

## Välfärden utmanas av demografin

ANNIKA WALLENSKOG

**INLÄGG** Tidigt insåg vi i Sverige att det var bättre att lösa viktiga delar av samhällets åtaganden gentemot medborgarna lokalt, där det finns god kännedom om de lokala förutsättningarna och dess befolkning. På så sätt kan människor vara med och påverka, bättre förstå varför vissa beslut blir nödvändiga att fatta och känna större acceptans för besluten och deras konsekvenser. Sverige har en långvarig tradition av en hög grad av lokalt självstyre, som den statliga nivån länge har sett stora fördelar med.

Genom årtionden har trender och diskussioner om centralisering och decentralisering kommit och gått. Det lokala självstyrets förtjänster har dock stått sig starka. De senaste åren har präglats av något kraftigare rop på centralisering. Röster höjs till förmån för att staten ska ta över viktiga delar av det kommunala uppdraget för att, som det heter, höja kvaliteten eller förbättra effektiviteten. Det finns all anledning att i ljuset av detta reflektera över hur en kommun och region fungerar, hur välfärdsverksamheterna bedrivs, vilka drivkrafter som är starkast i dessa verksamheter och vad det lokala självstyret egentligen innebär. Men också vad som faktiskt krävs för att hantera välfärdsutmaningarna nu och framöver.

### *20 procent av BNP och hela välfärdsuppdraget*

Utgifterna i kommuner och regioner motsvarar ungefär en femtedel av Sveriges BNP och utgör en stor del av den offentliga sektorn. Kommuner och regioner sysselsätter också en fjärdedel av arbetskraften i riket. Ändå är kun-

skapen om kommunektorns funktion och betydelse i den totala ekonomin relativt låg. Det förekommer många myter, gissningar och antaganden kring kommunal ekonomi och kommunernas funktionssätt när detta diskuteras på olika arenor. Myter kan vara av typen att kommunerna ”slösar bort pengar på arenor eller simhallar i stället för att prioritera kärnuppdragen” eller att ”det kommunala utjämningsystemet gör att städer som Malmö finansierar fuskan- de socialbidragstagare, som betalas av Stockholmare”. Tanken att lika många spekulativa och svepande beskrivningar skulle göras av ett börsnoterat bolag eller av näringslivet generellt svindlar.

Det är väl känt att kommunektorn ansvarar för våra välfärdsverksamheter, såsom omsorg om barn och äldre, skola, hälso- och sjukvård och omsorg om individer och familjer, liksom för många vägar, kollektivtrafik, vatten, avfallshantering, fritidsverksamhet och bibliotek. När det däremot kommer till vad det motsvarar i ekonomiska termer, blir de flesta svaret skyldiga. En person mellan 0–19 år kostar kommuner och regioner ca 200 000 kr årligen, medan en person över 65 år kostar mellan 200 000–600 000 kr, där kostnaden ökar i takt med ålder och behov. Personer i yrkesverksam ålder kostar däremot i snitt 50 000 kr årligen, om de gemensamma kostnaderna fördelas på alla invånare.

I debatter framförs ofta att kostnaderna för ekonomiskt bistånd (det som tidigare kallades socialbidrag) är exceptionellt höga. Det är förstås så att för en enskild kommun kan kostnaderna under ett eller ett par år stiga till en nivå som kräver åtgärder. I den totala kommunala ekonomin utgör ekonomiskt bistånd dock endast drygt tio av de totalt 1 000 miljarder kr som kommuner och regioner omsätter under ett år. Kostnaderna för ekonomiskt bistånd har inte ökat sedan 2011, och biståndet är i dag

Annika Wallenskog  
är chefsekonom vid  
Sveriges Kommuner  
och Landsting (SKL).  
Annika.Wallenskog@  
skl.se

lägre än 2010, som en följd av den höga sysselsättningsgraden.

### *Kraftiga demografiska utmaningar*

De närmaste åren kommer Sverige att ha en snabb ökning av andelen personer över 80 år – en ökning på nästan 50 procent de närmaste tio åren. Även andelen barn och unga kommer att öka med åtta procent på tio år. Kommunsektorns stora utmaningar är tätt kopplade till den demografiska utvecklingen, som går att härröra till andra världskrigets slut, den stora 40-talistgenerationen samt deras barnbarnsbarn, som nu föds. Det innebär att kostnaderna för att i framtiden upprätthålla välfärd på samma nivå som i dag kommer att öka kraftigt, allt annat oförändrat.

Den arbetsföra grupp som föranleder de lägsta kostnaderna och högsta intäkterna i form av inkomstskatt (åldersgruppen 20–65) kommer samtidigt att öka relativt långsamt under samma tid (fem procent på tio år). Det är t o m så att om Sverige inte hade haft en tillströmning i form av invandring, skulle antalet personer i yrkesverksam ålder minska.

Den grupp som bidrar med högst skatteintäkter ökar alltså inte alls i samma takt som de grupper som föranleder ökade behov – lite vasst uttryckt. Då antalet arbetade timmar inte beräknas öka särskilt snabbt, både som en följd av den demografiska utvecklingen och av att konjunkturen nu mattas av, kommer det att uppstå en diskrepans mellan utvecklingen av arbetade timmar och kostnaderna föranledd av demografin. Enligt SKL:s beräkningar kommer kostnaderna att öka med 38 miljarder kr mer än intäkterna fram till 2022, förutsatt att alla får lika mycket resurser år 2022 per invånare och ålder som i dag. Enligt beräkningar som Finansdepartementet gjort ökar gapet till 90 miljarder kr fram till 2026.

Hittills är det emellertid inte enbart

den demografiska utvecklingen eller upp- och nedgångar i konjunkturen som påverkat ekonomin i kommuner och regioner. Som en följd av bl a reformer och stigande förväntningar har kostnaderna hittills ökat snabbare även av andra orsaker än de demografiska. Vi har i Sverige byggt ut vår välfärd under många decennier. Det handlar bl a om längre skolgång, ökad andel barn i förskola, förbättrade möjligheter att bota svåra sjukdomar eller öka överlevnaden, förbättrade läkemedel, bättre omsorg om personer med funktionsnedsättningar m m. I grunden gör det vårt land till ett bättre land, men självfallet bidrar det till högre kostnader.

Det är vidare ett faktum att kommunsektorn kommande år kommer att få ett arbetskraftsgap. Från den svagt ökande gruppen av yrkesverksamma ska kommuner och regioner rekrytera medarbetare, vars uppdrag är att möta de kraftigt ökande behoven i skola, omsorg och sjukvård. Om personaltätheten skulle fortsätta öka i samma takt som hittills, kommer det att uppstå en kraftig arbetskraftsbrist, då i stort sett hela nettotillskottet av nya sysselsatta skulle behövas till välfärden om ett antal år. Detta ska ske i konkurrens med näringslivet och staten. Inom fem år skulle det t ex behövas 77 000 nya lärare för att ersätta de lärare som slutar och går i pension samt för att öka lärarkåren i den takt som antal elever ökar. Antalet lärare som hinner bli färdigutbildade under samma tid i dagens lärarutbildning är 40 000. Summan av kardemumman: Vi måste intensifiera arbetet med att ställa om verksamheterna.

### *Den statliga styrningen behöver förändras*

Kommuner och regioner behöver organisera både ekonomiska och personella resurser på nya sätt och med högre effektivitet samt ta tillvara digitaliseringens möjligheter där den gör nytta i välfärden. Men det handlar också om

hur den statliga nivån måste bidra till en mer modern och effektiv styrning. Här pekar vi i SKL särskilt på vikten av att ha förtroende för det lokala självstyret, att staten styr välfärden med tillit och utifrån ett sunt förhållningssätt till ansvar och mandat. Staten behöver också ta ett utökat ekonomiskt ansvar för de demografiska utmaningar som påverkar verksamheterna inom kommuner och regioner, till skillnad från statens verksamheter, som främst inriktar sig mot personer i yrkesverksam ålder.

Ytterligare ett problem är att den s k finansieringsprincipen inte följs fullt ut. Finansieringsprincipen innebär att inga nya obligatoriska uppgifter från staten får införas utan medföljande finansiering till kommuner och regioner. Om staten fattar beslut om en förändring som tar direkt sikte på kommunal verksamhet ska staten också finansiera de merkostnader som uppstår. Problemet kan vara att vissa lagar ändras väldigt många gånger i små steg. Ett tydligt exempel är socialtjänstlagen, som under de gångna åren har ändrats ett hundratal gånger med främst högre krav kring dokumentering och uppföljning. Varje liten förändring har endast gett marginellt högre kostnader, varför regering och riksdag kunnat bortse från finansieringsprincipen. De hundratalet förändringarna innebär dock sammantaget ökade kostnader för kommunerna, som borde kompenseras enligt den lagstadgade finansieringsprincipen. I en undersökning gjord på uppdrag av Kommunutredningen svarade socialsekreterarna att de i snitt endast lägger 13 procent av sin arbetstid på direkt arbete med klienter (Ekholm m fl 2018). Det är delvis ett resultat av nya statliga pålagor, men också av att dessa nya pålagor inte följts av en statlig finansiering för att bibehålla en kvalitet i verksamheten på en rimlig nivå.

### *Riktade statsbidrag hämmar möjlighet till effektivisering*

Att genomföra förändrad lagstiftning eller andra reformer och finansiera dessa via finansieringsprincipen blir ofta väldigt kostsamt för staten. Ett relativt nytt och allt vanligare sätt att få till en förändring har därför blivit att staten riktat detaljstyrande statsbidrag till olika verksamheter i kommuner och regioner. För den statliga nivån är fördelarna flera: Det går jämförelsevis snabbt att fatta beslut, det är lätt att vara tydlig gentemot väljare och medborgare och dessutom behöver finansieringen inte täcka hela kostnaden.

Bara inom skolans område finns över 70 riktade statsbidrag. Dessa ska ansökas, rekvireras, åtgärder ska genomföras, dokumenteras och sedan följas upp. Har en kommun eller region lyckats genomföra de åtgärder som det var tänkt får de behålla pengarna.

När ett riktat bidrag tar slut efter ett eller ett par år, måste kommunen eller regionen besluta om den själv ska fortsätta finansiera den uppbyggda verksamheten eller avveckla den. Om det riktade statsbidraget t ex har varit avsett för att öka personaltäteten behöver kommunen sedan hitta nya sätt att fortsätta finansiera dessa tjänster. Många kommuner och regioner upplever att de riktade statsbidrag som erbjuds inte helt eller alls svarar upp mot de lokala eller regionala behov som finns. Skillnaderna i vårt land är ju stora. En kommun har antingen inte de behov som stöden gäller, eller så kanske den redan tidigare år gjort egna satsningar på just det området.

I och med att de riktade bidragen ökat explosionsartat och 2018 motsvarade 45 procent av statens finansiering av kommuner och regioner, minskar utrymmet för de lokala politikerna att bedriva den verksamhet som är nödvändig i en kommun eller region utifrån de lokala behoven. Vissa statsbidrag, exempelvis det mycket stora likvärdighetsbi-

draget till skolan, innebär också att kommunen mister medel om den sparar eller effektiviserar i verksamheten. Om en liten kommun väljer att samla eleverna i något större skolor och lägger ner några mindre byskolor, kan användandet av lärare effektiviseras. I ett sådant fall blir kommunen av med det omfattande likvärdighetsbidraget, då kostnaderna per elev inte längre ökar i takt med priser och löner. De riktade bidragen gör också att ersättningen till verksamheten blir ryckig och svår att bedriva effektivt. Små kommuner har dessutom inte alltid råd att ens söka de riktade statsbidragen, då administrationen kring bidraget är för omfattande.

De riktade statsbidragen försvårar dessutom ansvarsutkrävandet. Om staten via detaljstyrning och riktade statsbidrag kontrollerar en så pass stor del av den kommunala eller regionala verksamheten, vem ska då väljarna ställa till svars för om saker inte fungerar? Staten, kommunen eller regionen? Ett effektivt sätt att använda de offentliga resurserna måste i stället vara att föra över bidrag från riktade till generella som kan användas där de behövs som bäst.

### *Är förstatligande verkligen lösningen?*

Röster som framhäver ett förstatligande som lösning på utmaningarna i kommuner och regioner har egentligen aldrig kunnat svara på hur det ska gå till och på vilket sätt förutsättningarna skulle förbättras med byte av huvudman. Vid kommunaliseringen av skolan år 1991 avskaffades Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna. Staten stod innan dess för kostnader och anställning av lärare och skollärare, medan kommunerna ansvarade för den resterande personalen, fastigheter, material m m. Statens bidrag till skolorna var uppdelat i ett stort antal riktade bidrag och den statliga andelen av finansieringen hade under ett antal år minskat som andel av kostnaderna. Skälen till kommunalise-

ringen var just att minska den statliga detaljstyrningen och få en mer effektiv målstyrning. Det behövdes också en bättre samverkan mellan skolan, barnomsorgen, socialtjänsten och resten av kommunens verksamheter samt ökade möjligheter till lokalt utvecklingsarbete. Man ville åstadkomma en mer likvärdig utbildningsstandard i riket och ökad effektivitet.

Samverkan mellan barnomsorgen, fritidsverksamheten och förskolan har blivit betydligt bättre. Skolorna har också fått större möjligheter till lokal profilering, och barnens och föräldrarnas inflytande över skolan har ökat. Nu framförs kritik att resultaten i skolorna skiljer sig åt mellan olika kommuner, och ett skäl som nu anförs för att förstatliga skolan är att det skulle åstadkomma en ökad jämlikhet i resultat mellan skolorna och ge en direktstyrning med mindre grad av detaljreglering. Detta är samma skäl som anfördes för att kommunalisera lärarnas anställningar.

I SNS-rapporten *Kommunernas framtid* (Mörk m fl 2019) lyfts bl a fram att ett förstatligande skulle göra det svårt att anpassa verksamheten till lokala förutsättningar och preferenser och att väljarna inte kan använda grannkommunerna som en måttstock för att bedöma de egna politikerna. Författarna menar också att ett förstatligande sannolikt skulle vara förknippat med mycket höga omställningskostnader.

För att hitta en jämförelse med vilka effekterna av ett förstatligande av skolan eller andra verksamheter skulle kunna bli kan man snegla på den omfattande vård- och socialtjänstreform som utredes i Finland i många år. Grundtanken var att hälso- och sjukvård inklusive socialvård skulle bli mer jämlik och likvärdig om ansvaret fördes över från kommunerna och samkommunerna till en ny landskapsnivå med 18 sjukvårdsområden och fem landskap. Vårdreformen som var avsedd att minska på kostna-

derna med tre miljarder euro visade sig dock efter beräkningar i stället innebära att kostnaderna kraftigt skulle öka. Ett annat skäl till att den inte genomfördes var också att det fanns stora demografiska skillnader i tillgång på arbetskraft.

Sammanfattningsvis kan sägas att förstatligande av verksamheter kan innebära höga kostnader vid huvudmannaskapsförändringen och risk för ökad administrativ överbyggnad. Det skulle heller inte lösa problemen med stora demografiska skillnader i landet och den eskalerande kompetensförsörjningsutmaningen.

### *Utjämningsystem för ett likvärdigt uppdrag*

I och med att kommuner och regioner har ansvaret att bedriva verksamhet för att utföra en rad obligatoriska uppgifter måste förutsättningarna för uppgifterna vara lika mellan kommunerna. Det skulle inte fungera om en svensk kommun bara skulle ha råd att erbjuda sjuårig grundskola, medan andra kunde erbjuda dagens omfattning. I dag finns därför ett kommunalt utjämningsystem som är indelat i tre olika delar: kostnadsutjämnning, inkomstutjämnning och strukturbidrag, där de viktigaste är kostnads- och inkomstutjämnning.

Kostnadsutjämnningen syftar till att skapa likvärdiga förutsättningar för kommuner och regioner att bedriva verksamheten. Förutsättningarna baseras på vilka kostnader en kommun eller region borde ha om hänsyn tas till invånarnas ålder, socioekonomi, gleshet, förväntade lönekostnader och befolkningsförändringar. En kommun med många barn och unga får pengar, medan en kommun med få barn och unga får betala i modeller för skola och barnomsorg, men kanske i stället får pengar i modellen för äldre, till följd av att kommunen i stället har en stor andel äldre. Kostnadsutjämnningen syftar till att utjämna förutsättningarna helt mel-

lan kommunerna och regionerna och finansieras av sektorn själv.

Det finns också ett system för inkomstutjämnning. Det ska delvis utjämna skillnader i skattekraft mellan kommunerna. Om en kommun eller region har en skattekraft som understiger 115 procent av den genomsnittliga nivån i riket får den ett bidrag från staten. Ligger kommunen/regionen över den nivån, vilket ett drygt tiotal kommuner och en region gör, betalar den i stället en avgift. Inkomstutjämnningen syftar inte till total utjämnning, men utjämnar till ca 80–90 procent mellan kommuner och regioner. Det innebär att det är en marginell fördel för en kommun eller region att invånarna i en kommun har en hög skattekraft.

### *Skattesatsen ska beslutas lokalt*

Kommunerna och regionerna beslutar själva om skattesatsen på inkomsten, utan någon övre begränsning. I debatten hörs då och då röster för att kommunalskatten borde begränsas med ett tak, eller att alla kommuner och regioner borde ta ut samma kommunalskatt. Att begränsa kommunalskatten handlar ofta om att det är en skatt som kan påverka arbetsutbudet eller viljan att arbeta och att det är en platt skatt. Resonemangen om att det skulle vara bättre med samma skatt i alla kommuner haltar grovt. För det första måste skevheter gällande förutsättningar för det kommunala uppdraget justeras i utjämningsystemet mellan kommunerna. Om alla kommuner skulle tvingas ha samma skatt, utan att justera för förutsättningarna via utjämnningen, skulle det ekonomiska utrymmet för det kommunala uppdraget bli ytterst begränsat i de kommuner som fortfarande skulle ha sämre förutsättningar. Det kanske inte ens skulle vara möjligt för vissa kommuner att med samma skattesats kunna ge eleverna nioårig grundskola. Dessutom är det en viktig beståndsdel i vårt demokratiska

system att invånarna i kommuner och regioner i val ska kunna påverka prioriteringar mellan verksamhet och skatt.

### *Delat ansvar för välfärdens utveckling*

Kommande år ser vi stora utmaningar i kommuner och regioner som kommer av demografins sammansättning, något som förstärks genom att konjunkturen planar ut. I detta läge är det viktigt att kommunerna och regionerna kan ställa om arbetet genom nya sätt att leverera välfärd och att de ges möjlighet att kunna använda välfärdsteknologi och ta tillvara på den digitala utvecklingen. Det är därför viktigt att kommuner och regioner har ett fortsatt starkt lokalt självstyre, att den statliga styrningen blir mer effektiv och mindre detaljerad.

Staten behöver också ta sitt ansvar för de breda infrastrukturlösningarna, såväl vägar och järnvägar som den digitala infrastrukturen och för att kapa de legala hinder som står i vägen för en modernisering av vår välfärd. Att försvara och utveckla välfärden är ett delat ansvar mellan staten, regioner och kommuner. Det har fungerat väl historiskt och det gäller också framåt.

### REFERENSER

Ekholm, A, K Jebari och D Markovic (2018), "Förbjuden framtid? Den digitala kommunen", underlagsrapport till Kommunutredningen, Institutet för Framtidsstudier, Stockholm.

Mörk, E, G Ó Erlingsson och L Persson (2019), *Kommunernas framtid*, SNS, Stockholm.