



En välfärd att lita på

TCO:s förslag för att stärka
välfärdens långsiktiga finansiering

Innehållsförteckning

INLEDNING	2
KOMMUNERNAS FINANSIERING – LÅNGSIKTIGHET OCH STABILITET EFTERFRÅGAS	4
Ökat statligt finansieringsansvar behövs	4
STATSBIDRAGENS UTFORMNING OCH PLANERINGSFÖRUTSÄTTNINGAR	5
RIKTADE, KORTSIKTIGA STATSBIDRAG BÖR UNDVIKAS	7
DEN KOMMUNALA UTJÄMNINGEN BEHÖVER VIDAREUTVECKLAS	8
GÖR KONJUNKTURUTJÄMNING TILL EN DEL I DET FINANSPOLITISKA RAMVERKET	9
HANTERINGEN AV TILLFÄLLIGA CHOCKER SKA VARA STATENS ANSVAR	10

Förbundsarbetsgruppen Välfärdens förutsättningar

Veronica Magnusson, ordförande, Vision och TCO-styrelsen
Elin Moberg, Unionen
Pia-Karin Eriksson, Polisförbundet
Jonas Vallgård, Vårdförbundet
Johan Eklund, Fackförbundet ST
Karin Pilsäter, TCO
Antaget av TCO-styrelsen 2026-01-09

Kontakt

Karin Pilsäter
070-382 65 55
karin.pilsater@tco.se

Inledning

En väl fungerande välfärd är en avgörande förutsättning för ett blomstrande och konkurrenskraftigt näringsliv med fler och bättre jobb. Jobb och företagande är samtidigt den centrala basen för välfärdens finansiering. På så sätt finns ett ömsesidigt beroende.

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. Föräldrar måste kunna gå till jobbet trygga i förvisning att deras barn har det bra på en utvecklande förskola eller att en äldre släkting får en god omsorg. Näringslivet är även beroende av att den kommunala servicen och myndighetsutövningen med exempelvis tillståndsproucesser fungerar väl.

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 riklig 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 kommer antalet personer över 80 år öka mer än antalet personer mellan 20–66 år, vilket påverkar utvecklingen i hälso-/sjukvården och äldreomsorgen. Därtill finns behov av stora satsningar på uppbyggnad av totalförsvaret, där stora delar av civilförsvaret ligger inom ramen för kommuner och regioners ansvar. Likaså är behoven av insatser för klimatomställning och klimatanpassning stora, för att samhället ska fungera.

Det innebär stora påfrestningar för både finansiering och personalförsörjning inom sektorn. Det mest angelägna är därför att sysselsättningen är hög genom att fler människor arbetar och kan göra det i jobb där kompetensbehoven är stora, såväl inom näringslivet som i välfärdstjänster och andra offentliga åtaganden.

Det är dock vår bedömning att den demografiska och medicinska utvecklingen, behovet av klimatomställning och klimatanpassningar liksom satsningar på totalförsvaret på medellång sikt kommer att ställa särskilda krav på högre skatteintäkter. Staten behöver ta en ökad andel av ansvaret för finansieringen, bekostat med de skattebaser som staten förfogar över.

De generella statsbidragen behöver därför öka till en högre nivå. Samtidigt är det centralt att kommuner och regioner ges förbättrade ekonomiska planeringsförutsättningar. Detta inte minst för att resurserna ska kunna användas på strukturellt riktiga och så effektiva sätt som möjligt.

Välfärden – kommuner och regioner – kommer att behöva en förstärkt finansiering utifrån ökade krav på grund av de demografiska förändringarna, uppbyggnad av civilförsvaret liksom klimatanpassning. Detta behöver ske genom ökade tillskott från staten, eftersom den kommunala inkomstskatten inte bör höjas, då den utgör skatt på arbete.

Utformningen av statsbidragen till kommunerna behöver utgå från tre viktiga principer:

- Det måste ges mer långsiktiga planeringsförutsättningar för finansieringen av den kommunala verksamheten.
- Det måste råda transparens och tydliggörande av ansvarsförhållande mellan staten och kommunsektorn.
- Det behöver ges bättre förutsättningar för effektiv användning av resurserna genom långsiktighet och minskad detaljstyrning.

Det betyder att statens tillskott bör utformas i första hand som generella statsbidrag medan riktade statsbidrag ska undvikas. Statens bidrag bör också värdesäkras och utgå från finansieringsprincipen, att ökade krav från staten också ska fullt ut finansieras. Redovisningen av statens bidrag måste bli transparent. Det är en förutsättning för ansvarsutkrävande.

Staten behöver också ta ansvar för konjunkturstabilisering genom att utjämna kommunsektorns intäkter. Därmed kan det kommunala balanskravet kvarstå. Detta bör slås fast i det finanspolitiska ramverket. Staten behöver också göra en utfästelse att stora, icke förutsedda kostnadschocker ska överbryggas.

Kommunernas finansiering

– långsiktighet och stabilitet efterfrågas

Kommunsektorn utgör en dryg femtedel av den svenska ekonomin.

Den kommunala inkomstskatten är den största finansieringskällan för kommuner och regioner och de utgör 67 procent (två tredjedelar) av deras samlade intäkter. En god sysselsättningsutveckling, med fler sysselsatta och fler arbetade timmar är därför den allra viktigaste frågan för välfärdens långsiktiga finansiering.

Tillsammans med övriga egna intäkter (exempelvis taxor) uppgår de till närmare 80 procent av intäkterna.

Statsbidragen uppgår till drygt 20 procent av intäkterna till kommuner och regionerna, varav cirka fem procent är specialdestinerade.

De specialdestinerade bidragen utgör därmed en väsentlig summa som skulle kunna ges en betydligt bättre utformning och därmed leda till ett effektivare användande av resurserna.

Ur TCO:s perspektiv är det helt centralt att resurser och förutsättningar att utföra välfärdsuppdraget är i paritet med det uppdrag som ges och krav som ställs. När staten ställer nya krav måste dessa mötas genom att finansieringsprincipen tillämpas. Denna innebär att staten fullt ut ska ersätta kommunsektorn för alla nya åtaganden som staten beslutar för kommunsektorn, eller inskränkningar i skatteunderlaget.

Enligt TCO:s bedömning kommer många av de verksamheter som kommuner och regioner ansvarar för att behöva resurstillskott framöver. Detta utifrån ökade kostnader beroende på den demografiska utvecklingen vad gäller hälso- och sjukvård och äldreomsorg och utifrån behov av uppbyggnad av civilförsvaret liksom klimatomställnings- och anpassningsinsatser. Investeringsbehov i exempelvis Va-systemen är omfattande.

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

Statsbidragsgivningen behöver därför ges såväl en längre tidshorisont som minskad detaljstyrning.

Ökat statligt finansieringsansvar behövs

Det skiljer redan nära sju kronor i skatt på varje hundralapp i lön mellan den högsta och lägsta kommunalskatten i landet. Det mesta talar för att dessa skillnader skulle öka om kommunalskatten skulle behöva finansiera mer, då befolkningsutvecklingen också är ojämn både vad gäller andel invånare i förvärvsarbetande ålder och andel barn och äldre.

TCO anser också att det vore olyckligt att höja inkomstskatterna mer, då beskattningen snarare behöver skiftas från skatt på arbete till skatt på konsumtion, miljökadlig verksamhet och kapital¹.

Staten behöver därför ta ansvar för mer av finansieringen från statliga skattebaser i förhållande till finansieringen med kommunal inkomstskatt. Detta bör främst ske genom ökade generella statsbidrag.

TCO anser att:

- Staten ska ta ansvar för en större andel av finansiering av välfärden genom ökade statsbidrag till kommuner och regioner.

¹ Se TCO:s skattepolitiska program för utförligare beskrivningar

Statsbidragens utformning och planeringsförutsättningar

De generella statsbidragen, pengar som enbart är grundade i antal invånare i varje kommun och region, 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 dessutom ofta 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 presenterar beloppen för nästkommande år i budgetpropositionen är det 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 längre planeringshorisont för att på ett resurseffektivt sätt kunna budgetera och planera sin verksamhet. Det innebär att budgetpropositionen bör ange en ram på tre års sikt.

Statsbidragen är alltid nominella och urholkas därför årligen genom pris- och lönekostnadsökningar. Likaså påverkas kostnaderna av utvecklingen av andelen äldre och unga. Värdet på statsbidragen bör säkras genom en indexering, exempelvis mot pris- och löneökningar liksom den demografiska utvecklingen.

Det är också angeläget att transparensen i statens finansiering av kommunsektorn förbättras. Det är idag mycket svårt att få en samlad bild av statsbidragsgivningen. Alltså vad som är finansiering av nya åtaganden för sektorn som staten beslutat, vad som är kompensation för minskad skattebas, vad som motsvarar en värdesäkring och vad som faktiskt är ett ekonomiskt tillskott, generellt eller riktat.

Det uppstår en betydande diskrepans mellan regeringens budskap om vilka resurser som tillförs, och kommunsektorns möjlighet att omsätta detta i verksamhet.

I budgetpropositionen behövs därför en betydligt tydligare redovisning av den samlade bilden av riktade och generella statsbidrag, nya och gamla, så att det går att bilda sig en samlad uppfattning om satsningar och kompensationer.

En sådan redovisning behöver också innehålla tydlig information om hur finansieringsprincipen tillämpas.

Detta är nödvändigt för att möjliggöra ett ansvarsutkrävande i förhållande till såväl staten som kommunsektorn.

TCO anser att:

- Generella statsbidrag bör vara utgångspunkten för statens finansiering av välfärden.
- Statens styrning bör i stället främst ske genom lagstiftning eller annan reglerande styrning.
- Statens styrning och ålägganden till kommunsektorn måste följas av att tillräckliga medel tillförs enligt finansieringsprincipen.

- Staten behöver långsiktigt ta en större andel av finansieringen av kommuner och regioners verksamhet, bland annat mot bakgrund av fördyringar på grund av den demografiska utvecklingen och ökande finansieringsbehov för exempelvis klimatomställning och civilförsvaret. TCO anser att den kommunala inkomstkatten, skatt på arbete, inte bör öka utan tillkommande finansieringsbehov finansieras genom andra skattebaser som staten förfogar över.
- Kommuner och regioner måste ges mer långsiktiga planeringsförutsättningar genom att besked om storlek på statsbidrag lämnas tidigare än i kommande års budgetproposition, och för en längre tidshorisont än enbart det kommande året.
- De generella statsbidragen bör årligen indexeras, exempelvis mot utveckling av löner, priser och demografi. Viktiga skäl för indexeringen är såväl att ge långsiktiga planeringsförutsättningar som transparens i bidragsgivningen och därmed förutsättningar för tydligt ansvarsutkrävande. Med långsiktiga planeringsförutsättningar kan också statsbidragen användas effektivare.
- I budgetpropositionen bör det årligen finnas en samlad redovisning av hur reformer och tillskott påverkar kommunsektorn och dess ekonomiska relation med staten. Detta är en förutsättning för transparens och ansvarsutkrävande.

Riktade, kortsiktiga statsbidrag bör undvikas

Statens styrning genom riktade statsbidrag har över tid ökat kraftigt och utgör en ökande andel av kommunernas och regionernas ekonomi. Det finns närmare 200 olika riktade statsbidrag till kommuner och regioner. Dessa skiljer sig också mycket vad gäller konstruktion, medfinansiering, tidshorisont, ansökningsförfarande och detaljstyrning.

Olika kommuner har olika behov och förutsättningar, och har brister och behov på olika områden. Detta tar de riktade statsbidragen inte hänsyn till. Vid krav på medfinansiering av en viss ny aktivitet krävs att kommunen i stället gör nedskärningar på något annat för att få fram medel till medfinansiering.

Tidshorisonten från besked om bidrag till när aktiviteter ska påbörjas är ofta kort, i många fall omöjligt kort. Den period det gäller är också ofta för kort för att nå resultat, innan staten vill att man i stället ska satsa på något annat. För enskilda kommuner är beloppen i många fall snarare symboliska än tillräckliga för att göra någon faktisk skillnad för medborgarna. De resurser som krävs för att utforma ansökan och redovisning kan till och med överstiga den nytta som pengarna kan göra.

En statsbidragsreform bör därför genomföras. Antalet riktade statsbidrag behöver kraftigt minska till förmån för generella statsbidrag, delvis kan dessa ”klustras” till olika områden eller sektorer av kommuners eller regioners verksamhet. Pengarna behöver kunna användas där respektive kommun har de största behoven.

Planeringsförutsättningar för längre tid gör att pengarna också kan användas på effektivare sätt och för satsningar som har möjlighet att ge resultat på längre sikt.

TCO anser att:

- Riktade statsbidrag, särskilt med kortsiktiga villkor, bör som huvudregel undvikas.
- Statens styrning ska i stället ske genom lagstiftning eller annan styrande reglering.
- Inför en statsbidragsprincip som anger under vilka förutsättningar som riktade statsbidrag och kostnadsersättningar kan förekomma. Vid ett förslag om att införa ett nytt riktat statsbidrag bör regeringen redovisa huruvida det föreslagna bidraget lever upp till statsbidragsprincipen.
- Det ska vara samhällsekonomiskt motiverat att införa ett riktat statsbidrag för ett visst ändamål.
- Riktade statsbidrag ska som huvudregel börja gälla ett år efter det år som budgetpropositionen som innehåller aktuellt statsbidrag avser. Riktade statsbidrag ska inte kunna förändras i vårändringsbudgeten eller andra ändringsbudgetar för innevarande år om det inte finns särskilda skäl.
- Riktade statsbidrag bör utformas så att de minimerar den administration de ofrånkomligen skapar, hos såväl kommunsektorn som staten. Riktade statsbidrag ska vara av en tillräcklig storlek för att kunna finansiera insatser av betydelse.
- Riktade statsbidrag kan dock utgå permanent för verksamheter där kommuner är huvudmän, men verksamheten annars riskerar att ur ett nationellt perspektiv för liten eller fel inriktad, såsom exempelvis yrkesvux.
- Som ett steg på vägen kan riktade statsbidrag till ett visst verksamhetsområde ”klustras” och fördelas utan detaljerade krav.

Den kommunala utjämningen behöver vidareutvecklas

Det kommunala utjämningssystemet ska ge kommuner och regioner likvärdiga förutsättningar att klara sitt uppdrag. Tanken är att varken skattesats eller servicenivå ska förklaras av invånarnas egen inkomstnivå eller behov. Utjämningssystemet 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 närmare 7 kronor i skatt på varje intjänad hundralapp mellan den lägsta och den högsta kommunalskatten. Detta kan inte enbart förklaras av skilda välfärdsambitioner och skicklighet och effektivitet.

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

Utjämningssystemet består av såväl inkomst- som kostnadsutjämning. Det kommunalekonomiska utjämningssystemet behöver vidareutvecklas genom att skatteutjämningsutredningens² förslag tas vidare.

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

Det finns ett politiskt tryck att begränsa skatthöjningar, och uppmuntra skattesänkningar. Detta måste vara baserat på att finansieringsbehoven kan tillgodoses på annat sätt, genom stärkt utjämningssystem och ökade statsbidrag. Det kommunala självstyret och möjlighet till att ta ansvar såväl som utkräva ansvar måste säkerställas.

TCO anser att:

- Ett fortsatt arbete för att minska de stora skillnaderna i kommunsattesats bör bedrivas. Det kommunalekonomiska utjämningssystemet behöver därför vidareutvecklas genom att skatteutjämningsutredningens förslag tas vidare.
- Skattesatsbegränsningar bör inte införas utan att alternativ finansiering ersätter finansieringsbehoven. Utdebiteringen bör eftersträvas att bli jämnare. Staten behöver ta ett större finansieringsansvar.

² SOU 2024:50 Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn

Gör konjunkturutjämnning till en del i det finanspolitiska ramverket

Antalet barn och gamla är relativt förutsägbart och utvecklingen är relativt stabil över tid. Detta styr på ett övergripande plan huvuddelen av de kommunala åtagandena. Kommunerna behöver därför stabila och långsiktiga förutsättningar för att på ett effektivt och utvecklande sätt kunna erbjuda utbildning, vård och omsorg, sjukvård 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 exempelvis kulturen, kollektivtrafik, infrastruktur, vatten och avlopp - behöver vara långsiktigt stabila och förutsägbara. De kan inte växla med arbetsmarknadskonjunkturen eftersom denna inte påverkar behoven inom exempelvis utbildning eller omsorg och vård.

Kommuner och regioners intäkter behöver ges en stabilitet över tid genom att konjunkturs inverkan hanteras genom statens finanser. Det är staten som har ett ansvar för stabiliseringspolitiken. Att konjunkturutjämna intäkterna och därmed verksamheten i kommunsektorn är en viktig del i statens stabiliseringspolitiska verktygslåda. Detta behöver dock vara förutsägbart för kommunsektorn. Det bör därför slås fast i en justering av det finanspolitiska ramverket.

På detta sätt behöver kommunsektorn inte bygga upp reserver för detta ändamål, och det kommunala balanskravet kan ligga fast.

TCO anser att:

- Staten bör ta ansvaret för konjunkturstabilisering genom att stödet utvecklas i förhållande till variation i skatteunderlaget. Detta bör bli en del av det finanspolitiska ramverket. Därmed kan det kommunala balanskravet ligga fast.

Hanteringen av tillfälliga chocker ska vara statens ansvar

De ekonomiska konsekvenserna av den inbromsning som skedde när Covid 19-pandemin slog till var omöjliga att förutse. Inga tidigare ekonomiska modeller och prognosverktyg kunde förutsäga vare sig behovet av ekonomisk täckning för de nya behov som uppstod inom främst vården eller det inkomstbortfall som uppstod på grund av minskad ekonomisk aktivitet och därmed minskade skatteintäkter.

Den kompensation i form av kraftfulla tillskott av statsbidrag som gjordes tidigt skulle hindra att drastiska nedskärningar behövde ske. Då effekterna av en pandemi inte var möjliga att förutse resulterade detta i överkompensation. Tillfälliga överskott kan i många fall dock inte användas senare. När inflationschocken sedan kraftigt ökade framför allt sektorns pensionskostnader uteblev i stället i stor utsträckning kompenserande finansiering.

Det är inte rimligt att de offentliga finanserna vore sammansatta så att kommuner och regioner har buffertar för oförutsedda utgifter, eller intäktsbortfall, vid stora yttre händelser. Exempel är flyktingmottagandet 2015 eller kostnader för sjukvården och omsorgen från pandemin 2020 och pensionskostnadschocken under inflationsvågen 2022–2024.

Det bör klargöras att staten tar ansvar för finansiering av sådana kostnadschocker, även om de sällan går att beräkna i förväg.

Eftersom nästa chock sannolikt inte ser ut som den förra är det inte möjligt att utforma något regelverk. Staten bör därför istället lämna en sådan utfästelse.

TCO anser att:

- Staten bör utfästa sig att ansvara för externt uppkommande, oförutsägbara kostnadschocker.



Tjänstemännens centralorganisation
Linnégatan 14, 114 94 Stockholm
Tel 08-782 91 00, tco.se

