



Välfärdsgapet 2024

Resursbehov i vård, skola och omsorg till och med 2028

Författare: Johan Enfeldt, Peter Gerlach och Ulrika Lorentzi
Enheten för samhällspolitik

© Landsorganisationen i Sverige 2024

Foto: Moa Källström
Grafisk form: LO
Tryck: Bantorget Grafiska AB, Stockholm 2024
ISBN 978-91-566-3714-8
LO 24.12 100

Innehåll

Ordlista	4
Sammanfattning	5
1. Inledning – varför en rapport om välfärdsgapet?	8
2. Kommunsektorns ekonomi – ljusare i närtid, mörkare på sikt	9
Kommunsektorns kostnader 2023-2028	10
Kommunsektorns inkomster 2023-2028	13
3. En ny modell för statens finansiering av välfärden	15
Vad blir resultatet?	19
4. Staten bör ta över en del av kommunsektorns skulder	21
5. Ge kommuner och regioner likvärdiga villkor	24
Utjämningsystemet är omfattande men inte tillräckligt	25
6. Använd resurserna bättre	30
Välfärdsbrottsligheten är dyr och systemhotande	30
Marknadiseringen driver kostnader – även utan kriminella	32
Växande välfärdsbyråkrati	36
Tre konkreta förslag	38
7. Bilaga – Övriga tabeller och beräkningsunderlag	43

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 beskriver även när det offentliga simulerar affärsrelationer med sig själv.
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 kunna leva upp till samhällskontraktet krävs att de får tillräcklig finansiering.

I den här rapporten försöker vi besvara frågorna: Vilka resurser krävs för att vi ska kunna behålla dagens välfärd även i framtiden? Hur kan vi använda existerande resurser så att de räcker till mer välfärd?

Kommunsektorns ekonomi har stärkts men fler äldre är fortsatt en utmaning

De snabba prisökningarna har inneburit att kommunernas och regionernas kostnader blev särskilt höga 2024. När nu priserna stabiliserats och räntorna har gått ner, samtidigt som skatteintäkter väntas stiga snabbare de närmaste åren, har förutsättningarna för kommuner och regioner att få ihop sin ekonomi förbättrats.

Dagens finansieringsmodell för de kommunala välfärdstjänsterna leder inte av sig själv till att verksamheter som vård, skola och omsorg får tillräckliga resurser för att klara sitt uppdrag. Välfärdstjänsterna finansieras i huvudsak av kommunalskatten och av bidrag från staten till kommuner och regioner. Även utan några skattechöjningar växer skatteintäkterna framförallt i takt med att lönerna stiger och befolkningen växer. Men statens del av välfärdens finansiering växer dock inte med samma automatik utan beror på politikernas prioriteringar för stunden.

Befolkningens sammansättning påverkar också välfärdens kostnader. En jämn åldersstruktur där varje årskull är ungefär lika stor är enklast för välfärden att hantera. När de stora 40-talistkullarna nu blir äldre fortsätter trycket att öka på vård och äldreomsorg. Det låga barnafödandet har samtidigt slagit igenom alltmer i befolkningsprognoserna, vilket innebär att kostnaderna för förskolor och barnsjukvård under de närmaste åren blir lägre än tidigare väntat. Mellan 2023 och 2028 medför den förändrade åldersstrukturen att kostnaderna för välfärdsverksamheterna i kommuner och regioner stiger med drygt 20 miljarder kronor eller cirka 1,7 procent om Sverige vill behålla dagens standard på välfärdstjänsterna.

Det behövs en norm för statsbidragens årliga uppräknings

Det saknas idag ett handslag mellan staten och kommunsektorn om finansieringsansvaret för välfärden. Vilken andel av välfärdens kostnader ämnar staten att stå för? Är det genom kommunala skattechöjningar som välfärden för en åldrande befolkning ska betalas? LO vill att det införs en norm för statsbidragens årliga uppräknings (en indexering) så att kommuner och regioner bättre kan förutse vilka resurser som man kommer att ha i framtiden. Uppräkningen ska dels göra så att statsbidragen hänger med när lönekostnader stiger och befolkningen växer, dels tydligare kompensera

kommuner och regioner för kostnaderna från den förändrade åldersstrukturen. Uppräkningen bör ta höjd för störningar i ekonomin så att bidragen räknas upp mer i lågkonjunkturer och mindre i högkonjunkturer.

Staten bör ta över en betydande del av kommunsektorns skulder

Under det senaste decenniet har kommunsektorns skulder vuxit tydligt, och ännu snabbare under de senaste årens kostnadskris. Samtidigt har staten betalat av på statsskulden vilket gjort att kommuner och regioner idag står för cirka 40 procent av den svenska offentliga skulden. Det här är ett resultat av de budgetregler som styr kommunsektorn respektive staten och är i sig inte ett problem som ska överdrivas. Men kommuner och regioner lånar till högre ränta än den svenska staten och den kommunala skuldsättningen riskerar att begränsa nödvändiga investeringar i onödan eller leda till ekonomiskt skadliga beslut som när kommuner och regioner sålt ut och hyrt tillbaka lokaler. Det finns inget skäl till att staten ska vara rik och kommunerna fattiga. LO anser därför att staten bör ta över uppåt en fjärdedel av den kommunala skulden för att på så sätt sänka de samlade räntekostnaderna och stärka den kommunala ekonomin.

Bra välfärd i hela landet kräver ökad omfördelning

Förutsättningarna att erbjuda en god välfärd fördelad efter behov skiljer sig mellan olika delar av landet. Kommuners och regioners intäkter påverkas av befolkningens skattekraft. Dessutom varierar kostnaderna beroende på hur stor befolkningen är, invånarnas åldersstruktur och utbildningsnivå samt om området är tätt eller glest befolkat. För att skapa likvärdiga förutsättningar för vård, skola och omsorg i hela landet finns det kommunala utjämningsystemet. Syftet med det är att kommunala skattesatser endast ska variera utifrån ambitionsnivå, inte på grund av omständigheter som kommunen eller regionen inte kan påverka.

Skillnader i skattesats skulle vara betydligt större utan utjämningsystemet men de är ändå stora. Utvärderingar har visat att utjämnningen inte kompenserar tillräckligt för befolkningsgleshet och socioekonomi. LO anser att de förslag som Utjämningskommittén har lagt är steg i rätt riktning som bör tas vidare.

Stora resurser kan frigöras om vi rullar tillbaka marknadslösningarna

Det finns stora möjligheter att göra mer av de resurser som redan finns i välfärden. Den övergripande trenden i svensk offentlig förvaltning under de senaste 30 åren är en tilltagande marknadisering av välfärdstjänsterna. En stor del av välfärdens kostnadsutmaningar härrör från just detta. Genom marknadslösningarna har välfärdens resurser blivit ett enkelt byte för organiserad brottslighet. Men även utan lagbrott är marknadiseringen dyr. I dagens välfärd ser vi hur resurser omfördelas från mer till mindre behövande då systemen 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 283 elever. Vid millennieskiftet var genomsnittet 467. Mindre skolor har generellt svårare att finansiera fasta kostnader som laborations-salar, idrottshallar, bemannade skolbibliotek eller närvarande elevhälsoteam. Marknadslösningarna kräver också en svällande

välfrädsbyråkrati. Under de senaste 10 åren har antalet administratörer vuxit med 28 000 mer än vad befolkningsutvecklingen motiverar.

I KORTHET

Våra slutsatser

1. Nu när inflationskrisen är över har kommunsektorn bättre förutsättningar att få ihop ekonomin nästa år, men ekonomin är fortsatt utmanande på sikt.
2. Välfärden behöver en mer stabil och förutsägbar finansiering – vi föreslår en ny regel för årlig uppräknings av statsbidragen (indexering).
3. Staten borde ta över en stor del av kommunsektorns skulder.
4. För en god välfärd (och ett jämnare skatteuttag) i hela landet behöver det kommunala utjämningsystemet fördela om mer resurser till kommuner och regioner med gles bebyggelse och befolkning med kort utbildning.
5. Välfärden behöver använda sina resurser bättre – framför allt genom att rulla tillbaka dyra marknadslösningar.

1. Inledning – varför en rapport om välfärdsgapet?

I den här rapporten tar LOs utredare sig an frågor om välfärdstjänsternas finansiering. Vi beskriver hur behovet av 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 se 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. 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.

Välfärdstjänsterna är en viktig del av den svenska modellen. Inom arbetslivet är välfärden en förutsättning för att det ska finnas arbetstagare med rätt kompetens som har god hälsa och kan kombinera sitt förvärvsarbete med omsorgsansvar. Generella välfärdstjänster är också avgörande för sammanhållningen i vårt samhälle.

När fördelningsfrågor diskuteras faller sökarljuset oftast på disponibelinkomsten – 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 om den gemensamma välfärden urholkas.

De gemensamt finansierade välfärdstjänsterna vård, skola och omsorg är idag satta under press. Kostnadskrisen slog hårt mot ekonomin i kommuner och regioner som tvingats till neddragningar i verksamheterna. Samtidigt stiger välfärdsbehovet när allt fler blir äldre eller när skolor och socialtjänst måste klara att hantera nya utmaningar som en tilltagande gängproblematik. Ett samhälle med invånare som inte har förtroende för välfärden försvagas om viljan att bidra till det gemensamma försvinner. Med svagare gemensamma institutioner, fler privata lösningar, växande ojämlikhet och segregation ökar risken för slitningar och samhällsoro.

Vård, skola och omsorg måste fungera. I den här rapporten ger vi ett antal förslag på hur vi kan säkra att välfärden får de resurser som behövs för att behålla dagens nivå på välfärd och hur dessa resurser kan användas på ett bättre sätt än idag. Med den grunden kan det politiska samtalet handla om hur vi ska utveckla och förbättra välfärden. LO anser att vi har råd att trygga en välfärd efter behov. Vi har däremot inte råd att låta bli.

2. Kommunsektorns ekonomi – ljusare i närtid, mörkare på sikt

Kommuner och regioner har ett par tuffa år bakom sig. Inflationen har inte bara slagit mot hushållens budgetar utan även mot ekonomin i kommunsektorn som 2024 gick med de största underskottet på över 20 år. Utöver de snabba prisökningarna, som gjorde kommuners och regioners inköp dyrare, ledde inflationen till att sektorn behövde sätta av tiotals miljarder mer än vanligt till tjänstepensioner för sina anställda. En svag utveckling på arbetsmarknaden under det senaste året gjorde samtidigt att skatteintäkterna växte sämre än normalt.

2025 och 2026 ser mycket bättre ut. Som helhet har kommunsektorn resurser att bibehålla välfärden på dagens nivå även de kommande åren och samtidigt nå sina ekonomiska krav. Detta bygger dock på bedömningen att de kommunala skatteintäkterna växer snabbt kommande år. Just nu befinner vi oss i en lågkonjunktur men på botten är enda vägen upp. Skatteunderlaget väntas växa snabbare än normalt de närmaste åren när svensk ekonomi återhämtar sig och löneutvecklingen förväntas bli god. Den demografiska utvecklingen påverkar välfärden på olika sätt. Att Sverige har allt fler äldre ökar kostnaderna i välfärden men det låga barnafödandet (som är problematiskt för Sveriges långsiktiga utveckling) innebär samtidigt minskade kostnader i exempelvis förskolan.

Det finns dock invändningar mot den här ljusare bilden.

Kostnaderna i socialtjänsten – framförallt för insatser för barn och unga – stiger snabbt. Flera kommuner och regioner har tvingats till skattehöjningar 2024 och 2025 för att få ihop ekonomin. Det är också fortsatt stora skillnader mellan regionernas och kommunernas ekonomiska läge. Regionerna är tydligt mer ekonomiskt pressade delvis på grund av att den demografiska utvecklingen ökar kostnaderna mer där (regionerna har till exempel inte samma besparingsvinster av färre barn som kommunerna har i förskolan). I vår framskrivning går ekonomin nått och jämnt ihop 2025 med dagens välfärdsåtagande. Det finns alltså i nuläget inga resurser för att förbättra kvaliteten eller arbetsmiljön annat än med de pengar som kan frigöras genom effektiviseringar (se kapitel 6).

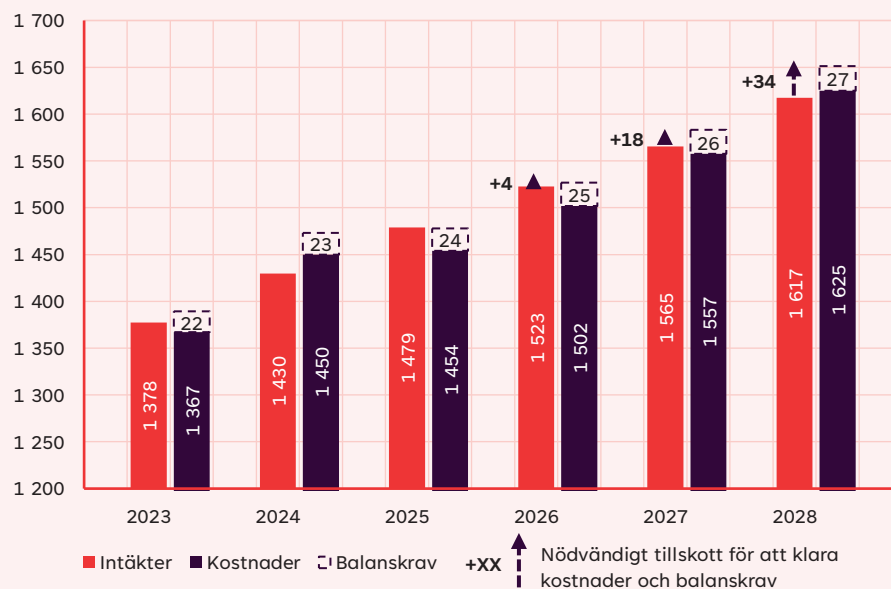
Blickar vi längre fram blir utmaningarna större. Utöver skatteintäkterna står statsbidragen till kommuner och regioner för en betydande del av välfärdens finansiering. Till skillnad från skatteintäkterna växer inte statsbidragen med den ekonomiska utvecklingen utan måste aktivt höjas för att täcka upp för stigande löner och en växande (och åldrande) befolkning. I dagsläget är dessutom en ovanligt stor del av statsbidragen tillfälliga och löper ut de

närmaste åren. Detta är den viktigaste orsaken till att vi ser ett växande finansieringsgap för välfärden längre fram i perioden.

DIAGRAM 2.1

Nödvändig finansiering för att kommunsektorn ska klara resultatkrav och bibehålla välfärdstjänsterna på 2023 års nivå

Miljarder kronor



Källa: SKR, finansdepartementet och egna beräkningar.

Nedan redogör vi i detalj för de bedömningar som ligger bakom den framskrivning av kostnader och intäkter som redovisas i diagram 2.1.

Kommunsektorns kostnader 2023-2028

Kostnadsutvecklingen för välfärdstjänsterna beror i grunden på tre saker:

- **Välfärdsuppdragets omfattning** – Om välfärden ska göra nya saker eller mer av något kostar det helt enkelt mer.
- **Löner och priser** – Vad kostar den personal och de inköp som krävs för att driva välfärden?
- **Antalet brukare** – hur många behöver tjänster som förskola eller äldreomsorg?

Kostnaderna stiger när välfärdsuppdraget växer

Välfärdsuppdragets omfattning är i ständig förändring. Över decennierna har nya välfärdsreformer byggt ut det offentliga åtagandet. För kommunerna har den växande andelen av barn som går i förskolan och fritidshem utgjort den tydligaste utökningen av uppdraget. Samtidigt har ambitionerna i äldreomsorgen skalats ner när trycket på verksamheten stigit. Inom sjukvården sker en ständig utveckling där alltfler åkommor kan behandlas och välfärdsuppdraget på så sätt växer. Det innebär emellertid inte med

nödvändighet kostnadsökningar när nya mer effektiva läkemedel eller metoder ersätter gamla och mer arbetsintensiva.

I vår bedömningar av kostnadsutvecklingen i kommunsektorn utgår vi som regel från ett oförändrat välfärdsåtagande. Ett undantag görs dock för den tydliga ambitionshöjning som just nu sker inom socialtjänsten.

Kopplat till de senaste årens växande gängproblematik har kommunernas kostnader för sociala insatser för barn och unga varit den del av den kommunala verksamheten som vuxit snabbast 2023. Utvecklingen drivs både av fler placeringar av barn och unga och av dyrare placeringar till följd av svårigheter att rekrytera familjehem för barn med komplex problematik. En ny socialtjänstlag där insatser ska riktas till en bredare målgrupp i ett tidigare skede planeras träda i kraft i juli 2025. Under 2023 växte kostnaden med 5,5 procent i fasta priser vilket motsvarar nästan 2 miljarder kronor mer än tidigare. Även om alla hoppas att behovet av dessa insatser kommer att minska över en längre tidshorisont råder också stor enighet om att kostnaderna fortsätter att växa de närmaste åren.

I vår framskrivning har vi utgått från att 2023-års snabbare utveckling av kostnaderna för sociala insatser för barn och unga fortsätter fram till 2026. Därefter antar vi att kostnaderna växer i enlighet med demografi, löner och priser.

Kostnaderna stiger när priser och löner ökar

Från 90-talet till pandemin har utvecklingen i priser och löner i Sverige varit ganska stabil och inte bjudit på några dramatiska överraskningar. Inflationen har varit lägre än löneökningarna. Löneutvecklingen i offentlig sektor har i stort gått i takt med utvecklingen i privat sektor. Tillväxttakten i skatteintäkterna har därför i stort sett täckt upp för inflationen. Men de senaste åren har situationen varit annorlunda.

Den högre inflationen de senaste åren innebar att kommunernas och regionernas kostnader ökade snabbare än skatteunderlaget. Konstruktionen av vissa pensionsavtal förstärkte problemet och gjorde att den höga inflationen tillfälligt innebar stora men tillfälliga kostnader för pensionsavsättningarna för kommuner och regioner. 2024 fick kommuner och regioner sätta av nästan 50 miljarder kronor mer än normalt till tjänstepensionerna, men för åren 2025 och framåt ser vi åter en mer normal utveckling.

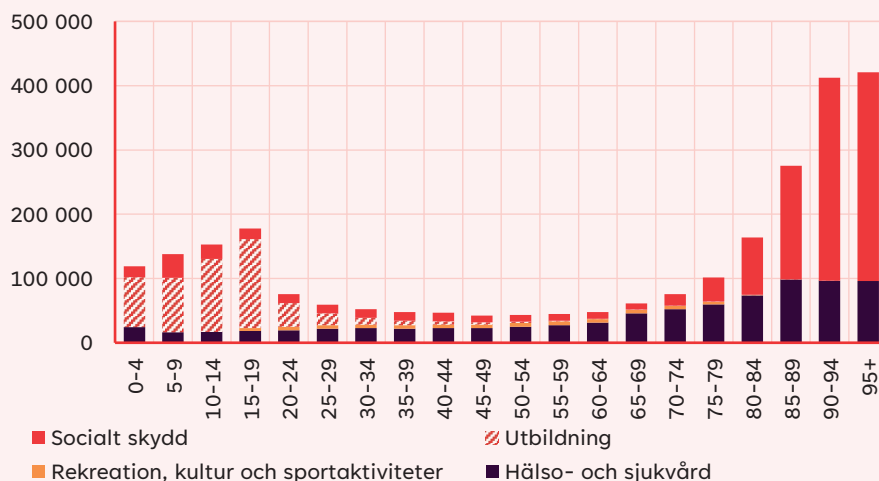
Brukarna blir fler när befolkningen växer och åldras

Välfärden kostar mer när befolkningen växer, men välfärdsbehovet påverkas också av befolkningens åldersstruktur.

Vårt behov av 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.

Snittkostnad per individ för olika välfärdstjänster efter åldersgrupp och ändamål 2019

Kronor



Not 1: De ökande kostnaderna med stigande ålder för utgifter inom kategorin socialt skydd utgörs av äldreomsorg.

Not 2: 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 man inte uppdaterat analysen.

Källa: SCB, egna beräkningar

I SCBs nya befolkningsframskrivning från våren 2024 gjordes stora förändringar från tidigare bild av befolkningsutvecklingen. SCB förutspår, som tidigare, en stor ökning i antalet personer i åldersgruppen 80+ som växer som snabbast fram till 2030 då 40-talisterna blir 80+. Samtidigt har SCB kraftigt skruvat ned prognoserna för barnafödandet vilket gör att andelen barn i befolkningen successivt väntas minska under kommande år. Exempelvis tror man nu att antalet barn 2030 blir 130 000 färre än vad man trodde i sin förra prognos.

Individer per åldersgrupp 2023, 2030 och 2040

Tusental, förändring jämfört med 2023 inom parentes

	2023	2030	2040
0-19 år	2 424	2 274 (-6,2%)	2 165 (-10,6%)
20-64 år	5 952	6 060 (+1,8%)	6 181 (+3,9%)
65-79 år	1 564	1 572 (+0,6%)	1 747 (+11,7%)
80+ år	597	800 (+34,0%)	897 (+50,2%)
TOTAL	10 537	10 707 (+1,6%)	10 991 (+4,3%)

Källa: SCB och egna beräkningar.

Om kommuner och regioner bibehåller dagens nivå på välfärden – det vill säga att man ger lika mycket skola till en 10-åring eller lika mycket

äldreomsorg till en 85-åring kommande år som man gjorde 2023 – förväntas kostnaderna stiga med ca 2,7 procent mellan 2023 och 2028. En del av detta (1,2 procent) är ett resultat av att befolkningen växer. Men huvuddelen av kostnadsökningen, 1,5 procent eller cirka 20 miljarder, är ett resultat av en dyrare åldersstruktur, framförallt fler äldre med stort behov av vård och omsorg.

Den nuvarande befolkningsprognosen innebär också att skillnaderna i förutsättningar mellan kommunerna och regionerna växer. Kommunernas kostnader för äldreomsorgen växer förvisso men med färre barn krymper kostnaderna för förskolan. För regionerna finns inte samma demografiska uppsida. Den demografiska utvecklingen väntas därför leda till att kommunernas kostnader stiger med 2,1 procent mellan 2023 och 2028 medan regionernas kostnader stiger med 3,7 procent under samma period.

I praktiken är det dock troligt att kommunernas kostnader för förskolan inte kommer att sjunka så snabbt som den demografiska utvecklingen ger för handen. Att anpassa fasta kostnader, som lokaler, till minskade barngrupper medför merkostnader. Och att fylla alla barngrupper så att personaltätheten kan hållas konstant kommer vara en stor utmaning. På många orter har barngrupperna varit så stora att minskade barngrupper i sig kan vara en prioriterad kvalitetsförbättring.

Kommunsektorns inkomster 2023-2028

Kommunsektorns nettokostnader finansieras i huvudsak av kommunalskatten och statsbidragen, där kommunalskatteintäkterna 2023 stod för ca 77,5% av finansieringen och statsbidragen runt 22,5%.

Skatteintäkterna växer när svensk ekonomi stärks

Sverige befinner sig i en lågkonjunktur. Den svaga utvecklingen på arbetsmarknaden under 2024 har inneburit att kommunernas skatteintäkter utvecklats svagt. Under nästa år väntas konjunkturen vända uppåt. I återhämtningen väntas lönerna och sysselsättningen stiga mer än vanligt och därmed även de kommunala skatteintäkterna, framförallt 2025 och 2026. Skatteintäkterna blir också något större till följd av att den genomsnittliga kommunalskatten har höjts. Höjningen 2024 bidrar med cirka 4 miljarder kronor per år i ökade skatteintäkter. I skrivande stund har ännu inte 2025-års skattesatser publicerats men flera kommuner och regioner har fattat beslut om skattehöjningar även detta år.

Kommunsektorns skatteintäkter 2023-2028

Miljarder kronor

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Inkomstskatt	902	929	972	1016	1061	1104
Kommunal fastighetsavgift	22	21	22	23	24	25

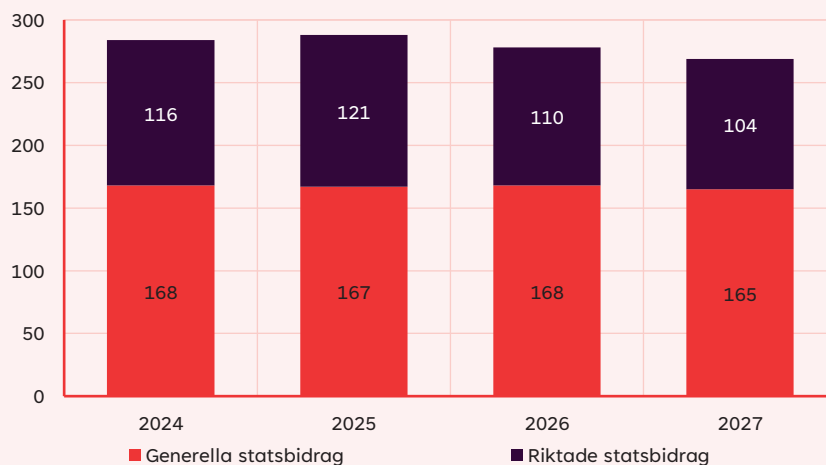
Källa: SKR.

Statsbidragens utveckling

För statsbidragen är utvecklingen osäker. Mellan 2024 och 2025 höjs statsbidragen med totalt 4 miljarder kronor. Detta är dock endast en kompensation för att staten ändrat i reglerna kring grundavdraget vilket medför cirka 4 miljarder kronor i minskade skatteinkomster för kommunsektorn. I praktiken är det totala statsbidragen alltså oförändrade mellan 2024 och 2025. För efterföljande år löper många riktade statsbidrag ut varpå de samlade statsbidragen sjunker med dagens beslut. I kommande budgetar finns därför en förväntan om att regeringen ska skjuta till nya medel, men hur mycket som kan väntas råder det stor osäkerhet om.

Statsbidragen i budgetpropositionen för 2025

Miljarder kronor



Källa: Regeringskansliet (BP2025).

3. En ny modell för statens finansiering av välfärden

I föregående kapitel har vi beskrivit hur mycket riksdagen måste höja statsbidragen till kommunsektorn för att bibehålla dagens välfärd även i framtiden. Därtill behövs mer för att finansiera nödvändiga kvalitetshöjningar i verksamheten eller för att staten ska fortsätta stå för sin del av välfärdens finansiering.

Budskapet att statsbidragen måste höjas är inte på något sätt nytt eller unikt. Det är i stort samma visa år efter år. Kommunsektorns finansieringsmodell kräver aktiva beslut årligen bara för att se till att statsbidragen inte tappar i värde från ett år till ett annat. I dag saknas ett handslag för hur staten ser på sitt ansvar för kommunsektorns finansiering. Vilka tillskott är konjunkturella? Vilka speglar den långsiktiga finansieringsambitionen?

Om det fanns en modell för statens bidrag till 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 modell för indexering av statsbidragen till kommunsektorn borde se ut.

Steg 1: Indexera statsbidragen mot löner, priser 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 större kostnadsökningarna för kommunsektorn, men långsiktigt också en jämförbar ökning i skatteunderlaget (förutsatt att lönerna i offentlig och privat sektor stiger i jämförbar takt).

En större befolkning innebär att kommunen måste producera mer välfärdstjänster, men den större befolkningen innebär också ett större skatteunderlag (förutsatt att sysselsättningsgraden upprätthålls). Det är i grunden inte dyrare att driva en kommun med en stor befolkning än en kommun med liten befolkning.

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”.

Olika regler för 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. Benskatten 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 normalfallet 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.

Statsbidragen följer idag inte den trendmässiga ekonomiska utvecklingen med 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 löneökningstakten 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 kapitel 2 i Diagram 2.2 (som visar snittkostnad per individ för olika välfärdstjänster efter åldersgrupp). Fram till 2030 förväntas kostnaderna för utbildning, hälso- och sjukvård och socialt skydd

öka med 3,8 procent jämfört med 2023 till följd av de demografiska förändringarna. Av denna kostnadsökning står befolkningstillväxten för 1,6 procent medan den förändrade åldersstrukturen driver 2,2 procent av kostnadsökningen.

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

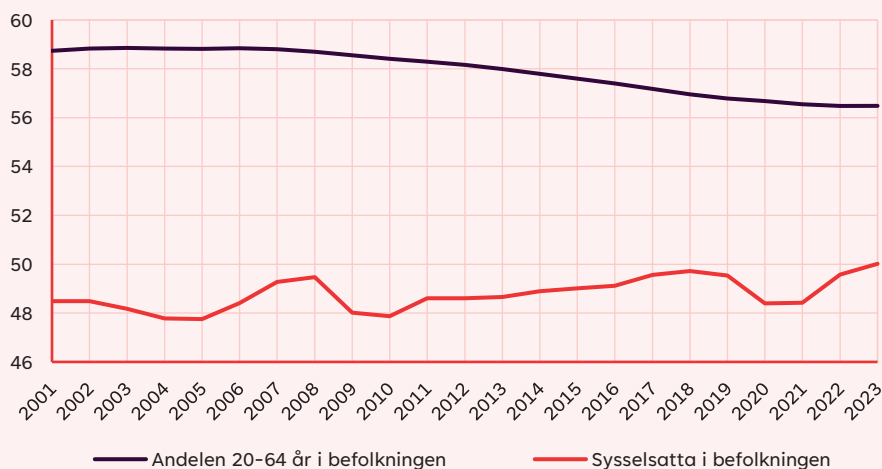
På ytan kan det te sig naturligt att en åldrande befolkning innebär ett minskat skatteunderlag. Pensionerna är väsentligt lägre än lönerna. När försörjningskvoten, mätt som andelen av befolkningen i arbetsför ålder (20–64 år), krymper bör skatteunderlaget därför krympa.

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 och även sysselsättningsgraden bland 20–64-åringar har stigit. Andelen sysselsatta i den totala befolkningen har därför stigit 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 av befolkningen



Not: Sysselsatta här antalet sysselsatta i åldersgruppen 15-74 år delat med total befolkning

Källa: SCB och egna beräkningar.

Den åldrande befolkningen innebär alltså både att kostnaderna ökar snabbare och att intäkterna utvecklas svagare än de annars skulle ha 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 av 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: Låt statsbidragen stabilisera kommunsektorns inkomster över konjunkturen

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 de senaste kriserna.

Skatteintäkterna fluktuerar framför allt konjunktorellt 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.

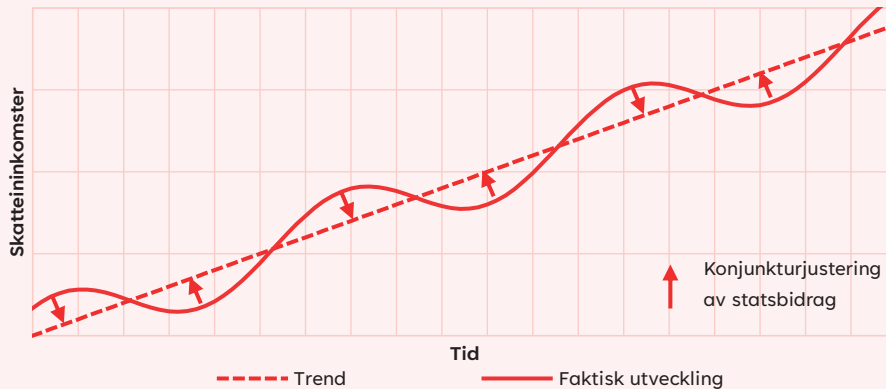
Kommuners och regioners möjlighet att själva balansera ekonomins fluktuationer genom att i perioder gå med underskott eller överskott är tydligt begränsade. Kommuner och regioner ska följa god ekonomisk hushållning vilket innebär att ekonomin löpande ska konsolideras med hänsyn till bland annat det samlade 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 kapitalet.¹

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 verksamheterna (det behövs lika många lärare och undersköterskor i lågkonjunktur som i högkonjunktur) och det är skadligt för svensk ekonomi eftersom kommunsektorns agerande riskerar att spå på konjunktursvängningarna.

Staten bör därför införa en konjunkturkomponent i statsbidragen 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. Liknande förslag har också presenterats av långtidsutredningen 2023 (SOU 2023:85).

¹ SKR (2021), God ekonomisk hushållning, balanskrav och resultatpåverkan, PM 2021-04-07.

Schematisk beskrivning av kommunsektorns skatteinkomster



Källa: Egen illustration.

Vad blir resultatet?

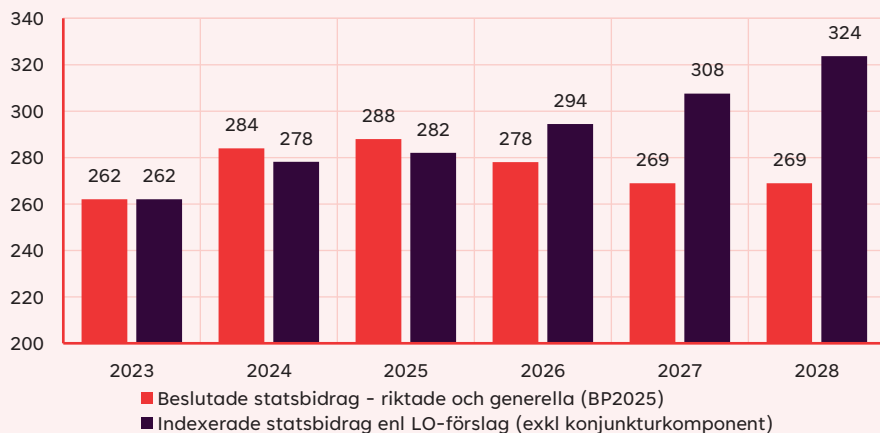
I budgetpropositionen för 2025 faller statsbidragen under kommande år, men hur det i praktiken kommer att bli är osäkert eftersom nya beslut kommer att fattas i budgetpropositionerna för 2026, 2027 och 2028.

Om statsbidragen hade indexerats enligt den modell vi föreslår skulle den trendmässiga utvecklingen (alltså utan någon konjunkturjustering i enlighet med vad vi föreslår i "steg 3") innebära att statsbidragen utvecklas som redovisas i diagram 3.3 under perioden 2023-2028.²

² Ett mer omfattande utredningsarbete krävs för att fastslå lämpliga regler för en konjunkturjustering av statsbidragens utveckling. En konjunkturjustering skulle dock tydligt innebära kraftigare höjningar av statsbidragen 2024 (då skatteintäkterna utvecklades svagt och kommunsektorns kostnader var tillfälligt höga) och en lite långsammare uppräknings 2025-2026 (när konjunkturen och skatteintäkterna väntas utvecklas starkare).

Statsbidrag, beslutade och med indexeringsmodell

Miljarder kronor

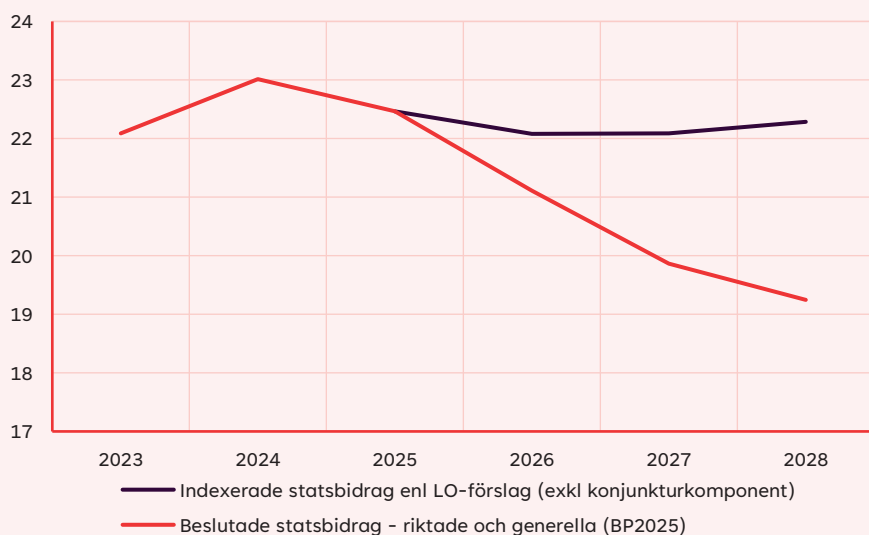


Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Denna utveckling skulle leda till att statens andel av kommunsektorns finansiering blev tydligt mer stabil än vad dagens beslutade statsbidrag leder till, vilket visas i diagram 3.4 nedan.

Statsbidrag som andel av summan av skatteintäkter och statsbidrag

Procent



Källa: Egna beräkningar.

4. Staten bör ta över en del av kommunsektorns skulder

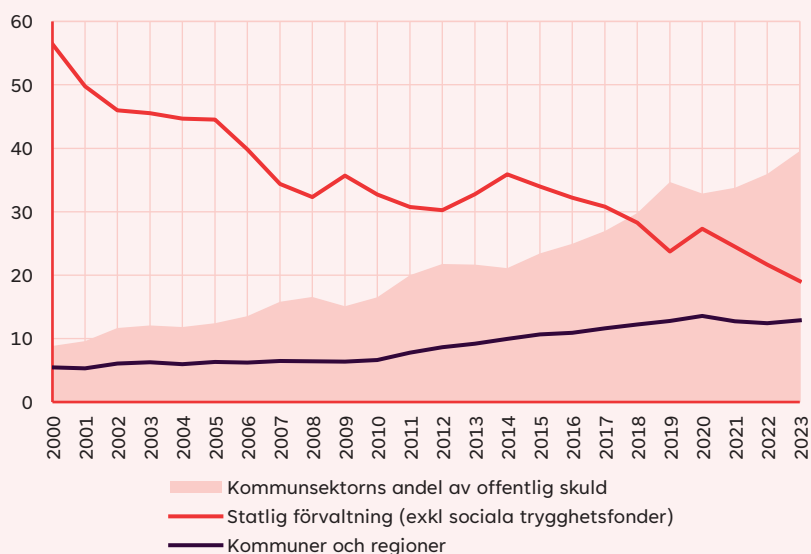
Sverige har starka offentliga finanser. Ett sätt detta syns på är vår låga offentliga skuldkvot. Sedan 90-talet har skuldkvoten sjunkit från ca 70 procent av BNP till drygt 30 procent av BNP. I relation till vår ekonomi har den svenska offentligheten inte varit så här lågt skuldsatt sedan början av 70-talet.

Men det händer mer under ytan. Den offentliga skulden är en sammanräkning av statens, kommuners och regioners samt ålderspensionssystemets skulder. Samtidigt som statens skuld har minskat kraftigt har kommunsektorns skuld stigit så att kommuner och regioner idag tillsammans står för 40 procent av den offentliga skulden i Sverige.

DIAGRAM 4.1

Skuld per sektor samt kommunsektorns andel av total skuld

Procent av BNP (linjer), Procent av offentlig skuld (yta)



Källa: SCB och egna beräkningar.

Det här beror inte på att kommunerna agerar ansvarslost – de har utökat sina tillgångar i större utsträckning än skulden vuxit. Utvecklingen kan istället ses som ett resultat av det finanspolitiska ramverket. Genom överskottsmålet har riksdagen lagt fast att den offentliga sektorn ska amortera på sin skuld över tid. Då kommunerna lånar nya pengar årligen måste staten amortera lika mycket som kommunerna lånar upp och därtill det som överskottsmålet kräver för att föra en politik i linje med ramverket. Ju mer kommunerna investerar och lånar – desto mer amorterar staten.

Ibland finns en felaktig tro på att kommunal skuldsättning alltid är dåligt eller utgör en orättvis börda för framtida generationer. Men att en kommun lånar

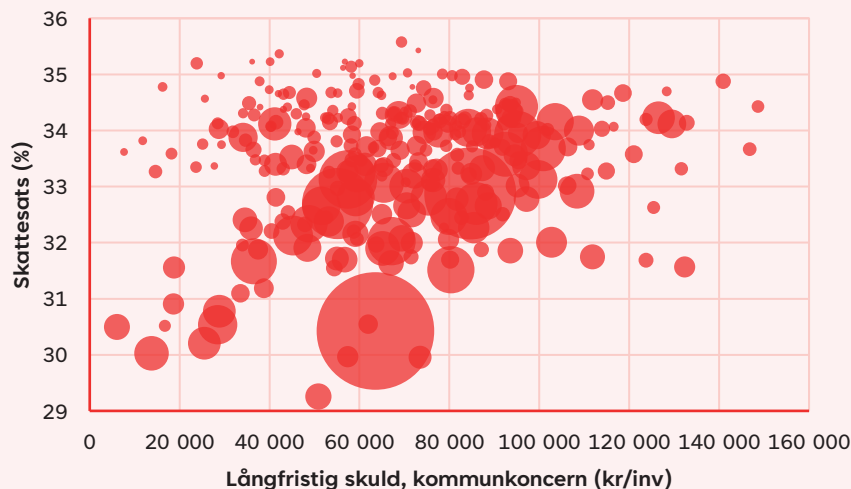
pengar är inte konstigt. Det kommunala allmännyttiga bostadsbolaget lånar för att bygga nya bostäder som ger framtida hyresintäkter. En rimlig hållning är även att nya investeringar som inte genererar direkta kassaflöden, såsom en ny gymnasieskola, till viss del lånefinansieras och att framtida generationer av kommuninvånare som har nytta av tillgången successivt betalar av dessa lån. Framtida generationer av gymnasieelever är med säkerhet i en bättre situation om det finns en gymnasieskola (och mer kommunala lån), än om det inte finns en gymnasieskola men kommunen har en lägre skuld.

Den kommunala skulden är ojämnt fördelad över landet, men det beror inte på att de kommuner vi vanligtvis betraktar som fattiga, såsom kommuner i glesbygd eller gamla bruksorter med hög kommunalskatt, är mer skuldsatta. Ekonomiskt starkare tillväxtkommuner med stora behov av att bygga nya förskolor, bostäder eller ny infrastruktur kan ha högre skuld. Till exempel var Sveriges minst skuldsatta kommuner 2023 (mätt som kommunkoncernens långfristiga skulder per invånare) Lidingö, Skinnskatteberg och Norberg. Lidingö är en välmående kommun med låg skattesats, medan Skinnskatteberg och Norberg har högre skattesatser än genomsnittet och helt andra förutsättningar. Bland de mer skuldsatta kommunerna finns också Skellefteå – en av Sveriges rikaste kommuner sett till vilka tillgångar kommunen äger.

DIAGRAM 4.2

Långfristiga skulder samt kommunalskattesats, 2023

Procent, kronor per invånare



Källa: SKR, SCB och egna beräkningar.

Även om man inte ser kommunal skuldsättning som oroväckande i sig finns flera problem med att den kommunala skulden växer samtidigt som den statliga krymper. För det första är det dyrt. Kommunerna lånar till något högre ränta än staten. Därutöver har den krympande statsskulden gjort det allt svårare för Riksgälden att sköta skuldförvaltningen på ett önskvärt sätt. De offentliga räntekostnaderna hade därför blivit lägre om staten hade hållit en större del av den offentliga skulden.

För det andra leder de kommunala skulderna till ekonomiskt skadliga beslut. En missriktad rädsla för en alltför hög bruttoskuldsättning har bland annat

motiverat kommuner att sälja ut lokaler för att sedan hyra tillbaka dem. Detta sänker skulden men höjer kostnaderna och är i förlängningen en dålig affär för kommuninvånarna jämfört med om lokalerna stått kvar i kommunal ägo. Kommuner kan också avstå att göra lönsamma investeringar i exempelvis nya bostäder för att man inte upplever sig kunna öka bruttoskulden mer.

Det finns därmed goda skäl för staten att ta över så mycket som möjligt av den kommunala skulden.

Men hur skulle det gå till? Som vi konstaterat är det inte nödvändigtvis skuldsatta kommuner som har svag ekonomi. En ordning där staten rakt av tar över kommunsektorns skulder skulle därför innebära stora orättvisor mellan medborgarna.

Ett sätt är att låta kommunerna låna hos staten istället för på kapitalmarknaderna.³ Detta skulle innebära att staten och Riksgälden i någon mån övertar den roll som kommunernas egna internbank Kommuninvest har idag. En sådan förändring skulle kräva en viss organisatorisk förändring av Riksgälden som idag inte arbetar med utlåning till kommuner. Detta är en verksamhet som Kommuninvest i stort verkar sköta mycket väl.

Ett enklare alternativ på kort sikt vore att staten helt enkelt lånade upp en påse pengar som man ger till kommuner och regioner mot att de används för att lösa delar av kommunsektorns skulder.

Om staten exempelvis ger alla kommuner 20 000 kr/invånare (totalt ca 200 miljarder kronor) skulle mer än en fjärdedel av den kommunala skulden kunna lösas. Ett fåtal mycket lågt skuldsatta kommuner skulle få mer pengar än de har skuld och pengarna skulle då istället stärka kommunens egna kapital.⁴ Transaktionen skulle i stort inte öka Sveriges offentliga skuld – bara ändra vem som håller den. Kommunerna skulle på marginalen bli lite rikare och staten lite fattigare. Den offentliga sektorns räntekostnader skulle sjunka med uppskattningsvis en miljard kronor, då kommunerna får minskade räntekostnader och statens räntekostnad kommer vara lite lägre än kommunernas räntekostnad var. Den viktigaste förändringen är dock att förutsättningarna skulle förbättras för kommunerna att fatta ekonomiskt kloka beslut och våga göra investeringar som behövs.

Denna åtgärd påverkar dock inte den långsiktiga utvecklingen. I stort sett alla Sveriges kommuner står inför nya stora investeringar i exempelvis VA-nät och klimatanpassningar. Därtill har vissa kommuner med stora industrietableringar särskilt stora investeringsbehov för att hantera en snabbt växande befolkning. Staten tillsammans med kommunsektorn behöver hitta särskilda modeller för att dessa exceptionella investeringar ska finansieras på ett hållbart sätt.

³ Denna tanke har funnits tidigare. 2013 föreslog Riksgälden i en skrivelse till regeringen (Dnr 2013/228) att Riksgälden skulle börja låna ut till kommuner och regioner men då specifikt vid kommunal och regional medfinansiering till infrastrukturinvesteringar. Regeringen verkar vid det tillfället inte ha gått vidare med detta förslag.

⁴ Om alla långfristiga skulder som hålls av kommunkoncernerna är likvida skulle 200 miljarder på detta sätt kunna lösa drygt 198 miljarder skuld, medan 2 miljarder skulle gå till de 10 kommuner som har mindre långfristiga skulder än 20 000 kr/inv. Då det kan finnas begränsningar i möjligheterna att göra kapitaltillskott och lösa utestående skulder, för exempelvis allmännyttiga bostadsbolag, behöver en större kartläggning göras för att fastslå exakt hur stor del av skulden som kan överföras till staten på detta sätt.

5. Ge kommuner och regioner likvärdiga villkor

Beräkningarna i den här rapporten handlar om kommunsektorn i hela Sverige. Förutsättningarna för att finansiera en god välfärd skiljer sig emellertid åt mellan olika delar av landet. Det handlar om strukturella skillnader för intäkter och kostnader. Intäkterna påverkas framför allt av olika skattekraft, beroende på invånarnas inkomster. Kostnader varierar med till exempel olika åldersstruktur eller om kommunen eller regionen är tätt eller glest befolkad. För att skapa likvärdiga förutsättningar för att tillhandahålla god välfärd i hela landet behövs en väl fungerande omfördelning. Denna omfördelning görs inom det kommunala utjämningsystemet.

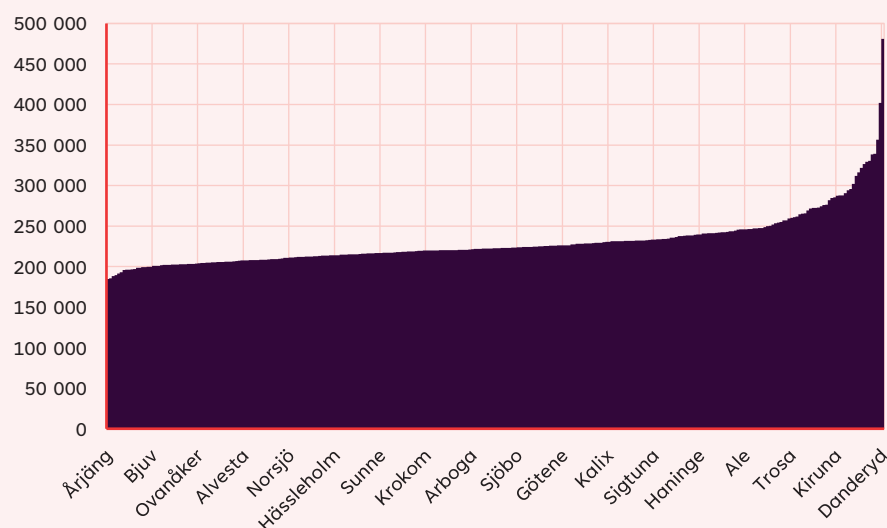
Strukturella skillnader för intäkter

Kommunalskatten står för den största delen av kommunsektorns intäkter. Kommunerna och regionerna har beskattningsrätt med rätt att bestämma skattesats. Eftersom kommunalskatten är en skatt på inkomst så spelar det roll vilken skattekraft, det vill säga hur höga inkomster, invånarna har för hur stora intäkterna blir. I diagram 5.1 nedan visas den genomsnittliga skattekraften per person i olika kommuner.

DIAGRAM 5.1

Skattekraft per person och kommun 2023

Kronor



Källa: SKR.

Strukturella skillnader i kostnader

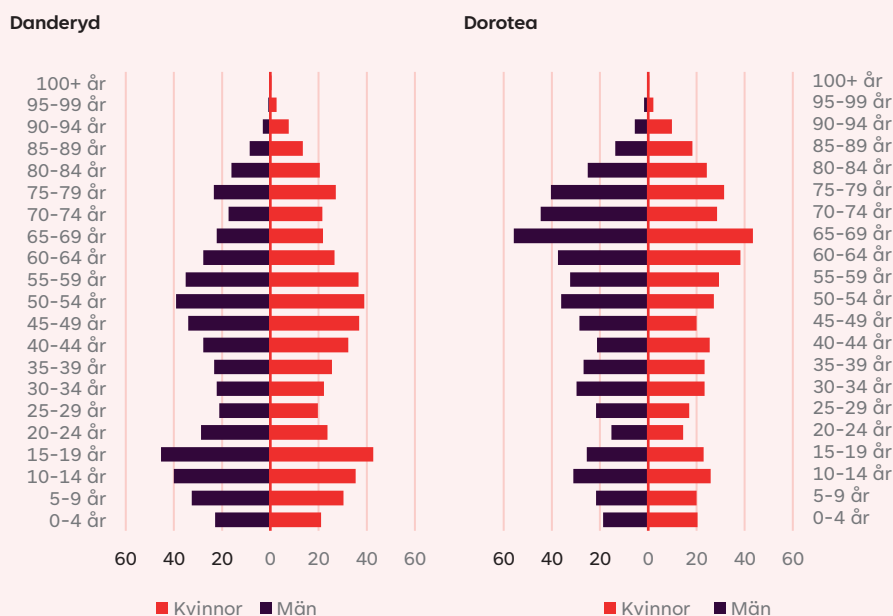
Befolkningens åldersstruktur har mycket stor betydelse för kommunens eller regionens kostnad för välfärd. Som vi har visat i kapitel två i den här rapporten har kommunsektorn störst kostnader för barn och äldre. Nedan ser vi åldersstrukturen för Danderyd, den kommun som betalar in mest till det

kommunala utjämningsystemet, och Dorotea, den kommun som får störst bidrag. Det ger en bild av hur olika åldersstruktur kommuner kan ha.

DIAGRAM 5.2

Åldersstruktur 2023

Antal personer per 1000 invånare och åldersintervall



Källa: SCB.

Andra viktiga strukturella skillnader är hur glest befolkad kommunen eller regionen är och befolkningens bosättningsmönster, det vill säga om invånarna bor samlad i en tätort eller utspritt. Framför allt landsbygdskommuner har högre kostnader på grund av längre avstånd och behov av små enheter.

Storstäder har andra strukturella merkostnader, som det kommunala utjämningsystemet kompenserar för. Det är framför allt inom verksamheterna kollektivtrafik och individ- och familjeomsorg som kostnaderna beräknas vara högre. Storstäderna bedöms även ha ett högre strukturellt löneläge för personalen.

Utjämningsystemet är omfattande men inte tillräckligt

Det kommunala utjämningsystemet består av två huvudsakliga delar: inkomstutjämnningen och kostnadsutjämnningen. Inkomstutjämnningen utjämnar skillnader i skattekraft. Den utgår från skillnaden mellan kommunens eller regionens skattekraft och en garanterad nivå, som är på 115 procent av den genomsnittliga skattekraften. De som har lägre skattekraft än garanterad nivå får ett bidrag från utjämningsystemet och de som har högre får betala en avgift. Systemet finansieras i huvudsak av staten, men några kommuner och en region betalar en avgift.

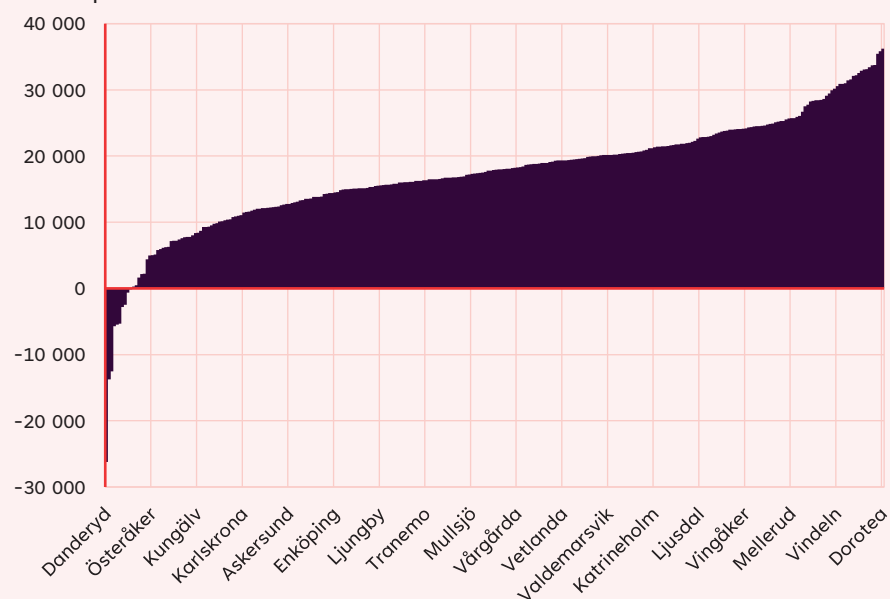
Kostnadsutjämningen utjämnar strukturella kostnadsskillnader i den obligatoriska verksamheten, till exempel på grund av socioekonomi, åldersfördelning, gleshet och löneläge. Den finansieras internt inom kommunsektorn. Kostnadsutjämningen består av separata delmodeller för olika verksamheter. För varje verksamhet beräknas en standardkostnad, det vill säga den kostnad kommunen eller regionen skulle ha haft om dess verksamhet bedrevs med genomsnittlig effektivitet och ambitionsnivå. Denna standardkostnad ligger till grund för omfördelningen.

Dagens utjämningsystem innebär att majoriteten av kommunerna och regionerna får bidrag och några betalar in en avgift. Den kommun som får störst bidrag per invånare är Dorotea som får 36 212 kronor per invånare och år. Därefter kommer Sorsele med 35 844 kronor och Pajala med 35 458 kronor. Den kommun som betalar in mest per invånare är Danderyd som har en avgift på 26 240 kronor per invånare och år. Därefter Lidingö med 13 734 kronor och Solna med 12 540 kronor. I diagram 5.3 nedan visas bidrag från eller avgift till utjämningsystemet per invånare för samtliga kommuner.

DIAGRAM 5.3

Omfördelning via utjämningsystemet 2023

Kronor per individ



Källa: SKR.

Trots en omfattande utjämning mellan kommuner och regioner är skillnaderna i skattesats stora. Det skiljer 6,32 procentenheter mellan Österåker, som 2024 har lägst kommunalskattesats på 28,98, och Degerfors, som har högst kommunalskattesats på 35,30.⁵ Skillnaderna i skattesats skulle dock ha varit betydligt större om inte utjämningsystemet fanns.

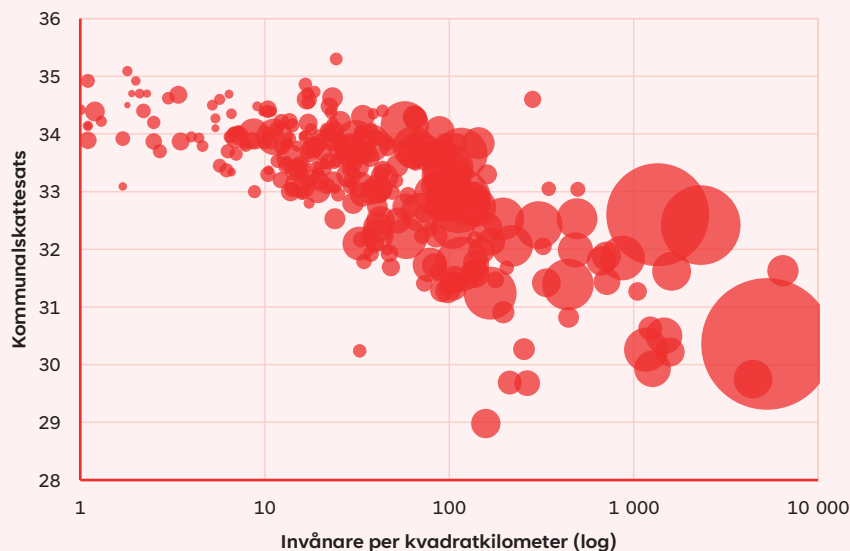
⁵ Skillnaden blir mindre för de invånare som har inkomst från arbete på grund av hur jobbskatteavdraget är konstruerat. Utjämningskommittén beräknar, i SOU 2024:50 *Nätt och jämnt*, att skatteskillnaden var 6,17 år 2023, men för personer med förvärvsinkomst blir skillnaden efter de olika reduktionerna i skattesystemet 3,95.

Utvärderingar har visat att utjämningen inte är tillräckligt träffsäker vad gäller till exempel gles bebyggelse och socioekonomi. I diagram 5.4 nedan visas varje kommun som en bubbla utplacerad efter kommunalskattesats och antal invånare per kvadratkilometer. Storleken på varje bubbla beror på hur många invånare kommunen har.

DIAGRAM 5.4

Kommunalskattesats och befolkningstäthet 2023

Procent, invånare per kvadratkilometer



Källa: SCB och egna beräkningar.

Diagrammet visar att det finns ett samband där kommuner som är mer glest befolkade har högre kommunal skatt och omvänt. Det finns mer sofistikerade mått där man mäter den faktiska glesheten i bebyggelse som tydligare speglar de merkostnader enskilda kommuner faktiskt möter.⁶ Men även enkla mått över befolkningstätheten, som invånare per kvadratkilometer i diagrammet ovan, visar ett tydligt samband. Förutsatt att det inte finns en väldigt stark korrelation mellan mer gles befolkning och högre välfärdsambitioner så bör detta spegla en otillräcklig kostnadsutjämning för gleshet i dagens utjämningsystem. Utjämningsystemet verkar inte fånga upp alla strukturella kostnader som följer av att bedriva verksamhet i landsbygdskommuner med långa avstånd och litet befolkningsunderlag.

Vad krävs för likvärdiga villkor?

Det kommunala utjämningsystemet är avgörande för en god välfärd i hela landet. Utan utjämningsystemet skulle skillnaderna mellan kommunerna och regionerna antingen i skattesats eller i välfärdens kvalitet och omfattning vara mycket stora. Målet med utjämningsystemet är att de kommunala skattesatserna ska variera beroende på skilda ambitionsnivåer och

⁶ I vissa kommuner, till exempel Kiruna, är befolkningstätheten sett till totala antalet invånare genom total kommunyta mycket låg men kommuninvånarna bor främst i tätort med relativt korta avstånd.

prioriteringar, inte på grund av omständigheter som kommunerna inte kan påverka.

Skillnaderna i skattesats har stor effekt på privatpersoners ekonomi. Skattesatsen är ofta högre i kommuner där medborgarnas inkomster är lägre. Det innebär att låginkomsttagare betalar en högre andel av sin inkomst i skatt utan att de välfärdstjänster de får ta del av nödvändigtvis är av högre kvalitet. Ett välfungerande utjämningsystem ska motverka detta.

Ett utjämningsystem som inte är tillräckligt träffsäkert ger också upphov till ett annat problem. Kommuner och regioner får starka incitament att undvika vissa typer av medborgare som uppfattas som kostsamma, framför allt personer med lägre inkomst. Det kan påverka hur kommunen styr stadsplanering och bostadsbyggande, till exempel att kommunen väljer att endast upplåta mark till att bygga dyra villor.

Utjämningsystemet behöver ändras så att det kompenserar bättre än i dag för strukturella skillnader mellan kommuner och regioner, som den socioekonomiska profilen på en kommuns befolkning och hur tätt eller glest befolkningen bor. I juli 2024 presenterade Utjämningskommittén sitt slutbetänkande *SOU 2024:50 Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn*.⁷ LO anser att effekterna av förslagen i utredningen är steg åt rätt håll med en ökad omfördelning till glesa och socioekonomiskt svaga kommuner och regioner.⁸

⁷ SOU 2024:50 [Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn](#).

⁸ Se [LOs yttrande över Remiss angående SOU 2024:50 Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn](#)

Komplicerat system ger upphov till myter

Det kommunala utjämningsystemet är komplicerat. Det brukar sägas att det bara är fem personer som förstår hur det är uppbyggt. Svårigheten att förstå systemet har gett upphov till ett antal myter. Här lyfter vi några och förklarar varför de inte stämmer:

- > **”Kommunen vinner inget på att höja skatten.”** Det påstås ibland att inkomstutjämningsystemet tar hela det extrabelopp som en skattehöjning skulle ge. Det stämmer inte. Bidraget från, eller avgiften till, inkomstutjämnings utgår från skillnaden mellan kommunens eller regionens skattekraft (det vill säga invånarnas inkomster) och en garanterad nivå. Skattesatsen för en enskild kommun påverkar inte bidraget eller avgiften.
- > **”Utjämningsystemet hämmar tillväxt.”** Som utjämningsystemet är utformat så ökar inte kommunens skatteintäkter om invånarnas skattekraft ökar, eftersom inkomstutjämnings utjämnar skillnader i skattekraft. Vissa hävdar att detta hämmar kommuners satsningar på tillväxt, i betydelsen satsningar på att öka invånarnas skattekraft. Flera utredningar har undersökt detta empiriskt och konstaterat att det inte finns några bevis för att utjämningsystemet hämmar tillväxt. Många kommuner med hög skattekraft, såsom Danderyd eller Lidingö, kännetecknas av relativt få stora arbetsplatser och konsumtionsmöjligheter. En hög skattekraft är i dessa fall snarare ett resultat av närheten till en storstad samt en bebyggelse som attraherar höginkomsttagare än satsningar på tillväxt i kommunen.
- > **”Lidingö får betala för Malmös jippon”.** Malmö, och flera andra gränskommuner som Strömstad, Årjäng och Eda, får relativt höga bidrag från utjämningsystemet. Det beror på att en stor del av invånarna arbetar och beskattas utomlands. Samtidigt bor de i kommunen och nyttjar de välfärdstjänster som kommunen erbjuder. Gränskommunerna får inga skatteintäkter från invånarnas inkomster från utlandet. I stället betalar länderna, till exempel Danmark och Norge, en klumpsumma till svenska staten för de svenskar som jobbspendlar över gränsen och betalar skatt utomlands. Svenska staten betalar sen i sin tur ut pengar till gränskommunerna genom utjämningsystemet.

6. Använd resurserna bättre

Även om välfärden behöver en starkare långsiktig finansiering finns också stora möjligheter att göra mer av de resurser som kommuner och regioner redan har till sitt förfogande. 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 en tilltagande marknadisering av välfärdstjänsterna. En stor del av välfärdens kostnadsutmaningar härrör också från just detta.

Det här avsnittet inleder vi med att titta på de stigande direkta och indirekta kostnaderna för välfärds kriminalitet. Därefter 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.

Välfärdsbrottsligheten är dyr och systemhotande

Marknadiseringen av välfärden har möjliggjort välfärdsbrottslighet i en ny skala. Sedan 2013 har minst 66 hemtjänstföretag stängts av från kommuners valfrihetssystem på grund av brottslighet.⁹ Assistansbedrägerier, fuskande vårdcentraler eller hemtjänstföretag innebär inte bara en kostnad för skattebetalarna, det göder också den kriminella ekonomin och leder till att människor utnyttjas på arbetsmarknaden. Ekonomistyrningsverket bedömer att felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen uppgår till 15 miljarder årligen. Välfärdsbrottsligheten är dock bredare än så och finns också inom till exempel upphandlade verksamheter.¹⁰ Enligt polisens uppskattning omfattar nu bedrägerier, som till stor del riktas mot det offentliga, någonstans i spannet mellan 43 och 75 miljarder kronor.¹¹ Bedrägerier har gått om narkotikan som gängens främsta inkomstkälla.

I den myndighetsgemensamma lägesbilden om organiserad brottslighet konstaterar myndigheterna att denna brottslighet allt mer 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.”¹²

Under sommaren 2024 larmade polisen om att kriminella aktörer driver HVB-hem. Som en illustration av hur integrerade dessa aktörer blivit i välfärden, kan nämnas att det visade det sig att 11 av 18 bolag på polisens lista hade

⁹ Klingberg Hjort, Mira & Karl Martinsson (2021) Hemtjänstmaffian.

¹⁰ Polisen (2024), [Den kriminella ekonomin](#)

¹¹ SVT (2024) [Varnar för välfärdsbrott – omsätter uppemot 75 miljarder årligen](#)

¹² Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen (2023) [Myndighetsgemensam lägesbild. Organiserad brottslighet 2023](#)

ramavtal via kommunernas gemensamma inköpsbolag, SKRs inköpscentral ADDA.¹³

Det här kostar inte bara stora pengar i det korta perspektivet, utan får också långsiktiga konsekvenser. När barn placeras på inrättningar som inte bara saknar korrekta vårdprogram, utan till och med drivs av kriminella, är risken stor att de kommer ut i sämre skick än vad de var i när de placerades på HVB.

Också inom vården uppmärksammas allt mer problem med kriminalitet. På senare år har både enskilda regioner och Försäkringskassan agerat mot vårdgivare inom både sjukvård och tandvård. Problemen är så stora att de måste betecknas som systemhotande.

” Systemet bygger på att vi har laglydiga och ärliga tandläkare. Och nu upptäcker vi att vi har ett ganska stort antal korrupta tandläkare i det här landet, som systematiskt använder det här systemet för att tillskansa sig pengar. Samma sak på läkarsidan.

NILS ÖBERG, GENERALDIREKTÖR FÖRSÄKRINGSKASSAN¹⁴

Ett annat välfärdsområde som är utsatt för välfärdsbrottslighet är personlig assistans. Där efterfrågar såväl branschorganisationen Vårdföretagarna som en rad myndigheter åtgärder.^{15 16} Den statliga utredningen *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen* (SOU 2023:52) uppskattade de felaktiga utbetalningarna från Försäkringskassan till uppåt tre miljarder för 2021, något som då skulle överstiga 12 procent av den totala summan för personlig assistans.¹⁷ Utredningen konstaterar här också att assistansersättningen är särskilt utsatt för organiserad brottslighet, i synnerhet då företag utgör en del av brottsutslaget.

Också inom skola och förskola finns den organiserade brottsligheten. Myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet sammanfattade i sin senaste rapport utfallet av en särskild insats mot brottslighet kopplad till skolverksamhet med orden *”Beloppen visar att det är stora pengar i denna typ av kriminalitet”*. Rapporten nämner exempelvis fyra fängelsedomar för grov ekonomisk brottslighet, näringsförbud för fem personer kopplade till skolhuvudmän, och över 60 miljoner kronor i tillkomna skatter och utmätta tillgångar i form av skolpeng. Insatsen har fått följdverkningar i Stockholm som bedömt att det finns grund för att återkalla flera tillstånd för förskolor i närtid.¹⁸

¹³ SVT (2024) [11 av 18 HVB-bolag på polisens gänglista har upphandlats av SKR](#)

¹⁴ Citat från SKR:s konferens om välfärdsbrottslighet 2024-10-25.

¹⁵ Ekobrottsmyndigheten (2021), [Yttrande över betänkandet Stärkt rätt till personlig assistans \(SOU 2021:37\)](#)

¹⁶ Vårdföretagarna (2024), [Nu måste regeringen agera mot assistansbrottsligheten](#)

¹⁷ SOU 2023:52, [Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen](#)

¹⁸ [Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2023](#)

Marknadiseringen driver kostnader – även utan kriminella

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, det offentligas intressen av hur välfärden ska produceras och fördelas.

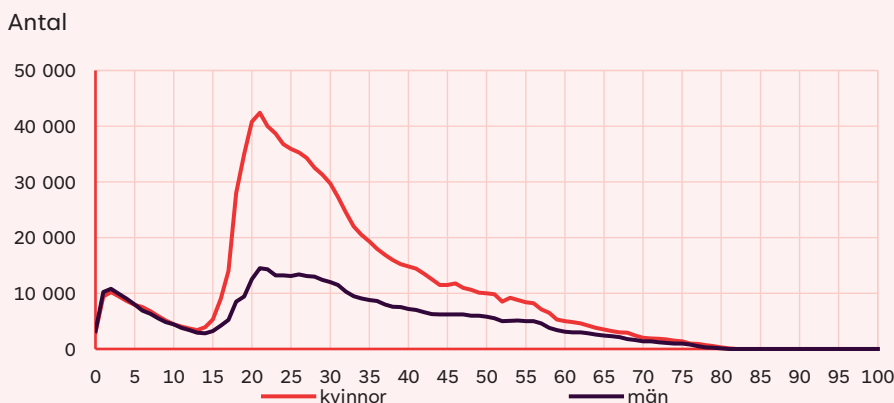
Privata aktörer skiljer ut de mest lönsamma brukarna och ökar deras användning av välfärdstjänster

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.

När vinstdrivande utförare plockat russinen ur kakan lämnas framförallt svårare eller dyrare brukargrupper till offentliga utförare.¹⁹ Detta gör att den offentligt drivna verksamheten skulle behöva mer resurser, men ofta leder skeva ersättningsmodeller istället till 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.²⁰ 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.

DIAGRAM 6.1

Besök hos privata digitala vårdgivare efter ålder och kön 2021



Not: Redovisningen är exklusive fysioterapi.

Källa: Konkurrensverket.

¹⁹ Jordahl, Henrik (2018) [Cherry picking i välfärdsföretag FORES, Policy Brief 2018:8](#)

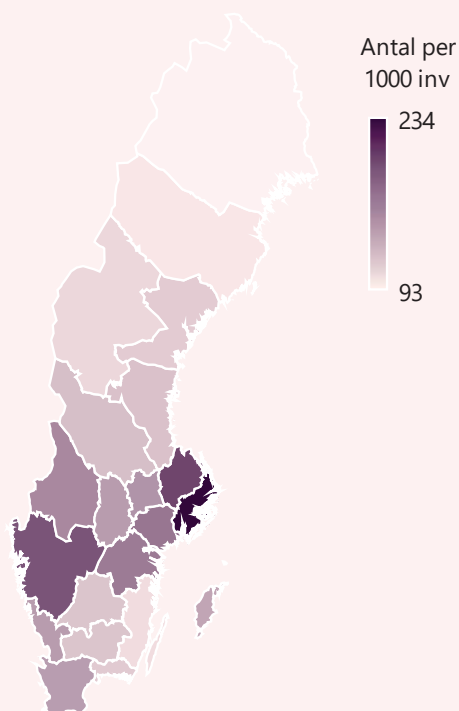
²⁰ Myndigheten för vårdanalys (2016) [Rapport 2015:6, Vårdval och jämlik vård inom primärvården](#)

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”.²¹

DIAGRAM 6.2

Digitala vårdkontakter per region

Antal vårdkontakter (utomlänstaxa) per 1000 invånare



Källa: Region Sörmland.

Ett annat exempel på hur marknadsbaserade ersättningsmodeller slår fel är att vård som ger högre ersättning prioriteras. Fenomenet kallas DRG-glidning, är väl känt sedan många år och innebär att diagnoser över tid förändras till att registreras som mer komplicerade.²²

Riksrevisionen visade 2014 i en granskningsrapport hur vissa psykiatriska diagnoser ökade dubbelt så snabbt där de var mer lönsamma. I samma rapport 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

²¹ Konkurrensverket (2022) [Privata digitala vårdtjänsters påverkan på konkurrensförhållanden inom primärvården](#)

²² Diagnosrelaterade grupper (DRG) är ett sätt att klassificera vårdinsatser i sjukvården

diagnoser än vad som är motiverat.²³ Den här utvecklingen är både kostnadsdrivande och försämrar kvaliteten på journalerna.

Fri etableringsrätt försvårar planering och slår sönder stordriftsfördelning

Skolpengens konstruktion är ett numera känt exempel på hur de offentliga kostnaderna ökar när privata utförare kliver in och skapar en lokal välfärdsmarknad. Det är väl belagt att det här blir effekten av en friskoleetablering. Konsultföretaget KPMG beskrev i en rapport för Karlskrona kommun vad som skulle bli effekterna av en ny friskoleetablering, i det här fallet Internationella Engelska Skolan, IES:

”När en elev väljer att lämna en skolenhet flyttas elevpengen, beloppet enheten får för eleven baserat på resursfördelningssystemet, med eleven. På kort sikt kommer emellertid bara drygt en tiondel av kostnaden att försvinna. Om en elev väljer att gå till IES istället för till en kommunal enhet där det finns plats skulle det således innebära att IES får hela elevpengen medan den fasta kostnaden finns kvar hos den kommunala enheten.”

Den här mekanismen är även friskolorna och deras organisationer medvetna om. I sitt remissvar på likvärdighetsutredningen skrev Friskolornas riksförbund följande om skolpengens utformning:

”Eftersom beloppet beräknas utifrån kommunens genomsnittskostnader så minskar ersättningen per elev om antalet elever i de kommunala skolorna ökar och ökar om antalet elever i den kommunala skolan minskar.”

Det Friskolornas riksförbund pekar på här är centralt. Låt oss se på en kommunal skola med 25 elever per klass. Snittkostnaden per elev blir i princip kostnaden för lärare, lokaler och läromedel för varje klass delat med 25. Om skolan får en elev till per klass ökar inte kostnaderna för lokaler och lärare, vilket gör att snittkostnaden minskar. Om skolan istället tappas elever ökar snittkostnaden. Detta är vad som sker vid en friskoleetablering. Elever lämnar olika kommunala skolor och går till friskolan. För kommunen är det inte alltid möjligt att göra besparingar om antalet elever per klass minskar något. Om inte kommunen gör besparingar eller ändrar sin organisation, kommer skolpengen, som alltså beräknas på snittkostnaden, att öka.

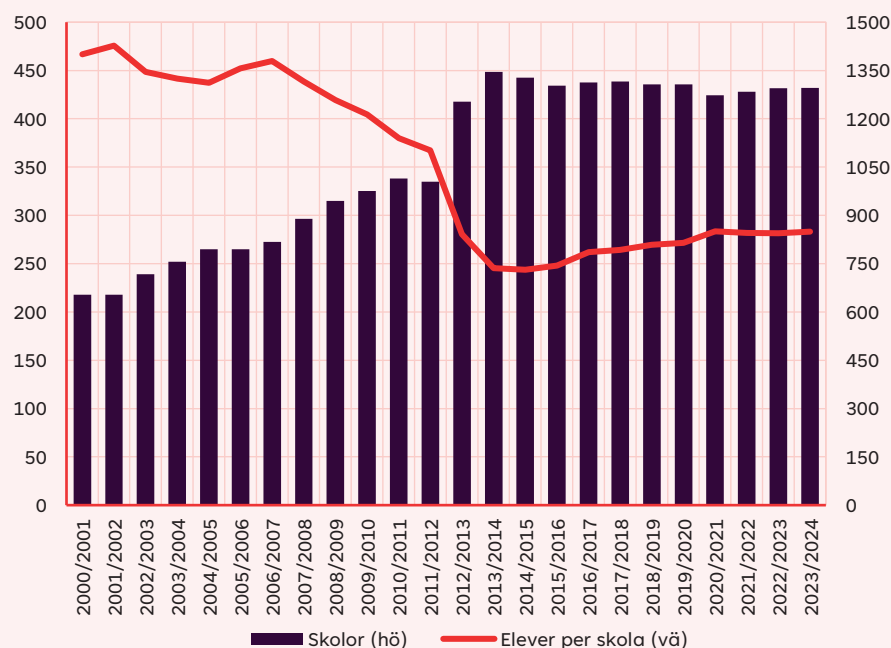
De alternativ som kommunen har är besparingar i den kommunala skolan eller högre ersättning till både kommunala och fristående skolor. Skolpengens konstruktion gör det på detta sätt också mer riskfyllt för kommuner att bygga nya skolor.

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 283 elever år 2023.

²³ Riksrevisionen (2014) [Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan? \(RiR 2014:22\)](#)

Elever per gymnasieskola och antal gymnasieskolor

Elever per skola, antal skolor



Källa: Skolverket och egna beräkningar.

Den snabba utbyggnaden av friskolesektorn beror på att skolföretag med tillstånd har haft etableringsfrihet och själva kunnat välja när och var de ska etablera sig. 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. Samhällskostnaderna för sämre utbildning är förstås svåra att beräkna.

Ett annat exempel på dyr fragmentisering är hemtjänst som delas upp på ett stort antal utförare. För en kostnadseffektiv 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.²⁴ 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.

Konkurrensen ofta satt ur spel

Idén om fungerande marknadslösningar i välfärden bygger på att det finns en fungerande konkurrens med en mångfald av aktörer som konkurrerar om uppdragen. Så är det sällan. Det lokala utbudet är ofta begränsat. Kommuner

²⁴ Trafikverket (2011) [Lov, logistik och transportarbete](#)

och regioner ställs dessutom inför situationer där de inte har valet att avstå att köpa en tjänst, antingen som en följd av statliga regleringar eller genom egna, ofta ideologiskt motiverade, beslut om att inte ha tjänsten i egen regi som ett alternativ. Kommunen kan bli helt utlämnad till en enskild aktör som styr villkoren. Ett exempel på det senare är behovet av HVB-hem. Kommunen bryter i praktiken mot lagen om den inte ordnar en plats på ett stödboende eller HVB-hem när en sådan behövs. Om kommunen bestämt att inte bedriva verksamhet i egen regi återstår endast att köpa på den privata marknaden. Den privata marknaden känner väl till kommunens situation och priset blir därefter. Idag finns exempel på kommuner som sett priserna per dygn öka 34 procent på bara ett år.²⁵

Växande välfärdsbyråkrati

I spåren av marknadsiseringen ser vi också en svällande välfärdsbyråkrati, inte bara för att administrera ett växande antal upphandlingar utan också för att stävja fusk och brottslighet, samt för att upprätthålla kvalitet. En grundtanke med marknadslösningarna var när de infördes att dåliga utförare skulle selekteras bort av brukarna. På så sätt ska skulle kontrollen av verksamheten till stor del sköta sig själv. Idag vet vi att det inte fungerar så. För en elev är ”kostnaden” att byta skola mycket hög om man ser till studieresultat och sociala relationer.²⁶ 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.²⁷ I avhandlingen *Taking Care of Business* visar Miriam Katzin att valfrihetssystemen i hemtjänst skapar en konflikt i kommunens styrning mellan kommunens ansvar att upprätthålla en äldreomsorg av god kvalitet och behovet av att stötta små företag i sektorn.²⁸ 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.²⁹ 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. Administrationen växer snabbt. Bara under

²⁵ Huddinge kommun (2023), [Granskning avseende kommunens arbete med social hållbarhet med avgränsningen stöd till barn och unga som har behov av särskilda insatser: HVB och stödboende för barn och unga upp till 20 år](#)

²⁶ Bergman, Mats & Henrik Jordahl (2014), [Goda år på ålderns höst?. ESO-rapport 2014:1](#)

²⁷ Dunér, Anna, Pär Bjälkebring & Boo Johansson (2019), [Autonomy, Choice and Control for Older Users of Home Care Services: Current Developments in Swedish Eldercare](#)

²⁸ Katzin, Mirjam (2020) [Taking Care of Business. A study of the governing of care choice systems in Swedish home care](#)

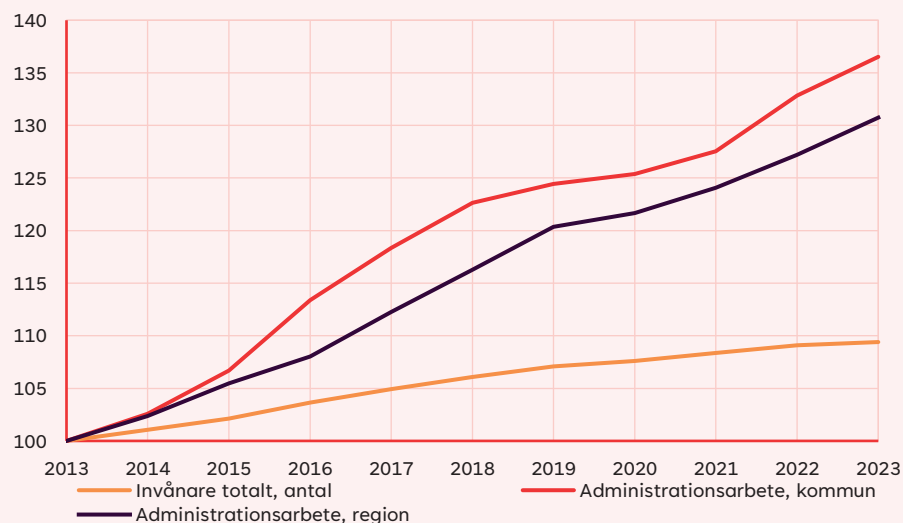
²⁹ Elert, Niklas & Magnus Henrekson (2023) [Vinstintresset som samhällsintresse?](#), Svenskt Näringsliv

2023 med hela 2,8 procent i både kommuner och regioner. Sedan 2013 har ökningen varit hela 37 procent i kommunerna och 31 procent i regionerna. Befolkningen har under samma tid ökat med 9 procent.

DIAGRAM 6.4

Administratörer i kommuner respektive regioner

Index 100 = Antal 2013



Not: Antal administrationsarbeten baserat på nyckeltalen N60063 och N00112 i Kolada, som i år bytt namn från "administrationsarbete" till "ledning, utveckling och stöd".

Källa: SKR och egna beräkningar.

Det är givetvis svårt att säga något om vilken nivå på administration som är lämplig, men det är tydligt att den inte kan fortsätta att öka snabbare än befolkningen. Att vända utvecklingen här ter sig allt mer som en av de viktigaste uppgifterna för kommun- och regionpolitiker de kommande åren.

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 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 som behövs för marknadslösningarna formligen exploderat. SCB:s siffror för personal i kommuner visar hur antalet jurister ökade med 12 procent under bara ett år mellan 2021 och 2022. Inköparna låg inte långt efter med en ökning på 9 procent.³⁰ Befolkningen ökade bara med 1 procent.

Om antalet administratörer sedan 2013 hade vuxit i takt med befolkningsunderlaget hade cirka 28 000 färre idag arbetat inom administrationsarbete i kommuner och regioner. Räknat i ökad personalkostnad uppskattar vi att ökningstakten utöver befolkningstillväxt årligen kostar cirka 23-25 miljarder.

³⁰ SCB, Yrkesregistret.

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. Med det fokus på välfärdsbrottslighet som nu blivit nödvändigt som en följd av bland annat vinstdrivande företag i välfärden är det troligt att den snabba ökningstakten kommer att fortsätta.

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.³¹ 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.

Frågan om huruvida fristående skolor är överkompenserade eller ej var länge omdebatterad, men nu råder bred enighet om att så är fallet.

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. Sedan även Riksrevisionen gjort en liknande analys, är det nu också regeringens uppfattning att friskolorna är överkompenserade. I sitt yttrande 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.”³²

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

³¹ SOU 2020:28, [En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning](#).

³² Regeringens skrivelse [Skr 2022/23:44, Riksrevisionens rapport om skolpengen – effektivitet och konsekvenser](#)

förutsättningar 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 57 miljarder. Med en överkompensation beräknad enligt det lägre respektive högre scenariot i Likvärdighetsutredningen innebär det en överkompensation om 4,8 respektive 6,1 miljarder.

TABELL 6.1

Överkompensation till fristående huvudmän

	Antal elever/barn	Kostnad per elev (tkr)	Total kostnad (mkr)	Överkompensation (mkr)
Förskola	108 065	182	19 646	2 082
Förskoleklass	14 246	97	1 382	146
Grundskola	180 904	122	22 016	2 334
Gymnasium	116 427	127	14 728	1 561
TOTALT		527	57 772	6 124

Not: Överkompensation beräknad utifrån det högre scenariot i SOU 2020:28.

Källa: Skolverket och egna beräkningar

Nivån på skatteläckaget i kalkylen ovan bekräftas av stora koncerners kommunikation med sina aktieägare. De lönsamhetskalkyler Academedia publicerar för olika skolverksamheter 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”.³³

En gymnasieskola når 12 procents marginal efter fem till sex år. För en förskola tar det bara tre år. Academedia understryker hur attraktiv investeringen är med formuleringen: ”Generellt sett är de initiala investeringarna för att öppna en förskola eller skola begränsade och kräver lite eller inget rörelsekapital eftersom skolpengen betalas i förskott från kommunerna”.

Stoppa slöseriet med hyrpersonal i välfärden

Regionerna har efter många år med fruktlösa försök äntligen lyckats vända kostnadsutvecklingen för inhyrd personal. 2023 var den kostnaden uppe i nära 10 miljarder, men 2024 har trenden brutits. Första halvåret 2024 blev utfallet 28 procent lägre än 2023 och är nu nere under 2022 års nivå.³⁴ En försiktig prognos för helåret är att kostnaderna stannar på cirka 7 miljarder. Mycket arbete återstår dock och de regionala skillnaderna är stora.

Samtidigt har kostnaderna i kommunerna ökat snabbt, om än från lägre nivåer. Tillfällig inhyring av personal i kommunerna är vanligast inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg samt äldreomsorg.³⁵ Siffror från SCB visar att ökningstakten varit ungefär densamma som i regionerna. Kostnaderna har femdubblats sedan 2013 och nådde 2023 upp till 3,8

³³ Academedia, [årsredovisning 2023/24](#)

³⁴ SKR (2024), [Bemanningstrend inhyrd personal](#)

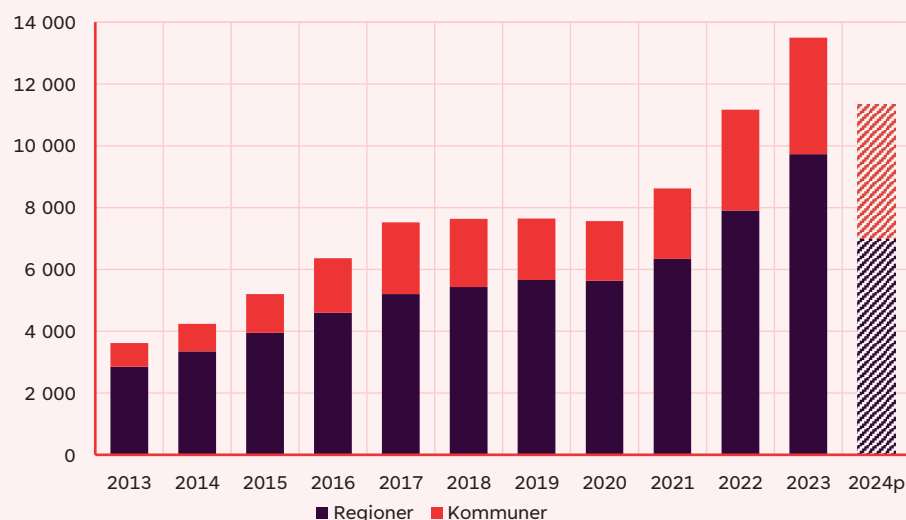
³⁵ Vision (2024) [Är det värt priset? Inhyring av personal i kommuner allt vanligare](#)

miljarder kronor. Ökningen bara från 2022 till 2023 var 15 procent. Tillsammans nådde kommunernas och regionernas kostnader för inhyrd personal 13,5 miljarder kronor 2023.

DIAGRAM 6.5

Kostnader för inhyrd personal i kommuner och regioner

Miljoner kronor



Not: Prognosen för regionerna 2024 är baserad på utfallet under det första halvåret (där en tydlig nedgång observerades). För kommunerna redovisas inget halvårsutfall av SKR – där är prognosen baserad på att förra årets tillväxttakt består.

Källa: SCB, SKR och egna beräkningar.

Kostnaden bedöms vara i storleksordningen två till tre gånger större för inhyrd personal jämfört med egen personal beroende på yrkeskategori.³⁶ Kostnaden varierar med verksamhet, geografiskt läge och upphandlingsform.

Det kommer naturligtvis alltid att finnas behov av att fylla tillfälliga vakanser. Att få ned kostnaden till noll är därför inte realistiskt. SKR definierar själva oberoende av inhyrd personal som att hyrkostnaderna uppgår till maximalt 2 procent av kostnaderna för den egna personalen. Med det måttet var merkostnaden för hyrpersonal i vården 2023 uppåt 6 miljarder kronor. Om vi räknar med att priserna ligger i det spann som SKR själva uppger, alltså två till tre gånger dyrare, så innebär det att vården kunde ha haft tre till fyra miljarder kronor mer att röra sig med.

Om minskningen under 2024 håller i sig kommer merkostnaden under 2024 att stanna på mellan 1,7 och 2,5 miljarder kronor. De minskade kostnaderna ger då vården runt en miljard kronor mer till verksamheten under 2024. Pengar som kan användas till mer egen personal med bättre villkor, högre kontinuitet och därmed bättre patientsäkerhet.

Även i kommunerna är prisnivån sådan att kostnaden beräknas vara två till tre gånger så stor som för anställd personal.³⁷ Det finns alltså potential för ett

³⁶ SKR (2019), [Projekt – Oberoende av inhyrd personal](#)

³⁷ Kommunalarbetaren (2022), [Kommuner tog in dyra hyrundersköterskor](#) (2022-10-22)

tillskott om mer än en miljard kronor som skulle kunna användas till välfärdsverksamheter och fler anställda med bättre villkor.

Regionerna har i flera år satt sitt hopp till ett nytt gemensamt ramavtal via SKR som införs successivt under 2024. Flera regioner minskade dock kostnaderna kraftigt redan under hösten 2023. Västra Götalandsregionen och Region Sörmland med 18 procent och Region Stockholm med hela 40 procent. Det visar att det inte bara handlar om ramavtalets utformning utan också hur regionerna själva valt att hantera frågan om hyrpersonal. Det ligger nära tillhands att jämföra med hur bemanningspersonal används och prissätts i industrin. Där kan en konsult som kallas in för ett kortare uppdrag betinga ett högt pris, medan renodlad bemanningspersonal i allmänhet har likvärdiga eller sämre villkor som ordinarie personal. 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. Regionerna har istället själva valt en väg där de skapat en marknad som gjort bemanningspersonal två till tre gånger så kostsam.

Om regionerna nu successivt kommer att lyckas minska sina kostnader är risken stor att vi på några års sikt betraktar kommunernas hyrkostnader som det stora problemet. Till skillnad från i regionerna bedrivs där inte något gemensamt arbete på riksnivå för att vända utvecklingen, få kommuner räknar på merkostnaden, och det finns inte heller på samma sätt en gemensam problembild.³⁸

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 cirka 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.³⁹ Utöver kostnaderna är det viktigt att påtala att kommunerna också tappar rådigheten över lokaler man inte äger.

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.

³⁸ Vision (2024) [Är det värt priset? Inhyrning av personal i kommuner allt vanligare](#)

³⁹ Kommuninvest (2021) [Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler – viktiga överväganden för offentliga aktörer](#)

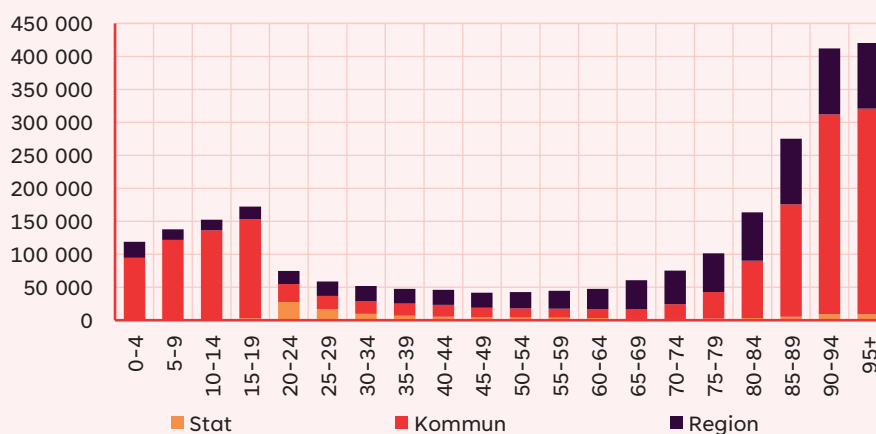
Fortfarande kvarstår dock kommunernas högre driftskostnader för redan inhyrda lokaler. Någon fastslagen nationell kostnad för detta finns inte, men baserat på Kommuninvests rapporterade försäljningsvolymerna av samhällsfastigheter 2013–2020 bör den årliga merkostnaden för utförsäljningarna motsvara i storleksordningen tre till fem miljarder kronor 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.

7. Bilaga – Övriga tabeller och beräkningsunderlag

DIAGRAM 7.1

Snittkostnad per individ för olika välfärdstjänster efter åldersgrupp och del av offentlig sektor, 2019

Kronor



Källa: SCB, egna beräkningar.

TABELL 7.1

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

Procentuell förändring jämfört med 2023

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

Källa: SCB och egna beräkningar.

TABELL 7.2

Prisindex för kommunal verksamhet (PKV) samt landstingsprisindex (LPIK)

Årlig procentuell förändring

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
PKV, Prisindex kommunal verksamhet	5,9	4,6	0,0	3,0	2,9	3,4
Arbetskraftskostnad	6,6	5,5	-1,0	3,2	3,1	3,8
Övrig förbrukning	4,5	2,4	2,4	2,5	2,6	2,6
LPIK, landstingsprisindex inkl. läkemedel	7,9	3,6	-1,5	1,7	2,1	3,2
LPIK, landstingsprisindex exkl. läkemedel	8,5	3,9	-1,5	2,5	2,6	3,8
Timlön	3,8	3,2	3,5	3,5	3,4	3,4
Socialavgifter	24,4	6,7	-14,8	0,4	0,8	6,5
Läkemedel	3,3	1,7	-1,2	-3,0	-0,9	-0,7
Förbrukning	4,2	2,7	2,4	2,5	2,6	2,6

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 2024.

TABELL 7.3

Prisnivåutveckling

Index 100 = 2023

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
PKV, Prisindex kommunal verksamhet	100,0	104,6	104,6	107,8	110,9	114,7
LPIK, landstingsprisindex inkl. läkemedel	100,0	103,6	102,1	103,9	106,0	109,4

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 2024.

Kommunsektorns ekonomi med framskrivna kostnader för demografi och priser

Miljarder kronor

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Verksamhetens kostnader	-1 312	-1 382	-1 390	-1 440	-1 490	-1 553
Avskrivningar	-52	-54	-56	-58	-60	-62
Skatter ¹	924	950	994	1 039	1 085	1 129
Statsbidrag ²	262	284	288	278	269	269
varav generella (UO25 1:1)	152	168	167	167	164	164
varav riktade	110	116	121	110	104	104
Övriga inkomster ³	192	196	197	206	211	220
Verksamhetens resultat	14	-6	33	24	15	3
Finansnetto	-3	-14	-8	-4	-7	-10
Resultat efter finansiella poster	11	-20	25	20	8	-7

1 Inklusive kommunal fastighetsavgift.

2 Uppdelning 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 både de ordinarie generella statsbidragen och ett antal andra poster såsom den kommunala fastighetsavgift, läkemedelsförmånen och sektorsbidragen.

3 Består framför allt av taxor och avgifter, försäljning samt hyror, arrenden och exploateringsintäkter.

Källa: Egna beräkningar, SKR (okt 2024) och finansdepartementet (BP 2025).

Vård, skola och omsorg ska fungera. Skattefinansierad välfärd som fördelas efter behov är en förutsättning för att vanligt folk ska kunna leva goda liv. Välfärden är också avgörande för att arbetstagare ska få rätt kompetens och kunna kombinera sitt jobb med omsorgsansvar.

Den här rapporten handlar om finansieringen av vård, skola och omsorg fram till år 2028. Vilka resurser krävs för att vi ska kunna behålla dagens välfärd även i framtiden? Hur kan vi använda existerande resurser så att de räcker till mer välfärd?

Vi presenterar ett antal förslag på hur vi kan säkra att välfärden får de resurser som behövs och hur dessa resurser kan användas på ett bättre sätt än idag. När den grunden finns kan det politiska samtalet handla om hur vi ska utveckla och förbättra välfärden.

December 2024

ISBN 978-91-566-3714-8

www.lo.se

