna. År 2040 beräknas skillnaden mellan dessa län uppgå till cirka 16 800 kronor per invånare.

Redovisningen per kommungrupp följer ett mönster där de största beräknade kostnadsökningarna återfinns i gruppen mycket avlägset belägna landsbygdskommuner. Den beräknade genom-

snittliga nettokostnaden per invånare beräknas där öka från 59 800 till drygt 169 000 kronor. För storstadskommuner stannar däremot motsvarande skattad kostnadsökning på knappt 69 000 kronor (från cirka 42 000 till 111 000 kronor per invånare under 2013–2040). Resultatet visas i figur 3.3.

Figur 3.3 Förändring av nettokostnader per kommungrupp mellan 2013–2040 (löpande priser), kronor per invånare



Källa: rAps.

Det bör påpekas att spridningen är stor mellan enskilda kommuner. För sju (landsbygds)kommuner beräknas verksamhetens nettokostnader 2040 överstiga 180 000 kronor per invånare (löpande priser). Samtidigt finns kommuner, företrädesvis storstadskommuner, som samma år beräknas få nettokostnader som understiger 100 000 kronor per invånare.²⁴

²⁴ Både Solna och Sundbyberg beräknas få nettokostnader som understiger 100 000 kronor per invånare.

Sammantaget indikerar alltså den beräknade nettokostnadsökningen till 2040 en ökad spännvidd mellan kommunerna. År 2040 beräknas kvoten mellan den kommun som har högst respektive lägst nettokostnad per invånare uppgå till 2,57, medan kvoten för 2013 uppgår till 2,37. Detta innebär att nettokostnaden per invånare 2040 är 2,57 gånger högre i den kommun med högst respektive lägst nettokostnad.

3.4 Kommunala intäkter

Vi ska nu övergå till att titta på förändringar av de kommunala intäkterna fram till 2040. I detta avsnitt är vi intresserade av att studera hur kommunernas egna skatteintäkter utvecklas.²⁵

3.4.1 Skattekraft

Skattekraften, eller skatteunderlaget, utgör det underlag som kommuner och landsting applicerar skattesatsen på vid beräkning av skatten. Kommunal och landstingskommunala skatteintäkter utgörs således av skatteunderlaget multiplicerat med skattesatsen. Skattekraften har därför stor betydelse för de kommunala och landstingskommunala intäkterna. Skatteunderlaget förväntas följa den tillväxt som antas för privat konsumtion²⁶, dvs. öka med 4,1 procent per år (2,3 procent per år i fasta priser). Detta innebär att skatteunderlaget för landet som helhet förväntas öka i samma takt som under 1993–2012.²⁷

Framskrivningen av skattekraften per län visas i tabell 3.2. På länsnivå förväntas en relativt måttlig förändring jämfört med den historiska utvecklingen. Stockholms läns sjunkande andel av medelskattekraften sammanhänger delvis med att länets andel av den utrikes födda befolkningen beräknas öka kraftigt, från 32 till 45 procent mellan 2013–2040. Framskrivningen antar att syssel-

²⁵ Intäkter från generella statsbidrag och det kommunalekonomiska utjämningsystemet visas i kommande avsnitt.

²⁶ Enligt prognosantaganden i Långtidsutredningen 2015, bilaga 1.

²⁷ BNP-deflatorn för 2040 är beräknad till 1.67, med basår 2012. I löpande priser ökade hushållens konsumtion med 4.0 procent och BNP med 4.4 procent, i genomsnitt per år under 1993–2012.

sättningsgraden är fortsatt lägre bland den utrikes födda befolkningen.

**Tabell 3.2 Skattekraft per län 1995–2013, och framskrivning till 2040.
Andel av medelskattekraften, procent**

	1995	2000	2005	2010	2013	2040
Stockholms län	118	119	118	117	117	114
Uppsala län	98	98	101	99	101	100
Södermanlands län	96	95	95	95	93	92
Östergötlands län	95	95	95	94	94	95
Jönköpings län	92	93	94	94	94	96
Kronobergs län	91	93	94	94	93	93
Kalmar län	89	90	91	92	91	93
Gotlands län	82	82	84	86	87	88
Blekinge län	94	94	95	94	92	92
Skåne län	95	94	94	93	93	91
Hallands län	93	94	95	98	99	100
Västra Götalands län	97	97	98	99	99	99
Värmlands län	94	94	92	91	90	90
Örebro län	97	96	94	94	93	92
Västmanlands län	100	99	97	98	97	98
Dalarnas län	95	93	94	93	93	94
Gävleborgs län	96	96	95	94	93	94
Västernorrlands län	99	99	98	97	96	97
Jämtlands län	91	90	91	90	90	90
Västerbottens län	94	93	92	94	95	95
Norrbottnens län	101	99	96	97	100	99

Källa: SCB och rÄps.

Även redovisat per kommungrupp förväntas måttliga förändringar, se tabell 3.3. Det nuvarande mönstret förväntas i huvudsak kvarstå även 2040.

Tabell 3.3 Andel av landets medelskattkraft per kommungrupp, procent

Kommungrupp	2013	2040
Landsbygdskommuner avlägset belägna	87	86
Landsbygdskommuner nära en större stad	90	91
Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	94	92
Täta kommuner avlägset belägna	94	94
Täta kommuner nära en större stad	96	95
Storstadskommuner	112	109

Källa: rAps.

Framskrivningen av kommunernas skattekraft visar att de tre kommunerna som 2013 hade högst skattekraft alla ligger i Stockholms län (Danderyd, Täby, Lidingö). För dessa tre, liksom för de flesta övriga Stockholmskommuner, beräknas skattekraften sjunka något. För det stora flertalet kommuner i Stockholms län beräknas dock skattekraften 2040 fortfarande vara högre eller mycket högre än medelskattkraften i landet. För den fjärdedel av landets kommuner som 2013 hade en skattekraft lägre än 87 procent av medelskattkraften, beräknas skattekraften sjunka för det stora flertalet till 2040. Utvecklingen av kommungruppers skattekraft sammanfattas i tabell 3.4.

**Tabell 3.4 Framskrivning av kommunernas skatteunderlag 2013–2040
(löpande priser), redovisat per kommungrupp**

Kommungrupp	2013 Skatte- underlag Mkr	2013 Skatte- underlag kr/inv	2040 Skatte- underlag Mkr	2040 Skatte- underlag kr/inv	2013-2040 Förändring skatte- underlag	2013-2040 Förändring procent
Storstadskommuner	639 257	201 077	2 073 234	513 003	311 925	155
Täta kommuner nära en större stad	746 648	177 500	2 161 298	455 382	277 882	157
Landsbygdskommuner nära en större stad	164 153	168 919	446 002	432 662	263 744	156
Landsbygdskommuner avlägset belägna	93 127	162 172	220 079	413 237	251 065	155
Täta kommuner avlägset belägna	119 017	174 700	302 660	448 722	274 022	157
Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	13 204	162 462	27 652	405 572	243 110	150
Sverige	1 775 405	183 141	5 230 924	471 528	288 387	157

Källa: rAps.

Enligt framskrivningen antas skatteunderlaget utvecklas relativt jämt, dock mest positivt för kommungruppen täta kommuner nära en större stad samt för täta kommuner avlägset belägna. I den senare kommunkategorin återfinns gruvkommuner som Kiruna och Gällivare som båda har hög skattekraft, vilket är ett resultat av höga förvärvsinkomster till stor del drivna av gruvnäringen.

Mycket avlägsna landsbygdskommuner förväntas få en måttligare utveckling av skatteunderlaget på grund av lägre förvärvsinkomster i befolkningen. Framskrivningen av skatteunderlag innebär också att skillnaderna förväntas förstärkas avseende skattekraft per invånare mellan mycket avlägsna landsbygdskommuner och täta kommuner samt storstäder. Storstadskommunernas relativa skattekraft försvagas dock som andel av rikets medelskatte kraft.

3.4.2 Kommunala skatteintäkter

Kommunernas intäkter av kommunalskatter utgörs av skattekraften i den egna kommunen multiplicerat med den kommunala

skattesatsen. Tabell 3.5 visar att det skiljer drygt fem kronor i 2014 års kommunalskatt mellan storstadskommuner och mycket avlägsna landsbygdskommuner, vilket indikerar att landsbygdskommunerna befinner sig i ett mer utsatt ekonomiskt utgångsläge. Tabellen visar också att de mest avlägsna landsbygdskommunerna höjt sin skatt mest av kommungrupperna; under 2000–2014 har kommunalskatten höjts med i genomsnitt drygt 70 öre. Skattesatsen har varit betydligt mer stabil i storstäderna, där den genomsnittliga höjningen uppgick till 10 öre. Det bör dock observeras att ingen hänsyn har tagits till eventuella skatteväxlingar mellan kommuner och landsting vilket kan påverka förändringen av skattesats. Dessutom kan givetvis olika ambitionsnivåer påverka nivån på kommunalskatt.

Tabell 3.5 Genomsnittlig kommunal skattesats 2000 och 2014, samt förändring 2000–2014

Kommungrupp	Skattesats 2000	Skattesats 2014	Förändring 2000–2014
Storstadskommuner	19,21	19,31	0,10
Täta kommuner nära en större stad	20,78	21,44	0,66
Landsbygdskommuner nära en större stad	21,19	21,70	0,52
Landsbygdskommuner avlägset belägna	22,01	22,55	0,54
Täta kommuner avlägset belägna	21,51	21,88	0,37
Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	23,92	24,65	0,74

Källa: SCB

Inledningen av detta kapitel pekar på samband mellan befolkningsminskning och behov av höjda skattesatser och avgifter. Höga skattesatser kan även vara ett resultat av att kommunernas skattekraft inte utvecklas tillräckligt starkt i förhållande till kostnaderna. Omvänt finns ett samband mellan befolkningstillväxt och låga skattesatser. I kommuner med negativ befolkningsutveckling ökar kostnadsnivåerna per invånare, vilket leder till att de intäkter som dras in får svårare att räcka för att täcka ökade kostnader. Detta tvingar fram höjda avgiftsnivåer och skattesatser.²⁸

²⁸ Förutom höjda skattesatser kan kommunerna besluta om högre avgiftsnivåer. I praktisk mening finns dock ett antal begränsningar i att öka intäkterna via höjda avgifter. SKL

För att få en bild av hur kommunernas skatteintäkter kan väntas förändras till 2040 har framskrivningar gjorts av kommunernas skatteunderlag, med ett antagande att de följer samma tillväxt som för privat konsumtion, dvs. 4,1 procent per år i löpande priser. Framskrivningen utgår sedan från oförändrade skattesatser, dvs. de skattesatser som gällde 2014. Resultatet indikerar att skatteintäkterna beräknas utvecklas relativt starkt i absoluta tal framför allt i storstäder, men även i kommuner nära en större stad (se tabell 3.6).

Tabell 3.6 Framskrivning av kommunala skatteintäkter 2013–2040 (löpande priser), redovisat per kommungrupp

Kommungrupp	2013 Skatte- intäkter Mkr	2013 Skatte- intäkter kr/inv	2040 Skatte- intäkter Mkr	2040 Skatte- intäkter kr/inv	2013-2040 Förändring kr/inv
Storstadskommuner	121 754	38 298	394 304	97 567	59 269
Täta kommuner nära en större stad	158 978	37 794	458 862	96 682	58 888
Landsbygdskommuner nära en större stad	35 209	36 231	95 455	92 600	56 369
Landsbygdskommuner avlägset belägna	21 719	37 821	51 492	96 685	58 864
Täta kommuner avlägset belägna	26 016	38 188	66 096	97 993	59 805
Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	3 026	37 233	6 333	92 891	55 657
Sverige	366 702	37 827	1 072 542	96 681	58 854

Anm.: om förändringen av utvecklingen av skattekraft i stället uttrycks som skillnaden mellan skatteintäkter i absoluta tal mellan 2040 och 2013, dividerat med den framskrivna befolkningen 2040 per kommunkategori, framträder ett tydligt mönster där tillväxten av skattekraft är betydligt starkare i storstäderna än landsbygdskommunerna.

Källa: rAps.

Framskrivningarna pekar på tämligen jämnt fördelade skatteintäkter uttryckt som kronor per invånare för de olika kommunkategorierna, med undantag för de mest avlägsna landsbygdskommunerna som förväntas få en något sämre utveckling av de

(2010b) har i en tidigare undersökning dragit slutsatsen att det finns relativt små möjligheter att öka intäkterna genom höjda avgifter.

egna skatteintäkterna. En förklaring till den jämna utvecklingen mellan kommunkategorier ligger i resultaten av befolkningsframskrivningarna som antar en fortsatt befolkningsminskning i landsbygdskommunerna, vilket gör att nämnaren i måttet blir lägre. Den förväntade utvecklingen av egen skattekraft visar dock en tydligare regional profil uttryckt i absoluta tal, där framför allt storstäderna förväntas mer än tredubbla sina skatteintäkter 2013–2040.

Utifrån den tidigare redovisningen av skillnader i kommunalskatt kan vi också utgå från att landsbygdskommuner försöker kompensera låg egen skattekraft med hög kommunalskatt, vilket gör att skatteintäkterna per invånare ändå delvis kan hållas uppe.

3.5 Nettokostnader i relation till egna skatteintäkter

För att få en mer samlad bild av hur de demografiska förändringarna kan påverka kommunernas ekonomi vill vi se hur kommunernas egna skatteintäkter utvecklas i relation till de förväntade kostnadsökningarna. Den bild som delvis framträder är att måttet skatteintäkter per invånare verkar utvecklas relativt jämnt mellan de olika kommungrupperna. Däremot är bilden att de förväntade kostnadsökningarna slår mer olikartat mellan de olika kommungrupperna.

Tabell 3.7 Framskrivning av kommunala nettokostnader och skatteintäkter 2013–2040 (löpande priser)

	2013 Skatte- intäkter kr/inv	2013 Netto- kostnader kr/inv	2040 Skatte- intäkter kr/inv	2040 Netto- kostnader kr/inv	Andel intäkter/ netto- kostnader 2013	Andel intäkter/ netto- kostnader 2040
Storstadskommuner	38 298	42 349	97 567	111 323	0,90	0,88
Täta kommuner nära en större stad	37 794	46 133	96 682	125 202	0,82	0,77
Täta kommuner avlägset belägna	38 188	49 103	97 993	136 166	0,78	0,72
Landsbygdskommuner nära en större stad	36 231	47 261	92 600	130 272	0,77	0,71
Landsbygdskommuner avlägset belägna	37 821	50 374	96 685	141 997	0,75	0,68
Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	37 233	59 813	92 891	169 234	0,62	0,55

Källa: rAps.

Som framgår av tabell 3.7 pekar framskrivningarna på tilltagande skillnader mellan framskrivna egna skatteintäkter och nettokostnader. Det mönster vi ser är med andra ord att pressen ser ut att öka ytterligare till 2040, särskilt för de avlägsna landsbygdskommunerna. Med tanke på att det ekonomiska utgångsläget för de mindre landsbygdskommunerna bedöms som svagare än för större kommuner, innebär det sannolikt att det egna handlingsutrymmet för de mindre landsbygdskommunerna ytterligare kommer att krympa.

Som framgår av tabell 3.7 förväntas kvoten mellan intäkter och nettokostnader sjunka, framför allt i avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner. Det tycks alltså finnas ett samband mellan graden av centralitet och kvoten mellan intäkter och kostnader. Det som främst påverkar detta är att nettokostnaderna förväntas öka mest för kommuner med låg centralitet.

Avsikten med de föregående avsnitten var att ge en bild av regionala variationer i ekonomisk bärkraft mellan olika kommungrupper. Detta ger givetvis långt ifrån hela bilden. Just på grund av stora variationer av egen skattekraft och kostnader för att bedriva välfärdstjänster har vi i Sverige ett ekonomiskt utjämningssystem

som ska utjämna strukturella skillnader mellan olika kommuner. I det följande avsnittet ska vi därför presentera framskrivningar av det kommunalekonomiska utjämningsystemet och hur det bidrar till att stärka kommunernas ekonomi till 2040.

3.6 Utjämningsystemet och generella statsbidrag

3.6.1 Syftet med ett utjämningsystem

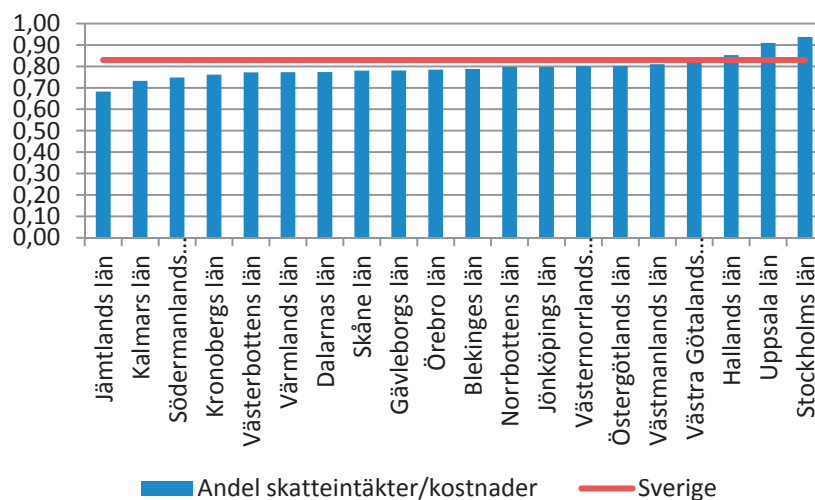
En grundbult i det kommunala självstyret är den egna beskattningsrätten. Kommunfullmäktige i respektive kommun beslutar om hur stor kommunalskatt som ska tas ut. Kommunernas intäkter från kommunalskatten beror, som nämnts tidigare, dels på skattesatsen, dels på storleken på den beskattningsbara förvärvsinkomsten.

I samband med välfärdsstatens expansion från slutet av 1950-talet omfattar den kommunala verksamheten i dag betydligt fler och mer omfattande verksamheter än tidigare. Detta gör att de egna skatteintäkterna, förutom i ett fåtal undantag, inte räcker för att fullt ut finansiera verksamheten. Finansieringen av den kommunala verksamheten har också gått från en större andel avgiftsfinansierad verksamhet på 1950-talet till att i dag huvudsakligen finansieras genom skatteintäkter. Detta förklaras av att fler välfärdstjänster tillförts kommunerna sedan 1960-talet. En stor del av dessa tjänster är av karaktären att de innehåller fördelningspolitiska aspekter, vilket motiverar att de i huvudsak finansieras genom skatter. På så sätt har skattefinansieringen blivit viktigare för den kommunala verksamheten.

För att illustrera de ungefärliga proportionerna mellan egna skatteintäkter och nettoutgifter har en enkel beräkning gjorts. Denna grundar sig enbart på kommunens egna skatteintäkter för 2013, samt de redovisade nettokostnaderna för samma år.²⁹

²⁹ Skatteintäkterna har beräknats genom att multiplicera respektive kommuns beskattningsbara förvärvsinkomster med den aktuella skattesatsen för 2013. Nettokostnaderna är hämtade från SCB – kommunernas räkenskapssammandrag för 2013. Intäkter från fastighetsavgifter är inte inkluderade.

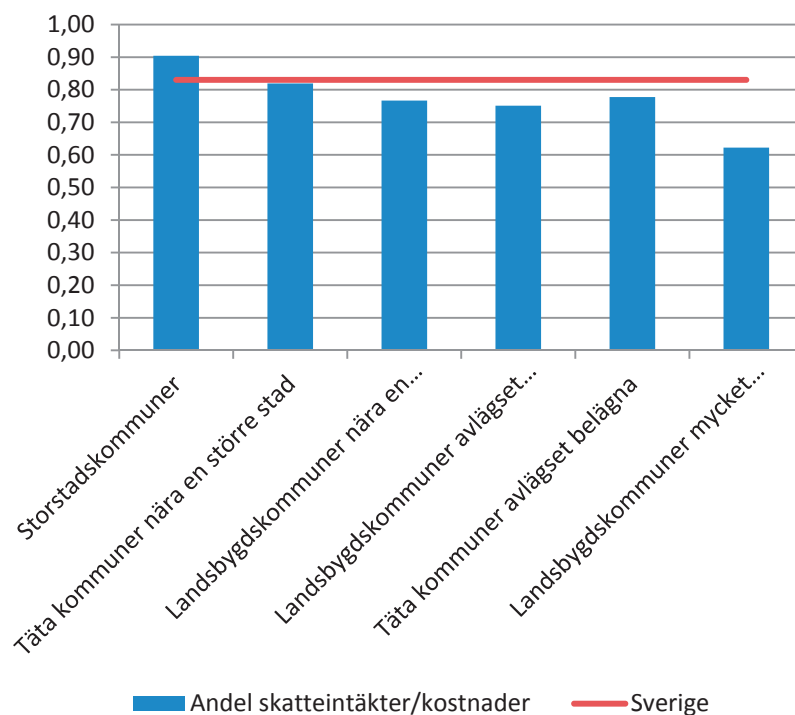
Figur 3.4 Kommuners skatteintäkter som andel av nettokostnader 2013, grupperat som genomsnitt per län



Källa: rAps.

Figur 3.4 visar att spannet är stort vad gäller kvoten mellan skatteintäkter och nettokostnader för kommuner i de olika länen. Jämtland är det län där kommunerna i genomsnitt har lägst egen finansieringsgrad (68 procent) medan de egna skatteintäkterna i Stockholms län täcker 94 procent av nettokostnaderna. Utifrån denna förenklade illustration skulle skillnaden i finansieringsgrad innebära ett behov av justerade skattesatser med i Jämtlands läns fall dryga tio kronor, medan det skulle räcka med drygt en krona för Stockholms län (för att fullt ut finansiera den egna verksamheten då utjämnningssystemet inte beaktats). Figur 3.5 visar den egna finansieringsgraden fördelat som genomsnitt på olika kommunkategorier.

Figur 3.5 Kommuners skatteintäkter som andel av nettokostnader 2013, fördelat per kommunkategori



Källa: rAps.

Resultatet i figur 3.5 visar att landsbygdskommunerna, särskilt de avlägset belägna, har sämst möjligheter att finansiera sin verksamhet genom den egna kommunalskatten. I genomsnitt står intäkterna för 62 procent av nettokostnaderna, medan de för storstadskommunerna uppgår till 90 procent.

För att fullt ut kunna finansiera den egna verksamheten skulle det motsvara knappt 14 kronor i justerad skattesats för gruppen avlägsna landsbygdskommuner, medan det för storstäderna skulle innebära 2 kronor. Skillnaderna i egen finansieringsgrad är en kombination av att landsbygdskommunerna har lägre egen skattekraft och samtidigt högre nettokostnader per invånare.

I Sverige finns en tydlig politisk målsättning att alla medborgare ska ges likvärdig service var än i landet man är bosatt. Som vi sett finns stora variationer mellan förutsättningarna att fullt ut finansiera verksamheten med egna skatteintäkter i olika kommun-

kategorier. Huvudsyftet med utjämningsystemet är att ge likartade ekonomiska förutsättningar för kommunerna att ge medborgarna en likvärdig service i alla delar av Sverige. Frågan är då hur systemet klarar att hantera den förväntade demografiska utvecklingen i olika delar av landet fram till 2040.

I det följande avsnittet presenterar vi framskrivningar av inkomst- och kostnadsutjämnningen. Framskrivningarna grundar sig på nuvarande principer i utjämningsystemet, samt vissa antaganden om utvecklingen av den statliga anslagsposten.³⁰

3.6.2 Vilka poster ingår i framskrivningarna av generella statsbidrag och kommunalekonomiska systemet?

Tabell 3.8 beskriver översiktligt de delar som ingår i framskrivningarna av generella statsbidrag och det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Tabell 3.8 Kostnadsposter i framskrivningar av generella statsbidrag, miljoner kronor

	2015
Inkomstutjämningsbidrag	64 627
Inkomstutjämningsavgift	-4 218
Kostnadsutjämningsbidrag	6 369
Kostnadsutjämningsavgift	-6 388
Strukturbidrag	1 916
Införandebidrag	0
<i>Delsumma</i>	<i>62 306</i>
Regleringsbidrag/-avgift	401
Anslagspost	62 707

Källa: SCB och rAps.

Som framgår av tabell 3.8 utgör inkomstutjämningsavgiften en viktig intäktspost för kommunerna. År 2015 uppgår bidraget till 64,6 miljarder kronor och avgiften till 4,2 miljarder kronor. Inkomstutjämnningen kostar således staten drygt 60 miljarder kronor.

³⁰ Den statliga anslagsposten fyller två funktioner. Den ena är att utjämna för skillnader i skattekraft och strukturella kostnader, den andra är att utgöra ett instrument för staten att reglera den kommunala sektorns finansiella utrymme.

Kostnadsutjämningen är däremot helt och hållet finansierad genom omfördelningar mellan olika kommuner. Även om omslutningen av denna kostnadspost skulle öka, skulle det alltså inte innebära några ökade kostnader för staten.

Inom ramen för anslaget för kommunalekonomisk utjämning ingår även ett s.k. strukturbidrag³¹, som främst utgår till mindre kommuner i norra Sverige. Detta bidrag uppgick 2015 till sammanlagt drygt 1,9 miljarder kronor och beräknas uppgå till ungefär samma (nominella) belopp 2040.

Till följd av de förändringar i utjämningssystemet som genomfördes 2014 utbetalas även s.k. införandebidrag till vissa kommuner, som trappas av till och med 2017. Med hänsyn till att införandebidragen är tillfälliga, samt att framskrivningarna sträcker sig till 2040, bortser de redovisade ekonomiska framskrivningarna från detta bidrag.

Slutligen ingår även en regleringspost inom ramen för anslaget för kommunalekonomisk utjämning. Regleringsposten utgör en ”restpost” som för 2015 uppgår till cirka -0,4 miljarder kronor, vilket innebär att alla kommuner betalar 39 kronor per invånare till staten.³²

I de följande avsnitten presenteras framskrivningar avseende inkomst- och kostnadsutjämningen. Framskrivningar avseende strukturbidraget redovisas inte separat utan ingår som en del i det resultat som visas i kap. 3.7.

3.6.3 Förändringar av inkomstutjämningen

För att jämna ut skillnaden i skattekraft mellan kommuner och landsting innehåller det kommunalekonomiska utjämningssystemet en inkomstutjämning. Beräkningen av en kommuns eller ett landstings bidrag eller avgift sker i flera steg. Systemet utgår från det genomsnittliga skatteunderlaget (beskattningsbar inkomst) per invånare i landet (medelskattekraften). Till detta läggs 15 procent

³¹ Den statliga anslagsposten fyller två funktioner. Den ena är att utjämna för skillnader i skattekraft och strukturella kostnader, den andra är att utgöra ett instrument för staten att reglera den kommunala sektorns finansiella utrymme.

³² Om anslagsnivån skulle ligga kvar på 62,7 miljarder kronor 2040 skulle regleringsposten uppgå till -98 miljarder kronor eller -8 900 kronor per invånare.

av det aktuella årets medelskatekraft. Detta belopp, som således uppgår till 115 procent av medelskatekraften i landet som helhet, kallas för skatteutjämningsunderlaget.

Underlaget för kommunernas inkomstutjämning beräknas som skatteutjämningsunderlaget minus kommunens eget skatteunderlag (Statskontoret 2014). Kommuner för vilka skatteutjämningsunderlaget är större än det egna skatteunderlaget får ett bidrag. Vid det omvända förhållandet får kommuner betala en avgift. Samma beräkningsmetod används för landstingen. För att räkna ut storleken på inkomstutjämningsbidraget eller inkomstutjämningsavgiften multipliceras bidrags- respektive avgiftsunderlaget med den så kallade länsvisa skattesatsen.³³

I framskrivningen av förändringar av inkomstutjämningen mellan kommuner tillämpas de principer som gäller för inkomstutjämningen 2015.³⁴ Huvuddelen av inkomstutjämningen finansieras genom statliga medel. Framskrivningen visar att inkomstutjämningsbidraget ökar till cirka 169 miljarder i löpande priser, vilket innebär en ökning med 3,9 procent per år.

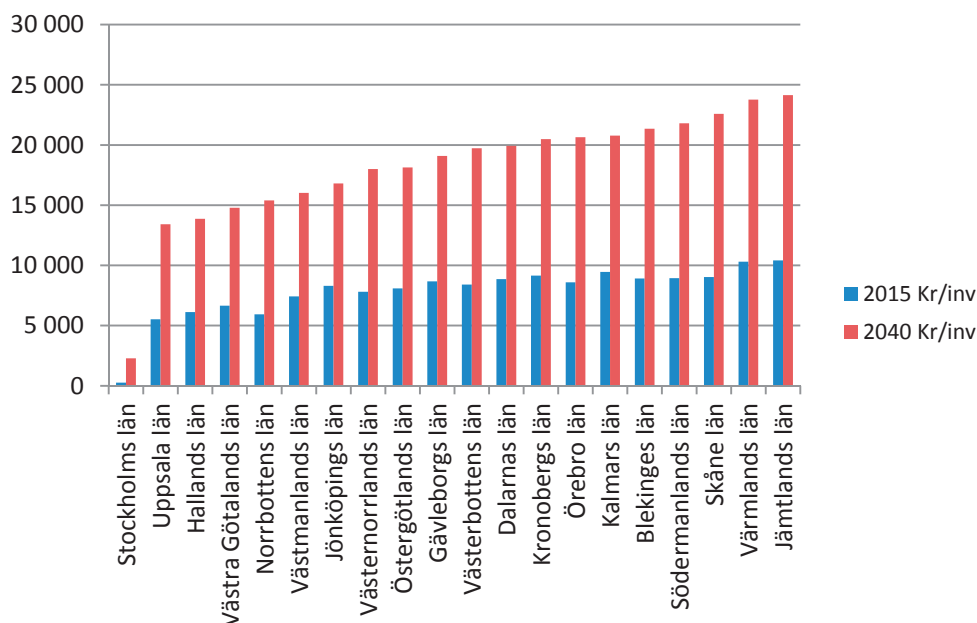
Enligt SCB:s uppgifter för 2015 betalar 15 kommuner avgifter, varav tio i Stockholms län. Övriga utgörs av Vellinge och Lomma i Skåne län, Kungsbacka i Hallands län, samt Gällivare och Kiruna i Norrbottens län.

Med tillämpning på framskriven folkmängd och skatekraft till 2040 beräknas 13 kommuner betala avgifter; i stort sett samma kommuner som 2015 med undantag för Gällivare och Kiruna.

³³ När inkomstutjämningsbidrag respektive inkomstutjämningsavgift beräknas används så kallade länsvisa skattesatser, vilket är medelskatesatsen 2003 justerat för huvudmannaskapsförändringar som har skett från och med 1991.

³⁴ Denna baseras på kommunernas folkmängd den 30 juni 2014 och preliminärt skatteunderlag enligt 2014 års taxering, uppräknat till 2015. I beräkningen har ett antagande gjorts att det statliga anslaget ökar med 2,3 procent per år i fasta priser.

Figur 3.6 Framskrivna förändringar av inkomstutjämnings per län 2015–2040 (löpande priser), kronor per invånare



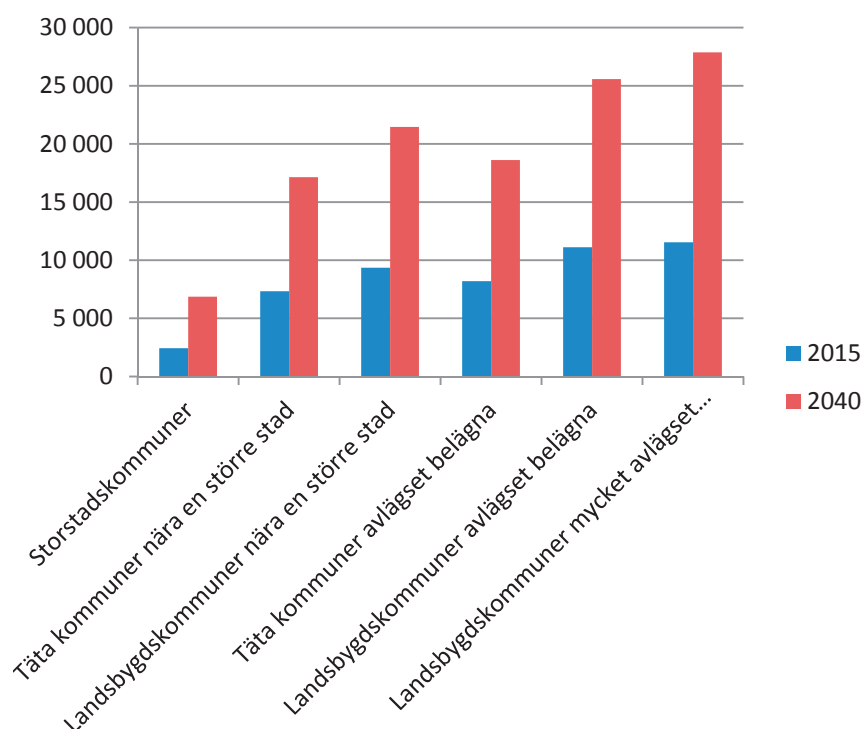
Anm.: Av tekniska skäl är inte Gotlands län inkluderat.

Källa: rAps.

Förändringarna i inkomstutjämnings per invånare förklaras av hur den egna skattekraften utvecklas i förhållande till landets medelskattekraft. Den största procentuella förändringen beräknas för kommuner i Stockholms län där det genomsnittliga inkomstutjämningsbidraget ökar från 261 till cirka 2 000 kronor per invånare 2015–2040 i löpande priser. En faktor som ligger bakom den förväntade dämpningen av utvecklingen av skattekraften är att länet förväntas få tillskott av en stor andel invandrare vilka antas ha en något lägre förvärvsgrad. Som framgår av figur 3.6 beräknas de största genomsnittliga bidragen per invånare utgå till kommuner i Skåne, Värmlands och Jämtlands län med uppemot 24 000 kronor per invånare 2040.

Redovisat per kommungrupp finns ett tydligt mönster av att perifera landsbygdskommuner 2040 väntas ta emot större bidrag per invånare via inkomstutjämningsystemet än storstadskommuner, se figur 3.7. Resultatet beror på att den egna skattekraften är relativt svagare i de tidigare jämfört med i de senare.

Figur 3.7 Framskrivna förändringar av inkomstutjämning 2015–2040 per kommungrupp (löpande priser), kronor per invånare



Källa: rAps.

Även här pekar beräkningarna på att de största procentuella ökningarna (per invånare) i inkomstutjämning sker i storstadskommunerna. Spännvidden är dock stor mellan enskilda kommuner; från avdrag på cirka 38 000 (Danderyd) till bidrag med cirka 43 000 kronor per invånare 2040 (Årjäng).

3.6.4 Förändringar i kostnadsutjämningen

Kommunernas kostnader att bedriva verksamhet skiljer sig markant åt i olika delar av landet. En viss del av dessa skillnader kan antas bero på skilda ambitionsnivåer och medvetna politiska beslut som medför högre eller lägre kostnader. En stor del av variationerna i kostnaderna beror dock på strukturella faktorer som den egna kommunen har mycket små eller inga möjligheter att själv

påverka. Kostnadsutjämningen syftar just till att utjämna för sådana kostnadsskillnader.

Systemet för kostnadsutjämning baseras på standardkostnader ("opåverkbara kostnader") för olika verksamheter, enligt gällande beräkningsmodeller. Utjämningsbidraget eller -avgiften för strukturella kostnadsskillnader utgörs av skillnaden mellan summan av kommunens standardkostnader, den s.k. strukturkostnaden, och den genomsnittliga strukturkostnaden i landet. Av kostnadsutjämningsens olika delmodeller är de som väger tyngst i systemet i huvudsak relaterade till skola och omsorg, och därmed relaterade till befolkningens åldersstruktur.

I framskrivningen av kommunernas strukturkostnader är utgångspunkten SCB:s publicerade uppgifter om kommunernas strukturkostnader 2013. Dessa kostnader skrivs fram till 2040 på motsvarande sätt som ovan, dvs. med tillämpning av SKL:s pris-lappar per ettårsklass och kön.

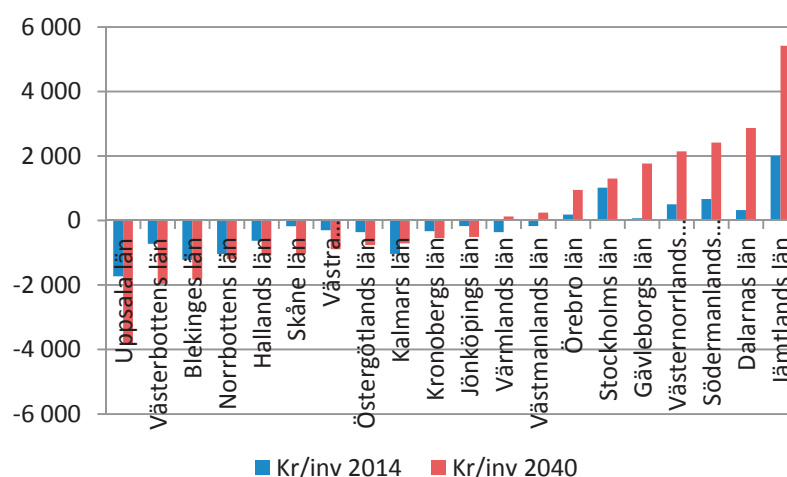
En uppskattning av sambandet mellan förändringen av den åldersbestämda kostnaden och förändringen av den redovisade strukturkostnaden indikerar en elasticitet på omkring 0,5. Det innebär att om den åldersbestämda kostnaden förändras med 1 procent så förändras strukturkostnaden med 0,5 procent. Framskrivningen av kommunernas strukturkostnader baseras på detta grovt uppskattade samband. Framskrivningen visar att kostnadsutjämningsbidragen, respektive -avdragen, ökar till cirka 17 miljarder till 2040 (löpande priser).

Vid en beräkning av förändringar av avdrag och bidrag per invånare och län framkommer att det nuvarande mönstret i stort sett förväntas kvarstå. De kommuner som 2014 betalade avgifter respektive fick bidrag från kostnadsutjämningen beräknas också i de flesta fall göra det 2040. Endast 45 kommuner går från bidrag till avgift, eller vice versa. De län där kommunerna i genomsnitt beräknas få de största ökningarna är Södermanland, Dalarna och Jämtlands län. För Jämtlands läns del beräknas det genomsnittliga bidraget per invånare öka med cirka 3 400 kronor (från cirka 2 000 till cirka 5 400 kronor per invånare). De län där kommunerna beräknas få de största negativa förändringarna är Uppsala, Västerbotten och Blekinge län. Kommunerna i Stockholms län beräknas 2040 däremot få något ökade bidrag med knappt 300

kronor per invånare. I genomsnitt är därmed Stockholms län nettobidragstagare inom kostnadsutjämningsystemet.

Som synes är det stora variationer mellan länen avseende bidrag eller avdrag inom kostnadsutjämningsystemet, se figur 3.8. Det största spannet finns mellan Uppsala och Jämtlands län. År 2040 beräknas kommunerna i Uppsala län få ett genomsnittligt avdrag med knappt 4 000 medan kommunerna i Jämtlands län beräknas få ett tillskott på cirka 5 400 kronor per invånare.

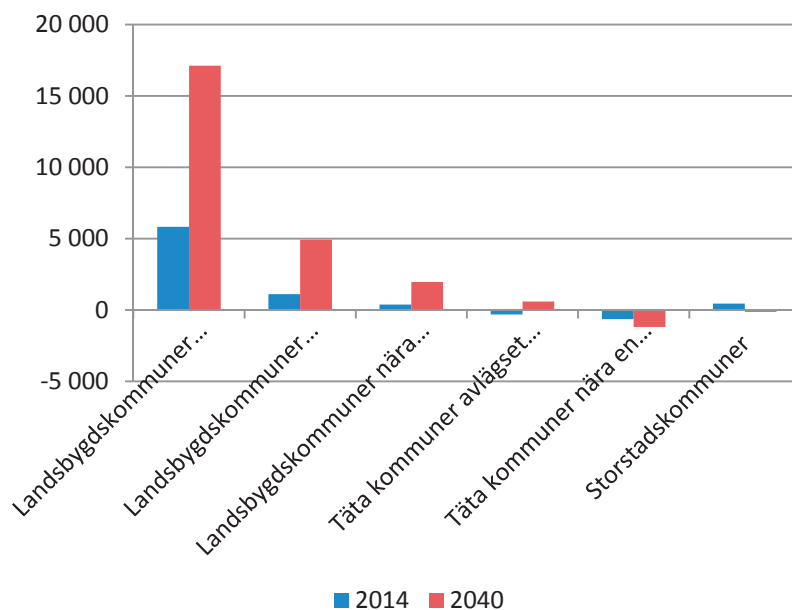
Figur 3.8 Framskrivna förändring av bidrag och avdrag inom kostnadsutjämningsystemet per län 2014–2040 (löpande priser), kronor per invånare



Källa: rAps.

Redovisat per kommunkategori beräknas avdragen och tilläggen utvecklas enligt mönstret i figur 3.9. Utvecklingen väntas följa det mönster som finns i dag, dvs. de största tilläggen finns i mycket avlägsna landsbygdskommuner. Detta beror på strukturella kostnadsnackdelar att driva verksamhet i dessa kommuner, beroende bl.a. på långa avstånd och spridd befolkningsstruktur. De största avdragen väntas även 2040 finnas i tätaste kommuner nära en större stad.

Figur 3.9 Förändringar av kostnadsutjämningsbidrag och -avdrag 2014 och 2040 (löpande priser), kronor per invånare



Källa: rAps.

Spännvidden mellan enskilda kommuner är stor. År 2040 beräknas det största avdraget inom kostnadsutjämnningen uppgå till cirka 12 000 kronor per invånare (Solna) medan det största tillägget beräknas till cirka 29 000 kronor per invånare (Åsele). Spridningen mellan högsta avdrag och största tillägget följer ungefär det mönster som fanns 2014.

3.7 Resultat

I tabell 3.9 redovisas ingångsvärden för 2013 och värden för den ekonomiska framskrivningen för 2040.³⁵

³⁵ Som tidigare redovisats utgår framskrivningen av den kommunala ekonomin från vissa antaganden och förenklingar. Detta innebär att regleringspost, fastighetsavgifter och finansiella poster inte ingår i framskrivningarna. Det saldo som visas i tabell 16 överensstämmer därför inte med det faktiskt redovisade resultatet för 2013. Enligt SCB:s räkenskapssammandrag redovisade kommunerna ett ekonomiskt överskott på cirka 15 miljarder kronor för 2013. I dessa beräkningar är ingångsvärdet cirka -18 miljarder kronor. De kommunala fastighetsavgifterna står för cirka 15 miljarder kronor.

Tabell 3.9 Ingångsvärden och framskrivning av kommunal ekonomi för år 2013 och 2040 (löpande priser), miljoner kronor

	Ingångsvärde 2013	Framskrivning 2040
Verksamhetens nettokostnader	-441 855	-1 357 418
Skatteintäkter	366 702	1 072 542
Inkomstutjämningsbidrag	60 104	169 456
Inkomstutjämningsavgift	-4 844	-10 197
Kostnadsutjämningsbidrag	6 848	17 048
Kostnadsutjämningsavgift	-6 827	-17 048
Strukturbidrag	1 916	1 954
Saldo	-17 957	-123 663

Källa: rAps.

Som nämnts inledningsvis har tre huvudsakliga mått valts för att bedöma utvecklingen av den kommunala ekonomin. Det handlar om utvecklingen av *de egna skatteintäkterna* i form av kommunal-skatt, utvecklingen av verksamhetens *nettokostnader* samt utvecklingen av *generella statsbidrag inklusive bidrag/avdrag från det kommunalekonomiska utjämningsystemet*. Summeras dessa olika poster får vi en bild av hur kommunernas ekonomiska utveckling kan bedömas utifrån de demografiska förändringarna. Denna bild ger en uppfattning av hur den kommunala ekonomin kan förändras för olika kommungrupper till 2040.

Övergripande ser vi att samtliga kommungrupper står inför ökade ekonomiska utmaningar. Detta gäller såväl storstäder som landsbygdskommuner. Utifrån de antaganden som gjorts i framskrivningarna framträder dock bilden av tilltagande skillnader mellan olika kommungrupper där avlägsna landsbygdskommuner ser ut att stå inför de största ekonomiska utmaningarna. Till det bedöms dessa kommuners ekonomiska utgångsläge vara sämre än vad som är fallet för storstäderna.

Med hänsyn till den långa tidshorisont som framskrivningen sträcker sig till får relativt små avvikelser från antagandena stor betydelse för utfallet. Detta gäller särskilt framskrivningen av de kommunala nettokostnaderna som i tabell 3.9 antas öka med 4,2 procent per år (i enlighet med basantaganden i Långtidsutredningens bilaga 1). Om nettokostnaderna i stället skulle öka något långsammare, t.ex. med 4,0 procent per år, skulle saldot i tabell 3.9 förbättras till cirka – 42 230 miljoner kronor (allt annat

lika). Omvänt skulle en hypotetisk nettokostnadsökning på 4,4 procent per år försämra saldot till cirka -181 365 miljoner kronor. Små avvikelser avseende nettokostnadsökningen får med andra ord stor betydelse för utfallet.

3.7.1 Länsvisa förändringar av ekonomiskt resultat

Nedan redovisas länsvisa förändringar av kommunalekonomiskt resultat mellan 2013 och 2040. Resultaten omfattar a) verksamhetens nettokostnader för 2040, b) kommunernas skatteintäkter 2040 samt c) generella statsbidrag inklusive bidrag eller avdrag genom det kommunalekonomiska systemet 2040, inklusive framskrivna strukturbidrag. Framskrivningarna följer därmed i stort den logik som kommunernas resultaträkning är uppbyggd kring enligt räkenskapssammandragen, se tabell 3.1.

För att få en bild av den kommunalekonomiska utvecklingen jämförs det ekonomiska saldot för 2013 med saldot för 2040. Detta görs i ett första steg i löpande priser. Beräkningar finns redovisade på läns- och kommungruppsnivå. Samtliga beräkningar är gjorda utifrån kommunal nivå, men av pedagogiska skäl redovisas de på länsnivå och kommungruppsnivå (ovägda medelvärden i kronor per invånare).

Utvecklingen av kommunala kostnader och intäkter i löpande priser ger dock ingen närmare information avseende vad de ekonomiska förändringarna innebär i reella termer och utmaningar. För att kunna värdera vad framskrivningen innebär i dagens penningvärde har saldot för 2040 i ett andra steg omräknats till dagens penningvärde.³⁶ Förändringen av ekonomiskt resultat redovisas således med både löpande och fasta priser.

Resultaten har tagits fram med hjälp av rAps som har uppskattat kommunernas nettokostnader till 2040. Utgångspunkten är SCB:s publicerade uppgifter avseende kommunernas nettokostnader 2013. Dessa kostnader har sedan skrivits fram till 2040 med tillämpning av SKL:s prislappar per ettårsklass och kön.³⁷

³⁶ Vid beräkning till fasta priser har deflatorn för offentlig konsumtion (2,46) för 2040 med 2013 som basår använts.

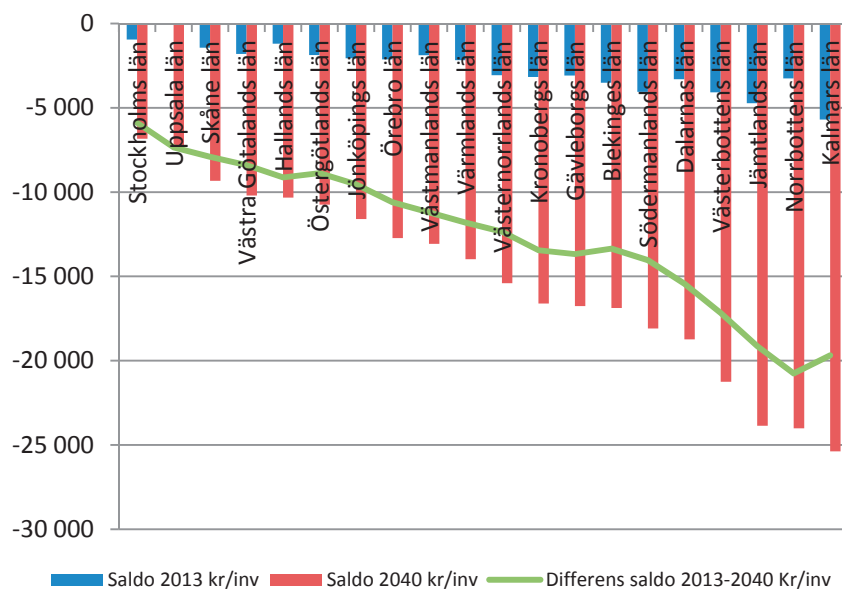
³⁷ Hur väl SKL:s prislappar överensstämmer med kommunernas faktiska nettokostnader har testats för 2013. Det kan konstateras att variationen är större i de faktiska nettokostnaderna

Basscenariot och den regionala framskrivningen utgår från att det endast är demografin som bestämmer utvecklingen av kommunernas kostnader, dvs. vi utgår från att den kommunala verksamhetens omfattning och standard antas vara oförändrad. Ett sådant antagande kan dock ifrågasättas då man i normala fall räknar med att nettokostnaderna ökar med 1 procent utöver vad som förklaras av demografiska faktorer. På så sätt vilar framskrivningen av nettokostnaderna på relativt försiktiga antaganden.

I figur 3.10 redovisas de genomsnittliga kommunalekonomiska resultaten på länsnivå i löpande priser. Det kan först och främst konstateras att framskrivningarna indikerar att påfrestningarna, dvs. förändringarna i kommunernas resultat väntas försämrats för alla län. Beräkningarna pekar på att de största ekonomiska utmaningarna förväntas för kommuner i Norrbotten, Kalmar, och Jämtlands län. Stockholms, Uppsala och Skåne län uppvisar också en förväntad negativ ekonomisk utveckling, däremot i en betydligt lindrigare takt.

än i de uppskattade nettokostnaderna utifrån SKL:s prislappar. Dessutom finner vi att de uppskattade nettokostnaderna utifrån SKL:s prislappar i många fall understiger de faktiska nettokostnaderna.

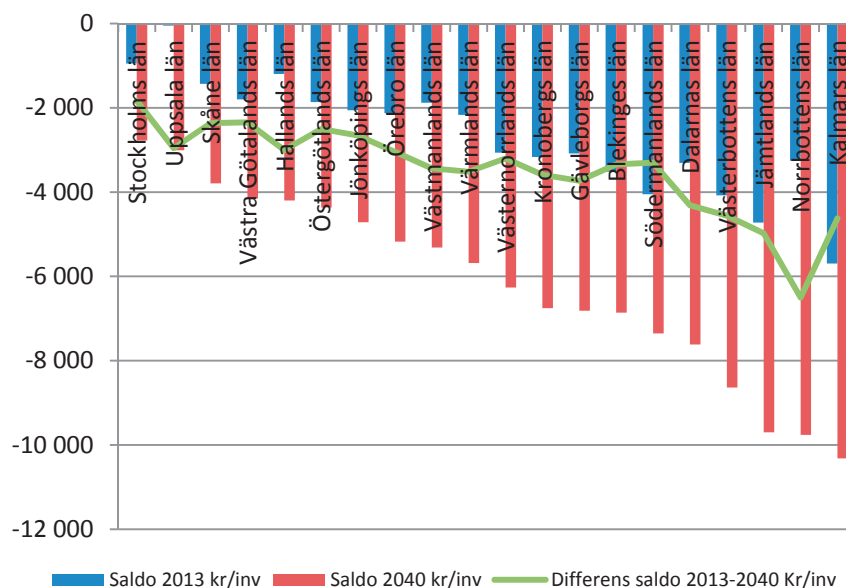
Figur 3.10 Kommuners ekonomiska resultat (saldo) per län 2013, framskrivning för 2040 samt skillnad i ekonomiskt resultat 2013–2040 (löpande priser), kronor per invånare



Källa: rAps.

Uttryckt i fasta priser (figur 3.11) väntas generellt sett nästan en fördubbling av det negativa saldodot, och ibland mer, per län mellan dessa två jämförelsetidpunkter. Skillnaderna mellan länen har dock ökat.

Figur 3.11 Kommuners ekonomiska resultat (saldo) per län 2013, framskrivning till 2040, samt skillnad i ekonomiskt resultat 2013–2040 (fasta priser), kronor per invånare



Anm.: Deflator = 2,46.
Källa: rAps.

Det är framför allt fem län som ser ut att försämra sitt underskott med mer än 4 000 kronor per invånare 2040. I linje med de skattade resultaten i löpande priser pekar beräkningarna på att de största ekonomiska utmaningarna förväntas för kommuner i Norrbotten, Kalmar och Jämtlands län med beräknade negativa förändringar på mellan drygt 4 000 till drygt 6 000 kronor per invånare. Som framgår av figur 3.11 uppvisar de tre storstadslänen plus Uppsala län en klart lägre förändring i underskottet.

Saldot och förändringarna i saldot är dock inte framräknat utifrån alla intäkt- och kostnadsposter. Troligtvis är intäktssidan underskattad, men som vi har sagt tidigare är intäktssidan i hög grad relaterad till hur kostnadssidan utvecklas. För att diskutera hur stora utmaningarna för kommunerna kommer att bli framöver är det mer relevant att studera förändringarna på kostnads- än intäktssidan.

Varför förändras resultaten så pass negativt? Här kan det finnas ett antal olika förklaringar. För det första ökar nettokostnaderna

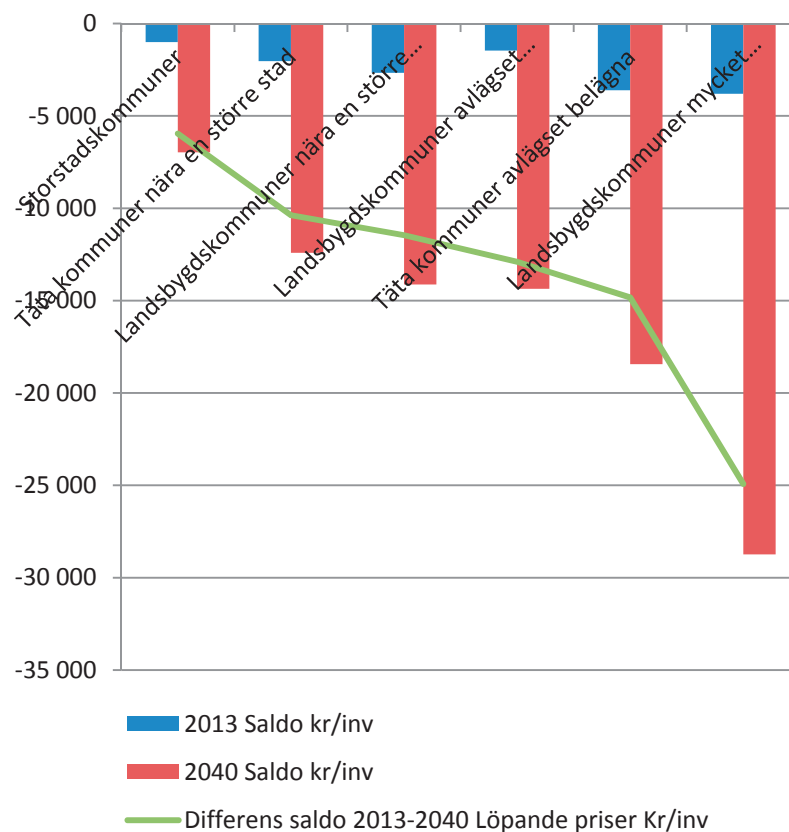
för de mindre kommunerna, vilket kan ha att göra med att dessa kommuner får en större andel äldre av befolkningen. En annan förklaring skulle kunna vara att framskrivningens antaganden är orimliga eller att rAps-modellen inte räknar fram nettokostnaderna på ett rimligt sätt. Känslighetsanalyser indikerar dock att antaganden är relativt försiktiga, och framskrivningen utgår ifrån SKL:s prislappar. En tredje förklaring till att resultaten blir markant negativa berör frågan om hur intäktssidan har uppskattats. Vi vet att vi inte har med alla intäktsposter och att vissa av dessa intäktsposter troligtvis är underskattade, vilket i sin tur påverkar framräknade saldon negativt.

3.7.2 Kommungruppsvisa förändringar av ekonomiskt resultat

De beräknade förändringarna per kommungrupp uppvisar ett liknande mönster som beräkningarna per län. De största ekonomiska utmaningarna beräknas i kategorin landsbygdskommuner, särskilt bland de 15 kommuner som kategoriseras som mycket avlägset belägna.

I löpande priser beräknas mycket avlägsna landsbygdskommuner försämra sitt ekonomiska resultat med cirka 25 000 kronor per invånare till 2040. Motsvarande värde är cirka 6 000 kronor per invånare för storstadskommunerna, se figur 3.12.

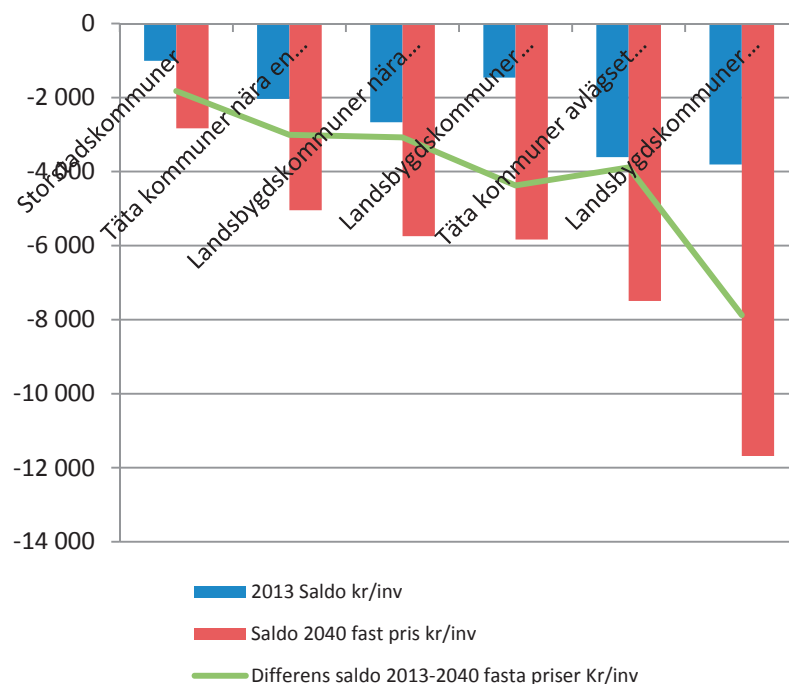
Figur 3.12 Kommuners ekonomiska resultat (saldo) per kommunkategori 2013, framskrivning för 2040, samt skillnad i ekonomiskt resultat 2013–2040 (löpande priser), kronor per invånare



Källa: rAps.

Omräknat till fasta priser (se figur 3.13) ser vi att mycket avlägsna landsbygdskommuner bedöms få en försämring av det ekonomiska saldot med cirka 8 000 kronor medan motsvarande värde skattas till cirka 2 000 kronor för storstadskommunerna. Variationen är stor mellan enskilda kommuner; åtta kommuner beräknas få negativa förändringar av det ekonomiska saldot på mer än 10 000 kronor per invånare (företrädesvis landsbygdskommuner) medan tio kommuner beräknas få negativa förändringar på saldot understigande 1 000 kronor per invånare (företrädesvis storstadskommuner).

Figur 3.13 Kommuners ekonomiska resultat (saldo) per kommungrupp 2013, framskrivning för 2040 samt skillnad i ekonomiskt resultat 2013–2040 (fasta priser), kronor per invånare



Anm.: Deflator = 2,46.

Källa: rAps.

3.8 Osäkerheter i framskrivningarna

Framskrivningarna av den kommunala ekonomin bygger på ett antal antaganden och förenklingar. Vi vill här ge vissa kommentarer till framskrivningarna avseende intäkter, beräkningen av nettokostnader, samt framskrivningen av kostnadsutjämningsystemet, dvs. avdrag eller tillägg på grund av strukturella kostnadsskillnader.

3.8.1 Intäkter

Som sagts tidigare avser beräkningarna ge en övergripande bild av hur kommunala intäkter och kostnader förändras till 2040. Kommunerna får dock intäkter genom de kommunala fastighets-

avgifterna som inte finns medtagna i de redovisade framskrivningarna. Anledningen är att osäkerheten bedömts som för stor för att kunna göra rimliga framskrivningar av utvecklingen av fastighetsavgifterna. Eftersom dessa intäkter inte finns medtagna är kommunernas intäkter i beräkningarna underskattade.

Värdet av fastighetsavgifterna uppgick 2013 till totalt 15 330 miljoner kronor. Uttryckt i skattekraft motsvarar avgifterna knappt 70 öre för kommunkategorin storstäder och cirka 1,30 kronor för mycket avlägsna landsbygdskommuner.

3.8.2 Nettokostnader

De redovisade beräkningarna är beräknade utifrån hur de kommunala nettokostnaderna påverkas av demografiska förändringar och beräknade kostnader per invånare och ålder. Detta innebär att beräkningarna utgår från att omfattning och kvalitet på välfärdstjänster ligger på samma nivå som i dag. Som tidigare kommenterats visar dock utvecklingen 1980–2005 att kommunala nettokostnader ökat med cirka 1 procent utöver det som förklaras av demografiska faktorer (SKL 2010a). Detta hänger bl.a. samman med att individer generellt efterfrågar högre standard på välfärdstjänster i takt med ökat välstånd. Även andra utredningar och rapporter bedömer det som rimligt att anta att kostnadsutvecklingen ökar mer än vad som enbart förklaras av demografiska faktorer (se ex. Riksrevisionen 2012 och Konjunkturinstitutet 2013).

Om kostnadsutvecklingen i stället skulle följa det s.k. ”plus ett alternativet”³⁸ stiger de prognostiserade nettokostnaderna markant, från den beräknade årliga ökningen på 0,8 till 1,8 procent. Vid ett sådant scenario blir utmaningarna för den kommunala ekonomin avsevärt större. Uttryckt i behov av justerade kommunalskatter skulle det innebära drygt tio kronors höjning (i riksgenomsnitt).

³⁸ Innebär att kommunala nettokostnader ökat med ungefär 1 procent utöver det som förklaras av demografiska faktorer.

3.8.3 Framskrivningar av den kommunala kostnadsutjämnningen

Systemet för kommunal kostnadsutjämnning består av ett antal delmodeller som i sin tur består av ett antal variabler. Systemet är tämligen komplext. De framskrivningar som här presenterats bygger på vad som är möjligt att beräkna med hjälp av rAps. Som nämnts bygger de redovisade framskrivningarna av avdrag och tillägg inom kostnadsutjämnningen på ett grovt uppskattat samband om en elasticitet på 0,5 mellan strukturstukostnaden och den åldersbestämda nettokostnaden, dvs. att strukturstukostnaden kommer att öka med hälften av den ökning som sker i uppskattade nettokostnader. Framskrivningen av de s.k. strukturstukostnaderna har uppskattats utifrån historiska data om hur sambandet ser ut mellan årlig förändring i strukturstukostnad och årlig förändring i uppskattad nettokostnad (SKL:s prislappar).

En komplikation med den schablonmässiga framskrivningen är att variationerna är stora mellan enskilda kommuner, både avseende kommunernas strukturstukostnader och redovisade nettokostnader. Detta kan innebära att framskrivningarna inte ger ett rättvist utfall då det gäller beräknade avdrag eller tillägg för enskilda kommuner. Med andra ord finns en risk att de schablonmässiga beräkningarna ger landsbygds kommunerna för små tillägg, vilket i sin tur kan innebära att framskrivningen av denna kommungrupps beräknade ekonomiska resultat förändras i mer negativ riktning än vad systemet för kostnadsutjämnning faktiskt ger i verkligt utfall.

3.8.4 Avslutande kommentarer

Alla framskrivningar rymmer per definition osäkerheter. Resultaten av de redovisade framskrivningarna måste därför ses och tolkas övergripande och inte alltför detaljerat. Vi har undersökt de mest relevanta kostnads- och intäktsposterna och jämfört samma poster mellan två tidpunkter för att se specifikt hur dessa förändras i samband med att den demografiska utmaningen tilltar. Om dessa uppskattningar visar sig stämma kommer det innebära ytterligare påfrestningar på det kommunalekonomiska utjämnningssystemet, vilket i sin tur kan komma att sätta ytterligare press på legitimiteten av systemet.

Utifrån framskrivningarna framträder en bild av generellt ökade ekonomiska påkänningar för den kommunala ekonomin till 2040. Framskrivningarna pekar dock på stora variationer mellan olika kommungrupper. För storstadskommunerna skulle de beräknade ekonomiska försämringarna uttryckt som kommunalskatt motsvara cirka 1 kronas höjning medan det skulle motsvara knappt 6 kronors höjning för kommunkategorin mycket avlägsna landsbygdskommuner. Om vi adderar intäkter från fastighetsavgifterna mildras dock utfallet något.

Ur det perspektivet framstår den försämrade ekonomin någorlunda hanterbar för storstäderna medan det ser svårare ut för landsbygdskommunerna. Med tanke på att 86 procent av befolkningen 2040 beräknas bo i storstadsregioner, eller i täta regioner nära en större stad, förefaller det som att de demografiska effekterna på den kommunala ekonomin trots allt kan hanteras utifrån ett nationellt perspektiv, om vi skulle bedöma det acceptabelt att höja kommunalskatten med 1–2 kronor.³⁹ Om framskrivningen skulle visa sig stämma ser situationen däremot svårare ut för de 14 procent av befolkningen som bor i övriga kommunkategorier. För särskilt avlägsna landsbygdskommuner är det svårt att se att de på egen hand kan vidta tillräckliga åtgärder för att få intäkter och kostnader att balansera.

³⁹ Detta stöds av en tidigare undersökning av SKL som kommer till slutsatsen att "kostnadsökningarna som följer av enbart demografiska förändringar är hanterbara och inte ställer krav på nämnvärt ändrad finansiering de närmaste 25 åren" (SKL 2010a, sid. 23). Noterbart är dock att SKL:s undersökning inte innehåller beräkningar utifrån en regional nedbrytning, utan redovisar resultaten utifrån en aggregerad nationell nivå.

4 Tilltagande kommunala utmaningar?

Vi kan konstatera att de minsta kommunerna hittills har klarat sina åtaganden med den finansieringsmodell som finns idag. Frågan är vilka ekonomiska möjligheter de mest avlägsna landsbygdskommunerna har på sikt för att klara av de förändrade förutsättningarna. För att undersöka vilka möjligheter kommunerna har att på sikt klara av ökade ekonomiska utmaningar och påfrestningar bör man granska följande närmare:

- hur olika kommuntyper klarar att hantera förändrade förutsättningar
- möjligheter för kommuner att påverka och effektivisera sin egen verksamhet med rationaliseringar och utnyttjande av ny teknik
- hur långt går det att utveckla olika typer av samverkansmodeller för att hantera nya förutsättningar och utmaningar i den egna kommunen

4.1 Finns det ett samband mellan små och stora kommuners förutsättningar och deras ekonomiska resultat?

RKA (Rådet för kommunala analyser och jämförelser) har granskat och försökt klargöra sambanden mellan kommunernas ekonomiska resultat och skilda förutsättningar (RKA 2006). RKA har dragit följande slutsats:

Små kommuner kan gå bra eller dåligt oavsett var de befinner sig i landet. Det innebär att det inte finns några tydliga samband.

Vidare har RKA i sina analyser granskat vad yttre omständigheter betyder i relation till kommunernas egen påverkan och beslut. För perioden 1996–2003 har ett antal bakgrundsfaktorer och deras korrelation med kommunernas ekonomi testats, dvs. hur kommuners ekonomiska resultat är relaterat till exempelvis en hög andel äldre, hög andel icke-förvärvsarbete, skattekraften, kommunstorlek eller tillgänglighet till större centra. Resultaten blir oförändrade i den bemärkelsen att RKA finner mycket svaga eller inga samband alls mellan inkluderade bakgrundsfaktorer och kommunernas ekonomiska resultat.

RKA menar att de bakomliggande faktorernas påverkan på kommunernas resultat är så pass svaga att man bör rikta sig mot andra faktorer som kan förklara varför resultaten mellan kommunerna varierar (RKA 2006). RKA har därför undersökt ett antal andra faktorer som har mer att göra med kommunernas egna val. De finner tydliga samband mellan:

- val av ambitionsnivå och kommuners höga kostnader (mätt i relation till standardkostnader) och dåliga ekonomi,
- finansiell strategi och kommuners goda resultat (bra finansnetto brukar ha ett samband med bra resultat).

RKA menar att dessa faktorer förklarar mer än yttre bakgrundsfaktorer och att det mesta kan förklaras av skillnader i produktivitet mellan kommunerna (RKA 2006). Konsekvenserna av slutsatserna är att det finns stort eget handlingsutrymme för kommunerna att klara av kostnadsförändringar och att produktivitetsutrymmet är stort för enskilda kommuner, oavsett storlek eller lokalisering.

Om det finns starka argument för att kommunerna själva kan påverka sin produktivitet och utveckling oavsett storlek, blir motivet till att göra större ingrepp som kommunsammanslagningar mindre relevant för att hantera framtida resurs- och kostnadsutmaningar. RKA har också granskat kostnadseffektiviteten i kommunens obligatoriska verksamheter (dvs. förskola och skola, individ- och familjeomsorg, infrastruktur, politisk verksamhet och omsorg om äldre- och funktionshindrade samt specifika kostnader för flyktingar och arbetsmarknadsåtgärder). De finner stor skillnad

mellan hur mycket denna verksamhet kostar för landets olika kommuner; från 30 000 till över 60 000 kronor per invånare.

Variationerna i dessa obligatoriska kostnader mellan kommunerna kan dock inte förklaras av storlek på kommunerna, dvs. i detta fall om kommunerna har över 10 000 invånare. RKA finner i en senare rapport ingenting som talar för att kommunernas obligatoriska kostnader skulle vara högre i de minsta kommunerna (RKA 2006). RKA lyfter i detta fram att små kommuner kan ha relativt god överlevnads- och anpassningsförmåga till strukturella problem.

Det finns även andra undersökningar som delvis stödjer detta synsätt, dock med en större fokusering på ännu mindre kommuner (färre än 10 000 invånare) och deras utmaningar i ett längre tidsperspektiv. I ansvarskommitténs skriftserie (Ansvarskommittén Fi 2003:02, 2006) lyfts fram att små kommuners problem inte främst har att göra med att de är små. Snarare är problemen och sårbarheten för dessa kommuner kopplade till geografiska förutsättningar samt om kommunerna är en del av eller har tillgänglighet till större arbetsmarknadsregioner. Det är i grunden hur isolerade dessa kommuner är som avgör hur stora kostnaderna blir. Det visar i rapporten att det stora flertalet av landets kommuner kommer att minska i folkmängd och antalet kommuner med färre än 5 000 invånare kommer att öka från 13 (2006) till 30 (2030). Små kommuner kommer att öka i alla län (Ansvarskommittén Fi 2003:02, 2006).

I rapporten undersöks små kommuners kostnader och ekonomiska resultat och det konstateras att små kommuners ekonomiska stabilitet varierar stort. Det är framför allt i Norrlands inland, skogslän, vissa delar av Syd- och Mellansverige som nettokostnaderna är markant högre än i övriga små kommuner. En negativ åldersstruktur med ökade kostnader för äldreomsorgen påverkar kostnadsläget för mindre kommuner. Skolan är också ett sådant område som påverkar och har tydliga skalnackdelar i mera glesbebyggda kommuner. Andra områden som kan vara problematiska ur ett kostnadsperspektiv är infrastruktur och boende.

Huvudslutsatsen är att merkostnaderna inte är relaterat till själva folkmängden utan till gleshet och geografiskt läge. Det är svårt att finna några tydliga samband mellan kommunernas storlek och deras ekonomiska resultat, men det är också något som är

förväntat eftersom vi har ett utjämnningssystem som ser till att likvärdiga förutsättningar skapas. De menar också att det inte finns något som stödjer att det finns ett samband mellan kommunstorlek och personalens utbildningsnivå eller inriktning. Små kommuner kan ha personal med både bättre och sämre utbildningsnivå än riksgenomsnittet. På så sätt förefaller det inte finnas några specifika nackdelar för små kommuners kompetensförsörjning. Studeras resultaten i grundskolan finns det inte heller något som specifikt pekar ut de mindre kommunerna som svaga i att förse invånarna med kvalité i offentlig verksamhet. I det stora hela är variationen stor inom gruppen små kommuner, både i positiv och negativ bemärkelse.⁴⁰

Hur ska då kostnadsförändringarna hanteras och vilka kommuner är det som drabbas? Här finns det olika uppfattningar om själva problemet och vilka lösningar som är mest lämpliga att genomföra på kort och lång sikt. Lösningalternativen är avhängigt av hur man definierar själva problemet. Alternativet är först och främst om vi behöver genomföra några åtgärder eller inte. Om det sedan behövs åtgärder är det i hög grad frågan om vi kan lösa detta genom förändrad ansvarsfördelning mellan kommuner, utökad samverkan eller med hjälp av kommunsammanslagningar.

Det finns dock ingen tydlighet i vad som behöver göras utifrån nämnda studier. Snarare har de visat på att problemet är relativt komplicerat att lösa och enskilda åtgärder kommer inte vara tillräckliga för att lösa den problematik vi ser framför oss. Det finns dock en tydlighet i att de bl.a. menar att kommunsammanslagningar inte är en effektiv åtgärd för att lösa problematiken med växande antal små kommuner. En sådan åtgärd kommer inte att lösa gleshetsproblematiken med små kommuners svaga tillgänglighet till större arbetsmarknader. De stora vinsterna av kommunsammanslagningarna finns i befolkningstäta områden där flera kommuner ingår i en och samma arbetsmarknad. Besparingspotentialen är begränsad avseende administrativa kostnader. De reserverar sig dock för att om problematiken blir större med ökat antal småkommuner som hamnar under 5 000 invånare kommer trycket på kommunsammanslagningar att öka.⁴¹

⁴⁰ Ibid, ss 45-55.

⁴¹ Ibid ss 99-110.

Sammanfattningsvis har små kommuner under en lång tid fått brottas med en negativ demografisk utveckling och hittills finns det inget som tyder på att de inte har klarat av att anpassa sig och upprätthålla en "hygglig kvalitet" på sina offentliga åtaganden. Vad dessa undersökningar pekar på är att man inte ska överdriva små kommuners ekonomiska situation. Det finns många som klarar sig bra och andra som klarar sig sämre, men det har inte i första hand att göra med befolkningsmängd. Det är andra faktorer som förklarar varför det ser ut som det gör i kommunen. Utgår vi ifrån dagens situation finns det inte alltför många skäl till varför vi behöver fundera över nya åtgärder för att hantera små kommuners problem utan utjämningssystemet klarar av att se till att vi får någorlunda likvärdiga villkor mellan kommunerna. Vi har hittills inte kunnat se en "kritisk nivå" när kostnader blir ohanterliga för att klara den obligatoriska verksamheten men frågan är om små kommuner klarar av att leverera en förväntad standardhöjning framöver. Det finns även andra aspekter som behöver beröras, där små kommuner kan visa sig extra sårbara när det gäller att hantera kompetensförsörjning och utvecklingsfrågor.

4.2 Kommer tillväxten av antalet små kommuner att avta?

Det går alltid att diskutera olika gränser för när kommuner blir "för små" och troligtvis finns ingen absolut kritisk gräns för när detta sker. Vid 1974 års kommunreform betraktades 8 000 invånare som en kritisk gräns för kommuner att kunna bedriva effektiv verksamhet. Storleken på kommunerna skulle anpassas till ett funktionellt perspektiv och det var viktigt att de nya kommunerna skulle vara stora nog för att utgöra egna bostads- och arbetsmarknadsregioner, med undantag av storstadsregionerna (Blücher m.fl. 2003).

Utvecklingen har dock ändrats sedan 1974. Mellan 1970 och 2008 har antalet "lokala arbetsmarknader" minskat från drygt 180 till knappt 80 stycken.⁴² Samtidigt har befolkningsutvecklingen i

⁴² SCB Lokala arbetsmarknader –egenskaper, struktur och utveckling samt SCB Lokala arbetsmarknader LA 2008.

många kommuner gått åt motsatt håll. Sverige har fått fler kommuner som inte längre är "funktionella" i den bemärkelsen att de utgör lokala arbetsmarknadsregioner. Resultatet har blivit att vi har fått större och färre lokala arbetsmarknader, där det blir allt mer vanligt att människor bor i en kommun och arbetar i en annan.

Enligt det här perspektivet har Sverige i dag många enskilda kommuner som helt enkelt är för små för att kunna betraktas som funktionella. Behovet av mellankommunal planering har därför ökat, inte minst när det gäller krav på en fungerande infrastruktur över kommungränserna. Situationen i dag kräver alltså olika former av nya samverkanslösningar. Det blir därmed relevant att fråga sig hur effektiva sådana lösningar är jämfört med att stimulera kommunsammanslagningar. Utgångspunkten för att diskutera betydelsen av olika åtgärder borde i grunden vara relaterad till hur stora skillnaderna kommer att bli mellan kommunerna framöver. I tabell 4.1 redovisas framskrivningen för hur kommunstrukturen väntas förändras till 2040.

Tabell 4.1 Antal kommuner per kommunstorlek, samt andel av totalt antal kommuner 1974, 2013 och 2040 (framskrivning)

Befolkning	1974 Antal	1974 Andel	2013 Antal	2013 Andel	2040 Antal	2040 Andel
- 4 999	9	3	15	5	23	8
5 000-7 999	36	12	33	11	33	11
8 000-19 999	133	46	123	42	108	37
20 000-49 999	78	27	72	25	69	24
50 000-99 999	24	8	33	11	34	12
100 000-	10	3	14	5	23	8
Summa	290	100	290	100	290	100

Källa: Egna beräkningar.

Som visas i tabellen förväntas utvecklingen fortsätta med fler större kommuner och fortsatt befolkningsminskning i mindre landsbygdskommuner, så att antalet kommuner med befolkning understigande 5 000 invånare ökar. Enligt befolkningsprognosen förväntas de minsta kommunerna uppgå till 23 stycken 2040, vilket är en ökning med åtta från dagens 15. Samtliga av dessa beräknas vara landsbygdskommuner, varav nio återfinns i kategorin mycket avlägset belägna landsbygdskommuner. Notera att de större

kommunerna förväntas få en mycket positiv utveckling där 23 kommuner överstiger 100 000 invånare 2040. Det innebär att vi står inför en relativt tydlig förändring som är svår att påverka, dvs. arbetsmarknadsregionerna koncentreras och blir allt större samtidigt som kommunstrukturen blir allt mer obsolet i relation till hur lokala arbetsmarknadsregioner utvecklas. Frågan är om det är rimligt att försöka bibehålla en sådan kommunstruktur framöver när befolkningsförändringarna ser ut som de gör.

De framtida utmaningarna förväntas bli särskilt tydliga för de minsta kommunerna. Tidigare rapporter och underlag pekar på att en minsta befolkningsnivå bör ligga på minst 8 000 invånare.⁴³ Ett senare mått på minsta befolkningsunderlag finns inom den kommunala kostnadsutjämnningen där ett antal delmodeller innehåller beräkningar av merkostnader på grund av ogynnsam befolkningsstruktur (Tillväxtanalys 2011b). En av delmodellerna som innehåller sådana beräkningar är den s.k. grundskolemodellen. Beräkningarna skattar vid vilken nivå kommunerna åsamkas merkostnader på grund av ogynnsamma strukturella förhållanden (t.ex. långa avstånd och spridd befolkning).

I de skattningar som gjorts har kostnader beräknats för ett antal olika skolstorlekar. Därigenom har ett mått på kostnad per elev och skolstorlek erhållits. För skolor med elever i årskurs 1–5 pekar beräkningarna på att en ekonomiskt ”optimal” skolstorlek är cirka 200 elever. För de högre årskurserna, 6–9 har en ”optimal” skolstorlek antagits till cirka 400 elever. Antagandena innebär att det ur effektivitetssynpunkt bör eftersträvas att driva skolor av minst den storleken. Omräknat till vilket befolkningsunderlag kommunerna behöver ha för att få en effektiv organisation av grundskolorna, innebär det cirka 10 000 invånare.⁴⁴

Dessa mått är inga absoluta mått, snarare en indikation på ett rimligt ungefärligt värde för vilket befolkningsunderlag som krävs för att driva en hyfsad effektiv verksamhet. Givetvis spelar strukturella förhållanden in såsom avstånd och gleshet.

Om ambitionen är att kommunerna ska ha utvecklingskraft är det sannolikt att det skulle krävas större befolkningsunderlag, kanske åtminstone 20 000 invånare. De förväntade ökade utma-

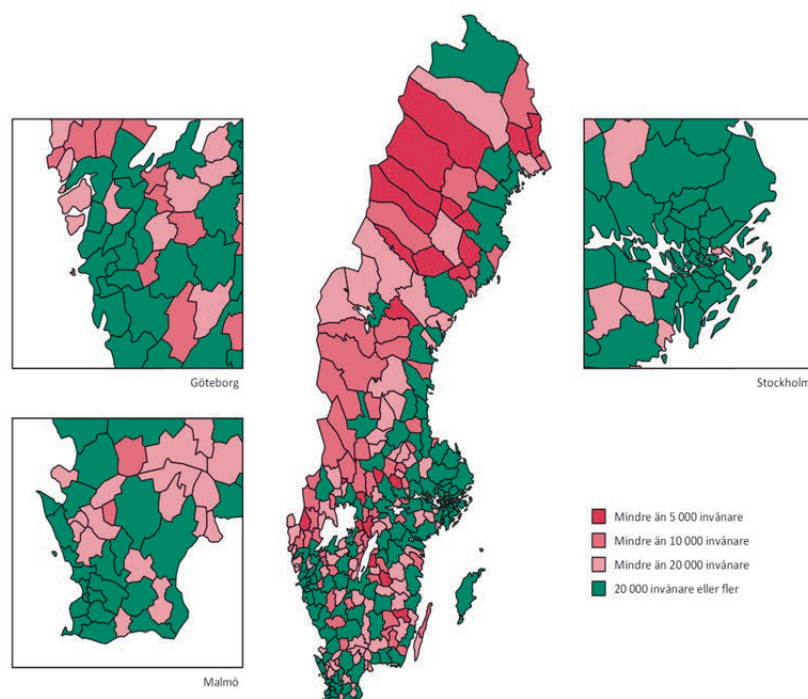
⁴³ Antagande från den senaste kommunindelningsreformen.

⁴⁴ Utifrån andelen 12–15-åringar i befolkningen 2013.

ningarna drabbar i första hand mindre avlägsna landsbygdskommuner. Det är inte säkert att storleken i sig (befolkningsmängden) behöver vara ett problem. Snarare förefaller det finnas ett mönster där kommunernas struktur och belägenhet, kombinerat med folkmängd, ger ökade påkänningar.

I figur 4.1 illustreras var i landet de mindre kommunerna beräknas finnas 2040. Av figuren framgår att det förväntas finnas en tämligen stor geografisk spridning av de minsta kommunerna. Det framgår också att variationen på kommunernas yta är stor. Generellt innebär en ytstor kommun med spridd befolkning svårigheter att driva verksamheten kostnadseffektivt. Omvänt gäller för kommuner med mindre geografisk yta och mer koncentrerad befolkning, där det finns betydligt större möjligheter att driva kostnadseffektiv verksamhet. Detta förhållande påverkar inte minst kommunernas möjligheter att anpassa verksamheten till nya demografiska förhållanden. Stor yta med långa avstånd innebär svårigheter att rationalisera verksamheten fullt ut. Exempelvis kan det finnas skäl att inte lägga ner skolor, äldreboenden eller andra enheter, trots att befolkningsunderlaget normalt skulle betraktas som för litet för att driva en kostnadseffektiv verksamhet. Med andra ord finns en dimension av glesbygdsproblematik som innebär särskilda utmaningar för kommunerna med minst antal invånare.

Figur 4.1 Kommuner efter befolkningsstorlek enligt framskrivning till 2040



Källa: rAps.

Av figuren framgår att ett antal kommuner i Norrlands inland, delar av Bergslagen och Småland står inför särskilda utmaningar, i termer av mycket liten framtida befolkning.

4.3 Behov av åtgärder

De demografiska förändringarna synes slå särskilt hårt mot de små avlägsna kommunerna, samtidigt som det egna handlingsutrymmet för dessa ser ut att minska över tid. Frågan är vilka handlingsalternativ, eller möjliga åtgärder, som kan vidtas för att möta de kommande utmaningarna.

I grova drag kan vi dela in åtgärderna utifrån tre aspekter; vad kommunerna själva kan göra, vad kommunerna kan göra i samverkan med andra, samt åtgärder som kan vidtas av staten. De ökade påkänningarna som visas i framskrivningarna, kanske främst

vad gäller den framtida kompetensförsörjningen som presenteras i kapitel 5, kan delvis avhjälpas genom en kombination av strategier. Insatserna kan vara till hjälp främst på kort sikt. På längre sikt behövs sannolikt mer genomgripande institutionella insatser för att hantera problemen, vilket diskuteras i det följande.

4.3.1 Vad kan kommunerna själva göra?

En första naturlig åtgärd kan vara att vidta åtgärder för att öka produktiviteten, dvs. försöka få ut mer verksamhet med oförändrade eller krympande resurser. Produktivitet kan beskrivas som relationen mellan den mängd varor eller tjänster som produceras (kvantitet, volym) och den mängd produktionsfaktorer som går åt för att producera dessa varor och tjänster. Det innebär att ju större kvoten är mellan mängden prestationer/aktiviteter och mängden insatta resurser, ju högre är produktiviteten. Ett sätt att öka produktiviteten är kort och gott att försöka få ut mer prestationer med lika stora insatta resurser.

I grova drag kan vi säga att produktiviteten i en viss verksamhet avgörs av två variabler; tillgång till produktionsteknologi samt hur effektivt tillgänglig teknologi och produktionsfaktorer används. Den senare variabeln kallas ofta för teknisk eller inre effektivitet och innebär att en aktivitet ska organiseras så att mängden varor och tjänster som kan produceras med en given uppsättning produktionsfaktorer och teknologi blir så stor som möjligt. Produktionen sägs vara effektiv när det inte går att öka produktionen eller öka kvaliteten genom en omfördelning av resurserna, utan att det leder till minskad produktion av en annan vara eller tjänst.

Ett problem med produktivetsmåttet inom offentligt finansierad verksamhet är dock att det inte alltid ger någon närmare information om *kvaliteten* på tjänsterna. Även om utvecklingen av verksamhets- och kostnadsstatistik utvecklats kraftigt under senare år, finns fortfarande betydande brister i tillgång på data vad gäller kopplingen till levererad kvalitet. Försök har gjorts att komplettera produktivetsmått med kvalitetsmått. I en ESO-rapport (Arnek 2014) konstateras att det finns svaga samband mellan kostnader per prestation och kvalitet. Rapporten pekar på brister i tillgången på

data som gör att det är svårt att göra kvalitetsjusterade analyser av produktivitetsutvecklingen inom offentlig sektor. Användandet av produktivitetsmåttet bör därför tolkas med försiktighet.

Genom att belysa produktivitetsutvecklingen i centrala delar av kommunal verksamhet försöker vi tolka hur stort kommunernas handlingsutrymme kan vara för att genomföra produktivetsförbättringar framöver. I följande avsnitt undersöks hur produktivitetsutvecklingen varit i två stora kommunala verksamheter, grundskola och kommunal äldreomsorg.⁴⁵

Produktivitetsutveckling inom grundskolan

För att få en indikation på produktivitetsutvecklingen inom grundskolan har vi granskat utvecklingen av antalet grundskoleelever och utvecklingen av kommunernas kostnader. Gällande utvecklingen av antalet elever, ser vi att trenden för de senaste årens utveckling överensstämmer med den förväntade utvecklingen till 2040. Antalet elever har minskat i landsbygdskommunerna, medan de ökat i storstäderna (9 procent) och i tätorter nära en större stad (10 procent), se tabell 4.2.

⁴⁵ Tillsammans stod dessa verksamheter för cirka 40 procent av de kommunala utgifterna 2013.

Tabell 4.2 Indexerad förändring av antal grundskoleelever per kommungrupp 2008–2013 (index 2008=100)

	Befolkning 7-15 Index					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Storstadskommuner	100	100	100	102	105	109
Täta kommuner nära en större stad	100	98	97	97	98	101
Landsbygdskommuner nära en större stad	100	97	94	93	93	94
Täta kommuner avlägset belägna	100	97	95	94	94	96
Landsbygdskommuner avlägset belägna	100	96	93	91	91	91
Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	100	97	94	92	91	90

Källa: SCB, egna beräkningar.

För att få en bild av hur kostnaderna utvecklats har en indexering av kostnadsutvecklingen gjorts. Kostnaderna avser hemkommunens bruttokostnad för grundskolan och omfattar både kommunala och privata skolor.⁴⁶

Av tabell 4.2 framgår att kostnaderna för grundskolan ökat för samtliga kommungrupper för de aktuella åren. Kostnadsökningen har varit störst för storstadskommunerna, vilket inte är förvånande med tanke på att de också har haft en ökning av antal elever. Vi ser dock att den indexerade kostnadsökningen klart överstiger ökningen av elevantalet. Skillnaden mellan kostnadsökningen och elevunderlaget är 10 procentenheter.

Vi ser däremot att kostnadsutvecklingen för grundskolan i stort sett varit oförändrad i de mest avlägsna landsbygdskommunerna, trots att elevunderlaget i dessa sjunkit med 10 procent under den studerade tiden. Det innebär att kostnadsökningarna för grundskoleverksamheten är cirka 10 procentenheter högre än förändringen av elevunderlaget även för denna kommungrupp.

⁴⁶ Kostnad grundskola hemkommun, kr/inv. Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för grundskola hemkommun totalt 31/12. Avser grundskolans verksamhet år 1-9 (motsvarande). Under verksamheten redovisas också köp av verksamhet för specialskola och sameskola. Avser samtlig regi (SCB 2013a).

Tabell 4.3 Indexerad förändring av kommunernas kostnader för grundskolan 2008–2013 (index 2008 = 100), redovisning per kommungrupp

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Storstadskommuner	100	100	102	106	113	119
Täta kommuner nära en större stad	100	100	102	103	106	111
Landsbygdskommuner nära en större stad	100	101	101	103	105	108
Täta kommuner avlägset belägna	100	100	100	102	104	102
Landsbygdskommuner avlägset belägna	100	99	101	100	101	102
Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	100	98	95	97	104	102

Anm.: Indexeringen är gjord i löpande priser

Källa: SCB räkenskapssammandrag och egna beräkningar.

Med tanke på den korta tidsperioden som redovisats ovan bör en viss försiktighet iakttas vad gäller slutsatser av kostnads- och produktivitetsutveckling inom grundskolan. Vi ser att kostnadsökningarna regelmässigt överstiger de demografiskt betingade förändringarna, för såväl växande som krympande kommuner. Dessa iakttagelser stöds även av andra undersökningar som försökt mäta produktivitetsutvecklingen i ett längre tidsperspektiv (SKL 2014 och Arnek 2014).

En av förklaringarna till att kostnaderna ökar mer än vad som kan förklaras av demografiska faktorer, kan vara att en relativt stor del av verksamheten är låst i fasta kostnader. För kommuner med befolkningsökning kan ett ökat elevunderlag innebära ”tröskel-effekter” som uppkommer när eleverna inte får plats i de befintliga skolorna. Vid ett visst tillkommande elevunderlag uppstår då investeringsbehov i nya lokaler (med krav på ny eller utökad personal). För de mindre landsbygdskommunerna innebär de långa avstånden hinder för att rationalisera verksamheten, även om eleverna skulle kunna samlokaliseras i färre skolor. Här uppstår merkostnader genom nödvändigheten av att driva mindre skolor med halvtomma klasser.

Resultaten visar att kostnadsutvecklingen varit relativt stabil och att det inte finns någonting som tyder på att det skett betydande produktivitetsförbättringar inom grundskolan. Tvärtom är mönstret att kostnadsökningarna ligger klart över vad som förklaras av demografiska förändringar. Vi får dock komma ihåg vad som betonades inledningsvis; att produktivetsförändringar

inom den offentliga sektorn måste tolkas med viss försiktighet. Det finns en relativt stor osäkerhet kring vad dessa kostnadsförändringar står för. Måttet säger inte något om kvaliteten på tjänsterna och det kan inte heller fånga om förutsättningarna förändrats eller att resursbehoven ökat på annat sätt än vad som fångas av demografiska faktorer. Vi är ändå av uppfattningen att detta indikerar just svårigheter med att påverka produktivitetsförbättringar och kostnadsutvecklingen inom skolan, vilket i sin tur sätter ramarna för kommuners handlingsutrymme och möjligheter att själva påverka och anpassa kostnaderna till nya förutsättningar.

Produktivitetsutveckling inom äldreomsorgen

För att få ett mått på möjligheterna att öka produktiviteten inom den kommunala äldreomsorgen undersöks hur utvecklingen varit avseende omfattningen av vård- och omsorgstjänster samt kostnader de senaste åren.

Tabell 4.4 Andel av befolkningen över 65 år med beviljad hemtjänst i ordinärt boende eller boende i särskilt boende, samt andel som varit mottagare av hälso- och sjukvård som kommunen ansvarar för, procent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Invånare 65+ i som var beviljade hemtjänst i ordinärt boende eller bodde permanent i särskilt boende	14,7	-	13,8	13,5	13,2	11,4
Invånare 65+ som varit mottagare av hälso- och sjukvård som kommunen ansvarar för enl. 18 § HSL (hemsjukvård)	10,6	11	10,8	10,5	9,8	11,7

Källa: SKL, Kolada.

Som tabell 4.4 visar har andelen av befolkningen över 65 år som beviljats hemtjänst i ordinarie boende eller som bott permanent i särskilt boende minskat. Detta kan i stort sett helt förklaras av att andelen äldre som bor i särskilt boende har minskat kraftigt under senare år. År 2002 bodde 7,6 procent av den äldre befolkningen permanent i särskilt boende, medan det 2012 endast var 4,7 procent

(Arnek 2014). Det har med andra ord skett en förskjutning från särskilt boende till omsorg via hemtjänst.

I tidigare kapitel framgick att antalet äldre ökar i hela landet, samtidigt som tabell 4.4 visar att andelen som är beviljad hemtjänst i ordinärt boende, eller som bor i särskilt boende, minskar. Det innebär att antalet vårdtagare i stort sett varit oförändrat under 2008–2012. År 2008 var cirka 253 000 invånare över 65 år beviljade hemtjänst i ordinärt boende, eller bodde permanent i särskilt boende. År 2012 var motsvarande siffra 251 000. Likaså har antalet personer som varit mottagare av hälso- och sjukvård i hemmet varit i stort sett oförändrat under 2008–2012 (SKL, Kolada).

Av tabell 4.5 framgår att kommunernas kostnader har ökat med cirka 11 procent (löpande priser) under motsvarande år. Vi kan se att antalet äldre över 65 år ökat lika mycket. Något förenklat skulle därför kunna sägas att kostnaderna för kommunernas äldreomsorg inte ökat mer än vad som följer den demografiska utvecklingen. En del insatser kan därför ha lett till mer kostnadseffektiva lösningar. Det skulle kunna vara ett tecken på att produktiviteten utvecklats mer positivt för den kommunala äldreomsorgen, jämfört med andra kommunala verksamheter där kostnadsutvecklingen historiskt varit cirka 1 procent högre än vad som förklaras av den demografiska utvecklingen.

Med hänsyn till den trend av minskande andel av befolkningen som är beroende av äldreomsorgsinsatser kan man dock ifrågasätta om det skett någon produktivitetensutveckling inom den kommunala äldreomsorgen. Trenden synes vara att de äldre helt enkelt är piggare nu än tidigare. En allmänt förbättrad folkhälsa innebär att färre äldre är i behov av äldreomsorg.

Det kan finnas flera förklaringar till utvecklingen som beskrivs i tabellerna. En av förklaringarna som nämnts är att många invånare omfattades av omsorgsinsatser under 1980-talet trots att omsorgsbehoven kanske inte var så stora (SKL 2014). Det kan därför exempelvis handla om ändrade prioriteringar som bidrar till att andelen omsorgstagare minskat.

Tabell 4.5 Kostnad för äldreomsorg, antal äldre och antal äldre med hemtjänst eller i särskilt boende 2008–2012, tusentals kronor

	2008	2009	2010	2011	2012	Förändring 2008–2012 (%)
Kostnad äldreomsorg	91 645	93 283	95 964	98 866	101 765	11
Antal inv. 65+	1 645 081	1 690 777	1 737 246	1 784 668	1 828 283	11
Antal inv. 65+ med hemtjänst eller särskilt boende	253 143	-	250 043	252 682	251 153	-1

Anm.: Avser invånare 65 år eller äldre. Kostnaderna avser bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting avseende vård och omsorg enligt Sol/HSL.

Källa: Kolada, SCB.

Vi kan se att kostnaderna ökat under perioden och att det inte finns några tydliga positiva tecken på att det har skett produktivetsförbättringar, förutsatt att insatserna inte är mer kvalitativa eller mer omfattande än tidigare år. Det finns på så sätt inte mycket som talar för att det skulle vara enkelt att påverka produktiviteten inom dessa verksamheter. Kommunernas möjligheter att själva öka produktiviteten inom den kommunala kärnverksamheten kan därför ifrågasättas. Det leder oss också till att utgå ifrån att kommunernas handlingsutrymme och möjligheter att hantera tuffare demografiska utmaningar egentligen är mer begränsat än vad som lyfts fram i inledningen av kapitlet.

Hur mycket kommunerna de facto själva kan lösa av framtida finansieringsproblem är givetvis en öppen fråga, men vi ställer oss frågande till att lägga det mesta av ansvaret på kommunerna för hur det ska hanteras.

4.3.2 Vad kan kommunerna göra i samverkan med andra?

Mellankommunal samverkan

Givet att framskrivningen stämmer och att vi kommer att få en tilltagande polarisering mellan små och stora kommuner i landet, blir det svårare att trovärdigt argumentera för att kommunerna kommer att få bättre möjligheter till samverkan sinsemellan. En

fungerande samverkan bygger på att de deltagande aktörerna har tillräckliga resurser för att aktivt kunna delta. Enligt en tidigare rapport från Tillväxtanalys (2011c) hämmas samverkan mellan kommuner (och mellan kommuner och regioner) av att de minsta kommunerna inte har tillräckliga resurser för att aktivt kunna delta.

Det finns som sagt olika sätt att samverka mellan kommunerna och det finns risker med att samverkan inte blir tillräckligt skarp i utsatta lägen. Kommunallagen ger kommunerna legala möjligheter att driva verksamheter gemensamt med andra kommuner. I princip finns tre organisatoriska möjligheter att driva samverkan på; kommunalförbund, gemensam nämnd samt genom civilrättsliga avtal. Utvecklingen av mellankommunal samverkan har ökat över tiden. Mellan 2008 och 2012 har antalet kommunalförbund ökat från 168 till 195 (Skr. 2012/13:102). De verksamhetsområden där det är vanligt förekommande med samverkan är utbildning, räddningstjänst och socialtjänst. I Norrlands inland är det mindre förekommande med samverkan, vilket delvis kan förklaras av långa avstånd (Ansvarskommittén Fi 2003:02, 2006).

Ökad samverkan mellan kommuner kan vara effektivt på så sätt att man kan dela kostnader och kompetens. Rekrytering av personal kan underlättas, genom möjligheten att erbjuda fler heltidstjänster. Samverkan innebär samtidigt vissa nackdelar. En nackdel är att det skapar oklarheter i mandat och ansvarsutkrävande. Det kan också vara svårt att realisera effektiviseringsmöjligheter när samverkan bygger på olika typer av förhandlingar mellan de parter som samverkar. Kostnadseffektiva lösningar kan vara svåra att realisera om de skulle medföra för stora nackdelar för någon av de ingående parterna, ex. i form av tappade lokala arbetstillfällen. Samverkansmodellen blir också tidskrävande då den bygger på förhandlingslösningar.

Förstärkt flernivåsamverkan

Flernivåsamverkan kan avse såväl samverkan mellan olika nivåer i samhället (vertikal samverkan) som mellan privata och offentliga aktörer (horisontell samverkan). Förhoppningen är att ett stärkt flernivåsamarbete kan frigöra mer resurser. Även om fenomenet inte är nytt för svenska förhållanden har det fått något av en

normativ innebörd. Inom den regionala tillväxtpolitiken har det länge pratats om vikten av ökad sektorsamverkan och att söka samarbeten med civilsamhället och privata aktörer.

Flernivåsamverkan kan bidra till att kommuner får viktiga impulser till förbättring och bättre helhetslösningar, men det finns många praktiska problem och effektiviteten kan i många fall ifrågasättas. En tidigare publicerad rapport från Tillväxtanalys (2014b) visar att det finns svårigheter att få flernivåsamverkan att fungera i praktiken. Rapporten pekar på ett antal problem, såsom att samverkan mellan stora och små kommuner kan vara problematiskt. Ytterligare en komplikation kan vara att olika aktörer, i första hand kommuner och regioner, har olika mandat och olika ansvarsförhållanden. Det kan finnas konkurrenssituationer som inte blir tydliga och försvårar genomförandet i praktiken. Systemet innebär i så måtto inbyggda målkonflikter vilka också försvårar samverkan i praktiken. Det regionala mandatet är relativt oklart i dag i relation till den lokala och nationella nivån. Det är en systemsvagheter som inte underlättar möjligheterna till samverkan. I skarpa lägen och när tuffare beslut ska tas finns det risker med att genomförandet varken blir skarpt eller effektivt. Rapporten pekar på att den svenska regionala nivån generellt är relativt svag i fråga om formella befogenheter och ledarskap, vilket kan innebära svårigheter när det gäller att utveckla samverkan vidare med främst den kommunala nivån.

En tydlig slutsats från rapporten är att en fruktbar samverkan förutsätter att de ingående aktörerna har tillräckliga resurser och kapacitet för att fullt ut kunna delta. Bilden är att många kommuner i dag har för begränsade resurser för att detta ska kunna vara möjligt, vilket i sin tur innebär ökad fragmentisering mellan starka och svaga kommuner. Om denna fragmentisering fortgår och skapar allt fler icke-likvärdiga kommuner kommer pressen på utökad samverkan att tillta. Frågan är hur länge det kommer att vara effektivt med samverkanslösningar i relation till att påverka själva kommunstrukturen.

Innovativa och kostnadseffektiva lösningar

En möjlighet att hantera utmaningarna kan vara att ny teknik utvecklas och används i ökad utsträckning i verksamheten. Inom exempelvis grundskolan kan vi på basis av framskrivningarna anta att vissa elever kan komma att få ohållbart långa avstånd till närmaste skola, om avfolkningen leder till att vissa glesbygdskommuner tvingas lägga ner verksamheten. Genom ökad användning av distansundervisning skulle avstånden åtminstone delvis kunna överbryggas, t.ex. genom att använda distansundervisning vissa dagar per vecka eller för vissa ämnen. På så sätt kan det också öppnas upp för mer kostnadseffektiva lösningar. Ny teknik och innovativa lösningar inom äldreomsorgen skulle också kunna öppna för mer kostnadseffektiv verksamhet, exempelvis genom utvecklade system som sätter brukaren i kontakt med äldreomsorgspersonal. Vilket genomslag teknikutvecklingen kan få för välfärdstjänsterna är dock svårbedömt.

Utveckla lokal anpassningspolitik

Alla kommuner arbetar med strategier och planer där kommunens framtidsfrågor behandlas. Ofta uttrycker strategierna och planerna en kommunal utvecklingsvilja som inte alltid går ihop med den historiska utvecklingen, särskilt för kommuner som minskar i befolkning. Exempelvis har Syssner (2014) i en studie pekat på att beslutsfattare uppfattar demografin som en viktig planeringsförutsättning, men att man ogärna pratar om det faktum att befolkningen minskar. En viktig slutsats i studien är att få kommuner tycks formulera en strategi eller samlad politik för hantering av de utmaningar som följer av minskande befolkning. I stället utformar man strategier för tillväxt, eftersom det är normen i lokal och regional utvecklingspolitik. Frågan om negativ befolkningstillväxt är politiskt känslig och det är en svår utmaning för kommunerna att ha befolkningstillväxt som mål, samtidigt som man måste planera för befolkningsminskning och minskande kommunal verksamhet. I studien pläderas i stället för att s.k. lokal anpassningspolitik bör utvecklas. Det handlar om en politik som formulerar och preciserar de insatser som man ämnar göra för att

anpassa sig till minskande befolkningstal och nya ekonomiska förutsättningar.

4.4 Ökat behov av långsiktiga lösningar

De möjligheter och problem som diskuterats ovan lyfter frågan om kommunerna själva, eller i samverkan med andra, har tillräckliga resurser och möjligheter för att möta de ökade utmaningarna. Särskilt relevant är frågan hur de små avlägsna landsbygds-kommunernas långsiktiga förutsättningar ser ut för att kunna leverera välfärdstjänster. Här finns sannolikt behov av mer långsiktiga lösningar, dvs. lösningar som fokuserar på organisatoriska och institutionella faktorer eller tekniska alternativ som kan lindra framtida regionala obalanser. Troligen behöver de små landsbygds-kommunerna på ett tydligare sätt ingå i ett större sammanhang som gör det lättare för dem att få tillgång till resurser och specifik kompetens.

Problemen består dels av förväntade ökade ekonomiska svårigheter, dels av svårigheter att rekrytera arbetskraft med rätt kompetens (se vidare kapitel 6). Det har i andra undersökningar (ex. RKA 2006) ifrågasatts att små kommuner generellt skulle ha sämre ekonomi än större. Den demografiska påverkan på den kommunala ekonomin skulle därmed kunna vara överdriven.

I följande avsnitt granskar vi närmare om det finns något som ändå talar för att de små kommunerna står inför större utmaningar än större kommuner framöver och att vi på så sätt behöver överväga mer långsiktiga lösningar.

Höga nettokostnader och fortsatta förväntade kostnadsökningar för avlägsna kommuner

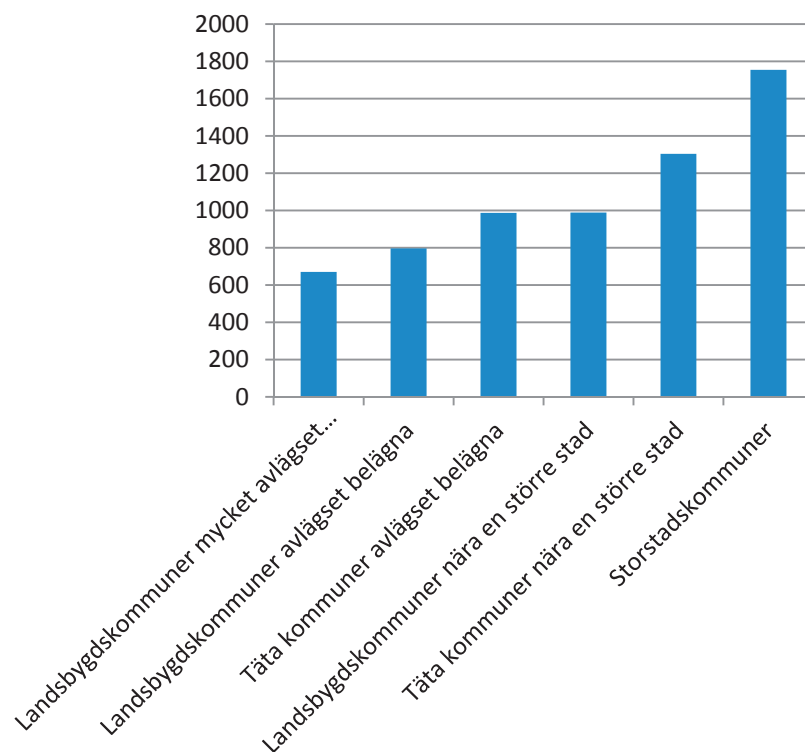
I kapitel 3 framgick att landsbygdskommunerna generellt hade högre nettokostnader per invånare än storstadskommunerna 2013. Enligt framskrivningarna förväntas dessa nettokostnader fram till 2040 öka i snabbare takt hos landsbygdskommunerna än i storstadskommunerna.

Denna bild kompletteras nedan med beräkningarna från de tre senaste årens resultat enligt räkenskapssammandragen.

Sämre ekonomiskt resultat i mindre och avlägsna landsbygds-kommuner

Som framgår av figur 4.2 har storstadskommunerna betydligt starkare ekonomiskt resultat per invånare än avlägsna landsbygds-kommuner har. Skillnaden är relativt stor; från ett genomsnittligt positivt resultat för de mest avlägsna landsbygdskommunerna med 670 kronor per invånare till 1 755 kronor per invånare för storstadskommunerna.

Figur 4.2 Genomsnittligt resultat (före extraordinära poster) per kommungrupp 2011–2013, kronor per invånare



Källa: Kolada och egna beräkningar.

Högre skattesatser i avlägsna landsbygdskommuner

Skattesatsen kan användas som en grov indikator på hur välmående en kommun är. Givet att kommunerna i grova drag producerar välfärdstjänster med jämförbar kvalitet, har en kommun med lägre skattesats ett bättre utgångsläge än kommuner med högre skattesatser. Med utgångspunkt från att de flesta kommuner är ovilliga att ta ut högre kommunalskatter än nödvändigt kan skattesatsen säga något om möjligheterna att driva effektiv verksamhet. En jämförelse av skattesatser för 2013 visar att de kommuner som då hade de högsta skattesatserna fanns i kategorin mycket avlägset belägna landsbygdskommuner, se tabell 4.6.

Tabell 4.6 Skattesats 2013. Genomsnitt kronor

Kommungrupp	Skattesats 2013
Storstadskommuner	19,31
Täta kommuner nära en större stad	21,44
Landsbygdskommuner nära en större stad	21,70
Täta kommuner avlägset belägna	21,88
Landsbygdskommuner avlägset belägna	22,55
Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	24,65

Källa: SCB.

Det skiljer cirka 5 kronor i kommunal skattesats mellan storstadskommunerna och de mycket avlägset belägna landsbygdskommunerna. Det generella mönstret avseende den nuvarande skattekraften är att skattesatsen följer graden av centralitet. Hög centralitet innebär generellt lägre skattesats, medan kommuner med låg centralitet oftare har högre skattesatser. Variationer i skattesats påverkas av skatteväxlingar som genomförts mellan kommuner och landsting, vilket skulle kunna vara en potentiell förklaring till de skillnader som kan observeras. Enligt en tidigare sammanställning av Statskontoret (2012) kan dock skatteväxlingar förklara som mest 1,50 kronor i skillnad i kommunalskatt.

Det kommunalekonomiska systemet ska utjämna för just sådana förhållanden, dvs. strukturella faktorer som inte är påverkbara för de enskilda kommunerna men som medför merkostnader i den kommunala verksamheten. Tabell 4.6 visar dock att det finns ett

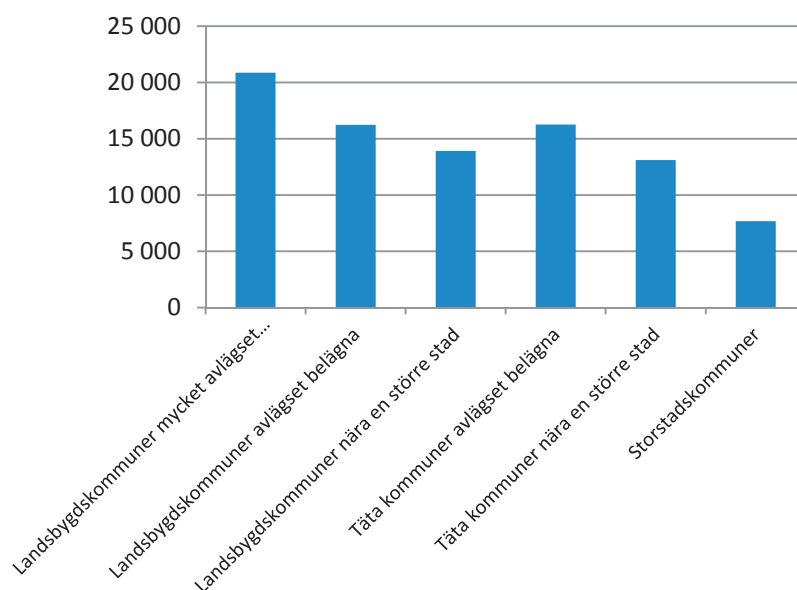
strukturellt mönster där landsbygdskommunerna har avsevärt högre skattenivå för att kunna finansiera sin verksamhet, trots en omfattande utjämning genom det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

I en studie från Umeå universitet (Andersson 2011) har förklaringar till olika kommunalskatter undersökts. I studien har skattningar gjorts avseende kommunernas effektivitet och servicenivå och hur sådana skillnader kan förklara skillnader i skattesats. Studien kommer fram till att det inte finns stöd för att skillnader i service och effektivitet förklarar skillnader i skattesatser annat än på marginalen.

Sambandet mellan nettokostnader och strukturkostnader

En jämförelse mellan framräknade strukturkostnader och faktiska redovisade nettokostnader indikerar att de faktiska redovisade nettokostnaderna är systematiskt högre för landsbygdskommunerna än för storstäderna.

Figur 4.3 Skillnad mellan faktisk redovisad nettokostnad och beräknad strukturkostnad 2013, kronor per invånare



Källa: SCB.

Att de framräknade strukturkostnaderna inom det kommunal-ekonomiska utjämningsystemet understiger de faktiska redovisade nettokostnaderna följer det förväntade mönstret eftersom systemet enbart ska utjämna för strukturellt betingade kostnader för obligatoriska verksamheter. Det kan dock antas att kommunerna också lägger in politiska mål och avvägningar för verksamheten som påverkar kostnaderna. Det kan exempelvis handla om medvetna (högre) kvalitetsmål och/eller politiska prioriteringar såsom bibehållande av små skolor. Som figur 4.3 indikerar, kan det dock finnas systematiska skillnader till landsbygdskommunernas nackdel.

En tänkbar förklaring skulle kunna vara att landsbygdskommunerna har "för hög" standard eller kvalitet i förhållande till sina intäkter, och att landsbygdskommunerna därmed generellt har högre kvalitet i sin verksamhet än storstadskommunerna. Om så är fallet, är det inte konstigt att jämförelsen pekar på att nettokostnaderna generellt avviker mer från strukturkostnaderna för dessa kommungrupper. Det är i princip upp till varje kommun att bestämma sin kvalitetsnivå (utifrån den minsta nivå som anges genom lagstiftning). Däremot ska inte det kommunalekonomiska systemet kompensera för skillnader i ambitions- och kvalitetsnivå.

En annan förklaring skulle kunna vara att systemet för kostnadsutjämnningen inte lyckas fånga alla strukturella kostnader som följer av att driva verksamhet i landsbygdskommuner med långa avstånd och litet befolkningsunderlag. Det skulle helt enkelt kunna vara så att systemet systematiskt missgynnar dessa kommungrupper. Det kan därför finnas skäl att närmare undersöka om den kommunalekonomiska utjämnningen systematiskt missgynnar vissa kommungrupper samt, om så är fallet, försöka få fram orsakerna till detta.

Ökad sårbarhet

Senare framskrivningar som presenteras i kapitel 5 och 6 visar på en mycket ojämn utveckling för Sveriges kommuner och arbetsmarknadsregioner. Det ser ut som att många regioners sårbarhet kommer att öka, vilket innebär att även mindre förändringar kan få stor negativ inverkan på regionernas utveckling. Strukturi-

vandlingen är i ett nationellt perspektiv relativt tydlig, där vissa näringar går framåt och ersätter äldre näringar. I ett regionalt perspektiv blir bilden mer komplicerad, där utvecklingen går olika snabbt. Det är heller inte självklart att gamla näringar ersätts av nya i samband med att verksamheter rationaliseras eller att efterfrågan förändras på den regionala nivån.

Tjänstenäringarnas sysselsättningsutveckling är koncentrerad till större FA-regioner och befolkningens åldersfördelning kommer att bli mer ojämn mellan regioner. De tilltagande regionala obalanserna som framskrivningen visar kommer att sätta ytterligare press på de mindre kommunerna. Ökade strukturella kostnader och heterogenitet hos arbetskraften kommer att utmana både det kommunala utjämnningssystemet och förmågan att på lokal nivå integrera människor i arbetslivet och i sektorer med framtida arbetskraftsunderskott. Mönstret är tydligt i kommunstrukturen, det visar på en tydlig och tilltagande polarisering mellan de minsta och största kommunerna i landet som inte har varit lika påtaglig tidigare. Allt fler kommuner kommer att ha en mycket svag sysselsättnings- och demografisk utveckling. Det kraftiga sysselsättningstappet i industrin kompenseras inte på regional nivå. Framskrivningen visar att tjänstenäringarnas sysselsättnings-expansion är mera knutet till större FA-regioner, framför allt till våra tre storstadsområden.

Om en stor andel av den arbetsföra befolkningen flyttar kan arbetskraftsresurserna i allt fler mindre regioner bli uttömda. Samtidigt innebär globaliseringen ökad regional konkurrens om arbetskraft och kompetens. Vi har också under senare år sett en ökad decentralisering inom vissa politikområden som innebär ökade krav på den kommunala och regionala nivån.⁴⁷ Detta innebär i sig ökade behov av resurser, stabilitet och kompetens hos de lokala och regionala offentliga aktörerna. Framskrivningarna tyder på att Sverige sannolikt kommer att få allt fler mycket små kommuner, dvs. med en befolkning som understiger 5 000 invånare. För många kommuner kommer det att innebära att handlingsutrymmet krymper, instabiliteten tilltar samtidigt som de

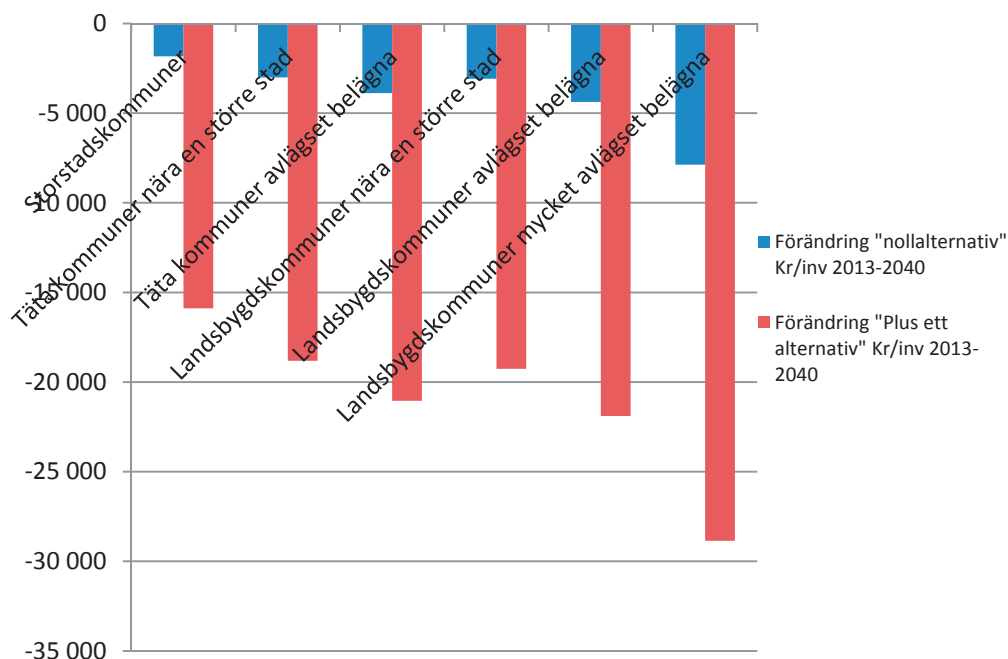
⁴⁷ Ett exempel är den regionala tillväxtpolitiken. För den primärkommunala verksamheten har ett antal nya ansvarsområden tillförts kommuner sedan 1990-talet, exempelvis inom grundskolan, miljö- och hälsoskyddsfrågor och handikappomsorg.

har fått ett större ansvar inom flera verksamheter. Detta är en förändring som är svår att hantera och lösa på egen hand, särskilt för de små och avlägset belägna landsbygdskommunerna.

De ekonomiska framskrivningarna utgår från ett relativt optimistiskt antagande att de kommunala nettokostnaderna följer den demografiska utvecklingen. Om vi däremot gör ett alternativt antagande att den kommunala kostnadsutvecklingen följer den historiska utvecklingen, med kostnadsökningar 1 procent utöver vad som förklaras av demografiska förändringar, ger framskrivningarna en mer negativ bild.⁴⁸ I ett sådant scenario uppstår klara problem att finansiera de kommunala välfärdstjänsterna. Alla kommunkategorier skulle i ett sådant fall ställas inför mycket stora ekonomiska utmaningar. De största problemen skulle uppstå i de mest avlägsna landsbygdskommunerna där den ekonomiska förändringen till 2040 skulle motsvara drygt 25 000 kronor per invånare (i fasta priser). Uttryckt i behov av höjd kommunalskatt skulle det motsvara cirka 18 kronor för denna kommunkategori. Även för storstadskommunerna skulle det alternativa scenariot innebära stora ekonomiska påfrestningar. Uttryckt i behov av höjd kommunalskatt skulle det motsvara cirka 8 kronor.

⁴⁸ Detta skulle innebära att de kommunala kostnaderna skulle öka med 1,8 procent per år (fasta priser) jämfört med de tidigare beräkningarna som innebär kostnadsökningar på 0,8 procent.

Figur 4.4 Ekonomiska förändringar (fasta priser) per kommunkategori 2013–2040 med noll respektive "plus ett alternativ", kronor per invånare



Källa: Egna beräkningar.

4.4.1 Statliga åtgärder

Kommunerna har hittills kunnat hantera situationen. Frågan är dock hur den framtida verksamheten kommer att påverkas av de beräknade demografiska förändringarna, som blir särskilt tydliga för de avlägsna landsbygdskommunerna. Trots den omfattande utjämning som sker inom det kommunalekonomiska utjämnings-systemet förefaller svårigheterna stora för denna grupp kommuner. Det synes heller inte framkomligt att ytterligare höja kommunal-skatten, och därigenom ytterligare öka på gapet i utdebitering mot storstäderna.

Sammantaget finns tecken på att de demografiska utmaningarna innebär så pass stora utmaningar att det kan ifrågasättas om kommunerna själva kan vidta tillräckliga åtgärder för att hantera dessa. Den bild som framträder utifrån framskrivningen indikerar

att det sannolikt också krävs statliga åtgärder för att stödja särskilt de små avlägset belägna landsbygdskommunerna.

”Kommunakut”

Det finns i dag ingen systemberedskap för att hantera utmaningarna knutna till de mindre landsbygdskommunerna. Det vill säga, det finns inget nationellt system som kan gripa in för att stödja svaga kommuner med otillräckliga förutsättningar att bedriva en fungerande verksamhet. Mot bakgrund av att det kommunala handlingsutrymmet för att hantera de förväntade utmaningarna synes små, skulle det kunna övervägas att inrätta någon form av nationellt system som kan ingripa och hjälpa enskilda kommuner när så krävs. Ett sådant eventuellt initiativ skulle kunna ses som en kortsiktig åtgärd för att hjälpa upp situationen för enskilda kommuner. Det får dock anses otillräckligt på längre sikt.

Översyn och justering av det kommunalekonomiska utjämningsystemet

Den framskrivning av kommunernas ekonomi som tidigare redovisats har gjorts utifrån vissa antaganden och schabloner. Det finns vissa osäkerheter i framskrivningarna särskilt vad avser träffsäkerheten i kostnadsutjämnningen. Trots dessa osäkerheter kan det finnas skäl för staten att noga följa utvecklingen av olika kommungruppers ekonomiska resultat och hur väl det kommunalekonomiska systemet förmår utjämna för strukturellt betingade merkostnader.

Ändrade ansvarsförhållanden

En annan möjlig åtgärd skulle kunna vara att ändra ansvarsförhållandena mellan den kommunala, regionala och statliga nivån, t.ex. genom en asymmetrisk samhällsorganisation där större kommuner har större befogenheter än mindre har. En sådan åtgärd är dock långt ifrån oproblematisk. Dels skulle en reform av det slaget sannolikt leda till att den redan nu tydliga polariseringen

mellan svaga och starka kommuner ytterligare skulle förstärkas, med risken att vi får ett a och b- lag bland kommunerna. Dels skulle det sannolikt innebära otydlighet för medborgarna om var ansvaret ligger i olika välfärdsfrågor eftersom detta skulle variera mellan olika delar av landet. Ett alternativ skulle kunna vara att justera lagstiftningen så att det blir möjligt för en större kommun att i princip överta ansvaret för verksamheten i en mindre.

Ett område som inneburit stora omfördelningar i ansvarsfördelning är grundskolan. Kommunaliseringen 1991 innebar att kommunerna fick ett samlat verksamhetsansvar för skolan och därmed ett odelat arbetsgivaransvar för all personal, däribland lärarna som tidigare hade haft statligt reglerade tjänster. Genom ytterligare en förändring av statsbidragssystemet 1993 fick kommunerna även ansvaret att besluta om fördelningen av resurser mellan skolan och annan kommunal verksamhet. Med tanke på den stora andel av den kommunala verksamheten som utgörs av grundskolan skulle en överföring från kommunal till statlig nivå innebära väsentliga lättnader i ansvar för primärkommunerna.

4.4.2 Ny kommunreform

Även om det kommunalekonomiska utjämnningssystemet skulle fungera perfekt och fullt ut utjämna för strukturellt betingade merkostnader kan det ifrågasättas om det på sikt skulle lösa de underliggande problem som vi ser för de minsta kommunerna. Detta gäller även den statliga åtgärd i form av "kommunakut" som diskuterats ovan, vilket får ses mer som en möjlig kortsiktig åtgärd som inte långsiktigt skulle hjälpa upp situationen.

Om gränsen för effektivisering och rationalisering av den kommunala verksamheten är nådd är det möjligt att det behöver utvecklas en kommunsamverkan utifrån en "stabilare bas" och mer likvärdig kommunstruktur. Det innebär att behovet av en långsiktig lösning, där kommunsammanslagningar kan vara en, kan vara en bättre utgångspunkt för att få effektivare och skarpere lösningar. I det följande avsnittet ges en kort översikt av hur andra nordiska länder med liknande problembild och liknande samhällsorganisation hanterat kommunfrågan.

Kommunreformer i andra nordiska länder

Kommun- och regionreformer genomförs eller har nyligen genomförts i andra nordiska länder. Som alltid när det gäller jämförelser mellan länder bör det påpekas att de olika ländernas samhällsorganisation vuxit fram utifrån olika tradition och historia. Detta gäller också kommunstrukturen i de nordiska länderna, där Sverige haft större och färre kommuner än exempelvis Norge och Finland. Med detta i åtanke kan det ändå vara intressant att studera hur Sveriges grannländer hanterat kommunstrukturen, samt vilka motiv som legat bakom reformer eller förslag till reformer.

I *Danmark* genomfördes 2007 en kommun- och regionreform då antalet kommuner minskades från 271 till 98 och där 13 landsting ersattes av fem regioner. Ett av de övergripande målen med reformen var att skapa mer professionella kommuner och regioner med större ekonomisk bärkraft (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2013). Strukturreformen rekommenderade som minst 30 000 invånare som målsättning för de nya kommunerna. Som egentligt krav till de nya kommunerna fastslogs en miniminivå på 20 000 invånare. Alternativt kunde kommunerna ingå ett formellt samarbete med grannkommuner och på så sätt uppnå ett befolkningsunderlag på minst 30 000 invånare. Likaså var det vid bildandet av de nya regionerna ett viktigt mål att skapa större enheter som kunde utgöra ett bättre professionellt och ekonomiskt underlag för att på sikt lösa sjukvårdsuppgifterna. Befolkningsmässigt spänner regionerna mellan cirka 600 000 till 1,6 miljoner invånare.

I en utvärdering av kommunalreformen menar utvärderarna att den professionella bärkraften blivit stärkt, vilket medverkat till ökat nytänkande och ökad kvalitet inom vissa områden. Också den ekonomiska bärkraften anses ha ökat sedan reformen, vilket bidragit till att kommunerna blivit mer robusta enheter (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2013). Utvärderingen pekar dock på att det återstår outnyttjade potentialer för både effektiviseringar och kvalitetsutveckling och att det är viktigt att behålla fokus för att tillvarata dessa potentialer.

I *Finland* har antalet kommuner minskat med över 100 stycken de senaste tio åren. Landet är nu mitt i processen att genomföra en kommunreform som syftar till en mer funktionell kommun-

struktur. Utgångspunkten i reformen är den nya kommunstruktur-lagen som trädde i kraft 1 januari 2013 (Finsk författningssamling 2009). Lagen innehåller bestämmelser om kommunernas utredningsplikt och utredningskriterier, avvikelser från kriterierna samt bestämmelser om ekonomiska bidrag för kommunsammanslagningar.

Tanken är att kommunerna i första hand ska ta egna initiativ att gå samman med andra kommuner. Det överordnade målet med arbetet med en ny kommunstruktur är att stärka kommunernas förutsättningar att ge likvärdig service till sina invånare, göra samhällsstrukturen mer enhetlig samt att stärka det kommunala självstyret. Som kriterier anges att kommuner som har ett befolkningstal understigande 20 000 invånare ska utreda sammanslagning med andra kommuner. En reducering av antalet kommuner från dagens 320 till cirka 70 diskuteras (Prättälä 2012).

Norge har nyligen påbörjat förberedelser för en ny kommunreform, i syfte att skapa större och ”robustare” kommuner. Målet med reformen är att säkra en stärkt lokaldemokrati. Som motiv till den nya kommunreformen anges bl.a. att ”större och mer robusta kommuner vill göra att dagens uppgifter kan lösas med mindre behov av interkommunala lösningar och statlig detaljstyrning. Större kommuner kan också ta emot fler uppgifter, något som ger mer makt och ansvar till kommunerna” (Ekspertgrupp för kommunereformen 2014, s. 8). Man menar också att den nya kommunstrukturen syftar till att bättre motsvara naturliga bo- och arbetsmarknadsregioner. Expertgruppen för kommunreformen rekommenderar, som ett av kriterierna, att de nya kommunerna bör ha minst 15 000–20 000 invånare för att kunna utföra sina uppgifter.

Sammanfattningsvis kan vi se att Norge, Finland och Danmark har bedömt att en minsta gräns ligger på cirka 20 000 invånare för att långsiktigt kunna bedriva effektiv verksamhet. I antagandena ligger olika aspekter. Frågan om en långsiktig tillgång till arbetskraft och kompetens är en av de mer framträdande aspekterna. Huruvida samma gräns vore rimlig i ett svenskt perspektiv är en öppen fråga. Det bör dock påminnas om att det inte är lämpligt att dra alltför stora växlar av jämförelser mellan länder. Trots att de skandinaviska länderna synes ha många likheter, finns också strukturella, kulturella och historiska skillnader. De geografiska

olikheterna är exempelvis påtagliga vad gäller Danmark och Sverige, där Danmarks yta motsvaras av halva Kiruna kommuns yta.

Strategier för kommunsammanslagningar

I Sverige har utvecklingen av större lokala arbetsmarknader inte följts av en ändrad kommunindelning med större kommuner. Få lokala initiativ till kommunsammansgåenden har tagits. Det har dock hållits två folkomröstningar i fråga om kommunsammanslagningar; Ragunda och Bräcke kommun 2004 samt Mörbylånga och Borgholms kommun 2009. I båda fallen blev resultaten nej i folkomröstningarna, varför inga kommunsammanslagningar skett. Vi kan också konstatera att det vid senaste kommunsammanslagningarna knappast var den kommunala nivån som var pådrivande, tvärtom var det kommunala motståndet mot reformen tämligen kompakt.

I den korta utblicken till Sveriges nordiska grannländer framkom också att Finland har påbörjat en kommunsammanslagning utifrån en "frivillig" utgångspunkt, vilket innebär att staten i första hand vill se en utveckling där kommunerna själva tar initiativen. Det finns dock vissa tecken på att arbetet inte riktigt vill ta fart, och det diskuteras därför om staten ändå är tvungen att genom lagstiftning verkställa en ny kommunindelning.

Utifrån nordiska erfarenheter kan det ifrågasättas om det är realistiskt att tro på att man på kommunal nivå skulle ta initiativ till att slå samman kommuner. Det förefaller som att staten är tvungen att ta initiativ i frågan. I princip finns två handlingsalternativ ur ett statligt perspektiv: lagstiftning och/eller ekonomiska incitament. Lagstiftningsalternativet skulle helt enkelt innebära att staten beslutar om en ny kommunreform. Det är rimligt att staten också fattar beslut om tidplan för när en ny kommunindelning ska vara verkställd, vilka kriterier som ska uppfyllas samt sannolikt om hur ett lämpligt process- och genomförandestöd bör utformas. Det andra handlingsalternativet skulle kunna vara att besluta om ekonomiska stimulanser för de kommuner som frivilligt går samman. Även detta utifrån vissa kriterier, exempelvis minsta acceptabla kommunstorlek. Den tidigare utjämningskommittén (SOU 2011:39), "Likvärdiga förutsättningar", var delvis inne på

denna linje. Kommittén föreslog att det kommunalekonomiska utjämnningssystemet borde justeras så att inga kommuner ska förlora på ett sammangående (vilket i dag kan vara fallet). En eventuell hake med förslaget var att det endast omfattade tre år, dvs. kommittén föreslog att nivån från utjämnningssystemet inte skulle minska under en treårsperiod efter sammangåendet. Med tanke på den genomgripande förändring detta skulle innebära för de aktuella kommunerna skulle sannolikt ett ekonomiskt incitament behöva utformas betydligt mer långsiktigt än så.

Givetvis skulle lagstiftning och ekonomiska incitament kunna kombineras, exempelvis genom att i första hand stimulera sammangåenden genom ekonomiska morötter och om inte en tillräckligt omfattande förändring skett, som ett andra alternativ, ta till lagstiftningsinstrumentet. Som tidigare nämnts är det sannolikt att kriterier för en ny kommunstruktur inte enbart bör grunda sig på befolkningstal, utan även omfatta överväganden om funktionella lokala arbetsmarknader. En av poängerna skulle dock vara att sträva efter en hyfsat jämn kommunstorlek, varför det sannolikt skulle bli nödvändigt att låta den nya kommunindelningen omfatta ett större geografiskt område än de minsta lokala arbetsmarknadsregionerna.

Avslutningsvis behövs än en gång lyftas fram behovet av att kombinera ett flertal olika lösningar; både kortsiktiga och långsiktiga insatser som kan underlätta och balansera den demografiska utvecklingen vi ser framför oss. Den tilltagande konkurrensen och de tilltagande utmaningarna talar dock för att det inte räcker med samverkanslösningar och andra kortsiktiga insatser. Troligtvis behövs det även mer långsiktiga och genomgripande lösningar.

5 Regionala obalanser i arbetskrafts- och kompetensförsörjningen

Begreppen arbetskrafts- och kompetensförsörjning syftar vanligtvis på hur privat och offentlig verksamhet lyckas få tag på arbetskraft med rätt kompetens på rätt plats. Begreppet ”kompetens” innefattar flera olika faktorer. Det berör mer än formell utbildning och innefattar en förmåga att kunna använda sina kunskaper på ett effektivt sätt i en arbetssituation. Vanligtvis efterfrågar arbetsgivaren en person som både har rätt utbildning, rätt erfarenheter och egenskaper för att kunna utföra det specifika jobbet. Det innebär att det kan vara problematiskt att försöka mäta alla faktorer som innefattas av begreppet kompetens i samband med att man studerar och försöker göra prognoser på de regionala matchningsproblem och brister som kan uppstå på lång sikt.

I empiriska studier är det vanligt att använda utbildningsnivån eller antal utbildningsår som mått på kompetens. Det ska dock kommas ihåg att ett sådant mått inte tar hänsyn till lärandet i och utanför arbetslivet och att kompetens innefattar mer än formell utbildning. Det är dock svårare att mäta det som är informellt betydelsefullt, vilket bidrar till att matchningsproblematiken i första hand studeras utifrån effektiviteten i utbildningsmatchning.

Bristen i matchningen på arbetsmarknaden berör hur effektivt utbudet och efterfrågan på arbetskraft möts och i vilken utsträckning de som söker arbete har den utbildning och kompetens som efterfrågas. I kapitlet studeras arbetskrafts- och kompetensförsörjningen utifrån ett regionalt perspektiv, hur efterfrågan och utbudet på arbetskraft väntas förändras på lång sikt och vilka regionala brister och överskott som detta leder till. Kommer Sverige till exempel att ha tillräckligt med arbetskraft

inom vissa specifika delar av offentlig sektor för att klara av välfärdsåtaganden på regional nivå?

I Sverige har det gjorts ett antal studier som testat två modeller för att se vad som ligger bakom själva matchningsproblematiken, dvs. om matchningsgapet beror på informationsbrist eller heterogenitet. Resultaten visar att matchningssvårigheterna på den svenska arbetsmarknaden beskrivs bäst utifrån den heterogenitet som finns mellan arbetstagare och arbetsgivare. Det finns på så sätt ett tydligt gap mellan vad som erbjuds på arbetsmarknaden och vilken kompetens som efterfrågas av arbetsgivare. Orsakerna till gapet måste sökas i frågor som berör utbildning, arbetskraftens rörlighet såväl geografiskt som mellan yrken, eller bristande erfarenhet och kompetens hos arbetskraftsutbudet.

Det kan vara lätt att dra slutsatsen att det är på de mindre orterna som de stora matchningsproblemen finns framöver, men bilden är mer komplicerad än så. Tidigare undersökningar visar att matchningssvårigheterna är mer framträdande på andra ställen (Aranki & Löf 2008). Resultaten ligger inte i linje med vad man spontant kanske tror, dvs. att matchningseffektiviteten skulle vara sämre i mindre tätbefolkade regioner (län) som ligger längre bort från större centra. Snarare visar det sig att tätbefolkade regioner (län) har relativt låg matchningseffektivitet jämfört med mindre tätbefolkade län. Förklaringen till utfallet beror på ökad heterogenitet. Mindre områden kan till exempel vara mer homogena och lättare att överblicka med avseende på information om vad som finns att tillgå och vad som efterfrågas utifrån arbetsgivarens sida, vilket i vissa fall kan underlätta och snabba på matchning mellan arbetstagare och arbetsgivare. I det här kapitlet återkopplas och analyseras prognosen i relation till kanske den mest studerade heterogeniteten, dvs. arbetskraftens utbildning i relation till företagens kompetensförsörjning. Vi kommer att analysera förändrade generella behov och brister i arbetskraftsförsörjningen, dels utifrån de långsiktiga demografiska förändringar som framskrivningen pekar på, dels "filtrera" dessa förändrade behov och brister utifrån vad arbetsmarknaden efterfrågar. Det innebär att vi berör även hur de demografiska förändringarna påverkar mera specifikt arbetsmarknadens efterfrågan på olika typer av yrkeskvalifikationer.

5.1 Förvärvsgrad

För att analysera var förväntade arbetskraftsbrister och överskott kan uppkomma på den regionala arbetsmarknaden behövs ett lämpligt mått som på ett enkelt sätt kan visa var överskott kontra brist på arbetskraft kommer att uppstå på regionala arbetsmarknader. Som mått på hur stor efterfrågan är på arbetskraft i relation till regionens tillgång på arbetskraft används här förvärvsgraden, dvs. kvoten mellan sysselsatt dagbefolkning⁴⁹ och befolkning i arbetsför ålder.⁵⁰ Måttet kan ge en beskrivning av vad som kan förväntas om utvecklingen fortsätter på samma sätt som tidigare. Måttet ska ses som att sysselsatt dagbefolkning visar efterfrågan på arbetskraft i regionen. Befolkning i arbetsför ålder är ett mått på den potentiella tillgången på arbetskraft, dvs. utbudet. Befolkning i arbetsför ålder inrymmer både arbetskraften och de som inte är en del av den.⁵¹ De som inte ingår i arbetskraften kan tolkas som en "potential" vari befolkningen i arbetsför ålder blir ett mått på potentiell tillgång på arbetskraft. I analysen berörs hur förvärvsgraden förändrats över tid för respektive region i relation till det nationella genomsnittet, samt i relation till andra regioner.

Förvärvsgraden indikerar hur kompetensreserver kontra -brister kan väntas se ut 2040 i olika regioner. Om utbudet är stort inom en specifik utbildningsgrupp i en region jämfört med regionens efterfrågan, kommer det att finnas en reserv som kan förflyttas till andra regioner med en tydlig bristsituation. Gäller det motsatta, dvs. efterfrågan väntas överstiga utbudet, har vi troligtvis att göra med en framtida bristsituation.

5.1.1 Utbud och efterfrågan på olika utbildningsgrupper

Eftersom huvudsyftet med kapitlet är att beskriva framtida arbetskrafts- och kompetensförsörjning, kommer fokus till stora delar

⁴⁹ Avser den befolkning som vistas i området dagtid, dvs. boende samt de som pendlar till området.

⁵⁰ Denna definition av begreppet "förvärvsgrad" har Tillväxtanalys använt sig av i tidigare rapporter för att göra prognoser.

⁵¹ I arbetskraftspotentialen ingår även arbetslösa m.fl., Se vidare SCB:s definitioner <http://www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Arbetsmarknad/Arbetskraftsundersokningar/Arbetskraftsundersokningarna-AKU/23263/AKU-definitioner-och-forklaringar/Begrepp-och-definitioner/>.

vara att studera utvecklingen för olika utbildningsgrupper. De olika utbildningsgrupperna som studeras är *utbildning kortare än treårigt gymnasium, treårig gymnasieutbildning och eftergymnasial utbildning, samt för fyra inriktningar*:

- Eftergymnasial utbildning inom teknik och naturvetenskap
- Vård
- Pedagogik
- Samhällsvetenskap, ekonomi, humaniora m.m.

Information om de olika utbildningsgrupperna finns både för den arbetsföra befolkningen (20–64 år) i regionen samt sysselsatt dagbefolkning (16–74 år).⁵² Ett sätt att studera framtida brister, överskott och balanser är att sätta den sysselsatta dagbefolkningen i relation till befolkningen för respektive utbildningsgrupp.

För att göra bedömningar kring kompetensöverskott kontra kompetensbrist behöver vi veta vad som kan väntas vara förvärvsgradens normala nivå. I detta fall utgår vi från att förvärvsgraden vanligtvis ligger inom spannet 0,75–0,80 (övriga 20 procent är arbetslösa, studerande, sjuka⁵³, pensionerade osv.) och något högre för eftergymnasiala utbildningsgrupper. En nivå över detta spann indikerar kompetensunderskott och en nivå under indikerar kompetensöverskott (Tillväxtanalys 2010). En kvot på t.ex. 0,9

⁵² Åldersgrupperna skiljer sig mellan dagbefolkning och befolkning i arbetsför ålder. I realiteten blir inte effekten speciellt stor av denna problematik. I gruppen under 20 år är det framför allt för 18- och 19-åringar som förvärvsgraden är över 20 procent och i gruppen över 65 år är det endast 65-, 66- och 67-åringar som kommer över 20 procent förvärvsgrad. För exempelvis Torsby skulle det innebära att av 300 18-19-åringar skulle cirka stycken 60 av dem vara förvärvsarbetande. Om vi tänker oss att vi nu kan höja förvärvsgraden hos de äldre till 2040 innebär det följande. I Torsby beräknas det finnas *totalt* 263 invånare med en ålder på 65 och 66 år (det är alltså inte enbart personer i arbetsför ålder som inkluderats). Med en förvärvsgrad på 20 procent skulle det innebära att det fanns 53 potentiella förvärvsarbetande inom denna grupp. Med hypotetiskt fördubblad förvärvsgrad hos denna grupp (40 procent) leder det till att 105 personer skulle kunna vara förvärvsarbetande 2040 utifrån en grov skattning. Den arbetsföra befolkningen (20–64 år) utgjorde 6 549 personer 2012 och 4 254 personer 2040. Räknat på den arbetsföra befolkningen 2040 skulle gruppen 65–66-åringar utgöra mellan 1–2 procent av den arbetsföra befolkningen beroende på hur mycket man lyckas öka förvärvsgraden. Felmarginalen och dess påverkan på resultaten är på så sätt inte stor. Måttet är inte perfekt men fungerar som en kompromiss mellan att få med hela efterfrågedelen och samtidigt undvika att få alltför stor andel som inte kan räknas till potentiell arbetskraft i utbudsdelen.

⁵³ Långtidssjukskrivning, personer som erhållit sjukpenning under året och inte klassats som förvärvsarbetande under året.

innebär att en väldigt stor del av den regionala befolkningen måste förvärvsarbeta för att klara arbetskraftsförsörjningen i regionen. Det kan finnas en viss underskattning i det mått som används här eftersom även de som pendlar in till regionen ingår i sysselsatt dagbefolkning. Det innebär att arbetsmarknadsregioner som har och är beroende av en hög inpendling kombinerat med lägre andel bofasta kan ha en mer sårbar position än vad som visas i de resultatbeskrivningar som återges i detta kapitel.

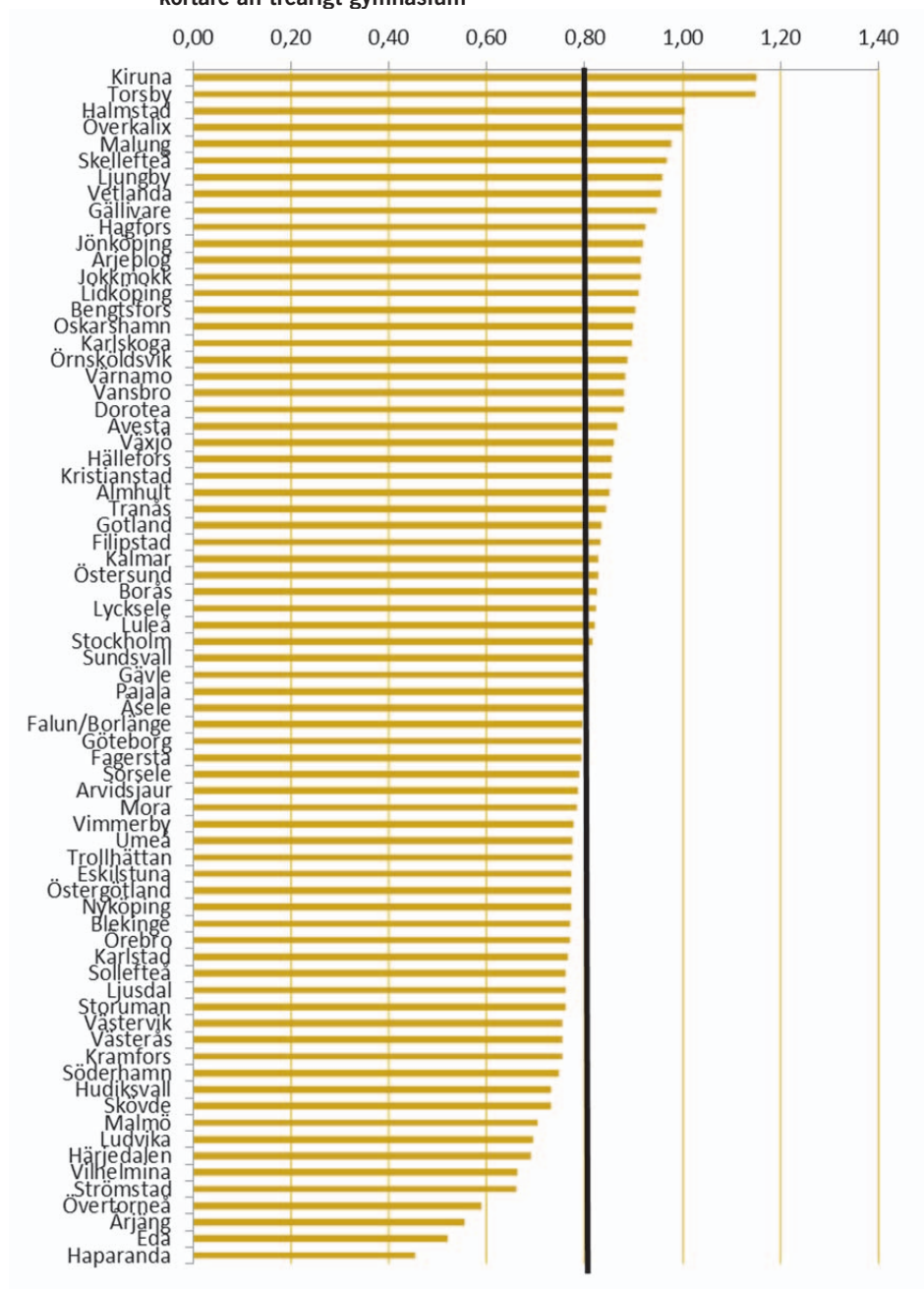
5.2 Brister och obalanser på arbetsmarknaden

Resultaten visar att för utbildningsgruppen med utbildning kortare än treårigt gymnasium, är det 17 av landets 72 FA-regioner som förväntas få kvoter närmare 0,9 eller högre. Fyra FA-regioner (Kiruna, Torsby, Halmstad och Överkalix) förväntas få kvoter högre än ett. Kvoterna förväntas öka mellan 2020 och 2040 för 50 av de 72 FA-regionerna.

För utbildningsgruppen med treårig gymnasieutbildning förväntas 48 av FA-regionerna få kvoter närmare 0,9 eller högre. Av dessa förväntas 25 stycken få en kvot högre än ett. Högsta kvoterna förväntas i FA-regionerna Arjeplog (1,47), Övertorneå (1,39), Överkalix (1,32) och Härjedalen (1,31). I så många som 63 av landets FA-regioner förväntas kvoten öka till 2040. För gruppen med eftergymnasial utbildning uppvisar 57 FA-regioner kvoter på närmare 0,9 eller högre. År 2014 väntas 43 av landets 72 FA-regioner uppvisa kvoter över ett, dvs. ha ett kompetensunderskott på arbetskraft med eftergymnasial utbildning. Högsta kvoterna förväntas bland FA-regioner i norra Sverige. Allra högst kvoter beräknas för Arjeplog (1,80), Storuman (1,80), Dorotea (1,68) samt Överkalix (1,68). Kvoterna förväntas öka för 66 av de 72 FA-regionerna.

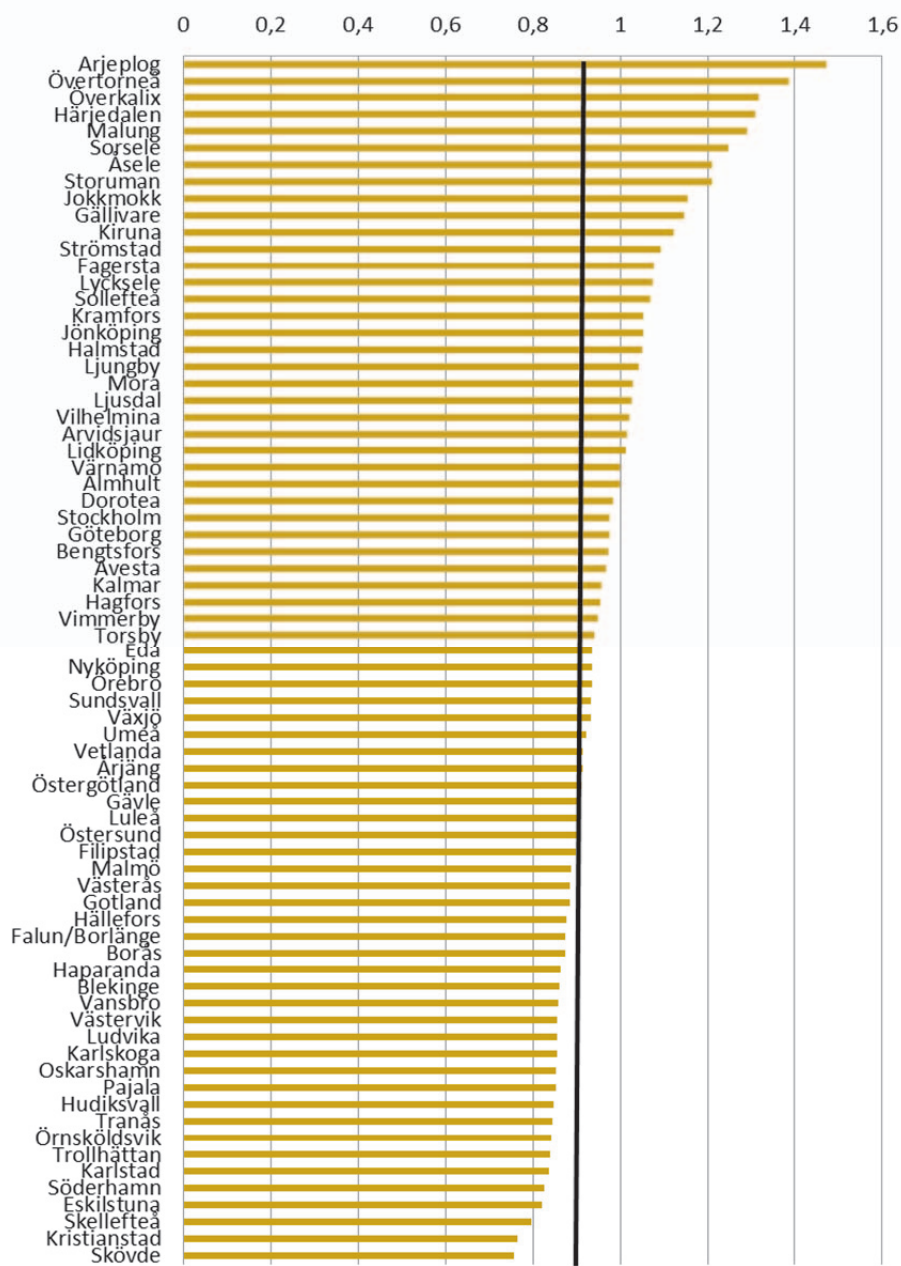
I figurerna 5.1–5.3 redovisas kvoterna för de olika utbildningsnivåerna för samtliga FA-regioner samt genomsnittet för landet (den vertikala linjen i respektive figur).

Figur 5.1 Förväntad förvärvsgrad 2040 för arbetskraft med utbildning kortare än treårigt gymnasium

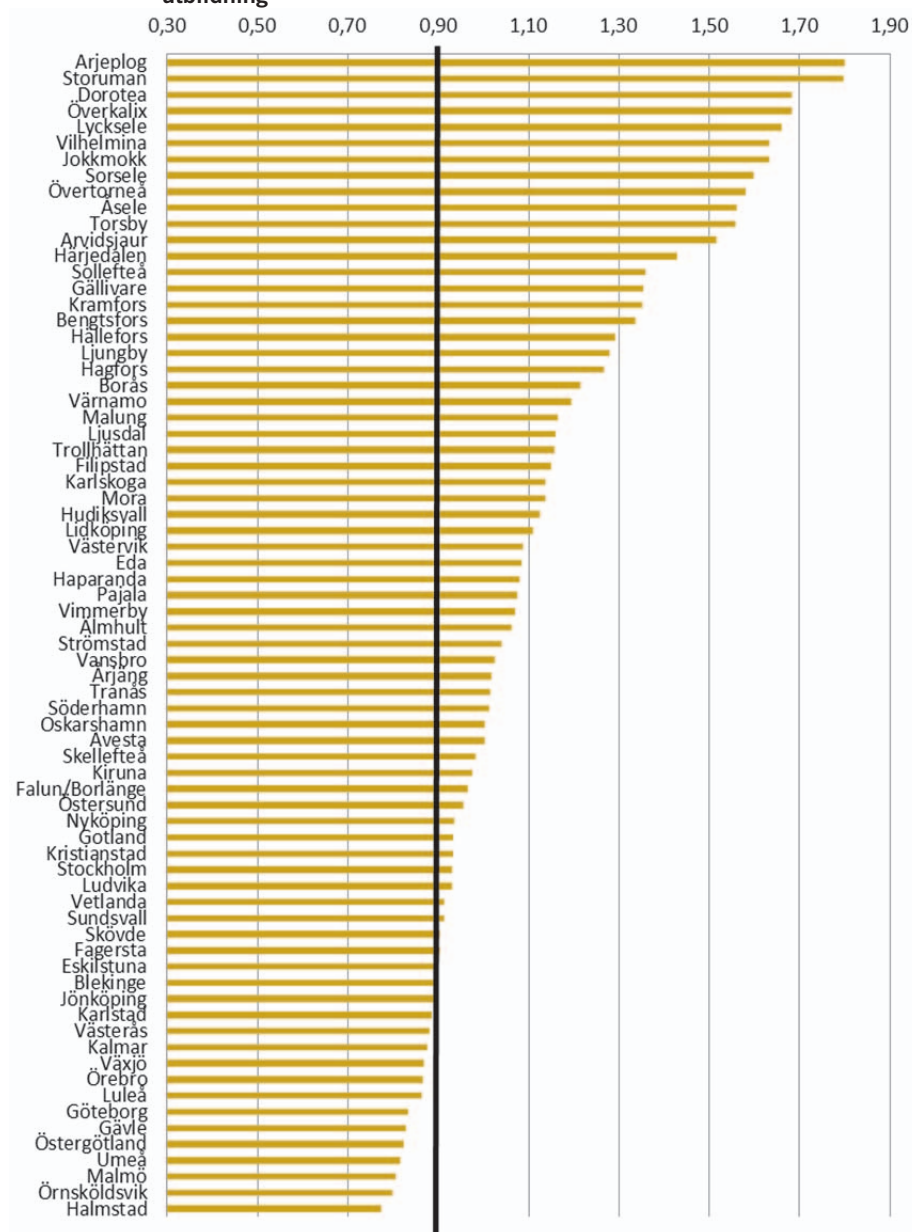


Källa: rAps.

Figur 5.2 Förväntad förvärvsgrad 2040 för arbetskraft med treårig gymnasieutbildning



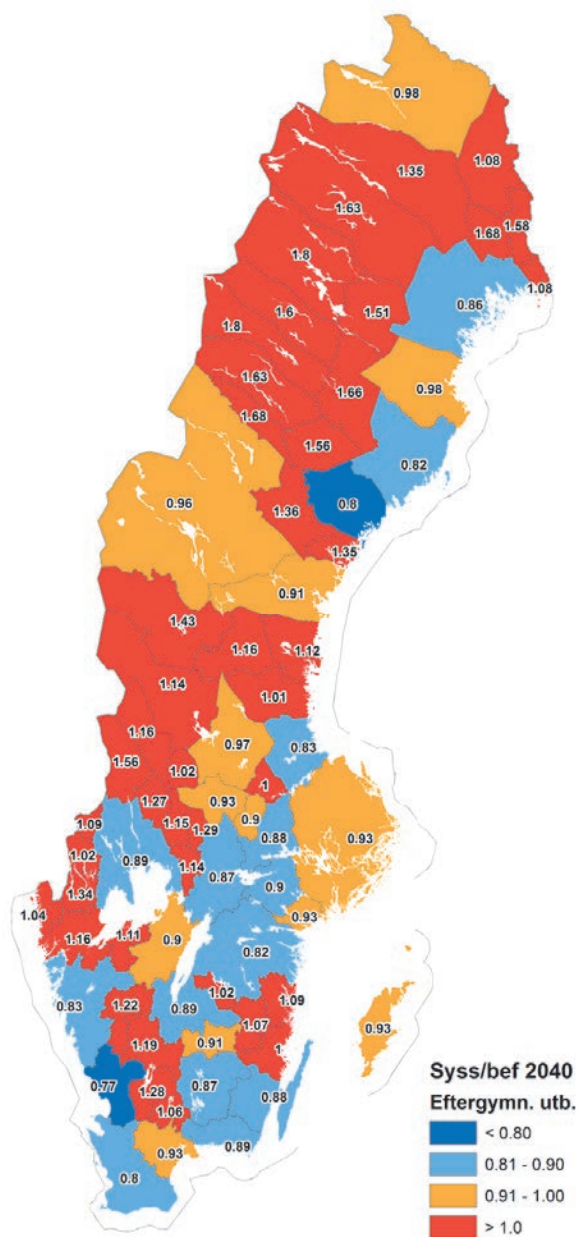
Källa: rAps.

Figur 5.3 Förväntad förvärvsgrad 2040 för arbetskraft med eftergymnasial utbildning

Källa: rAps.

I figur 5.4 illustreras förvärvsgraden för befolkning med eftergymnasial utbildning och dess fördelning över FA-regionerna. Som framgår av figuren förväntas kvoten 2040 vara 0,9 eller högre för huvuddelen (56 av 72) av Sveriges FA-regioner. I de flesta FA-regioner i Sverige norr om Söderhamn och Mora beräknas kvoten överstiga ett. Även för de flesta FA-regioner i Dalarna och Värmland förväntas kvoter större än ett. Andra områden där kvoten också förväntas vara mycket hög (större än ett) är östra Småland med FA-regionerna Vimmerby, Västervik och Oskarshamn samt ett nord-sydgående stråk i södra Sveriges inland med FA-regionerna Älmhult, Ljungby, Värnamo och Borås. För en majoritet av FA-regionerna väntas därför efterfrågan på eftergymnasialt utbildad arbetskraft överstiga den regionala tillgången.

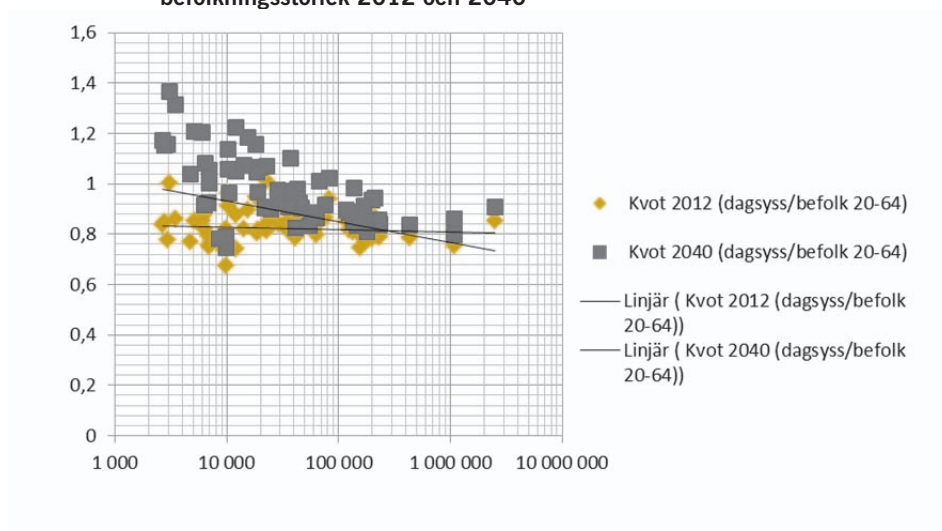
Figur 5.4 Förväntad förvärvsgrad 2040 för arbetskraft med eftergymnasial utbildning, fördelat efter FA-regioner



Källa: rAps.

Hur ska denna regionala obalans i arbetskrafts- och kompetensförsörjning förstås? Ett sätt att illustrera detta är att se hur sambandet mellan storlek på arbetsmarknadsregionen och kvoten i förvärvsgrad förändrats mellan 2012 och 2040. I figur 5.5 framgår att storleken på kvoten (förvärvsgraden) 2012 inte var tydligt relaterad till befolkningsstorleken på FA-regionen, dvs. linjen har ingen lutning och indikerar på så sätt ett svagt samband mellan FA-regionens befolkningsstorlek och förvärvsgrad. Det kan tyda på att många små arbetsmarknadsregioner klarat sig förhållandevis bra 2012, men att detta kan förändras relativt markant till 2040. En viktig orsak till att kvoterna väntas försämrats för många mindre FA-regioner beror på de demografiska förändringarna och de försämringar det medför i utbudet av arbetskraft mellan 2012 och 2040. Vi kan konstatera att variationen i kvoten (förvärvsgraden) är tydligare relaterad till FA-regionens befolkningsstorlek 2040 än 2012. Detta kan ses av att kurvans lutning och det negativa sambandet mellan förvärvsgrad och FA-regionens befolkningsstorlek blir mer tydligt markerat 2040.

Figur 5.5 Sambandet mellan FA-regionens förvärvsgrad och befolkningsstorlek 2012 och 2040



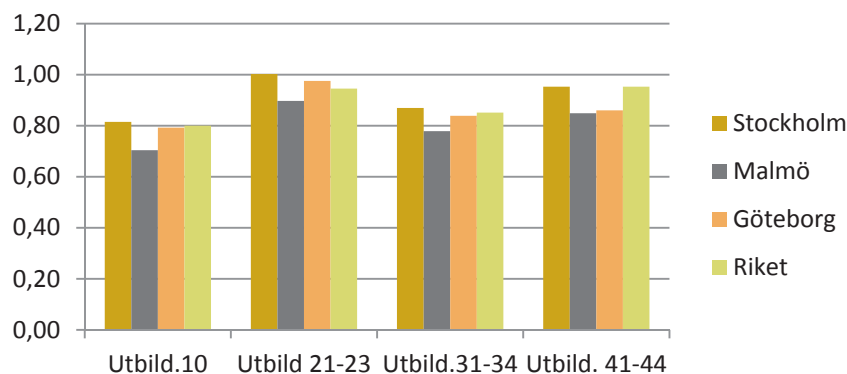
Anm.: Den vertikala axeln visar förvärvsgraden (kvot) för varje FA-region 2012 och 2040 och den horisontella axeln visar befolkningsmängden för varje FA-region 2012 och 2040.

Källa: rAps.

5.2.1 Större FA-regioner

Större FA-regioner med fler än 100 000 invånare kommer, utifrån den framskrivning som har gjorts, inte mötas av några större brister i förvärvsgraden. Framför allt kan vi se att storstädernas efterfrågan på olika utbildningsgrupper kommer att ligga närmare 0,8 i relation till det utbud som finns i regionen, se figur 5.6. Det ligger relativt nära riksgenomsnittet.

Figur 5.6 Förvärvsgrad fördelat på utbildningsgrupper i storstadsområden samt riksgenomsnitt, framskrivning till 2040

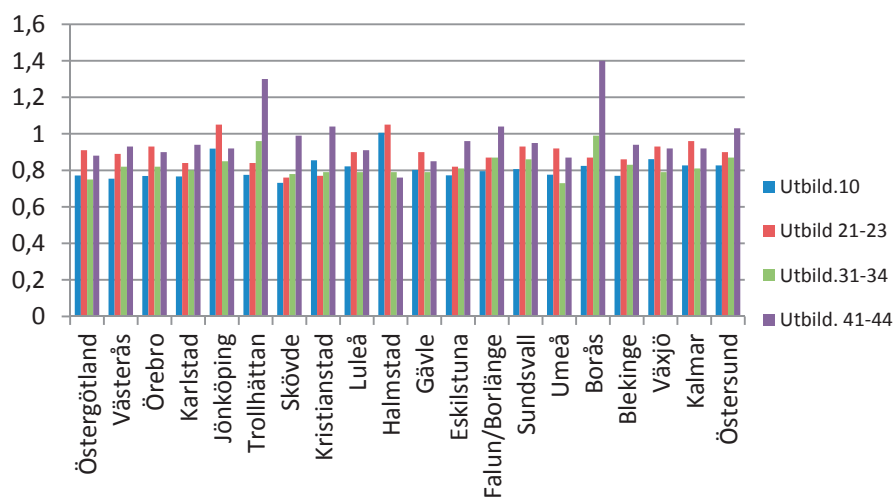


Anm.: Utbildningsgrupp 10 = utbildning kortare än tre-årigt gymnasium, Utbildningsgrupp 21-23 = utbildning motsvarande treårigt gymnasium, utbildningsgrupp 31-34 = eftergymnasial utbildning kortare än tre år, utbildningsgrupp 41-44 = utbildning minst tre-årig eftergymnasial utbildning.

Källa: rAps.

De övriga FA-regionerna (exkl. storstäder) som har en befolkning på minst 100 000 invånare klarar sig också relativt bra i den framskrivning som genomförts. Av dessa 20 FA-regioner är det i stort sett fyra som utmärker sig negativt med risk för tilltagande kompetensunderskott i utbildningsgruppen för eftergymnasial utbildning på minst tre år. Framför allt är det i FA-regionerna Trollhättan och Borås som vi ser de största riskerna för tilltagande kompetensunderskott på arbetskraft med högre utbildning, se figur 5.7.

Figur 5.7 Förvärvsgraden fördelat på utbildningsgrupper i FA-regioner >100 000 invånare, framskrivning till 2040

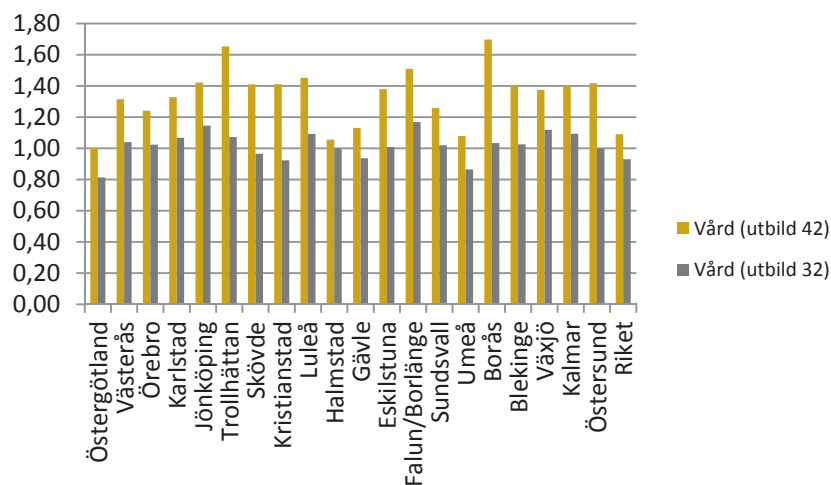


Anm.: Utbildningsgrupp 10 = utbildning kortare än treårigt gymnasium, Utbildningsgrupp 21-23 = utbildning motsvarande treårigt gymnasium, utbildningsgrupp 31-34 = eftergymnasial utbildning kortare än tre år, utbildningsgrupp 41-44 = utbildning minst treårig eftergymnasial utbildning.

Källa: rAps.

Exkluderar vi storstäderna och granskar framtida brister och obalanser utifrån olika utbildningsinriktningar inom gruppen större FA-regioner kan det konstateras att det framför allt är inom vårdsektorn som det kan väntas uppstå problem. Av 20 FA-regioner inom denna grupp är det 16 som kan få problem med att säkra tillräckligt med utbildad arbetskraft med minst treårig eftergymnasial utbildning inom vård. Resultatet från framskrivningarna inom vårdsektorn illustreras i figur 5.8.

Figur 5.8 Förvärvsgraden fördelat på utbildningsgrupper inom vårdsektorn, FA-regioner > 100 000 invånare samt riksgenomsnitt, framskrivning till 2040



Anm.: Utbildningsgrupp 42 = utbildning med minst treårig eftergymnasial utbildning inom vård, Utbildningsgrupp 32 = utbildning med kortare eftergymnasial utbildning (mindre än tre år).

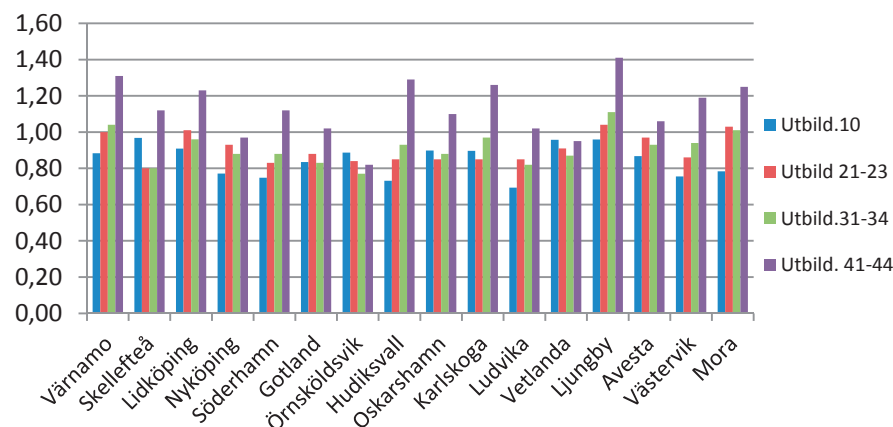
Källa: rAps.

5.2.2 Medelstora FA-regioner

Inom medelstora FA-regioner (färre än 100 000 men fler än 30 000 invånare) visar framskrivningen på ett potentiellt problem och framtida kompetensunderskott på arbetskraft med eftergymnasial utbildning (minst tre år). Av 16 FA-regioner väntas 13 ha en relativt hög kvot i relation till riksgenomsnittet och i relation till det utbud som finns i regionen. Efterfrågan och kompetensunderskott inom de övriga utbildningsgrupperna är inte speciellt framträdande, med några få undantag. Resultatet av framskrivningarna visas i figur 5.9. Granskas inriktningarna på dessa utbildningar förefaller det som att utbudsbristerna för arbetskraft med minst treårig eftergymnasial utbildning inom vårdsektorn kommer att vara de mest framträdande. Av 16 FA-regioner ligger 13 i farozonen och kan få svårt att klara av arbetskraft- och kompetensförsörjningen inom denna inriktning (se figur 5.10). För arbetskraft med utbildning inom pedagogik är inte bristerna lika stora, men åtminstone fem FA-regioner kan få problem att klara

arbetskraftsförsörjningen avseende arbetskraft med treårig eftergymnasial utbildning inom pedagogik (se figur 5.11).

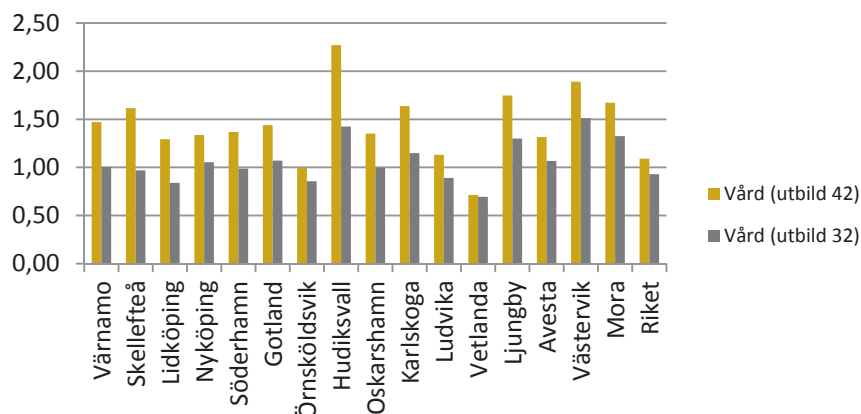
Figur 5.9 Förvävsgraden fördelat på utbildningsgrupper i FA-regioner 30 000 < och >100 000 invånare, framskrivning till 2040



Anm.: Utbildningsgrupp 10 = utbildning kortare än tre-årigt gymnasium, Utbildningsgrupp 21-23 = utbildning motsvarande tre-årigt gymnasium, utbildningsgrupp 31-34 = eftergymnasial utbildning kortare än tre-år, utbildningsgrupp 41-44 = utbildning minst tre-årig eftergymnasial utbildning.

Källa: rAps.

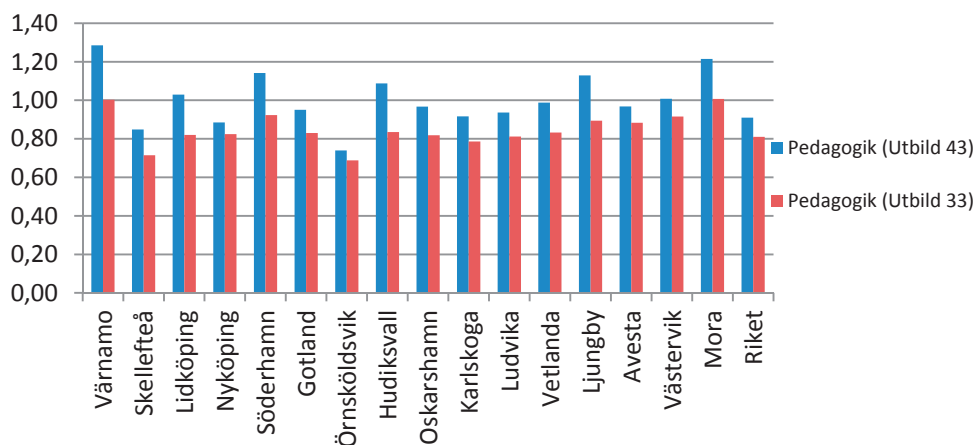
Figur 5.10 Förvävsgraden fördelat på utbildningsgrupper inom vårdsektorn i FA-regioner 30 000 < och >100 000 invånare, framskrivning till 2040



Anm.: Utbildningsgrupp 42 = utbildning med minst treårig eftergymnasial utbildning inom vård, Utbildningsgrupp 32 = eftergymnasial utbildning kortare än tre år inom vård.

Källa: rAps.

Figur 5.11 Förvärvsgraden fördelat på utbildningsgrupper inom pedagogiksektorn i FA-regioner med 30 000 > och <100 000 invånare, framskrivning till 2040



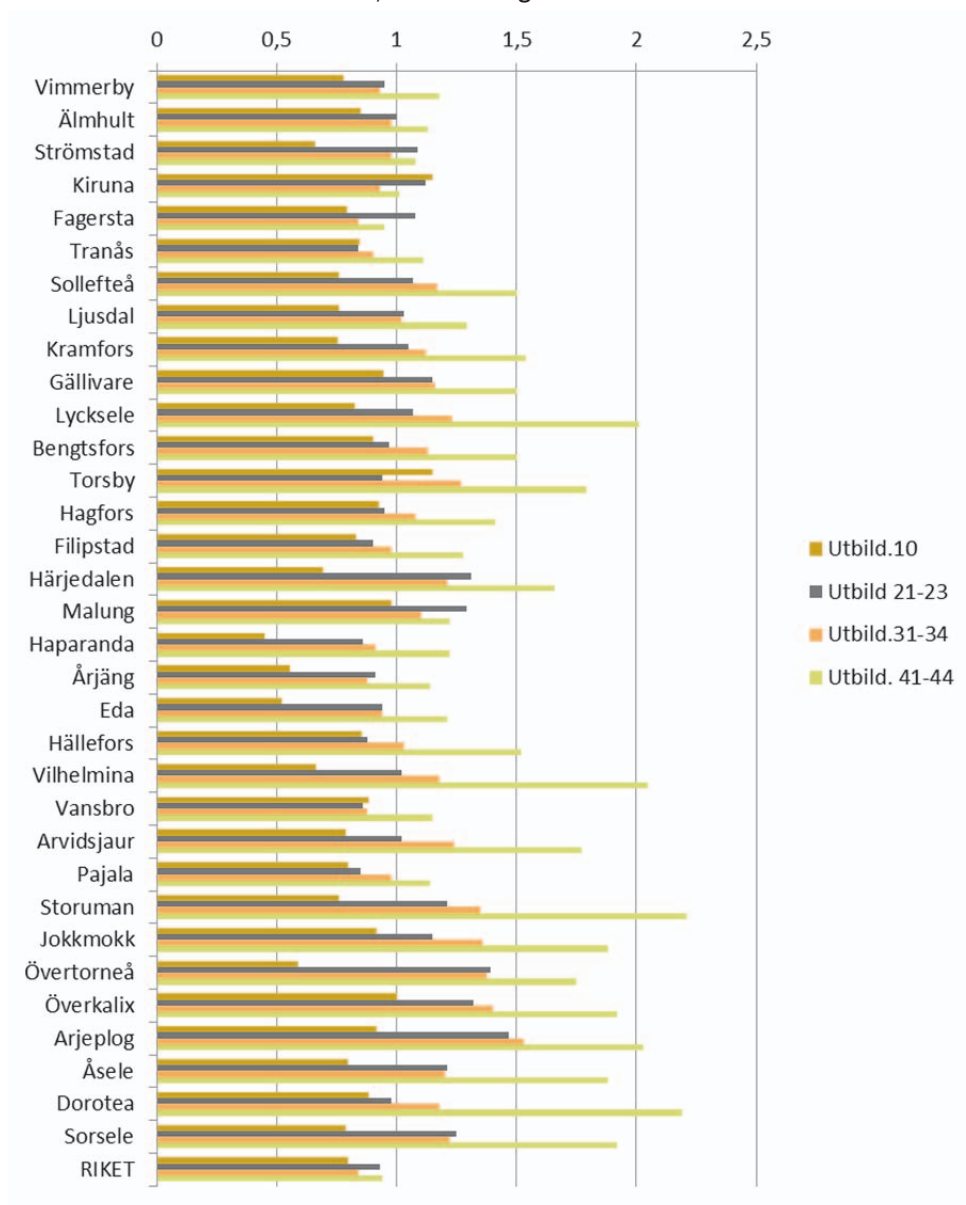
Anm.: Utbildningsgrupp 43 = utbildning med minst treårig eftergymnasial utbildning inom pedagogik, Utbildningsgrupp 33 = eftergymnasial utbildning kortare än tre år inom pedagogik.
Källa: rAps.

5.2.3 Mindre FA-regioner

Bland mindre FA-regioner (färre än 30 000 invånare) väntas de största obalanserna i arbetskrafts- och kompetensförsörjningen. Kompetensunderskott väntas inom flera utbildningsgrupper, framför allt för de högre utbildningsgrupperna. Vi ser utifrån resultaten att det inom denna grupp FA-regioner kan bli problem att få tillräckligt med sysselsatta med kompetens motsvarande minst treårig gymnasieutbildning. Studeras inriktningarna på de olika utbildningsgrupperna kan det konstateras att många FA-regioner väntas få mycket stora problem att kunna rekrytera kompetens inom vårdsektorn, i likhet med mönstret för större och medelstora FA-regioner. Dock finns det undantag och åtminstone 8 av 33 (mindre) FA-regioner förefaller klara av arbetskraft- och kompetensförsörjningen inom vårdsektorn relativt väl jämfört med de andra regionerna av motsvarande storlek. Inom pedagogiksektorn ser kompetensförsörjningen också ut att kunna bli ansträngd i framtiden, så att de flesta mindre FA-regioner kan komma att få problem att klara av arbetskraftsförsörjningen. Framtida brister inom områden som kräver högre utbildning inom teknik och naturvetenskap, samt brist på arbetskraft med yrkesförberedande

gymnasieutbildning, är också förekommande inom denna grupp av FA-regioner. Variationen mellan regionerna är stor, men på det stora hela väntas nästan hälften av de mindre FA-regionerna få allvarigare problem med att klara av försörjningen av arbetskraft med minst treårig eftergymnasial utbildning inom teknik och naturvetenskap. Resultatet av framskrivningarna visas i figur 5.12-5.15.

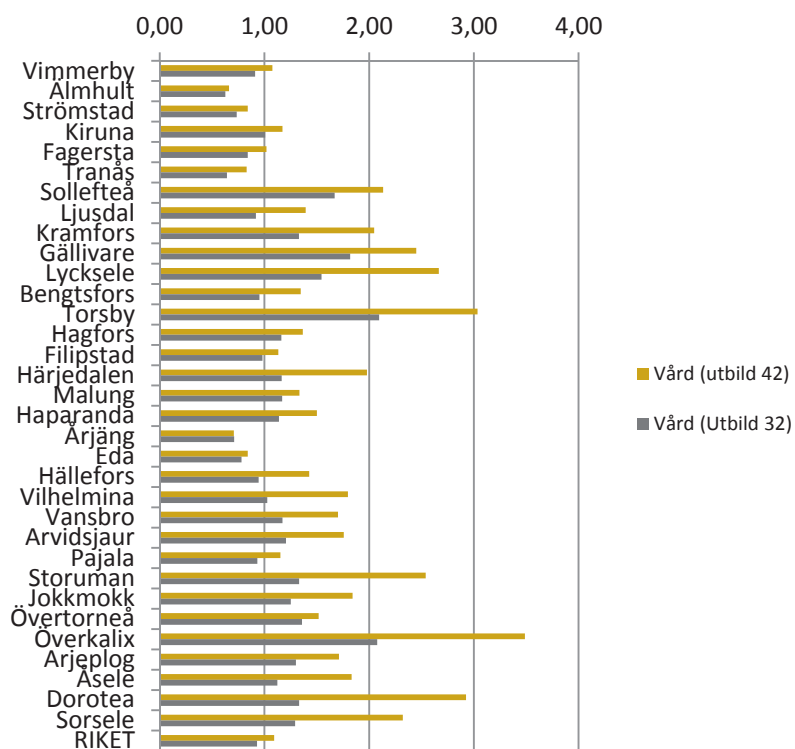
Figur 5.12 Förvärvsgraden fördelat på utbildningsgrupper i FA-regioner < 30 000 invånare, framskrivning till 2040



Anm.: Utbildningsgrupp 10 = utbildning kortare än tre-årigt gymnasium, Utbildningsgrupp 21-23 = utbildning motsvarande tre-årigt gymnasium, utbildningsgrupp 31-34 = eftergymnasial utbildning kortare än tre år, utbildningsgrupp 41-44 = utbildning minst tre-årig eftergymnasial utbildning.

Källa: rAps.

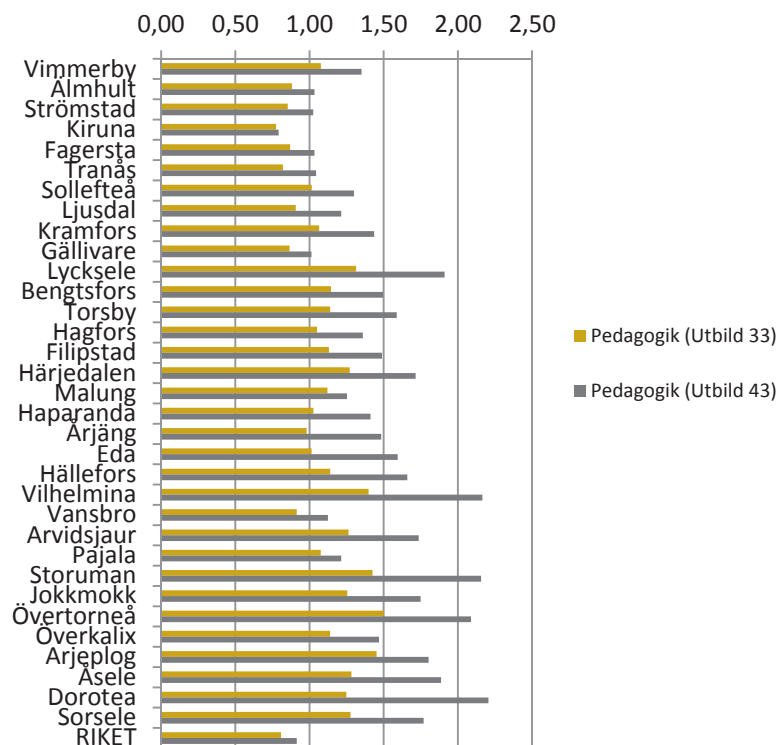
Figur 5.13 Förvärvsgraden fördelat på utbildningsgrupperna inom vårdsektorn i FA-regioner < 30 000 invånare, framskrivning till 2040



Anm.: Utbildningsgrupp 42 = eftergymnasial utbildning minst tre år inom vård, Utbildningsgrupp 32 = eftergymnasial utbildning kortare än tre år inom vård.

Källa: rAps.

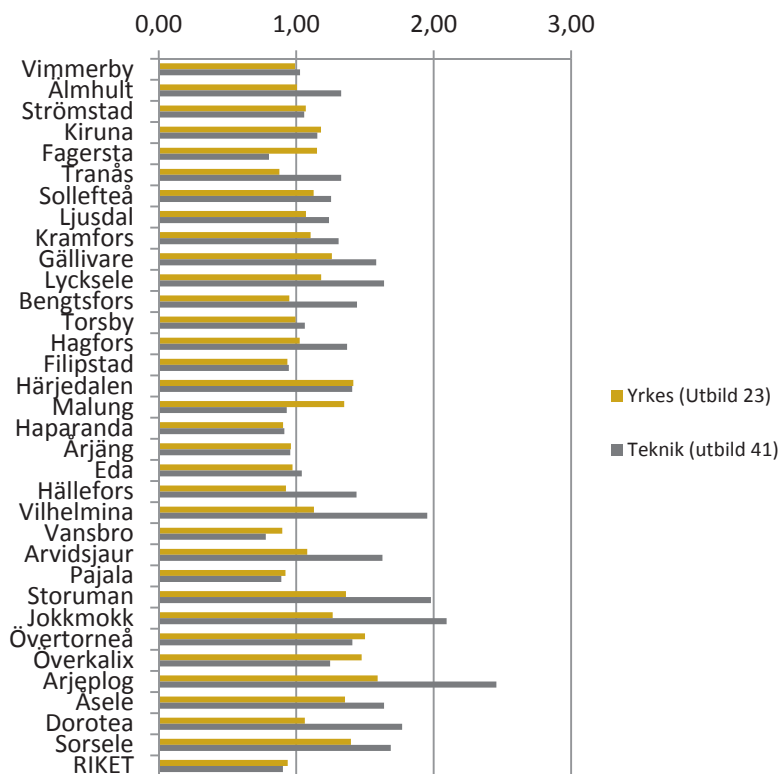
Figur 5.14 Förvärvsgraden fördelat på utbildningsgrupper inom pedagogiksektorn i FA-regioner med < 30 000 invånare, framskrivning till 2040



Anm.: Utbildningsgrupp 43 = eftergymnasial utbildning minst tre år inom pedagogik, Utbildningsgrupp 33 = eftergymnasial utbildning kortare än tre år inom pedagogik.

Källa: rAps.

Figur 5.15 Förvärvsgraden fördelat på utbildningsgrupper inom yrkesförberedande- och teknik i FA-regioner med <30 000 invånare, framskrivning till 2040



Anm.: Utbildningsgrupp 41 = eftergymnasialutbildning minst tre år inom teknik, Utbildningsgrupp 23 = gymnasial utbildning minst tre år.

Källa: rAps.

Sammanfattande slutsatser

Den generella slutsats som kan dras utifrån att ha analyserat framskrivningen av arbetskraftsbehov och kompetensförsörjning fram till 2040, är att de regionala obalanserna kan väntas vara tilltagande ju mindre regionerna är. Det är framför allt i FA-regioner med färre än 100 000 invånare som kompetensunderskotten blir allt tydligare. De största kompetensförsörjningsproblemen väntas i FA-regioner med färre än 30 000 invånare. En sådan utveckling innebär att den mest tydliga skillnaden 2040 blir

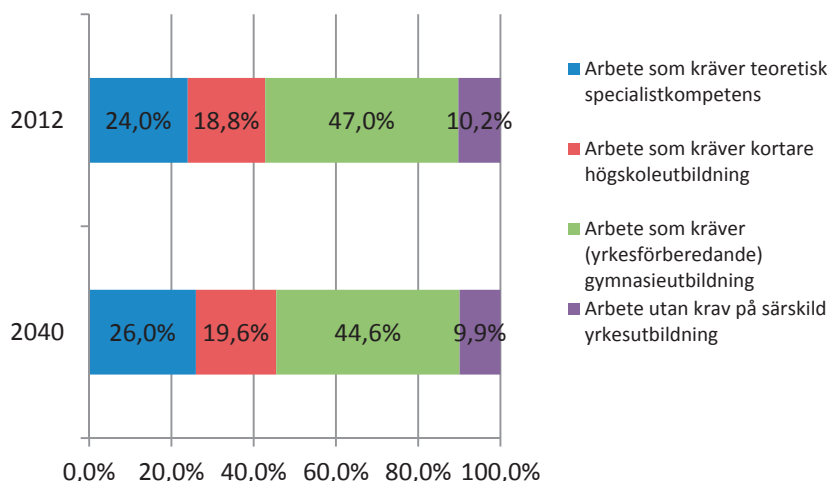
den mellan små och stora FA-regioner. Något som är tydligt oavsett regionstorlek, är att kompetensproblematiken inom vårdsektorn, framför allt på arbetskraft med minst treårig eftergymnasial utbildning, kommer att vara ett generellt problem för många FA-regioner.

5.3 Brister och obalanser på arbetsmarknaden utifrån vad yrkeslivet efterfrågar

Tidigare i kapitlet används förvärvsgraden för att ge en indikation på var vi kan förvänta oss nya regionala balans- och underskottsproblem. Förvärvsgraden är dock inte ett heltäckande mått. En relevant osäkerhet kring framskrivningen är att måttet inte är tillräckligt exakt i den bemärkelsen att det kan precisera vilka kvalifikations- och kompetenskrav som kommer att efterfrågas på arbetsmarknaden.

Om vi i stället utgår från yrkeskategorier och yrkens krav på adekvat utbildningsbakgrund får vi ett annat mått på hur efterfrågan på arbetskraft kan väntas förändras till 2040.⁵⁴ En samlad bild av den totala sysselsättningens fördelning över yrkeskategorier 2012 och 2040 visas i figur 5.16.

⁵⁴ Framskrivningen har gjorts för fyra olika yrkeskategorier. Utgångspunkten för denna framskrivning är de förändringar, eller frånvaro av förändringar, som skett i fördelningen mellan olika yrkeskategorier 2001, 2008 och 2012 (utgått från uppgifter per bransch). I de fall som fördelningen på olika yrkeskategorier inom ett branschaggregat har förändrats signifikant under hela perioden 2001–2012 antas att denna förändring fortgår under 2012–2040. De fyra yrkeskategorier som analysen baseras på har olika utbildningskrav. Arbete som kräver teoretisk specialistkompetens kräver i huvudsak lång högskoleutbildning (>3år). Exempel på yrken inom denna yrkeskategori är civilingenjörer och jurister. Arbete som kräver kortare högskoleutbildning motsvaras av högskoleutbildningar kortare än tre år. Exempel på yrken inom denna yrkeskategori är sjuksköterskor, förskolelärare och fritidspedagoger. Exempel på yrken inom yrkeskategorin för yrkesförberedande gymnasieutbildning är vård- och omsorgspersonal samt byggnads- och anläggningsarbetare. Exempel på yrken inom kategorin utan krav på särskild yrkesutbildning är städare samt köks- och restaurangbiträden.

Figur 5.16 Sysselsättning i landet fördelat på yrkeskategorier 2012 samt 2040 (framskrivning)

Källa: rAps.

För landet som helhet kan vi se en markant ökning i efterfrågan på yrken som kräver eftergymnasial utbildning, vilket ligger i linje med vad vi tidigare har uppmärksammat. Framskrivningen innebär;

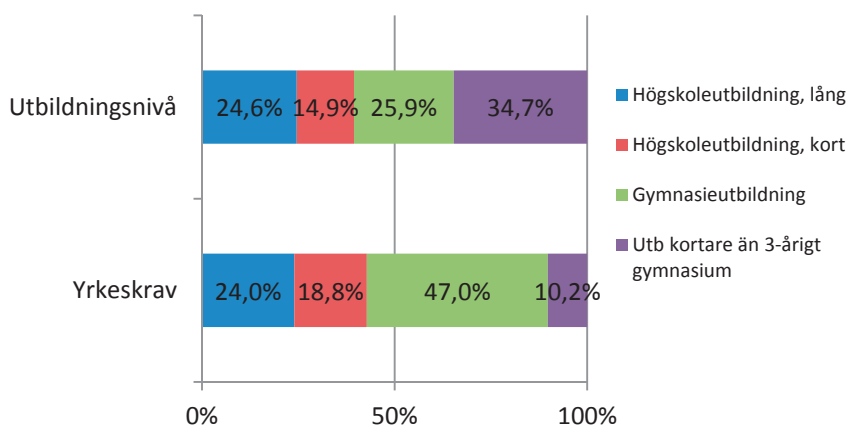
- att andelen arbete som kräver teoretisk specialistkompetens ökar snabbast, med cirka 2 procentenheter.
- att andelen arbete som kräver kortare högskoleutbildning ökar under perioden fram till 2040, med 0,8 procentenheter.

De övriga två yrkeskategorierna beräknas enligt framskrivningen gå tillbaka som andel av sysselsättningen. Yrkeskategorin för yrkesförberedande gymnasieutbildning minskar med nästan 2,5 procentenheter från 47 procent till 44,6 procent och yrkeskategorin utan krav på särskild yrkesutbildning minskar med 0,3 procentenheter till 9,9 procent 2040.⁵⁵

⁵⁵ Den sysselsatta befolkningens utbildningsnivå motsvarar i princip utbudet av arbetskraft med olika utbildningsnivå. Yrkeskraven (som baseras på den sysselsatta befolkningens yrkeskategorier) kan sägas motsvara efterfrågan på arbetskraft med olika utbildningsnivå. För att göra denna jämförelse har yrkeskategorierna omvandlats till yrkeskrav genom att dela in yrkeskategorierna i de utbildningsnivåer de motsvarar enligt de utbildningskrav som ställs för respektive yrkeskategori. Yrkeskategorin för arbete som kräver teoretisk specialistkompetens har därigenom jämförts med lång högskoleutbildning (>3 år), yrkeskategorin

I figur 5.17 jämförs sysselsattas utbildningsnivå med yrkeskvalifikationer som ställs på samtliga sysselsatta 2012. Av figuren framgår att det finns visst överutbud med avseende på högre utbildning i relation till vad arbetslivet efterfrågar på den svenska arbetsmarknaden. Under 2012 utgjorde andelen jobb med yrkeskrav på högre utbildning 24 procent, vilket kan jämföras med andelen av den sysselsatta befolkningen med lång högskoleutbildning (24,6 procent). För kortare högskoleutbildning råder det motsatta förhållandet; andelen sysselsatta med denna utbildningsnivå är knappt 4 procentenheter lägre än andelen arbetstillfällen med yrkeskrav som motsvarar kort högskoleutbildning. Vi kan på så sätt visa på en obalans i landet mellan utbildningsnivåer och de krav på utbildning som ställs på arbetsmarknaden redan 2012.

Figur 5.17 Sysselsattas utbildningsnivå samt arbetsmarknadens efterfrågan på yrkeskvalifikationer (yrkeskrav på utbildning) 2012



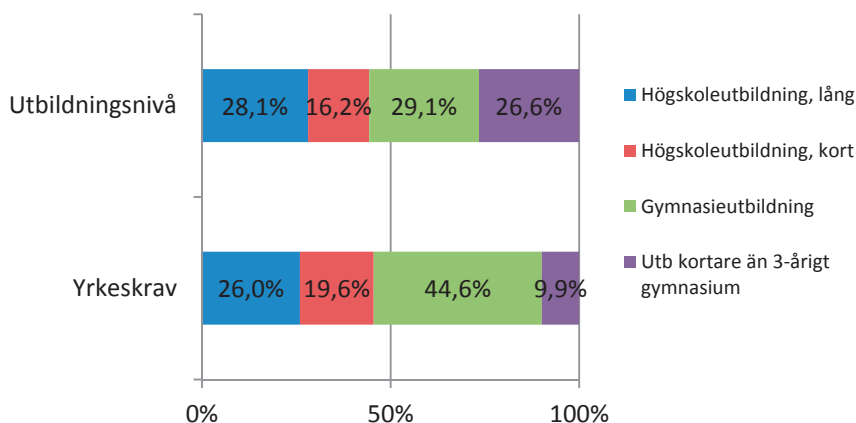
Anm.: Utbildningsnivå = Sysselsattas utbildningsnivå, Yrkeskrav = Arbetsmarknadens efterfrågan på yrkeskvalifikationer.

Källa: rAps.

för arbete som kräver kortare högskoleutbildning har jämförts med kort högskoleutbildning (<3 år), yrkeskategorin för arbete som kräver yrkesförberedande gymnasieutbildning har jämförts med gymnasieutbildning och slutligen har yrkeskategorin för arbete utan krav på särskild yrkesutbildning jämförts med utbildningsnivån utbildning kortare än treårigt gymnasium.

Ur ett arbetsmarknadsperspektiv visar resultaten att vi kanske har fokuserat för mycket på behovet av längre högskoleutbildningar och underskattat behovet av arbetskraft med kortare högskoleutbildningar. Det mest anmärkningsvärda är att Sverige har en stor grupp av den sysselsatta befolkningen som inte uppnår de formella kraven på utbildning som arbetslivet ställer. Nästan 35 procent av befolkningen har kortare utbildning än treårigt gymnasium, men arbetar i yrken som de inte uppfyller de formella utbildningskraven för. Detta visar att brister på formell utbildning i många fall kan kompenseras med yrkeserfarenhet och arbetsplatsutbildning. Det visar också att det finns brister på arbetskraft med gymnasieutbildning. Hela 47 procent av arbetsmarknadens totala befolkning i sysselsättning har treårig gymnasieutbildning som yrkeskrav samtidigt som knappt 26 procent av de sysselsatta har treårig gymnasieutbildning som högsta utbildning.

En framskrivning har gjorts för att se hur sysselsattas utbildningsnivå kan väntas vara anpassad till yrkeslivets krav på utbildning 2040. Utifrån figur 5.18 kan det konstateras att efterfrågan generellt ökar på högre utbildning, men att det framför allt är kortare högskoleutbildningar som det kommer att vara brist på i relation till de yrkeskrav som ställs. Framskrivningen indikerar också att en stor grupp av arbetskraften väntas sakna formell gymnasieutbildning, dvs. många av de arbetstillfällen som kräver treårig gymnasieutbildning kommer i så fall att bemannas med personal som formellt inte uppfyller kraven i form av utbildningsnivå. År 2040 förväntas knappt 45 procent av alla arbetstillfällen kräva treårig gymnasieutbildning medan endast 29 procent av den sysselsatta befolkningen väntas ha gymnasieutbildning som högsta utbildning.

Figur 5.18 Sysselsattas utbildningsnivå samt arbetsmarknadens efterfrågan på yrkeskvalifikationer 2040 (framskrivning)

Anm.: Utbildningsnivå = Sysselsattas utbildningsnivå, Yrkeskrav= Arbetsmarknadens efterfrågan på yrkeskvalifikationer.

Källa: rAps.

Obalanserna i kompetens- och arbetskraftsförsörjning kan även tolkas på regional nivå. Jämfört med utvecklingen för landet som helhet, visar framskrivningarna för FA-regionerna liknande resultat mellan 2012 och 2040. Andelen sysselsatta inom yrkeskategorierna för arbete som kräver teoretisk specialistkompetens och arbete som kräver kortare högskoleutbildning väntas öka. Samtidigt väntas andelen sysselsatta inom yrkeskategorin för arbete som kräver yrkesförberedande gymnasieutbildning minska. Andelen sysselsatta inom yrkeskategorin för arbete utan krav på särskild yrkesutövning väntas minska marginellt eller vara oförändrad mellan 2012 och 2040.

Noterbart är att andelen yrken som kräver högre utbildning (arbete som kräver teoretisk specialistkompetens och arbete som kräver kortare högskoleutbildning) är betydligt lägre i vissa FA-regioner jämfört med riksgenomsnittet. Det innebär att efterfrågan på högre utbildning i dessa regioner väntas vara lägre än för riket i stort. Samtidigt väntas efterfrågan på arbetskraft med treårig gymnasieutbildning vara större och på så sätt viktigare för arbetsmarknaden i dessa FA-regioner än för landet som helhet. Tabell 5.1 visar resultatet av framskrivningar i FA-regioner som

väntas ha störst behov av inpendlande arbetskraft i framtiden (se avsnitt 6.2).

I motsats till efterfrågan på arbetskraft med högre utbildning, väntas dock efterfrågeförändringarna på arbete som kräver yrkesutbildning förbli relativt stabil mellan 2012 och 2040. Faktum är att arbetsmarknadens efterfrågan på dessa typer av jobb väntas bli mer stabil i dessa FA-regioner än för landet i övrigt.

Tabell 5.1 Arbetsmarknadens efterfrågan på yrkeskvalifikationer fördelat på ett antal FA-regioner 2012 samt framskrivning till 2040, procent

FA-region	Arbete som kräver teoretisk specialistkompetens		Arbete som kräver kortare högskoleutbildning		Arbete som kräver (yrkesförberedande) gymnasieutbildning		Arbete utan krav på särskild yrkesutbildning	
	2012	2040	2012	2040	2012	2040	2012	2040
Bengtsfors	13,3	13,6	15,1	16,3	60,8	59,5	10,8	10,6
Torsby	15,5	15,5	14,8	15,7	59,2	58,5	10,4	10,3
Hagfors	13,5	13,5	13,1	13,1	65,2	65,2	8,2	8,2
Storuman	16,9	17,6	14,1	15,3	57,9	56,2	11,2	10,8
Lycksele	17,8	17,9	13,6	13,9	59,3	59,0	9,3	9,3
Dorotea	13,0	13,6	12,7	12,7	53,6	53,2	20,7	20,5
Vilhelmina	17,1	17,1	12,1	12,1	61,6	61,6	9,2	9,2
Åsele	14,8	16,0	10,1	10,5	63,9	62,6	11,2	11,0
Sorsele	17,1	18,7	14,4	16,0	56,1	53,5	12,4	11,8
Arjeplog	17,2	18,1	10,0	10,0	61,2	60,5	11,6	11,5
Överkalix	12,4	12,4	11,1	11,1	62,9	62,9	13,7	13,7
Övertorneå	19,6	19,6	12,1	12,8	56,2	55,6	12,1	12,0
Jokkmokk	19,2	20,1	12,2	12,2	57,1	56,4	11,5	11,3

Anm.: Urvalet av FA-regioner i tabell 5.1 och 5.2 baseras på var framskrivningarna visar de största obalanserna i hur mycket inpendling som väntas behövas för att skapa balans i arbetskraftsförsörjningen 2040 (inpendlingen behöver öka mer än 20 procent i dessa FA-regioner för att uppnå balans).

Källa: rAps.

Efterfrågan på arbetskraft ser alltså annorlunda ut på arbetsmarknaden i små och utsatta FA-regioner än för landet i stort. För att komplettera den regionala analysen undersöker vi hur stor skillnaden är i dessa FA-regioner med avseende på vad yrkeslivet efterfrågade och den kompetens som fanns hos den sysselsatta befolkningen 2012. Ett positivt tal kan tolkas som en bristsituation,

dvs. andelen sysselsatta med den specifika utbildningsnivån når inte upp till andelen arbetstillfällen som kräver den specifika utbildningsnivån. I tabell 5.2 framgår att arbetstillfällen som krävde högskoleutbildning inte fullt ut kunde tillsättas med högskoleutbildade i dessa 13 FA-regioner 2012. Precis som för landet som helhet sysselsattes en stor andel av arbetstillfällena som kräver treårig gymnasieutbildning av personer som inte uppfyllde det formella utbildningskravet. Det fanns däremot ett markant överskott på arbetskraft med låg utbildningsnivå, vilket i tabell 5.2 illustreras av negativa värden i sista kolumnen.

Tabell 5.2 Skillnad mellan sysselsattas utbildningsnivå och arbetsmarknadens efterfrågan på yrkeskvalifikationer i ett antal FA-regioner 2012, procent

FA-region	Högskole- utbildning, lång	Högskole- utbildning, kort	Gymnasie- utbildning	Utb kortare än treårigt gymnasium
Bengtsfors	0,6	5,6	36,0	-42,2
Torsby	0,5	3,7	30,7	-34,9
Hagfors	0,1	4,2	34,9	-39,3
Storuman	2,5	2,2	29,4	-34,1
Lycksele	1,0	2,3	29,0	-32,2
Dorotea	2,3	4,3	22,5	-29,0
Vilhelmina	3,1	1,3	31,0	-35,4
Åsele	2,4	-0,4	37,5	-39,5
Sorsele	2,8	4,2	28,5	-35,5
Arjeplog	3,6	-0,1	33,3	-36,9
Överkalix	0,9	-0,4	38,8	-39,3
Övertorneå	6,1	0,7	33,4	-40,2
Jokkmokk	4,1	0,8	31,1	-36,0

Anm.: Positivt tal indikerar underskott på sysselsatta med en viss utbildningsnivå i relation till vad arbetsmarknaden efterfrågar i termer av yrkeskvalifikationer. Negativt tal indikerar överskott på sysselsatta med en viss utbildningsnivå i relation till vad arbetsmarknaden efterfrågar i termer av yrkeskvalifikationer.

Källa: rAps.

Den övergripande slutsatsen utifrån resultaten är att en tilltagande regional obalans med avseende på arbetskraft- och kompetensförsörjning väntar. Vad vi tidigare konstaterat är att framskrivningen visar att de regionala arbetskrafts- och kompetensförsörjningsunderskotten i högre grad är relaterade till storleken på

FA-regionerna framöver. De små regionerna drabbas hårdast med en underskottsproblematik som är demografiskt styrd. Som alltid finns osäkerhet i resultaten, vilket gör att bilden kan behöva modifieras. Det kan vara så att kompetensunderskottet på personer med högre utbildning överskattas i relation till regionala obalanser som kan uppstå i yrken med lägre kvalifikationskrav (framför allt treårig gymnasienivå). Jämförs yrkesprognosens resultat med modellberäkningarna för sysselsättningen per utbildningsnivå för 2040 för dessa FA-regioner framkommer en bild som tyder på detta. Dock är det så, precis som för landet som helhet, att en stor andel av de arbetstillfällen som kräver treårig gymnasieutbildning inte kommer att kunna bemannas i mer utsatta FA-regioner med personal som formellt uppfyller kraven i form av utbildningsnivå 2040.

I SCB:s befolkningsprognos till 2035 lyfts fram att tillgången och efterfrågan på eftergymnasialt utbildade kommer att öka kraftigt, men att tillgången kommer att öka något kraftigare än efterfrågan (SCB 2014b). Jämför vi dessa slutsatser med våra resultat verkar det rimligt att utgå från att Sverige i stort kommer att ha tillräckligt med högutbildade 2040, men att det ändå kan bli stora regionala obalanser. Troligtvis är dock inte huvudfrågan huruvida det behövs utbildas fler (stärkt utbud). Snarare väntas problematiken bli en fråga om hur man kan påverka rörligheten hos högutbildade för att lösa framtida arbetskraftsbrister. Det stora utbudsproblemet förefaller finnas på lägre nivåer, eftersom efterfrågan på gymnasialt utbildad arbetskraft beräknas öka samtidigt som tillgången väntas minska. Framför allt väntas en stor brist på arbetskraft inom området hälsa- och sjukvård samt social omsorg på gymnasial nivå (SCB 2014b). Vi konstaterade tidigare att en mycket hög andel av sysselsättningsökningen kommer att utgöras av utrikes födda. Det innebär att det framöver kommer att bli ännu viktigare att se över Sveriges förmåga att integrera nya invandrargrupper på arbetsmarknaden, t.ex. för att lösa framtida arbetskraftsbrister inom offentlig sektor. Det lyfter behovet av effektiva strategier för att motverka de arbetskraftsbrister som framskrivningen pekar på.

5.4 Strukturförändringar och fördjupningar i regionala obalanser

5.4.1 Förändrad heterogenitet och kompetensförsörjningsproblem

Den pågående strukturuomvandlingen får konsekvenser på de regionala arbetsmarknaderna. Exempelvis påverkas efterfrågan på arbetskraft samt matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden. Det här kan analyseras dels utifrån den demografiska utvecklingen och de utmaningar som det innebär, men också utifrån långsiktiga förändringar i den så kallade Beveridge-kurvan (sambandet mellan arbetslöshet och vakanser).

Ett sätt att skatta framtida demografiska utmaningar är att analysera förändringar i försörjningskvoten, vilket görs i kapitel 2. Det konstateras där att den nationella försörjningskvoten har legat förhållandevis stilla eller t.o.m. minskat från 1980-talets början, men också att kvoten varierar avsevärt mellan regioner och att variationen med tiden blivit allt större. Det innebär en tilltagande regional heterogenitet i utbudet av arbetskraft (mellan arbetsför befolkning och icke-arbetsför befolkning), vilket i sig skapar specifika regionala arbetskrafts- och kompetensförsörjningssvårigheter.

Faktorer som påverkar den regionala efterfrågan på arbetskraft är kriser och tilltagande strukturell arbetslöshet. Exempelvis ökade den djupa krisen 1992–1993 arbetslösheten från 2 till 11 procent och ledde till att arbetskraftsdeltagandet minskade kraftigt (Holmlund 2011). Effekterna av sådana förändringar kan vara stora på regional nivå. Granskar vi t.ex. matchningseffektiviteten utifrån Beveridge-kurvan (sambandet mellan arbetslöshet och vakanser) ser det ut som att matchningen på svensk arbetsmarknad försämrats över tid. Vid en analys av perioden 1987–2011 kan det konstateras att det finns två tydliga skift i Beveridge-kurvan; en orsakad av 1990-talets kris och en i samband med finanskrisens start 2008. Resultaten tyder på försämrad matchningseffektivitet över tid med både högre arbetslöshet och ökat antal vakanser (Karlson & Skånberg 2012). De strukturella problemen på arbetsmarknaden kan på så sätt försvåra matchning och bidra till tilltagande heterogenitet, vilket försämrar förutsättningarna för att klara av regional kompetens- och arbetskraftsförsörjning.

Det finns flera potentiella förklaringar till att matchningen försämrats över tid. En central orsak är en förändrad sammansättning av arbetskraften. Om grupper med sämre anställningsbarhet utgör en större andel av de arbetslösa kommer matchningseffektiviteten att minska automatiskt. På svensk arbetsmarknad har arbetskraftens sammansättning förändrats (Håkansson 2014). Vi har den demografiska utvecklingen som leder till att grupper med i genomsnitt svagare anknytning till arbetsmarknaden ökat som andel av den arbetsföra befolkningen (förändringar i grupperna yngre, äldre och utrikes födda). Vi har även i Sverige under de senaste åren genomfört ekonomisk-politiska åtgärder som syftat till att utöka arbetskraftsutbudet. Det har ex. inneburit att ett stort antal personer som tidigare var sjukskrivna har blivit en del av arbetskraften. Det innebär att olika förändringar i sammansättningen på arbetsmarknaden har lett till tilltagande utmaningar och förändringar i matchningseffektiviteten.

Det vanligaste sättet att se på strukturomvandlingen är att analysera hur fördelningen av arbetskraft förändras mellan olika branscher. Vi kan särskilja näringslivets utveckling och hur efterfrågan på arbetskraft förändras genom att studera vilka branscher som expanderar kontra stagnerar i ett sysselsättningsperspektiv. Strukturomvandlingen innebär att produktionen ökar i expanderande näringar och minskar i stagnerande näringar, vilket innebär en mer effektiv resursallokering och i slutändan högre tillväxt. Förhoppningen är att de positiva effekterna ska överstiga de negativa, men strukturomvandlingen kan leda till återhämtningsproblem på regional nivå. Det har konstaterats tidigare att svårigheterna att återhämta sig från sådana kriser är avsevärt svårare för mer avlägset belägna regioner (Holmlund 2011). Nedan analyseras hur strukturomvandlingen väntas påverka sysselsättningsutvecklingen till 2040.

I denna framskrivning finner vi följande generella förändringar i branschstrukturen under perioden 2012–2040 för landet i stort, det vill säga de stora vinnarna i ett sysselsättningsperspektiv verkar finnas inom tjänstenäringarna, dvs. privata hushålls- och företags-tjänster, och offentliga hushållstjänster. Andra expanderande

näringar är handel, byggindustri och areella näringar.⁵⁶ Framskrivningen överensstämmer med SCB:s tidigare prognosresultat. Jämförs resultaten med SCB:s prognoser till 2035 (för landet som helhet) kan det även här konstateras att sysselsättningen inom offentliga tjänster förväntas öka kraftigt. Den största sysselsättningsförändringen väntas ske inom äldreomsorgen, men även inom hälso- och sjukvården kommer sysselsättningen öka markant. SCB:s prognos visar också på att sysselsättningen inom privata tjänster kommer öka markant (framför allt olika typer av konsulter och fastighetsförvaltare och -bolag). Detta innebär att allt fler förväntas arbeta inom tjänsteproduktionen och allt färre inom industrin. Det kan vara värt att notera att antalet förvärvsarbetande väntas öka fram till 2035 med en halv miljon personer (inom gruppen 16–74 år) och att de utrikes födda kommer att stå för närmare 80 procent av den totala sysselsättningsökningen (SCB 2014b).

Branscher med negativ sysselsättningsutvecklingen⁵⁷

Vår framskrivning indikerar en prognosticerad svag sysselsättningsutveckling 2012–2040 för branschen för mineralutvinning och tillverkning. En annan stagnerande bransch i sysselsättningsavseende är bank och försäkring. Transport- och kommunikationsbranschen väntas ha i princip oförändrad sysselsättning 2040.

⁵⁶ Inom branschen areella näringar (rAps branschindelning) visar våra framskrivningar en svagt positiv sysselsättningsutveckling. Resultaten i SCB:s Trender och prognoser (2014b) är dock att sysselsättningen inom jordbruk, skogsbruk och fiske kommer att minska med 20 000 personer till 2035. Det kan därför vara rimligt att inte sätta allt för mycket fokus på just att denna bransch skulle utvecklas mycket till 2040.

⁵⁷ Jämfört med KI:s prognoser baseras framskrivningarna i det här avsnittet på rAps branschindelning (49 branscher tillgängliga), där vissa branscher slagits samman till en bransch (ex. transport och kommunikation samt mineralutvinning och tillverkning). Om vi vill granska ytterligare hur specifikt transportbranschen utvecklas får man använda sig av andra källor. Enligt KI ökar sysselsättningen i transportbranschen medan den är oförändrad inom kommunikationsbranschen. Det kan också vara så att det är stora regionala skillnader i dessa sysselsättningsmönster. Vi vet också att inom branschen mineralutvinning och tillverkning är det sysselsättningen inom tillverkning som kraftigt minskar, medan den inom mineralutvinning ökar. RAs branschindelning är inte lika detaljerad som andra indelningar, men fångar i grova drag hur sysselsättningen väntas utvecklas i 49 branscher.

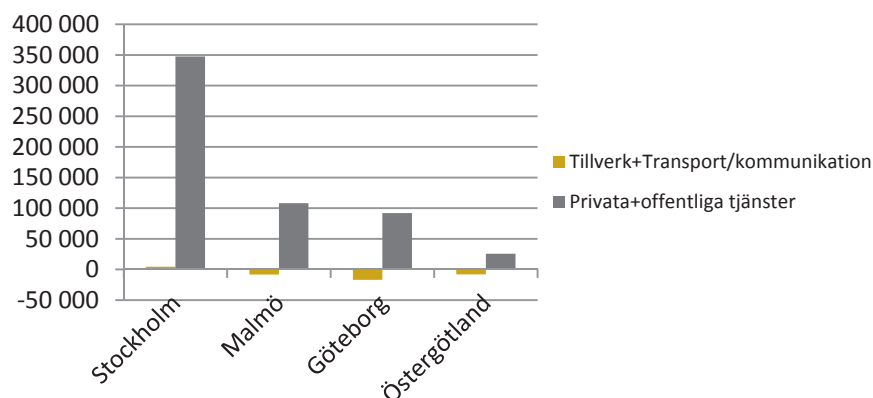
5.5 Regional struktumvandling

Struktumvandlingen är i ett nationellt perspektiv relativt tydlig, där vissa näringar går framåt och andra krymper. I ett regionalt perspektiv blir bilden mer komplicerad, där utvecklingen går olika snabbt inom olika FA-regioner. Det är heller inte självklart att gamla näringar ersätts av nya i samband med att verksamheter rationaliseras eller att efterfrågan förändras på den regionala nivån. Den offentliga sektorns sysselsättning var som störst 1990 och har sedan dess krympt, medan sysselsättningen inom de privata tjänsterna har ökat starkt. En sådan förändring eller omvandling är en återspeglning av att privata företag i ökad grad producerar offentligt finansierade tjänster, vilket förklarar en stor andel av sysselsättningsökningen i privata tjänster. Samma sak gäller när vi studerar den kraftiga minskningen av sysselsatta inom tillverkning och industri. Industrisektorn har förändrats markant, där mycket av det som tidigare genomfördes inom tillverkningsföretag har lagts ut på tjänsteföretag. Outsourcingen har varit en viktig drivkraft i att förändra sysselsättningsutvecklingen mellan s.k. industriella företag och näralliggande tjänsteföretag. Det finns i dag en stark tendens att företagen inte enbart säljer produkter utan i allt högre grad säljer funktioner och helhetslösningar, vilket leder till att tjänsteinnehållet i produkten blir allt viktigare för företagens konkurrenskraft och lönsamhet. En annan viktig omvandling som bidragit till den negativa sysselsättningsutvecklingen inom tillverkningsindustrin är den höga produktivitetstillväxten och utflyttning av arbetsintensiv tillverkning till låglöneländer. Det kan på så sätt vara vilseledande att endast granska branschernas sysselsättningsutveckling utan att ta hänsyn till hur arbetsdelningen mellan olika sektorer och branscher har förändrats. Det vi vet idag är att tjänsteinnehållet i produkterna blir allt viktigare för att generera tillväxt. Frågan är vilka konsekvenser denna fortgående struktumvandling får på våra FA-regioner.

Granskar vi hur struktumvandlingen kommer att påverka FA-regionernas sysselsättningsutveckling visar resultaten en positiv utveckling i 23 av 72 FA regioner. Storstädernas arbetsmarknadsregioner är de stora vinnarna. När det gäller arbetsmarknadsregioner med befolkning på fler än 100 000 invånare är det 12 av 20 FA regioner som har en positiv sysselsättningsutveckling. Reste-

rande åtta har en negativ sysselsättningsutveckling. I nästa grupp av FA-regioner (befolkning på fler än 30 000 och färre än 100 000 invånare) är det endast fyra som väntas ha en positiv sysselsättningsutveckling, medan tolv har en negativ sysselsättningsutveckling till 2040 enligt framskrivningarna. Slutligen om vi granskar de allra minsta FA-regionerna, dvs. de som har en befolkning på färre än 30 000 invånare, blir de negativa tendenserna allt tydligare. Av 33 FA-regioner väntas 29 ha en negativ sysselsättningsutveckling under perioden, medan endast fyra väntas utvecklas positivt i sysselsättningsavseende. Framskrivningen visar alltså på en mycket ojämn utveckling för FA-regionerna och det finns många som kommer att ha en mycket svag utveckling. En viktig orsak till det är att det kraftiga sysselsättningstappet inom industrin inte kommer att kompenseras hos många FA-regioner av en sysselsättningsexpansion inom tjänstenäringarna. Detta illustreras med ett antal figurer som jämför förändringarna i de mest expanderande och stagnerande branscherna i olika FA-regioner. Tjänstenäringarnas sysselsättningsexpansion är knuten till större FA-regioner, framför allt till Sveriges tre storstadsområden (se figur 5.19–5.22).

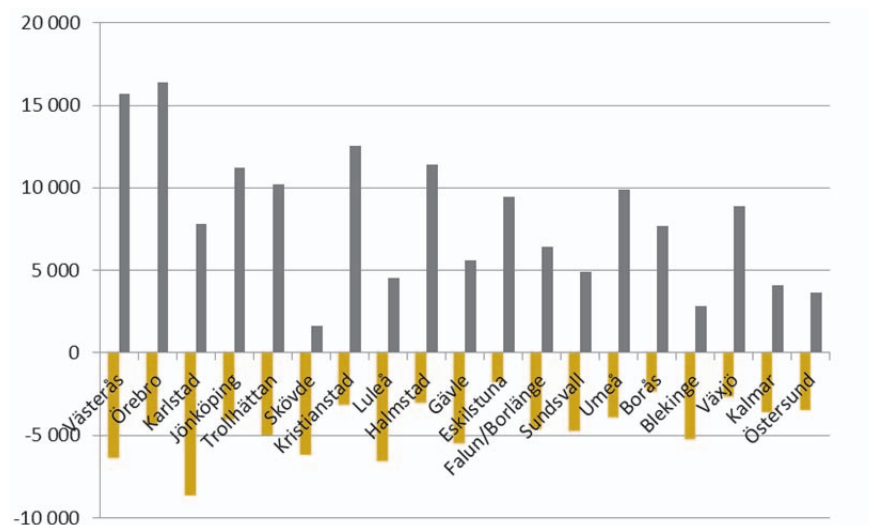
Figur 5.19 Framskriven sysselsättningsutveckling till 2040 i tjänste- och industriella näringar, med fokus på större FA-regioner (bl.a. storstadsområdena)



Anm.: Det är två branscher: Mineral och tillverkningsindustri och Transport och kommunikation som synliggörs utifrån rAps branschindelning i den gula stapeln.

Källa: rAsp.

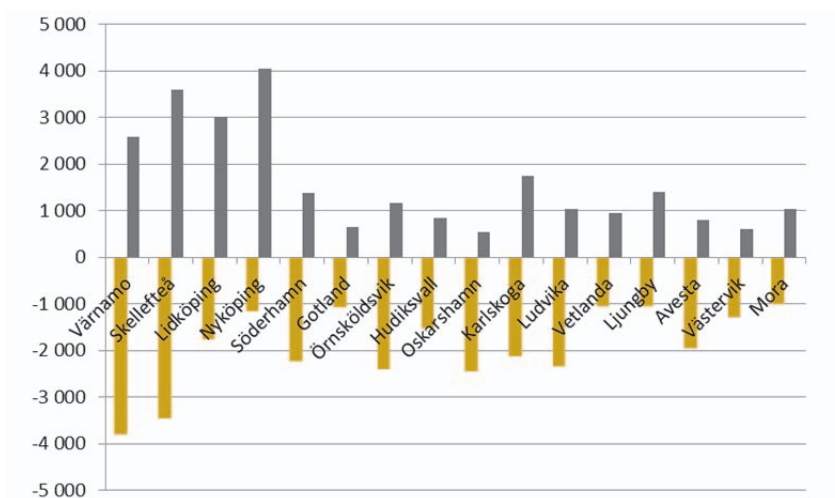
Figur 5.20 Framskrivna sysselsättningsutveckling till 2040 i tjänste- och industriella näringar, FA-regioner >100 000 invånare (exkl. storstäder)



Anm.: Grå stapel avser sysselsättningsutveckling i privata och offentliga tjänster, gul stapel avser sysselsättningsutveckling inom mineral- och tillverkningsindustri resp. transport och kommunikationsbranschen.

Källa: rAps.

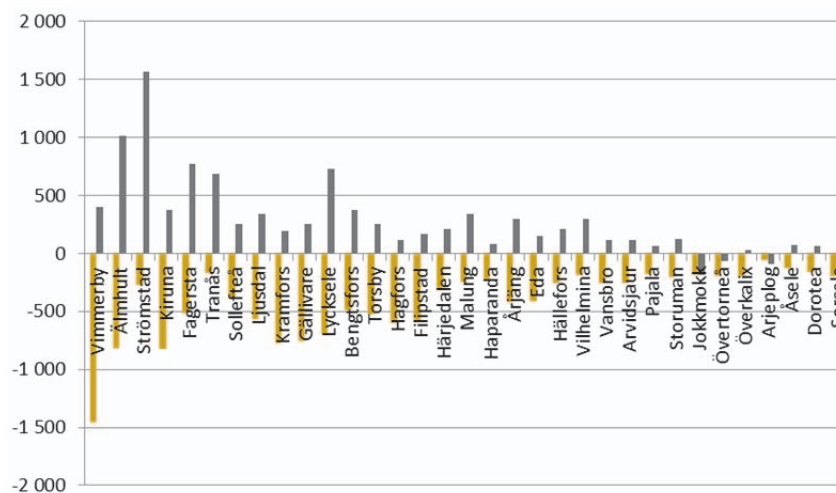
Figur 5.21 Framskrivna sysselsättningsutveckling till 2040 i tjänste- och industriella näringar, FA-regioner 30 000> och <100 000 invånare



Anm.: Grå stapel avser sysselsättningsutveckling i privata och offentliga tjänster, gul stapel avser sysselsättningsutveckling inom mineral- och tillverkningsindustri resp. transport och kommunikationsbranschen.

Källa: rAps.

Figur 5.22 Framskrivna sysselsättningsutveckling till 2040 i tjänste- och industriella näringar, FA-regioner <30 000 invånare



Anm.: Grå stapel avser sysselsättningsutveckling i privata och offentliga tjänster, gul stapel avser sysselsättningsutveckling inom mineral- och tillverkningsindustri resp. transport och kommunikationsbranschen.

Källa: rAps.

Generellt kommer många, framför allt de mindre FA-regionerna, att försvagas markant ur sysselsättningsperspektiv till följd av svag befolkningsutveckling och näringsstruktur. Behovet av arbetskraft minskar på så sätt i många FA-regioner, men särskilt i de mindre, vilket gör att regionala obalanser i kompetens och arbetskraftsförsörjning väntas uppstå.

Polariseringen och teknikens påverkan

En annan grundläggande förändring på arbetsmarknaden som framför allt har uppmärksammats internationellt från 1990-talet och framåt, är att kombinationen av en växande tjänstesektor och teknologisk utveckling lett till tilltagande polarisering på arbetsmarknaden. Efterfrågan på lågutbildad och högutbildad arbetskraft ökar, medan efterfrågan på arbetskraft som befinner sig i "mitt emellan" dessa två utbildningsgrupper avtar.

Studier som specifikt undersökt den teknologiska förändringens påverkan på efterfrågan på låg- och högutbildad arbetskraft (*skill-based technical change*), har resulterat i att man lyft fram den senare gruppen som de stora vinnarna. Det har dock under senare år skett vissa modifieringar kring dessa resultat och hur tekniska förändringar påverkar efterfrågan på arbetskraft. Det berör framför allt själva datoriseringen och hur den påverkat efterfrågan på skilda yrken med olika kvalifikationer. Det tycks som att efterfrågan på lågutbildad arbetskraft inte nödvändigtvis minskar, utan att det finns yrken kopplade till manuell service som i stället ökar i takt med teknologiska framsteg. Andra rutinartade tjänstearbeten som kräver högre kvalifikationer kan däremot försvinna i takt med datoriseringen av arbetsmarknaden. Den här typen av polariseringen på arbetsmarknaden kan på så sätt tillta (Asplund m.fl. 2011).

Det har gjorts försök att studera hur stark arbetsmarknads-polariseringen är i de nordiska länderna. Fokus har legat på att studera vilka typer av arbeten som skapats och försvunnit och om dessa jobb kan betraktas som låg- eller högkvalificerade. Vid en jämförelse mellan tre gruppers sysselsättningstillväxt under 2000-talet (fördelade utifrån lön och kvalifikationer) har konstaterats att det är just "mellangruppen" som har haft en negativ utveckling i de

nordiska länderna (Asplund m.fl. 2011). I Sverige, som haft den starkaste sysselsättningsutvecklingen av de jämförda länderna, är utvecklingen i denna grupp svag, men inte negativ. Det är framför allt i de högavlönade yrkena som sysselsättningstillväxten varit starkast. De övergripande resultaten visar på tendenser till tilltagande arbetsmarknadspolarisering i de nordiska länderna. Författarna betonar att dessa strukturella förändringar i teorin borde vara mer framträdande i öppna ekonomier, som de nordiska, som i hög grad påverkas av teknologiska förändringar. Resultaten visar att "mellanskiktets" sysselsättningsandel i de nordiska länderna (framför allt i Sverige), jämfört med i USA, är mycket lägre. I Sverige klassas 31,2 procent av de sysselsatta som tillhörande "mellanskiktet" jämfört med 48,3 procent i USA.

5.5.1 Utbildningens effekter

År 1985 saknade nästan 40 procent av den svenska befolkningen i arbetsför ålder gymnasieutbildning. År 2010 hade däremot nästan 40 procent i arbetsför ålder en eftergymnasial högskoleutbildning.⁵⁸ Det har alltså skett en omvälvande förändring i utbildningsnivån i landet under en relativt kort tidsperiod. Fortfarande är dock den vanligaste utbildningsnivån, sett till befolkningen som helhet, en tvåårig gymnasieutbildning (Karlson och Skånberg 2012). Sverige har i dag med internationella mått mätt en hög formell utbildningsnivå som ökat kraftigt de senaste två decennierna. Ytterligare ett karaktärsdrag för dagens svenska arbetsmarknad är att arbetskraften byter jobb allt oftare (framför allt i storstäderna), dvs. det finns ett högt organisatoriskt och tekniskt "förändringstryck" som påverkar arbetsmarknaden i olika riktningar. De stora utbildnings-satsningarna borde på så sätt underlätta och förbättra matchningen framöver.

Ett av problemen som lyfts fram är att den genomsnittliga utbildningslängden hos den arbetsföra befolkningen stigit snabbare än jobbets genomsnittliga krav på utbildningslängd. Det har därför

⁵⁸ Kan jämföras med att andelen arbetskraft med eftergymnasial utbildning 1985 var under 20 procent.

blivit tal om att det skett en överutbildning och att 20–30 procent har ett jobb som de egentligen är för högt kvalificerade för.⁵⁹

Det finns dock olika uppfattningar i denna fråga. Över- eller underutbildning behöver inte betyda felmatchad arbetskraft eftersom exempelvis erfarenheter kan kompensera för brist i utbildning. Snarare kan överutbildning vara ett tecken på underprestation (Karlson och Skånberg 2012). Det tycks som att företagens svårigheter att anställa i första hand beror på problem att hitta arbetskraft med rätt yrkeserfarenhet och sedan rätt utbildning och arbetslivserfarenhet. Det gäller oavsett företagsstorlek eller län.

Koncentrationen av människor till befolkningstäta regioner bidrar till ökade svårigheter för mindre arbetsmarknadsregioner att klara arbetskrafts- och kompetensförsörjningen. Samtidigt blir utbudet och efterfrågan på arbetskraft mer koncentrerat till större marknader. Matchningsproblematiken framöver berör på så sätt inte enbart obalanser mellan arbetsmarknadsregioner utan också i hög grad ökade svårigheter att matcha ett växande arbetskraftsutbud med den efterfrågan som finns i större arbetsmarknadsregioner.

Om vi avslutningsvis summerar ihop skilda typer av förändringar som är demografiska, strukturella, tekniska eller utbildningsmässiga kan vi i slutändan konstatera att det är relativt starka drivkrafter bakom polariseringar och tilltagande obalanser på den regionala arbetsmarknaden och frågan är vilka strategier som framöver kommer vara effektiva för att lösa och hantera dessa förändringar på den regionala arbetsmarknaden.

⁵⁹ I underlagsrapport 9 till framtidskommissionen (matchning på den svenska arbetsmarknaden) diskuteras problematiken kring över och underutbildning och det finns flera källor som pekat på att överutbildningen är ett reellt problem. Bland annat Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:105), Johansson och Katz (2007) samt Åberg (1999).

6 Strategier för att motverka framtida arbetskraftsbrister

I följande kapitel granskas och analyseras möjligheterna att hantera de regionala arbetskraftsbrister som framskrivningen till 2040 indikerar. Generellt kan strategier för att motverka arbetskraftsbrister delas in i två kategorier: ökat arbetskraftsdeltagande med fokus på att ta tillvara den potentiella arbetskraft som finns *inom regionen*, och ökat arbetskraftsdeltagande med fokus på att ta tillvara den arbetskraft som finns *utanför regionen*.

I kapitlet analyseras fem olika strategier och hur mycket var och en av dessa kan väntas bidra med för att lösa de arbetskrafts- och kompetensförsörjningsproblem som visar sig i långtidsscenariot. De två första strategierna berör insatser för att öka arbetskraftsrörligheten och på så sätt minska regionala obalanser på arbetsmarknaden. Därefter granskas tre strategier för att öka det regionala arbetskraftsutbudet. Det berör i stora drag på vilket sätt arbetskraftsdeltagandet kan ökas i olika arbetsmarknadsregioner. Att öka utbudet av arbetskraft förutsätter naturligtvis att det finns en efterfrågan på arbetskraft. Åtgärder för att öka arbetskraftsutbudet innefattar alla de åtgärder som på ett eller annat sätt påverkar individens beslut om hur mycket hon eller han ska arbeta och med vad. Det kan på så sätt innefatta många olika typer av åtgärder.⁶⁰

När det gäller att påverka rörligheten på den svenska arbetsmarknaden studeras två strategier, ökad inflyttning och ökad inpendling.

När det gäller att påverka arbetskraftsdeltagande och arbetskraftsutbudet granskas tre strategier: tidigare inträde och senare

⁶⁰ Se SOU 2004:34.

utträde från arbetsmarknaden, ökad förvärvsgrad i grupper med låg förvärvsgrad samt ökad arbetskraftsinvandring.

6.1 Inflyttning

Genom att studera det historiska mönstret av flyttningar mellan FA-regioner går det att skatta hur sannolikt det är att flyttningar kan bidra till att minska framtida arbetskraftsbrister i regioner. Strategier som bygger på ökad arbetskraftsrörlighet kommer endast att fungera om det finns arbetskrafts- och kompetensöverskott i vissa regioner som kan överföras till regioner med kompetensunderskott. Framskrivningarna i denna rapport visar att överskott framför allt kan tänkas uppkomma i större arbetsmarknadsregioner och i regionala centra med större satsningar på högre utbildning. Detta är dock inte helt givet, varför vi inte säkert kan räkna med ett överskott i dessa regioner. Det är naturligtvis inte heller bra om vi får ett nollsummespel, dvs. att insatser för att förbättra i en region sker på bekostnad av en annan region. Om det ändå förutsätts att det uppstår ett kompetensöverskott i vissa arbetsmarknadsregioner, vilka möjligheter finns då att öka eller förändra rörligheten på arbetsmarknaden? Riktningen och koncentrationen i befolkningens flyttmönster har historiskt varit tydliga (se avsnitt 2.2.2. om urbanisering). Under 1995–2013 var det endast nio FA-regioner som hade en positiv nettoinflyttning: FA-regionerna Stockholm, Nyköping, Kalmar, Malmö, Halmstad, Göteborg, Borås, Strömstad och Umeå.⁶¹

För att uppskatta vad som krävs för att nå balans och att tillgodose den efterfrågan som finns på arbetskraft i FA-regionerna inom olika utbildningsgrupper beräknas s.k. inpendlingsandelar.⁶² FA-regioner med stora ökningar i inpendlingsandelar väntas ha stora behov av arbetskraft från andra arbetsmarknadsregioner i framtiden. Vad som kan konstateras är att ingen av de FA-regioner som uppvisar störst ökning av inpendlingsandel mellan 2012 och

⁶¹ Om vi enbart studerar perioden 2000–2013 tillkommer ytterligare FA-regioner (Östergötland, Jönköping, Gotland, Örebro, Västerås) medan Umeå faller bort.

⁶² Vi studerar förändringen i andelen inpendlare mellan 2012 års inpendling och den inpendling som väntas skapa balans 2040. Det vill säga, för ett givet framtida underskott av arbetskraft i en specifik FA-region beräknas hur stor andel inpendlare (procent) som behövs för att täcka detta nya behov av arbetskraft.

2040 (se avsnitt 6.2) uppvisar en historik med positiv nettoutflyttning. En framskrivning enligt detta mönster talar därmed emot att omflyttning skulle vara en realistisk strategi för att få bukt med de regionala obalanser i arbetskraftsförsörjningen som finns i mindre FA-regioner och framför allt i avlägsna FA-regioner.

I tabell 6.1 redovisas nettoutflyttningen under 1995–2013 för de FA-regioner som uppvisar störst ökning av inpendlingsandel i framskrivningarna till 2040. Samtliga av dessa FA-regioner uppvisar ett negativt flyttnetto gentemot övriga FA-regioner under perioden. Det historiska flyttningmönstret ger således ingen indikation på att omflyttning i framtiden ska kunna minska framtida regionala arbetskraftsunderskott.

Tabell 6.1 Nettoutflyttning 1995–2013 från angränsande FA-regioner samt övriga FA-regioner, antal personer

FA-namn	Totalt
Överkalix	-594
Dorotea	-802
Storuman	-975
Åsele	-745
Sorsele	-984
Övertorneå	-882
Vilhelmina	-1 449
Torsby	-1 428
Hagfors	-3 166
Jokkmokk	-1 094
Arjeplog	-468
Bengtsfors	-2 656
Lycksele	-2 956

Källa: rAps.

Tidigare resultat har visat att flyttningsintensiteten skiljer sig kraftigt åt mellan olika grupper i befolkningen. Ett av de mest stabila resultaten i empiriska studier är att flyttningsbenägenheten bland vuxna minskar med ålder. Flyttningsbenägenheten är som störst i åldrarna 20–29 år. Därefter minskar flyttningsbenägenheten kontinuerligt och stabiliserar sig på en låg nivå för personer över 35 år. Gruppen i åldern 20–29 år står för över 40 procent av den totala regionala omflyttningen.

Utöver ålder betyder även utbildning mycket för rörligheten på arbetsmarknaden. Högutbildade (eftergymnasial utbildning) utgör en allt större andel av arbetskraftens utbud, har en högre rörlighet och flyttar även längre distanser än lågutbildad arbetskraft. Dock tenderar högutbildade att i hög grad söka sig till storstäder och större regionala centra och inte till de mindre arbetsmarknadsregionerna som kommer att ha de största arbetskrafts- och kompetensunderskotten. Framskrivningarna tidigare i rapporten indikerar att de demografiska förändringarna drabbar de mindre FA-regionerna hårdare framöver och att befolkningens ålder inte heller kommer att vara till fördel för dessa regioner.

Ytterligare en aspekt av arbetskraftsrörlighet är att flyttningsbenägenheten minskar avsevärt med geografiska avstånd, vilket gör inflyttning till avlägsna regioner mindre sannolika. Sverige har i ett internationellt perspektiv en mycket hög mellanregional rörlighet, mätt som migration mellan län i Sverige (SOU 2007:35). De som bor och är verksamma i storstadsregionerna byter arbetsplats i högre grad än i de flesta andra regiontyper, men de flyttar inte till en annan arbetsmarknadsregion. För mindre arbetsmarknadsregioner (färre än 10 000 invånare), är flyttning i samband med arbetsplatsbyte fem gånger vanligare än i storstadsregionerna. Det innebär att matchningen mellan arbetskraft och företag ser olika ut mellan små och stora arbetsmarknadsregioner (Tillväxtanalys 2014c). Sammanfattningsvis innebär dessa mönster i flyttningsintensitet att det inte finns mycket som tyder på att möjligheter till omflyttning skulle kunna bli en effektiv strategi för att lösa regionala arbetskraftsbrister. Arbetsmarknadsregioner med hög arbetslöshet och låg tillgänglighet kommer att få kämpa i "motvind" och ha stark s.k. "push-elasticitet" med avseende på arbetskraftens rörlighet och riktning (SOU 2007:35). Detta till skillnad från arbetsmarknadsregioner med större befolkningsunderlag, fler vakanser och ökad tillgång till utbildningsplatser, som har motsatt riktning i arbetskraftens rörlighet ("pull-elasticiteten" överväger).

6.2 Inpendling

Geografisk rörlighet i form av arbetspendling är precis som flyttningar en viktig del av samhällsekonomin anpassning till

förändrade förutsättningar. Pendling på en välfungerande arbetsmarknad slussar arbetskraft från regioner och orter med svag arbetskraftsefterfrågan till regioner och orter där nya arbetstillfällen skapas. På ett övergripande plan är det alltså önskvärt att den geografiska rörligheten är tillräckligt hög för att komma till rätta med regionala obalanser på arbetsmarknaden. Det är inte bra med en situation med få vakanser och många arbetslösa i vissa regioner och motsatt förhållande i andra arbetsmarknadsregioner.

Den geografiska arbetskraftsrörligheten är direkt eller indirekt relaterad till arbetsmarknaden. Den kan sägas vara direkt relaterad när vi diskuterar pendlingsmönster och indirekt relaterad exempelvis i samband med att individer flyttar av utbildningsskäl. Orsaken i det senare fallet är arbetsmarknadsrelaterad om flytten är en del av en strategi för att etablera sig på arbetsmarknaden.

Vi vet utifrån tidigare studier att pendlingsintensiteten är som högst i åldrarna 20–30 år, vilket sammanfaller med när flyttningsbenägenheten är som störst. Till skillnad från flyttningar minskar dock inte pendlingsintensiteten lika dramatiskt med stigande ålder. Flyttningar är mer tydligt relaterat till specifik ålder än vad pendling är. Däremot har pendlingsintensiteten ökat påtagligt i alla åldrar, hos både män och kvinnor samt utrikes födda. Det finns dock en påtaglig skillnad i långväga pendling mellan män och kvinnor, där andelen män som pendlar över en LA-gräns⁶³ är dubbelt så stor som för kvinnor. Hos utrikes födda är pendlingsintensiteten över en LA-gräns avsevärt lägre än för personer födda i Sverige (SOU 2007:35). Insatser för att underlätta pendling kan på så sätt stimulera rörligheten hos många olika grupper av arbetskraft oavsett ålder.

6.2.1 Pendlingsmönster

Det har lyfts fram av Arbetsmiljöverket (2011) att mönstren för geografisk rörlighet på arbetsmarknaden kommer att förändras i den bemärkelsen att de inte kommer att vara lika förutsägbara som

⁶³ Indelningen i lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner) bygger på statistik om arbetspendling. Arbetspendling uppstår om en person bor i en kommun och arbetar i en annan (pendling över kommungräns). På så sätt kan man få fram lokala centra som bygger på hur arbetspendlingen ser ut mellan kommuner.

förut. Pendling skulle då komma att bli allt viktigare för att hantera problem i obalans på arbetsmarknaden. Pendling kommer också att fungera som ett alternativ till flyttning när man erbjuds arbete utanför den nuvarande bostadsregionen. Pendlingsresorna till och från arbetet har ökat i avstånd samtidigt som restiden varit relativt konstant (Arbetsmiljöverket 2011). Orsakerna till att pendlingsavstånden ökat kan till stor del förklaras av den tilltagande urbaniseringen och tekniska förbättringar av vägar och fordon.

Andra faktorer som påverkar individens pendlingsmönster är exempelvis var man bor (kommuntillhörighet), vilken ålder man har och vilken bransch man jobbar i. De längsta pendlingsavstånden går att finna i förortskommunerna till de största tätorterna. De kortaste pendlingsavstånden finns i varuproducerande kommuner i glesbefolkade regioner samt i större tätorter. Det har visat sig att skillnaderna i pendling mellan dessa olika typer av kommuner kan vara mycket stora (Arbetsmiljöverket 2011).

Förutom att pendlingsmönster påverkas mycket av kommunens lokalisering varierar det kraftigt mellan olika branscher. I stora drag innebär det att branscher, där arbetsplatslokalisering bestäms av naturresursskäl, generellt förknippas med långa pendlingsavstånd, medan det motsatta förhållandet råder inom servicenäringar. De korta pendlingsavstånden finns särskilt hos serviceyrken, exempelvis inom vård, hälsa och omsorg. Hit hör även jord- och skogsbruk samt tillverkningsbranscher (Arbetsmiljöverket 2011).

För att göra en bedömning om huruvida ett förändrat pendlingsmönster, antingen genom ökad inpendling eller minskad utpendling, kan motverka framtida regionala arbetskraftsbrister, görs en framskrivning. Mer specifikt bygger denna på att det senast observerade pendlingsmönstret (2012)⁶⁴ per utbildningsgrupp för alla landets kommuner skrivs fram till prognosåret (2040) med de justeringar som följer av förändringar i fördelningen av sysselsatt dag- och nattbefolkning per utbildningsgrupp. Det framskrivna pendlingsmönstret på FA-regionnivå ger ett underlag för att föra ett resonemang om möjligheterna att öka inpendlingen.

Pendlingsmatrisen för 2040 kan ses som en teknisk lösning där framtida arbetskraftsbrister neutraliseras genom ökad pendling

⁶⁴ Med pendlingsmönster avser och utläses den från den observerade pendlingsmatrisen för 2012 och 2040.

mellan FA-regionerna.⁶⁵ År 2012 fanns 4 567 500 sysselsatta personer i Sverige. Av dessa pendlade nästan 333 000 från en FA-region till en annan för att ta sig till och från sysselsättning. Det betyder att cirka 7,3 procent av samtliga sysselsatta pendlade 2012. Enligt framskrivningen beräknas närmare 5 250 000 personer vara sysselsatta 2040. Av dessa beräknas drygt 476 000 pendla mellan FA-regioner för att ta sig till och från sin sysselsättning. Det innebär att andelen pendlare till 2040 beräknas öka till cirka 9,1 procent. En ökning på knappt 2 procent i andelen pendlare motsvarar drygt 143 000 fler pendlare 2040 jämfört med 2012.

I stort ser vi ett behov av kraftigt ökad pendling till 2040 för att lösa regionala arbetskraftsbrister. Om dagens observerade pendlingsandelar hålls oförändrade och appliceras på 2040 års sysselsatta dagbefolkning, uppgår antalet pendlare 2040 till cirka 384 000 personer. Det är nästan 92 000 färre än det antal pendlare (cirka 476 000) som krävs för att uppnå balans på FA-regionernas arbetsmarknader 2040.

6.2.2 Var uppstår det ökade behovet av pendling?

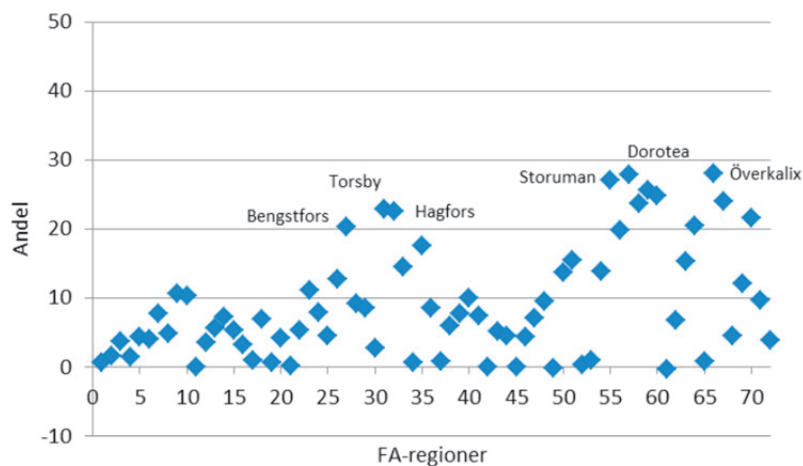
Framskrivningarna tyder på att det för flera FA-regioner kommer att krävas en betydande ökning av andelen inpendlare för att nå balans på arbetsmarknaden 2040. Framför allt gäller detta FA-regioner i Norrlands inland men även för FA-regioner i exempelvis Värmland och Västra Götaland.

Knappt hälften (cirka 46 procent) av de nästan 92 000 pendlare som "saknas", om man som i framskrivningarna ovan antar oförändrade pendlingsandelar mellan 2012 och 2040, beräknas finnas bland lågutbildad (utbildning kortare än treårigt gymnasium) arbetskraft. Samma basantagande resulterar även i ett kraftigt underskott av högutbildade (minst treårig eftergymnasial utbildning). Nästan 32 000 av de 92 000 pendlare som i detta räkneexempel väntas saknas 2040 skulle vara personer med minst treårig eftergymnasial utbildning (motsvarar nästan 35 procent av den

⁶⁵ Det är dock viktigt att ha i åtanke att FA-regioner per definition är konstruerade utifrån pendlingsbara arbetsmarknadsregioner.

totala skillnaden). Framför allt är det i de större FA-regionerna som de största skillnaderna (i absoluta tal) uppstår.

Figur 6.1 Beskrivning av hur mycket inpendlingsandelen behöver öka för att nå balans på FA-regionernas arbetsmarknad 2040 (alla utbildningsnivåer), procent



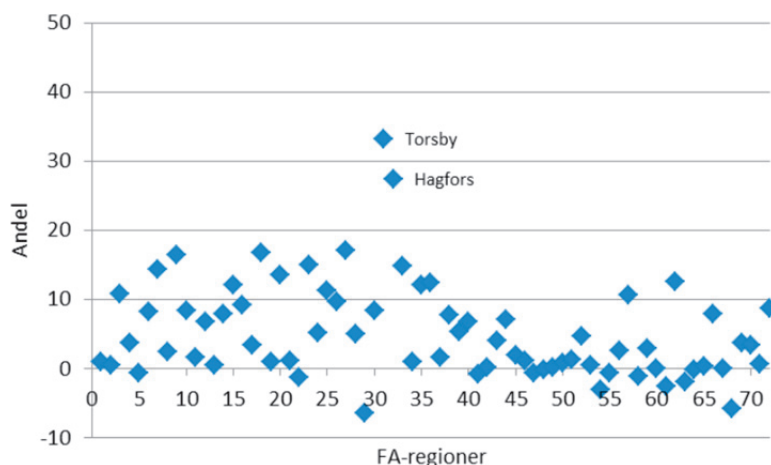
Anm.: Inpendlingsandelen uttrycks i procentenheter (y-axel) och x-axelns listade nummer utgör koderna för FA-regionerna.

Källa: rAps.

För att fördjupa analysen av FA-regionernas framtida arbetsmarknad studeras närmare pendlingsandelarnas förändring 2012–2040 per utbildningsgrupp. Bland lågutbildad arbetskraft är det framför allt i FA-regionerna Torsby och Hagfors som pendlingen behöver öka kraftigt för att nå balans.⁶⁶ I Torsby beräknas drygt fyra av tio sysselsatta med kort utbildning pendla in från andra FA-regioner. Motsvarande inpendling till Hagfors beräknas vara drygt tre av tio.

⁶⁶ När det gäller Torsby och Hagfors är gränspendlingen till Norge betydelsefull. Torsby har flest utpendlare till Sunne (20 procent), Karlstad (17 procent), Oslo (9 procent) och Hagfors (6,4 procent). Det är framför allt män som utpendlar till Norge (76%). De som inpendlar till Torsby gör det till större arbetsplatser (länsdelssjukhus, utbildningsinstanser och till företag inom tillverkning och industri). De kommer från främst Sunne, Hagfors och Karlstad. Se vidare Öhgren Bodén (2010).

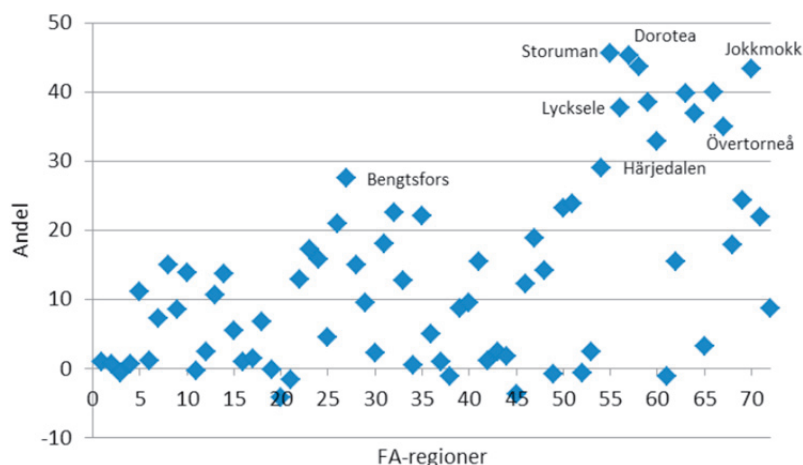
Figur 6.2 Beskrivning av hur mycket inpendlingsandelen behöver öka för att nå balans på FA-regionernas arbetsmarknad 2040 (lågutbildad arbetskraft), procent



Källa: rAps.

Motsvarande förändring i pendlingsandelar för högutbildade (minst treårig eftergymnasial utbildning) framgår av figur 6.3. Det är tydligt att de största skillnaderna beräknas uppstå i FA-regioner i de norra delarna av Sverige. I exempelvis Storuman och Dorotea krävs att andelen högutbildade som pendlar till dessa regioner ökar med cirka 45 procentenheter 2040 jämfört med 2012. Spridningen mellan FA-regionerna är generellt högre när det gäller utbildningsgruppen högutbildade, och det är många fler regioner som måste öka sin inpendling av denna typ av arbetskraft markant för att klara arbetskrafts- och kompetensförsörjningen.

Figur 6.3 Beskrivning av hur mycket inpendlingsandelen behöver öka för att nå balans på FA-regionernas arbetsmarknad 2040 (högutbildad arbetskraft), procent



Källa: rAps.

Studerar förändringen i andelen inpendlare mellan 2012 års inpendling och den inpendling som skapar balans för 2040, framgår att i 13 FA-regioner behöver inpendlingen öka med 20 procentenheter eller mer för att arbetsmarknaden i dessa regioner ska vara i balans 2040. I tabell 6.2 listas dessa 13 FA-regioner.⁶⁷ Tio av regionerna ligger i Norrland, två i Värmland och en i Västra Götaland. Generellt sett ökar inpendlingsbehovet med utbildningsnivå, så att högre utbildad arbetskraft utgör en större andel av inpendlingsandelen. I FA-regionerna Bengtsfors, Hagfors och Torsby finns dock ett behov av en kraftigt ökad inpendling av lågutbildad arbetskraft för att nå balans 2040.

⁶⁷ Lycksele, vars pendlingsandelar väntas öka med 19.9 procentenheter, inkluderas också.

Tabell 6.2 Ökning av inpendlingsandel till 2040, totalt samt fördelat på utbildningsgrupper, procentenheter

FA-region	10	21	22	23	31	32	33	34	41	42	43	44	Totalt
Överkalix	7,9	0,0	22,5	26,8	28,9	45,6	26,7	37,2	25,2	54,0	34,5	28,9	28,0
Dorotea	10,6	0,0	2,8	11,0	43,8	26,2	86,8	16,5	41,6	38,5	37,8	50,9	27,9
Storuman	-0,6	-1,0	16,6	19,2	16,0	29,9	87,8	34,8	42,6	47,8	44,6	42,7	27,0
Åsele	2,9	65,2	14,3	26,5	31,6	33,8	51,8	27,6	0,0	43,9	47,4	58,6	25,6
Sorsele	0,0	57,0	16,4	29,2	38,2	25,1	31,5	32,5	25,4	10,0	49,2	34,1	24,7
Övertorneå	-0,1	57,3	27,1	29,3	28,7	23,8	2,6	43,1	36,3	24,3	45,4	25,0	23,9
Vilhelmina	-1,2	-3,9	1,6	19,5	16,7	22,3	54,6	30,6	38,1	48,9	44,6	29,4	23,7
Torsby	33,2	14,3	1,6	9,6	14,8	17,6	22,0	14,2	9,1	19,7	18,0	21,1	22,9
Hagfors	27,4	13,0	5,1	10,0	26,6	16,2	21,4	19,7	19,7	22,1	20,7	23,5	22,6
Jokkmokk	3,4	7,7	11,2	14,6	42,1	28,1	39,8	30,2	55,3	29,4	31,3	54,8	21,6
Arjeplog	-0,2	74,6	24,1	11,2	35,8	33,8	16,0	33,6	43,5	3,9	36,8	38,6	20,4
Bengtstors	17,0	5,4	8,9	5,3	-0,3	7,6	30,1	25,7	31,8	10,6	28,3	30,1	20,3
Lycksele	2,5	22,8	2,3	12,2	13,8	2,4	32,7	16,4	28,1	39,1	40,5	34,8	19,9

Anm.: Utbildningsgrupp 10 = utbildning kortare än tre-årigt gymnasium, Utbildningsgrupp 21-23 = utbildning motsvarande tre-årigt gymnasium, utbildningsgrupp 31-34 = eftergymnasial utbildning kortare än tre år, utbildningsgrupp 41-44 = eftergymnasial utbildning minst tre år.

Källa: rAps.

En ökad inpendlingsandel med totalt 20 procentenheter eller mer innebär ett kraftigt ökat behov av att tillgodose den regionala efterfrågan med arbetskraft utifrån.

Som framgår av tabell 6.2 beräknas inpendlingsandelarna öka betydligt mer för specifika utbildningsgrupper.

Vad betyder detta i ökat antal inpendlare till respektive FA-region? I tabell 6.3 redovisas motsvarande skillnad för de 13 FA-regioner som uppvisar störst förväntad förändring i pendlingsandel till 2040.

Tabell 6.3 Ökning av inpendlingsandel till 2040, totalt samt fördelat på utbildningsgrupper, antal personer

FA-region	10	21	22	23	31	32	33	34	41	42	43	44	Totalt
Överkalix	32	0	28	79	12	26	11	31	12	69	31	26	358
Dorotea	31	0	3	26	18	8	33	9	23	32	33	38	254
Storuman	-4	0	39	111	17	21	89	48	58	90	108	79	655
Åsele	9	3	14	63	11	10	22	18	0	30	46	50	276
Sorsele	0	2	15	68	14	8	12	19	13	8	43	27	231
Övertorneå	0	3	41	98	16	10	2	43	25	19	60	28	343
Vilhelmina	-8	0	4	120	17	15	68	48	58	81	134	66	602
Torsby	501	2	7	88	21	44	39	42	16	112	78	71	1 019
Hagfors	342	2	18	78	41	19	31	44	43	49	69	70	806
Jokkmokk	19	1	22	66	38	15	28	37	62	30	48	75	441
Arjeplog	-1	4	34	33	21	11	8	29	38	2	39	38	256
Bengtstorsfors	296	1	52	53	-1	10	64	96	99	32	141	140	983
Lycksele	49	6	14	190	38	60	97	65	119	298	296	197	1 428

Anm.: Tabellen avser FA-regioner som har förväntade ökning i pendlingsandelar motsvarande 20 procentenheter eller mer.

Utbildningsgrupp 10 = utbildning kortare än tre-årigt gymnasium, Utbildningsgrupp 21-23 = utbildning motsvarande tre-årigt gymnasium, utbildningsgrupp 31-34 = eftergymnasial utbildning kortare än tre år, utbildningsgrupp 41-44 = eftergymnasial utbildning minst tre år.

Källa: rAps.

Skillnaderna som illustreras i tabell 6.2 och 6.3 indikerar alltså att det kommer krävas pendling från andra regioner för att arbetsmarknaderna ska balansera i de aktuella FA-regionerna. För att undersöka om det framskrivna pendlingsmönstret är förenligt med ”rimliga pendlingsavstånd”, granskas den totala pendlingsmatrisen för 2040 för att se om den framtida inpendlingen till dessa regioner och utbildningsgrupper till största delen kommer från angränsande FA-regioner eller från övriga FA-regioner, dvs. innebär långväga pendling.

Tabell 6.4 Total inpendling 2040 fördelat på angränsande FA-regioner samt övriga FA-regioner, antal personer

FA-region	Totalt	Från angränsande FA-regioner	Andel	Från övriga FA-regioner	Andel
Överkalix	576	393	0,68	183	0,32
Dorotea	458	197	0,43	261	0,57
Storuman	1 003	120	0,12	883	0,88
Åsele	378	276	0,73	102	0,27
Sorsele	409	70	0,17	339	0,83
Övertorneå	550	346	0,63	204	0,37
Vilhelmina	913	146	0,16	767	0,84
Torsby	2 090	1 527	0,73	563	0,27
Hagfors	1 376	1 143	0,83	233	0,17
Jokkmokk	709	401	0,57	308	0,43
Arjeplog	560	174	0,31	386	0,69
Bengtsfors	2 056	1 250	0,61	806	0,39
Lycksele	2 373	1 803	0,76	570	0,24

Anm.: Tabellen avser de 13 FA-regioner som har förväntade öknings i pendlingsandelar motsvarande 20 procentenheter eller mer.

Källa: rAps.

Som framgår av tabell 6.4 är det flera FA-regioner som har relativt stora andelar som utgörs av pendlare från icke-angränsande FA-regioner (sista kolumnen). Det väntas därmed krävas relativt många individer som behöver pendla från andra FA-regioner än de direkt angränsande för att nå balans på dessa regionala arbetsmarknader 2040. Högst andel långväga pendlare har Storumans FA-region, där 88 procent av inpendlingen beräknas komma från FA-regioner som inte är direkt angränsande (motsvarande nästan 900 personer). Nästan lika stor andel uppvisar Vilhelmina och Sorseles FA-regioner.

Som visats ovan kräver en framtida balans på de regionala arbetsmarknaderna en relativt stark ökning av pendlingen till 2040. Resultaten pekar på att en del av denna pendling måste ske via län som inte är direkt angränsande och i många fall långväga pendling. Vi har tidigare konstaterat att flyttningar inte förefaller vara alltför rimligt för att tillgodose arbetsmarknadens behov. Vi står på så sätt inför ett regionalt arbetskrafts- och kompetensförsörjningsproblem som bara till mindre del kommer att kunna lösas med hjälp av förändrad rörlighet i form av pendling eller flyttning.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det önskvärt att arbetskraften flyttar från regioner med svag efterfrågan till regioner med stark efterfrågan på arbetskraft. Det finns även en kvalitativ strävan i detta, dvs. att unga som träder in på marknaden satsar tillräckligt på att utbilda sig och bidrar med vad som efterfrågas i högre grad på arbetsmarknaden. Det finns på så sätt starka drivkrafter för att en mer tjänstedriven strukturomvandling bidrar till att koncentrera arbetskraften till större arbetsmarknadsregioner. De allt större regionala skillnaderna är inte ett problem i den utsträckning det handlar om effektiv arbetskraftsrörlighet. Det är dock naturligtvis inte önskvärt att vissa regioner utarmas på arbetskraft och kompetens och därmed får svårt att klara sin arbetskraftsförsörjning på ett effektivt sätt. Då har vi framför oss ett regionalt arbetskrafts- och kompetensproblem som kommer att behöva åtgärdas. Framskrivningarna i rapporten tyder på ett tilltagande regionalt problem av den här typen för många mindre eller inte centralt placerade FA-regioner. Här behövs insatser för att attrahera högre utbildad arbetskraft. De tilltagande specialistkraven och diskrepans mellan utbud och efterfrågan på arbetskraftens utbildning och kompetens, kan dock göra det svårt att lokalisera rätt kompetens på lokal eller regional nivå. Skillnad i rörlighet mellan olika delar av arbetskraften kan här eventuellt utgöra en framtida arbetskraftsreserv som skulle kunna utnyttjas på ett bättre sätt.

6.3 Ökat arbetskraftsutbud

Sverige tillhör de länder med den högsta försörjningskvoten i Europa och har på så sätt svårare att ytterligare höja försörjningskvoten i jämförelse med andra europeiska länder. En möjlighet att lindra framtida arbetskrafts- och kompetensbrister är att utbudet av arbetskraft ökar genom ett tidigare inträde och senare utträde på arbetsmarknaden, dvs. att fler börjar arbeta tidigare och att fler arbetar längre.

Det kan emellertid vara värt att påminna om att sådana åtgärder inte behöver vara enbart positiva. Ett tidigare arbetsmarknadsinträde kan till exempel påverka ungdomars möjligheter att utbilda sig och få ett kvalificerat jobb. Det finns flera aspekter att diskutera

gällande hur länge det är önskvärt att unga utbildar sig innan de går in på arbetsmarknaden. Det har tidigare konstaterats att en högre utbildningsnivå sannolikt innebär ett senare utträde ur arbetskraften och att arbetslivets sammanlagda längd därmed inte behöver bli kortare på grund av utbildning (ITPS 2009).

Etableringsåldern (inträdet) på arbetsmarknaden har ökat från 21 till 27 år under 1990-talet (ITPS 2009). År 2006 hade den nationella etableringsåldern ökat ytterligare till 28 år. Den högre etableringsåldern är till stora delar en konsekvens av att människor har utbildat sig i allt högre grad. Det finns dock intressanta regionala skillnader. För storstadsregioner och större regionala centra var ökningen ännu mer tydlig än för landet som helhet. I FA-regionerna Övertorneå och Malmö var etableringsåldern högst i landet (32 år) medan utträdesåldern var mellan 63 och 64 år. I småländska FA-regioner som t.ex. Värnamo och Vetlanda, var etableringsåldern 21 år (2006) och utträdesåldern 65 år. De regionala variationerna på FA-regionnivå kan således vara mycket stora. I vissa regioner förvärvsarbetar man i genomsnitt tio år längre än i andra arbetsmarknadsregioner. Generellt kan sägas att regionala variationer i arbetslivets längd i stort sett beror på skillnader i etableringsålder och inte utträdesålder (ITPS 2009).

Basscenariot för Långtidsutredningens bilaga 1 som ligger till grund för de regionala framskrivningarna förutsätter ökad förvärvsgrad i åldersgrupperna 20–24 år (viss ökning) och 65–74 år (kraftig ökning), se tabell 6.5.

Tabell 6.5 Förvärvsgrader (riksgenomsnitt) 2012 och 2040 (framskrivning) för åldersklasserna 20–24 och 65–74 år

	20–24-åringar			65–74-åringar		
	Män	Kvinnor	Totalt	Män	Kvinnor	Totalt
2012	0,589	0,574	0,582	0,264	0,149	0,206
2040	0,595	0,584	0,590	0,492	0,388	0,440

Anm.: Total förvärvsgrad är beräknat som ett ovägt genomsnitt av förvärvsgraden för män och kvinnor
Källa: rAps.

Som redovisats tidigare behöver antalet pendlare öka till 2040 för att nå balans på FA-regionernas arbetsmarknader. Antalet pendlare beräknas behöva öka med totalt 92 000, jämfört med framskrivningen som bygger på oförändrade inpendlingsandelar. Frågan är

till vilken grad den beräknade nödvändiga ökningen av antalet inpendlare kan *ersättas* av ökade förvärvsgrader och därmed ökat antal förvärvsarbetande i åldersklasserna 20–24 respektive 65–74 år.

I framskrivningen till 2040 har sysselsatt nattbefolkning beräknats med basscenarioets antaganden om förvärvsgrader per åldersklass och kön. Beräkningen av sysselsatt nattbefolkning i FA-regionerna per åldersklass och utbildningsgrupp baseras på det högsta värdet av framskriven förvärvsgrad per åldersklass i landet 2040 (enligt tabell 6.5).⁶⁸ Då beräknas den maximala effekten av ett ökat inträde (utträde), dvs. om hela arbetskraftsreserven (de som inte uppskattas vara förvärvsarbetande i basscenariot), blir förvärvsarbetande.⁶⁹

6.4 Resultat

Effekten av ett tidigare inträde, dvs. när arbetskraftsreserven avser enbart åldersklassen 20–24, beräknas såväl totalt som uppdelat per utbildningsgrupp. Vid en jämförelse mellan total sysselsatt dag- och nattbefolkning i FA-regionen, dvs. oavsett utbildningsgrupp, innebär ett tidigare inträde att det (fortfarande) beräknas råda brist på arbetskraft i 42 av 72 FA-regioner 2040. För olika utbildningsgrupper beräknas arbetskraftsbrist i betydligt fler FA-regioner. Exempelvis väntas så många som 61 FA-regioner ha framtida brist på vårdpersonal med minst tre års eftergymnasial utbildning. Det generella resultatet kan tolkas som att oavsett om alla 20–24-åringar skulle förvärvsarbета, skulle det få begränsade effekter på den regionala arbetskrafts-bristen. Det tycks som att ett tidigare

⁶⁸ I basscenariot har förvärvsarbetande per åldersklass och kön skrivits fram med de antaganden som gäller för basscenariot. Men beräkningen per åldersklass och utbildningsgrupp har inte kunnat göras eftersom förvärvsarbetande nattbefolkning per utbildningsgrupp har avstämts mot förvärvsarbetande dagbefolkning per utbildningsgrupp. För att beräkna effekten av ett tidigare inträde i gruppen 20–24 år (och motsvarande effekt av ett senare utträde för gruppen 65–74 år) uppskattas antalet förvärvsarbetande i åldersklassen, i olika utbildningsgrupper, i basscenariot. Detta uppskattas med maxvärdet av a) 2012 års förvärvsgrad per åldersklass och utbildningsgrupp i FA-regionen, och b) 2040 års framskrivna förvärvsgrad i åldersklassen i landet som helhet. Detta ger en uppskattning av hur många i gruppen 20–24 (65–74) år i olika utbildningsgrupper som 2040 väntas vara förvärvsarbetande i FA-regionen enligt basscenariot.

⁶⁹ För åldersklasserna 20–24 respektive 65–74 år beräknas per utbildningsgrupp arbetskraftsreserven 2040 som differensen mellan befolkning och sysselsatt nattbefolkning i FA-regionen.

inträde på arbetsmarknaden har relativt små möjligheter att lösa framtida arbetskraftsbrister.

Inkluderas även 65–74-åringarna beräknas den totala (max)effekten av ett tidigare inträde och ett senare utträde, dvs. vad det innebär att utnyttja arbetskraftsresurser inom båda dessa två grupper utöver vad det nationella basscenarioet framskriver.⁷⁰ Resultatet av dessa beräkningar innebär att vi uppnår balans i 62 FA-regioner och (dvs. oavsett utbildningsgrupp) brist i tio FA-regioner 2040.

Givetvis kan man i realiteten inte räkna med ett fullt arbetskraftsutnyttjande inom dessa två nyckelgrupper för att lösa arbetskraftsbristen framöver, men beräkningarna ger oss ändå en vägledning om hur långt ökad förvärvsgrad kan räcka för att lösa framtida arbetskraftsbrister. Strategin visar sig vara mer effektiv i vissa fall för att lösa regionala kompetensunderskott, men den är inte tillräcklig. Om vi studerar den regionala bristsituationen per utbildningsgrupp väntas arbetskraftsbrist i betydligt fler FA-regioner, även när 65–74-åringar inkluderas i arbetskraftsreserven. År 2040 väntas över 30 FA-regioner ha uppskattad arbetskraftsbrist inom utbildningsgrupper med minst treårig eftergymnasial utbildning. Återigen väntas de största bristerna inom utbildningsgruppen för vårdpersonal med minst treårig eftergymnasial utbildning, där hälften av FA-regionerna beräknas uppvisa brist på arbetskraft 2040. Slutsatsen är att en strategi med fokus på ökat arbetskraftsdeltagande i form av tidigare inträde och senare utträde från arbetsmarknaden, i första hand kan väntas lindra beräknade arbetskraftsbrister på personer med gymnasie- eller kortare utbildning. De stora regionala obalanserna och behoven av högre utbildad arbetskraft kommer inte att kunna lösas effektivt med denna strategi.

⁷⁰ Analysen studerar enbart förvärvsgrad och ej genomsnittlig arbetstid.

Tabell 6.6 Antal FA-regioner som fortfarande uppvisar brist på arbetskraft 2040 per utbildningsgrupp i samband med skilda insatser (tidigare och senare inträde)

Utbildnings- grupp	10	21	22	23	31	32	33	34	41	42	43	44	Totalt
Tidigare inträde	31	32	12	27	33	34	39	32	47	61	48	51	42
Tidigare inträde och senare utträde	1	7	5	14	17	17	18	18	34	36	32	31	10

Anm.: Utbildningsgrupp 10 = utbildning kortare än tre-årigt gymnasium, Utbildningsgrupp 21-23 = utbildning motsvarande tre-årigt gymnasium, utbildningsgrupp 31-34 = eftergymnasial utbildning kortare än tre år, utbildningsgrupp 41-44 = eftergymnasial utbildning minst tre år.

Källa: rAps.

Avslutningsvis skattas effekten av tidigare arbetsmarknadsinträde och senare utträde för de 13 FA-regioner som i tidigare avsnitt uppvisade högst förväntad ökning av total inpendlingsandel till 2040. I tabell 6.7 redovisas den ökning i antalet inpendlare som krävs för att nå balans på dessa FA-regionernas lokala arbetsmarknader 2040. Tabell 6.8 redovisar beräknade framtida brister eller överskott på arbetskraft inom respektive utbildningsgrupp, givet ett tidigare inträde och senare utträde på arbetsmarknaden.

Tabell 6.7 Framskrivna behov av ökat antal inpendlare till 2040 för att nå balans på FA-regioners arbetsmarknader, antal personer

FA-region	10	21	22	23	31	32	33	34	41	42	43	44	Totalt
Bengtsfors	296	1	52	53	-1	10	64	96	99	32	141	140	983
Torsby	501	2	7	88	21	44	39	42	16	112	78	71	1 019
Hagfors	342	2	18	78	41	19	31	44	43	49	69	70	806
Storuman	-4	0	39	111	17	21	89	48	58	90	108	79	655
Lycksele	49	6	14	190	38	60	97	65	119	298	296	197	1 428
Dorotea	31	0	3	26	18	8	33	9	23	32	33	38	254
Vilhelmina	-8	0	4	120	17	15	68	48	58	81	134	66	602
Åsele	9	3	14	63	11	10	22	18	0	30	46	50	276
Sorsele	0	2	15	68	14	8	12	19	13	8	43	27	231
Arjeplog	-1	4	34	33	21	11	8	29	38	2	39	38	256
Överkalix	32	0	28	79	12	26	11	31	12	69	31	26	358
Övertorneå	0	3	41	98	16	10	2	43	25	19	60	28	343
Jokkmokk	19		22	66	38	15	28	37	62	30	48	75	441

Anm.: Utbildningsgrupp 10 = utbildning kortare än treårigt gymnasium, Utbildningsgrupp 21-23 = utbildning motsvarande treårigt gymnasium, utbildningsgrupp 31-34 = eftergymnasial utbildning kortare än tre år, utbildningsgrupp 41-44 = eftergymnasial utbildning minst tre år.

Källa: rAps.

Tabell 6.8 Framskrivna brister och överskott på arbetskraft totalt och fördelat på utbildningsgrupp 2040, givet ett tidigare inträde och senare utträde på arbetsmarknaden, antal personer

FA-region	10	21	22	23	31	32	33	34	41	42	43	44	Totalt
Bengtsfors	-225	-3	-43	-79	-30	-10	38	54	77	5	102	107	-7
Torsby	82	-2	-80	-53	-7	24	15	2	4	84	37	42	148
Hagfors	-66	-2	-64	-39	16	3	8	8	22	26	36	45	-6
Storuman	-248	-1	-1	55	3	13	78	33	49	77	91	69	218
Lycksele	-543	0	-76	60	3	33	64	13	94	259	251	162	320
Dorotea	-81	-1	-12	-1	13	4	28	1	19	27	25	33	55
Vilhelmina	-293	-4	-41	52	1	6	54	28	49	67	114	54	89
Åsele	-98	2	-2	41	6	5	17	10	-4	24	39	46	87
Sorsele	-103	1	1	49	9	4	7	12	9	4	36	22	51
Arjeplog	-105	3	19	14	14	7	3	23	34	-3	30	31	71
Överkalix	-86	-1	14	60	8	21	6	22	11	65	23	20	165
Övertorneå	-260	2	17	64	6	4	-7	28	21	9	46	17	-53
Jokkmokk	-165	-1	-9	36	29	9	19	22	56	23	35	64	116

Anm.: 1: Utbildningsgrupp 10 = utbildning kortare än treårigt gymnasium, Utbildningsgrupp 21-23 = utbildning motsvarande treårigt gymnasium, utbildningsgrupp 31-34 = eftergymnasial utbildning kortare än tre år, utbildningsgrupp 41-44 = eftergymnasial utbildning minst tre år.

Anm.: 2: Tabellen är framtagen genom att beräkna skillnaden mellan den ökade inpendling som krävs för att nå balans 2040 (tabell 6.7) och den beräknade arbetskraftsreserven för 2040 för åldersgrupperna 20–24 och 65–74. Skuggade (positiva) siffror innebär framskriven brist 2040, dvs. den beräknade arbetskraftsreserven är inte tillräckligt stor för att ersätta inpendlingen som krävs för balans 2040.

Källa: rAps.

Resultaten för de enskilda FA-regionerna liknar den framskrivna nationella utvecklingen på så sätt att det framför allt är för lågutbildade och till viss del gymnasieutbildade som framtida brister kan väntas lösas med hjälp av ett tidigare inträde och senare utträde på arbetsmarknaden (se tabell 6.8). För övriga utbildningsgrupper resulterar ett tidigare inträde och senare utträde i en viss lindring av framtida regionala arbetskraftsbrister men relativt stora brister på arbetskraft kvarstår, framför allt på arbetskraft med längre eftergymnasial utbildning. Det är därmed tydligt att denna åtgärd i sig själv inte kan väntas helt lösa framtida arbetskraftsbrister i de mer utsatta FA-regionerna, men att den ändå i många fall har en effekt som inte ska underskattas.

I basscenariot görs en optimistiskt antagande avseende en kraftigt ökad förvärvsgrad hos gruppen 65–74 år. I denna framskrivning försöker vi utöver det testa hur mycket outnyttjad

arbetskraftsreserv som finns både hos äldre och yngre grupper för att lösa obalanserna i den framtida arbetskraftsförsörjningen. Resultaten visar hur svårt det är att få dessa strategier att räcka till för att klara av framtida regionala arbetskraftsbrister.

Resultaten behöver värderas och diskuteras utifrån två aspekter; dels sannolikheten att vi lyckas med basscenariots framskrivning (dvs. betydligt högre förvärvsgrad bland äldre), dels sannolikheten att vi lyckas *bättre* än vad det nationella basscenariot framskriver. En nulägesbeskrivning och en historisk tillbakablick kan här ge viss vägledning. För individer i 55-årsåldern är arbetskraftsdeltagandet i Sverige relativt högt. Efter 62 års ålder minskar arbetskraftsdeltagandet kraftigt och vi har ytterligare en kraftig minskning efter 64 år. Vad som talar emot att lyckas med basscenariots framskrivning är att utträdesåldern generellt sett under 1990–2006 varit relativt stabil runt 62–64 år, för såväl storstadsregioner, regionala centra eller mindre regioner (ITPS 2009). Vad som också talar emot är att Sverige i ett internationellt perspektiv har haft ett relativt högt arbetskraftsdeltagande under en lång tid i gruppen 55–64 år, både för män och för kvinnor. Att arbetskraftsdeltagandet redan är relativt högt i Sverige i relation till andra länder, innebär att det inte finns lika mycket outnyttjade arbetskraftsresurser hos de äldre. Å andra sidan har det skett en markant förändring på arbetsmarknaden i många länder under de senaste decennierna, i den bemärkelsen att en lång trend med sjunkande arbetskraftsdeltagande hos äldre har brutits. Det skulle på så sätt kunna vara en början till ökad förvärvsgrad hos den äldre gruppen, vilket talar för ökad sannolikhet att uppnå basscenariots framskrivningar.

Vid vilken ålder individer slutar arbeta varierar mycket inom landet och mellan länder. Det finns flera individrelaterade faktorer som påverkar sådana beslut, exempelvis hälsostatus. Förutsättningarna för ett längre arbetsliv är även i hög grad kopplat till individens utbildning, yrke och inkomstnivå. Även allmänna faktorer påverkar benägenheten att lämna arbetskraften; hur arbetsmarknadsläget ser ut, förändringar i pensionssystemet eller efterfrågan på arbetskraft (Sjögren Lindquist & Wadensjö 2009).

Sammantaget förefaller basscenariots antagande av de nationella förändringarna i förvärvsgraden hos äldre vara mer rimligt i dag än tidigare. Det är troligare att vi kan fördröja utträdesåldern eller öka arbetskraftsdeltagandet hos de äldre under den pågående struktur-

omvandlingen (från industri till tjänster) än vad som tidigare var fallet (från jordbruk till industri). Även det faktum att arbetskraftens utbildningsnivå i Sverige har ökat markant innebär troligtvis ytterligare en viktig faktor som skapar bättre förutsättningar för att fler individer kommer att välja ett senare utträde från arbetsmarknaden, eftersom utträdesåldern tenderar att stiga med utbildningsnivå. Det är dock tveksamt om ökad förvärvsgrad hos äldre kommer att kunna lösa regionala obalanser i arbetskraftsförsörjningen. Förutom strategins oförmåga att lösa och hantera efterfrågan på arbetskraft med högre utbildning på regional nivå, krävs det mer för att kunna lösa den arbetskraftsbrist som framskrivningen pekar på. Med andra ord visar framskrivningen att vi skulle behöva utnyttja mer av den arbetskraftsresurs som finns tillgänglig i den äldre gruppen (65–74 år) än vad det nationella basscenariot räknar med för att lyckas lösa eller dämpa obalanserna. Det är knappast troligt att detta lyckas. Det förefaller mer rimligt att det mest positiva scenariot som kan väntas är att lyckas realisera det nationella bassceniots framskrivningar med avseende på att senarelägga äldres utträde från arbetsmarknaden. Slutsatsen blir att justering av inträde- och utträdesålder på arbetsmarknaden kan vara en användbar strategi för att lindra efterfrågan på arbetskraft, men att det troligtvis inte kommer kunna lösa de framskrivna regionala obalanserna inom arbetskrafts- och kompetensförsörjningen.

6.5 Ökad förvärvsgrad hos grupper med låg förvärvsgrad

Vid sidan av ålder finns andra centrala bakgrundsfaktorer såsom kön och etnicitet, vilka kan förklara individuella variationer i arbetsmarknadsdeltagandet. Exempelvis har kvinnor generellt lägre förvärvsgrad än män, och utrikes födda har generellt lägre förvärvsgrad än inrikes födda. I detta avsnitt undersöks vad det skulle betyda för framtida regionala arbetskrafts- och kompetensförsörjningsunderskott om förvärvsgraden hos dessa grupper kunde ökas.

Förvärvsgraden hos utrikes födda är lågt under de första fem åren i Sverige, varefter det ökar kontinuerligt. På det stora hela är förvärvsgraden hos utrikes födda, oavsett vistelsetid, markant lägre

än för inrikes födda. Det kan vara värt att notera att glappet mellan antalet utrikes födda och antalet anställda utrikes födda är störst i åldrarna 25–35 år. Det visar hur arbetsmarknadssituationen ser ut för utrikes födda från andra utomeuropeiska länder som varit i Sverige under en relativt kort tid. Enligt framskrivningarna (se avsnitt 6.6) kommer antalet utrikes födda att öka markant i många mindre FA-regioner, vilket på så sätt blir en tillgänglig arbetskraftsreserv.

Kvinnors arbetskraftsdeltagande är, bortsett från i riktigt unga åldrar, lägre än männens. Denna skillnad är som störst mellan män och kvinnors arbetskraftsdeltagande under de reproduktiva åldrarna. Kvinnor tar ut en större andel av föräldradagarna och deltidsarbetar i högre grad, vilket också påverkar deras deltagande på arbetsmarknaden och är något som återspeglar hur män och kvinnor tar olika ansvar för familjeförhållandena (Arbetsmiljöverket 2011).

6.5.1 Förutsättningar från det nationella basscenariot

Utifrån basscenariot i Långtidsutredningens bilaga 1 antas att antalet arbetade timmar per vecka, i genomsnitt per åldersgrupp och kön, förändras över perioden. Den största förändringen avser ett ökat antal arbetade timmar för åldersgruppen över 65 år, genom att pensionsåldern 2040 väntas ha ökat till 68 år. Basscenariot innebär alltså ett förändrat arbetsmarknadsbeteende. Befolkningens sammansättning med avseende på födelseland och utbildningsbakgrund beaktas inte explicit i de bakomliggande beräkningarna.

Basscenariot ger förutsättningar för utvecklingen av genomsnittligt antal arbetade timmar per ettårsklass för kvinnor och män i åldern 16–74 år. Med hjälp av SCB:s befolkningsframskrivning har dessa data omräknats till arbetade timmar för kvinnor och män i åldersgrupperna 16–19, 20–24, 25–34, 35–44, 45–54, 55–59, 60–64, 65–74. Därefter beräknas hur förvärvsgraden för respektive grupp måste förändras för att basscenariots förutsättningar ska uppfyllas.

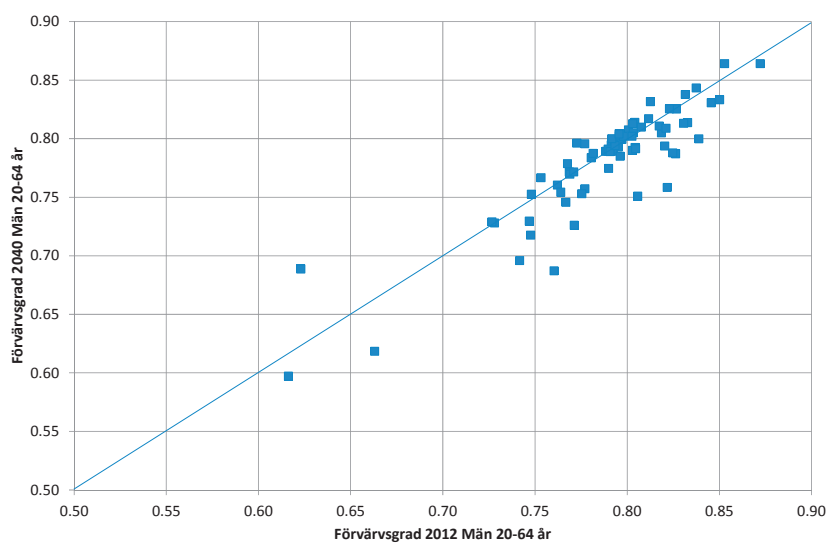
6.5.2 Förutsättningar för och effekter av högre förvärvsgrad för kvinnor

I avsnitt 6.3 och 6.4 belystes möjligheterna till arbetskraftsförsörjning genom högre förvärvsgrad för åldersgruppen 65–74 år, dvs. högre förvärvsgrad utöver vad som förutsatts i basscenariot. För att belysa förutsättningarna för och effekterna av en hypotetiskt ökad förvärvsgrad hos kvinnor avgränsas analysen nu därför till en given storlek på den arbetsföra befolkningen, dvs. åldersgruppen 20–64 år.

För åldersgruppen 20–64 år som helhet innebär basscenarioets förutsättningar att den genomsnittliga förvärvsgraden förändras marginellt 2012–2040. För män är den genomsnittliga förvärvsgraden 0,785 för båda jämförelseåren. För kvinnor ökar genomsnittet från 0,756 till 0,767. Genomsnittet för hela åldersgruppen påverkas av befolkningens ålderssammansättning, varför förändringen för enskilda FA-regioner kan vara betydligt större än förändringen i riket.

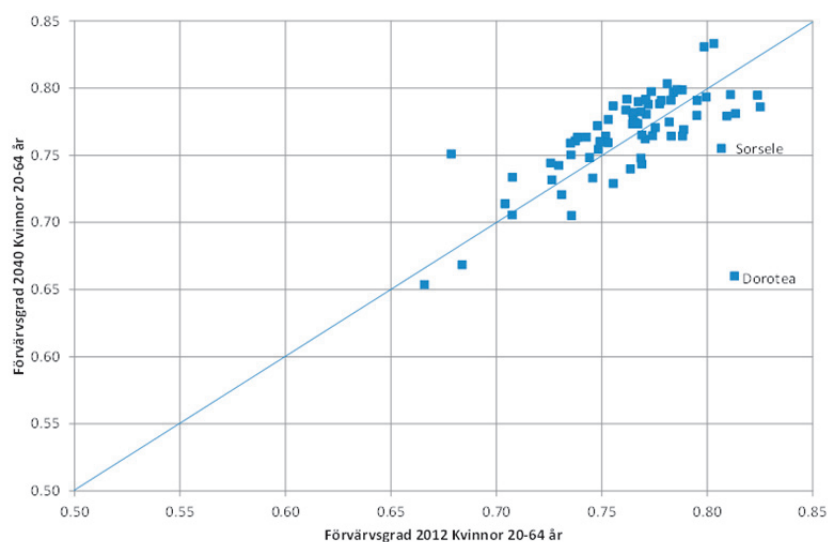
I figur 6.4 och figur 6.5 visas förvärvsgraden för män och kvinnor 2012 samt framskrivet värde för 2040. De förändringar vi kan se för enskilda FA-regioner beror främst på att förvärvsgraden varierar mellan olika åldersgrupper inom hela gruppen 20–64 år, och att regioners ålderssammansättning förändras över perioden.

Figur 6.4 Genomsnittlig förvärvsgrad för män (20–64 år) 2012 och framskrivet värde för 2040



Källa: rAps.

Figur 6.5 Genomsnittlig förvärvsgrad kvinnor (20–64 år) 2012 och framskrivet värde för 2040



Källa: rAps.

För ett antal FA-regioner (Årjäng, Eda och Haparanda) är förvärvsgraden för män avsevärt lägre än riksgenomsnittet såväl

2012 som 2040. Detta beror främst på att den faktiska förvärvsgraden underskattas av att gränspendlarna inte är inkluderade, så att vissa personer bosatta i dessa regioner arbetar i andra FA-regioner. För andra FA-regioner beräknas den genomsnittliga förvärvsgraden sjunka kraftigt mellan 2012 och 2040. Det handlar i första hand om små FA-regioner, där små förändringar i befolkningens åldersstruktur får relativt stor påverkan på den genomsnittliga förvärvsgraden.⁷¹

Dorotea och Sorsele, markerade i figur 6.5, är exempel på sådana små FA-regioner. Dessa ingår också i den grupp av FA-regioner som enligt tidigare beräkningar behöver en i relativa tal mycket kraftig inpendling för att möta beräknad arbetskraftsefterfrågan 2040 (se tidigare avsnitt).

För att belysa i vilken grad högre förvärvsgrad för kvinnor skulle kunna lindra den beräknade arbetskraftsbristen i dessa FA-regioner görs ett mycket förenklat räkneexempel (som bland annat inte beaktar utbildningsbakgrund). Låt oss anta att den förvärvsgrad för kvinnor som beräknats i basscenariot ersätts av förvärvsgraden i den FA-region som 2040 har högst förväntad förvärvsgrad för kvinnor (Arvidsjaur, förvärvsgrad 0,83). Resultatet av detta räkneexempel visas i tabell 6.9.

⁷¹ I beräkningen förutsätts att förvärvsgraden varierar med åldersklass och kön. Denna förutsättning riskerar bli kritisk, och kanske mindre realistisk, för små regioner där varje åldersklass består av ett litet antal individer.

Tabell 6.9 Beräknat totalt underskott på arbetskraft 2040, beräknat tillskott genom högre förvärvsgrad för kvinnor och tillskottets andel av underskott, antal personer

	Totalt underskott	Tillskott: ökad förvärvsgrad	Andel av totalt underskott (procent)
Bengtsfors	983	337	34
Torsby	1 019	183	18
Hagfors	806	215	27
Storuman	655	58	9
Lycksele	1 428	169	12
Dorotea	254	79	31
Vilhelmina	602	113	19
Åsele	276	49	18
Sorsele	231	35	15
Arjeplog	256	22	9
Överkalix	358	35	10
Övertorneå	343	73	21
Jokkmokk	441	32	7

Anm.: Totalt underskott är detsamma som totalt ökat antal inpendlare enligt tabell 6.3.

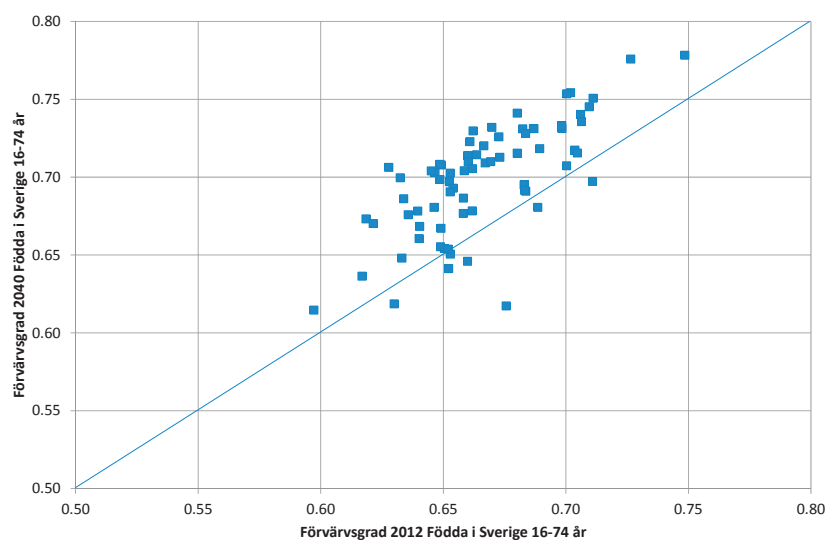
Källa: rAps.

Resultaten visar att en ökad förvärvsgrad hos kvinnor ger olika tillskott i FA-regionerna. Ett sådant tillskott kan i vissa fall påverka och lindra det totala underskottet på arbetskraft i FA-regionen (ex. Bengtsfors och Dorotea), men i andra FA-regioner har en sådan åtgärd mycket begränsad effekt (ex. Jokkmokk).

6.5.3 Förutsättningar för och effekter av högre förvärvsgrad för utrikes födda

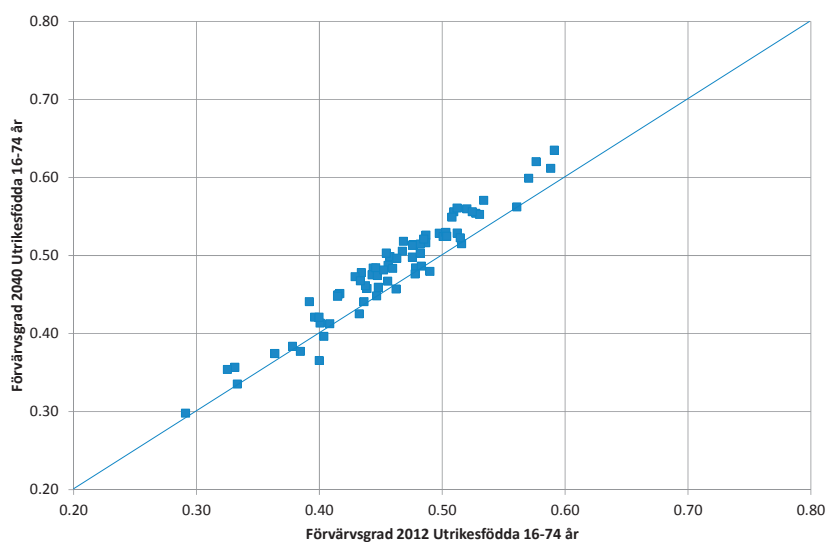
Basscenariots genomsnittliga förvärvsgrad för födda i Sverige respektive utrikes födda redovisas för den större gruppen 16–74 år. För inrikes födda se Figur 6.6 Genomsnittlig förvärvsgrad 2012 för inrikes födda 16–74 år, samt framskriven förvärvsgrad till 2040 och för utrikes födda se figur 6.7.

Figur 6.6 Genomsnittlig förvärvsgrad 2012 för inrikes födda 16–74 år, samt framskriven förvärvsgrad till 2040



Källa: rAps.

Figur 6.7 Genomsnittlig förvärvsgrad 2012 för utrikes födda 16–74 år, samt framskriven förvärvsgrad till 2040



Källa: rAps.

För hela åldersgruppen 16–74 (såväl inrikes som utrikes födda) innebär basscenariots förutsättningar att den genomsnittliga för-

värvsgraden ökar 2012–2040. För födda i Sverige väntas den genomsnittliga förvärvsgraden öka från 0,68 år 2012 till 0,72 år 2040. För utrikes födda väntas genomsnittet öka från 0,51 till 0,55 under samma tidsperiod.

Av samma skäl som diskuterades ovan påverkas genomsnittet för hela åldersgruppen av befolkningens ålderssammansättning, varför förändringen för enskilda FA-regioner kan vara betydligt större eller mindre än förändringen för landet som helhet.

För att belysa i vilken grad högre förvärvsgrad för utrikes födda skulle kunna lindra den beräknade arbetskraftsbristen i samma grupp av FA-regioner som ovan görs motsvarande enkla räkneexempel (som inte beaktar utbildningsbakgrund). Låt oss anta att den förvärvsgrad för utrikes födda som beräknats i basscenariot ersätts av förvärvsgraden i den FA-region som 2040 har högst förväntad förvärvsgrad för utrikes födda (Värnamo, förvärvsgrad 0,63). Resultatet av detta räkneexempel visas i tabell 6.10.

Tabell 6.10 Beräknat totalt underskott på arbetskraft 2040, beräknat tillskott genom högre förvärvsgrad för utrikes födda och tillskottets andel av totalt underskott, antal personer

	Totalt underskott	Tillskott: ökad förvärvsgrad	Andel av totalt underskott (procent)
Bengtsfors	983	426	43
Torsby	1 019	206	20
Hagfors	806	206	26
Storuman	655	56	9
Lycksele	1 428	258	18
Dorotea	254	100	40
Vilhelmina	602	141	23
Åsele	276	54	20
Sorsele	231	50	22
Arjeplog	256	21	8
Överkalix	358	44	12
Övertorneå	343	155	45
Jokkmokk	441	44	10

Anm.: Totalt underskott är detsamma som totalt ökat antal inpendlare enligt tabell 6.3.

Källa: rAps.

Resultaten visar att effekten av att öka förvärvsgraden hos utrikes födda är större än effekten av att öka förvärvsgraden hos kvinnor i

dess FA-regioner, i bemärkelsen att det väntas täcka en större andel av det framskrivna arbetsunderskottet. Tillsammans skulle ökad förvärvsgrad hos kvinnor och utrikes födda kunna bidra med en positiv påverkan på den regionala obalans i arbetskraftsförsörjningen som framskrivningen visar på i vissa utsatta FA-regioner. Effekterna, dvs. tillskottet av arbetskraft baserad på en ökad förvärvsgrad hos de båda grupperna, kan ge ett gott resultat i många mindre FA-regioner. Det innebär att insatser som på olika sätt kan stimulera till ökad förvärvsgrad hos dessa två grupper, och särskilt hos utrikes födda, kommer att bli viktiga för att lösa regionala obalanser i kompetens- och arbetskraftsförsörjningen i framtiden.

6.6 Arbetskraftsinvandring – en strategi för att motverka arbetskraftsbrister

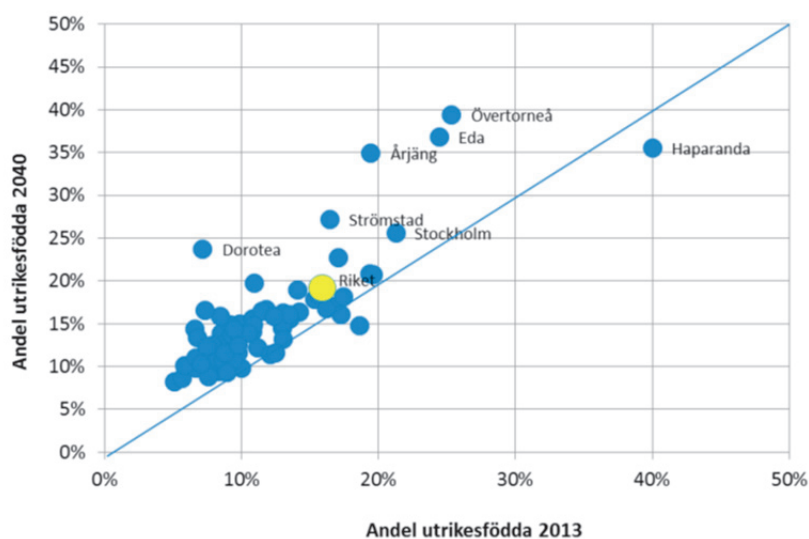
Begreppet arbetskraftsinvandring saknar entydig definition. I internationell litteratur används oftare begreppet migrerande arbetstagare (*migrant workers*), vilket avser alla som flyttar till ett land med syfte att arbeta. Arbetskraftsinvandring är dock egentligen endast de som fått permanent uppehållstillstånd på grund av arbetsmarknadsskäl (SOU 2006:87). I den här rapporten görs framskrivningar inte endast på denna typ av invandring utan på totala antalet utrikes födda. Syftet med framskrivningarna är att undersöka huruvida det är rimligt att framtida arbetskraftsbrister kan motverkas med hjälp av migrerande arbetstagare.

Sverige är ett land som varit beroende av arbetskraftsinvandring framför allt under efterkrigstiden. Arbetsmarknaden blir allt mer specialiserad vilket får till konsekvens att det blir svårare att hitta och matcha tillgängligt utbud med den efterfrågan som finns. Tilltagande arbetskraftsbrist i vissa näringar och branscher utesluter på så sätt inte generellt ökad arbetslöshet. Konkurrensen om högre utbildad arbetskraft ökar internationellt vilket kan göra det svårare att tillgodose en viss typ av arbetskraftsbehov med arbetskraftsinvandring. Är arbetskraftsinvandringen tydligt relaterad till arbetsmarknadens behov kan integrationen väntas gå snabbare. I annat fall kan det behövas extra åtgärder för att göra arbetskraften mer anställningsbar i relation till vad som efterfrågas.

Andelen utrikes födda kommer att fortsätta öka

Under 1990–2013 ökade antalet personer i Sverige som var födda utomlands med drygt 740 000. År 2013 var drygt 1,5 miljoner av Sveriges befolkning födda utanför Sveriges gränser. Fram till 2040 beräknas antalet utrikes födda öka med ytterligare nästan 600 000 individer till drygt 2,1 miljoner. Detta innebär att andelen utrikes födda i befolkningen väntas öka från knappt 16 procent 2013 till drygt 19 procent 2040. I figur 60 redovisas andelen utrikes födda 2013 samt framskrivna värden för 2040. De FA-regioner som 2040 beräknas ha den största andelen utrikes födda är utmärkta i figur 6.8.

Figur 6.8 Andel utrikes födda av Sveriges befolkning 2013 och 2040



Källa: rAps.

För huvuddelen av Sveriges FA-regioner beräknas andelen utrikes födda öka under prognosperioden. Den största andelsökningen av utrikes födda beräknas i Dorotea, motsvarande nästan 17 procentenheter mellan 2013 och 2040. Övriga FA-regioner där andelen utrikes födda väntas öka kraftigt till 2040, är Årjäng (ökning med cirka 15 procentenheter) Övertorneå (14), Eda (12), Strömstad (11) och Lycksele (9). Kännetecknande för några av dessa FA-regioner (Övertorneå, Årjäng, Eda, Strömstad) är att de gränsar till

Finland eller Norge. Det är också exempel på regioner, som tidigare nämnts, beräknas uppvisa framtida brist på arbetskraft.

Nästan 63 procent av befolkningsökningen utgörs av personer födda utanför Europa

I rAps-prognosen som används i denna rapport fördelas in- och utvandring på födelseland i endast tre kategorier: Sverige, övriga Norden och övriga världen. Därmed är det inte möjligt att direkt från prognosresultatet djupare belysa bakgrund som exempelvis födelseland hos den framtida utrikes födda befolkningen. Däremot ger SCB:s nationella prognos möjlighet att på riksnivå beskriva den framtida befolkningen baserat på födelseregion utifrån sju olika kategorier av länder. Enligt SCB:s framskrivning beräknas Sveriges folkmängd öka från 9,7 miljoner 2014 till drygt 11 miljoner 2040. Av den totala ökningen på drygt 1,3 miljoner invånare beräknas cirka 40 procent vara födda utanför Sverige. I åldersgruppen 16–74 beräknas folkmängden öka med 575 000 personer, vilket motsvarar cirka 43 procent av den totala befolkningsökningen. Av ökningen inom den åldersgruppen utgör personer födda i Sverige knappt 27 procent, medan personer födda i utomeuropeiska länder med låg eller medelhög välfärds- och utvecklingsnivå (HDI) utgör nästan 63 procent.

Tabell 6.11 Framskrivna befolkningsförändring 2014–2040 per födelseregion, antal personer

Födelseregion	0–w år	16–74 år
Sverige	819 950	154 521
Norden exkl. Sverige	-29 953	-50 503
EU exkl. Norden	138 141	117 493
Europa exkl. EU och Norden	22 761	-4 616
Länder med låg HDI exkl. Europa/EFTA	165 272	161 490
Länder med medel HDI exkl. Europa/EFTA	227 757	198 721
Länder med hög HDI exkl. Europa/EFTA	2 570	-2 079
Totalt	1 346 498	575 027

Källa: rAps och SCB:s befolkningsprognos 2014.

Eftersom åldersklassen 16–74 år utgör basen för arbetskraften kan ökningen i denna grupp ses som ett potentiellt ökat arbetskrafts-

utbud till 2040. Som visats ovan består ökningen till stor del av personer som är födda i utomeuropeiska länder med låg eller medelhög utvecklingsnivå (HDI). Tillsammans svarar dessa två grupper för en ökning med nästan 360 000 personer.

Personer med födelseland inom EU (exklusive Norden) beräknas öka med nästan 120 000 fram till 2040. Det är rimligt att anta att en stor andel av denna grupp kan karaktäriseras som arbetskraftsinvandring p.g.a. EU:s inre (gemensamma) arbetsmarknad.

Personer födda utanför Europa har bidragit mest till den historiska ökningen av andelen utrikes födda

För att belysa hur ökat arbetskraftsutbud eventuellt kan bidra till att motverka framtida arbetskraftsbrister studeras den historiska utvecklingen av arbetskraftsinvandring. Med hjälp av SCB:s integrationsregister går det att på kommunnivå för perioden 1997–2013 studera befolkningen fördelat på fyra födelselandstyper. Där framgår att i princip samtliga kommuner har haft en ökning av andelen utrikes födda i åldern 20–64 år.

Ökningen beror framför allt på att andelen födda utanför EU/EFTA-området har ökat under perioden. Även andelen födda i EU/EFTA-området (exklusive Norden) har ökat, men i betydligt lägre grad. Befolkningsandelen födda i Norden (exklusive Sverige) har minskat under samma period. Den nationella bild som ges av den framtida befolkningsutvecklingen (2014–2040) per födelse-region enligt tabell 6.11, är på så sätt en avspegling av hur befolkningsutvecklingen i Sveriges kommuner har utvecklats sedan mitten av 1990-talet.

I tabell 6.12 listas förändringen av andelen utrikes födda under perioden 1997–2013 samt hur andelen har förändrats fördelat på olika födelseregioner för ett antal kommuner och FA-regioner. Kännetecknande för de redovisade kommunerna och regionerna är att de antingen tillhör de FA-regioner som väntas behöva störst ökning av inpendlingsandelen (2012–2040) eller en mycket stor andelsökning av utrikes födda (2013–2040) för att klara arbetskraftsförsörjningen enligt basscenariot i Långtidsutredningens bilaga 1.

Tabell 6.12 Förändring av andelen utrikes födda i befolkningen (20–64 år) för 1997–2013, totalt och fördelade efter födelseregion

Region	Totalt	Norden exkl. Sverige	EU/EFTA exkl. Norden	Utanför EU/EFTA
Eda	9,1	2,9	2,4	3,9
Årjäng	10,0	2,6	2,1	5,2
Storuman	3,7	-0,5	0,9	3,2
Sorsele	8,5	-0,9	5,9	3,6
Dorotea	5,4	-0,1	1,4	4,1
Åsele	7,7	-0,7	5,7	2,6
Överkalix	5,9	-1,3	0,7	5,6
Övertorneå	1,7	-3,0	1,0	3,8
Haparanda	-5,2	-8,3	0,2	2,9

Källa: rAps.

Sedan mitten av 1990-talet har i dessa kommuner och FA-regioner den största andelen av ökningen av utrikes födda i åldern 20–64 år, utgjorts av personer födda utanför EU/EFTA-området. Detta mönster återspeglas i princip för samtliga kommuner under den studerade perioden. I tabell 6.13 redovisas även andelen utrikes födda av befolkningen i arbetsför ålder för dessa kommuner och FA-regioner 2013. Av redovisningen framgår att andelen födda utanför EU/EFTA-området är högre än andelen födda inom EU/EFTA-området (exklusive Norden) för samtliga regioner utom Sorsele och Åsele.

Tabell 6.13 Andel utrikes födda i befolkningen (20-64 år) 2013, totalt fördelade efter födelseregion

Region	Totalt	Norden exkl. Sverige	EU/EFTA exkl. Norden	Utanför EU/EFTA
Eda	27,2	19,0	3,3	4,9
Årjäng	22,7	12,5	3,1	7,0
Storuman	7,1	1,7	1,4	3,9
Sorsele	11,5	1,0	6,3	4,3
Dorotea	8,8	1,2	1,7	5,9
Åsele	11,3	0,8	6,4	4,0
Överkalix	10,8	2,5	1,8	6,5
Övertorneå	26,8	21,1	1,4	4,4
Haparanda	42,2	37,6	0,6	4,0

Källa: rAps.

Utifrån den sammanställda statistiken, dvs. den nationella befolknings-framskrivningen till 2040 samt utvecklingen på kommunnivå sedan mitten av 1990-talet, är det rimligt att anta att den framtida ökningen av andelen utrikes födda av befolkningen i arbetsför ålder i Sveriges FA-regioner till största delen kommer att ske genom en ökning av personer födda utanför EU/EFTA-området, samt till viss del av personer födda inom EU/EFTA-området (exklusive Norden). Detta mönster stämmer överens med vad den nationella befolkningsframskrivningen visar.⁷²

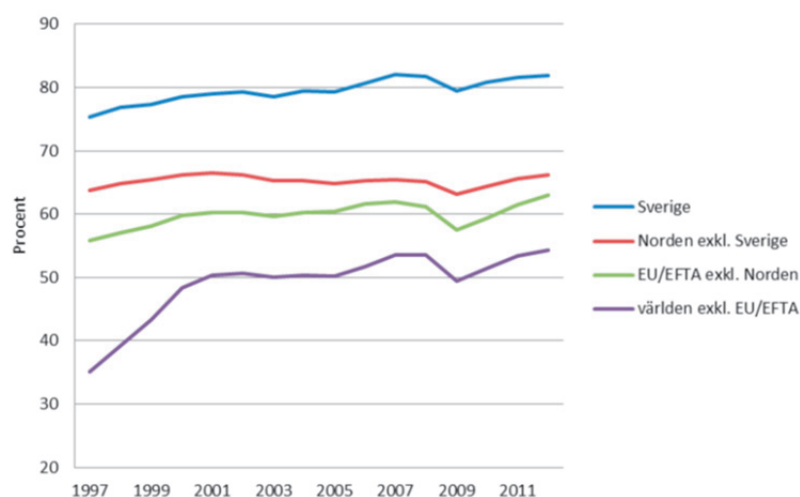
Förvärvsfrekvenser bland utrikes födda

Förvärvsfrekvenser för personer födda utanför Sverige är väsentligt lägre än för personer födda i Sverige, och varierar beroende på födelseland. Under 1997–2012 var den genomsnittliga förvärvsfrekvensen i landet för personer födda utanför EU/EFTA-området

⁷² Ett flertal av dessa kommuner är gränskommuner, vilket innebär att det kan finnas en större andel invandrare från andra nordiska länder. Det är givet att en gränskommun kan ha tillgång till och närhet till andra arbetsmarknader i andra länder och att pendlingsfrekvensen kan vara högre i sådana kommuner. Tillgång till en större arbetsmarknadsregion kan påverka arbetskraftsrörligheten och eventuellt andelen förvärvsarbetande positivt. Hur detta påverkar olika invandrargrupperns förvärvsarbete specifikt är svårare att ha en uppfattning om. Det kan dock vara värt att notera att ett flertal av kommunerna skiljer sig från andra kommuner genom att de är gränskommuner. Studerar vi förvärvsgraden i olika gränsregioner vet vi från tidigare rapport (Tillväxtanalys, 2010) att gränsregionernas förvärvsgrad kan och kommer att se olika ut framöver. Exempelvis Pajala, Strömstad och Bengtsfors förväntas få en hög förvärvsgrad medan det motsatta gäller för andra gränsregioner.

knappt 50 procent. Det kan jämföras med cirka 60 procent för personer födda inom EU/EFTA-området (exklusive Norden), cirka 65 procent för personer födda i Norden (exklusive Sverige) och nästan 80 procent för personer födda i Sverige. Dock har förvärvsfrekvensen för personer födda utanför EU/EFTA-området ökat kraftigt under perioden, till att 2012 uppgå till drygt 54 procent. Trots ökningen var denna grups förvärvsfrekvens nästan 9 procentenheter lägre än förvärvsfrekvensen 2012 för personer födda inom EU/EFTA-området (exklusive Norden).

Figur 6.9 Förvärvsfrekvenser (riksgenomsnitt) 1997–2012, fördelat på födelseland



Källa: rAps.

Studerars andelen förvärvsarbetande för de redovisade kommunerna och FA-regionerna i tabell 6.14 fördelat på födelseland framkommer något mera varierat mönster än på riksnivå. Något förenklat kan det uttryckas som att förvärvsfrekvensen i dessa kommuner och FA-regioner, precis som på riksnivå, har en lägre förvärvsnivå om man är född i ett annat land än i Sverige, men att det inte är lika självklart att förvärvsnivån alltid är lägre om en person är född i ett annat land utanför EU/EFTA. Det innebär att den övergripande bilden av att ju längre ifrån Sverige man är född desto lägre är förvärvsnivån inte alltid är sann på FA-nivå.

Tabell 6.14 Andel förvärvsarbetande i befolkningen fördelat per födelseland 1997–2012, procent

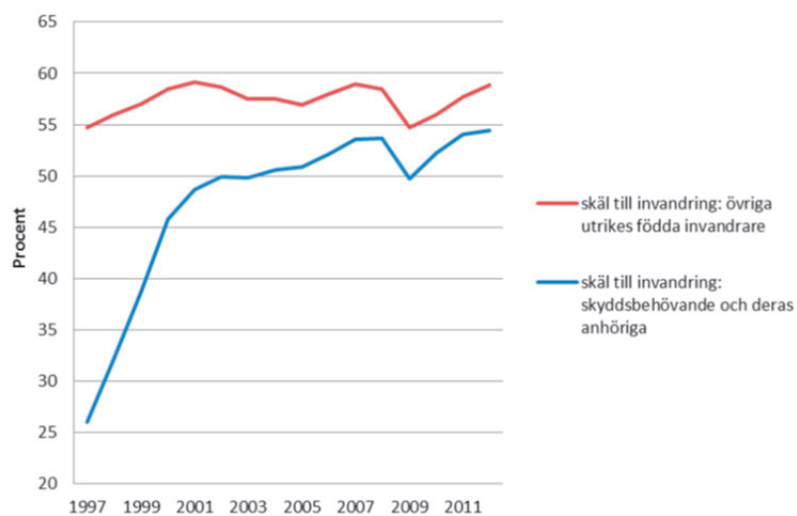
FA-namn	Sverige	Norden exkl. Sverige	EU/EFTA exkl. Norden	Utanför EU/EFTA
Eda	74,1	35,0	39,9	45,7
Årjäng	75,7	36,9	48,3	51,1
Storuman	75,4	61,7	54,4	50,7
Sorsele	79,9	64,3	57,1	28,5
Dorotea	79,3	68,8	57,5	32,8
Åsele	75,0	62,1	54,4	49,5
Överkalix	73,4	60,3	60,2	52,8
Övertorneå	71,5	60,7	45,4	34,3
Haparanda	69,5	45,3	44,7	48,2

Anm.: Genomsnitt beräknat på delperiod för vissa regioner då data saknas för vissa år.

Källa: rAps.

Förvärvsfrekvensen skiljer sig mellan olika typer av invandring. Som väntat är förvärvsfrekvensen lägre bland flyktingar samt anhöriginvandrare jämfört med övriga invandrare. Flyktingpolitikens primära syfte är dock inte arbetskraftsförsörjning. Bland gruppen övriga invandrare kan antas att det stora skälet till invandring kan kopplas till arbetskraftsinvandring. Dock har förvärvsfrekvenserna för dessa två grupper närmast sig varandra en hel del sedan mitten av 1990-talet. Vilken typ av invandring det rör sig om spelar därför inte lika stor roll för att förklara skillnader i förvärvsfrekvens som tidigare. Det innebär också att gruppen (flyktingar och anhöriginvandrare) har blivit mer betydelsefull att beakta än tidigare när det gäller att diskutera tillgången till arbetskraft och regionala obalanser.

Figur 6.10 Förvärvsfrekvenser hos invandare (riksgenomsnitt) 1997–2012, fördelat efter skäl till invandring



Anm.: Det kan noteras en kraftig ökning 1997–2001 i förvärvsfrekvens för flyktingar. Andra källor (ex. SCB 2013b) bekräftar att förvärvsfrekvensen för utrikes födda generellt ökat markant under senare delen av 1990-talet. Orsaken till den kraftiga förändringen i förvärvsfrekvensen hos flyktingar kan ha att göra med vistelsetiden i Sverige, dvs. det finns ett generellt samband mellan längre vistelsetid och högre förvärvsfrekvens. Med tanke på den relativt stora invandringen under början av 1990-talet kan effekterna av sådan invandring på arbetsmarknaden bli mer synlig i slutet av decenniet. En annan tänkbar orsak kan vara en omdefiniering av bosättningsmotiv.

Källa: rAps.

I tabell 6.15 redovisas den genomsnittliga förvärvsfrekvensen för dessa två grupper uppdelat på de tidigare redovisade kommun och FA-regionerna. I huvudsak återspeglas samma mönster som på riksnivå. Det är rimligt att en stor del av flyktingar och anhöriginvandrare utgörs av personer som invandrat från länder utanför EU/EFTA-området.

Tabell 6.15 Förvärsfrekvens hos invandrare 1997–2012, fördelat efter skäl till invandring, procent

Region	Skyddsbehövande och deras anhöriga	Övriga invandrare
Eda	45,1	36,2
Årjäng	55,5	39,6
Storuman	u.s.	58,0
Sorsele	21,8	59,5
Dorotea	25,3	57,5
Åsele	u.s.	56,2
Överkalix	30,7	57,0
Övertorneå	42,3	59,3
Haparanda	33,1	45,4

Anm.: Genomsnitt beräknat på del av period för vissa regioner då data saknas för vissa år.

Källa: rAps.

Enligt prognosen ökar antalet personer i arbetsför ålder (16–74 år) med nästan 575 000 mellan 2014 och 2040. Netto utgör antalet utrikes födda cirka 420 000 av den totala ökningen, vilket med andra ord utgör en stor andel av det framtida arbetskraftstillskottet. Denna grupp utgör därmed en stor potential för att motverka framtida arbetskraftsbrister. Basscenariot har dock inräknat en ökad förvärvsgrad hos utrikes födda och utan det antagandet kan kompetensförsörjningssituationen väntas bli ännu mer utmanande.

Av den totala framskrivna nettoökningen på cirka 420 000 utrikes födda (16–74 år) utgörs cirka 117 000 av personer från EU (exklusive Norden). Resterande ökning utgörs av personer från länder utanför EU med låg eller medelhög utvecklingsnivå (HDI).⁷³ Ett dilemma i sammanhanget är att utbildningsnivån i många fall är låg i dessa grupper av utrikes födda, vilket skapar begränsningar på arbetsmarknaden.

⁷³ En tidigare rapport från WSP Analys & Strategi (2009) utreder en mer gynnsam befolkningsutveckling för norra Sverige, där flera av de FA-regioner som beräknas få de största framtida arbetskraftsbristerna finns. I rapporten konstateras att det bör finnas goda förutsättningar för norra Sverige att få en ökad andel av Sveriges invandring och andel utrikes födda om de kan attrahera dessa grupper genom att lyfta fram de ofta unika kvaliteter som kan erbjudas.

6.7 Avslutande kommentarer

Fokus i kapitlet har varit att undersöka resultaten av framskrivningen till 2040 och i vilken grad det kan väntas stora regionala obalanser i arbetskrafts- och kompetens-försörjningen. Resultaten visar i stora drag att skillnaderna och obalanserna mellan små och stora arbetsmarknadsregioner väntas öka. Den demografiska utvecklingen väntas leda till en generell arbetskraftsbrist i små arbetsmarknadsregioner 2040, medan arbetskraftsbristen i större arbetsmarknadsregioner kommer att vara mer partiell, dvs. arbetskraft väntas saknas inom vissa utbildningsgrupper och yrken. Vårdssektorn väntas få särskilt stora brister på personal, vilket är en av anledningarna som talar för att den offentliga sektorn står inför större utmaningar avseende arbetskraftsförsörjning än den privata. Det är många 40-talister som arbetar inom den offentliga sektorn som nu lämnar arbetsmarknaden och framöver ska ersättas med ny arbetskraft. Det innebär att vi redan nu kan se ett begynnande och tilltagande problem med att ersätta personal inom den offentliga sektorn. När vi närmar oss 2040 är det 60-talisterna som lämnar arbetsmarknaden och frågan är vilka strategier vi ska förlita oss på i samband med att vi ska ersätta arbetskraft som lämnar den offentliga sektorn.

Den generella arbetskraftsbristen är svår att hantera. Den är orsakad av demografiska faktorer där de yngre inte i tillräckligt hög grad kan ersätta den arbetskraft som lämnar arbetsmarknaden. Försörjningsbördan ökar och det blir svårare att klara av välfärdsåtaganden. Många av de strategier som vi diskuterat kan lösa delar av de arbetskraftsbrister som tagits upp, men problemet är att det endast får en positiv engångseffekt snarare än att det löser problemet med arbetskraftsbrist på lång sikt. Det krävs kombinationer av kortsiktiga strategier med försök att långsiktigt lösa de strukturella problem som väntas i de mindre FA-regionerna. Strategierna som granskats kan på olika sätt bidra till att arbetskraftsutbudet utökas. Arbetskraftsutbudet påverkas positivt av att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden och förbättrad integration av invandrad arbetskraft. Framför allt finns potential att bättre tillvarata arbetskraft från länder utanför Europa och Norden. I ett regionalt perspektiv kan invandringen bli en

nyckelfaktor för att lindra arbetskraftsförsörjningens regionala obalanser som synes förstärkas framöver.

Eftersom många europeiska länder genomgår samma demografiska utveckling, kommer de att befinna sig i en situation som liknar Sveriges. Detta kan leda till att arbetskraftsbristen tilltar på lång sikt och att konkurrensen om arbetskraften från andra länder utanför Europa hårdnar. I ett sådant scenario har inte Sverige en speciellt gynnsam position.

För att lösa de mindre regionernas generella arbetskraftsbrist behöver vi också ta tillvara teknik och teknologiska förändringar samt utreda vilka institutionella och organisatoriska förändringar som på lång sikt kan lösa regionala arbetskraftsbrister. Den partiella arbetskraftsbristen som kan uppstå i olika arbetsmarknadsregioner är av mer kortsiktig karaktär och kan delvis avhjälpas med några av de strategier som granskats i rapporten. Förutom att arbetskraftsbristen kommer att vara mer synlig i vissa områden (t.ex. inom vården) vill vi uppmärksamma att framskrivningen visar risk för tilltagande kompetens- och försörjningsproblem i "mellanskiktet" av regioner dvs. i större arbetsmarknadsregioner som ofta utgör lokala centra. Arbetskraftsbristen i dessa regioner berör efterfrågan på arbetskraft med eftergymnasial utbildning. Här behöver man utreda lösningar som kan lindra en sådan utveckling. Konkurrensen mellan högre lärosäten inom och utanför landets gränser ökar och det innebär att det kan bli svårare att hantera, samverka och tillgodose olika centra med resurser. Hur ansvaret och samverkan ska se ut och utvecklas mellan staten samt regionala och lokala centra för att på något sätt säkerställa behov av högre utbildad personal är angeläget att se över för att säkra och hantera framtida arbetskraftsbrister i lokala centra. Utöver detta kan även förbättrad matchning på arbetsmarknaden bidra till att lindra specifika arbetskraftsbrister som uppstår i vissa utbildningsgrupper på regional nivå.

Kommuners förmåga att klara obalanser i kompetensförsörjningen

I samband med att kommuners sårbarhet diskuteras brukar man utgå ifrån ett antal mått som på olika sätt speglar obalanser i branschstruktur, utbildningsnivå, åldersstruktur och andel syssel-

satta inom tillverknings- och byggindustrin. De mest sårbara är de som har en lågt diversifierad arbetsmarknad, hög andel sysselsatta inom tillverkningsindustrin och en låg andel högskoleutbildade. Sårbarheten i kommunerna blir på så sätt kopplade till att det finns få alternativ och möjligheter till sysselsättning samt starkt beroende av omvärldsfaktorer, dvs. globalisering och konjunkturrens påverkan. Problemet för många kommuner som vi har sett, är att de industrijobb som försvinner inte ersätts med nya arbetstillfällen inom tjänstebranscherna. Det finns också problem med att förmågan att själva påverka sina förutsättningar inte är lika enkel utifrån de resurser som finns tillgängliga i mindre kommuner. Att jobba med utvecklingsfrågor blir till stora delar en lyx och många mindre kommuner blir beroende av hur starkt deras närliggande omland är. En mindre kommun nära större städer har helt andra möjligheter att minska sin sårbarhet än mindre kommuner i glesbefolkade regioner. Vi har sett att ganska många och relativt små arbetsmarknadsregioner (FA) kommer att få det tuffare att klara arbetskraftsunderskotten på lång sikt. En åldrande befolkning påverkar den lokala arbetskraftsefterfrågan på så sätt att fler behöver arbeta inom den kommunala verksamheten i samband med att efterfrågan på vård och omsorg ökar. Framskrivningen visar på stora obalanser och svårigheter att klara av arbetskraftsförsörjningen inom dessa områden på lång sikt. En svag tillgänglighet till större regionala centra och arbetsmarknader blir ett hinder för att klara av kompetens- och arbetskraftsförsörjningen i många mindre kommuner och ökar på så sätt sårbarheten ytterligare. Små kommuners förmåga att ge den välfärd och service som förväntas blir på så sätt mer problematisk.

7 Sammanfattande slutsatser och förslag

Utifrån den analys som gjorts kan det konstateras att de demografiska utmaningarna är stora och att de väntas förstärkas till 2040. Utmaningarna har en tydlig regional dimension där landets mindre och perifert belägna kommuner och regioner bedöms få de största problemen att hantera. Det är dock viktigt att poängtera att den demografiska frågan inte ska begränsas till ett glesbygds- eller landsbygdsproblem, utan utmaningarna kommer att finnas och öka i omfattning i så gott som hela landet.

Åtgärder kommer att behövas på alla nivåer, såväl nationellt som regionalt och lokalt. Insatser inom ramen för EU:s samhällningspolitik ska inte heller glömmas bort i sammanhanget. Det handlar dels om olika åtgärder för att motverka eller lindra en demografisk utveckling som innebär svårigheter att upprätthålla väl fungerande arbetsmarknader och välfärdssystem, dels om insatser för att hantera demografiskt betingade problem som redan är en realitet eller är på väg att uppstå. En komplicerande faktor är att möjliga insatser och åtgärder kan sortera under flera olika politikområden och beröra olika beslutsnivåer; nationellt, regionalt och lokalt. Samlade strategier för att hantera de demografiska utmaningarna kan därmed vara svåra att implementera i praktiken.

I detta kapitel görs en genomgång och värdering av de demografiska utmaningarna i ett regionalt framtidsperspektiv, varefter en diskussion förs om möjliga åtgärder och förslag. Fokus läggs på kommunernas ekonomi och verksamhet, samt på arbetskraftsförsörjningen. Vi inleder med en kort sammanfattning av FA-regionernas utveckling till 2040 utifrån rAps-prognosen baserad på förutsättningar som ges av Långtidsutredningens bilaga 1.

7.1 Regional utveckling

Koncentrationen av befolkning, sysselsättning och ekonomi till landets största stadsregioner beräknas fortsätta enligt tidigare känt mönster. Av landets beräknade befolkningsökning på 1,4 miljoner personer till 2040 förväntas 87 procent ske i storstadsregionerna. De övriga 13 procenten fördelas på FA-regioner som har nära till en ort på minst 50 000 invånare. Ett antal större FA-regioner förväntas dock få en relativt blygsam befolkningsökning framöver. FA-regioner som präglas av gleshet och avlägsenhet till större orter väntas inte kunna vända till en positiv utveckling de närmaste decennierna. Befolkningsminskningen i dessa regioner beräknas emellertid gå långsammare än under 1990–2013.

År 2040 förväntas 54,3 procent av Sveriges invånare bo i storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö, vilket är en ökning med cirka 10 procentenheter sedan 1990. Andelarna avseende landets beräknade sysselsättning och bruttoregionprodukt 2040 är ännu högre; 55,9 respektive 62,3 procent, vilket alltså indikerar en än större koncentration av den ekonomiska verksamheten. Av Sveriges ekonomiska tillväxt förväntas 70 procent ske i storstadsregionerna, vilket är tre procentenheter mer än under perioden 1993–2011. Det bör dock påpekas att alla FA-regioner beräknas få en tillväxt i ekonomin under de kommande åren. Knappt 90 procent av regionerna förväntas få en produktivitets-tillväxt (BRP per sysselsatt) motsvarande 1,0–1,8 procent årligen.

Andelen äldre förväntas öka i 80 procent av FA-regionerna till 2040. I 51 av 72 FA-regioner beräknas ökningen gå snabbare än under de senaste åren. I 60 av FA-regionerna väntas antalet personer i åldern 20–64 år minska, vilket också leder till en minskning av kommunernas egna skatteintäkter. Försörjningskvoten, där befolkningsgruppen 20–64 år sätts i relation till totalbefolkningen, beräknas öka från 1,73 till 1,86 för Sverige som helhet mellan 2013 och 2040. Ökningen väntas bli störst i avlägset belägna landsbygdsregioner, där försörjningskvoten väntas öka med över 12 procent men även storstäderna får enligt prognosen en höjning på närmare 7 procent. Nivåmässigt är skillnaderna stora mellan regionerna. De mer avlägset belägna landsbygdsregionerna ligger 2040 på försörjningskvoter kring 2,1, medan storstädernas

försörjningskvoter då beräknas vara cirka 1,8, dvs. över dagens genomsnittsnivå för riket.

Sveriges försörjningskvot är i dag en av de högsta bland EU-länderna. Fram till 2040 förväntas kvoten öka i samtliga EU-länder och i flera av dessa, såsom i Frankrike, Tyskland och Nederländerna, väntas kvoten då ligga klart över den svenska nivån. Det innebär en ökad framtida konkurrens om arbetskraft i ett internationellt perspektiv.

Sammantaget innebär prognosen, baserad på förutsättningarna från Långtidsutredningens bilaga 1, en fortsättning på tidigare regionala utvecklingsmönster med en stark storstadskoncentration och en svagare utveckling i landets perifera och avlägset belägna delar. Inte minst gäller detta den demografiska utvecklingen där långvariga och stabila flyttmönster med ungdomar som flyttar till de större städerna skapat en åldersstruktur med en hög andel äldre i stora delar av landet. Det är en utveckling som ytterligare väntas förstärkas, vilket medför stora påfrestningar på kommunernas ekonomi och verksamhet samt svårigheter att klara arbetskraftsförsörjningen i både offentlig och privat verksamhet.

7.2 Kommunernas ekonomi och verksamhet

7.2.1 Vilka är utmaningarna och hur stora är de?

Vid en summering av kommunernas kostnader och intäkter, inklusive generella statsbidrag och bidrag eller avdrag från det kommunalekonomiska skatteutjämnningssystemet, framträder ett tydligt mönster enligt prognosen för 2040. De samlade ekonomiska förändringarna per invånare blir störst i de mest avlägset belägna landsbygdskommunerna som i genomsnitt väntas få en negativ förändring av det ekonomiska resultatet på cirka 25 000 kronor per invånare i löpande priser. Det motsvarar en försämring på cirka 8 000 kronor per invånare i fasta priser utifrån dagens penningvärde. Utvecklingen för storstadskommunerna ser bättre ut, men även här beräknas en negativ förändring på i genomsnitt cirka 2 000 kronor per invånare i fasta priser.

På länsnivå är det framför allt kommunerna i Kalmar län och i Norrlandslänen Norrbottens, Jämtlands och Västerbottens län i vilka den kommunalekonomiska utvecklingen beräknas bli svag.

Kommunerna i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län förväntas få den minsta ekonomiska förändringen med en minskning av det ekonomiska resultatet på cirka 2 000 kronor per invånare i fasta priser. Sammantaget indikerar prognosen ett ökat spann mellan kommuner avseende den ekonomiska situationen framöver.

Det bör betonas att beräkningarna innehåller vissa förenklingar och osäkerheter. Exempelvis ingår inte de kommunala fastighetsavgifterna och framskrivningen av den kommunala kostnadsutjämningen bygger på ett schablonmässigt samband om att den s.k. strukturstyrkostnaden förändras med hälften av den åldersbestämda nettokostnadens förändring. Detta bedöms dock inte på något påtagligt sätt förändra de huvudsakliga slutsatserna från analysen.

Den största osäkerheten i beräkningarna ligger emellertid i antagandet att de kommunala nettokostnaderna följer den demografiska utvecklingen. Den historiska utvecklingen 1980–2005 har dock inneburit en kostnadsökning med 1 procent utöver vad som förklaras av demografiska förändringar, vilket bl.a. beror på att individer generellt efterfrågar högre standard i offentliga verksamheter i takt med ökat välstånd. Det är således fullt tänkbart att vi även fortsättningsvis kommer att se ökade kommunala kostnader på grund av medborgarnas krav på höjd standard avseende välfärdstjänster. Om kostnadsutvecklingen för kommunerna skulle följa det historiska s.k. ”plus-ett-alternativet” stiger de beräknade nettokostnaderna markant. Ett sådant scenario skulle innebära avsevärt större utmaningar för den kommunala ekonomin. De största problemen skulle uppstå i de mest avlägsna landsbygdskommunerna där den ekonomiska förändringen skulle motsvara 25 000 kronor per invånare (fasta priser) 2040. Även för storstadskommunerna skulle ett sådant scenario innebära stora ekonomiska påfrestningar. Om de kommunala kostnaderna tillåts öka på detta sätt beror dock ytterst på vilka politiska prioriteringar som görs på såväl lokal som nationell nivå.

Sammanfattningsvis ser vi generellt sett ökade påkänningar för den kommunala ekonomin till 2040. Framskrivningarna pekar dock på stora variationer mellan olika kommungrupper. För storstadskommunerna skulle de beräknade ekonomiska försämringarna uttryckt som kommunalskatt motsvara cirka 1 krona i höjd kommunalskatt, medan det skulle motsvara knappt 6 kronor för

kommunkategorin mycket avlägsna landsbygdskommuner. För den stora majoritet av befolkningen som 2040 kommer att bo i storstadsregioner förefaller detta som hanterbart, medan mindre och perifert belägna kommuner får en svårare situation. Om de kommunala kostnaderna däremot fortsätter att öka utöver vad som följer av demografins utveckling blir dock utmaningarna avsevärt större. Om det s.k. "plus-ett-alternativet" fortsätter till 2040 innebär det ett behov av att höja kommunalskatten med cirka 18 kronor i de mest avlägset belägna landsbygdskommunerna och med cirka 8 kronor i storstadskommunerna.

7.2.2 Möjliga åtgärder och förslag

Effektivisering av den kommunala verksamheten

En första naturlig åtgärd för att klara de kommunala uppgifterna med ett begränsat finansiellt utrymme är att höja produktiviteten i verksamheten. Det handlar dels om tillgång till produktionsfaktorer, dels om hur tillgängliga produktionsförutsättningar används på ett effektivt sätt. Även kvalitetsförändringar bör beaktas i den mån det är möjligt. Att klara en sådan omställning innebär att innovationsförmågan inom den kommunala sektorn behöver utvecklas generellt, men behoven är särskilt stora i befolkningsmässigt små kommuner i mer glesbefolkade delar av landet. De långa avstånden innebär där ofta större svårigheter att rationalisera den kommunala servicen med bibehållen kvalitet.

Analysen i kapitel 4 har visat att det historiskt varit svårt att höja produktiviteten inom de två stora kommunala verksamheterna grundskola och äldreomsorg. För grundskolan kan det konstateras att kostnadsökningarna regelmässigt har överstigit de demografiskt betingade förändringarna sedan 2008. Det gäller såväl växande som krympande kommuner. Det genomgående mönstret är att kostnadsökningarna ligger klart över vad som förklaras av demografiska förändringar. Det är dock oklart om kostnadsökningarna beror på försämrad produktivitet eller på förändrade förutsättningar för skolverksamheten.

Inte heller inom den kommunala äldreomsorgen syns några tecken på produktivitetsförbättringar. Tvärtom har kostnadsutvecklingen varit betydligt högre än antalet omsorgstagare sedan

2008. Informationen om kvaliteten på de levererade tjänsterna är också knapphändig. Den bild som målas upp inom dessa två kommunala verksamheter stöds också av tidigare undersökningar som pekar på en historisk kostnadsökning på cirka 1 procent per år över vad som förklaras av de demografiska förändringarna.

Det har alltså visat sig påtagligt svårt att åstadkomma produktivitetshöjning och effektivisering inom betydande delar av den kommunala verksamheten. Vad detta beror på kan givetvis diskuteras. När vi blickar framåt mot 2040 ser vi att den demografiska utvecklingen innebär försämrade kommunal ekonomi, vilket ställer ökade krav på att effektivisera den kommunala verksamheten. Även med ett väl utbyggt kommunalekonomiskt utjämningsystem kvarstår denna bild.

Större påfrestningar för den kommunala ekonomin kan också driva på utvecklingen av innovativa lösningar. Det kan handla om ny teknik för att tillhandahålla kommunala tjänster, men också om nya organisatoriska lösningar som ökar effektiviteten i verksamheten. Distansöverbryggande teknik kan exempelvis utvecklas ytterligare inom skola, vård och omsorg, men det handlar också om att organisera verksamheten på ett effektivt sätt utifrån dessa nya möjligheter. Behoven att utveckla denna typ av innovativa lösningar blir särskilt stora i kommuner med långa avstånd och geografiskt spridd verksamhet.

Även om de ekonomiska motiven kan driva på utvecklingen av innovativa lösningar inom den kommunala sektorn kan det behövas stöd från såväl statlig som regional nivå. En nationell innovationsstrategi bör särskilt beakta behoven inom den kommunala verksamheten och ekonomiskt stöd för pilotprojekt inom området kan behövas för att bidra till utvecklingen. Detsamma gäller de regionala utvecklingsstrategierna som utöver en allmän fokusering på demografiska utmaningar, specifikt behöver ta upp behoven inom kommunal och landstingskommunal verksamhet.

I Japan, som förmodligen är ett av de länder som har de största demografiska utmaningarna, har regeringen allt mer fokuserat på förebyggande vård, digitalisering och användning av telemedicin för vård och omsorg. Det nya systemet har utarbetats för att proaktivt stödja äldres självständighet, vara användarvänligt och skapa en tydlig balans mellan fördelarna och nackdelarna för den enskilda. Det är grundläggande inom omsorgsverksamhet i allmänhet att rätt

tjänster ska tillhandahållas för rätt personer, och i synnerhet att äldreomsorg bara ska erbjudas personer som har ett verkligt behov av detta.

Ökade intäkter

På ett övergripande plan är det naturligtvis viktigt att kommunerna har skatteintäkter som är tillräckligt stora för att den kommunala verksamheten ska kunna bedrivas på ett tillfredställande sätt. Ur det perspektivet är en stor andel befolkning i arbetsför ålder fördelaktig, men också att en stor andel av den arbetsföra befolkningen förvärvsarbetar. Dessa frågor kommer att behandlas mer utförligt i avsnittet om arbetskraftsförsörjning nedan.

Analysen i tidigare kapitel har visat att alla kommuner, i varierande omfattning, väntas få utökade behov av ekonomiska tillskott utifrån demografins utveckling. Än större blir behoven om de kommunala kostnaderna fortsätter att öka mer än vad som följer av demografins utveckling. Analysen har också visat att många landsbygdskommuner har systematiskt högre redovisade nettokostnader än vad de teoretiskt framräknade strukturstukturkostnaderna inom skatteutjämnningssystemet indikerar. Samtidigt bör det noteras att skillnader mellan redovisade kostnader och strukturstukturkostnader kan bero på skillnader i ambitionsnivå, effektivitet och graden av avgiftsfinansiering.

Det förefaller som att det kommunalekonomiska utjämnningssystemet i stora delar klarar av de demografiska förändringarna till 2040. Utjämnningssystemet har efter 1996, då nuvarande modell för kostnadsutjämnning infördes, utretts flera gånger. Det har i dessa utredningar inte framkommit något som tyder på att exempelvis mindre landsbygdskommuner missgynnas. Framskrivningarna till 2040 pekar dock på att det i ett längre tidsperspektiv kan finnas behov av vissa justeringar avseende omfördelningen inom utjämnningssystemet, för att stödja de mindre landsbygdskommunerna. En eventuellt större omfördelning mellan kommuner sätter samtidigt press på legitimiteten för systemet, särskilt från de stora nettobetallarna.

I ett kortsiktigt perspektiv kan det emellertid finnas behov av att från nationell nivå mer direkt stödja svaga kommuner som

börjar närma sig gränsen vad gäller förutsättningar att bedriva en fungerande verksamhet. Det skulle därmed kunna övervägas att inrätta någon form av nationellt system som kan ingripa och hjälpa enskilda kommuner när så krävs.

En annan möjlighet är att kommuner i ökad utsträckning avgiftsbelägger delar av den kommunala servicen. Kommunernas möjligheter att ta ut avgifter är dock reglerat i lag. Vad gäller s.k. obligatoriska verksamheter får avgifter endast tas ut i den utsträckning lagstiftningen medger. I vissa fall finns dessutom en begränsning för hur stort uttag man får göra under en specifik period. Frågan är dessutom känslig ur ett jämlikhetsperspektiv, om vissa invånare kan betala sig till bättre service, medan andra måste avstå. Här handlar det om en avvägning mellan fördelningspolitiska mål och vad som är effektivt ur ett ekonomiskt perspektiv.

Kommunsamarbeten och flernivåsamverkan

Samverkan mellan kommuner är redan i dag vanligt förekommande, framför allt inom områden som utbildning, räddningstjänst och socialtjänst. Ökad samverkan mellan kommuner innebär att de kan dela på kostnader, men det ger också möjlighet att dela på kompetens, exempelvis då det egna befolkningsunderlaget inte motiverar heltidstjänster. Även rekrytering av personal kan underlättas genom att heltidstjänster i ökad utsträckning kan erbjudas. Att få ut de fulla effekterna av kommunsamarbeten kan dock visa sig vara svårt. Samverkan kan dels vara svår att realisera om någon av parterna anser sig förlora på samarbetet, dels medföra oklarheter avseende ansvar och ansvarsutkrävande.

En annan typ av samarbete brukar gå under beteckningen flernivåstyrning. En innebörd av begreppet är att ett stärkt flernivå-samarbete kan frigöra mer resurser genom samverkan mellan såväl olika nivåer i samhället (vertikal samverkan), som mellan offentliga och privata aktörer på samma nivå (horisontell samverkan). Det finns dock svårigheter även med denna typ av samverkan. Olika aktörer, t.ex. kommuner och regionalt utvecklingsansvariga organisationer har olika mandat och ansvarsförhållanden, vilket innebär att det kan råda en konkurrenssituation mellan dessa. Svenska regioner är också generellt svaga i fråga om formella

mandat och ledarskap, medan kommunerna ofta har begränsade resurser att delta fullt ut i en effektiv flernivåsamverkan.

I båda dessa fall kan det finnas anledning att från nationell och regional nivå stödja utvecklingen av dels kommunsamarbeten, dels samverkan mellan kommuner och andra aktörer. Regionerna och de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna⁷⁴ har en viktig roll i detta arbete. Inte minst kan man erbjuda arenor och kunskapsunderlag för att utveckla kommunernas samarbete med varandra och med andra aktörer. Sveriges kommuner och landsting (SKL) bör också ha en viktig roll i sammanhanget. Det kan exempelvis handla om att sprida erfarenheter om vilka samarbetsformer som visat sig fungera bra och hur man kan hantera olika intressekonflikter.

Större kommuner

I utredningen som låg till grund för den senaste stora kommunreformen 1974 konstaterades att 8 000 invånare var en kritisk gräns för att bedriva effektiv kommunal verksamhet. Sedan dess har både antalet små kommuner med färre än 8 000 invånare och antalet stora kommuner med över 100 000 invånare ökat i antal, medan antalet ”mellanstora” kommuner minskat i antal. Denna utveckling ser ut att fortsätta och t.o.m. accelerera enligt prognosen till 2040. Framför allt förväntas antalet riktigt små kommuner med färre än 5 000 invånare öka i antal; från 9 stycken 1974 till 23 stycken 2040.

Inom ramen för det kommunalekonomiska utjämningsystemet görs beräkningar över optimal skolstorlek utifrån effektivitetssynpunkt. Omräknat till befolkningsunderlag indikerar dessa beräkningar att kommuner skulle behöva ha en minsta storlek om cirka 10 000 invånare för att kunna bedriva en effektiv grundskoleverksamhet.

Sveriges nordiska grannländer har antingen nyligen genomfört en kommunreform eller utreder möjligheterna att genomföra en

⁷⁴ Landstingen i Skåne län, Hallands län, Västra Götalands län, Jämtlands län, Östergötlands län, Jönköpings län, Gävleborgs län, Kronobergs län, Örebro län, Gotlands kommun, samverkansorganen i Kalmar län, Dalarnas län, Blekinge län, Uppsala län, Södermanlands län, Värmlands län, Västerbottens län, länsstyrelserna i Norrbottens län, Västernorrlands län, Västmanlands län och Stockholms län.

reform. I Danmark, som genomförde en kommunreform 2007, ställdes krav på att kommunerna skulle ha en miniminivå om 20 000 invånare för att säkerhetsställa större professionell och ekonomisk bärkraft. Alternativt kunde kommunerna ingå formella samarbeten med grannkommunerna och därmed uppnå ett befolkningsunderlag på minst 30 000 invånare.

Finland är mitt i genomförandet av en kommunreform som syftar till en mer funktionell kommunstruktur. Likaså har Norge nyligen påbörjat förberedelser för en reform. I Finlands fall anges att kommuner som har ett befolkningstal under 20 000 invånare ska utreda sammanslagningar med andra kommuner och i Norge rekommenderar expertgruppen för kommunreformen att de nya kommunerna bör ha minst 15 000–20 000 invånare. Sammanfattningsvis kan vi se att en kritisk gräns för effektiv kommunstorlek anses gå vid cirka 20 000 invånare i våra grannländer.

Även om jämförelser med våra nordiska grannländer ska göras med försiktighet kan det konstateras att så många som 164 stycken (56 procent) av de svenska kommunerna beräknas ha färre än 20 000 invånare 2040. Enligt prognosen kommer 56 kommuner att ha färre än 8 000 invånare samma år. Utifrån en teoretisk utgångspunkt och jämförelser med övriga nordiska länder skulle det således kunna finnas skäl att diskutera en kommunreform även i Sverige. Alternativt skulle former och krav på mer formaliserade kommunsamarbeten kunna utvecklas.

Teori och praktisk verklighet är emellertid olika saker. Rådet för kommunala analyser och jämförelser liksom andra analyser har funnit att det saknas starka samband mellan kommunstorlek och kostnadseffektivitet, trots att små kommuner ofta har högre personaltäthet på grund av behov och skalnackdelar. Studeras personalens utbildning eller resultat i grundskolan framkommer inte heller några resultat som tyder på att mindre kommuner har en sämre position än större, även om variationen mellan kommuner är stor. Det finns dock en grupp mindre kommuner med färre än 5 000 invånare som generellt sett verkar ha sämre resultat än andra kommuner. Orsaken till detta verkar dock snarare hänga samman med geografiskt läge och befolkningsgleshet än med kommunstorlek. Små kommuner med tillgång till en större arbetsmarknadsregion har i detta avseende ett bättre utgångsläge än glesbygds- och mer perifert belägna kommuner.

Det verkar således stå klart att gleshet och långa avstånd inverkar negativt på kommuners ekonomi. Det är dock inte givet att formella sammanslagningar skulle förbättra de ofta ytstora kommunernas möjligheter att med begränsade resurser erbjuda god service till invånarna. Även med en ny kommunreform kvarstår således vissa strukturella problem som är förknippade med gleshet och avstånd. Det är dock inte ett tillräckligt motiv att bortse från behovet av en ny kommunreform. Här behövs också fortsatta analyser kring behovet av kompletterande insatser som kan förbättra de perifert belägna kommunernas förändrade demografiska sammansättning.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det hittills inte gått att fastlägga någon "kritisk nivå" för kommunstorlek som särskilt skulle motivera kommunsammanslagningar. Prognosen i denna rapport pekar dock på att det blir allt fler små kommuner som dessutom får allt större demografiska utmaningar, vilket orsakar problem med att klara ekonomi och kommunal service. Det kan också konstateras att de funktionella regionerna, t.ex. i form av arbetsmarknadsregioner eller pendlingsomland, blir allt större och att de oftast omfattar flera kommuner. Behovet av kommunsammanslagningar har därför tilltagit.

Det står också klart att om en eventuell kommunreform ska genomföras måste den utgå från en tydlig strategi från statens sida. Viktiga frågor är exempelvis utifrån vilka kriterier en reform ska genomföras, om den ska omfatta hela landet eller bara vissa delar, samt hur tidsplanen ska se ut. Staten kan också välja mellan att utifrån lagstiftningsvägen föreskriva kriterier för hur en ny kommunindelning skulle se ut, eller att genom ekonomiska incitament stimulera kommuner att frivilligt gå samman.

Ett alternativ till kommunsammanslagningar skulle kunna vara att se över ansvarsfördelningen mellan den kommunala, regionala och statliga nivån. En asymmetrisk samhällsorganisation där större kommuner har större befogenheter än mindre kan vara ett sätt. En annan möjlighet kan vara att förändra lagstiftningen så att en större kommun kan ta över ansvaret för verksamheter i en mindre kommun.

Lokal anpassningspolitik och social innovation

De strategier som behövs på kommunal nivå blir på många håll särskilt komplexa när kommunen minskar i befolkning. Syssner (2014) har i en studie pekat på att beslutsfattare uppfattar demografin som en viktig planeringsförutsättning, men att man ogärna pratar om det faktum att befolkningen minskar. Tillväxt är oftast norm i lokal politik och strategiskt utvecklingsarbete. Arbetet är inriktat på "att vända trenden" i mer positiv riktning, trots att det mesta talar för det motsatta. I studien lanseras istället ett förslag om en mer aktiv, medveten och öppen anpassningspolitik.

Anpassningspolitiken skulle öka transparensen kring kommunens realistiska utvecklingsmöjligheter, utan att för den skull bli synonym med en nedskärningspolitik. Istället bör man på kommunal nivå sträva efter nya sätt att hantera välfärdsuppdraget, utan att kvaliteten på den service man erbjuder blir sämre. Det ställer krav på nytänkande och lärande mellan kommuner med likartade förutsättningar.

Det kommer också krävas ett stort mått av nytänkande och innovativa lösningar som innefattar aktörer från såväl offentlig som privat sektor samt från det civila samhället. Som analysen visat blir behoven av nya lösningar särskilt stora i glesbefolkade och perifert belägna delar av landet, som dels får de största demografiska obalanserna, dels har de mest komplexa förutsättningarna genom långa avstånd och spridd bosättningsstruktur.

Begreppet social innovation har allt mer kommit att användas för nya och okonventionella lösningar på olika samhällsbehov, exempelvis hur vård- och omsorg organiseras på nya sätt. Det handlar om nya angreppssätt och lösningar på sociala behov eller gemensamma problem som implementeras och uppnår effekt i samhället. Inte minst har social innovation börjat användas som begrepp för nya lösningar på problem som följer av demografiskt betingade utmaningar.

Social innovation är inte ett nytt fenomen, men formerna har framför allt utvecklats i länder som Storbritannien och USA där de offentliga välfärdssystemen inte är lika omfattande som i Sverige. I takt med att samhällsutmaningarna ökar, och givet de begränsade möjligheterna till skattefinansiering, har intresset för social innovation ökat även Sverige. Området är dock mycket heterogent

och utöver enskilda individer kan flera typer av aktörer som föreningar, välgörenhetsorganisationer, lärosäten, företag och myndigheter inkluderas i olika konstellationer. Ett utvecklat stöd för sociala innovationsprocesser i Sverige skulle därmed kunna vara befogat.

Myndigheter kan bidra genom allmänt kunskapsfrämjande samt genom byggandet av plattformar, partnerskap och nätverk. Olika typer av aktörer kan här verka som finansiärer; ideella organisationer, kommuner, landsting, stat och högsolor. Nätverk är betydelsefulla bland annat för att finna samarbeten mellan innovatörer och för finansiering eller annat stöd. Eftersom sociala innovationsinitiativ ofta innehåller organisationer och personer som inte är vana att söka sig till offentliga eller privata finansiärer, är matchningsprocesserna av stor betydelse. I vissa fall är ideella organisationer med kunskap om social innovation intermediärer för att identifiera, följa upp och utvärdera olika initiativ (Tillväxtanalys 2014d).

Det finns flera intressanta internationella exempel på hur arbetet med sociala innovationer kan stödjas. I Storbritannien finns National Endowment of Science, Technology and the Arts (NESTA) som är en fristående välgörenhetsorganisation till stor del finansierad via donationer och intäkter från The National Lottery. NESTA bedriver egen forskning om sociala innovationer och publicerar resultaten för att sprida kunskap om vilka strategier som tycks effektiva. Man kan också gå in med stöd i form av bidrag eller investeringar riktat mot ägande i socialt innovativa verksamheter. Ytterligare ett internationellt exempel finns i Finland, där Arbets- och näringsministeriet har en särskild funktion att stötta utvecklingen av sociala innovationer. Insatserna består bl. a. i nätverksbyggande och utveckling av modellerna för offentlig upphandling så att de stimulerar nya innovativa lösningar.

Ett innovativt exempel från Japan är regeringens stöd för att skapa "omsorgssamhällen", Integrated Community Care System (ICCS), som är särskilt anpassade för äldre. Den japanska regeringen ger även stöd för att gynna utvecklingen av "kompakta städer", där människor och framför allt äldre ska lockas att bo i stadskärnan istället för i förorter. Meningen är att man på ett enklare och billigare sätt ska kunna erbjuda förebyggande vårdtjänster, sjuk- och äldreomsorg, spånläggningar, etc. Ett syfte är

också att de sociala kontakterna ska öka så att risken för demenssjukdomar minskar.

7.3 Arbetskraftsförsörjning

7.3.1 Vilka är utmaningarna och hur stora är de?

Som tidigare konstaterats beräknas befolkningen i åldern 20–64 år minska i 60 av 72 FA-regioner till 2040. Minskningen förväntas motsvara över 20 procent av befolkningen i stora delar av Norrlands inland och på skilda platser i mellersta och södra Sverige. Det innebär att även med en svag utveckling av arbetsmarknaden kan det bli svårt att förse såväl offentlig som privat sektor med arbetskraft. Inte minst kan behoven inom offentlig verksamhet som vård och omsorg bli svåra att tillgodose, då både behoven och andelen äldre ökar samtidigt i många av dessa regioner.

I analysen i denna rapport används förvärvsgraden, dvs. sysselsatt dagbefolkning relativt befolkning i arbetsför ålder, som huvudsakligt mått på en obalans eller bristsituation på arbetsmarknaden. En kvot på exempelvis 0,9 innebär att en mycket stor del av den regionala befolkningen måste förvärvsarbeta för att klara arbetskraftsförsörjningen i regionen. Prognosticerade kvoter över ett innebär en "absolut brist" då den framtida efterfrågan beräknas vara större än det framtida regionala utbudet av arbetskraft. I analysen har också hänsyn tagits till arbetskraftens utbildningsnivå och huvudsakliga utbildningsinriktning.

Det kan konstateras att en befarad bristsituation på arbetsmarknaden i särskilt hög utsträckning gäller arbetskraft med eftergymnasial utbildning. Kvoten för denna typ av arbetskraft beräknas 2040 vara 0,9 eller högre för huvuddelen (56 av 72) av Sveriges FA-regioner. De flesta FA-regioner i norra Sverige kommer enligt prognosen få en kvot över ett. Detsamma gäller även för delar av Västsverige och Småland där efterfrågan på eftergymnasialt utbildad arbetskraft förväntas överstiga den regionala tillgången. Mycket höga kvoter runt 1,7 eller högre beräknas för delar av Norrlands inland.

Även för arbetskraft med lägre utbildning, kortare än treårigt gymnasium respektive treårig gymnasieutbildning, kan bristsituat-

ioner uppstå i många regioner. Det gäller framför allt norra Sverige, men också på enskilda platser i södra Sverige.

Analysen visar även att strukturomvandlingen från industri till tjänstenäringsar går olika fort i olika delar av Sverige, beroende på näringslivets inriktning och specialisering. Även den offentliga sektorns storlek varierar stort mellan regioner. Detta har betydelse för arbetskraftsförsörjningen med avseende på befolkningens utbildningsinriktning och yrke.

Särskilt stor beräknas arbetskraftsbristen bli avseende personer med minst treårig eftergymnasial utbildning inom vårdområdet, men stora brister förväntas även för personer med kortare vårdutbildning och inom pedagogik. Detta gäller framför allt i arbetsmarknadsregioner med färre än 30 000 invånare, men arbetskraftsbrist inom dessa utbildningsinriktningar väntas bli allmänt förekommande även i större FA-regioner.

Bland de mindre arbetsmarknadsregionerna beräknas det också bli vanligt med arbetskraftsbrist på personer med högre utbildning inom teknik- och naturvetenskap samt med yrkesförberedande gymnasieutbildning, något som kan hämma utvecklingen av det lokala näringslivet.

Om prognosen preciseras genom att i stället för utbildningsnivå utgå ifrån yrkeskategorier och yrkens krav på adekvat utbildningsbakgrund, ges en något modifierad bild av hur efterfrågan på arbetskraft väntas förändras till 2040. I relation till de yrkeskrav som ställs beräknas det bli störst brist på arbetskraft med kortare högskoleutbildningar och med gymnasieutbildning. Det kan även konstateras att i de mest utsatta FA-regionerna är andelen sysselsatta i arbeten som kräver teoretisk specialistkompetens eller kortare högskoleutbildning väsentligt lägre än i landet som helhet. Här är istället arbetskraft med treårig gymnasieutbildning mer dominerande inslag på arbetsmarknaden, och prognosen tyder inte heller på några större förändringar till 2040.

En slutsats utifrån analysen är att arbetskraftsförsörjningen väntas bli en allvarlig utmaning för stora delar av Sverige framöver. Bristen på arbetskraft förväntas bli större i norra Sverige och i mindre FA-regioner, där man dessutom ofta har lägesbundna nackdelar genom långa avstånd till större arbetsmarknader. Bristsituationen blir särskild stor inom vårdsektorn, men också inom pedagogik och för personer med tekniskt-naturvetenskapligt

inriktade utbildningar. Utmaningarna kommer därför handla om hur kommunal och landstingskommunal verksamhet inom framför allt vård, skola och omsorg ska kunna bedrivas med hög kvalitet även framöver. Det kommer för många regioner också bli en stor utmaning att utveckla sitt näringsliv med en befarad arbetskraftsbrist. Kommer företag våga investera på platser där man får svårt att rekrytera nyckelpersoner till verksamheten?

En annan slutsats är att en effektiv matchning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft väntas bli ännu viktigare, då det många gånger kan uppstå brist på arbetskraft med viss utbildning samtidigt som det kan vara överskott på arbetskraft med annan utbildning. En del av de bristsituationer som förväntas uppkomma skulle kunna avhjälpas eller mildras med en flexiblare arbetskraft och utbildningssatsningar anpassade efter regionala behov.

7.3.2 Möjliga åtgärder och förslag

Ökad inflyttning

En av de strategier som kan användas för att tillgodose regionala arbetsmarknader med arbetskraft är att öka inflyttningen från andra regioner. Strategin bygger på att det finns regioner med överskott på arbetskraft och att en rörlighet från dessa regioner till regioner med arbetskraftsunderskott kan bidra till mer effektivt fungerande arbetsmarknader totalt sett. En ökad rörlighet mellan regioner med brist på samma typ av arbetskraft kan emellertid resultera i ett nollsummespel som bara gynnar en region på bekostnad av andra, vilket därför bör undvikas.

Studerar rörlighet och flyttmönster historiskt finns det mycket lite som talar för att enbart ökad inflyttning är en strategi som har förutsättningar att lyckas, särskilt för mindre arbetsmarknadsregioner som ligger långt från större städer. De regioner som enligt prognosen kommer få störst brist på arbetskraft har generellt haft en negativ nettoflyttning sedan 1995. Tendensen är att folk rör sig uppåt i den regionala ortshierarkin, från små perifert belägna regioner till regionala centra och större städer. Personer i åldersgruppen 18–35 år dominerar flyttningarna och här är flyttmönstret än mer orienterat mot universitetsorter och storstäder då flyttningarna ofta är studierelaterade.

Om en strategi som baseras på ökad inflyttning ska vara framgångsrik krävs således att en plats eller region kan locka med något extraordinärt. Ett högt löneläge i det lokala näringslivet, såsom inom gruvnäringen i Kiruna och Gällivare, kan vara en sådan inflyttningsdrivande faktor. Det bör dock betonas att detta lätt leder till en situation med s.k. *fly-in fly-out* med tillfälliga boendeformer, vilket inte är önskvärt ur ett regionalt utvecklingsperspektiv. Goda naturgivna förutsättningar som grund för såväl attraktivt boende som arbete, kan vara en annan faktor som gagnar inflyttning. Åre och skidturismen skulle kunna utgöra ett exempel på detta. Allmänt sett måste regioner och kommuner jobba på att höja sin attraktivitet och utnyttja sina förutsättningar på ett bättre sätt om befolkningen ska kunna behållas och flyttströmmar ska kunna vändas.

Det finns också möjligheter för staten att stimulera inflyttning till eller kvarboende i vissa regioner. Norge har exempelvis ett system med minskning av studieskulder för personer som bosätter sig i stödområde ("tiltakssonen"). Bosatta och sysselsatta personer i regionerna Finnmark och Nord-Troms får en minskning av studieskulden med 10 procent, eller maximalt 25 000 NOK per år. Kraven är att man faktiskt bor i regionen, är yrkesaktiv till minst 50 procent och att man har vårdnaden om barn under tio år eller har andra tunga omsorgsplikter. Utvärderingar visar att stödet har haft viss effekt då det gäller att behålla och locka studenter eller tidigare studerande till regionen. Det konstateras vidare att denna typ av insatser bör utformas selektivt mot geografiska områden som har särskilda svårigheter med arbetskraftsförsörjningen (Norut & Menon 2012).

Lokal och regional attraktivitet

I ett läge där den demografiska utvecklingen innebär ökad konkurrens om arbetskraft och personer som kan bidra till den kommunala skattebasen, blir platser och regioners attraktivitet allt viktigare. Globalisering och demografisk utveckling medför ökat behov av rörlighet, såväl genom flyttning som genom pendling, vilket sätter kommuners och regioners attraktionskraft i fokus.

Attraktivitet handlar i sammanhanget om att på olika sätt försöka göra regionen och platsen där man bor mer attraktiv för den egna befolkningen, men också om att skapa en plats som är tilltalande för andra. Ur ett kommunalt perspektiv kan det därför handla om att hävda sig i konkurrens med andra kommuner. Det gäller att attrahera företag och investeringar till kommunen och att locka till sig nya invånare eller besökare, och inte minst att få ökade skatteintäkter (Tillväxtanalys 2014e).

Begreppet lokal eller regional attraktivitet kan vara svårt att precisera då det handlar om många faktorer som tillsammans bidrar till att en kommun eller region ska göras mer attraktiv för boende, att besöka eller att driva företag i. Vanliga frågor som brukar innefattas är företagsutveckling, fysisk planering och boende, platsmarknadsföring, turismfrågor och servicefrågor. Mer konkret kan det handla om bostadsmiljö, utbud av såväl offentlig som privat service, kultur och fritidsaktiviteter eller stadskärnans utformning. Även kommunikationsmöjligheter till större orter kan vara en viktig del i en plats attraktivitet. Att arbeta strategiskt och integrerat med dessa frågor är viktiga utmaningar som alla kommuner och regioner möter.

Frågor om attraktivitet är i hög grad något som kommuner och regioner själva kan påverka, utifrån individuella möjligheter och förutsättningar. Kommuner bör här rannsaka sina styrkor, svagheter, nätverk, resurser, arbetssätt och visioner. Det innebär att man måste identifiera och se över sin egen lokala kultur och granska vilka delar som är bra och vilka delar som behöver förändras, samt hur den lokala kulturen kan utvecklas för att stärka den egna platsen både för dem som redan är där, men också för att locka andra att besöka eller bosätta sig på orten.

Det är samtidigt viktigt att attraktivitetshöjande insatser lokalt och regionalt inte leder till ett nollsummespel där likartade regioner konkurrerar om samma människor och företag. Utöver en god basnivå på allmän infrastruktur avseende exempelvis service, boende och kommunikationer, behövs därför något speciellt som utmärker sig och lockar såväl människor och företag till en plats. Det gäller också att utnyttja områdets egna specifika förutsättningar, t.ex. en vacker naturmiljö, vattennära läge eller kallt klimat, på ett bra sätt. Många gånger kan det vara svårt att se potentialen i denna typ av territoriella förutsättningar och ibland

måste helt enkelt nya förutsättningar utvecklas. Ett stort mått av kreativitet krävs således i ett strategiskt attraktivitetsarbete.

Sammantaget kan det konstateras att strategier för ökad attraktivitet måste ses i ett större geografiskt sammanhang än den egna kommunen eller regionen för att kunna bli framgångsrika. Det handlar om samhällsplanering som integrerar såväl fysisk som regionalekonomisk planering, så att exempelvis bostadsområden, service och kommunikationer planeras utifrån en samlad syn på kommunens och regionens utvecklingsbehov. Det gäller vidare att ta vara på de specifika lokala eller regionala förutsättningarna på ett kreativt sätt.

Pendling och regionförstoring

Pendling är ett sätt att öka rörligheten på arbetsmarknaden. Den bidrar därmed till att klara arbetskraftsförsörjningen och att förbättra matchningen i enskilda arbetsmarknadsregioner. Förbättrade villkor för pendling och s.k. regionförstoring där pendlingsomlanden vidgas ingår därför som en viktig del i många regionala utvecklingsstrategier.

I den tidigare analysen gjordes beräkningar av hur mycket pendlingen skulle behöva öka mellan FA-regioner för att prognostiserade arbetskraftsbrister skulle kunna neutraliseras. Det bör i sammanhanget noteras att FA-regioner redan från början är konstruerade som en form av naturliga pendlingsbara arbetsmarknadsregioner baserade på pendling över kommungränser. Pendling mellan FA-regioner bygger således på att motiv finns och att rätt förutsättningar skapas för pendling över dessa teoretiskt framräknade gränser.

Analysen visar att det för flera FA-regioner skulle behövas en betydande ökning av pendlingen från andra regioner för att nå balans mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden. Det gäller framför allt för FA-regioner i Norrlands inland, men även för regioner i Värmland och Västra Götaland. I cirka 13 FA-regioner behöver inpendlingen öka med 20 procent eller mer för att balans på arbetsmarknaden skulle uppnås. Generellt sett ökar inpendlingsbehovet med arbetskraftens utbildningsnivå, men flera FA-regioner

skulle behöva betydande ökning av inpendlingen även för att täcka behovet av lågutbildade personer.

Beräkningar har också gjorts av i vilken mån det teoretiskt framräknade behovet av inpendling skulle kunna täckas av personer från angränsande regioner, eller om mer långväga pendling skulle krävas. Resultatet visar att regionerna med störst inpendlingsbehov till stor del skulle behöva täcka detta med långväga pendling. Det bör i sammanhanget noteras att även pendling från angränsande regioner i många av dessa fall kan betecknas som långväga då det ofta handlar om ytstora FA-regioner i norra Sverige.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att pendlingsbenägenheten skiljer sig markant åt mellan befolkningsgrupper med avseende på utbildning, geografisk belägenhet, bransch, kön och ålder. Detta blir avgörande för i vilken mån ökad pendling kan ses som en potential för att täcka arbetsmarknadens behov av arbetskraft. Det måste också vara en viktig utgångspunkt för vilka insatser som kan sättas in samt var dessa kan ha förutsättningar att fungera. En slutsats av analysen är att de FA-regioner som har störst behov av ökad inpendling, många gånger har de svagaste förutsättningarna för att öka denna inpendling. Långa avstånd och angränsande regioner med likartade arbetskraftsbrister utgör här påtagliga hinder.

Analysen innebär dock inte att ökad pendling och regionförstoring kan avskrivas generellt som verkningsfulla strategier för att komma till rätta med arbetskraftsbrister i landets regioner. Tvärtom finns på många platser stor potential till ökad pendling och vidgade pendlingsomland. Fortsatta analyser behövs på såväl regional som nationell nivå kring vilka insatser som är mest effektiva i detta hänseende. Det är viktigt att betona att det inte bara handlar om ny infrastruktur, utan om samhällsplanering i stort. Det är inte avstånden som är mest avgörande för pendlingsbenägenheten. Pendlingstiden och bekvämligheten spelar också stor roll. Det handlar också om vilka vinster med avseende på kombinationen mellan god boendemiljö och bra arbete som kan erhållas.

Insatser för ökad pendling och regionförstoring kräver också ett ökat samarbete mellan den fysiska planeringen och den regional-ekonomiska utvecklingsplaneringen. Ökad flernivåsamverkan från nationell till regional och lokal nivå är nödvändig. Inte minst måste

kommuner och regionalt utvecklingsansvariga organisationer samarbeta mer utifrån gemensamma analys- och kunskapsunderlag. Det strukturbildsarbete som bedrivits i Skåne, och som påbörjats i andra regioner, är goda exempel på sådant samarbete. I sammanhanget bör också betonas att ökad pendling är en särskild utmaning ur hållbarhetssynpunkt, då ekonomiska och samhällsliga vinster måste vägas mot eventuell ökad belastning ur miljömässig och social utgångspunkt. Hur planeringen för ökad pendling utformas med ett hållbarhetsperspektiv blir därmed av stor vikt.

Ökat arbetskraftsutbud

Jämfört med andra europeiska länder har Sverige en mycket hög andel förvärvsarbete. Potentialen att ytterligare höja förvärvsgraden kan därför vara mindre än i andra länder. Detta undantar dock inte att förvärvsgraden för vissa befolkningsgrupper, exempelvis ungdomar och utrikes födda, är klart lägre än genomsnittet. Vi vet också att kvinnor heltidsarbetar i klart mindre omfattning än män. Insatser för att höja förvärvsgraden och antalet arbetade timmar inom dessa grupper är därför av stor vikt. Vi återkommer till detta i avsnittet om kompetensutveckling och förbättrad matchning.

Basscenariot i Långtidsutredningens bilaga 1 som ligger till grund för den regionala framskrivningen till 2040, rymmer antaganden om successivt höjd pensionsålder till 68 år, samt ett väsentligt högre arbetskraftsdeltagande bland utrikes födda. Antalet arbetade timmar antas sammantaget öka med drygt 0,4 procent per år. Trots detta beräknas, som ovan redovisats, många arbetsmarknadsregioner få brist på arbetskraft framöver. Under perioden 1990–2006 har utträdesåldern legat relativt stabilt mellan 62–64 år oavsett regiontyp. Om förväntningarna som ligger i Långtidsutredningens basscenario inte kan infrias kan således ännu större bristsituationer uppstå.

I rapporten har beräkningar gjorts av potentialen i ett tidigare inträde och ett senare utträde på de regionala arbetsmarknaderna. Resultatet visar att även om alla 20–24-åringar fanns i arbete, så skulle det ge begränsade effekter på den regionala arbetskraftsbristen. Inkluderas även gruppen 65–74-åringar, så att även dessa

skulle arbeta fullt ut, begränsas antalet FA-regioner med beräknad arbetskraftsbrist till tio stycken. Fortfarande skulle dock många fler regioner få brist inom olika utbildningsgrupper. Framför allt gäller det högutbildade inom vårdsektorn. Det bör betonas att detta är teoretiska beräkningar och att det exempelvis inte är önskvärt att alla 20–24-åringar ska arbeta när behoven av högre utbildning blir allt större på arbetsmarknaden. Inte heller inom gruppen 65–74-åringar kan det förväntas att alla ska arbeta. Hälso-tillstånd och yrkesinriktning, men också ekonomiska incitament spelar stor roll för hur länge olika personer väljer att arbeta. Det kan dock konstateras att övergången från industri- till tjänstesamhälle skapar bättre förutsättningar för ett längre arbetsliv.

En slutsats är således att insatser och incitament som gör att framför allt äldre arbetar längre är viktiga för att mildra brister på regionala arbetsmarknader, även om de långt ifrån ger lösningen på hela problemet. Det kan exempelvis handla om att öka möjligheterna för äldre att arbeta kvar under flexibla former. Av stor betydelse i sammanhanget är också de ekonomiska incitamenten för förvärvsarbete, samt hur pensionssystemen utformas.

Kompetensutveckling och förbättrad matchning

Kompetensutveckling i generell bemärkelse är viktigt för att täcka arbetsmarknadens behov av arbetskraft i en framtid med allt större krav på högre utbildning. Särskilda kompetensutvecklingsinsatser behövs också för att olika befolkningsgrupper som har svårt att komma in på arbetsmarknaden lättare ska få arbete. Andra insatser kan handla om vidareutbildning och omskolning som bidrar till förbättrad matchning mellan utbud och efterfrågan av arbetskraft på regionala arbetsmarknader.

I kapitel 6 görs två räkneexempel där de FA-regioner som enligt prognosen skulle få störst underskott på arbetskraft, i stället antas få en förvärvsgrad hos kvinnor och utrikes födda i nivå med de regioner som beräknas ha högst förvärvsgrad för dessa två grupper. Det visar sig att det teoretiskt framräknade tillskottet på arbetskraft som detta skulle ge varierar stort från region till region. I vissa fall skulle över hälften av underskottet på arbetskraft kunna täckas om förvärvsgraden kunde höjas på detta sätt. Effekten av ökad

förvärvsgrad för utrikes födda är generellt sett större än om förvärvsgraden ökas hos kvinnor.

Även om vi inte kan förvänta oss att alla regioner ska ligga på samma höga förvärvsgrad framöver, så visar ändå räkneexemplen att ökad förvärvsgrad hos kvinnor och utrikes födda kan ge ett gott resultat i många mindre FA-regioner. Insatser som på olika sätt kan stimulera till ökad förvärvsgrad hos dessa två grupper blir därför viktiga för att lösa regionala obalanser i kompetens- och arbetskraftsförsörjningen i framtiden. Särskilt goda effekter skulle erhållas av insatser som höjer förvärvsgraden hos utrikes födda. Höjda förvärvsgrader är delvis också en fråga om förbättrad matchning mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden varför kompetensutvecklingsinsatser med sikte på detta blir av särskild vikt.

Aktörer med regionalt utvecklingsansvar har regeringens uppdrag att driva regionala kompetensplattformar med syfte att utveckla och samordna kunskaper inom kompetensförsörjnings- och utbildningsområdet, samt att förbättra samverkan inom kompetensförsörjnings- och utbildningsplanering. Alla län har kompetensplattformar, men arbetet har kommit olika långt och har delvis olika inriktning beroende på den regionala behovsbilden. Särskilda medel om 60 miljoner kronor finns tillgängliga under perioden 2013–2016 för att vidareutveckla plattformarnas arbete.

Kompetensplattformarna utgör en bra grund för att hantera de ökande regionala utmaningarna på kompetensförsörjningsområdet, men de kan behöva stärkas både avseende resurser och mandat. Det finns exempelvis inte något mandat att direkt påverka utbildningsutbudet, vilket ofta styrs av andra aspekter än den regionala arbetsmarknadens behov (Tillväxtanalys 2012). Plattformarnas samordnande funktion avseende jämställdhets- och integrationsaspekter på arbetsmarknaden behöver också stärkas, vilket också har uttryckts som ett av målen med de särskilda medel som avsatts 2013–2016.

Andra insatser som skulle kunna förbättra kompetensförsörjningen regionalt är att öka resurserna för att starta yrkeshögskoleutbildningar (YH-utbildningar). Förenkling av ansökningsförfarandet vid etablering och mer långsiktighet avseende driften av sådana utbildningar är efterfrågat av regionerna.

Ytterligare insatser skulle kunna riktas mot studie- och yrkesvägledare, vilka fyller en viktig funktion för kompetens- och arbetskraftsförsörjningen genom att minska osäkerheten inför studie- och yrkesval. De är också viktiga för att bryta upp könsbundna utbildnings- och yrkesval som därmed kan bidra till förbättrad matchning. Även om extra satsningar på studie- och yrkesvägledare har gjorts i statsbudgetarna de senaste åren kan ytterligare resurser behöva tillföras och kompetensen höjas hos denna viktiga yrkeskår.

Som tidigare konstaterats behöver förvärvsgraden hos utrikes födda höjas, vilket skulle ge ett viktigt tillskott för att klara efterfrågan på arbetskraft regionalt och lokalt. Den nationella nivån skulle här behöva ta ett större ansvar för att säkra yrkesspecifika SFI-utbildningar, då detta varierar stort över landet. Tillika behöver valideringsarbetet för utrikes föddas kompetens stärkas och effektiviseras regionalt. Myndigheten för yrkeshögskolan har här ett uppdrag att samordna och stödja en nationell struktur för validering (Tillväxtanalys 2013).

Arbetskraftsinvandring

Sverige förväntas enligt prognosen till 2040 få ett betydande tillskott av utrikes födda personer. I den för arbetsmarknaden viktiga åldersgruppen 16–74 år beräknas folkmängden öka med 575 000 personer, varav 27 procent är födda i Sverige. Nästan 63 procent av ökningen inom åldersgruppen kommer enligt prognosen att utgöras av personer från länder med låg- eller medelhög välfärds- och utvecklingsnivå enligt FN:s index (HDI). Antalet personer födda inom EU (exklusive Norden) väntas öka med knappt 120 000 personer. I det korta perspektivet är det denna grupp som mer direkt kan karakteriseras som arbetskraftsinvandrare och därmed snabbare kan medverka till att motverka framtida arbetskraftsbrister. I ett längre perspektiv utgör personer födda utanför EU/EFTA-området en ännu större arbetskraftspotential, förutsatt att förvärvsgraden kan öka inom gruppen.

Även regionalt förväntas en stor del av den potentiella arbetskraften utgöras av utrikes födda, framför allt personer som kommer från länder utanför EU/EFTA-området. Bland de FA-

regioner som beräknas få störst arbetskraftsbrist i framtiden, är det i de flesta fall denna grupp som ökat mest under de senaste åren. Den utvecklingen väntas fortsätta även under de kommande åren. Förvärvsgraden för utomeuropeiskt födda har ökat påtagligt från 35 procent 1997 till 54 procent 2012, men är fortfarande cirka 27 procentenheter lägre än för svenskfödda. Regionalt kan skillnaden i förvärvsgrad mellan inrikes och utrikes födda många gånger vara ännu större.

Ökade insatser på såväl nationell som regional nivå för att integrera och använda sig av invandrad arbetskraft, inte minst från länder utanför EU/EFTA-området, är alltså av största vikt. Kompetensutvecklingsinsatser och validering av kompetenser, som beskrivits ovan, är en del i ett sådant arbete. Åtgärder för att förändra attityder och att matcha arbetsgivarnas behov med de utrikes föddas kompetens behöver också stärkas. De regionala kompetensplattformarna kan med anledning av detta behöva ytterligare resurser för att svara upp mot de framtida behoven.

Eftersom många europeiska länder genomgår en liknande demografisk utveckling som Sverige kan arbetskraftsbristen och konkurrensen om arbetskraft internationellt komma att tillta. I ett sådant läge är det inte säkert att Sverige har en speciellt gynnsam position. Ett perifert beläget land i norra Europa med ett internationellt sett litet språk kommer kanske inte vara förstahandsvalet när stora delar av Europa har behov av arbetskraft. Ur detta perspektiv är det viktigt att visa upp att Sverige och svenska regioner är attraktiva för arbete oavsett arbetskraftens nationella ursprung.

7.4 Avslutande kommentarer

7.4.1 Huvudscenariot – vad talar för tilltagande regionala obalanser?

Det finns inga givna eller enkla svar på vilka konsekvenser som den demografiska framskrivningen kommer att innebära för Sveriges kommuner. Det finns tecken på att vi går in i en ny fas som å ena sidan indikerar en lugnare förändring med avseende på befolkningsutvecklingen. Å andra sidan verkar olika konsekvenser av denna förändring bli mer framträdande. Det gäller till exempel tilltagande

regionala obalanser i arbetskrafts- och kompetensförsörjningen, ökad polarisering mellan stora och små kommuner, eller att de strategier eller åtgärder som lyfts fram för att lösa arbetskraftsförsörjningen inte räcker till för att lösa arbetskraftsbrister relaterade till demografiska förändringar.

Frågan vad detta får för ekonomiska konsekvenser för kommunerna är svårare att uttala sig om. Från den tidigare genomgången ser vi att ökningen av försörjningskvoten till 2040 beräknas vara kraftigast för avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner. Vi ser också att skillnaden mellan beräknade standardkostnader och faktiskt redovisade nettokostnader 2013 var störst för kommungruppen mycket avlägsna landsbygdskommuner, vilket kan indikera svårigheter att genomföra anpassningar och rationaliseringar av verksamheten. Tillkommer gör också att de avlägsna landsbygdskommunerna redovisat genomsnittligt svagare ekonomiska resultat under 2011–2013 än vad storstadskommunerna gjort. Vi ser också att skillnaderna i kommunal skattesats är betydande, där det skiljer cirka 5 kronor mellan kommungruppen avlägsna landsbygdskommuner och storstäderna. Med andra ord ger det en bild av att de avlägsna landsbygdskommunerna befinner sig i en mer utsatt ekonomisk situation än storstadskommunerna.

Trendframskrivningen visar också att många kommuners sårbarhet kommer att fortsätta att öka, vilket troligtvis leder till att det egna handlingsutrymmet begränsas ytterligare och försvårar kommunens möjligheter att klara av den ekonomiska utvecklingen. En försvårande faktor är att flera kommuner med särskilt stora utmaningar, också har ogynnsamma strukturella förutsättningar vilket innebär svårigheter att förbättra produktiviteten i den kommunala verksamheten. Framför allt långa avstånd och en spridd befolkningsstruktur innebär svårigheter att uppnå skalfördelar.

7.4.2 Osäkerhetsfaktorer – vad talar för mindre eller avtagande regionala obalanser?

Det scenario som målas upp i denna rapport är relativt dystert för mindre och avlägset belägna kommuner, medan storstäderna förefaller stå inför en mer positiv utveckling. Möjligheten finns dock att utvecklingen inte behöver bli fullt så negativ för de mindre

kommunerna. Nedan utreds några faktorer som kan tala för ett alternativt scenario.

Osäkerhet i befolkningsprognosen och kommunalekonomin

En första osäkerhet gäller hur pass troligt det är att befolkningsprognosen slår in. Av nedanstående tabell framgår att befolkningsprognoser på lång sikt normalt innehåller vissa osäkerheter. Exempelvis antog SCB 2000 att Sveriges befolkning skulle uppgå till 9,5 miljoner invånare 2040. År 2014 är prognosantagandet drygt 11 miljoner. Med andra ord har den reviderade prognosen höjts med 1,5 miljoner invånare under dessa år. Det bör därför hållas i minnet att det sannolikt kommer reviderade prognoser även kommande år. Befolkningsprognoser behöver justeras efter omvärldshändelser som inte kan förutses, exempelvis storleken på migrationsströmmar. Utifrån dessa avvikelser mellan olika prognosår för landet som helhet, kan vi anta att känsligheten blir ännu större på regional och kommunal nivå. Med andra ord kan vi räkna med avvikelser också mellan prognosen i denna rapport och faktiskt utfall i framtiden.

Tabell 7.1 Prognoser för Sveriges befolkning 2000–2050 vid olika revisionstillfällen, miljoner

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
SCB2000	8,88	9,05	9,31	9,48	9,50	9,55
SCB2003		9,27	9,72	10,10	10,35	10,63
SCB2006		9,26	9,68	10,05	10,27	10,50
SCB2009		9,39	9,86	10,22	10,40	10,58
SCB2012			10,20	10,66	10,95	11,29
SCB2014*			10,29	10,79	11,09	11,44

Anm.: *framskrivning av SCB:s prognos år 2012.

Källa: SCB.

Ytterligare en osäkerhetsfaktor gäller det negativa sambandet mellan den demografiska utvecklingen och små kommuners ekonomi, vilket inte är helt empiriskt klarlagt. Vissa undersökningar har visat att strukturella faktorer inte alltid kan förklara varför små kommuner har ekonomiska svårigheter. Variationen inom grupper av små och stora kommuners ekonomier är stora och

andra faktorer än de strukturella verkar ha legat bakom skillnaderna i kommuners ekonomiska situation. Om detta samband även visar sig vara svagt på lång sikt kan det innebära att de små kommunerna kommer att kunna anpassa sig och klara av förändringarna på ett bättre sätt än vad som beräknats i den här rapporten.

Outnyttjad arbetskraft

I dag finns outnyttjad arbetskraft, särskilt i gruppen utrikes födda. Prognosen implicerar att detta kan väntas även framöver. Det finns därför möjligheter att genom mer effektiva insatser bättre ta tillvara på den outnyttjade arbetskraften. Frågor som diskuteras är bland annat bättre verktyg för validering av kunskap samt insatser för bättre matchning. Det finns också studier som antyder att matchningen av arbetssökande och tillgängliga arbeten fungerar minst lika bra i de mindre arbetsmarknadsregionerna. Den förväntade arbetskraftsbristen särskilt för de mindre kommunerna kan därför vara bedömd utifrån ett alltför pessimistiskt perspektiv.

Svagare efterfrågan än förväntat

Ett centralt tema i denna rapport är skattningar av det framtida arbetskraftsbehovet. Dessa skattningar bygger på antaganden om hur olika branscher kommer att utvecklas till 2040. Frågan om efterfrågan på arbetskraft och kompetens innehåller, som alla prognosantaganden, vissa osäkerheter. Det kan handla om hur världsekonomin utvecklas, eller om nya tekniska genombrott som gör att arbetskraftsbehovet blir lägre än det förväntade. I den kommunala verksamheten kan det exempelvis handla om genombrott för olika typer av distansteknik som möjliggör en annan organisering av vård- och omsorgsverksamhet samt skolverksamhet. Det finns också osäkerheter kring bedömningen av hur stor efterfrågan på högre utbildad arbetskraft kommer att vara i de mer utsatta regionerna. Blir efterfrågan lägre på högre utbildade än vad vi förväntar oss i denna framskrivning kommer de strategier som tagits upp för att lösa arbetskraftsförsörjningen att vara mer effektiva för att lösa regionala arbetskraftsbrister.

Små kommuners anpassningsförmåga

En liten organisation innebär inte bara nackdelar. Exempel på fördelar med en mindre organisation kan vara snabbhet och goda möjligheter att se helheter. En mindre kommun kan även ha väl utbyggda nätverk med civilsamhället och omkringliggande näringsliv, vilket kan innebära möjligheter att hitta okonventionella lösningar på olika typer av problem. Historien har visat att de mindre kommunerna fram till nu kunnat fullgöra sina uppgifter, trots knappa resurser. Det kan finnas en risk att de mindre kommunernas anpassningsförmåga underskattas. Nya och mer utvecklade samarbetsformer mellan olika aktörer och införande av ny teknik kan bidra till att nya lösningar kan utvecklas i takt med nya utmaningar.

Underskattade möjligheter med interkommunal samverkan

Antalet mellankommunala samarbeten har ökat relativt kraftigt under den senaste tioårsperioden. Mot bakgrund av de tilltagande utmaningar som väntas, kan det finnas starkare drivkrafter att utöka och fördjupa mellankommunal samverkan. I takt med att de mindre kommunernas eget handlingsutrymme krymper kan motivationen till att hitta fruktbara samverkansmodeller öka. Den förväntade utvecklingen skulle på så sätt kunna innebära att mellankommunala samarbeten har förutsättningar att gå in i en djupare och mer operativ fas under kommande år, helt enkelt eftersom enskilda kommuner inte själva är starka nog att hantera vissa situationer. Inte minst kan det handla om att säkra viss arbetskraft och kompetens.

Löpande justeringar i det kommunalekonomiska utjämnningssystemet

I beräkningarna av utvecklingen av den kommunala ekonomin antas att nuvarande principer i det kommunala utjämnningssystemet kvarstår. I praktisk mening har det dock historiskt, genom olika kommittéer, gjorts löpande justeringar i systemet. Numera har Statskontoret uppdraget att löpande se över systemet. Det är därför sannolikt att det även i framtiden kommer att genomföras

justeringar, exempelvis om det skulle visa sig att vissa kommungrupper skulle ställas inför orimliga ekonomiska förutsättningar.

7.4.3 Slutsats

Beräkningen indikerar att ett flertal avlägset belägna kommuner kommer närma sig eller gå över vissa trösklar fram till 2040, vilket innebär att den yngre befolkningen är så decimerad att befolkningsförändringarna generellt avstannat. I stora drag kan det konstateras att 2040 väntas befolkningen i åldern 0–19 år vara i det närmaste halverad i dessa regioner. Även den arbetsföra befolkningen (20–64 år) väntas ha minskat kraftigt 2040 i ett flertal mindre kommuner. Slutsatsen är att de demografiska förändringarna leder till ökad sårbarhet för många kommuner och att denna sårbarhet i många fall kan bli så pass stor att det hindrar kommunen att fungera effektivt. När kommuner blir för små och sårbara får det negativa effekter på möjligheterna att samverka, konkurrera om resurser och påverka sin egen utveckling. Handlingsutrymmet krymper, instabiliteten ökar och det blir svårare att arbeta långsiktigt. Det innebär att mer genomgripande, långsiktiga, åtgärder troligtvis behöver sättas in. En sådan åtgärd kan vara en ny kommunreform, men det är inte säkert att det räcker. En kommunreform kan bidra till att skapa mer långsiktigt funktionella regioner, men den löser inte alla problem. Även ansvarsfördelningen över olika områden behöver ses över utifrån ett genomförande- och kvalitetsperspektiv. Att en kommunreform inte leder till direkta ekonomiska vinningar och inte löser gleshetsproblematiken är således legitima invändningar, men det ger alltför begränsade perspektiv på varför en kommunreform behövs. Utgångspunkten för en kommunreform måste i första hand vara ett funktionellt perspektiv. Vad som anses funktionellt måste dock relatera till relevanta förändringar i vår omvärld, då detta troligtvis förändras i takt med globaliseringens villkor.

Decentraliseringen har inneburit ett ökat ansvar på kommunerna och de har också mandat och stor betydelse för vad som genomförs och planeras lokalt. Samtidigt har Sverige i dagsläget en institutionellt sett relativt svag regional nivå med begränsade möjligheter att påverka vad som sker lokalt. Det

innebär att kommunerna är viktiga institutionella enheter för vad som kommer att utvecklas och genomföras på lokal nivå. För att decentraliseringen av ansvaret över viktiga områden ska fungera lokalt kan det därmed vara mer effektivt att stärka den kommunala nivån ytterligare, snarare än att fokusera på att vidareutveckla former för samverkan. Samverkan är viktig, men det finns en tendens att de positiva sidorna överskattas i relation till de negativa. Ur ett genomförandeperspektiv kan samverkan i många fall vara ineffektivt om det föreligger otydliga mandat kring vem som gör vad och vad som kan genomföras. Troligtvis behöver Sverige bygga upp relativt starka och mer likvärdiga kommuner framöver för att klara av de demografiska utmaningar som vi står inför.

Även om den demografiska utvecklingen väntas ställa kommunernas ekonomi och verksamhet inför stora utmaningar framöver, så kan arbetskrafts- och kompetensförsörjningen bli ett ännu större problem på regional och lokal nivå. Det finns avgörande skillnader avseende statens möjligheter att hantera utmaningarna inom dessa områden. Medan staten direkt kan påverka kommunernas ekonomi med det kommunalekonomiska skatteutjämnningssystemet och generella statsbidrag, är möjligheterna mer begränsade när det gäller arbetskrafts- och kompetensförsörjning utifrån en lokal och regional behovsbild. Det innebär att ett större ansvar här vilar direkt på den lokala och regionala nivån att hitta lösningar som bidrar till väl fungerande arbetsmarknader.

Referenser

- Almerud, J., T. Eisensee, T. Forsfält och E. Glans (2015), *Sveriges ekonomi – scenarier fram till år 2060*, Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2015 (under utgivning).
- Andersson, L-F. (2011), *Samma skatt – samma välfärd? Effektivitet, service och skatter i kommuner och landsting*, Umeå universitet.
- Anderstig C. (2012), *Försörjningskvoten i olika delar av Sverige – scenarier till år 2050*, Underlagsrapport 8 Framtidskommissionen.
- Ansvarskommittén Fi 2003:02 (2006), *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar*, Ansvarskommitténs skriftserie mars 2006, delbetänkande SOU 2003:123 Utvecklingskraft för hållbar välfärd, Stockholm: SKL och Finansdepartementet.
- Aranki, T. och M. Löf (2008), "Matchningsprocessen på den svenska arbetsmarknaden: en regional analys", *Penning- och valutapolitik* 2008:1.
- Arbetsmiljöverket (2011), *Arbetsmarknad i förändring – en analys av regionala branschförändringar över tid och dess betydelse för framtida arbetsmiljöarbete*. Rapport 2011:12 Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Arnek, M. (2014), *Med nya mått mätt – en ESO rapport om indikationer på produktivitetsutveckling i offentlig sektor*, Rapport 2014:7 till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm: Fritzes.
- Asplund, R., E. Barth, P. Lundborg och K. Misje Nilsen (2011), "Challenges of Nordic Labour Markets. A Polarization of Working life". ETLA Discussion Papers nr. 1251.
- Blücher, G. D. Niklasson, J-E. Nilsson och A. Törnqvist (2003), "Fysisk planering i det digitala samhället", Vinnovareport 2003:1, Telematik 2004.

- Christoffersen, H. och K. B. Larsen (2007), "Economies of Scale in Danish Municipalities: Expenditure Effects versus Quality Effects". *Local Government Studies*, 33 (1): 77-95.
- Ekspertgruppe for kommunereformen (2014), *Kriterier for god kommunestruktur*. Delrapport fra ekspertutvalg. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Finsk författningssamling Kommunstrukturlag 29.12.2009/1698
- Fjertorp, J. (2013), "Hur påverkas kommunernas ekonomi av befolkningsförändringar?" Rapport nr. 17, Kommunforskning i Västsverige.
- Holmlund, B. (2011), *Svensk arbetsmarknad under två kriser*, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala Universitet.
- Håkanson, C. (2014), "En tudelad arbetsmarknad – om matchningen på den svenska arbetsmarknaden efter den ekonomiska krisen", *Penning och valutapolitik* 2014:2.
- ITPS (2009), *Regionernas Tillstånd 2008: En rapport om tillväxtens förutsättningar i svenska regioner*, Rapport 2009:5, Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier.
- Johansson, M och K. Katz (2007) *Underutnyttjad utbildning och lönegapet mellan kvinnor och män*, Rapport 2007:11. IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Karlson, N. och O. Skånberg (2012), "Matchning på den svenska arbetsmarknaden", Underlagsrapport 9 till Framtidskommissionen, Stockholm: Fritzes.
- Konjunkturinstitutet (2013), *Konjunkturinstitutets beräkning av långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna*, Fördjupnings-PM nr 20 2013, Stockholm: Konjunkturinstitutet.
- Lindh, T. (2008), "Sverige i en åldrande värld – framtidsperspektiv på den demografiska utvecklingen". Underlagsrapport nr. 13 till Globaliseringsrådet, Utbildningsdepartementet.
- Mäding, H. (2004), "Demographic Change and Local Government Finance: Trends and Expectations", *German Journal of Urban Studies*, 43(1).
- Norut och Menon (2012), *Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene*. Rapport 2012:2, Norut Northern Research Institute och Menon Business Economics.

- Prättälä, K. (2012), "Hur gick det sen? Kommunreformen i Finland i stormens öga" *Nordisk Administrativ Tidsskrift* nr. 1/2012, vol. 89.
- Riksrevisionen (2012), *Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser*, RiR 2012:25, Stockholm: Riksrevisionen.
- RKA (2006), *Storleken som kommunalekonomiskt problem – samband mellan kommunstorlek och kostnadsläge i Sveriges primärkommuner*, (red.) Berggren, Haglund, Melin och Norrlid. Rådet för främjande av kommunala analyser.
- SCB (2014a), "Sveriges framtida befolkning 2014–2060". Statistiska meddelanden, BE 18 SM 1401, Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014b), *Trender och Prognoser 2014 – Befolkningen, utbildningen och arbetsmarknaden med sikte på 2035*, Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014c), "Utrikes föddas arbetsmarknadssituation 2005–2013", statistiska meddelanden AM 110 SM 1402, Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2013a), *Räkenskapssammandrag för kommuner och landsting 2013, Resultat- och balansräkning för kommuner*, Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- SCB (2013b), *Sysselsättningen 2030 – Kan dagens försörjningsbörda bibehållas?* Temarapport 2012:4, Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Sjögren Lindquist, G. och E. Wadensjö (2009), *Arbetsmarknaden för de äldre*, Rapport 2009/7 till Finanspolitiska rådet, Institutet för social forskning, Stockholms universitet.
- SKL (2014), *Välfärdstjänsternas utveckling 1980–2012– Ökande resurser och växande behov*, Sveriges kommuner och landsting.
- SKL (2010a), *Framtidens utmaning – välfärdens långsiktiga finansiering*, Programberedningen för välfärdsfinansiering, Sveriges kommuner och landsting.
- SKL (2010b), *Avgifter i kommuner och landsting*, Underlagsrapport till programberedningen för välfärdsfinansiering, Sveriges kommuner och landsting.
- Skr. 2012/13:102 *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*, Regeringens skrivelse. Tillgänglig:
<http://www.regeringen.se/rattsdokument/skrivelse/2013/04/skr.-201213102/>

- SOU 2011:39, *Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämnningen*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 2004:34 *Regional utveckling – Utsikter till 2020*, Bilaga 3 till Långtidsutredningen, Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:87, *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser*, Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:35, *Flyttning och pendling i Sverige*, Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2008, Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:105, *Långtidsutredningen 2008*. Stockholm: Finansdepartementet
- Statskontoret (2014), *Det kommunala utjämnningssystemet – en beskrivning av systemet från 2014*, Dnr. 2014:2, Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2012), *Huvudmannskapsförändringar och skatteväxlingar i utjämnningssystemet*, Dnr. 2012:231–5 Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2009), *Kommunal utjämning i Danmark, Finland och Norge*, Dnr. 2009/94–5 Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2002), *Stat/kommunrelationer i Europa – en studie av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan den centrala, regionala och lokala nivån i nio europeiska länder*, Dnr. 2002:22 Stockholm: Statskontoret.
- Syssner, J. (2014), "Politik för kommuner som krymper", Rapport 2014:4 Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.
- Tillväxtanalys (2010), *Regionernas arbetskraftsförsörjning - En analys av nuvarande och framtida kompetens- och arbetskraftsförsörjning i Sveriges FA-regioner*. Rapport 2010:06, Dnr 2009/278, Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Tillväxtanalys (2014a), *Bättre statistik för en bättre regional- och landsbygdspolitik*, Rapport 2014:04, Dnr: 2013/304, Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Tillväxtanalys (2014b), *Samverkan inom ramen för flernivåstyrning*, PM 2014:09, Dnr. 2014/124, Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

- Tillväxtanalys (2014c), *Raps – en orientering om modellens teoretiska utgångspunkter*, Dnr: 2010/245, Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Tillväxtanalys (2014d). *Sociala innovationer – Ett internationellt perspektiv*. PM 2014:12, Dnr. 2011/350, Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Tillväxtanalys (2014e), *Fakta och exempel kring lokal attraktivitet*, Rapport 2014:14, Dnr. 2014/008, Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Tillväxtanalys (2013), *Strategier för regional kompetensförsörjning*, Rapport 2013:03, Dnr. 2012/012, Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Tillväxtanalys (2012), *Erfarenheter från kompetensplattformars arbetet – Ett exempel på flernivåstyrning i praktiken*. Rapport 2012:04, Dnr. 2012/012, Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Tillväxtanalys (2011a), *Typologisering av FA-regioner*, PM 2011:47, Dnr. 2011/053, Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Tillväxtanalys (2011b), *Merkostnader på grund av gles bebyggelsestruktur i kommuner och landsting*, PM 2011:08, Dnr. 2010/167, Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Tillväxtanalys (2011c), *Utvecklingskraft i kommuner och regioner – tillväxtarbete i flernivåstyrningens tidevarv*, Rapport nr. 2011:1, Dnr. 2010/016, Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- WSP Analys & Strategi (2009), *Norra Sverige 2030 - två framtidsbilder*, Rapport 2009-11-16, Stockholm: WSP Analys och strategi.
- Åberg, R (1999) *Tjugohundratalets arbetsmarknad – fortsatt uppkvalificering eller jobbpolarisering?* I *Ekonomisk debatt* nr 2, 2013 årgång 41
- Öhgren Bodén, A. (2010), *En studie av näringsstrukturen i Torsby kommun för åren 1985–2008*, Torsby Utveckling AB.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013), *Evaluering af kommunalreformen*, mars 2013.

Östblom, G. och C. Berg (2006), The EMEC Model: Version 2.0.
Working Paper nr.96. National Institute of Economic
Research, Stockholm.

Appendix 1 – Modell, metod och nationella förutsättningar vid framskrivning av den regionala utvecklingen

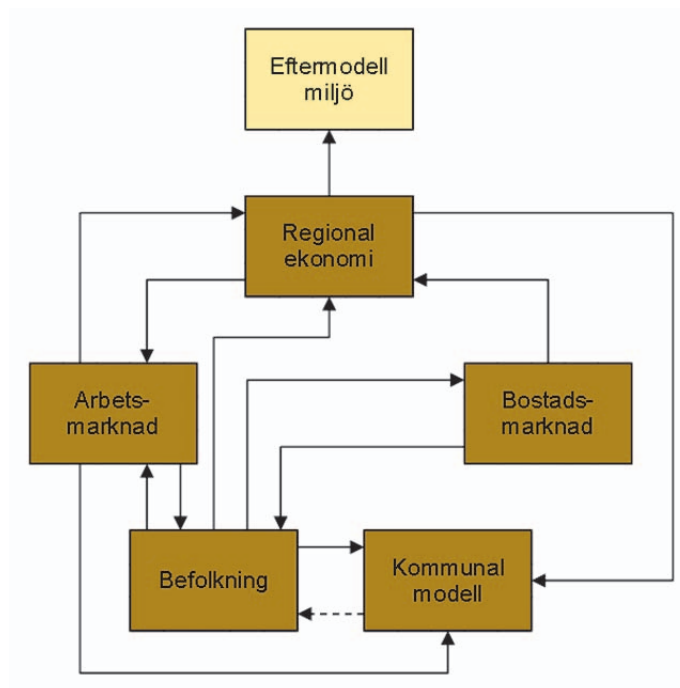
rAps modellsystem

rAps är en s.k. input/output-modell bestående av fem delmodeller som på olika sätt ger varandra data:

1. Befolkning
2. Arbetsmarknad
3. Regionalekonomi
4. Bostadsmarknad
5. Kommunal modell

Modellerna och deras samband presenteras i figur A1.1. Den streckade linjen ska tolkas så att inputs till den följande delmodellen sker i steget $t+1$, där t är ett givet år.

Figur A1.1 Delmodellerna i rAps modellsystem.



Den enregionala modellen

Den regionala modellen drivs av exogen efterfrågan riktad mot regionens produktionssystem: export, bruttoinvesteringar och statlig konsumtion. Hur dessa efterfrågekomponenter förändras över tiden bestäms av vilka tillväxttakter som antas. Dessa kan baseras på nationella utvecklingstal (i detta fall hämtade från Långtidsutredningens bilaga 1), alternativt kan användaren lägga in egna bedömningar.

Den flerregionala modellen

Till skillnad från den enregionala modellen i rAps som tar fram uppgifter för en region i taget, exempelvis en grupp kommuner, en lokal arbetsmarknadsregion eller ett län, hanterar den flerregionala modellen även flöden mellan regioner. Den flerregionala modellen

kan beskrivas som en ihopkoppling av alla rAps regionala modeller där två typer av mellanregionala flöden hanteras:

- Flöden av varor och tjänster (export och import)
- Flöden av befolkning (inrikes in- och utflyttning).

Den flerregionala modellen ser till att mellanregional export från alla regioner är lika stor som mellanregional import till alla regioner och att regionernas summerade inflyttning är lika stor som den summerade utflyttningen. De mellanregionala flödena hanteras genom en extraregion, en "pool", som förmedlar all mellanregional handel och alla mellanregionala flyttningar. Detta innebär att modellen inte visar vilka flöden från en region som går vart. Den säger bara att exempelvis vara X går från ett antal regioner i en viss mängd $\sum_{r_{exp}=1}^n X_{exp}$ och att vara X går till ett antal regioner i en viss mängd $\sum_{r_{imp}=1}^n X_{imp}$ och att $\sum_{r_{exp}=1}^n X_{exp} \cdot \sum_{r_{imp}=1}^n X_{imp}$.

Regional framskrivning utifrån basscenariot i Långtidsutredningens bilaga 1 – förutsättningar och metod

Förutsättningar och antaganden på nationell nivå

Befolkningsutveckling

Framskrivningen utgår från de antaganden som gäller för SCB:s befolkningsframskrivning som publicerades 15 april 2015. Enligt SCB:s framskrivning beräknas Sveriges folkmängd öka från 9,7 miljoner år 2014 till drygt 11 miljoner år 2040. Av den totala ökningen på drygt 1,3 miljoner personer beräknas cirka 60 procent vara födda i Sverige.

I åldersgruppen 16–74 år beräknas folkmängden öka med 575 000 personer, vilket motsvarar cirka 43 procent av den totala ökningen. Av ökningen inom åldersgruppen 16–74 år utgör personer födda i Sverige knappt 27 procent, medan personer födda i utomeuropeiska länder med låg eller medelhög välfärds- och utvecklingsnivå (HDI) utgör nästan 63 procent, se tabell A1.1.

Tabell A1.1 Befolkningsförändring 2014–2040 enligt SCB:s befolkningsframskrivning, fördelat per födelseland

Födelseland	0-w år	16-74 år
Sverige	819 950	154 521
Norden exkl. Sverige	-29 953	-50 503
EU exkl. Norden	138 141	117 493
Europa exkl. EU och Norden	22 761	-4 616
Länder med låg HDI exkl. Europa	165 272	161 490
Länder med medel HDI exkl. Europa	227 757	198 721
Länder med hög HDI exkl. Europa	2 570	-2 079
Totalt	1 346 498	575 027

SCB:s framskrivning med sju olika kategorier för födelseland, är mer detaljerad än den fördelning på tre kategorier som används i den regionala framskrivningen med rAps.

Ekonomisk utveckling till 2040

Basscenariot har skapats med hjälp av två modeller. Den första är MIMER, en nyutvecklad långsiktssmodell vid Finansdepartementet. MIMER är en allmän jämviktsmodell med överlappande generationer. En central egenskap med denna typ av modeller är att de tar hänsyn till individers beteendemönster över livsrytmen.

De utdata som genereras av MIMER är bland annat antal arbetade timmar, BNP och försörjningsbalansens komponenter (privat konsumtion, offentlig konsumtion, investeringar och nettoexport).

Den andra modellen är EMEC vid Konjunkturinstitutet. Givet arbetade timmar, BNP-tillväxt m.m. från MIMER beräknar EMEC utvecklingen per bransch för produktivitet, arbetade timmar, förädlingsvärde och bruttoproduktion. Vidare beräknas hur export, import och produktion utvecklas för olika produktgrupper. EMEC arbetar med 33 branscher och 42 produktgrupper (varor och tjänster).

Några nyckeltal för basscenariot i Långtidsutredningens bilaga 1 för 2014–2040 presenteras i tabell A1.2. Där redovisas även motsvarande nyckeltal från EMEC för 2011–2040, som används vid beräkningarna på regional nivå.

Tabell A1.2 Nyckeltal från basscenariot i Långtidsutredningen bilaga 1, årlig procentuell förändring

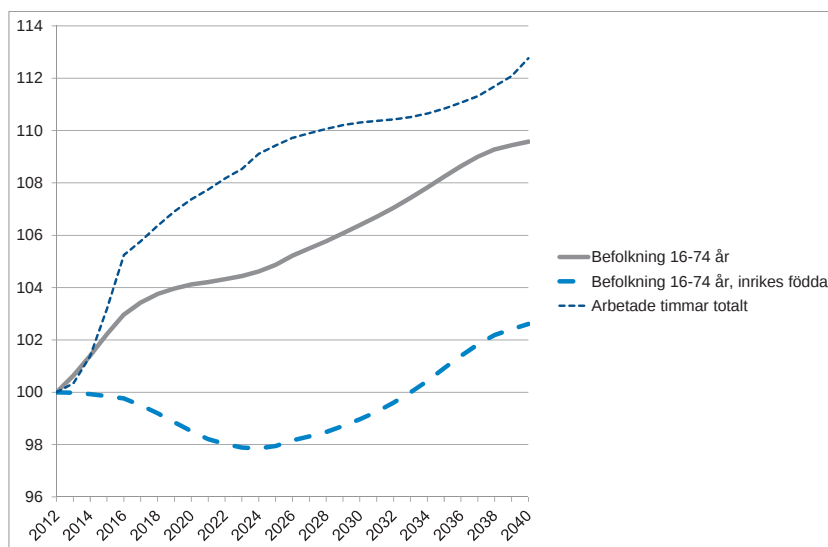
	EMEC 2011–40	LU 2014–40
Privat konsumtion	2,2	2,3
Offentlig konsumtion	0,7	0,6
Investeringar	3,0	3,1
Export	3,7	4,4
Import	3,7	4,4
BNP	2,1	2,1
Sysselsatta (antal arbetade timmar)	0,5	0,4
Produktivitet i näringslivet	2,1	2,2

Källa: Almerud, Eisensee, Forsfält & Glans (2015).

I beräkningarna för basscenariot påverkas arbetsutbudets utveckling av att antalet arbetade timmar per vecka, i genomsnitt per åldersgrupp och kön, förändras över perioden. Den största förändringen avser ett ökat antal arbetade timmar för åldersgruppen över 65 år. År 2040 förväntas pensionsåldern ha ökat till 68 år.

Basscenariot innebär således ett förändrat arbetsmarknadsbeteende, såtillvida att det genomsnittliga antalet arbetade timmar per åldersgrupp och kön förändras. Befolkningens sammansättning med avseende på födelseland och utbildningsbakgrund beaktas inte explicit i de bakomliggande beräkningarna med MIMER. Basscenariot i Långtidsutredningens bilaga 1 implicerar två olika tolkningar. En av dessa är att antalet arbetade timmar ökar såväl för inrikes- som utrikes födda. En annan tolkning är att antalet arbetade timmar ökar för inrikes födda och är konstant för utrikes födda, se figur A1.2.

Figur A1.2 Basscenario för befolkning 16–74 år, befolkning 16–74 år (inrikes födda) samt totalt arbetade timmar 2012–2040, Index 2012=100



Källa: SCB och Finansdepartementet.

Fram till 2040 beräknas totala antalet arbetade timmar öka med nästan 13 procent (drygt 0,4 procent per år) medan befolkningen 16–74 år beräknas öka med knappt 10 procent (drygt 0,3 procent per år). Av denna befolkningsökning ökar de inrikes födda med mindre än 3 procent (knappt 0,1 procent per år) medan de utrikes födda ökar med drygt 40 procent (drygt 1,2 procent per år).

Under 2013 uppskattas sysselsättningsgraden för utrikes födda vara 10 procentenheter lägre än för inrikes födda i åldern 15–74 år (SCB 2014c). I detta sammanhang bör noteras att det ökade antalet utrikes födda, enligt tabell 41, avser personer från utomeuropeiska länder med låg eller medelhög välfärds- och utvecklingsnivå (HDI).

Implementering av nationella förutsättningar på regional nivå

Befolkningsutveckling

Efter ett inledande moment, där länens befolkning och sysselsättning kalibrerats mot statistik för senaste år, har länens befolkningsutveckling till 2040 skrivits fram med stöd av antaganden om

förändrade födelsetal, förändrade dödsrisker och in- och utvandring enligt SCB:s befolkningsframskrivning.

Ekonomisk utveckling

Arbetade timmar, förvärvsgrader och antal förvärvsarbetande

Basscenariot (MIMER) ger förutsättningar för utvecklingen av genomsnittligt antal arbetade timmar per ettårsklass för kvinnor och män i åldern 15–74 år. Med SCB:s befolkningsframskrivning har dessa data omräknats till arbetade timmar för kvinnor och män i åldersgrupperna 16–19, 20–24, 25–34, 35–44, 45–54, 55–59, 60–64, 65–74. Därefter beräknas hur förvärvsgraden för respektive grupp måste förändras för att basscenariots förutsättningar ska uppfyllas.⁷⁵ Resultatet blir att total sysselsättning i riket beräknas öka med i genomsnitt 0,5 procent per år, dvs. samma förändring som KI räknar med för perioden 2011–2040, enligt tabell A1.2.

Betydelsen av antagandet om ökat antal arbetade timmar för åldersgruppen över 65 år kan belysas enligt följande. Med oförändrade förvärvsgrader (från 2012) skulle total sysselsättning i riket öka med knappt 0,3 procent per år. Det innebär att sysselsättningen skulle öka något långsammare än befolkningen 15–74 år. Skillnaden mellan 0,5 procent och 0,3 procent beror till mer än 90 procent på att förvärvsgraden (genomsnittligt antal arbetade timmar) för åldersgruppen 65–74 år antas öka fram till 2040.

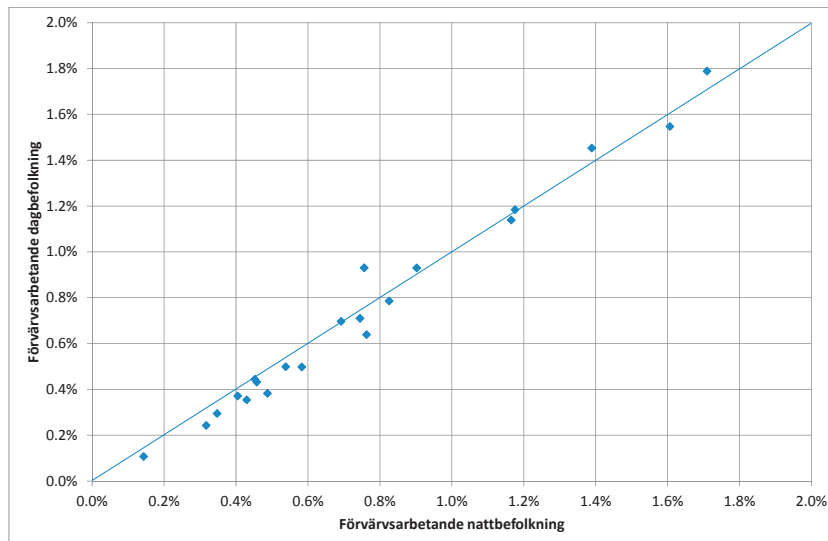
För att uppfylla basscenariots förutsättningar om ett förändrat arbetsmarknadsbeteende i detta avseende har det vid implementeringen förutsatts att förvärvsgraden för respektive åldersgrupp och kön förändras på samma sätt i hela landet. Givet befolkningsframskrivningen på regional nivå bestäms därmed utvecklingen för den förvärvsarbetande nattbefolkningen på regional nivå.

I framskrivningen har antagits att den förvärvsarbetande dagbefolkningen per län förändras i samma takt som den förvärvsarbetande nattbefolkningen. Ett motiv för att anta detta är att det på närmare 30 års sikt är svårt att bedöma hur länsbefolkningens nettopendling, dvs. skillnaden mellan förvärvsarbetande dag- och

⁷⁵ Vid implementeringen av basscenariot antas oförändrad arbetstid per sysselsatt.

nattbefolkning, kommer att utvecklas.⁷⁶ Bilden för den senaste 20-årsperioden är att nettopendlingen på länsnivå har förändrats relativt måttligt, se figur A1.3.

Figur A1.3 Årlig förändring av förvärvsarbetande natt- och dagbefolkning per län 1993–2012



Givet total förvärvsarbetande dagbefolkning per län görs fördelningen på branschnivå med tillämpning av EMEC:s antaganden om produktivitetstillväxt och exogen efterfrågan per bransch.

För den kommunala konsumtionen beräknas efterfrågan med ledning av befolkningsframskrivningen och aktuella uppgifter från SKL angående den kommunala sektorns (primärkommuner och landsting) genomsnittliga styckkostnader per ettårsklass och kön.

Metod vid regional framskrivning av basscenario

Arbetet med att ta fram en basprognos är uppdelat på ett flertal moment. Som nämnts tidigare innebär det första momentet att kalibrera modellen för respektive län för att ge resultat som

⁷⁶ Förändringar av länsbefolkningens nettopendling påverkas bland annat av utvecklingen på länens bostadsmarknader och av förändringar i transportsystemet. Vi har inte underlag för att göra några bedömningar i dessa avseenden.

överensstämmer med statistik för senaste år, vilket är 2013 för befolkningsstatistik och 2012 för sysselsättningsstatistik. Vidare kalibreras (uppdateras) parametrar för inflyttarfördelning och utflyttarrisker.⁷⁷

Det andra momentet innebär att en partiell modell, befolkningsmodellen, körs med aktuella nationella parameter-antaganden för prognosperioden, dvs. födelsetal, dödsrisker och in- och utvandring enligt SCB:s befolkningsframskrivning. I denna modellkörning baseras in- och utflyttning på länens historiska andel av rikets flyttnetto. Länens andel av rikets flyttnetto definieras som andelen av det inrikes flyttnettot (positiva eller negativa andelar) plus andelen av det utrikes flyttnettot (positiva andelar). En konsekvens är att det utrikes flyttnettot kommer att påverka storleken på inrikes flyttningar, vilket också eftersträvas. Påverkan sker i realiteten med något eller några års fördröjning men detta har mindre betydelse vid en prognos till 2040.

I det tredje momentet görs en ny körning av befolkningsmodellen, där mellanregional in- och utflyttning i stället baseras på historiska in- och utflyttningsfrekvens per åldersgrupp och kön.⁷⁸ Denna modellkörning föregås av ett antal kalibreringar. (1) Justering av resultatet från föregående modellkörning så att befolkningen per ålder och kön summerar till den nationella befolkningsframskrivningen för varje år. (2) Beräkning av antalet in- och utflyttare per län som genereras av historiska flyttfrekvenser, tillämpade på avstämd befolkning. (3) Justering av in- och utflyttare från (2) så att för varje år gäller att summan av inflyttare till alla län är lika med summan av utflyttare från alla län. Den resulterande in- och utflyttningen per län används därefter i den nya modellkörningen. För prognosåret 2040 görs slutligen en avstämning mot SCB:s befolkningsframskrivning per ålder och kön.⁷⁹

⁷⁷ Detta motiveras av att dessa parametrar är skattade på ungefär 10 år gamla data och att parametrarna därför riskerar ge en missvisande bild av flyttarnas fördelning på ålder och kön.

⁷⁸ Det är både teoretiskt och empiriskt väletablerat att flyttningsbenägenheten varierar avsevärt med ålder och kön. Beroende på hur befolkningens sammansättning förändras i dessa avseenden kan flyttströmmarna förväntas variera på ett sätt som inte återges av ett exogent flyttnetto.

⁷⁹ Syftet med denna tvåstegsmetod för beräkning av mellanregional flyttning, och avstämning mot SCB:s nationella befolkningsframskrivning för prognosåret 2040, är att generera en befolkningsframskrivning som så nära som möjligt återger det resultat som skulle förväntas vid en körning med flerregional modell.

I det fjärde momentet genomförs en första ”full” modellkörning med befolkningsutvecklingen enligt föregående moment. Makroekonomiska och branschspecifika antaganden hämtas från övergripande antaganden från bilaga 1 till Långtidsutredningen och KI:s prognoser, enligt den översiktliga beskrivningen ovan. Parametervärden för den mellanregionala exportens årliga förändring per bransch baseras på resultat från senast genomförda körning med den flerregionala modellen.⁸⁰ Den offentliga konsumtionen av välfärdstjänster (utbildning, vård och omsorg) i länen beräknas med åldersspecifika styckkostnader och med tillägg för ökad kvalitet om det förutsätts i nationella antaganden.

I det fjärde momentet genomförs även en parameterstyrning med avseende på förändring av kommunernas bostadsstock. Fördelningen av länets befolkning på kommuner påverkas i hög grad av hur kommunernas bostadsstock förändras. För prognosperioden har vi dock ingen information om förväntade förändringar av bostadsstocken, eller information om andra förändringar av kommunernas markanvändning. Ett rimligt antagande skulle därför kunna vara att den framtida förändringen av kommunernas bostadsstock följer den historiskt trendmässiga förändringen. Men, eftersom förändringar i befolkningens fördelning antas följa av förändringar i bostadsstockens fördelning är det ett lika rimligt antagande att befolkningens framtida fördelning förändras enligt trend. Det kan vara ett rimligare antagande eftersom bostadsstockens förändring i olika kommuner inte alltid är anpassad till efterfrågans förändring, dvs. befolkningsförändringen. Bostadsstockens förändring styrs därför så att befolkningens fördelning på kommuner följer den historiskt trendmässiga förändringen av befolkningens fördelning i respektive län.

Befolkningens fördelning på kommuner ger underlag för att fördela den sysselsatta nattbefolkningen på kommuner, med antagandet att förvärvsgrad per kategori (ålder, kön, födelseland och utbildningsgrupp) på länsnivå också gäller för länets kommuner.

⁸⁰ Modellberäkning med dessa parametervärden ger en mellanregional export per bransch som summerad över alla län förväntas avvika måttligt från summan av mellanregional import för motsvarande bransch. Resultatet kommer därmed att ligga relativt nära vad som skulle erhållas vid en flerregional modellkörning.

I rAps ligger befolkningens fördelning i olika ålderskategorier också till grund för fördelningen av sysselsatt dagbefolkning inom befolkningsanknutna näringsgrenar (skola, vård, omsorg), medan det för övriga näringsgrenar antas att kommunens andel av länets sysselsättning utgår från oförändrade specialiseringskvoter. Med specialiseringskvot avses kvoten mellan kommunens andel av länets sysselsatta dagbefolkning för respektive näringsgren och kommunens andel av länets befolkning.

I modellen beräknas regionens utpendling med en fix andel av regionens arbetskraftsutbud, medan regionens inpendling beräknas för att nå balans mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft per utbildningsgrupp. I den aktuella flerregionala prognosen riskerar denna beräkning medföra att summan av inpendlare till alla regioner avviker från summan av utpendlare från alla regioner. För att undvika en sådan inkonsekvens beräknas inpendlingen till regionen på motsvarande sätt som utpendlingen; antalet inpendlare beräknas med basårets andel inpendlare av sysselsatt dagbefolkning per utbildningsgrupp.

Resultatet av denna modellkörning ligger till grund för kalibreringar av modellen i följande avseende: Den sysselsatta nattbefolkningens storlek i respektive län 2040 ska vara konsistent med antaganden om arbetsmarknadsbeteende på nationell nivå som presenteras i bilaga 1 till Långtidsutredningen. På nationell nivå antas vanligtvis oförändrat arbetsmarknadsbeteende, dvs. förvärvsgrad per åldersgrupp, kön och födelseland hålls konstant. De antaganden som görs i basscenariot i Långtidsutredningens bilaga 1 innebär dock ökad förvärvsgrad för arbetskraften i högre åldersgrupper.

Med ledning av hur total sysselsatt nattbefolkning enligt detta villkor avviker från modellberäknad nattbefolkning kalibreras produktivitetsförändringen för branscher inom näringslivet för att 2040 generera motsvarande förändring av total sysselsatt dagbefolkning. I det femte momentet genomförs en andra "full" modellkörning med modellen kalibrerad enligt ovan. Denna modellberäkning ligger till grund för resultatredovisningen.

Appendix 2 – FA-regionindelning, FA-regiongruppering, kommuner och kommungruppering

FA-kod	FA namn	Regiongrupp	KN kod	KN namn	Kommungrupp
1	Stockholm	Storstadsregioner	114	Upplands-Väsby	Storstadskommuner
1	Stockholm	Storstadsregioner	115	Vallentuna	Täta kommuner nära en större stad
1	Stockholm	Storstadsregioner	117	Österåker	Storstadskommuner
1	Stockholm	Storstadsregioner	120	Värmdö	Täta kommuner nära en större stad
1	Stockholm	Storstadsregioner	123	Järfälla	Storstadskommuner
1	Stockholm	Storstadsregioner	125	Ekerö	Täta kommuner nära en större stad
1	Stockholm	Storstadsregioner	126	Huddinge	Storstadskommuner
1	Stockholm	Storstadsregioner	127	Botkyrka	Storstadskommuner
1	Stockholm	Storstadsregioner	128	Salem	Storstadskommuner
1	Stockholm	Storstadsregioner	136	Haninge	Storstadskommuner
1	Stockholm	Storstadsregioner	138	Tyresö	Storstadskommuner
1	Stockholm	Storstadsregioner	139	Upplands-Bro	Storstadskommuner
1	Stockholm	Storstadsregioner	140	Nykvarn	Täta kommuner nära en större stad
1	Stockholm	Storstadsregioner	160	Täby	Storstadskommuner
1	Stockholm	Storstadsregioner	162	Danderyd	Storstadskommuner
1	Stockholm	Storstadsregioner	163	Sollentuna	Storstadskommuner
1	Stockholm	Storstadsregioner	180	Stockholm	Storstadskommuner
1	Stockholm	Storstadsregioner	181	Södertälje	Storstadskommuner
1	Stockholm	Storstadsregioner	182	Nacka	Storstadskommuner
1	Stockholm	Storstadsregioner	183	Sundbyberg	Storstadskommuner
1	Stockholm	Storstadsregioner	184	Solna	Storstadskommuner
1	Stockholm	Storstadsregioner	186	Lidingö	Storstadskommuner

FA-kod	FA namn	Regiongrupp	KN kod	KN namn	Kommungrupp
1	Stockholm	Storstadsregioner	187	Vaxholm	Täta kommuner nära en större stad
1	Stockholm	Storstadsregioner	188	Norrtälje	Landsbygdskommuner nära en större stad
1	Stockholm	Storstadsregioner	191	Sigtuna	Storstadskommuner
1	Stockholm	Storstadsregioner	192	Nynäshamn	Täta kommuner nära en större stad
1	Stockholm	Storstadsregioner	305	Håbo	Täta kommuner nära en större stad
45	Gävle	Täta regioner nära en större stad	319	Älvkarleby	Täta kommuner nära en större stad
1	Stockholm	Storstadsregioner	330	Knivsta	Täta kommuner nära en större stad
1	Stockholm	Storstadsregioner	331	Heby	Landsbygdskommuner nära en större stad
1	Stockholm	Storstadsregioner	360	Tierp	Landsbygdskommuner nära en större stad
1	Stockholm	Storstadsregioner	380	Uppsala	Täta kommuner nära en större stad
1	Stockholm	Storstadsregioner	381	Enköping	Täta kommuner nära en större stad
1	Stockholm	Storstadsregioner	382	Östhammar	Landsbygdskommuner nära en större stad
3	Eskilstuna	Täta regioner nära en större stad	428	Vingåker	Landsbygdskommuner avlägset belägna
1	Stockholm	Storstadsregioner	461	Gnesta	Täta kommuner nära en större stad
2	Nyköping	Täta regioner nära en större stad	480	Nyköping	Täta kommuner nära en större stad
2	Nyköping	Täta regioner nära en större stad	481	Oxelösund	Täta kommuner nära en större stad
3	Eskilstuna	Täta regioner nära en större stad	482	Flen	Landsbygdskommuner nära en större stad
3	Eskilstuna	Täta regioner nära en större stad	483	Katrineholm	Täta kommuner nära en större stad

FA-kod	FA namn	Regiongrupp	KN kod	KN namn	Kommungrupp
3	Eskilstuna	Täta regioner nära en större stad	484	Eskilstuna	Täta kommuner nära en större stad
1	Stockholm	Storstadsregioner	486	Strängnäs	Landsbygdskommuner nära en större stad
1	Stockholm	Storstadsregioner	488	Trosa	Landsbygdskommuner nära en större stad
4	Östergötland	Täta regioner nära en större stad	509	Ödeshög	Landsbygdskommuner nära en större stad
8	Tranås	Täta regioner avlägset belägna	512	Ydre	Landsbygdskommuner avlägset belägna
4	Östergötland	Täta regioner nära en större stad	513	Kinda	Landsbygdskommuner nära en större stad
4	Östergötland	Täta regioner nära en större stad	560	Boxholm	Landsbygdskommuner nära en större stad
4	Östergötland	Täta regioner nära en större stad	561	Åtvidaberg	Täta kommuner nära en större stad
4	Östergötland	Täta regioner nära en större stad	562	Finspång	Täta kommuner nära en större stad
4	Östergötland	Täta regioner nära en större stad	563	Valdemarsvik	Landsbygdskommuner nära en större stad
4	Östergötland	Täta regioner nära en större stad	580	Linköping	Täta kommuner nära en större stad
4	Östergötland	Täta regioner nära en större stad	581	Norrköping	Täta kommuner nära en större stad
4	Östergötland	Täta regioner nära en större stad	582	Söderköping	Täta kommuner nära en större stad
4	Östergötland	Täta regioner nära en större stad	583	Motala	Täta kommuner nära en större stad
4	Östergötland	Täta regioner nära en större stad	584	Vadstena	Täta kommuner nära en större stad

FA-kod	FA namn	Regiongrupp	KN kod	KN namn	Kommungrupp
4	Östergötland	Täta regioner nära en större stad	586	Mjölby	Landsbygdskommuner nära en större stad
6	Jönköping	Täta regioner nära en större stad	604	Aneby	Landsbygdskommuner nära en större stad
5	Värnamo	Landsbygdsregioner nära en större stad	617	Gnosjö	Landsbygdskommuner avlägset belägna
6	Jönköping	Täta regioner nära en större stad	642	Mullsjö	Täta kommuner nära en större stad
6	Jönköping	Täta regioner nära en större stad	643	Habo	Täta kommuner nära en större stad
5	Värnamo	Landsbygdsregioner nära en större stad	662	Gislaved	Landsbygdskommuner avlägset belägna
6	Jönköping	Täta regioner nära en större stad	665	Vaggeryd	Landsbygdskommuner nära en större stad
6	Jönköping	Täta regioner nära en större stad	680	Jönköping	Täta kommuner nära en större stad
6	Jönköping	Täta regioner nära en större stad	682	Nässjö	Täta kommuner nära en större stad
5	Värnamo	Landsbygdsregioner nära en större stad	683	Värnamo	Täta kommuner nära en större stad
7	Vetlanda	Landsbygdsregioner avlägset belägna	684	Sävsjö	Landsbygdskommuner avlägset belägna
7	Vetlanda	Landsbygdsregioner avlägset belägna	685	Vetlanda	Täta kommuner avlägset belägna
6	Jönköping	Täta regioner nära en större stad	686	Eksjö	Täta kommuner avlägset belägna
8	Tranås	Täta regioner avlägset belägna	687	Tranås	Täta kommuner avlägset belägna
11	Växjö	Landsbygdsregioner nära en större stad	760	Uppvidinge	Landsbygdskommuner nära en större stad
11	Växjö	Landsbygdsregioner nära en större stad	761	Lessebo	Landsbygdskommuner nära en större stad
11	Växjö	Landsbygdsregioner nära en större stad	763	Tingsryd	Landsbygdskommuner nära en större stad
11	Växjö	Landsbygdsregioner nära en större stad	764	Alvesta	Landsbygdskommuner nära en större stad
9	Älmhult	Täta regioner nära en större stad	765	Älmhult	Täta kommuner nära en större stad
10	Ljungby	Landsbygdsregioner nära en större stad	767	Markaryd	Landsbygdskommuner nära en större stad
11	Växjö	Landsbygdsregioner nära en större stad	780	Växjö	Täta kommuner nära en större stad

FA-kod	FA namn	Regiongrupp	KN kod	KN namn	Kommungrupp
10	Ljungby	Landsbygdsregioner nära en större stad	781	Ljungby	Täta kommuner nära en större stad
15	Oskarshamn	Landsbygdsregioner avlägset belägna	821	Högsby	Landsbygdskommuner avlägset belägna
12	Kalmar	Täta regioner nära en större stad	834	Torsås	Landsbygdskommuner nära en större stad
12	Kalmar	Täta regioner nära en större stad	840	Mörbylånga	Landsbygdskommuner nära en större stad
13	Vimmerby	Landsbygdsregioner avlägset belägna	860	Hultsfred	Landsbygdskommuner avlägset belägna
15	Oskarshamn	Landsbygdsregioner avlägset belägna	861	Mönsterås	Landsbygdskommuner nära en större stad
12	Kalmar	Täta regioner nära en större stad	862	Emmaboda	Landsbygdskommuner nära en större stad
12	Kalmar	Täta regioner nära en större stad	880	Kalmar	Täta kommuner nära en större stad
12	Kalmar	Täta regioner nära en större stad	881	Nybro	Täta kommuner nära en större stad
15	Oskarshamn	Landsbygdsregioner avlägset belägna	882	Oskarshamn	Täta kommuner avlägset belägna
14	Västervik	Täta regioner avlägset belägna	883	Västervik	Täta kommuner avlägset belägna
13	Vimmerby	Landsbygdsregioner avlägset belägna	884	Vimmerby	Täta kommuner avlägset belägna
12	Kalmar	Täta regioner nära en större stad	885	Borgholm	Landsbygdskommuner nära en större stad
16	Gotland	Landsbygdsregioner avlägset belägna	980	Gotland	Landsbygdskommuner avlägset belägna
17	Blekinge	Täta regioner avlägset belägna	1060	Olofström	Täta kommuner nära en större stad
17	Blekinge	Täta regioner avlägset belägna	1080	Karlskrona	Täta kommuner avlägset belägna
17	Blekinge	Täta regioner avlägset belägna	1081	Ronneby	Landsbygdskommuner avlägset belägna
17	Blekinge	Täta regioner avlägset belägna	1082	Karlshamn	Täta kommuner nära en större stad
18	Kristianstad	Täta regioner nära en större stad	1083	Sölvesborg	Landsbygdskommuner nära en större stad
19	Malmö	Storstadsregioner	1214	Svalöv	Landsbygdskommuner nära en större stad
19	Malmö	Storstadsregioner	1230	Staffanstorps	Storstadskommuner
19	Malmö	Storstadsregioner	1231	Burlöv	Storstadskommuner

FA-kod	FA namn	Regiongrupp	KN kod	KN namn	Kommungrupp
19	Malmö	Storstadsregioner	1233	Vellinge	Storstadskommuner
18	Kristianstad	Täta regioner nära en större stad	1256	Östra Göinge	Landsbygdskommuner nära en större stad
19	Malmö	Storstadsregioner	1257	Örkelljunga	Landsbygdskommuner nära en större stad
19	Malmö	Storstadsregioner	1260	Bjuv	Landsbygdskommuner nära en större stad
19	Malmö	Storstadsregioner	1261	Kävlinge	Täta kommuner nära en större stad
19	Malmö	Storstadsregioner	1262	Lomma	Storstadskommuner
19	Malmö	Storstadsregioner	1263	Svedala	Täta kommuner nära en större stad
19	Malmö	Storstadsregioner	1264	Skurup	Täta kommuner nära en större stad
19	Malmö	Storstadsregioner	1265	Sjöbo	Landsbygdskommuner nära en större stad
19	Malmö	Storstadsregioner	1266	Hörby	Täta kommuner nära en större stad
19	Malmö	Storstadsregioner	1267	Höör	Täta kommuner nära en större stad
19	Malmö	Storstadsregioner	1270	Tomelilla	Täta kommuner nära en större stad
18	Kristianstad	Täta regioner nära en större stad	1272	Bromölla	Täta kommuner nära en större stad
9	Älmhult	Täta regioner nära en större stad	1273	Osby	Täta kommuner nära en större stad
19	Malmö	Storstadsregioner	1275	Perstorp	Täta kommuner nära en större stad
19	Malmö	Storstadsregioner	1276	Klippan	Täta kommuner nära en större stad
19	Malmö	Storstadsregioner	1277	Åstorp	Täta kommuner nära en större stad
19	Malmö	Storstadsregioner	1278	Båstad	Landsbygdskommuner nära en större stad
19	Malmö	Storstadsregioner	1280	Malmö	Storstadskommuner
19	Malmö	Storstadsregioner	1281	Lund	Storstadskommuner
19	Malmö	Storstadsregioner	1282	Landskrona	Täta kommuner nära en större stad
19	Malmö	Storstadsregioner	1283	Helsingborg	Täta kommuner nära en större stad
19	Malmö	Storstadsregioner	1284	Höganäs	Landsbygdskommuner nära en större stad

FA-kod	FA namn	Regiongrupp	KN kod	KN namn	Kommungrupp
19	Malmö	Storstadsregioner	1285	Eslöv	Täta kommuner nära en större stad
19	Malmö	Storstadsregioner	1286	Ystad	Täta kommuner nära en större stad
19	Malmö	Storstadsregioner	1287	Trelleborg	Täta kommuner nära en större stad
18	Kristianstad	Täta regioner nära en större stad	1290	Kristianstad	Täta kommuner nära en större stad
19	Malmö	Storstadsregioner	1291	Simrishamn	Landsbygdskommuner avlägset belägna
19	Malmö	Storstadsregioner	1292	Ångelholm	Täta kommuner nära en större stad
18	Kristianstad	Täta regioner nära en större stad	1293	Hässleholm	Landsbygdskommuner nära en större stad
20	Halmstad	Täta regioner nära en större stad	1315	Hylte	Landsbygdskommuner nära en större stad
20	Halmstad	Täta regioner nära en större stad	1380	Halmstad	Täta kommuner nära en större stad
20	Halmstad	Täta regioner nära en större stad	1381	Laholm	Landsbygdskommuner nära en större stad
20	Halmstad	Täta regioner nära en större stad	1382	Falkenberg	Täta kommuner nära en större stad
21	Göteborg	Storstadsregioner	1383	Varberg	Täta kommuner nära en större stad
21	Göteborg	Storstadsregioner	1384	Kungsbacka	Täta kommuner nära en större stad
21	Göteborg	Storstadsregioner	1401	Härryda	Täta kommuner nära en större stad
21	Göteborg	Storstadsregioner	1402	Partille	Storstadskommuner
21	Göteborg	Storstadsregioner	1407	Öckerö	Täta kommuner avlägset belägna
21	Göteborg	Storstadsregioner	1415	Stenungsund	Täta kommuner nära en större stad
21	Göteborg	Storstadsregioner	1419	Tjörn	Landsbygdskommuner nära en större stad
21	Göteborg	Storstadsregioner	1421	Orust	Landsbygdskommuner nära en större stad
23	Trollhättan	Täta regioner nära en större stad	1427	Sotenäs	Landsbygdskommuner avlägset belägna

FA-kod	FA namn	Regiongrupp	KN kod	KN namn	Kommungrupp
23	Trollhättan	Täta regioner nära en större stad	1430	Munkedal	Landsbygdskommuner nära en större stad
26	Strömstad	Landsbygdsregioner avlägset belägna	1435	Tanum	Landsbygdskommuner avlägset belägna
27	Bengtsfors	Landsbygdsregioner avlägset belägna	1438	Dals-Ed	Landsbygdskommuner avlägset belägna
23	Trollhättan	Täta regioner nära en större stad	1439	Färgelanda	Landsbygdskommuner nära en större stad
21	Göteborg	Storstadsregioner	1440	Ale	Landsbygdskommuner nära en större stad
21	Göteborg	Storstadsregioner	1441	Lerum	Storstadskommuner
21	Göteborg	Storstadsregioner	1442	Vårgårda	Landsbygdskommuner nära en större stad
21	Göteborg	Storstadsregioner	1443	Bollebygd	Landsbygdskommuner nära en större stad
23	Trollhättan	Täta regioner nära en större stad	1444	Grästorp	Landsbygdskommuner nära en större stad
21	Göteborg	Storstadsregioner	1445	Essunga	Landsbygdskommuner nära en större stad
25	Skövde	Täta regioner avlägset belägna	1446	Karlsborg	Landsbygdskommuner avlägset belägna
25	Skövde	Täta regioner avlägset belägna	1447	Gullspång	Landsbygdskommuner avlägset belägna
5	Värnamo	Landsbygdsregioner nära en större stad	1452	Tranemo	Landsbygdskommuner nära en större stad
27	Bengtsfors	Landsbygdsregioner avlägset belägna	1460	Bengtsfors	Landsbygdskommuner avlägset belägna
23	Trollhättan	Täta regioner nära en större stad	1461	Mellerud	Landsbygdskommuner nära en större stad
21	Göteborg	Storstadsregioner	1462	Lilla Edet	Landsbygdskommuner nära en större stad
21	Göteborg	Storstadsregioner	1463	Mark	Landsbygdskommuner nära en större stad
22	Borås	Täta regioner nära en större stad	1465	Svenljunga	Landsbygdskommuner nära en större stad
21	Göteborg	Storstadsregioner	1466	Herrljunga	Landsbygdskommuner nära en större stad
24	Lidköping	Landsbygdsregioner nära en större stad	1470	Vara	Landsbygdskommuner nära en större stad
24	Lidköping	Landsbygdsregioner nära en större stad	1471	Götene	Landsbygdskommuner avlägset belägna

FA-kod	FA namn	Regiongrupp	KN kod	KN namn	Kommungrupp
25	Skövde	Täta regioner avlägset belägna	1472	Tibro	Täta kommuner avlägset belägna
25	Skövde	Täta regioner avlägset belägna	1473	Töreboda	Landsbygdskommuner avlägset belägna
21	Göteborg	Storstadsregioner	1480	Göteborg	Storstadskommuner
21	Göteborg	Storstadsregioner	1481	Mölndal	Storstadskommuner
21	Göteborg	Storstadsregioner	1482	Kungälv	Täta kommuner nära en större stad
23	Trollhättan	Täta regioner nära en större stad	1484	Lysekil	Täta kommuner avlägset belägna
23	Trollhättan	Täta regioner nära en större stad	1485	Uddevalla	Täta kommuner nära en större stad
26	Strömstad	Landsbygdsregioner avlägset belägna	1486	Strömstad	Täta kommuner avlägset belägna
23	Trollhättan	Täta regioner nära en större stad	1487	Vänersborg	Täta kommuner nära en större stad
23	Trollhättan	Täta regioner nära en större stad	1488	Trollhättan	Täta kommuner nära en större stad
21	Göteborg	Storstadsregioner	1489	Alingsås	Täta kommuner nära en större stad
22	Borås	Täta regioner nära en större stad	1490	Borås	Täta kommuner nära en större stad
22	Borås	Täta regioner nära en större stad	1491	Ulricehamn	Landsbygdskommuner nära en större stad
30	Karlstad	Täta regioner nära en större stad	1492	Åmål	Täta kommuner avlägset belägna
25	Skövde	Täta regioner avlägset belägna	1493	Mariestad	Täta kommuner avlägset belägna
24	Lidköping	Landsbygdsregioner nära en större stad	1494	Lidköping	Täta kommuner nära en större stad
25	Skövde	Täta regioner avlägset belägna	1495	Skara	Täta kommuner avlägset belägna
25	Skövde	Täta regioner avlägset belägna	1496	Skövde	Täta kommuner avlägset belägna
25	Skövde	Täta regioner avlägset belägna	1497	Hjo	Täta kommuner avlägset belägna
25	Skövde	Täta regioner avlägset belägna	1498	Tidaholm	Täta kommuner avlägset belägna
25	Skövde	Täta regioner avlägset belägna	1499	Falköping	Täta kommuner avlägset belägna

FA-kod	FA namn	Regiongrupp	KN kod	KN namn	Kommungrupp
30	Karlstad	Täta regioner nära en större stad	1715	Kil	Täta kommuner nära en större stad
29	Eda	Landsbygdsregioner avlagset belägna	1730	Eda	Landsbygdskommuner avlagset belägna
31	Torsby	Landsbygdsregioner avlagset belägna	1737	Torsby	Landsbygdskommuner avlagset belägna
36	Karlskoga	Täta regioner nära en större stad	1760	Storfors	Landsbygdskommuner nära en större stad
30	Karlstad	Täta regioner nära en större stad	1761	Hammarö	Täta kommuner nära en större stad
30	Karlstad	Täta regioner nära en större stad	1762	Munkfors	Landsbygdskommuner avlagset belägna
30	Karlstad	Täta regioner nära en större stad	1763	Forshaga	Täta kommuner nära en större stad
30	Karlstad	Täta regioner nära en större stad	1764	Grums	Täta kommuner nära en större stad
28	Årjäng	Landsbygdsregioner avlagset belägna	1765	Årjäng	Landsbygdskommuner avlagset belägna
30	Karlstad	Täta regioner nära en större stad	1766	Sunne	Landsbygdskommuner avlagset belägna
30	Karlstad	Täta regioner nära en större stad	1780	Karlstad	Täta kommuner nära en större stad
30	Karlstad	Täta regioner nära en större stad	1781	Kristinehamn	Täta kommuner nära en större stad
33	Filipstad	Täta regioner nära en större stad	1782	Filipstad	Täta kommuner nära en större stad
32	Hagfors	Landsbygdsregioner avlagset belägna	1783	Hagfors	Landsbygdskommuner avlagset belägna
30	Karlstad	Täta regioner nära en större stad	1784	Arvika	Täta kommuner avlagset belägna
30	Karlstad	Täta regioner nära en större stad	1785	Säffle	Täta kommuner nära en större stad
34	Örebro	Täta regioner nära en större stad	1814	Lekeberg	Landsbygdskommuner nära en större stad
34	Örebro	Täta regioner nära en större stad	1860	Laxå	Landsbygdskommuner nära en större stad
34	Örebro	Täta regioner nära en större stad	1861	Hallsberg	Landsbygdskommuner nära en större stad
36	Karlskoga	Täta regioner nära en större stad	1862	Degerfors	Täta kommuner nära en större stad

FA-kod	FA namn	Regiongrupp	KN kod	KN namn	Kommungrupp
35	Hällefors	Landsbygdsregioner avlägset belägna	1863	Hällefors	Landsbygdskommuner avlägset belägna
44	Ludvika	Landsbygdsregioner nära en större stad	1864	Ljusnarsberg	Landsbygdskommuner avlägset belägna
34	Örebro	Täta regioner nära en större stad	1880	Örebro	Täta kommuner nära en större stad
34	Örebro	Täta regioner nära en större stad	1881	Kumla	Täta kommuner nära en större stad
34	Örebro	Täta regioner nära en större stad	1882	Askersund	Landsbygdskommuner nära en större stad
36	Karlskoga	Täta regioner nära en större stad	1883	Karlskoga	Täta kommuner nära en större stad
34	Örebro	Täta regioner nära en större stad	1884	Nora	Täta kommuner nära en större stad
34	Örebro	Täta regioner nära en större stad	1885	Lindesberg	Landsbygdskommuner nära en större stad
38	Fagersta	Täta regioner avlägset belägna	1904	Skinnskatteberg	Landsbygdskommuner nära en större stad
37	Västerås	Täta regioner nära en större stad	1907	Surahammar	Täta kommuner nära en större stad
37	Västerås	Täta regioner nära en större stad	1960	Kungsör	Täta kommuner nära en större stad
37	Västerås	Täta regioner nära en större stad	1961	Hallstahammar	Täta kommuner nära en större stad
38	Fagersta	Täta regioner avlägset belägna	1962	Norberg	Landsbygdskommuner avlägset belägna
37	Västerås	Täta regioner nära en större stad	1980	Västerås	Täta kommuner nära en större stad
37	Västerås	Täta regioner nära en större stad	1981	Sala	Täta kommuner nära en större stad
38	Fagersta	Täta regioner avlägset belägna	1982	Fagersta	Täta kommuner avlägset belägna
37	Västerås	Täta regioner nära en större stad	1983	Köping	Täta kommuner nära en större stad
37	Västerås	Täta regioner nära en större stad	1984	Arboga	Täta kommuner nära en större stad
39	Vansbro	Landsbygdsregioner avlägset belägna	2021	Vansbro	Landsbygdskommuner avlägset belägna

FA-kod	FA namn	Regiongrupp	KN kod	KN namn	Kommungrupp
40	Malung	Landsbygdsregioner Mycket avlägset belägna	2023	Malung	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna
42	Falun/Borlänge	Täta regioner nära en större stad	2026	Gagnef	Landsbygdskommuner nära en större stad
42	Falun/Borlänge	Täta regioner nära en större stad	2029	Leksand	Landsbygdskommuner nära en större stad
42	Falun/Borlänge	Täta regioner nära en större stad	2031	Rättvik	Landsbygdskommuner nära en större stad
41	Mora	Landsbygdsregioner avlägset belägna	2034	Orsa	Landsbygdskommuner avlägset belägna
41	Mora	Landsbygdsregioner avlägset belägna	2039	Ålvdalen	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna
44	Ludvika	Landsbygdsregioner nära en större stad	2061	Smedjebacken	Täta kommuner nära en större stad
41	Mora	Landsbygdsregioner avlägset belägna	2062	Mora	Täta kommuner avlägset belägna
42	Falun/Borlänge	Täta regioner nära en större stad	2080	Falun	Täta kommuner nära en större stad
42	Falun/Borlänge	Täta regioner nära en större stad	2081	Borlänge	Täta kommuner nära en större stad
42	Falun/Borlänge	Täta regioner nära en större stad	2082	Säter	Landsbygdskommuner nära en större stad
43	Avesta	Täta regioner nära en större stad	2083	Hedemora	Täta kommuner nära en större stad
43	Avesta	Täta regioner nära en större stad	2084	Avesta	Täta kommuner nära en större stad
44	Ludvika	Landsbygdsregioner nära en större stad	2085	Ludvika	Täta kommuner nära en större stad
45	Gävle	Täta regioner nära en större stad	2101	Ockelbo	Landsbygdskommuner nära en större stad
45	Gävle	Täta regioner nära en större stad	2104	Hofors	Täta kommuner nära en större stad
46	Söderhamn	Landsbygdsregioner avlägset belägna	2121	Ovanåker	Landsbygdskommuner avlägset belägna
47	Hudiksvall	Landsbygdsregioner avlägset belägna	2132	Nordanstig	Landsbygdskommuner avlägset belägna
48	Ljusdal	Landsbygdsregioner avlägset belägna	2161	Ljusdal	Landsbygdskommuner avlägset belägna
45	Gävle	Täta regioner nära en större stad	2180	Gävle	Täta kommuner nära en större stad

FA-kod	FA namn	Regiongrupp	KN kod	KN namn	Kommungrupp
45	Gävle	Täta regioner nära en större stad	2181	Sandviken	Täta kommuner nära en större stad
46	Söderhamn	Landsbygdsregioner avlägset belägna	2182	Söderhamn	Landsbygdskommuner avlägset belägna
46	Söderhamn	Landsbygdsregioner avlägset belägna	2183	Bollnäs	Landsbygdskommuner avlägset belägna
47	Hudiksvall	Landsbygdsregioner avlägset belägna	2184	Hudiksvall	Landsbygdskommuner avlägset belägna
49	Sundsvall	Täta regioner nära en större stad	2260	Ånge	Landsbygdskommuner avlägset belägna
49	Sundsvall	Täta regioner nära en större stad	2262	Timrå	Täta kommuner nära en större stad
49	Sundsvall	Täta regioner nära en större stad	2280	Härnösand	Täta kommuner nära en större stad
49	Sundsvall	Täta regioner nära en större stad	2281	Sundsvall	Täta kommuner nära en större stad
50	Kramfors	Landsbygdsregioner avlägset belägna	2282	Kramfors	Landsbygdskommuner avlägset belägna
51	Sollefteå	Landsbygdsregioner avlägset belägna	2283	Sollefteå	Landsbygdskommuner avlägset belägna
52	Örnsköldsvik	Täta regioner avlägset belägna	2284	Örnsköldsvik	Täta kommuner avlägset belägna
53	Östersund	Landsbygdsregioner nära en större stad	2303	Ragunda	Landsbygdskommuner avlägset belägna
53	Östersund	Landsbygdsregioner nära en större stad	2305	Bräcke	Landsbygdskommuner avlägset belägna
53	Östersund	Landsbygdsregioner nära en större stad	2309	Krokom	Landsbygdskommuner nära en större stad
53	Östersund	Landsbygdsregioner nära en större stad	2313	Strömsund	Landsbygdskommuner avlägset belägna
53	Östersund	Landsbygdsregioner nära en större stad	2321	Åre	Landsbygdskommuner avlägset belägna
53	Östersund	Landsbygdsregioner nära en större stad	2326	Berg	Landsbygdskommuner avlägset belägna
54	Härjedalen	Landsbygdsregioner Mycket avlägset belägna	2361	Härjedalen	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna
53	Östersund	Landsbygdsregioner nära en större stad	2380	Östersund	Täta kommuner nära en större stad

FA-kod	FA namn	Regiongrupp	KN kod	KN namn	Kommungrupp
61	Umeå	Täta regioner nära en större stad	2401	Nordmaling	Landsbygdskommuner nära en större stad
61	Umeå	Täta regioner nära en större stad	2403	Bjurholm	Landsbygdskommuner nära en större stad
61	Umeå	Täta regioner nära en större stad	2404	Vindeln	Landsbygdskommuner nära en större stad
61	Umeå	Täta regioner nära en större stad	2409	Robertsfors	Landsbygdskommuner nära en större stad
62	Skellefteå	Täta regioner avlägset belägna	2417	Norsjö	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna
56	Lycksele	Täta regioner avlägset belägna	2418	Malå	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna
55	Storuman	Landsbygdsregioner Mycket avlägset belägna	2421	Storuman	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna
60	Sorsele	Landsbygdsregioner Mycket avlägset belägna	2422	Sorsele	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna
57	Dorotea	Landsbygdsregioner Mycket avlägset belägna	2425	Dorotea	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna
61	Umeå	Täta regioner nära en större stad	2460	Vännäs	Landsbygdskommuner nära en större stad
58	Vilhelmina	Landsbygdsregioner Mycket avlägset belägna	2462	Vilhelmina	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna
59	Åsele	Landsbygdsregioner Mycket avlägset belägna	2463	Åsele	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna
61	Umeå	Täta regioner nära en större stad	2480	Umeå	Täta kommuner nära en större stad
56	Lycksele	Täta regioner avlägset belägna	2481	Lycksele	Täta kommuner avlägset belägna
62	Skellefteå	Täta regioner avlägset belägna	2482	Skellefteå	Täta kommuner avlägset belägna
63	Arvidsjaur	Landsbygdsregioner Mycket avlägset belägna	2505	Arvidsjaur	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna

FA-kod	FA namn	Regiongrupp	KN kod	KN namn	Kommungrupp
64	Ärjeplog	Landsbygdsregioner Mycket avlägset belägna	2506	Ärjeplog	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna
70	Jokkmokk	Landsbygdsregioner Mycket avlägset belägna	2510	Jokkmokk	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna
66	Överkalix	Landsbygdsregioner avlägset belägna	2513	Överkalix	Landsbygdskommuner avlägset belägna
65	Luleå	Täta regioner nära en större stad	2514	Kalix	Täta kommuner avlägset belägna
67	Övertorneå	Landsbygdsregioner Mycket avlägset belägna	2518	Övertorneå	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna
69	Pajala	Landsbygdsregioner Mycket avlägset belägna	2521	Pajala	Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna
71	Gällivare	Täta regioner avlägset belägna	2523	Gällivare	Täta kommuner avlägset belägna
65	Luleå	Täta regioner nära en större stad	2560	Älvsbyn	Landsbygdskommuner avlägset belägna
65	Luleå	Täta regioner nära en större stad	2580	Luleå	Täta kommuner nära en större stad
65	Luleå	Täta regioner nära en större stad	2581	Piteå	Täta kommuner nära en större stad
65	Luleå	Täta regioner nära en större stad	2582	Boden	Täta kommuner nära en större stad
68	Haparanda	Täta regioner avlägset belägna	2583	Haparanda	Täta kommuner avlägset belägna
72	Kiruna	Täta regioner avlägset belägna	2584	Kiruna	Täta regioner avlägset belägna

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöreköp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från sluten vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B. Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Vägar till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. S.
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.
67. För att brott inte ska löna sig. Ju.
68. Tjänstepension – trygghet och skattereglerna. Fi.
69. Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. Fi.
70. Högre utbildning under tjugo år. U.
71. Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. S.
72. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. UD.
73. Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. Ju.
74. Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. Ju.
75. En rymdstrategi för nytta och tillväxt. U.
76. Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. S.
77. Fakturabedrägerier. Ju.
78. Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. S.
79. Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. Fö.
80. Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. S.
81. Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. U.
82. Ökad insyn i fristående skolor. U.
83. Översyn av lex Laval. A.
84. Organdonation. En livsviktig verksamhet. S.
85. Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. S.
86. Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken. + Forskarrapporter till Jämställdhetsutredningen. U.
87. Energiskatt på el. En översyn av det nuvarande systemet. Fi.
88. Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. Ku.
89. Ny museipolitik. Ku.
90. Utbildning för framtidens arbetsmarknad. Fi.
91. Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden. N.
92. Utvecklad ledning av universitet och högskolor. U.
93. Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdeskatt. Fi.
94. Medieborgarna & medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar. Ku.

95. Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser. Fi.
96. Låt fler forma framtiden! Forskarsantologi. Bilaga till betänkande. Ku.
97. Välja yrke. U.
98. Träning ger färdighet. Koncentrera vården för patientens bästa. S.
99. Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser. M.
100. Kroppsbehandlingar. Åtgärder för ett stärkt konsumentskydd. S.
101. Demografins regionala utmaningar. Fi.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett
jämnt arbetsliv. [50]
Översyn av lex Laval. [83]

Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?
[27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsu-
mentvaror som innehåller kemikalier.
[30]
Ett effektivare främjandeförbud i
lotterilagen. [34]
Bostadsmarknaden och den ekonomiska
utvecklingen. [48]
The Welfare State and Economic
Performance. [53]
Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. [56]
UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning.
[62]
Tjänstepension – trygghet och
skattereglerna. [68]
Ökad trygghet för hotade och förföljda
personer. [69]
Energiskatt på el. En översyn av det
nuvarande systemet. [87]

Utbildning för framtidens arbetsmarknad.
[90]

Översyn av ersättning till kommuner och
landsting för s.k. dold mervärdesskatt.
[93]

Migration, en åldrande befolkning och
offentliga finanser. [95]

Demografins regionala utmaningar. [101]

Försvarsdepartementet

Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]
Tillsyn och kontroll på hälso- och miljö-
området inom försvaret. [79]

Justitiedepartementet

Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]
Lösöre köp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet
i Sverige. Strategi och åtgärder för säker
information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]
Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalag. [39]
Stärkt konsumentskydd på
bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]
Kollektiv rättighetsförvaltning på
upphovsrättsområdet. [47]
Nya regler för revisorer och revision. [49]
Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]
Tillsyn över polisen och Kriminalvården.
[57]

Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. [61]
Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. [63]
För att brott inte ska löna sig. [67]
Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. [73]
Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. [74]
Fakturabedrägerier. [77]

Kulturdepartementet

Begravningsclearing. [26]
Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. [88]
Ny museipolitik. [89]
Medieborgarna & medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar. [94]
Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. Bilaga till betänkande. [96]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]
Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser. [99].

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]
Koll på anläggningen. [42]
Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. [51]
EU och kommunernas bostadspolitik. [58]

En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. [59]
Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. [60]
En fondstruktur för innovation och tillväxt. [64]
Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. [65]
En förvaltning som håller ihop. [66]
Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. [85]
Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden. [91]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksproduktdirektivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. [21]
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]
Systematiska jämförelser. För lärande i staten. [36]
Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. [44]
Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. [46]
Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. [55]
Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. [71]
Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. [76]
Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. [78]
Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. [80]

Organdonation. En livsviktig verksamhet.
[84]

Träning ger färdighet. Koncentrera vården
för patientens bästa. [98]

Kroppsbehandlingar. Åtgärder för ett
stärkt konsumentskydd. [100]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

En yrkesinriktning inom teknik-
programmet. [29]

SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Högre utbildning under tjugo år. [70]

En rymdstrategi för nytta och tillväxt. [75]

Mer tid för kunskap – förskoleklass, för-
längd skolplikt och lovskola. [81]

Ökad insyn i fristående skolor. [82]

Mål och myndighet. En effektiv styrning
av jämställdhetspolitiken.
+ Forskarrapporter till Jämställdshets-
utredningen. [86]

Utvecklad ledning av universitet och
högskolor. [92]

Välja yrke. [97]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel
– DEL 1 + 2, bilagor. [72]