

Välfärdsgapet

Resursbehov i vård, skola
och omsorg till och med 2027



© Landsorganisationen i Sverige, 2023.
Text: Johan Enfeldt, Peter Gerlach och Ulrika Lorentzi.
Form: Pushing Buttons, pushingbuttons.se.
Tryck: Bantorget Grafiska AB, Stockholm 2023.
ISBN: 978-91-566-3642-4
LO 2023 600

Innehåll

ORDLISTA	4
SAMMANFATTNING	5
Välfärden behöver kraftigt höjda statsbidrag	5
Med en ny modell för indexerade statsbidrag skulle kommuner och regioner få en stabilare finansiering	7
Stora resurser kan frigöras om vi rullar tillbaka marknadiseringen	8
1. INLEDNING – VARFÖR EN RAPPORT OM VÄLFÄRDSGAPET?	11
2. BEHOV OCH RESURSER TILL OCH MED 2027	13
Resurser krävs för en växande och åldrande befolkning	13
Resurser krävs för att finansiera stigande priser och löner	17
Välfärdsgapet – hur mycket pengar fattas för att bibehålla dagens välfärd i framtiden?	19
Ta itu med dagens välfärdsgap	24
3. EN NY MODELL FÖR STATENS FINANSIERING AV DEN KOMMUNALA VÄLFÄRDEN	27
Steg 1: Indexera statsbidragen mot löner och befolkning	29
Steg 2: Säkra statens finansiering av den åldrande befolkningen	29
Steg 3: Skapa ett nytt statsbidrag som stabiliserar kommunsektorns inkomster över konjunkturella fluktuationer	31
En ny modell för indexering av statsbidragen	32
4. ANVÄND RESURSERNA BÄTTRE	35
Varför är <i>marknadiseringen</i> av välfärden så kostnadsdrivande?	35
Tre konkreta förslag	43
5. FÖRDJUPNING: HAR STATEN MINSKAT ELLER ÖKAT SIN FINANSIERING AV KOMMUNSEKTORN?	49
Utvecklingen i de generella statsbidragen	50
Utvecklingen i de riktade statsbidragen	53
Välfärdsuppdraget har vuxit	54
REFERENSER	60

Ordlista

Kommunsektorn	Begreppet kommunsektorn avser kommuner och regioner, som båda lyder under kommunallagen.
Marknadisering	Införandet av marknadsmekanismer som styrmedel i offentlig verksamhet. Innebär ofta inslag av privata utförare, men måste inte göra det.
Statsbidrag	I detta sammanhang avses statliga bidrag till kommuner och regioner.
Välfärd	Samlingsbegrepp för det offentligfinansierade socialförsäkringssystemet och de offentligt finansierade och styrda välfärdstjänsterna.
Välfärdsgap	Skillnad mellan välfärdens resurser och dess resursbehov.
Välfärdstjänst	Med begreppet välfärdstjänst avses i den här rapporten skattefinansierad vård, skola och omsorg som fördelas efter behov.

Sammanfattning

Skattefinansierad vård, skola och omsorg som fördelas efter behov är en viktig del av den svenska modellen. Den är både en förutsättning för att vanligt folk ska kunna leva goda liv och för att arbetsgivare ska få tillgång till arbetstagare med rätt kompetens som kan kombinera sitt förvärvsarbete med omsorgsansvar. För att välfärdstjänsterna ska klara av sitt uppdrag krävs att de får tillräcklig finansiering.

Det är frågor som rör detta vi försöker besvara i rapporten Välfärdsgapet. Vilka resurser krävs för att vi ska kunna behålla dagens välfärd även i framtiden? Har dagens välfärd tillräckliga resurser? Hur kan vi använda existerande resurser så att de räcker till mer välfärd?

Välfärdstjänsterna finansieras i huvudsak av kommunalskatten och av bidrag från staten till kommuner och regioner. Skatterna växer i grova drag i takt med den ekonomiska utvecklingen. Statens del av välfärdens finansiering växer dock inte med samma automatik utan beror på politikernas prioriteringar för stunden. Det är därför en årligt återkommande debatt om hur mycket pengar välfärden egentligen behöver.

Dessa frågor har blivit särskilt aktuella med dagens kostnadskris, som inte bara drabbat hushållen utan också slår mot ekonomin i kommuner och regioner.

Välfärden behöver kraftigt höjda statsbidrag

Kostnaderna för välfärden beror så klart på vilken målsättning man har för välfärdsverksamheterna. Vilken vård ska samhället stå för? Hur stora barngrupper ska vi ha i förskolan? Hur mycket hjälp ska en äldre eller en person med funktionshinder få i vardagen? Men för en given nivå på välfärdserbjudandet utvecklas kostnaderna också med priser, löner och den demografiska utvecklingen.

I kapitel 2 försöker vi beräkna hur mycket statsbidragen behöver höjas fram till 2027 för att kommuner och regioner ska kunna bibehålla 2022 års ambitionsnivå i välfärden.

Välfärden kostar mer när befolkningen växer. Men välfärdsbehovet påverkas också av befolkningens åldersstruktur. Vårt behov av välfärdstjänster är som störst i början och slutet av livet. En äldre befolkning är därför ”dyrare” än en befolkning med en större andel personer mitt i livet.

Sveriges befolkning växer men blir också snabbt äldre. Fram till 2030 väntas antalet personer över 80 år växa med 40 procent. Som jämförelse växer befolkningen 20–64 år med 3,5 procent medan gruppen barn och unga (0–19 år) krymper något. De demografiska förändringarna förväntas medföra

ökade kostnader för välfärden med 4,3 procent till 2027. Mer än hälften av detta kan tillskrivas befolkningstillväxten och cirka 2 procentenheter beror på att befolkningen blir äldre.

Sverige har gått igenom en kostnadskris. På grund av en rad faktorer steg inflationen till historiskt höga nivåer under 2022 och 2023. Det här slog hårt mot LO-förbundens medlemmars ekonomi men det har också påverkat ekonomin i kommuner och regioner på ett dramatiskt sätt. När priserna stiger snabbare än lönerna innebär det att kostnaderna för välfärden stiger snabbare än kommuner och regioners skatteintäkter. På grund av utformningen i vissa pensionsavtal innebär den höga inflationen därtill att kommuner och regioner behöver göra stora tillfälliga pensionsavsättningar 2023 och 2024. Till 2027 förväntas pris- och löneökningar medföra en ökning i kostnaderna för kommunsektorn med cirka 17 procent men den största delen av denna kostnadsökning sker 2023 och 2024 vilket medför en dramatisk, om än tillfällig, försämring av kommunsektorns ekonomi. De stora underskotten i kommunsektorn under 2024 måste hanteras i särskild ordning men är samtidigt ett resultat av tillfälliga faktorer som inte speglar sektorns långsiktiga finansieringsutmaning.

”De stora underskotten 2024, som beror av tillfälliga pensionsavsättningar, behöver hanteras i särskild ordning.”

”För att behålla dagens välfärd behöver statsbidragen höjas med ytterligare 51 miljarder till 2027.”

Till 2027 förväntas ekonomin ha stabiliserat sig. Enligt våra beräkningar krävs 51 miljarder i ytterligare höjda statsbidrag – jämfört med vad som är beslutat idag – för att kommunsektorn ska kunna bibehålla 2022 års nivå på välfärden.

Men det duger ju inte! Välfärden drogs redan 2022 med stora brister – det finns redan ett välfärdsgap.

Välfärdsgapet syns på flera sätt – i större barngrupper i förskola och på fritidshem och i allt snävare tolkning av vad som är en skälig levnadsnivå för en äldre person som behöver omsorg. Ingen region i Sverige når upp till Socialstyrelsens riktvärde om att en specialistläkare i primärvården som mest ska ha ansvar för 1 100 invånare. Skolan brister i sitt kompensatoriska uppdrag. I årskurs 9 är det mer än fyra gånger vanligare att barn till föräldrar utan högskoleutbildning får betyget F, alltså underkänt, i engelska än barn till högskoleutbildade. Det ökade antalet som har privata sjukvårdsförsäkringar, 761 000 personer år 2022, är ett symptom på en bristande tilltro till välfärden och kan minska viljan att bidra till offentligt finansierad vård.

Det ansträngda läget påverkar också arbetsmiljön och möjligheterna att klara personalförsörjningen i välfärden. Många som arbetar i äldreomsorgen älskar sitt jobb, men allt fler säger att de inte vill jobba kvar.

”För att tydligt höja kvaliteten i verksamheten krävs åtminstone 35 miljarder kronor i ytterligare resurser.”

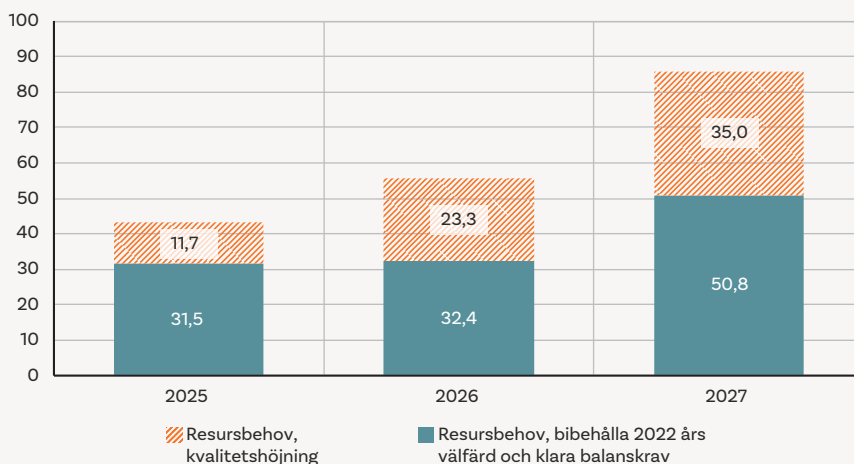
Exakt hur mycket resurser som krävs för att förbättra dagens kvalitet och arbetsmiljö är i slutändan en politisk avvägning men en sam-

manvägd expertbedömning pekar mot att en höjning med 35 miljarder är nödvändig. Detta ska då läggas till de resurser som krävs för att undvika ytterligare nedskärningar i framtiden.

Diagram 2.8

Resursbehov i kommunsektorn för att bibehålla 2022-års nivå på välfärden samt successivt höja kvaliteten

Miljarder kronor



Källa: egna beräkningar

Med en ny modell för indexerade statsbidrag skulle kommuner och regioner få en stabilare finansiering

Budskapet att det behövs stora miljardtillskott för att undvika nedskärningar i välfärden är inte nytt. Det är i stort samma visa år efter år. Kommunsektorns finansieringsmodell kräver aktiva beslut bara för att se till att statsbidragen hänger med från ett år till ett annat. På så sätt skiljer sig statsbidragen till kommunsektorn från de flesta andra anslag i statsbudgeten. Det innebär en stor osäkerhet för kommuner och regioner och ger ett sämre förhandlingsläge för de politiska krafter som vill prioritera välfärden.

I kapitel tre föreslår vi en ny modell för att löpande justera statsbidragen till kommunsektorn så att kommuner och regioner ges en mer förutsägbar och jämn utveckling i sina inkomster.

I ett första steg bör statsbidragen indexeras utifrån befolkningstillväxten och löneökningstakten. Detta skulle göra att statsbidragens andel av kommunsektorns inkomster skulle hållas relativt konstant över tid.

I ett andra steg föreslår vi därtill att staten ska höja statsbidragen i takt med den förändrade åldersstrukturen. Den åldrande befolkningen medför ökade kostnader för välfärden samtidigt som den inte medför några nya skatteintäkter. Om kommunerna själva ska finansiera utvecklingen kommer

detta på sikt kräva höjda kommunal- och regionalskatter. Staten har tillgång till andra skattebaser och bör lättare kunna bära denna kostnad.

I ett tredje steg föreslår vi en konjunkturell komponent i statsbidragen som ger kommuner och regioner förstärkta statsbidrag i ett sämre konjunkturläge men som inte medför några nettotillskott till kommunsektorn i ett neutralt konjunkturläge. Idag ser vi tydligt hur kommuner och regioner tvingas till nedskärningar i en lågkonjunktur. Kommunsektorns procykliska beteende är både ett problem för verksamheterna – då det behövs precis lika många undersköterskor och barnskötare i låg- eller högkonjunktur – och för Sveriges ekonomi då kommuner och regioner riskerar att förstärka konjunktursvängningarna istället för att motverka dem.

Med vår modell ges välfärden en mer stabil och förutsägbar finansiering.

Stora resurser kan frigöras om vi rullar tillbaka marknadseringen

Det finns stora möjligheter att göra mer av de resurser som redan finns i välfärden. Flera verksamheter har över tid blivit väsentligt dyrare – ofta till följd av nya kostnadsdrivande krav på välfärden. Krav som i många fall beslutats av staten, men som inte kommit med nödvändig finansiering. Den övergripande trenden i svensk offentlig förvaltning under de senaste 30 åren har varit mot en tilltagande *marknadisering* av välfärdstjänsterna. En stor del av välfärdens kostnadsutmaningar härrör också från just detta.

I kapitel 4 beskriver vi hur dagens sätt att organisera välfärdsverksamheterna är kostnadsdrivande. Den privata aktörens intresse av att skapa största möjliga avkastning till ägarna överlappar ibland, men långt ifrån alltid, med det offentliga intressen av hur välfärden ska produceras och fördelas. I dagens välfärd ser vi hur resurser omfördelas från mer till mindre behövande då marknadseringen uppmuntrar utförare att skilja ut de mest lönsamma brukarna och öka deras efterfrågan. Stordriftsfördelar och förmågan till kapacitetsplanering går förlorad när välfärden fragmentiseras. Till exempel har den genomsnittliga gymnasieskolan idag 281 elever. Vid millennieskiftet var genomsnittet 467. Mindre skolor har generellt svårare att finansiera fasta kostnader som laborationssalar, idrottshallar, bemannade skolbibliotek eller närvarande elevhälsoteam.

Därtill har marknadseringen möjliggjort en ökad välfärdsbrottslighet. De brottsbekämpande myndigheterna beskriver i sin lägesbeskrivning av den organiserade brottsligheten hur bedrägerierna mot kommuner och regioner tilltar och utgör en allt större del av brottsinkomsterna.

För att bekämpa bedrägerierna men också för att upprätthålla kvaliteten i verksamheterna läggs allt större resurser på tillsyn och kontroll. Denna svällande välfärdsbyråkrati syns inte minst när man studerar

tillväxten av administratörer i kommuner och regioner. Under de senaste 10 åren har antalet administratörer vuxit med 25 000 mer än vad befolkningsutvecklingen motiverar.

Utöver denna generella utveckling finns mer avgränsade exempel på slöseri i välfärden som skulle kunna frigöra en stor del av de resurser som krävs för att stänga välfärdsgapet.

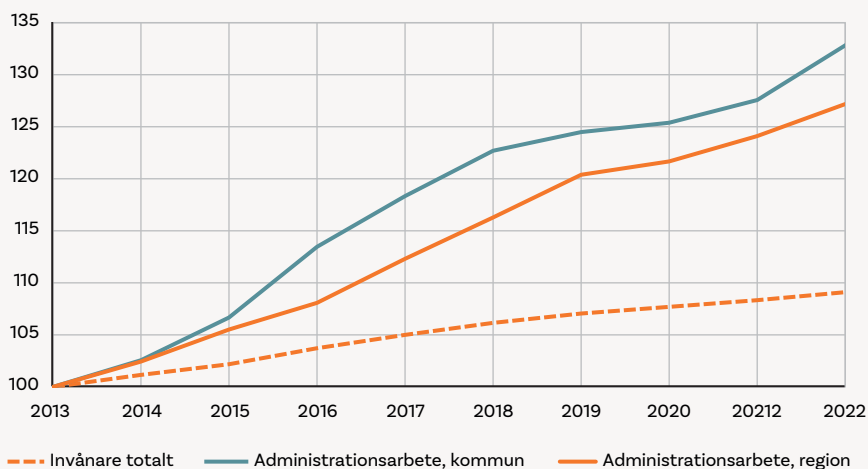
Användandet av hyrpersonal i kommuner och regioner slår sönder personalkontinuiteten och innebär en merkostnad om cirka 5 miljarder 2023. Detta är ungefär en lika stor kostnad som den årliga överkompensationen till friskolor. Försäljningar och tillbakahyrning av offentliga lokaler, innebär också miljarder i ökade kostnader för kommunsektorn.

Genom att komma till rätta med dessa och andra avarter inom välfärdssektorn kan resurser frigöras för att höja kvaliteten i vård, skola och omsorg.

Diagram 4.3

Administratörer i kommuner och regioner samt invånare

Index 100=antal 2013



Källa: Kolada

Våra slutsatser

- För att bibehålla dagens kvalitet på välfärden, när priser och löner stiger samtidigt som befolkningen växer och blir äldre, behöver statsbidragen höjas så att de är 51 miljarder kronor högre 2027, än vad som idag är beslutat.
- Men att bara bibehålla dagens nivå är inte nog. För att åtgärda dagens brister behöver välfärden tillföras ytterligare resurser. Åtminstone 35 miljarder ytterligare behövs för år 2027.
- Under 2024 tvingas kommunsektorn till extraordinära pensionsavsättningar som beror av tillfälliga omständigheter och som inte speglar sektorns långsiktiga finansieringsutmaningar. Dessa behöver hanteras i en särskild ordning med en kombination av tillfälliga statsbidrag och förändringar i budgetregler.
- Det behövs en ny modell för indexering av statsbidragen till kommunsektorn så att kommuner och regioner ges en mer förutsägbar och jämn utveckling i sina inkomster samtidigt som man får bättre möjligheter att hantera konjunktursvängningarna.
- Stora resurser kan frigöras om vi rullar tillbaka marknadiseringen av vård, skola och omsorg. Bara överkompensation till friskolor och användningen av hyrpersonal innebär idag en merkostnad på omkring 10 miljarder kronor per år.

1. Inledning – varför en rapport om välfärdsgapet?

I den här rapporten tar LOs utredare sig an frågor om välfärdens finansiering. Vi beskriver hur resursbehov i vård, skola och omsorg utvecklas och vilket gap som finns mellan de resurser välfärden har och de resurser välfärden behöver. Men varför bryr sig LO så mycket om välfärden?

Vård, skola och omsorg av hög kvalitet är viktigt för såväl individen som samhället. LO vill ha trygga välfärdstjänster som fördelas efter behov både för att det säkrar LO-förbundens medlemmars tillgång till god välfärd, och för att det bidrar till ett bra samhälle.¹ Sverige har byggt upp offentligt styrd och finansierad vård, skola och omsorg som vi ska vara stolta över. Det var avgörande när Sverige reste sig ur fattigdom och blev ett av världens mest jämlika, jämställda och högproduktiva länder.² Välfärdstjänsterna är en del av den svenska modellen.

Välfärden är viktig av flera skäl. Inom arbetslivet är välfärden en förutsättning för att arbetsgivare både ska få tillgång till arbetstagare med rätt kompetens, som har god hälsa och som kan kombinera sitt förvärvsarbete med omsorgsansvar. Generella välfärdstjänster är också avgörande för sammanhållningen i vårt samhälle.

När fördelningsfrågor diskuteras faller sökarljuset oftast på disponibel inkomsten – dina pengar i plånboken. Men även omfattningen av skattefinansierade välfärdstjänsterna har stor betydelse. I länder där medborgarna betalar privat för sina barns utbildning eller sin sjukvård måste inkomsten räcka även till detta. Plånbokens storlek avgör om du får en bra utbildning eller vård och omsorg av hög kvalitet. LO-förbundens medlemmar är därför de som drabbas hårdast när den gemensamma välfärden urholkas.

De gemensamt finansierade välfärdstjänsterna vård, skola och omsorg är idag satta under stor press. Det finns ett gap mellan behoven i välfärden och vilka resurser som satsas. Detta välfärdsgap riskerar att förvärras under kommande år. Ett samhälle med invånare som inte har förtroende för välfärden försvagas när viljan att bidra till det gemensamma försvinner. Med svagare gemensamma institutioner, fler privata lösningar, växande ojämlikhet och segregation ökar risken för slitningar och sam-

¹ LO (2023) *Trygga välfärden. LOs program för en jämlik välfärd*

² OECD (2018) *Is the Last Mile the Longest? Economic Gains from Gender Equality in Nordic Countries*, OECD Publishing, Paris.

LO (2019) *Program för jämlikhet*

hällsoro. LO anser att vi har råd att trygga en välfärd efter behov. Däremot har vi inte råd att låta bli.

Vård, skola och omsorg behöver fungera bättre för vanligt folk. I den här rapporten beskriver vi hur stora investeringar välfärden behöver och presenterar ett antal förslag på hur vi kan säkra att välfärdens resurser används på ett bättre sätt.

2. Behov och resurser till och med 2027

Sverige befinner sig i ständig förändring. Välfärdens resursbehov är inte huggna i sten utan förändras successivt. Så vilka resurser krävs för att bibehålla dagens välfärd även i framtiden?

Kostnaderna för välfärden styrs i grunden av tre faktorer:

- **Förändringar i välfärdsuppdragets omfattning.** Vilken typ av välfärd erbjuds invånarna?
- **Den demografiska utvecklingen.** Hur utvecklas befolkningen avseende invånarantal och åldersstruktur?
- **Löne- och prisutvecklingen.** Hur förändras kostnaden för den personal och de inköp som krävs för att driva välfärden?

I det här avsnittet kommer vi utgå från ett oförändrat välfärdsuppdrag och gå igenom hur behovet av resurser i välfärden förväntas utvecklas med demografi, priser och löner åren 2022–2027. Vi kommer också att ställa behovsutvecklingen mot en prognos för välfärdens finansiering för att se vilket gap som finns mellan behov och resurser. Det är detta vi kallar välfärdsgapet.

Resurser krävs för en växande och åldrande befolkning

Välfärden kostar mer när befolkningen växer. Men välfärdsbehovet påverkas också av befolkningens åldersstruktur. En äldre befolkning är dyrare än en befolkning med en större andel personer mitt i livet.

För kommuner och regioner är den övervägande delen av verksamheterna personliga välfärdstjänster – framför allt inom de områden som i nationalräkenskaperna kallas hälso- och sjukvård, utbildning och socialt skydd (socialt skydd består främst av äldreomsorg, funktionshinderpolitik samt vård av barn och unga).

Vårt behov av dessa personliga välfärdstjänster är särskilt stort i början och slutet av livet – först i form av barnsjukvård, barnomsorg och utbildning, senare i form av sjukvård och äldreomsorg. Ju större andel barn och äldre i befolkningen desto större blir resursbehovet.

Detta framträder tydligt om vi tittar på de genomsnittliga kostnaderna för offentliga välfärdstjänster per individ och åldersgrupp så som de redovisas i diagram 2.1.

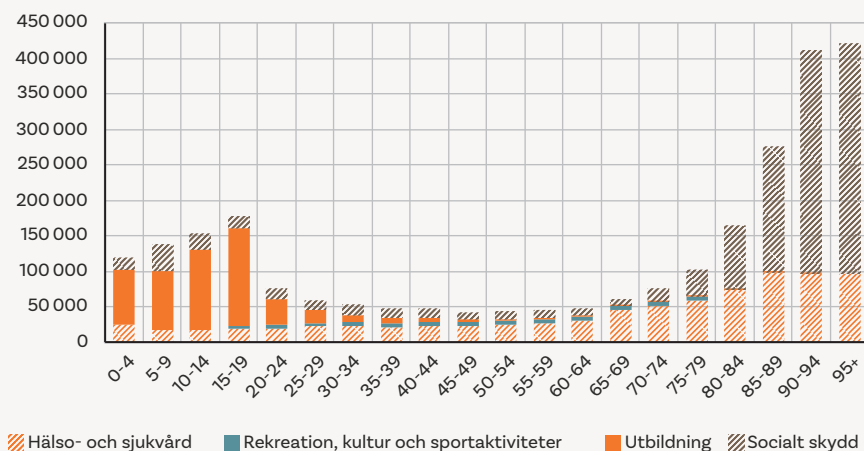
Alla offentliga tjänster har inte en tydlig grupp användare. Försvar, rättssystem, infrastruktur med mera är till nytta för hela befolkningen. Deras

kostnader antas därför inte påverkas av åldersstrukturen även om en större befolkning kräver en större infrastruktur eller rättsväsende. I diagram 2.1 och 2.2 tittar vi bara på de välfärdstjänster som kan hänföras till en brukare.

Diagram 2.1

Snittkostnad per individ för olika välfärdstjänster efter åldersgrupp och ändamål 2019

Kronor



NOT1: De ökande kostnaderna med stigande ålder för utgifter inom kategorin socialt skydd utgörs av äldreomsorg.

NOT2: Analysen är framtagen av SCB på beställning av konjunkturinstitutet. Då pandemin påverkat kostnadsutfallen så mycket 2020 och 2021 (de år vi har utfallsdata för) har analysen inte uppdaterats.

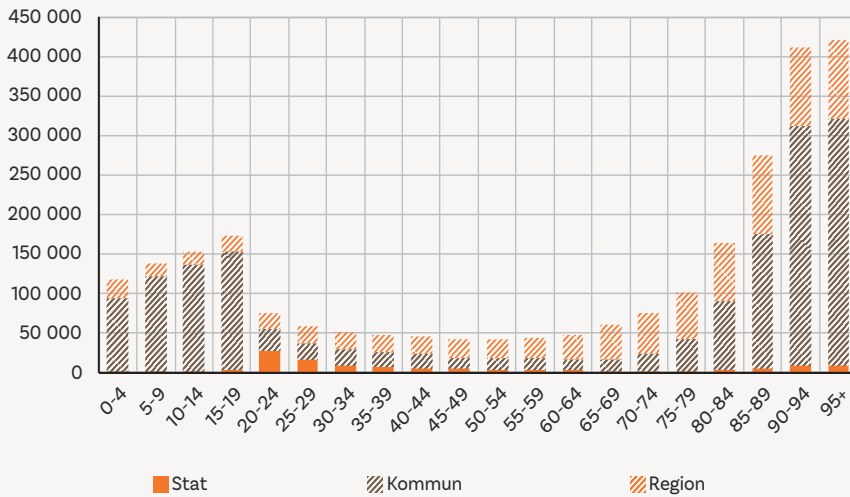
Källa: SCB, egna beräkningar

Om man därtill analyserar i vilken del av offentlig sektor som kostnaderna för de olika personliga välfärdstjänsterna uppstår (staten, kommunen eller regionerna) ser man att det i princip endast är högskolan av de personliga välfärdstjänsterna som staten ansvarar för. Åldersstrukturen blir därmed särskilt avgörande för kommuner och regioners kostnader medan den är av mindre betydelse för statens utgifter för välfärdstjänster.

Diagram 2.2

Snittkostnad per individ för olika välfärdstjänster efter åldersgrupp och kommun, region eller stat, 2019

Kronor



Källa: SCB, egna beräkningar

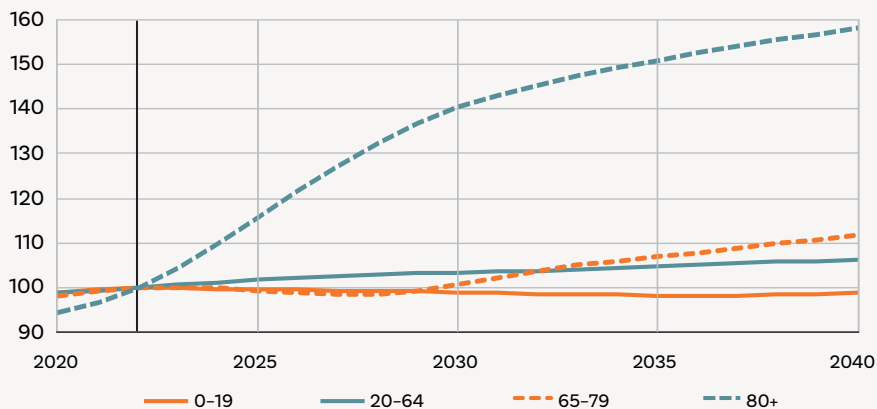
Hur utvecklas då åldersstrukturen i den svenska befolkningen framöver?

SCB gör befolkningsframskrivningar årligen, där man var tredje år gör en stor ny befolkningsprognos och mellanåren framförallt justerar befintlig prognos med de senaste utfallen. 2023 års befolkningsframskrivning är ett mellanår.

Diagram 2.3

Utveckling för olika åldersgrupper

Index 100=Antal 2022



Källa: SCB, egna beräkningar

I denna framskrivning förutspår SCB framförallt en ökning i antalet personer i åldersgruppen 80+ som går som snabbast fram till 2030 (40-talisterna blir 80+) för att sedan fortsätta växa snabbare än andra åldersgrupper om än i något lägre takt.

Tabell 2.1

Individer per åldersgrupp 2022, 2030 resp. 2040

Tusental, förändring jämfört med 2022 inom parentes

	2022	2030	2040
0-19 år	2 431	2 406 (-1,0%)	2 407 (-1,0%)
20-64 år	5 922	6 129 (+3,5%)	6 299 (+6,4%)
65-79 år	1 561	1 573 (+0,7%)	1 745 (+11,7%)
80+ år	570	800 (+40,3%)	901 (+57,9%)
TOTAL	10 487	10 910 (+4,0%)	11 354 (+8,3%)

Källa: SCB, egna beräkningar

Med utgångspunkt i den data som presenteras i diagram 2.1 och med SCBs demografiska framskrivning kan man räkna ut hur den förändrade åldersstrukturen kan förväntas påverka kommunsektorns resursbehov vid samma välfärdsåtagande som idag – det vill säga om vi tänker fortsätta ge lika mycket skola till en 10-åring eller lika mycket äldreomsorg till en 85-åring.³ Till 2030 förväntas de kommunala kostnaderna för de *individuella* välfärdstjänsterna stiga med 6,5 procent och de regionala med 7,7 procent jämfört med 2022 till följd av den förändrade demografin. Fram till 2030 bedöms befolkningen växa med 4,0 procent. Den förändrade åldersstrukturen står alltså för nästan lika stor del av förväntade kostnadsökningen som den växande befolkningen gör.

³ Över tid, när äldre håller sig friskare längre, kan vi förvänta oss ett något minskat omsorgsbehov för en given ålder. Under en så pass kort period som fram till 2030 är dock effekten av detta liten och vi har bortsett från den i beräkningarna.

Demografiskt motiverad kostnadsökning för utbildning, hälso- och sjukvård och socialt skydd

Procentuell förändring jämfört med 2022

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Offentlig sektor	0,9	1,7	2,6	3,4	4,3	5,1	6,0	6,9
Stat	0,5	1,0	1,5	2,2	2,9	3,7	4,4	5,3
Kommuner	0,8	1,6	2,5	3,3	4,1	4,9	5,7	6,5
Regioner	1,0	2,0	2,9	3,8	4,8	5,7	6,7	7,7

Källa: Egna beräkningar

En växande befolkning kan innebära ett större skatteunderlag och fler arbetade timmar, en åldrande befolkning har inte samma fördelar på inkomstsidan.

Då kostnaderna för utbildning, vård och omsorg utgör nästan hela kommunsektorns kostnads massa använder vi ovanstående prognoser som underlag för den demografiskt motiverade behovsutvecklingen i kommuner och regioner som helhet.

Resurser krävs för att finansiera stigande priser och löner

Under de senaste 25 åren har utvecklingen i priser och löner varit ganska stabil och inte bjudit på några dramatiska överraskningar. Inflationen har varit lägre än löneökningarna. Sedan industriavtalets införande 1998 har löneutvecklingen också varit stabil med en jämförbar utveckling i offentlig och privat sektor (mätt sedan 1998 har genomsnittslönerna i offentlig sektor ökat något snabbare enligt konjunkturlönestatistiken). Tillväxttakten i skatteintäkterna har därför i stort sett täckt upp för inflationen. Idag är situationen helt annorlunda.

Den högre inflationen innebär att kommunernas och regionernas kostnader växer snabbare än skatteunderlaget. Konstruktionen av vissa pensionsavtal förstärker problemet och gör att den höga inflationen tillfälligt innebär stora men tillfälliga kostnader för pensionsavsättningarna för kommuner och regioner.

För att se hur pris- och löneutvecklingen påverkar kommunsektorn använder vi oss av två index som SKR tar fram: Prisindex för kommunal verksamhet (PKV) och Landstingsprisindex med kvalitetsjusterade löner för regioner (LPIK).

Tabell 2.3

Prisindex för kommunal verksamhet (PKV) samt landstingsprisindex (LPIK) Årlig procentuell förändring

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
PKV, Prisindex kommunal verksamhet	4,9	6,4	4,3	1,1	2,3	3,3
Arbetskraftskostnad	2,7	7,2	4,9	0,4	2,1	3,7
Övrig förbrukning	10,0	4,8	2,9	2,6	2,5	2,5
LPIK, landstingsprisindex inkl. läkemedel	3,7	7,6	3,6	-0,3	0,9	2,8
LPIK, landstingsprisindex exkl. läkemedel	3,7	8,4	4,3	-0,2	1,1	3,4
Timlön	2,7	4,0	3,9	3,4	3,3	3,3
Socialavgifter	-1,0	22,8	6,7	-9,6	-5,0	4,9
Läkemedel	3,3	2,6	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
Förbrukning	9,5	4,7	2,9	2,6	2,5	2,5

NOT: inflationstakten mätt som LPIK *inklusive* läkemedelskostnader är konsekvent lägre än LPIK *exklusive* läkemedelskostnaderna. Detta beror på att vissa läkemedels patent löper ut med sänkta priser som konsekvens. Inflationen på existerande läkemedel är därför ofta negativ. Samtidigt stiger priserna på regionernas läkemedel ofta snabbt då nya och dyrare (men förhoppningsvis bättre) läkemedel successivt introduceras och används. Prisstatistiken för läkemedel blir därmed lätt feltolkad.

Källa: SKR okt 2023

Tabell 2.4

Prisnivåutveckling Index 100 = 2022

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
PKV, Prisindex kommunal verksamhet	100	106,4	111,0	112,2	114,7	118,5
LPIK, landstingsprisindex inkl. läkemedel	100	108,4	113,0	112,8	112,2	115,4

Källa: SKR okt 2023

På kort sikt stiger regionernas kostnader särskilt mycket. Under 2023 stiger de samlade kostnaderna i regionerna med 8,4 procent medan de förväntas sjunka något 2025 om inflationen stabiliseras och pensionsavsättningarna därmed sjunker.

Välfärdsgapet – hur mycket pengar fattas för att bibehålla dagens välfärd i framtiden?

Om vi vill behålla samma välfärdserbjudande till invånarna i framtiden som idag måste resurserna växa i takt med priser, löner och de demografiska behoven.

Baserat på ovanstående utveckling i demografi och priser skriver vi fram kostnaderna i SCBs räkenskapssammandrag för kommunsektorn 2022 för åren 2023–2027.⁴ Denna kostnadsutveckling ställs i relation till SKRs intäktsprognos från oktober 2023 och statsbidragsnivåerna framåt i budgetpropositionen för 2024.

⁴ I SKRs prisindex utvecklar sig arbetskostnaderna över tid snabbare än priserna på inköpt material såsom lokaler, fordon, medicinsk utrustning mm. Framskrivningar utifrån dessa index innebär alltså att arbetskraftskostnaderna successivt går mot att utgöra 100 procent av kostnadsmassan. I sina prognoser över kostnadsutvecklingen i kommuner och regioner antar Konjunkturinstitutet i stället att kostnadsandelarna för personalkostnader respektive förbrukningsvaror är konstanta. Det innebär att kostnaderna för inköp förväntas stiga med samma takt som lönekostnaderna – vilket historiskt har varit snabbare än inflationen. (Se Konjunkturinstitutet (2022) *Hållbarhetsrapport 2022 för de offentliga finanserna*).

Kommunsektorns ekonomi med framskrivna kostnader för demografi och priser

Miljarder kronor

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Verksamhetens kostnader	-1 218	-1 316	-1 385	-1 410	-1 453	-1 516
Avskrivningar	-49	-51	-54	-56	-58	-61
Skatter ¹	875	915	943	989	1 031	1 072
Statsbidrag ²	274	265	280	270	265	266
varav generella (UO25 anslag 1:1)	152	152	168	163	164	164
varav riktade	122	113	112	107	101	102
Övriga inkomster ³	179	184	191	201	214	222
Verksamhetens resultat	61	-3	-25	-6	-1	-17
Finansnetto	-17	-11	-26	-12	-7	-8
Resultat efter finansiella poster	44	-14	-51	-18	-8	-25

¹Inklusive kommunal fastighetsavgift

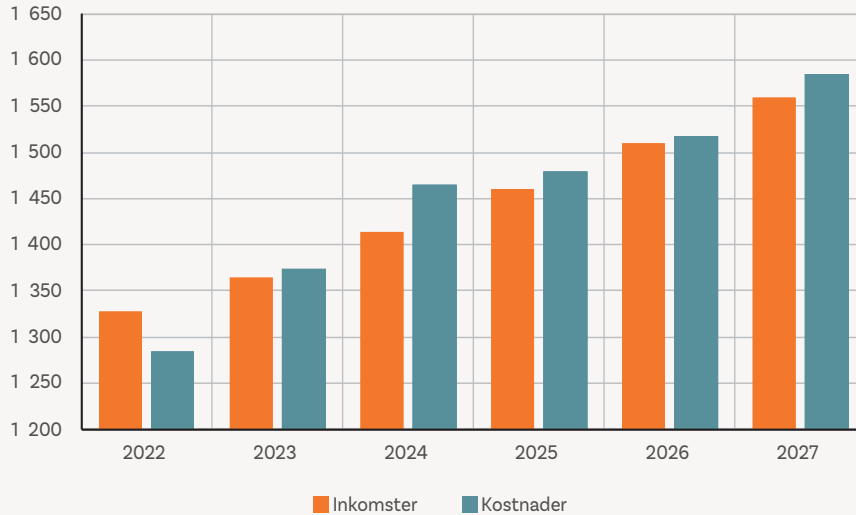
²Uppdelning generella och riktade följer finansdepartementets struktur där endast anslaget 1:1 under utgiftsområde 25 klassas som generellt. SKR följer definitionen från rådet för kommunal redovisning och inkluderar såväl kommunal fastighetsavgift, läkemedelsförmånen och vissa andra kostnadsersättningar i sin post "Generella statsbidrag och utjämning".

³Består framförallt taxor och avgifter, försäljning samt hyror, arrenden och exploateringsintäkter.

Källa: Egna beräkningar, SKR och finansdepartementet

Kommunsektorns inkomster samt kostnader framskrivna med inflation och demografi

Miljarder kronor



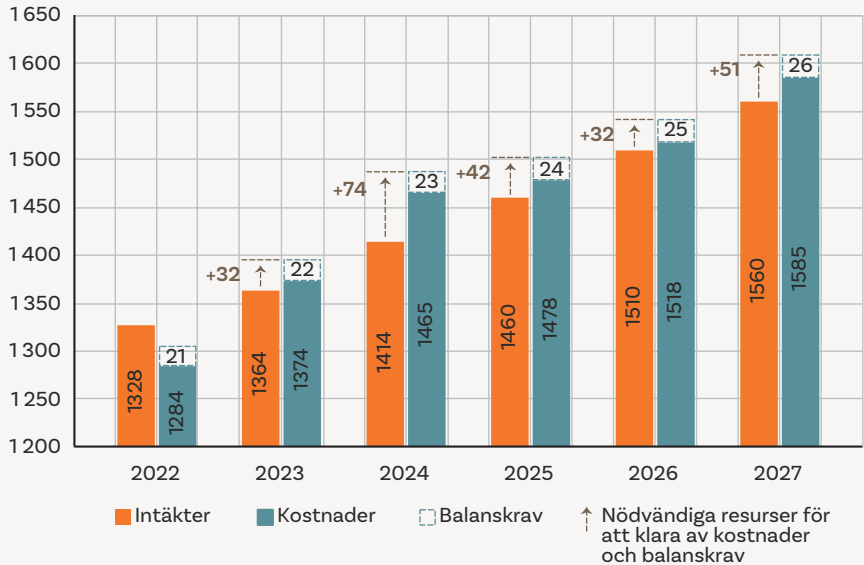
NOT: Kommunsektorns finansnetto här inkluderat i kostnader.

Källa: Egna beräkningar

Det kommunala balanskravet och kravet om god ekonomisk hushållning i kommuner och regioner innebär inte bara att man ska undvika att gå back – kommuner och regioner ska även gå med ett visst överskott. I normalfallet ska överskottet motsvara 2 procent av skatter och statsbidrag. Utifrån vår prognos har vi räknat fram det totala balanskravet för sektorn och kan då se hur mycket pengar som saknas varje år ifall kommunerna skulle bibehålla välfärden på 2022 års nivå och samtidigt uppnå balanskravet.

Kommunsektorns resultat samt nödvändig finansiering för att klara balanskrav, om välfärden ska bibehållas på 2022 års nivå

Miljarder kronor



Källa: egna beräkningar

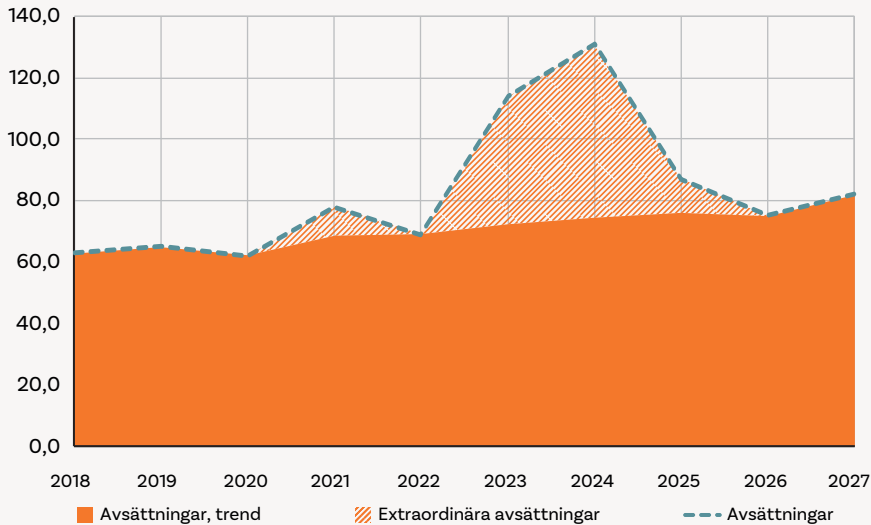
STORA UNDERSKOTT 2024 PÅ GRUND AV HÖG INFLATION KRÄVER SÄRSKILD HANTERING

Av våra beräkningar kan man i diagram 2.5 utläsa ett betydande underskott i kommunsektorn år 2024. Detta drivs framför allt av tillfälligt stora pensionsavsättningar 2023–2025. Enligt SKRs prognos handlar det om en tillfällig kostnadstopp där pensionskostnaderna stiger med i storleksordningen 60 miljarder kronor för kommunsektorn till 2024 för att sedan falla tillbaka till en normal nivå.⁵

⁵ SKR (2023) *Ekonomirapporten*, oktober 2023

Kommunsektorns pensionsavsättningar

Miljarder kronor



Källa: SKR oktober 2023, egna beräkningar

Det är denna tillfälliga kostnadsmäll som ligger bakom att många kommuner och regioner varslat om uppsägning, infört anställningsstopp eller beslutat skattehöjningar.⁶

Underskottet 2024 är alltså av en annan natur än det mer långsiktiga finansieringsbehovet som beror av demografin och ordinarie utveckling i löner och priser. Det exceptionella läget 2024 är mer att likna vid en konjunkturedgång och säger inget om kommunsektorns långsiktiga förmåga att finansiera sin verksamhet. Sektorn har byggt upp betydande överskott under åren 2020–2022 och det pågår nu en diskussion om hur mycket underskott man kan gå med ett enskilt år och ändå leva upp till kraven om god ekonomisk hushållning. Situationen för 2024 behöver hanteras i särskild ordning genom en kombination av tillfälliga statsbidrag och ändrade regler kring det kommunala balanskravet.

⁶ Kommunernas och regionernas beslut om skattehöjningar inför 2024 har inte kunnat inkluderas i våra beräkningar då de är tagna efter att SKR gjort sin oktoberprognos som ligger till grund för våra beräkningar. Vi noterar dock betydande höjningar i Örebro län och Stockholms stad för att bara nämna två exempel.

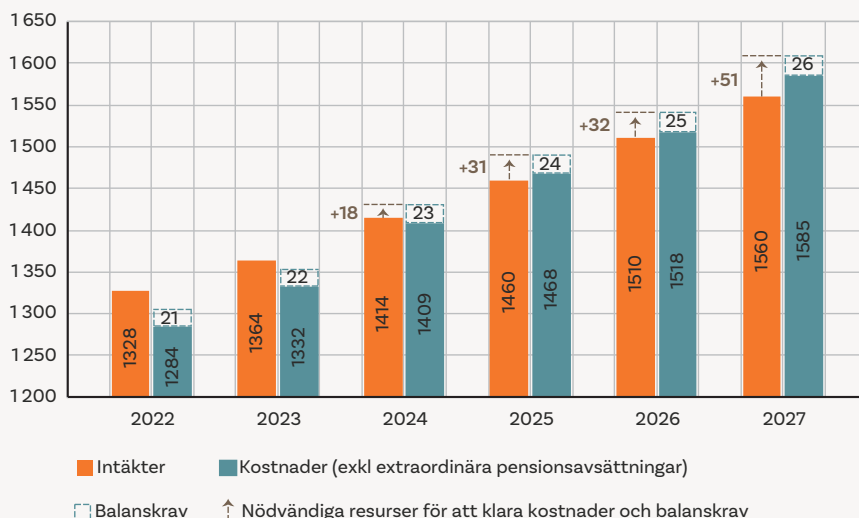
51 MILJARDER KRONOR SAKNAS 2027 FÖR ATT BIBEHÅLLA VÄLFÄRDEN PÅ DAGENS NIVÅ

För att få en bättre bild av den underliggande långsiktiga finansieringsutmaningen bör vi försöka titta på kommunsektorns ekonomi rensat för de extraordinära pensionsavsättningarna. Detta speglar bättre det mer strukturella finansieringsbehovet som finns i välfärden.

Diagram 2.7

Kommunsektorns resultat exklusive extraordinära pensionsavsättningar, om välfärden ska bibehållas på 2022 års nivå

Miljarder kronor



Källa: Egna beräkningar

Vår bedömning är att statsbidragen 2027 behöver vara 51 miljarder högre än vad som idag är beslutat för att välfärdsåtagandet ska kunna bibehållas på 2022 års nivå. Detta beror till stor del på att inflationen urvattnat statsbidragen snabbare än vanligt. Med dessa höjningar skulle statsbidragens andel av kommunsektorns intäkter ligga på ungefär samma nivå 2027 som genomsnittet för åren 2022–2024.

Ta itu med dagens välfärdsgap

I ovanstående beräkningar har vi visat hur mycket resurser som saknas för att i framtiden kunna bibehålla välfärden på 2022 års nivå. Det är alltså de resurser som krävs för att verksamheten inte ska försämrats. Men det duger ju inte! Välfärden drogs redan 2022 med stora brister – det fanns redan ett välfärdsgap.

Välfärdsgapet syns på flera sätt – i pressade arbetsvillkor för välfärdens

personal, i större barngrupper i förskola och på fritidshem och i allt snävare tolkning av vad som är en skälig levnadsnivå för en äldre person som behöver omsorg. Ingen region i Sverige når upp till Socialstyrelsens riktvärde om att en specialistläkare i primärvården som mest ska ha ansvar för 1 100 invånare. Skolan brister i sitt kompensatoriska uppdrag. I årskurs 9 är det mer än fyra gånger vanligare att barn till föräldrar utan högskoleutbildning får betyget F, alltså underkänt, i engelska än barn till högskoleutbildade och mer än tre gånger så vanligt i svenska. Att få underkänt har långtgående konsekvenser. En elev som har F i svenska eller engelska är utestängd från gymnasieprogram och därmed stängs också de flesta dörrar till arbetsmarknaden i Sverige. Det ökade antalet som har privata sjukvårdsförsäkringar, 761 000 personer år 2022, är ett symptom på en bristande tilltro till välfärden och något som kan minska viljan att bidra till offentligt finansierad vård.

Det ansträngda läget påverkar också arbetsmiljön och möjligheterna att klara personalförsörjningen till välfärden. Många som arbetar i äldreomsorg älskar sitt jobb, men allt fler säger att de inte vill jobba kvar. När fackförbundet Kommunal frågade sina medlemmar i äldreomsorgen svarade färre än hälften, 46 procent, att de vill vara kvar i yrket om tre år.⁷ De främsta skälen till att vilja lämna äldreomsorgen är att arbetet är psykiskt påfrestande och fysiskt ansträngande samt att personalen inte har förutsättningar för att tillgodose de äldres individuella behov.

Exakt hur stort välfärdsgapet är låter sig inte enkelt slås fast. I grunden handlar det om vilken ambitionsnivå vi har för välfärdens kvalitet.⁸

Ett sätt att beräkna hur mycket kvaliteten i verksamheten behöver höjas är att bedöma omfattningen av dagens underbemanning, och utifrån den bedömningen göra en uppskattning om hur stora resurser det rör sig om. Detta gjorde Kommunal i rapporten *Skatteväxling för välfärden*.⁹ I rapporten frågade Kommunal ett antal experter inom verksamheterna vård, skola och omsorg om deras bedömningar vad gäller behovet av ökad bemanning samt ställde frågor om bemanning i en enkät till cirka 800 arbetsplatsombud. Den samlade bedömningen var att det behövs minst 50 000 fler heltidsanställda inom välfärden för att arbetsbelastning och arbetsmiljö ska hamna på en acceptabel nivå, samt för att personalen ska få tid att använda sin kompetens. Kostnaden för detta motsvarar idag minst 35 miljarder kronor.

Diagram 2.8 visar behovet av resurstillskott för att bibehålla välfärden på 2022 års nivå när demografin, priser och löner förändras samtidigt som vi successivt tar itu med dagens välfärdsgap om 35 miljarder över tre år med start i budgetpropositionen för 2025. Välfärdens resurser behöver då sammantaget stiga med 86 miljarder till 2027 jämfört med vad som idag är beslutat.

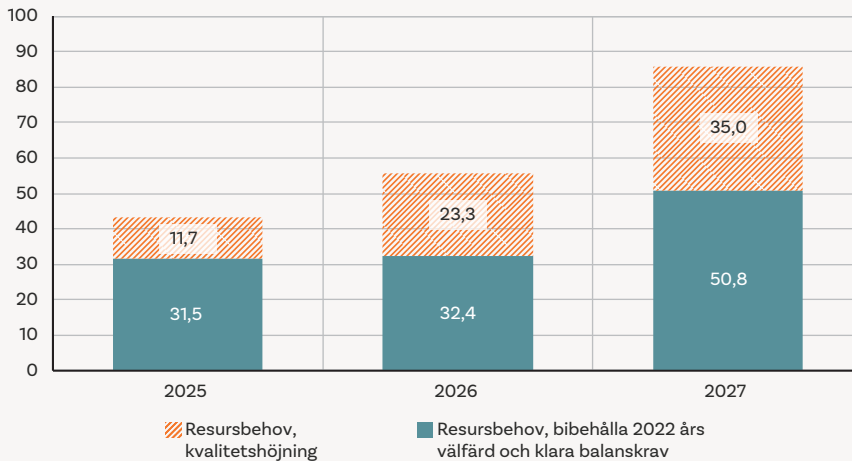
⁷ Kommunal (2023) *Personal som lämnar. En rapport om personalflykt i äldreomsorgen*

⁸ Välfärdsgapet beror inte främst på att resurser till kommunsektorn har krympt, utan på att välfärdsuppdraget har vuxit utan att resurstilldelningen har följt med (se kapitel 5. *Fördjupning: Har staten minskat eller ökat sin finansiering av kommunsektorn? För en längre genomgång av resursutvecklingen under 2000-talet*).

⁹ Kommunal (2019) *Skatteväxling för välfärden*

Resursbehov i kommunsektorn för att bibehålla 2022-års nivå på välfärden samt successivt höja kvaliteten

Miljarder kronor



Källa: egna beräkningar

I det här kapitlet har vi visat att statsbidragen till välfärden urholkas om det inte fattas aktiva beslut att höja dem. Men varför skriver vi inte upp statsbidragen med automatik varje år när vi varje år står inför stigande priser och löner samt en förutsägbar demografisk utveckling? Det kommer vi titta närmare på i kapitel 3 där vi även presenterar en ny modell för statens finansiering av den kommunala välfärden.

Vi har även visat att det finns ett betydande välfärdsgap som riskerar att växa. Måste hela välfärdsgapet överbryggas med högre statsbidrag eller går det att använda välfärdens resurser smartare? I kapitel 4 beskriver vi hur marknadsieringen ökar välfärdens kostnader och presenterar några förslag på hur resurser kan användas mer ändamålsenligt.

3. En ny modell för statens finansiering av den kommunala välfärden

I föregående kapitel har vi kartlagt finansieringsgapet mellan kommunernas och regionernas behov och deras inkomster. Där har vi identifierat ett behov av att höja statsbidragen kraftigt under de kommande åren, enbart för att säkerställa ett konstant åtagande i den kommunala välfärden. Därtill behövs mer för att finansiera nödvändiga kvalitetshöjningar i verksamheten.

Budskapet är inte på något sätt nytt eller unikt. Det är i stort samma visa år efter år då kommunsektorns finansieringsmodell kräver aktiva beslut årligen bara för att se till att statsbidragen inte tappar i värde från ett år till ett annat.

Med en ny modell för kommunsektorns finansiering skulle kommuner och regioner kunna ges en mer förutsägbar och jämn utveckling i sina inkomster.

I det här kapitlet går vi igenom hur en ny modell för indexering av statsbidragen till kommunsektorn borde se ut.

Regler för årlig uppräknig av anslag i statsbudgeten

Statsbidragen till kommunsektorn sticker ut som en av de minst regelstyrda anslagen i statsbudgeten. För de flesta andra anslag finns olika regler för vad som anses vara en normal anslagsutveckling.

I skattesystemet eller socialförsäkringssystemet används ofta prisbasbeloppet eller inkomstbasbeloppet för att indexera nivåer för ersättningstak eller skiktgränser. Bensinskatten eller skiktgränsen för statlig inkomstskatt räknas som regel upp med förändringar i prisbasbeloppet + 2 procentenheter, samtidigt är vissa nivåer såsom barnbidraget eller taket i arbetslöshetsförsäkringen, likt statsbidragen till kommunsektorn, inte indexerade utan kräver aktiva beslut för att höjas.

För myndighetsanslag används som regel pris- och löneomräkningen (PLO) för att årligen räkna upp anslagen från föregående år. PLO-uppräknigen ger inte täckning för hela den underliggande kostnadsökningen utan motsvarar utvecklingen i löner, hyror och övriga förvaltningskostnader med ett produktivitetsavdrag. Samtidigt skickar den en tydlig signal om att myndigheterna i normalfall kan räkna med en förutsägbar höjning av sina anslag från år till år. Någon sådan förutsägbarhet finns inte för kommunerna när det kommer till statsbidragen.

Varför är en indexering viktig?

Riksdag och regering äger alltid makten att styra nivån på statsbidragen i statsbudgeten oavsett om anslagen är indexerade eller ej men indexeringar har en förmåga att flytta normen och göra det mer kostsamt att avvika från densamma. Detta kan man se när regeringen Kristersson i budgetpropositionen för 2024 inte räknade upp skatterna på bensin och diesel i ordinarie takt. Eftersom man avvek från den regelmässiga uppräknigen och inte höjde skatten redovisades detta som en minskad intäkt i budgeten. På samma sätt skulle en fryst statsbidragsnivå redovisas som en nedskärning ifall det fanns en regelmässig uppräknigtakt. Normen i förhandlingar om statsbudgeten är inte att börja med ett blankt papper. Istället utgår man vanligen från en budget där alla nivåer räknas upp enligt index och sedan förhandlar man om vilka avvikelser i förhållande till regelverket man vill göra. Indexuppräknigen kan då spela en stor roll för förhandlingens slutresultat.

Steg 1: Indexera statsbidragen mot löner och befolkning

Kostnaderna för ett konstant välfärdsåtagande stiger årligen i takt med priser och löner och förändrad demografi. Den demografiskt motiverade kostnadsutvecklingen kan i sin tur delas upp i kostnader som beror av en ökande folkmängd och kostnader som beror av en förändrad åldersstruktur. Över tid utvecklas *skatteintäkterna* i en jämförbar takt med kostnaderna eftersom de till den största delen drivs av liknande faktorer:

Större pris- och löneökningar innebär visserligen större kostnadsökningarna för kommunsektorn men innebär långsiktigt också en jämförbar ökning i skatteunderlaget (förutsatt att lönerna i offentlig och privat sektor stiger i jämförbar takt och att andra inkomster såsom pensioner och försäkringsinkomster följer löneutvecklingen).

En större befolkning innebär visserligen att kommunen måste producera mer välfärdstjänster men den större befolkningen innebär också ett större skatteunderlag (förutsatt att sysselsättningsgraden upprätthålls). Den förändrade åldersstrukturen, med en allt större andel äldre invånare, riskerar dock att leda till ett minskande skatteunderlag vilket vi ska återkomma till i *”Steg 2: Säkra statens finansiering av den åldrande befolkningen”*.

Statsbidragen följer idag inte den trendmässiga ekonomiska utvecklingen med samma automatik. Nivån på statsbidragen fastslås istället årligen i budget för budget med svaga normer kring vad som är en normal justering.

För att inte staten successivt ska minska sin andel av finansieringen av kommunsektorn måste statsbidragen utvecklas i samma takt som kommunsektorns skatteintäkter. Som vi konstaterat växer dessa i huvudsak med löneökningstakten och befolkningstillväxten. Statsbidragen bör därför indexeras mot den årliga löneökningstakten¹⁰ och befolkningstillväxten.

Steg 2: Säkra statens finansiering av den åldrande befolkningen

En åldrande befolkning innebär försämrade ekonomiska villkor för kommunsektorn på två sätt. Dels innebär det ökade kostnader när behovet av framför allt vård och omsorg ökar. Dels bör det innebära ett krympande skatteunderlag för kommunsektorn när färre är i arbetsför ålder.

Att kostnaderna stiger när befolkningen åldras är relativt okomplicerat och redovisas på ett tydligt sätt i Diagram 2.1 och Tabell 2.2. Fram till 2030 förväntas kostnaderna för utbildning, hälso- och sjukvård och socialt skydd öka med 6,9 procent till följd av de demografiska förändringarna. Av denna kostnadsökning står befolkningstillväxten för 4,0 procent medan den förändrade åldersstrukturen driver 2,9 procent av kostnadsökningen.

Huruvida skatteintäkterna krymper och i så fall med hur mycket är mer osäkert.

På ytan kan det te sig naturligt att en åldrande befolkning innebär ett

¹⁰ Då lönerna över tid ökar snabbare än priserna och då kommunsektorns kostnadsmassa består av både löner och andra inköp innebär en indexering av statsbidragen med löneökningstakten en något högre ökningstakt av statsbidragen än den förväntade kostnadsutvecklingen för kommunsektorn. Detta är dock i linje med Konjunkturinstitutets antagande om konstanta kostnadsandelar och kan ses som en viss successiv kvalitetshöjning i verksamheten.

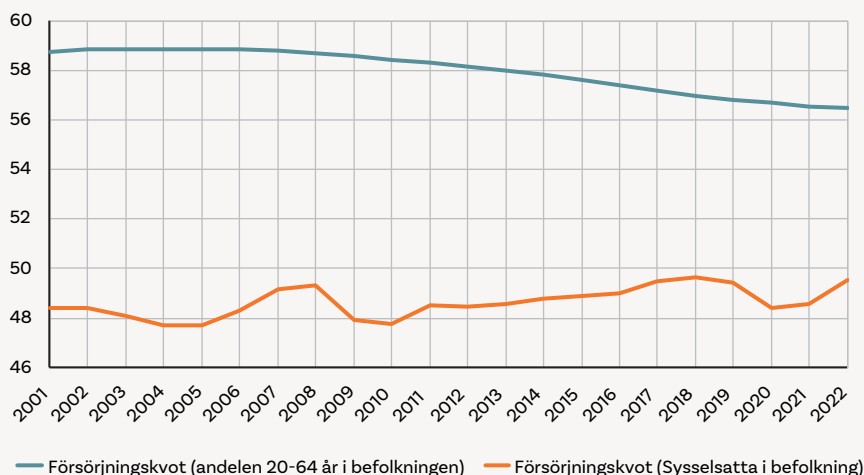
minskat skatteunderlag. Pensionerna är väsentligt lägre än lönerna så när försörjningskvoten, mätt som andelen av befolkningen i arbetsför ålder (20–64 år), krymper bör skatteunderlaget krympa.

Sedan 2001 har andelen svenskar i åldersgruppen 20–64 år minskat från knappt 59 procent till ca 56,5 procent. Men har då skatteunderlaget krympt? Nej inte alls. Allt fler arbetar efter 65 års ålder och även sysselsättningsgraden bland 20–64-åringar har stigit. Andelen sysselsatta i den totala befolkningen har därför stigit något sedan millennieskiftet. Över tid är det dock svårt att se att en stigande sysselsättningsgrad fullt ut ska kunna väga upp för en allt äldre befolkning.

Diagram 3.1

Försörjningskvoter

Procent



NOT: Sysselsatta här antalet sysselsatta i åldersgruppen 15–74 år

Källa: SCB, egna beräkningar

Den åldrande befolkningen innebär alltså både att kostnaderna ökar snabbare och att intäkterna utvecklas svagare än de annars hade gjort. Men hur ska ansvaret för den här utvecklingen fördelas mellan staten och kommunsektorn?

Ett bibehållet välfärdsåtagande kan bara finansieras på två olika sätt; antingen höjer kommunerna kommunalskatten eller så höjer riksdag och regering statsbidragen. Staten har tillgång till andra skattebaser och bör lättare kunna bära denna kostnad.

Om staten ska finansiera hela kommunsektorns kostnader för en åldrande befolkning behöver statsbidragen, utöver den indexering som föreslås i Steg 1, löpande höjas med den förväntade kostnaden av förändringen i åldersstruktur.

Steg 3: Skapa ett nytt statsbidrag som stabiliserar kommunsektorns inkomster över konjunkturella fluktuationer

I steg 1 och 2 har vi föreslagit förändringar i indexeringen av statsbidragen som skulle lösa de långa trenderna i statens finansiering av den kommunala välfärden.

Samtidigt har kommunsektorns kortsiktiga finansiella utmaningar blivit allt mer uppenbara i den nuvarande inflationskrisen.

Skatteintäkterna fluktuerar framför allt konjunkturellt med utvecklingen på arbetsmarknaden. Stigande arbetslöshet i en lågkonjunktur innebär i normalfallet färre arbetade timmar samtidigt som rörliga ersättningar (ackord, bonusar med mera) blir lägre. Därför krymper lönesumman, och därmed skatteintäkterna, i en lågkonjunktur och stiger i en högkonjunktur.

I den pågående inflationskrisen har dock kommunsektorns utmaning hittills snarare bestått i snabbt stigande kostnader än vikande skatteunderlag. Inflationen, och framförallt konstruktionen på kommunsektorns pensionsavtal, har medfört stora men temporära kostnadsökningar (se tabell 2.3) som är en utmaning här och nu men inte påverkar sektorns långsiktiga kostnadsläge.

Kommuners och regioners möjlighet att själva balansera ekonomins fluktuationer genom att i perioder gå med underskott eller överskott är tydligt begränsade. Kommuner och regioner ska följa *god ekonomisk hushållning* vilket innebär att ekonomin löpande ska konsolideras med hänsyn till bland annat det samlade pensionsåtagandet och det framtida behovet av reinvesteringar. Det innebär att en kommun i normalfallet förväntas gå med ett visst överskott för att på så sätt bygga upp nytt eget kapital över tid. Kommunerna lyder också under det kommunala balanskravet som är ett minimikrav där negativa resultat ska återställas under de följande tre åren, förutsatt att det inte föreligger *synnerliga skäl* att minska det egna kapitalet¹¹. Kommunerna har kunnat avsätta extraordinära överskott (resultat över 2 procent av skatter och statsbidrag) i en resultatutjämningsreserv (RUR) som under vissa villkor kan användas för att finansiera tillfälliga underskott men hittills har regelverket kring uttag av medel från RUR varit ganska strikt och många kommuner och regioner har helt avstått från att avsätta medel till reserven.

Kombinationen av den osäkra finansieringen och det strikta balanskravet har gjort att man tydligt kan se att kommunsektorn sparar in i lågkonjunktur och expanderar i högkonjunktur. Detta är skadligt för både verksamheterna (det behövs lika många lärare och undersköterskor i lågkonjunktur som i högkonjunktur) och för svensk ekonomi eftersom kommunsektorns procykliska agerande riskerar att spä på konjunktursvängningarna.

En särskild utredare har föreslagit förändringar i regelverket för att bland annat öka kommunernas och regionernas flexibilitet när det kommer till att balansera den ekonomiska utvecklingen över tid.¹² Även om de föreslagna förändringarna är rimliga är det osannolikt att de i tillräcklig utsträckning kan förväntas dämpa kommunernas procykliska beteende.

Staten bör därför införa en kontracyklisk komponent i statsbidragen

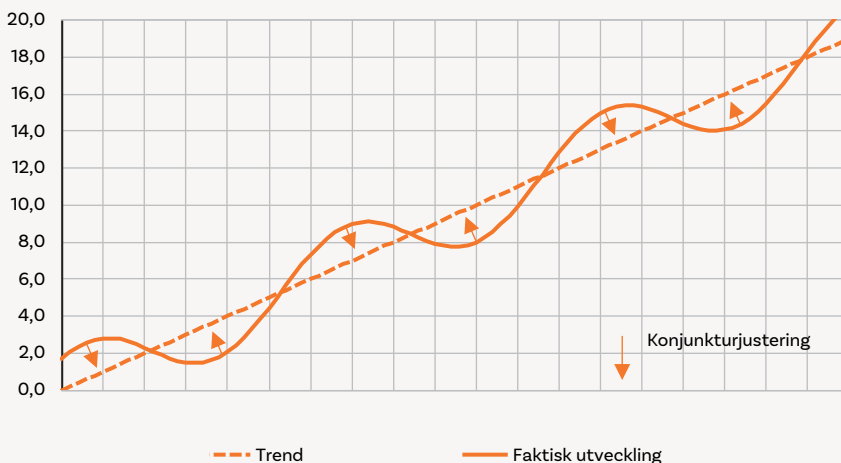
¹¹ SKR (2021) *God ekonomisk hushållning, balanskrav och resultatpåverkan*, PM 2021-04-07

¹² SOU 2021:75 *En god kommunal hushållning*.

som över tid är neutralt men som ökar tillskottet i statsbidragen i svagare konjunkturläge. Regeringens bedömning av BNP-gapet (ett mått på hur stark en hög- eller lågkonjunktur är) kan ligga till grund för den konjunkturrella komponenten.

Diagram 3.2

Schematisk beskrivning av kommunsektorns skatteinkomster



Källa: Egen illustration

En ny modell för indexering av statsbidragen

En ny modell för att varje år indexera statsbidragen till kommunsektorn bör införas. Denna bör bygga på tre principer:

1. Statsbidragen till kommunsektorn höjs i takt med befolkningstillväxten och löneutvecklingen.
2. Statsbidragen till kommunsektorn höjs i takt med förändringarna i åldersstrukturen.
3. Statsbidragen till kommunsektorn justeras för att minska svängningarna i kommunsektorns inkomster över konjunkturcykeln.

Idag höjs statsbidragen utan någon regelmässig vägledning. Detta gör det svårt för kommunsektorn att tolka riksdagens och regeringens avsikter. I budgetpropositionen för 2024 höjdes statsbidragen till kommunsektorn med 16 miljarder,¹³ men vad av detta var tänkt som ett tillfälligt konjunkturstöd och vad var tänkt som en uppräknings för att hindra att existerande statsbidrag vattnas ur? Med våra förslag blir det inte bara en starkare statlig finansiering av den kommunala välfärden, det blir också en mer stabil, transparent och förutsägbar finansiering.

¹³ Budgetpropositionen för 2024 (Prop. 2023/24:1) tabell 1.5, s.28

Konjunktur

Åldersstruktur

Löner

Befolkning

4. Använd resurserna bättre

Som vi visar i kapitel 2 och 5 behöver kommuner och regioner ökade resurser. Verksamheten pressas idag från flera håll. Uppdraget växer när allt fler familjer väljer att nyttja förskola och fritids, eller när antalet omhändertaganden enligt LVU ökar. En äldre befolkning innebär stigande kostnader för vård och omsorg. Flera verksamheter har fått höjda ambitioner, som mer undervisning i grundskolan, ökat pedagogiskt innehåll i förskola och fritids, och fast omsorgskontakt i hemtjänst. De här ambitionshöjningarna har inte alltid matchats med resursförstärkningar.

Samtidigt finns stora möjligheter att göra mer av de resurser som redan finns i välfärden. Flera verksamheter har över tid blivit väsentligt mycket dyrare – ofta till följd av nya kostnadsdrivande krav på välfärden. Krav som i många fall beslutats av staten, men som inte kommit med nödvändig finansiering. Allt för ofta ser vi hur pengar till välfärden försvinner till annat eller används på ett sätt som aldrig var meningen. Den övergripande trenden i svensk offentlig förvaltning under de senaste 30 åren har varit mot en tilltagande *marknadisering* av välfärdstjänsterna. En stor del av välfärdens kostnadsutmaningar härrör också från just detta.

Sammantaget kostar marknadiseringen så många miljarder att det är en viktig förklaring till problem med tillgänglighet, kvalitet, rekrytering och arbetsmiljö i välfärden.

I det här avsnittet för vi några generella resonemang om hur marknadiseringen av välfärden driver kostnader samt gör ett antal nedslag i specifika exempel på onödiga kostnader där resurserna kan användas på ett bättre sätt.

Varför är *marknadiseringen* av välfärden så kostnadsdrivande?

Privata utförare i offentligt finansierad välfärd medför en rad dokumenterade utmaningar som beskrivits i en omfattande litteratur. Den privata aktörens intresse av att skapa största möjliga avkastning till ägarna överlappar ibland, men långt ifrån alltid, med det offentligas intressen av hur välfärden ska produceras och fördelas.

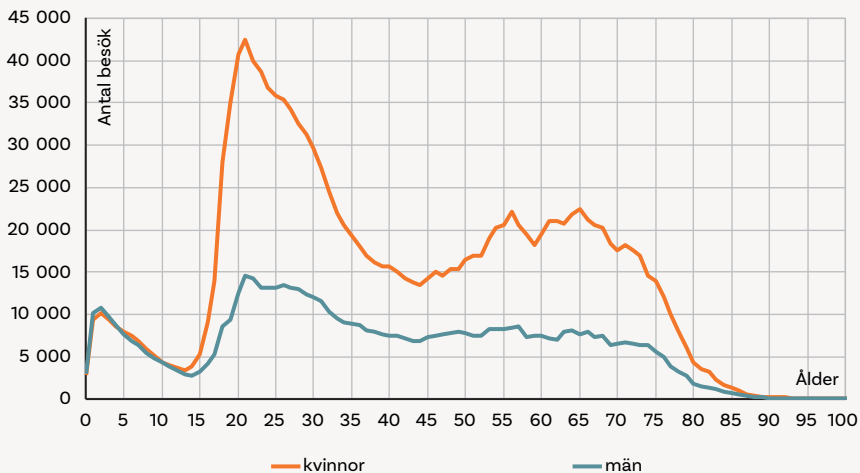
Privata utförare i både vården, skolan och omsorgen försöker på olika sätt *skilja ut de mest lönsamma brukarna och öka deras efterfrågan*. Oftast är detta de enklaste fallen som är billigast att behandla eller utbilda. Detta driver exempelvis överetableringar av privata aktörer i geografiska områden med mindre vård- eller utbildningsbehov. Man försöker helt enkelt plocka

russinen ur kakan.¹⁴ På så sätt lämnas framförallt svårare eller dyrare brukargrupper till offentliga utförare. Detta medför en omprioritering av resurser från grupper med större behov till grupper med mindre behov. I primärvården har exempelvis privata vårdcentralers patienter högre utbildning, högre inkomst och bättre hälsa än patienter hos offentliga vårdgivare. Bland de offentliga vårdgivarnas patienter är istället andelen med kroniska sjukdomar högre. De privata vårdcentralerna har samtidigt fler besök per listad patient.¹⁵ Allra tydligast blir detta när man tittar på nätläkarnas patientunderlag som är väsentligt yngre (friskare) än i övriga vården. Endast 1,5 procent av de digitala läkarbesöken har föregåtts av rådgivning från 1177 och de dominerande diagnoserna tyder på att läkarkontakt i stor del av fallen varit omotiverat. Trots att telemedicin ofta lyfts fram som ett bra alternativ i glesbygd är storstadsbor kraftigt överrepresenterade bland nätläkarnas patienter. Cirka 24 procent av stockholmarna har nyttjat digitala vårdkontakter medan färre än 10 procent av norrbottningarna har gjort detsamma. Konkurrensverkets slutsats är därför att de privata vårdtjänsterna ”inte verkar ha minskat arbetsbördan för vårdcentralerna” och ”istället har skapat en egen efterfrågan”.¹⁶

Diagram 4.1

Besök hos privata digitala vårdgivare efter kön och ålder, 2021

Antal besök



Källa: Konkurrensverket 2022:3

¹⁴ Jordahl, Henrik (2018) *Cherry picking i välfärdsföretag* FORES, Policy Brief 2018:8

¹⁵ Myndigheten för vårdanalys (2016) *Rapport 2015:6, Vårdval och jämlik vård inom primärvården*

¹⁶ Konkurrensverket (2022) *Privata digitala vårdtjänsters påverkan på konkurrensförhållanden inom primärvården*.

De ersättningsmodeller som introduceras för att släppa in privata utförare leder ofta till att dyrare vård prioriteras. Allt fler patienter registreras för diagnoser som blivit relativt sett mer lönsamma. Detta fenomen kallas *DRG-glidning* (DRG=diagnosrelaterad grupp). Riksrevisionen har exempelvis visat hur vissa psykiatriska diagnoser, som gav extra ersättning i Västra Götalandsregionen men inte i Stockholm, ökade dubbelt så snabbt där de var mer lönsamma. I samma rapport från Riksrevisionen gjordes en enkätundersökning där 58 procent av de svarande läkarna uppgav att de i hög grad eller till viss del känt sig tvingade att sätta fler diagnoser än vad som är motiverat.¹⁷ Den här utvecklingen är både kostnadsdrivande och försämrar kvaliteten på journalerna.

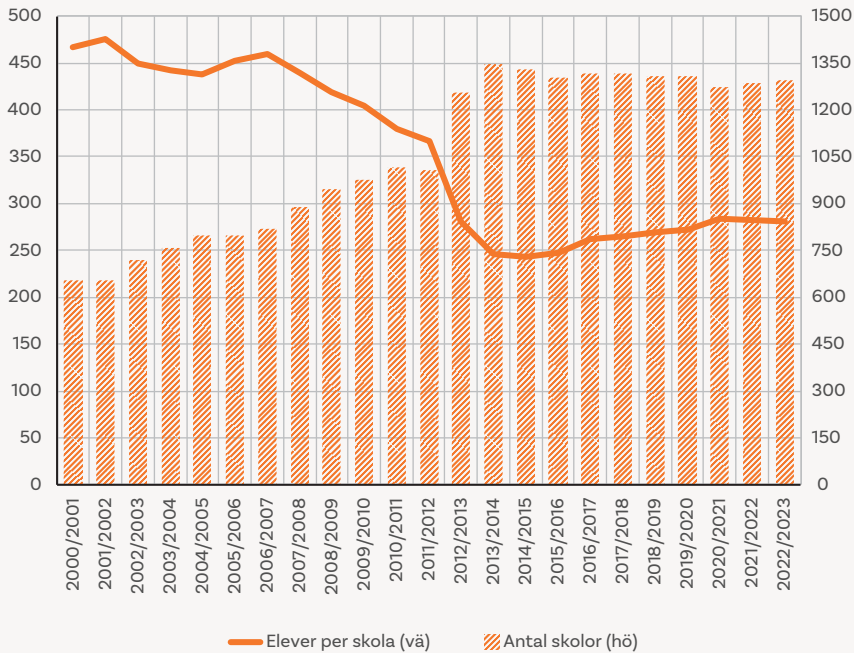
Marknadisering inom välfärden kan också göra verksamheterna dyrare genom ökad *fragmentisering* då viktiga stordriftsfördelar går förlorade. Till följd av en snabb utbyggnad av friskolesektorn har vi till exempel sett hur den genomsnittliga gymnasieskolan gått från att ha 467 elever år 2000 till 281 elever år 2022. Med färre elever per skola blir fasta investeringar som laborationssalar, gymnastiksalor eller bemannade skolbibliotek dyrare eller sämre. Specialkompetenser som kuratorer eller studie- och yrkesvägledare blir också svårare att organisera, särskilt om de skolenheter som finns på samma ort har olika huvudmän. Ett annat exempel på dyr fragmentisering är hemtjänst som delas upp på ett stort antal utförare. För en kostnads-effektiv hemtjänst är det viktigt att skapa bra rutter så att restid mellan brukare minimeras. Med flera utförare inom samma geografiska område blir det automatiskt fler och längre resor. Trafikverket har gjort simuleringar för transporter med flera utförare i hemtjänst. De visar att i en tätort som går från en till två jämnstora utförare i samma geografiska område ökar transporttiden och körsträckan med 30 procent.¹⁸ Många svenska städer har väsentligt fler utförare än två och – som illustreras i Trafikverkets simuleringar – varje ytterligare utförare inom samma geografiska område medför kraftigt ökade transporttider.

¹⁷ Riksrevisionen (2014) *Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?* (RiR 2014:22)

¹⁸ Trafikverket (2011) *Lov, logistik och transportarbete*

Elever per gymnasieskola och antal gymnasieskolor

Elever per skola, antal skolor



Källa: Skolverket

Etableringsfrihet för privata aktörer inom välfärden gör också det svårare för kommunen eller regionen att *kapacitetsplanera* verksamheterna. Ett välkänt exempel på detta är grundskolan i Nyköping. För att minska segregationen och skapa en effektiv skolorganisation valde politikerna där att stänga flera mindre högstadieskolor och bygga en ny större skola för alla elever. Resultatet blev först ett blandat elevunderlag och Nyköping omnämndes i forskningslitteratur som ett positivt exempel på hur man kan bryta skolsegregation.¹⁹ Men sedan använde flera friskolor sin rätt att fritt etablera sig. Istället för en stor skola som ersatte flera mindre finns nu en stor skola och ytterligare nya skolor, med ökad segregation och en betydande överkapacitet som följd.²⁰ Exemplet visar hur etableringsfriheten gör det svårt att planera för elevsammansättning och effektivt lokalutnyttjande, men också att etableringsfriheten skapar osäkerheter som riskerar att göra kommuner försiktiga när det gäller att investera i skolor.

Marknadiseringen av välfärden har också möjliggjort *välståndsbrottslighet* i en ny skala. Sedan 2013 har minst 66 hemtjänstföretag stängts av från kommuners valfrihetssystem på grund av fusk.²¹ Assistansbedrägerier, fuskande vårdcentraler eller hemtjänstföretag innebär inte

¹⁹ Bunar, Nihad (2016) *Hållbar skolutveckling för alla*

²⁰ Kornhall, Per & German Bender, (2018) *Söndrat land*

²¹ Klingberg Hjort, Mira & Karl Martinsson (2021) *Hemtjänstmaffian*

bara en kostnad för skattebetalarna – det föder också skuggsamhället. Enligt polisens uppskattning har nu bedrägerierna – som till stor del riktas mot det offentliga – gått om narkotikan som gängens främsta inkomstkälla.²² I den myndighetsgemensamma lägesbilden om organiserad brottslighet konstaterar myndigheterna att allt mer av denna brottslighet utnyttjar välfärdens marknadsmodeller för att lura kommuner och regioner på stora belopp: ”Om staten hittills varit det huvudsakliga målet angrips nu även kommuner och regioners välfärdsutbetalningar, exempelvis till vårdcentraler, HVB-hem, skyddade boenden och familjehem.”²³

I spåren av marknadsiseringen ser vi också en svällande välfärdsbyråkrati för *tillsyn och kontroll* – för att stävja fusk och brottslighet men också för att upprätthålla kvaliteten. En grundtanke med marknadslösningarna är att dåliga utförare ska selekteras bort av brukarna. På så sätt ska kontrollen av verksamheten till stor del sköta sig själv. I praktiken ser det dock annorlunda ut. För en elev är ”kostnaden” att byta skola mycket hög om man ser till studieresultat och sociala relationer.²⁴ Inom äldreomsorgen är det ovanligt att byta utförare, förmodligen då kontinuitet är en så avgörande kvalitetsfaktor. Många tycker att det är för komplicerat och en del äldre är också kognitivt nedsatta eller alltför sjuka för att själva kunna välja.²⁵ I avhandlingen *Taking Care of Business* visar Miriam Katzin att valfrihetssystemen i hemtjänst skapar en konflikt i kommunens styrning mellan att kommunens ansvar att upprätthålla en äldreomsorg av god kvalitet och behovet av att stötta små företag i sektorn.²⁶ Resultatet blir att kommunen får lov att ”ta hand om” och hjälpa företag med låg kvalitet. Det är också så att den privata utföraren och brukaren kan ha andra intressen än det offentliga som finansierar verksamheten. En elevs kortsiktiga intresse för fritid kan till exempel göra att hen är nöjd med en skola som maximerar sin lönsamhet genom att skära i den lärarledda undervisningstiden.²⁷ En patients intresse av att få antibiotika eller narkotikaklassade preparat förskrivna kan skilja sig från samhällets behov av att begränsa antibiotikaresistens och missbruk. Efterfrågestyrda offentligfinansierade välfärdssystem med vinstintressen kommer därför alltid att driva fram en ökad byråkrati för tillsyn och kontroll.

Att byråkratin vuxit till följd av de nya sätten att organisera välfärden är uppenbart i personalstatistiken. På 10 år har den administrativa personalen ökat med 33 procent i kommunerna och 27 procent i regionerna medan befolkningen bara vuxit med 9 procent.

²² Westman, Henrik (2023) *Trappa upp kampen mot bedrägerierna*, *Dagens industri* 2023-09-18

²³ Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen (2023) *Myndighetsgemensam lägesbild. Organiserad brottslighet 2023*

²⁴ Bergman, Mats & Henrik Jordahl (2014), *Goda år på ålderns höst?*, ESO-rapport 2014:1

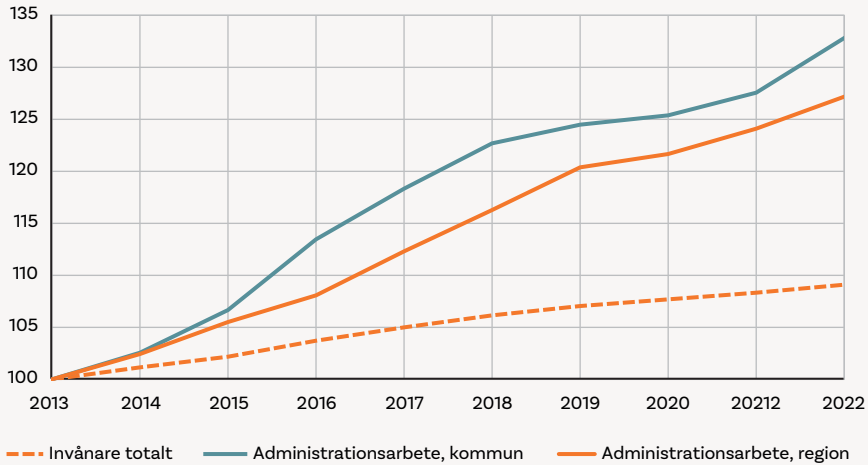
²⁵ Dunér, Anna, Pär Bjälkebring & Boo Johansson (2019), *Autonomy, Choice and Control for Older Users of Home Care Services: Current Developments in Swedish Eldercare*

²⁶ Katzin, Mirjam (2020) *Taking Care of Business A Study of the Governing of Care Choice Systems in Swedish Home Care*

²⁷ Elert, Niklas & Magnus Henrekson (2023) *Vinstintresset som samhällsintresse?*, Svenskt Näringsliv

Administratörer i kommuner och regioner samt invånare

Index 100=antal 2013



Källa: Kolada

Vilken administration är det då som ökar?

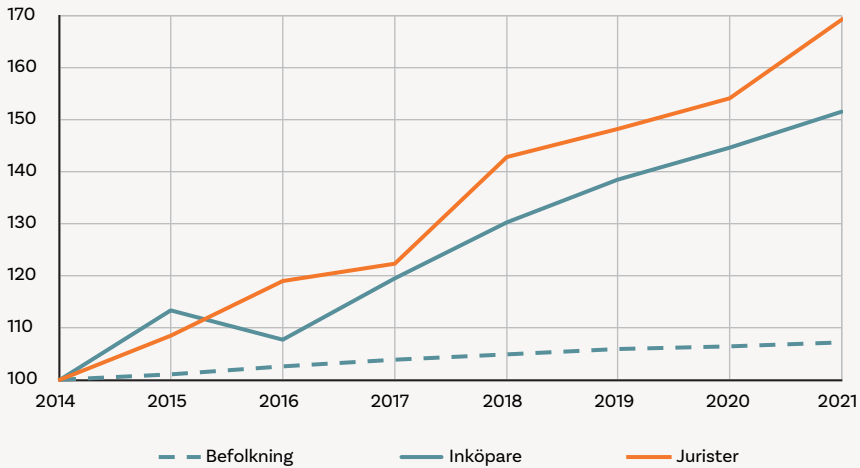
I vården förs ofta en diskussion om behovet av vårdadministratörer som ska avlasta vårdpersonalen. Men tittar man på sammansättningen av regionernas administratörer visar det sig tvärtom att vårdadministrationen ökat långsammare än befolkningsunderlaget (5 procent sedan 2013). I stället är det kategorierna ledningsarbete och handläggare som driver ökningen av administrationen.

För kommunerna har mindre yrkeskategorier såsom inköpare eller jurister formligen exploderat. Mellan 2014 och 2021 har antalet inköpare i kommunerna ökat med drygt 50 procent och antalet jurister har ökat med 70 procent!²⁸

²⁸ SCB, Yrkesregistret

Jurister och inköpare i kommuner

Index 100=antal 2014



Källa: SCB, yrkesregistret

Om antalet administratörer under den senaste tioårsperioden istället hade vuxit i takt med befolkningsunderlaget hade cirka 25 000 färre idag arbetat inom administrationsarbete i kommuner och regioner.

Många av de här jobben har inte uppstått ur viljan hos politiker i kommuner och regioner att satsa mer på administration. De har uppstått som en nödvändig konsekvens av den marknadsorienterade styrningsmodell som gäller i välfärden idag.

Statens administration på skolområdet

Det är inte bara inom kommuner och regioner som byråkratin växer. Ett tydligt exempel är den snabbt växande centrala kontrollbyråkrati som krävs för att hantera vårt skolsystem. Kritiken mot en stor centralbyråkrati inom skolan är inte ny. Dåvarande myndigheten Skolöverstyrelsen, SÖ, sågs på 80-talet som en symbol för den offentliga sektorns administrativa kolosser. Ett av syftena med den kommunalisering som Göran Persson genomförde 1990 var att minska centralbyråkratin. Skolöverstyrelsen lades ned och ersattes med den mycket mindre myndigheten Skolverket.

När Skolöverstyrelsen lades ned hade myndigheten tillsammans med de länskolnämnder som också ingick i statens styrning av skolan, totalt 800 medarbetare. Idag har vi förutom Skolverket också Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Tillsammans har de tre myndigheterna ca 2000 medarbetare – alltså mer än dubbelt så många som det byråkratiska monstret på 1980-talet.



Dyra hyrupplägg
för lokaler

Förlorade
stordriftsfördelar

Hyrpersonal

Svällande
välfärdsbyråkrati

Cream skimming

Välfärdsbrottslighet

Överkapacitet

Tre konkreta förslag

För att kommunsektorns resurser ska räcka till den välfärd vi behöver krävs att vi *avmarknadiserar* välfärden och istället organiserar den på ett mer ändamålsenligt sätt. Detta är ett långsiktigt reformarbete som kommer att ta tid även om det påbörjas snarast. Det finns dock många konkreta sätt att använda kommunsektorns resurser bättre här och nu.

SLUTA ÖVERKOMPENSERA FRISKOLOR

Den så kallade likvärdighetsutredningen beräknade på vilket sätt och hur mycket fristående skolor överkompenseras jämfört med kommunala.²⁹ Bakgrunden till den sortens beräkning är att kommunala och fristående skolor har olika stort ansvar för utbudet av skolplatser. Kommunala huvudmän har alltid en skyldighet att tillhandahålla skolplatser för alla elever och dessutom i de yngre åldrarna på ett rimligt avstånd från hemmet. En kommun måste alltså tillhandahålla skola för elever i ett nytt område redan innan elevantalet är tillräckligt för att en skola ska kunna fyllas, och en kommun måste därtill stanna kvar i ett avfolkningsområde även när elevantalet egentligen blivit för litet. Fristående huvudmän agerar utifrån andra regler och kan själva bestämma när de startar och avvecklar en skolenhet.³⁰

Frågan om huruvida fristående skolor är överkompenserade eller ej var länge omdebatterad, men efter att Likvärdighetsutredningen räknat på saken och även Riksrevisionen gjort en liknande analys, är det nu också regeringens uppfattning att friskolorna är överkompenserade. I sitt yttrande (Skr. 2022/23:44) till Riksrevisionen i december 2022 skrev regeringen:

"När det gäller skillnaden i ersättning mellan kommunala och enskilda huvudmän anser regeringen att ett förslag om ändrade nivåer bör bygga på en analys av faktiska kommunala kostnader, t.ex. när det gäller kostnaden för ansvaret att tillhandahålla skola för alla elever, och konsekvenser för alla typer av fristående aktörer."³¹

I november 2023 tillsatte regeringen en utredning för att ta fram ett mer rättvist sätt att beräkna skolpeng.³² Likvärdighetsutredningen räknade på två scenarier baserade på olika antaganden om hur snabbt kostnader för lokaler, undervisning, elevhälsa och övriga kostnader kan anpassas vid förändrat elevantal. Utredningen kom fram till att överkompensationen är mellan 8,4 och 10,6 procent, beroende på vilket scenario som väljs när det gäller anpasslighet.

Likvärdighetsutredningens kalkyl avsåg grundskolan, men vi använder här samma modell även för förskola, förskoleklass och gymnasium eftersom för-

²⁹ SOU 2020:28, *En mer likvärdig skola - minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

³⁰ Regeringens skrivelse Skr 2022/23:44, *Riksrevisionens rapport om skolpengen - effektivitet och konsekvenser*.

³¹ Regeringens skrivelse Skr 2022/23:44, *Riksrevisionens rapport om skolpengen - effektivitet och konsekvenser*.

³² Dir. 2023:153, *En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet*.

utsättningar vad gäller etablering, lokaler och ansvar för utbudet är snarlika i alla fyra skolformerna.

Med totalt nära 420 000 barn och elever i fristående skolor och förskolor omsätter de privata aktörerna idag totalt över 50 miljarder. Med en överkompensation beräknad enligt det lägre scenariot i Likvärdighetsutredningen innebär det en överkompensation om 4,3 miljarder.

Tabell 4.1

Överkompensation till fristående skolhuvudmän enligt kalkyl i SOU 2020:28

	Elever i fristående skolor (antal)	Kostnad per elev (kr)	Total kostnad (mkr)	Överkompensation (%)	Överkompensation (mkr)
Förskola	109 046	144 400	15 746	10,6	1 669
Förskoleklass	14 502	89 400	1 296	10,6	137
Grundskola	180 127	111 500	20 084	10,6	2 129
Gymnasium	113 931	113 200	12 897	10,6	1 367
SUMMA	417 606		50 024		5 303

Källa: SOU 2020:28, egna beräkningar

Om vi räknar med det högre scenariot landar överkompensationen i stället på 5,3 miljarder.

Nivån på skatteläckaget i kalkylen ovan bekräftas av stora koncerners kommunikation med sina aktieägare. Academedia lovar till exempel sina investerare en rörelsemarginal på 12 procent i sina förskolor, grundskolor och gymnasieskolor. Lönsamhetskalkylerna för olika skolverksamheter i tabell 4.2 visar både hur stor andel av skolpengen från kommunerna som inte går till skolverksamhet, och hur snabbt det går att bygga en verksamhet med ”mogen lönsamhet”. Academedia understryker hur attraktiv investeringen är med formuleringen: ”De initiala investeringarna är generellt begränsade och kräver också litet eller inget rörelsekapital eftersom skolpengen betalas i förskott från kommunerna.”³³

³³ Academedia, årsredovisning 2021/22

Lönsamhetskalkyl riktad till investerare, ur Academedia årsredovisning 2021/22

	GRUNDSKOLOR	GYMNASIESKOLOR	FÖRSKOLOR SVERIGE
UPPSTARTSINVESTERING	5-8 MSEK	5-10 MSEK	2-3 MSEK
TID TILL BREAK-EVEN	4-8 år	3-4 år	2 år
TID TILL MOGEN LÖNSAMHET	5-10 år	5-6 år	3 år
ANTAL ELEVER VID MOGNAD	300-500	200-350	75-120
OMSÄTTNINGSMÅL	35-55 MSEK	20-35 MSEK	14-18 MSEK
EBIT-MARGINALMÅL	11-12% (exklusive allokerade fasta kostnader)	12% (exklusive allokerade fasta kostnader)	~12% (exklusive allokerade fasta kostnader)
HYRESAVTAL (KONTRAKTSLÄNGD)	5-15 år	5-15 år	10-15 år
NYETABLERINGAR 2022/23	1 enhet	3 enheter	1 enhet

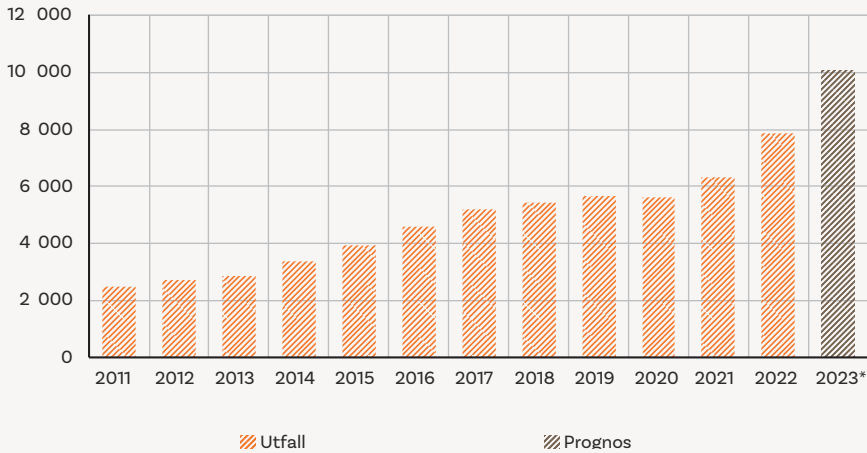
Faksimil: Academedia årsredovisning 2021/22

STOPPA SLÖSERIET MED HYRPERSONAL I VÄLFÄRDEN

Regionerna driver ett – hittills tämligen fruktlöst – arbete för att begränsa kostnaderna för, och beroendet av, mycket dyr inhyrd personal. Problemet började uppmärksammas i början av 2010-talet, men trots år av ansträngningar, SKR-projekt och utfästelser i budgetar och regionplaner fortsätter kostnaderna att öka. I diagram 4.5 nedan ser vi att ökningstakten för regionernas hyrkostnader de senaste åren är dramatisk. 2022 var kostnadsökningen hela 25 procent.

Kostnaderna för hyrpersonal i regionerna

Miljoner kronor per år



* Prognos för 2023 baserad på utvecklingen första halvåret 2023 jämfört med första halvåret 2022

Källa: SKR

Med en ökningstakt av 28 procent har utvecklingen fortsatt under det första halvåret 2023. Det mesta pekar nu på att regionerna når 10 miljarder innan 2023 är slut. Om hyrpersonalen kostade lika mycket som ordinarie personal skulle diagrammet ovan främst visa på ökade problem med brist på kontinuitet. Kostnaden för den inhyrda personalen är emellertid väsentligt högre än för anställda. I slutrapporten från SKR-projektet *Oberoende av inhyrd personal* från 2019 uppskattades den totala kostnaden vara i storleksordningen 2–3 gånger större för inhyrd personal jämfört med egen personal beroende på yrkeskategori. Kostnaden varierar med verksamhet, geografiskt läge och upphandlingsform. Uppskattningen stöds av jämförelser mellan lönekostnader och upphandlade timpriser i yrkeskategorier från undersköterskor upp till läkare.

Det här är en stor skillnad jämfört med hur bemanningspersonal används och prissätts i industrin. Där kan en konsult som kallas in för ett kortare uppdrag betinga ett avsevärt högre timpris än kostnaden för den ordinarie personalen, medan renodlad bemanningspersonal i allmänhet har likvärdiga eller sämre villkor. I industrin är det till och med så att IF Metall har drivit igenom en modell som kallas genomsnittligt förtjänstläge (GFL) och som ska förhindra att bemanningspersonal får sämre villkor än den anställda personalen.

Genom ett ogenomtänkt upphandlingsförfarande har regionerna istället själva valt en väg där de skapat en marknad som gjort bemanningspersonal 2–3 gånger så kostsam.

Det kommer naturligtvis alltid att finnas behov av att fylla tillfälliga vakanser. Att vara helt oberoende av tillfällig personal är därför inte realistiskt. SKR definierar själva oberoende som att hyrkostnaderna uppgår till maximalt 2 procent av kostnaderna för den egna personalen. 2022 var

andelen hela 4,8 procent. Under 2023 har ökningen fortsatt och var för första halvåret uppe i 4,9 procent.³⁴

Med SKRs mått innebär det att det finns en merkostnad för hyrpersonal i vården på uppåt 6 miljarder. Om vi räknar med att priserna ligger i den lägre delen av spannet som SKR själva uppger, alltså 2–3 gånger dyrare, så innebär det att vården skulle ha 3–4 miljarder mer att röra sig med om målet nåddes 2023. Pengar som skulle kunna användas till mer egen personal med bättre villkor, högre kontinuitet och därmed bättre patientsäkerhet.

De mest uppmärksammade och största problemen med kostsam hyrpersonal finns i vården, men fenomenet sprider sig snabbt också till kommunerna. Tydligast sker detta bland personalkategorier som också efterfrågas av regioner, såsom sjuksköterskor. På senare år har kommunerna också skaffat sig snabbt ökande kostnader för inhyrda socionomer och undersköterskor.

Kommunerna är väsentligt fler än regionerna och det är därför svårare att ta fram en heltäckande bild av läckaget, men siffror från SKR och SCB visar att ökningstakten varit ungefär densamma som i regionerna. Kostnaderna har tredubblats på 10 år och nådde 2022 upp till 2,3 miljarder.³⁵

Även i kommunerna är prisnivån sådan att kostnaden beräknas vara 2–3 gånger så stor som för anställd personal. Det finns alltså potential för ett tillskott om mer än en miljard som skulle kunna användas till välfärdsverksamheter och fler anställda med bättre villkor.

Med tanke på utvecklingen i regionerna och svårigheten att bryta kostnadsutvecklingen är det av stor vikt att snabbt sätta in åtgärder för att bryta en inhyrningsspiral.

SÄKERSTÄLL OFFENTLIGT ÄGARSKAP AV VÄLFÄRDENS LOKALER

Under 2000-talet har det varit populärt bland framförallt kommuner att sälja sina verksamhetslokaler för att sedan hyra tillbaka dem. Ett bärande argument har varit att hålla nere låneskulden. Kommuninvest har i flera rapporter visat att detta är ett felaktigt resonemang.

Vare sig staten, regionerna eller kommunerna är generellt sett för skuldsatta. Detta gäller särskilt för flertalet av de kommuner som varit mest aktiva på området. De tenderar att vara tillväxtkommuner med en stark finansiell ställning. Enligt Kommuninvests beräkningar skiljer det inte så mycket mellan att äga och hyra under de första åren, men över tid förlorar kommunerna stora pengar på inhyrning. Med en investering på 300 miljoner kronor blir kommunens årliga kostnad efter 10 år ca 3 miljoner kronor högre för en hyrd lokal. Efter 25 år har skillnaden ökat till närmare 10 miljoner kronor eller över 50 procent av vad kostnaden skulle varit för en ägd lokal.³⁶ Utöver kostnaderna är det viktigt att påtala att kommunerna också tappar rådigheten över lokaler man inte äger.

³⁴ SKR (2023), *Bemanningstrend inhyrd personal*

³⁵ Josefsson, Pernilla (2022) ”*Kommunernas kostnader för inhyrd personal ökar, Kommunalarbetaren 2022-10-13*”

³⁶ Kommuninvest (2021) *Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler - viktiga överväganden för offentliga aktörer*

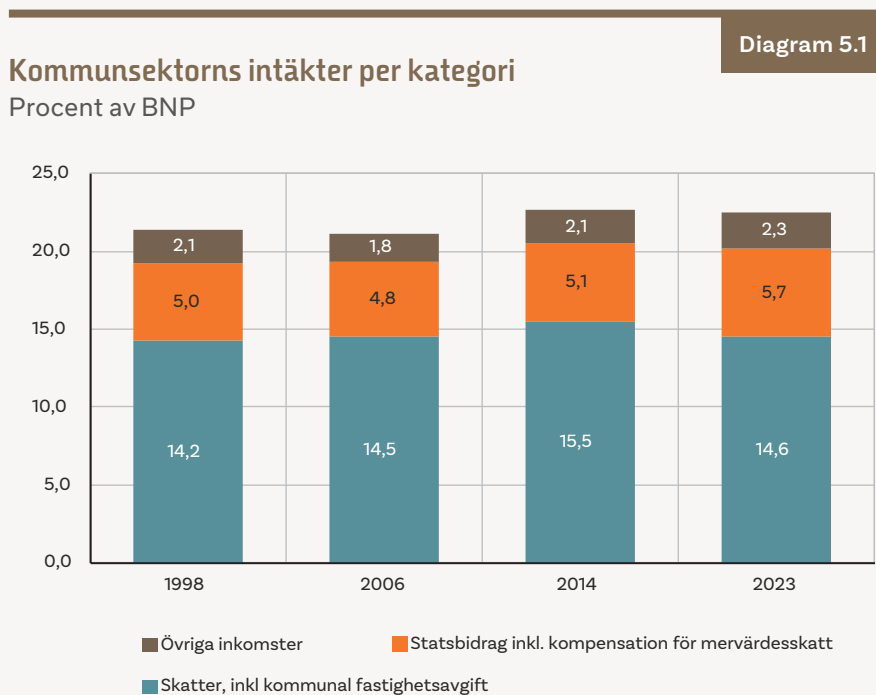
Sedan nya regler för redovisning av låneskulden i kommuner och regioner introducerades har dock argumentet att hålla nere den redovisade låneskulden fallit. Därmed är det också färre politiker och kommunala tjänstemän som ser utförsäljning för att hyra tillbaka som en framkomlig väg.

Fortfarande kvarstår dock kommunernas högre driftskostnader för redan inhyrda lokaler. Någon fastslagen nationell kostnad för detta finns inte, men baserat på Kommuninvests rapporterade försäljningsvolymerna av samhällsfastigheter 2013–2020 bör den årliga merkostnaden för utförsäljningarna motsvara i storleksordningen 3–5 miljarder beroende på hur högt man skattar merkostnaden. Det vore välgörande om fler kommuner följde Tranås exempel, som redan köpt tillbaka förskolelokaler, eller Härnösand som försöker köpa tillbaka tidigare sålda verksamhetslokaler. Här kan staten behöva bidra att få till stånd goda affärer för det allmänna.

5. Fördjupning: Har staten minskat eller ökat sin finansiering av kommunsektorn?

En vanlig fråga i den offentliga debatten är om staten över tid ökat eller minskat sitt finansiella stöd till de kommunala välfärdsverksamheterna. Även om den historiska utvecklingen inte ger oss svaren om hur utvecklingen behöver se ut i framtiden är den relevant för att förstå hur kommunernas förutsättningar idag skiljer sig från förutsättningarna för exempelvis 25 år sedan.

Vid en ytlig granskning framstår finansieringen av den kommunala välfärden förvånansvärt konstant.



Källa: Konjunkturinstitutet och egna beräkningar

Statistiken visar att *statsbidragen* har vuxit snabbare än ekonomin och kommit att utgöra en större andel av BNP. Men för att få hela bilden måste vi ta reda på mer om vad som ligger bakom siffrorna. I det här avsnittet kommer vi följa utvecklingen av såväl de generella som de riktade statsbidragen från slutet av 90-talet till idag för att bättre förstå hur välfärdens förutsättningar förändrats över tid.

Utvecklingen i de generella statsbidragen

Vill man förstå hur statens finansiering av kommunsektorn utvecklas behöver man skilja på olika typer av förändringar i statsbidragen. Det finns tre huvudsakliga skäl till att de generella statsbidragen till kommunsektorn ökar eller minskar:

1. Rena tillskott/indragningar. Höjningar av de generella statsbidragen som kommer utan krav om motprestation. Dessa förbättrar alltid kommunsektorns möjlighet att finansiera sin verksamhet. Indragningar är mycket ovanliga.

2. Reglering av förändringar i skatteunderlaget. Oavsett om staten ändrar ett regelverk så att kommunsektorns skatteintäkter minskar eller ökar reglerar staten oftast statsbidragen så att kommunsektorns ekonomi varken blir bättre eller sämre av regeländringen. När staten till exempel har höjt grundavdraget har detta inneburit minskade skatteintäkter för kommunsektorn. Staten har då kompenserat kommuner och regioner med höjda statsbidrag i motsvarande utsträckning.

3. Reglering av förändringar i uppdraget. Staten är skyldig att finansiera kommunerna för nya åtaganden som staten ålägger kommunsektorn. Detta kallas *finansieringsprincipen*. Om staten, till exempel, utökar den reglerade undervisningstiden i skolan innebär det en kostnadsökning för kommunerna. Staten har då ansvar att kompensera kommunsektorn med höjda statsbidrag.

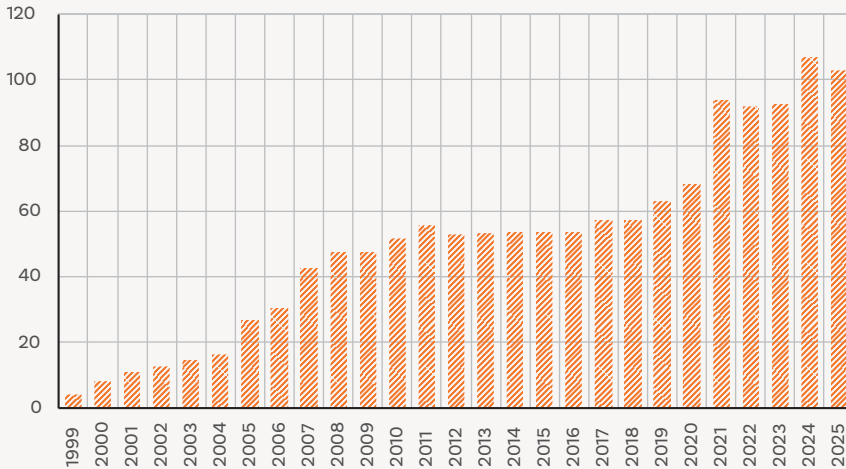
Den bakomliggande tanken är att staten håller kommuner och regioner skadeslösa för de beslut som staten fattar och som har ekonomiska konsekvenser för kommunsektorn. Detta är en viktig del i kompromissandet kring det kommunala självstyret. Principen går i båda riktningar.

RENA TILLSKOTT/INDRAGNINGAR

Rena ökning av de generella statsbidragen har skett löpande. De större höjningar som skedde 2005–2007 var till stor del resultatet av att riktade statsbidrag som introducerats ett par år tidigare fasades ut till förmån för höjda generella statsbidrag. I samband med pandemin höjdes de generella statsbidragen betydligt.

Rena tillskott/indragningar – ackumulerade förändringar sedan 1998

Miljarder kronor



Källa: Egna beräkningar utifrån underlag från SKR

REGLERING AV FÖRÄNDRINGAR I SKATTEUNDERLAGET

Statliga beslut som påverkar kommunsektorns skatteunderlag fattas hela tiden. Varje gång staten exempelvis ändrar reglerna för reseavdraget eller förmånsvärdet av en tjänstebil påverkar det skattebasen för kommuner och regioner och föranleder en justering i de generella statsbidragen. De flesta förändringar är små (och nettoeffekten av dessa förändringar förblir små även när man lägger ihop dem) men fyra förändringar i skattesystemet sticker ut som betydande och har föranlett stora justeringar i statsbidragen.

Under 2002–2006 gjordes stora förändringar i pensionssystemet och framförallt den allmänna pensionsavgiften som påverkade kommunernas skatteintäkter. Förändringarna expanderade kommunsektorns skattebas betydligt och statsbidragen sänktes med drygt 20 miljarder som följd.

Mellan åren 2009 och 2024 har regeringen successivt höjt grundavdraget för äldre. Detta har krympt kommunsektorns skattebas och som kompensation har statsbidragen höjts med 40,1 miljarder kronor 2024. Detta motsvarar i stort det sammanlagda intäktsbortfallet som uppstod vid varje höjning av grundavdraget. Med åren har dock pensionärerna blivit fler och prislappen på skattebortfallet till följd av det förhöjda grundavdraget för äldre sätts 2024 till 53,2 miljarder kronor – alltså långt mer än vad kommunerna fått ersättning för.³⁷

Den tredje stora förändringen är införandet av den kommunala fastighetsavgiften. Till skillnad från det förhöjda grundavdraget har denna förändring varit en bra affär för kommunsektorn. När fastighetsavgiften

³⁷ Regeringens skrivelse 2022/23:98, [Redovisning av skatteutgifter 2023](#)

infördes 2008 sänktes statsbidragen med lika mycket som kommunernas nya intäkter från avgiften (12,2 miljarder kronor 2008). Den starka utvecklingen på fastighetsmarknaden har gjort att kommunsektorn 2022 fick in 24,5 miljarder på avgiften – alltså långt mer än vad statsbidragen justerats ned till följd av avgiftens införande.

En fjärde förändring i skattereglerna som påverkat statsbidragen är förändringarna i hur kommunerna redovisar moms. Före 2003 fick kommunerna ett generellt statsbidrag med anledning av sina icke avdragsgilla momskostnader men efter regelförändringarna regleras detta istället av Skatteverket på kommunernas inkomstsida. Denna förändring medförde en sänkning av statsbidragen med över 30 miljarder men innebar samtidigt sänkta momskostnader med lika mycket så att förändringen inte medförde någon försämring i kommunsektorns ekonomi.

Sammantaget faller det sig alltså så att statsbidragen höjts ungefär lika mycket som de sänkts till följd av förändringar i skattebasen. Det kommunsektorn förlorat på en alltför låg ersättning för det höjda grundavdraget för äldre har man tagit igen på snabbt stigande intäkter från den kommunala fastighetsavgiften. Övriga förändringar till följd av skattereglerna förefaller i stort lämna kommunerna opåverkade.

REGLERING AV FÖRÄNDRINGAR I UPPDRAGET (FINANSIERINGSPRINCIPEN)

Staten har över tid ökat kraven på de kommunala verksamheterna. Med undantag för när landstingens vårdhögskolor förstatligades 2002 har de flesta förändringarna inneburit ett utökat kommunalt ansvar.

Allmän förskola, 10-årig grundskola, lovskola, utökad undervisningstid, nya nationella vaccinationsprogram, fast omsorgskontakt med mera är exempel på nya statliga krav som föranlett höjda generella statsbidrag till kommunsektorn för att täcka det ökade ansvaret.

Men staten slarvar med att följa principen. I vissa fall görs kompensationen i form av riktade statsbidrag. I vissa fall uteblir statsbidragen helt då det kan vara otydligt ifall ett åtagande är nytt, eller hur mycket det kommer att kosta kommunsektorn. Dagens friskolesystem med full skolpeng och etableringsfrihet eller LOV och etableringsfrihet i primärvården, har sannolikt inneburit betydande kostnadsökningar för kommunsektorn. Någon statlig finansiering har dock inte betalats ut med anledning av dessa förändringar.

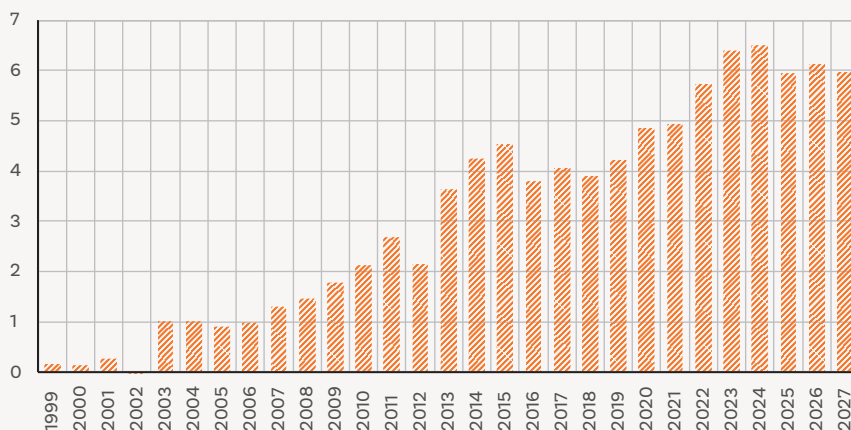
Ett ytterligare problem med finansieringsprincipen är att den vattnas ur över tid. När staten exempelvis höjer ett statsbidrag till följd av ett utökat kommunalt åtagande så låser man det kompenserande statsbidraget på den nivå som motsvarar den ökade kostnaden vid införandet. Kostnaden för exempelvis en utökad undervisningstid kommer dock att växa – både om eleverna blir fler men också på grund av stigande priser och löner. Statsbidraget täcker därmed successivt en allt mindre del av den underliggande kostnadsökningen. Maxtaxan som infördes 2002 finansierar idag bara en bråkdel av intäktsbortfallet till följd av taket – för att inte tala om de ökade kommunala kostnaderna till följd av den ökade inskrivning i förskolan som maxtaxan medfört och som kommunerna inte alls kompenserats för.

Tittar man på alla förändringar i de generella statsbidragen med anledning av finansieringsprincipen är det slående hur lite pengar det är som staten skjutit till. Totalt kan bara 6 miljarder (netto) av de generella statsbidragen härledas till ersättning med anledning av finansieringsprincipen sedan 1998. Här framstår det som att staten inte fullgjort sitt ansvar enligt finansieringsprincipen.

Diagram 5.3

Generella statsbidrag med anledning av finansieringsprincipen – ackumulerade förändringar sedan 1998

Miljarder kronor



Källa: Egna beräkningar utifrån underlag från SKR

Utvecklingen i de riktade statsbidragen

En stor del av statsbidragen är riktade. Dessa kan både vara stimulansbidrag som kommuner och regioner ansöker om, specifika kostnadsersättningar så som läkemedelsförmånen, kommunersättningar för flyktingmottagande eller sektorsbidrag till sjukvården som betalas ut mer automatiskt utan stora krav på motprestation.

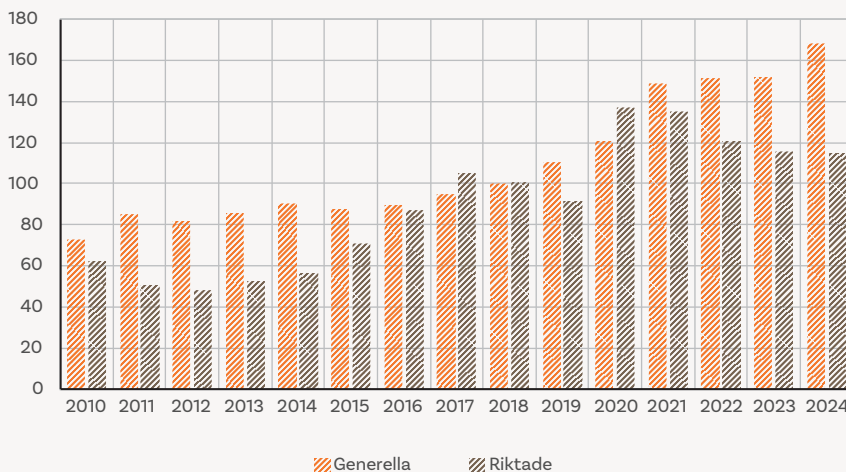
År 2013 till 2017 växte de riktade statsbidragen kraftigt till följd av det stora flyktingmottagandet. I takt med att de nyanlända passerat etableringsfasen sinade statens riktade bidrag till kommunerna 2017–2019.

Likt flyktingkrisen hanterades pandemin först genom stora tillskott till kommunsektorn i form av riktade statsbidrag 2020. Dessa fasades därefter ut till förmån för mer generella statsbidrag 2021.

I perioder har det påståtts att en allt större andel av statens bidrag till kommunsektorn kommer i form av riktade statsbidrag. Detta var sant under flyktingkrisen och under början av pandemin men 2024 förväntas dock balansen mellan riktade och generella statsbidrag ligga nära historiska genomsnitt.

Generella och riktade statsbidrag

Miljarder kronor



Källa: ESV, Egna beräkningar

Välfärdsuppdraget har vuxit

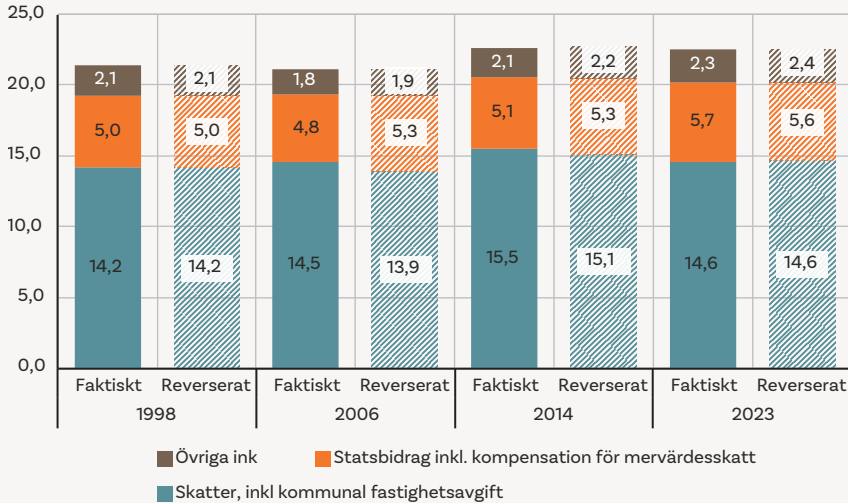
Så vad säger detta oss? Har staten ökat eller minskat sin finansiering av kommunsektorn?

För att kunna jämföra statens finansiering av kommunsektorn över tid vill man gärna rensa bort alla förändringar som bara skiftat inkomster mellan olika inkomstslag så att man bättre kan se den rena utvecklingen. Ibland har staten alltså expanderat kommunsektorns skattebas och sänkt statsbidragen (införandet av den kommunala fastighetsavgiften) och ibland har man höjt statsbidragen men krympt avgiftsintäkterna (maxtaxan). I båda fallen var tanken att kommunsektorns finanser på sista raden inte skulle påverkas av förändringarna.

När vi som en räkneövning testar att reversera alla de största besluten som flyttat inkomster mellan olika inkomst kategorier (maxtaxan, förhöjt grundavdrag, fastighetsavgift, allmän pensionsavgift, moms kompensationsen, övriga skatteförändringar) kan vi se den rena utvecklingen i statsbidragen. Utvecklingen blir lite jämnare men bilden från diagram 5.1 består. Statens andel av välfärdens finansiering har varit stabil – eller till och med något växande – över tid.

Faktisk och reverserad utveckling för kommunsektorns inkomster

Procent av BNP



Källa: Egna beräkningar

Men om statens finansiering varit stabil finns så är väl allt frid och fröjd?! Nej, för inkomsterna måste sättas i relation till välfärdsuppdraget. Och det är här skon klämmer.

Även om mycket av välfärden byggdes ut på 1900-talet när nya tjänster som förskola eller hemtjänst växte fram, har välfärdsuppdraget tydligt fortsatt att växa även på senare år. Detta har inte skett så mycket genom aktiva beslut som genom att allt fler invånare kommit att ta del av välfärdserbjudandet.

Rätten till skolbarnomsorg (fritids) har funnits länge men under 2000-talet har vi sett hur andelen barn som går på fritids successivt ökat. 2000 hade 64 procent av 6-9-åringar skolbarnomsorg, idag är motsvarande siffra 83 procent. Även förskolan tar emot allt fler barn. År 2000 gick 76 procent av 1-5-åringarna i förskolan men 2022 är det 86 procent och den genomsnittliga vistelsetiden per barn har ökat.³⁸ I takt med att förskolan och skolbarnomsorgen givits pedagogiska mål har politiken höjt ambitionerna vad gäller innehåll i verksamheterna.

Även antalet personer som får insatser enligt lagen om stöd och service har stigit tydligt. Sedan 2007 har gruppen med insatser inom LSS vuxit drygt 20% snabbare än befolkningsutvecklingen och statsbidragen för LSS förefaller successivt ha minskat som andel av kostnaderna

³⁸ Egna beräkningar från Skolverkets statistik.

på detta område.^{39,40} Många fler barn och unga får även stödinsatser av socialtjänsten.⁴¹

I regionernas sjukvård har uppdraget framför allt utökats genom att vi behandlar långt fler sjukdomar och åkommer än tidigare. Vaccinationsprogram har utökats och fler kallas till screening av vanliga folksjukdomar. Servicnivån har även höjts med ny teknik som ger den enskilde större möjlighet att ta del av journalanteckningar, få digitala recept snabbt eller till och med en bedömning av en läkare på distans. Dödligheten i många behandlingsbara sjukdomar sjunker.⁴²

Verksamheterna växer dock inte överallt. Inom äldreomsorgen ser vi en rörelse i motsatt riktning, där kraven i biståndsbedömningen skärpts så att hemtjänst eller en plats på ett äldreboende idag bara finns för personer med väsentligt högre ålder och väsentligt sämre hälsa än vad som var norm för några decennier sedan. Mellan 2000 och 2015 försvann var fjärde plats på särskilt boende och även under de senaste åren har minskningen fortsatt.⁴³ Trots att man allt oftare erbjuder hemtjänst i stället för plats på boende har hemtjänsten vuxit långsammare än antalet äldre. Mellan 2007 och 2021 växte antalet hemtjänsttimmar med 8 procent samtidigt som antalet personer över 65 år växte med 25 procent och antalet över 80 år med 12 procent.⁴⁴

Det är alltså ett växande välfärdsåtagande i kombination med dyra marknadsmodeller som ger sämre styrning och en svällande välfärdsbyråkrati. Detta i sin tur förklarar varför kommuner och regioner på senare tid har svårare att få pengarna att räcka till än man hade för 20–25 år sedan.

³⁹ Socialstyrelsen (2023) *Statistik om insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 2022, 2023-4-8480*

⁴⁰ Egna beräkningar baserat på jämförelse av SCBs statistik över kommunernas kostnader för "Insatser enligt LSS/SFB" med Ekonomistyrningsverkets statistik över utvecklingen för anslag 0904004 och 2501002 över tid.

⁴¹ Socialstyrelsen (2022) *Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2021, 2022-9-8096*

⁴² SKR (2023) *Ekonomirapporten oktober 2023*

⁴³ Socialstyrelsen (2023) *Vård och omsorg för äldre - Lägesrapport 2023*

⁴⁴ Socialstyrelsen (2022) *Statistik om äldre och personer med funktionsnedsättning efter regiform 2021, 2022-3-7784*

Maxtaxan – en fallstudie

Införandet av maxtaxan är en förändring som haft stor betydelse för kommunsektorns inkomster.

Fram till 2001 varierade taxorna i förskolan stort över landet, både vad gäller konstruktion och avgiftsnivå. Avgifterna var ofta påtagligt högre än idag. Maxtaxan skulle råda bot på allt detta.

Ett nationellt tak för avgifterna – en maxtaxa – skulle förstås minska kommunernas intäkter från föräldrar. Därför konstruerades maxtaxan som en kombination av ett riktat statsbidrag och ett regelverk för hur avgiften skulle beräknas.⁴⁵ Konstruktionen löste problemet med det kommunala självstyret. Det blev fortfarande formellt sett kommunernas sak att besluta om avgiften, men i praktiken blev det maxtaxan som gällde överallt. Då det i teknisk mening var frivilligt för kommunerna att följa förordningen om maxtaxa omfattas inte frågan av finansieringsprincipen – men samma grundperspektiv låg bakom. Kommunerna skulle få täckning för de barnomsorgsavgifter de gick miste om. Åtminstone från början.

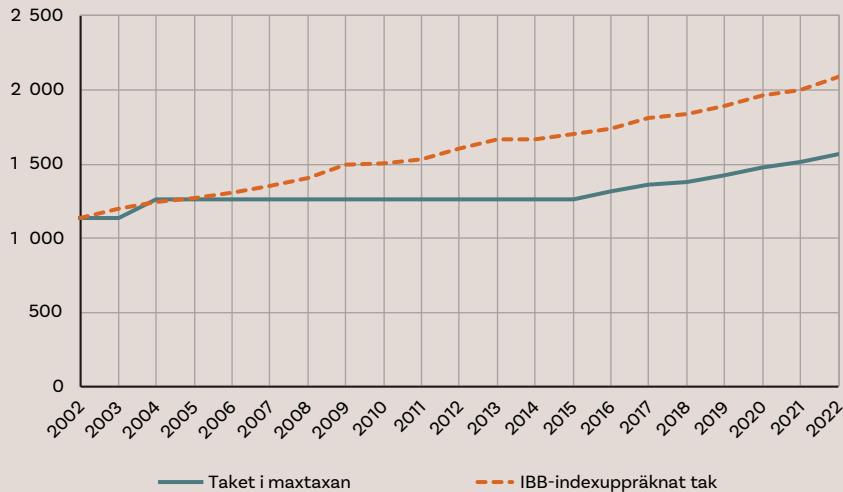
Utvärderingar pekade också på att den initiala ersättningen väl motsvarade kommunernas intäktsbortfall. Problemet var att varken bidrag eller avgiftstak räknades upp med automatik vilket gradvis urholkade systemet och gjorde det allt mindre gynnsamt för kommunerna.

Mellan 2004 och 2016 höjdes taket i avgifterna inte alls. 2016 började man indexera avgiftstaket men då hade en stor del av värdet redan urvattnats.

⁴⁵ [Förordning \(2001:160\) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet](#)

Taket i maxtaxan, samt hur det hade utvecklats om det följt inkomsternas utveckling

Kr/mån



Källa: Egna beräkningar

Om det tak som sattes i och med maxtaxan hade tillåtits att stiga i takt med inkomsterna i samhället hade taket 2022 varit cirka 500 kr eller 33 procent högre än det faktiskt är.

Statsbidraget som ersätter kommunerna för intäktsbortfallet var vid införandet 3,1 miljarder kronor. I samband med att taket i avgiften indexerades 2016 började staten dock sänka statsbidragen med argumentet att kommunernas intäkter från avgifter ökade. Då den högre inflationen 2023 och 2024 föranleder historiskt stora höjningar i taket för avgiften föreslår regeringen i budgetpropositionen för 2024 särskilt stora neddragningar i de kompenserande statsbidragen till kommunerna 2025 som då kommer sjunka till 1,6 miljarder kronor.

Det här framstår som rena roffarfasoner från statens sida.

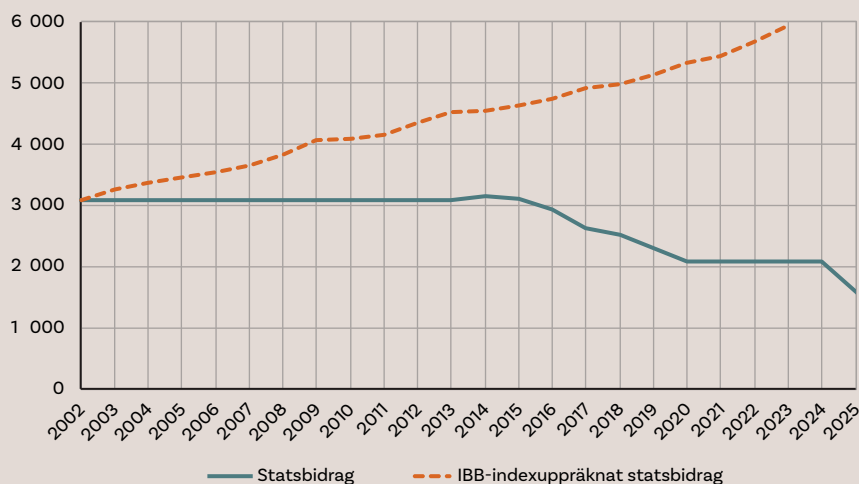
I och med maxtaxan ersattes en stor del av kommunernas avgiftsintäkter (som steg i takt med tak och brukarnas inkomster), med dels ett statsbidrag, dels en lägre avgiftsintäkt (som steg långsammare än tidigare i frånvaro av ett indexerat tak). För att över tid lämna kommunerna skadeslösa av den nya maxtaxan borde såväl taket som statsbidraget från början indexerats på ett sätt som speglade den tidigare avgiftsintäktens utveckling. Statsbidraget hade alltså behövt höjas samtliga år sedan maxtaxan infördes men extra mycket åren 2004–2015 då taket lämnades oförändrat.

Utifrån denna syn ger en grov uppskattning att det frysta taket i maxtaxan 2004–2015 idag kostar kommunerna uppåt 2 miljarder årligen och att frånvaron av indexering av statsbidraget därtill kostar kommunerna nästan 4 miljarder 2023. Vad som är en lämplig indexering givet utvecklingen i taxan innan maxtaxans införande är dock en öppen diskussion.

Diagram 5.7

Statsbidrag som ersättning till kommuner som följer maxtaxan samt hur det borde utvecklats om det hade följt inkomstutvecklingen

miljoner kronor



Källa: SCB, Egna beräkningar

Om man isolerat tittar på maxtaxans kompensering för avgifts-sänkningen finns här en betydande risk att kommunerna inom kort bestämmer sig för att statens kompensering för att följa maxtaxan är för låg för att det ska vara värt att fortsätta följa maxtaxans utformning av avgifterna. Medveten om denna problematik har staten därför skapat andra riktade statsbidrag som bara kommuner som följer maxtaxan kan få ta del av. Dessa andra stöd kommer dock med nya krav på exempelvis bemanningstäthet utöver de som gäller själva avgifterna. På så sätt bidrar maxtaxan till att ytterligare öka den statliga styrningen av detta kommunala åtagande.

Referenser

Academediala, årsredovisning 2021/22

Bergman, Mats & Henrik Jordahl (2014), Goda år på ålderns höst?, ESO-rapport 2014:1

Dir. 2023:153, En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet

Budgetpropositionen för 2024 (Prop. 2023/24:1)

Bunar, Nihad (2016) Hållbar skolutveckling för alla

Dunér, Anna, Pär Bjälkebring & Boo Johansson (2019), Autonomy, Choice and Control for Older Users of Home Care Services: Current Developments in Swedish Eldercare

Ekert, Niklas & Magnus Henrekson (2023) Vinstintresset som samhällsintresse?, Svenskt Näringsliv

Jordahl, Henrik (2018) Cherry picking i välfärdsföretag FORES, Policy Brief 2018:8

Josefsson, Pernilla (2022) ”Kommunernas kostnader för inhyrd personal ökar”, Kommunalarbetaren 2022-10-13

Katzin, Mirjam (2020) Taking Care of Business A Study of the Governing of Care Choice Systems in Swedish Home Care

Klingberg Hjort, Mira & Karl Martinsson (2021) Hemtjänstmaffian

Kommunal (2019) Skatteväxling för välfärden

Kommunal (2023) Personal som lämnar. En rapport om personalflykt i äldreomsorgen

Kommuninvest (2021), Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler - viktiga överväganden för offentliga aktörer

Konjunkturinstitutet (2022) Hållbarhetsrapport 2022 för de offentliga finanserna.

Konkurrensverket (2022) Privata digitala vårdtjänsters påverkan på konkurrensförhållanden inom primärvården.

- Kornhall, Per & German Bender (2018) Söndrat land
- LO (2023) Trygga välfärden. LOs program för en jämlik välfärd
- LO (2019) Program för jämlikhet
- Myndigheten för vårdanalys (2016) Rapport 2015:6, Vårdval och jämlik vård inom primärvården
- OECD (2018) Is the Last Mile the Longest? Economic Gains from Gender Equality in Nordic Countries, OECD Publishing, Paris.
- Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen (2023) Myndighetsgemensam lägesbild. Organiserad brottslighet 2023
- Regeringens skrivelse Skr 2022/23:44, Riksrevisionens rapport om skolläroplanen – effektivitet och konsekvenser
- Regeringens skrivelse 2022/23:98, Redovisning av skatteutgifter 2023
- Riksrevisionen (2014) Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan? (RiR 2014:22)
- SKR (2021) God ekonomisk hushållning, balanskrav och resultatpåverkan, PM 2021-04-07
- SKR (2023), Bemanningstrend inhyrd personal
- SKR (2023), Ekonomirapporten oktober 2023
- Socialstyrelsen (2022) Statistik om äldre och personer med funktionsnedsättning efter regiform 2021, 2022-3-7784
- Socialstyrelsen (2023) Vård och omsorg för äldre – Lägesrapport 2023
- Socialstyrelsen (2023) Statistik om insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 2022, 2023-4-8480
- Socialstyrelsen (2022) Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2021, 2022-9-8096
- SOU 2020:28, En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.
- SOU 2021:75 En god kommunal hushållning.
- Trafikverket (2011) Lov, logistik och transportarbete
- Westman, Henrik (2023) Trappa upp kampen mot bedrägerierna, Dagens industri 2023-09-18

Rapporten kan hämtas som pdf-dokument på
LOs hemsida eller beställas från LO-distribution:
lo.se/distribution

December 2023
ISBN: 978-91-566-3642-4

www.lo.se



Landsorganisationen i Sverige