

Karin Pilsäter
070-3826555
karin.pilsater@tco.se

Välfärdens långsiktiga finansiering

Välfärdens långsiktiga finansiering och därmed förutsättningarna för väl fungerande välfärdstjänster är avgörande för att arbetsmarknaden på sikt ska fungera väl och för människors rätt till likvärdig vård, utbildning och omsorg.

Barn och unga behöver en god grundutbildning för att långsiktig kompetensförsörjning av såväl näringsliv som välfärd ska säkras och jämlika livschanser nås. Människor måste kunna gå till jobbet trygga i förvisning att deras barn har det bra på en utvecklande förskola eller att en äldre förälder får en god omsorg.

Samtidigt är stabil och långsiktig finansiering av välfärden en förutsättning för att de som arbetar i välfärden ska få rätt förutsättningar att utföra ett gott jobb. Det handlar om rimlig ekonomi, stabila planeringsförutsättningar och god arbetsmiljö. Detta är i sin tur nödvändigt för att kunna kompetensförsörja sektorn.

Den ekonomiska utvecklingen och därmed såväl löneutveckling som skatteintäkter förutsätter samtidigt god utbildning, sjukvård och omsorg liksom investeringar i exempelvis infrastruktur.

De kommande åren ökar antalet personer över 80 år långt mer än antalet personer mellan 20-66 år. Det innebär stora påfrestningar för såväl finansiering som personalförsörjning inom välfärden. Det mest angelägna är därför att sysselsättningen är hög genom att människor arbetar mer och kan göra det i jobb där kompetensbehoven är stora, såväl inom näringsliv som välfärdstjänster. Dessa frågor behandlas dock inte på denna plats som är avgränsad till de ekonomiska relationerna mellan stat och kommunsektorn.

Sammanfattning av förslag

- TCO tar inte ställning till storleken på framtida finansieringsbehov, eftersom TCO inte tar ställning till de politiska ambitionerna, och därmed i förlängningen inte till den sammantagna skattekvoten. Det är däremot vår bedömning av det kommer att krävas större resurser utifrån den demografiska utvecklingen, främst fler äldre, därmed ökande kostnader, och lägre andel förvärvsarbete.
- Staten behöver ta ansvar för en större del av tillkommande resursbehov som uppstår, finansierat från de statliga skattebaserna och inte genom höjda kommunala inkomstskatter.
- Tidigare och mer långsiktiga besked om ekonomiska förutsättningar behöver ges från staten till kommunerna, både vad avser beräkning av skatteintäkter som statsbidrag. Detta är en förutsättning för god ekonomisk hushållning genom långsiktiga planeringsförutsättningar. Det behöver slås fast i det finanspolitiska ramverket.
- Riktade och villkorade statsbidrag behöver minskas rejält, liksom planeringshorisonten för dem som ges.
- En reformering av utjämningsystemets konstruktion behöver initieras, det räcker inte att se över de olika parametrarnas tekniska lösningar räcker inte.
- Staten måste ta hela ansvaret för konjunkturväxlingar genom att jämna ut skatteintäkter med statsbidrag utifrån konjunktur så att kommunernas långsiktiga finansiering blir säkerställd. Det behöver slås fast i ett utvecklat finanspolitiskt ramverk.
- Erfarenheterna från pandemin visar också att staten behöver utfästa att den tar ansvar för större oförutsedda händelser som kommunerna inte kan påverka, och som leder till kraftigt ökade kostnader.

Inledning

Under den närmaste tioårsperioden kommer kostnaderna för såväl kommuner som regioner tydligt påverkas av att andelen äldre, personer över 80 år, kommer att öka kraftigt. Samtidigt kommer inte andelen barn och unga att öka, och antalet 20 – 66 år, det som brukar beräknas som arbetskraften, ökar betydligt långsammare.

Ett större antal äldre innebär att omfattningen av välfärdstjänster, framför allt äldreomsorg och hälso- och sjukvård behöver öka. Om antalet anställda ökar i takt med förändringarna i ålderssammansättningen beräknade finansdepartementet i maj 2021 ett s.k. finansieringsgap som skulle uppgå till 50–80 miljarder kronor 2026.

Den kommunala inkomstskatten är den största finansieringskällan för kommuner och regioner, de utgör 65 % av de samlade intäkterna. En god sysselsättningsutveckling, helt enkelt fler skattebetalare och mer arbetsinkomster är därför den allra viktigaste frågan för välfärdens långsiktiga finansiering.

Näst störst intäktskälla, 17 % för kommuner och 11 % för regionerna (2020) utgör de generella statsbidragen. De specialdestinerade statsbidragen utgör därmed en mindre total andel, drygt 6 % av kommunernas intäkter. De specialdestinerade bidragen utgör dock en väsentlig summa som skulle kunna ges en betydligt bättre utformning och därmed ett effektivare användande av resurserna.

Övergripande ståndpunkt om kommunsektorns finansiering

TCO tar inte ställning till storleken på framtida finansieringsbehov, eftersom TCO inte tar ställning till de politiska ambitionerna, och därmed i förlängningen inte till den sammantagna skattekvoten. Ur TCO:s perspektiv är det dock helt centralt att resurser och förutsättningar att utföra välfärdsuppdraget är i paritet med det uppdrag som ges.

Enligt TCO:s bedömning kommer de välfärdsverksamheter som kommuner och regioner ansvarar för att behöva påtagliga resurstillskott framöver, utifrån den demografiska utvecklingen.

Mer pengar kan dock inte vara det enda svaret. Det behövs förutsättningar för ett effektivare användande av pengarna, mer långsiktiga planeringsförutsättningar liksom stabilare förutsättningar för produktivitetens utveckling i stort inom sektorn.

Statsbidragsgivningen behöver därför ges såväl en längre tidshorisont som minskad detaljstyrning utifrån vad som är högst

upp i den politiska debatten från den ena veckan till den andra. Detta kan ske genom att i budgetpropositionen slå fast inte bara statsbidragens storlek nästkommande år, utan för hela treårsperioden. Detta bör aviseras redan i vårpropositionen.

Välfärden är för viktig för att styras av regeringens behov av presskonferenser. Sifferbingon måste ersättas av långsiktiga planeringsförutsättningar.

Ökat statligt finansieringsansvar

Det skiljer redan sex kronor på varje hundralapp i lön mellan den högsta och lägsta kommunalskatten. Det mesta talar för att dessa skillnader skulle öka om kommunalskatten ska finansiera mer, då befolkningsutvecklingen också är ojämn både vad gäller antal i förvärsålder och antal äldre.

TCO anser också att det vore olyckligt att höja inkomstskatterna mer, då beskattningen snarare behöver skiftas från skatt på arbete till konsumtion, miljöskadlig verksamhet och kapital. Läs mer under "Skattereform" på tco.se.

Staten behöver därför ta ansvar för mer av finansieringen från statliga skattebaser i förhållande till finansieringen med kommunal inkomstskatt. Detta kan ske genom ökade generella statsbidrag, men också genom strukturreformer såsom statlig finansiering av vissa verksamheter.

Statsbidragens utformning och planeringsförutsättningar

De generella statsbidragen, pengar som enbart är grundade i antal invånare, utgör omkring två tredjedelar av de samlade statsbidragen. Dock lämnar staten besked om nästkommande års nivå på statsbidragen först i budgetpropositionen i september. Tillkommande pengar är ofta dessutom helt eller delvis utlovade enbart för nästkommande år. I de kommunala intäktsprognoserna ser därför alltid kommande år ut att kräva nedskärningar för att hålla ekonomin i balans.

För att kommunerna ska kunna driva en långsiktigt hållbar verksamhet inom exempelvis skola, omsorg och sjukvård behöver de ha de ekonomiska förutsättningarna klarlagda för flera år framåt. .

När regeringen, i budgetpropositionen som kommer i september, anger beloppen för nästkommande år är det allt för sent för att de kommunala budgetarna ska kunna anpassa planerad verksamhet. Då

det dessutom vid denna tidpunkt inte anges nivå för nästkommande år behöver kommunerna i hög grad hela tiden planera för kommande neddragningar.

Staten bör ge kommunerna nödvändig planeringshorisont för att på ett resurseffektivt sätt budgetera och planera sin verksamhet. Det innebär att budgetpropositionen bör ange en ram på tre års sikt. Detta bör aviseras redan i vårpropositionen.

Riktade statsbidrag

Statens styrning genom riktade statsbidrag har över tid ökat kraftigt och utgör en ökande andel av kommunernas och regionernas ekonomi. 2020 fanns det ca 183 olika riktade statsbidrag till kommuner och regioner. Dessa skiljer sig också mycket vad gäller konstruktion, medfinansiering, tidshorisont och detaljstyrning.

Olika kommuner har olika behov och förutsättningar, och har brister på olika områden. Detta tar de riktade statsbidragen inte hänsyn till. Ett krav på medfinansiering av en viss aktivitet kräver att kommunen i stället gör nedskärningar på något annat för att få fram medel till medfinansiering. Tidshorisonten från besked till när aktivitet ska påbörjas är ofta kort, i många fall omöjligt kort, och den period de gäller är ofta för kort för att nå resultat innan staten vill att man i stället ska satsa på något annat. Beloppen är i många fall snarare symboliska än tillräckliga för att göra skillnad för medborgarna. De resurser som krävs för att utforma ansökan och redovisning kan till och med överstiga den nytta som pengarna kan göra.

Nackdelarna med styrning genom riktade statsbidrag är många och väl belagda. Ändå ökar såväl antalet som detaljregleringen. Till och med under pandemiåret 2020 - då kommunsektorn på kort tid behövde hantera pandemins effekter inte bara inom vård och omsorg, utan inom skolans värld, inom socialtjänsten och flertalet andra sektorer - så tillkom 13 nya riktade statsbidrag för aktiviteter som inte var relaterade till pandemin.

Då resurserna alltid är knappa måste statsbidragsgivningen utformas så att kommunsektorn kan använda resurserna på effektivast möjliga sätt.

En statsbidragsreform bör genomföras i enlighet med vad som skisseras i SOU 2020:8 Starkare kommuner. . Antalet riktade statsbidrag behöver kraftigt minska till förmån för generella statsbidrag, delvis kan dessa ”klustras” till sektorer. Pengarna behöver kunna användas där respektive kommun har de största behoven. Planeringsförutsättningar för längre tid gör att pengarna också kan användas på effektivast möjliga sätt och för satsningar som har möjlighet att ge resultat på längre sikt.

Kommunal utjämning

Det kommunala utjämningsystemet ska ge kommuner och regioner likvärdiga förutsättningar att klara sitt uppdrag. Tanken är att varken skattesats eller servicenivå ska förklaras av invånarnas inkomstnivå eller behov. Utjämningsystemet ska kompensera för faktorer som är svåra att påverka för kommunen. Skattesats och servicenivå ska vara resultat av ambitioner och effektivitet.

Ändå skiljer det idag 6 kronor på varje intjänad hundralapp mellan den lägsta och den högsta kommunalskatten. Detta kan inte enbart förklaras av skilda välfärdsambitioner och skicklighet.

Framåt ser vi växande skillnader mellan olika kommuners förutsättningar att klara välfärdsuppdraget. Det handlar om skillnader i befolkningsutveckling, andel äldre och barn och unga jämfört med befolkning i arbetsföra åldrar.

Utjämningsystemet består av såväl inkomst- som kostnadsutjämning. Det kommunala utjämningsystemet reformerades i grunden i mitten av 90-talet. Sedan dess har alltså så stora förändringar i förutsättningarna skett att vi anser det befogat att genomföra en mer genomgripande reformering av utjämningsystemets konstruktion. Kostnadsutjämningen genomgår justeringar med jämna mellanrum. . Det är dock inte tillräckligt för att skapa likvärdiga förutsättningar.

Förbättrad omfördelning mellan kommuner och regioner är bara en marginell lösning på resursbehoven och ska bidra till att varje enskild kommun har rimliga förutsättningar.

En genomgripande reformering av utjämningsystemet, såväl kostnads- som intäktsutjämningen, bör genomföras.

Konjunktur Anpassning av välfärdens finansiering

Antalet barn och gamla, vilket på ett övergripande plan styr de kommunala åtagandena, är mycket förutsägbart och stabilt över tid. Kommunerna behöver därför stabila och långsiktiga förutsättningar för att på ett effektivt sätt kunna driva utbildning, vård och omsorg med kvalitet. Därför behöver staten ta ansvar för att kommunernas intäkter stabiliseras över konjunkturcykeln.

Kommunernas intäkter - som i normala fall ska finansiera en förutsägbart verksamhet inom vård, utbildning och omsorg men även kollektivtrafik, vatten och avlopp - behöver vara långsiktigt stabila och förutsägbara. De kan inte växla med

arbetsmarknadskonjunkturen eftersom detta inte påverkar behoven inom utbildning och vård.

I utredningen En god kommunal hushållning (SOU 2021:75) föreslås att staten ska överbrygga de djupaste svackorna i kommunernas skatteintäkter. Utredningen argumenterar tydligt för varför en överbryggningsbehovs, men förslaget är i sig helt otillräckligt.

Kommuner och regioners intäkter behöver ges en stabilitet över tid genom att konjunkturens inverkan hanteras i statens finanser. Detta bör leda till en justering av det finanspolitiska ramverket.

Statligt ansvar för tillfälliga chocker

Den chock som ekonomin drabbades av när pandemin slog till var helt oförutsägbar. Såväl att den skulle komma som hur den skulle utvecklas. Inga tidigare ekonomiska modeller och prognosverktyg kunde förutsäga vare sig behovet av ekonomisk täckning för de behov som uppstod eller inkomstbortfall på grund av minskad ekonomisk aktivitet och därmed skatteintäkter.

Tidigt under pandemin beslutade staten om mycket kraftfulla tillskott av statsbidrag i syfte att motverka konsekvenser av bortfall av kommunala skatteintäkter. Eftersom prognoserna vid denna tidpunkt slog helt fel slutade 2020 med ett rekordöverskott i de kommunala boksluten. Det är givetvis svårförståeligt för medborgarna hur så stora överskott (55 miljarder för 2020) kan uppstå samtidigt som man upplever brister i kvalitet i såväl skola, vård som omsorg. Men tillfälliga överskott kan inte användas i efterhand för att exempelvis höja lärarlöner eller tillsvidareanställa undersköterskor.

I detta läge borde kommuners och regioners ordinarie verksamhet, vilken finansieras till största del genom kommunalskatteintäkterna, säkrats genom garanterade nivåer på intäkterna oavsett ekonomisk utveckling under krisen.

Samtidigt är det inte rimligt att de offentliga finanserna vore sammansatta så att kommuner och regioner har buffertar för oförutsedda utgifter vid stora yttre händelser. Exempel är flyktingmottagandet 2015 eller kostnader för sjukvården och omsorgen från pandemin 2020. Därför bör det klargöras att staten tar ansvar för finansiering av sådana kostnader, oavsett att de sällan går att beräkna i förväg.

Reformering av det finanspolitiska ramverket

Kommunernas verksamhet behöver långsiktiga och stabila planeringsförutsättningar för att de offentliga resurserna ska kunna användas effektivt. Dagens ”sifferbingo” leder till ineffektivt användande som inte heller ger bästa möjlighet till produktivitet utveckling.

Det bör slås fast att staten är den del av offentlig sektor som tar hela ansvaret för att parera konjunkturvåxlingar och därmed för stabiliseringspolitiken. Det är staten som inom regelverket har den kapaciteten, inte kommunerna.

Det bör därför, inom ramen för det finanspolitiska ramverket, klargöras att det är staten som har hela det stabiliseringspolitiska ansvaret och kommunerna förses med en långsiktigt stabil finansiering. Därmed kan det kommunala balanskravet som grund ligga fast.

Det bör slås fast i Budgetlagen att de ekonomiska villkoren för kommunerna redovisas i Vårpropositionen, vad gäller generella statsbidrag såväl som riktade (i den mån sådana förekommer). I budgetpropositionen som kommer i september och beslutas i december är det allt för sent för att pengarna ska komma till effektiv användning.

Det bör också slås fast att staten tar ekonomiskt ansvar för extraordinära situationer, såsom nu sker med ökade kostnader på grund av pandemin.