

Samhällsekonomisk analys
Januari, 2014

Skattesänkningar och offentliga resurser

– Resurser till vård, skola och omsorg

Mikael Witterblad & Johan Fall

Sammanfattning

Denna rapport syftar till att beskriva fakta avseende förändringar i skatteintäkter och offentliga resurser till vård, skola och omsorg under 2000-talet. Det huvudsakliga budskapet är att skattesänkningarna i Sverige sedan sekelskiftet har kombinerats med ökade reala skatteintäkter, en fallande skuldsättning i den offentliga sektorn och ökade resurser till vård, skola och omsorg. Denna kunskap är viktig som grund i fortsatta diskussioner om offentliga åtaganden och dess finansiering. Kombinationen av skattesänkningar och utgiftsökningar för vård, skola och omsorg urskiljer Sverige från de flesta övriga länder i världen under denna tidsperiod. Till skillnad från många andra länder har skattesänkningarna i Sverige inte finansierats med lånade medel. Resurserna till vård, skola och omsorg har ökat sedan år 2000 oavsett om resurserna mäts i förhållande till BNP eller i kronor justerade för prisökningar. Även sett till en rad styckkostnadsåtgång har resurserna ökat. Rapporten är avgränsad till att beskriva förändringar i resurser och analyserar alltså inte kvalitetsförändringar. För att kunna analysera kvalitetsförändringar behöver bland annat viktiga effektivitetsaspekter också belysas, vilket ligger utanför denna rapport.

Skattetrycket har sjunkit markant men tillhör fortfarande de högsta i världen

Den offentliga sektorns skatteintäkter har realt sett ökat med 260 miljarder kronor sedan år 2000. Samtidigt har skatterna som andel av BNP sjunkit med nästan 7 procentenheter från dryga 50 till 44 procent. Utvecklingen har varit jämnt fördelad över tid, med växande skatteintäkter och fallande skattetryck under såväl Socialdemokratiskt ledda regeringar som när Alliansen haft makten. Även när hänsyn tas till demografi har skatteintäkterna ökat under perioden. Regeländringar som inneburit lägre skatt har vidtagits av staten medan kommunsektorn, som ansvarar för vård, skola och omsorg, höjt skatten något. Trots de sänkta skatterna tillhör Sverige idag de länder i världen som har högst skattetryck.

Skatterna har sänkts samtidigt som skuldsättningen fallit

Den offentliga sektorns skuldsättning har fallit och är internationellt sett låg. Skatterna har således inte sänkts med lånade medel. Den offentliga sektorns tillgångar överskrider idag skulderna, vilket innebär att nettoskulden är negativ. De ekonomiska överskotten i den offentliga sektorn tillhör i genomsnitt de högsta i världen under 2000-talet. Sedan inledningen av finanskrisen år 2008 har Sverige för varje enskilt år redovisat ett högre finansiellt sparande än nästan alla andra länder. De ekonomiska överskotten i kommunsektorn har historiskt sett varit höga under 2000-talet och överskotten är i linje med sektorns mål om god ekonomisk hushållning. De starka resultaten beror på att skatteintäkter och statsbidrag successivt ökat i reala termer. De ökade inkomsterna har även möjliggjort ökade reala utgifter till den löpande verksamheten.

Resurserna till vård, skola och omsorg har ökat

Sammansättningen av den offentliga sektorns utgifter har ändrats sedan mitten av 1990-talet så att transfereringar, exempelvis a-kassa och sjukpeng, och ränteutgifter fallit som andel av BNP. Samtidigt har den offentliga konsumtionen, som huvudsakligen består av utgifter för vård, skola och omsorg, ökat. De reala resurserna till vård, skola och omsorg har ökat i flera avseenden: aggregerat, per brukare och som andel av BNP. Resurserna är också genomgående höga i ett internationellt perspektiv.

Resurserna till vården har ökat och överstigit det kostnadstryck som den ökade befolkningen inneburit. Prispressen på läkemedel har successivt bidragit till att dämpa kostnadsutvecklingen. Resurserna per vårdkontakt har ökat i den specialiserade öppna vården. Sedan mitten av 2000-talet gäller detta även för allmänläkarvården och sjuksköterskevården. Sverige tillhör tillsammans med Japan och Schweiz de länder i världen som har ökat vårdutgifterna mest åren efter finanskrisen.

Resurserna till skolan har ökat sedan sekelskiftet. Det gäller även resurserna justerat för förändringar i befolkningen, det vill säga per barn i förskolan samt undervisningsresurser per elev i grund- och gymnasieskolan. Personal och lärartätheten är idag högre i för-, grund- och gymnasieskolan jämfört med år 2000. Sverige spenderar mer på skolan än genomsnittet i OECD.

Resurserna till omsorgen har ökat sedan sekelskiftet. Detta har främst märkts inom handikappomsorgen. Resurserna per insats inom handikappomsorgen har ökat förhållandevis mycket. Även äldreomsorgen har fått ökade resurser, men i svagare utsträckning. Det demografiska trycket inom äldreomsorgen har varit svagt de senaste åren och trenden är fortsatt att fler äldre bor kvar längre hemma med hemtjänstinsatser istället för att flytta till ett så kallat särskilt boende. Sammantaget har detta dämpat kostnadstrycket inom äldreomsorgen. Resurserna per brukare inom särskilda boenden och ordinära korttidsboenden har ökat jämfört med år 2000. Resurserna per brukare inom hemtjänsten har också ökat. Sammantaget är resurserna inom äldreomsorgen oförändrade sedan år 2007, vilket är så lång tillbaka som jämförelser kan göras.

Rapporten skiljer på resurser och kvalitet

Jämförelserna i denna rapport tar i huvudsak sikte på ekonomiska resurser. Det ska understrykas att kvantitet och ekonomiska resurser inte alltid är det samma som kvalitet. De bästa verksamheterna är långt ifrån alltid är de som kostar mest. Exempelvis kan en effektivare organisation, resursanvändning eller arbetsrutin skapa utrymme för ökad kvalitet utan att det skulle innebära några ekonomiska kostnader. Viktiga instrument för att stimulera till ökad effektivitet är konkurrensutsättning, kombinerad med tydlig upphandling och noggrann kvalitetsuppföljning. Dessa betydelsefulla frågor lämnas dock utanför denna rapport. I rapporten görs vidare inga normativa värderingar av resursmängderna till vård, skola och omsorg. För att besvara sådana frågeställningar krävs en omfattande analys även av nyss nämnda effektivitetsaspekter. Frågeställningarna handlar också om politiska bedömningar och prioriteringar, som ligger utanför denna rapport.

Innehåll

1. Inledning.....	5
2. Mätmetoder och avgränsningar.....	8
3. Skattetryck och skatteintäkter	12
4. Den offentliga sektorns finanser.....	20
5. Kommunsektorns finanser	24
6. Den offentliga sektorns utgifter	27
7. Vården.....	32
8. Skolan	40
9. Omsorgen	52
Källförteckning.....	62

1. Inledning

Syftet med denna rapport är att tillföra fakta och nyansera bilden av skattesänkningar och offentliga resurser till vård, skola och omsorg under 2000-talet. Bakgrunden till rapporten är att skattesänkningar och välfärd på senare tid i många fall debatterats på ett sätt som ger en ofullständig, och ibland direkt missvisande bild, av de faktiska förhållandena. Skattesänkningarna ställs ofta, och utan belägg, i motsatsförhållande till ökade resurser till vård, skola och omsorg. I verkligheten är sambanden mer komplexa. Vidare har begreppsförvirring förekommit där offentliga utgifter för transfereringar, till exempel a-kassa eller sjukpenning (som minskat), blandats samman med offentliga utgifter för vård, skola och omsorg (som ökat).

Rapporten inleds med en beskrivning av ansatserna för att mäta skatter och utgifter över tid, tillsammans med en redogörelse för analysens avgränsningar. Därefter följer en beskrivning av utvecklingen på skatteområdet, vilka skattesänkningar som genomförts och hur skatteintäkterna har förändrats. Efterföljande avsnitt redogör för de offentliga och kommunala finanserna. Rapporten övergår sedan till att beskriva utgiftssidan i den offentliga ekonomin, först genom att kortfattat redogöra för utvecklingen av de totala offentliga utgifterna. Avslutningsvis beskrivs resurstilldelningen till vården, skolan och omsorgen mer ingående i tre separata avsnitt. Utvecklingen över tid och ett antal centrala nyckeltal redovisas liksom vissa internationella jämförelser. Statistiktillgången är ojämn men så långt som möjligt görs jämförelser över tid och med hänsyn tagen till prisutvecklingen.

Skilj på ekonomiska resurser och kvalitet

Jämförelserna i denna rapport tar i huvudsak sikte på ekonomiska resurser. Det ska understrykas att kvantitet och ekonomiska resurser inte alltid är det samma som kvalitet. De bästa verksamheterna är långt ifrån alltid är de som kostar mest. Exempelvis kan en effektivare organisation, resursanvändning eller arbetsrutin skapa utrymme för ökad kvalitet utan att för den skull innebära några ekonomiska kostnader. Viktiga instrument för att stimulera till ökad effektivitet är konkurrensutsättning, kombinerad med tydlig upphandling och noggrann kvalitetsuppföljning. Dessa betydelsefulla frågor lämnas dock utanför denna rapport. Det inledande avsnittet i rapporten resonerar också kring hur jämförelser av resurser över tid påverkas av passiva antaganden avseende produktiviteten i produktionen av välfärdstjänster.

I rapporten görs vidare inga normativa värderingar av resursmängderna till vård, skola och omsorg. I rapporten tas således inte ställning till exempelvis vad som är en lagom offentlig kostnad per vårdkontakt, huruvida lärartätheten i skolan är tillräckligt hög eller om de offentliga resurser som läggs per brukare i äldreomsorgen är tillräckligt.¹ För att besvara dessa frågeställningar krävs en omfattande analys även av nyss nämnda effektivitetsaspekter. Frågeställningarna handlar också om politiska bedömningar och prioriteringar, som ligger utanför denna rapport. Ytterligare svårigheter som inte behandlas vidare i rapporten är huruvida medborgarnas krav förändrats under den studerade tidsperioden. Syftet i rapporten är att presentera fakta om utvecklingen för de offentliga resurserna till vård, skola och omsorg. Som framgår i rapporten har dessa ökat sedan år 2000, samtidigt som skatternas andel av BNP minskat. Den kunskapen är viktig som grund i fortsatta diskussioner om offentliga åtaganden och dess finansiering.

En aspekt som på senare tid fått stort utrymme i den allmänna debatten handlar om skattefinansierade välfärdsverksamheters ägandeformer och huruvida dessa bedrivs med vinstsyfte. Frågan är komplex och behandlas inte i denna rapport. Det ska dock konstateras att äganderätt och vinst är grundläggande delar i marknadsekonomin som i olika sammanhang kan och bör kompletteras med nödvändiga regleringar, kvalitetskontroller och uppföljning.

Den allmänna uppfattningen avviker från de faktiska förhållandena

Denna rapport visar tydligt att de ekonomiska resurserna till vård, skola och omsorg har ökat under 2000-talet. Detta samtidigt som skatterna har sänkts. Slutsatserna står i kontrast till uppfattningarna som allmänheten uppger i opinionsundersökningar.² En stor majoritet av svenska folket anser att vård och skola ”blivit sämre”. Allmänheten har en bild av att kvaliteten sjunkit i viktiga delar av den offentliga servicen, samtidigt som fakta visar att mer resurser tillkommit. Detta pekar delvis på att ekonomiska resurser i sig inte avgör allmänhetens upplevelse av vad som har ”blivit sämre” eller ”bättre”. Utöver resursernas storlek är det också betydelsefullt att se till hur de fördelas, hur effektivt de används och hur uppföljning och utvärdering sker.

Komplext att analysera samhällsekonomiska effekter

Samhällsekonomiska kalkyler är komplexa frågor. Metoder och resultat från analyser på området kräver omfattande modeller som beskriver samhällsekonomiska samband. Det ligger utanför denna rapport att närmare redogöra för forskningsläget kring beskattningens samhällsekonomiska kostnader, men som kort konstateras i rapportens skatteavsnitt pekar den senaste forskningen på ett negativt samband mellan den offentliga sektorns storlek och tillväxt.

¹ Enligt Wagners lag kommer exempelvis ett ökat ekonomiskt västånd att leda till att det offentliga välfärdsåtagandet ökar. Tillväxt i ekonomin leder till ökade krav på offentligt finansierade välfärdstjänster (och andra varor och tjänster med hög inkomstelasticitet). Empiriska studier har bekräftat Wagners lag i många fall men inte alltid, det senare kan gälla exempelvis på lång sikt eller när statens omfattning nått viss nivå. Se till exempel Durevall och Henrekson (2011), ”The Futile Quest for a Grand Explanation of Long-Run Government Expenditure”. *Journal of Public Economics* 95(7–8), 708–722 eller Zamartina and Zaghini (2008) ”Increasing Public Expenditures: Wagner’s Law in OECD Countries” WP 2008/13, CFS Frankfurt.

² Se till exempel Ipsos opinionsmätning 2013-11-16 och SVT:s Novus-mätning 2013-09-10.

Beskattning innebär definitionsmässigt en kostnad för den som betalar skatten, samtidigt som värden uppstår när skattemedlen används till gagn för skattebetalarna. Samhällsekonomisk analys beaktar dessa direkta effekter men även andra aspekter såsom hur externa effekter, omfördelning och ekonomins funktionssätt påverkas. Nyttan av det skatterna finansierar kan ha positiva effekter³ medan negativa effekter normalt uppkommer av att resursfördelningen i ekonomin blir mindre effektiv.

De flesta skatter innebär effektivitetsförluster för ekonomin, eftersom de driver in kilar som orsakar snedvridningar. Beskattningens samhällsekonomiska kostnader beror på flera faktorer, som hur känsliga olika skattebaser är och skattekilens storlek. Ju mer individers beteenden snedvrids och ju högre skattesatserna är, desto högre blir den samhällsekonomiska kostnaden av beskattning. En för hög beskattning skapar till slut drivkrafter att undvika skatt eller minskade incitament att förvärvsarbeta. I vissa situationer kan även högre skattesatser leda till lägre skatteintäkter.⁴

Skattemedel kan finansiera allt från grundläggande samhällsinstitutioner, exempelvis rättsväsendet, till mindre åtaganden. Skattemedlens användning kan klassificeras på olika sätt mellan en mängd kategorier, där två exempel är kollektiva nyttigheter och transfereringar. Kollektiva nyttigheter kan vara rättsväsende och viss infrastruktur. Transfereringar syftar till att omfördela medel i samhället. Normalt sett är den samhällsekonomiska kostnaden mindre av de förra medan de senare kan ha större inverkan på beteenden och en åtföljande större kostnad.

³ Ett annat vanligt exempel är att skatter kan internalisera negativa externa effekter på exempelvis miljöområdet genom att beskatta utsläpp. Skattemedel som används för att påverka den ekonomiska fördelningen brukar också beskrivas som positivt, i vilket utsträckning beror delvis på hur skattemedlen påverkar effektiviteten.

⁴ Se Laffer (2004), *The Laffer Curve: Past, Present and Future*.

2. Mätmetoder och avgränsningar

Skatter och utgifter kan mätas över tid på flera olika sätt. De tre ansatser som genomgående används i rapporten är (i) andel av BNP (ii) totala utgifter i kronor (iii) kronor per brukare. Måtten i kronor är justerade för prisökningar. Ansatserna relaterar på olika sätt skatter och utgifter till samhällets inkomstökningar och demografiska förändringar under beaktande av prisökningarna. Justeringarna för prisökningarna eliminerar i stort sett produktivitetsökningar inom vård, skola och omsorg. Denna utgångspunkt medför att resurserna till vård, skola och omsorg i alla fall inte är överskattade i rapporten. Rapporten analyserar resurser och inte kvalitet. Hur resurser används är betydelsefullt för kvaliteten samtidigt som ökad ekonomisk tillväxt bidrar till att höja förväntningarna på kvaliteten.

Tre ansatser för att mäta utvecklingen över tid

Den första ansatsen som används för att beskriva skatter och utgifter över tid är att mäta dessa som andel av BNP. Fördelen med denna ansats är att den relaterar skatter och utgifter till produktionens storlek i Sverige, vilken kan betraktas som ett mått på landets totala resurser. Ekonomisk tillväxt medför att det gemensamma välståndet växer. När välståndet ökar är det rimligt att jämföra exempelvis tilldelningen av resurserna till vården med de totala resursernas storlek. En ytterligare fördel med ansatsen är att det blir möjligt att jämföra skatter och utgifter över tid med andra länder. BNP blir en normaliserande referenspunkt som möjliggör meningsfulla jämförelser.

De övriga två ansatserna för att jämföra skatter och utgifter över tid uttrycks båda i kronor. Sådana jämförelser kräver dock justeringar för prisökningar i ekonomin. Skatter och utgifter i kronor redovisas därför genomgående i reala termer i en gemensam prisnivå (fasta priser).⁵ De prisindex som används för att uttrycka skatter och utgifter i fasta priser är centrala för resultaten och beskrivs närmare nedan.

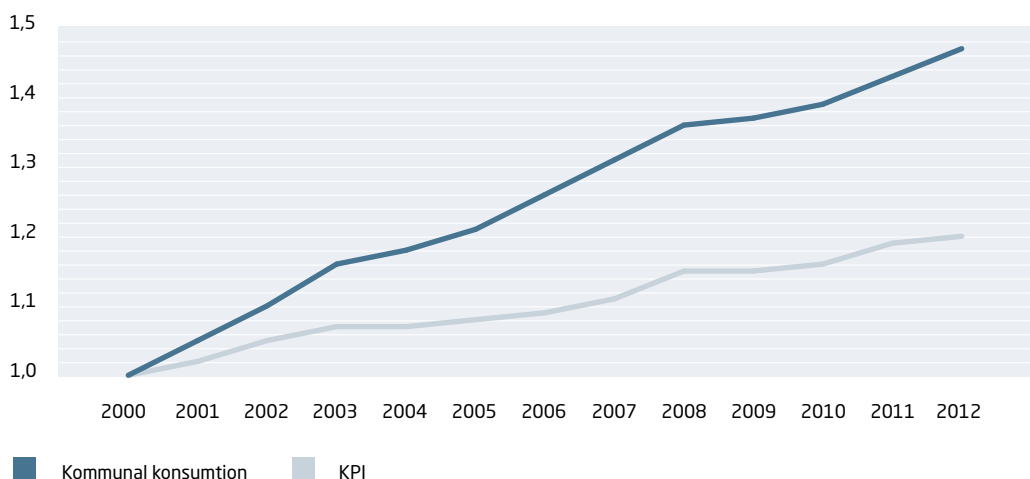
Skatter och utgifter beskrivs både aggregerat i kronor och som kronor per person/brukare. Förändringar i de aggregerade resurserna till vård, skola och omsorg kan bero på både demografiska förändringar och förändringar i ambitioner. Förändringar i ambitionsnivå grundar sig på politiska prioriteringar. Ett sätt att mer renodlat beakta förändringarna i skatter och utgifter kopplade till den demografiska utvecklingen är därför att se till exempelvis skatteintäkter per person i arbetsför ålder respektive utgifter per brukare (barn i förskolan, elev i skolan, brukare i omsorgen, vårdkontakt i vården).

⁵ I rapporten kommer utgifter och kostnader (det vill säga periodiserade utgifter) i fasta priser att användas synonymt med resurser.

Valet av prisindex underskattar troligtvis resurserna

På intäktssidan används KPI för att justera för prisökningarna. Detta är en vedertagen deflator och priserna för flera skattebaser, exempelvis konsumtionsvaror, utvecklas vanligtvis i takt med KPI. Denna konvention används även i vissa fall för att fastprisberäkna utgifter, exempelvis av Skolverket i sina analyser av resurser till skolan.⁶ Att använda KPI som prisindex för utgiftssidan kan dock vara problematiskt. Produktionen av välfärdstjänster består mestadels av lönekostnader. Ett alternativt prisindex är därför den kommunala konsumtionsdeflatoren enligt Nationalräkenskaperna. Prisökningen har varit betydligt snabbare om man ser till kommunala konsumtionsdeflatoren jämfört med KPI, se diagram 1.

Diagram 1. Olika prisindex för beräkning av resurser i fasta priser.



Källor: Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

En stor del av den kommunala konsumtionens kostnadsmassa består av löner och deflatoren följer således denna utveckling relativt väl. I förhållande till den allmänna prisutvecklingen (KPI) har lönerna haft en snabbare utveckling under 2000-talet, det vill säga det har varit stigande reallöner inte minst inom kommunsektorn. Det ligger utanför denna rapport att analysera bakgrunden till utvecklingen närmare, men i princip kan den även återspegla förändringar i till exempel ambition och produktivitet.

⁶ Se skolverkets rapport: Ökade kostnader inom skolan, september 2013.

Valet av den kommunala konsumtionsdeflatorn innebär att en förhållandevis stor del av kostnadsutvecklingen rensas bort som ren prisseffekt, men i princip kan den till en del även ha andra förklaringar. I grunden är valet av prisindex ett indirekt antagande om relationen mellan löneutveckling och produktivitet. Är exempelvis högre lärarlöner att betrakta som en resursförstärkning till skolan? Givet att den kommunala konsumtionsdeflatorn används exkluderas löneökningar från resursmättet i en förhållandevis hög utsträckning. En fastprisberäkning baserad på KPI skulle resultera i väsentligt kraftigare resursutveckling.

I denna rapport används den kommunala konsumtionsdeflatorn som prisindex på utgiftssidan. Detta är ett försiktigt antagande som snarast kan innebära en viss underskattning av resursutvecklingen för vård, skola och omsorg. I praktiken innebär detta att produktivitetseffekterna via högre löner i stort sett exkluderas. Slutsatsen att resurserna totalt sett ökat blir densamma när KPI används men storleken på resurstillskotten blir cirka 25 procent högre (det vill säga differensen mellan kurvorna i diagram 1) för perioden 2000–2012. Detsamma gäller för resurser per brukare.

Baumols lag

Vad går att säga avseende produktivitetstillväxten för välfärdstjänsterna? Generellt tenderar produktivitetstillväxten för arbetsintensiva tjänster att vara lägre än för mindre arbetsintensiv produktion. Samtidigt följer lönerna i dessa sektorer i stort utvecklingen i de sektorer som har en högre produktivitetstillväxt, vilket leder till att den relativa kostnaden för tjänsteproduktionen stiger. Detta benämns i forskningslitteraturen som Baumols lag eller kostnadssjukan för arbetsintensiva tjänster.⁷ Vissa bedömare menar att kostnadssjukan är så pass allvarlig att åtgärder måste vidtas för att hitta alternativa finansieringsmöjligheter.⁸ I nationalräkenskaperna har produktivitetstillväxten tidigare antagits vara noll inom den offentliga sektorn.⁹ Många anser dock att produktiviteten faktiskt har ökat inom vissa delar av den offentliga sektorn, exempelvis inom sjukvården.¹⁰ Det är dock i allmänhet svårt att mäta och belägga produktivetsförändringar inom offentlig sektor eftersom merparten av den offentliga produktionen utförs på en marknad utan fri prissättning.

⁷ Se Baumol, *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*, *American Economic Review* 57: 415 ff., 1967 och Baumol, *Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-Run Data Show*, *American Economic Review* 76:1072 ff., 1986.

⁸ Se Lindbeck, *Sustainable Social Spending*, *International Tax and Public Finance* 13:303 ff., 2006. En sammanfattning av kritiken mot hypotesen om Baumols kostnadssjukan finns i Hindriks och Myles, *Intermediate Public Economics*, MIT, 2006.

⁹ Tidigare mättes offentlig produktion (fasta priser) i nationalräkenskaperna som produktionskostnaden, till exempel lönekostnaden. Detta innebar att produktivetsutvecklingen i princip blev noll. Sedan ett antal år tillbaka har dock Statistiska Centralbyrån börjat uppskatta produktivetsutvecklingen inom vissa delar av den offentliga sektorn.

¹⁰ Se rapporterna, *Hälso- och sjukvården till 2030* (Sveriges kommuner och landsting 2005) samt *Produktivitet och effektivitet i hälso- och sjukvården* (Sveriges kommuner och landsting 2006).

Jämförelseperiod och begrepp

Jämförelserna i denna rapport inleds i de flesta fall vid sekelskiftet. Valet av år 2000 som startår utgår bland annat från att skattesänkningarna påbörjades då. Andra faktorer som gör det naturligt att börja jämförelserna från år 2000 är att överskottsmålet för de offentliga finanserna, inklusive det lagstadgade kravet på årlig budgetbalans i kommuner och landsting, infördes fullt ut detta år. Av mindre betydelse, men värt att notera, är även att kyrkans verksamhet separerades från den offentliga sektorn från och med år 2000. Vidare finns en praktisk aspekt i tillgången till data som varierar beroende på vad som studeras, men för de flesta områden har det varit möjligt att gå tillbaka till år 2000. I vissa fall redovisas längre tidsserier medan det på ett fåtal områden saknats enstaka uppgifter.

Det bör också förtydligas vad som skiljer begreppen utgifter, kostnader och resurser. Benämningen utgifter avser alltid löpande priser i denna rapport och används därför i huvudsak i samband med att utgifter relateras till BNP. Kostnader avser i huvudsak periodiserade utgifter, det vill säga att utgifterna redovisas för de år då de faktiskt belastade budgeten. Begreppet resurser avser kostnader uttryckta i ett gemensamt års prisnivå (fasta priser).

3. Skattetryck och skatteintäkter

Den offentliga sektorns skatteintäkter har reallt ökat med 260 miljarder kronor sedan 2000. Samtidigt har skatterna som andel av BNP sjunkit med nästan 7 procentenheter. Utvecklingen har varit jämnt fördelad över tid, med växande skatteintäkter och fallande skattetryck under såväl Socialdemokratiskt ledda regeringar som när Alliansen haft makten. Även när hänsyn tas till demografi har skatteintäkterna ökat under perioden. Regeländringar som inneburit lägre skatt har vidtagits av staten. Kommunsektorn, som ansvarar för vård, skola och omsorg, har höjt skatten något genom ökad genomsnittlig skattesats.

Vilka skatter har sänkts sedan 2000?

Den offentliga sektorns samlade skatteintäkter beräknas numera uppgå till över 1 600 miljarder kronor och skatteintäkternas nivå har reallt vuxit med drygt cirka 260 miljarder kronor sedan sekelskiftet. Samtidigt har skattekvoten fallit från drygt 50 till 44 procent av BNP. Regelverken har genomgått ett stort antal förändringar. Exempel på skatter/avgifter som har sänkts/avskaffats sedan år 2000 framgår nedan, beloppen i 2012 års priser.

- Skattereduktion för pensionsavgift (cirka 50 miljarder kronor).
- Jobbskatteavdrag (cirka 88 miljarder kronor inklusive steg 5).
- Sänkt/nedsatt arbetsgivaravgift (cirka 36 miljarder kronor).
- RUT och ROT (cirka 13 miljarder kronor).
- Avskaffad förmögenhetsskatt (7 miljarder kronor).
- Avskaffad arvs- och gåvoskatt (3 miljarder kronor).
- Bolagsskatt (cirka 2 miljarder kronor netto, svårberäknat. Bolagsskattens incidens, det vill säga vem som i slutänden bär skatten, är svår att bestämma).
- Förändringar av fastighetsskatten/-avgiften (cirka 15 miljarder kronor, netto).
- Sänkt restaurangmoms (5 miljarder kronor).

Nämnas kan också vissa skatter som höjts, däribland skatt på alkohol och tobak samt energi- och koldioxidskatterna. Dessa höjningar motsvarar ackumulerat cirka 25 miljarder kronor.

Bland de skatter som sänkts under de Socialdemokratiskt ledda regeringarna fram till och med 2006 kan framför allt nämnas skattereduktionen för pensionsavgift, avskaffandet av arvs- och gåvoskatten samt drygt hälften av fastighetsskattesänkningarna. Övriga skattesänkningar har skett under Alliansregeringarna efter 2006.

Beloppsmässigt är skattereduktionen för pensionsavgift (Socialdemokraterna; 2000–2002, 2005–2006) och jobbskatteavdraget (Alliansen; 2007–2010, 2014) de helt dominerande skattelättnaderna. Förutom att åtgärdernas statsfinansiella omfattning är i samma härad, finns även likheter ur fördelningsperspektiv då båda skattelättnaderna har

störst betydelse för låg- och medelinkomsttagare. Båda åtgärderna har också syftat till att stödja arbetslinjen och främja arbetsutbudet. Framför allt för jobbskatteavdraget har effekterna analyserats och beräkningar från Finansdepartementet pekar på att stegen 1–5 tillsammans kan leda till att öka den varaktiga sysselsättningen med cirka 120 000 personer.¹¹ Nästan en tredjedel av lättnaderna på arbetsgivaravgiftens område skedde under Socialdemokratiskt styre. Väsentligt mindre belopp har avskaffandet av arvs- och gåvoskatten (Socialdemokraterna; december 2004) samt förmögenhetsskatten (Alliansen; 2007) svarat för. Dessa åtgärder har dock varit betydelsefulla med utgångspunkt från skatters skadlighet för ekonomin, i synnerhet om detta ställs i relation till de (små) intäkterna.¹² På sikt betyder dock avskaffandet av dessa skatter mycket för företagens möjligheter till kapitalförsörjning och ägarskiften. Andra skatteförändringar med liknande egenskaper (liten statisk statsfinansiell påverkan, men stor betydelse för ekonomins effektivitet) är reformeringen av de så kallade 3:12-reglerna som framför allt omfattar mindre företag. Socialdemokraterna sjösatte från och med 2006 ett delvis nytt system, som Alliansen utvecklade genom ytterligare förändringar 2007–2009. Sammantaget har detta främjat företagsklimatet och ökat intäkterna för statskassan.¹³

Sänkta skattesatser är inte detsamma som sänkta skatteintäkter

En viktig distinktion att göra är att skilja på sänkta/avskaffade skattesatser och hur skatteintäkterna förändras. Sänkta skattesatser syftar till att förbättra ekonomins funktionssätt och skapa en högre tillväxt. En högre tillväxt betyder oftast ökade skatteintäkter. På motsvarande sätt kan man säga att en högre skattesats inte nödvändigtvis innebär ökade skatteintäkter om det medför att skattebasen samtidigt eroderar. Ibland används höjda skattesatser uttalat för att minska skattebasen. Exempel på detta är skatter på tobak och alkohol.

På kort sikt är efterfrågan i ekonomin viktig för utvecklingen av skatteintäkterna. Under de senaste åren har vi genomgått betydelsefulla kriser i ekonomin, finans-; euro- och skuldskrisen. Kriserna har medfört ett konjunkturellt betingat fall i efterfrågan på varor och tjänster i ekonomin, vilket allt annat lika har medfört en svagare utveckling av skatteintäkterna i Sverige.

¹¹ Regeringens budgetproposition 2013/14:1, sid. 22. Andra bedömare (Konjunkturinstitutet, Riksrevisionen, Finanspolitiska rådet och SNS) har (exkl. steg 5) gjort liknande bedömningar; 70 000–110 000 fler årsarbetskrafter. Se även prop. 2011/12:100, bilaga 5.

¹² Även internationellt har utvecklingen gått i samma riktning, framför allt för förmögenhetsskatten som idag är slopad i de allra flesta länder och arvsskatterna har i många länder starkt begränsad tillämpning. Skatternas avskaffande har eliminerat svåra tillämpningsproblem och underlättat kapitalförsörjning i synnerhet för investeringar med ofullständig tillgång till internationella kapitalmarknader. Vidare kan svenska hushålls placeringar i svenska tillgångar öka och därmed generera ökade skatteintäkter genom kapitalinkomstbeskattningen.

¹³ "Några ekonomiska aspekter på 3:12-reglernas utveckling" Skattenytt 12/2013. En analys av 3:12-företagares deklara- tioner pekar på flerdubblade utdelningar tillsammans med en utveckling för deras sammantagna tjänsteinkomster i linje med, eller aningen snabbare än, ekonomin som helhet.

Den globala konkurrenssituationen har också förändrats starkt, där inte minst rollen för BRIC-länderna (Brasilien, Ryssland, Indien och Kina) förändrats i grunden. Även förändringar i produktionens sammansättning är avgörande för skatteintäkterna. Exempelvis kan å ena sidan inhemsk konsumtion av inhemskt producerade tjänster generera förhållandevis stora skatteintäkter via den höga momssatsen och de höga sammantagna skatterna på arbetskraften som utför tjänsterna. Å andra sidan är investeringar och export, i synnerhet avseende kapitalintensiva verksamheter, lägre beskattat (av grundläggande konkurrenskraftsskäl), varför dessa efterfrågekomponenter inte påverkar skatteintäkterna lika starkt, åtminstone inte på kort sikt.

Utöver betydelsen av dessa omvärlds- och strukturella faktorer kan även till exempel pris- och befolkningsutveckling vara intressant att beakta när man studerar utvecklingen av skatteintäkterna. Sammantaget kan konstateras att sambanden är komplexa. Vad kan man då säga om skatteintäkternas utveckling i Sverige sedan sekelskiftet? Nedan beskrivs utvecklingen i kronor och i termer av BNP.

Skattekvoten har fallit

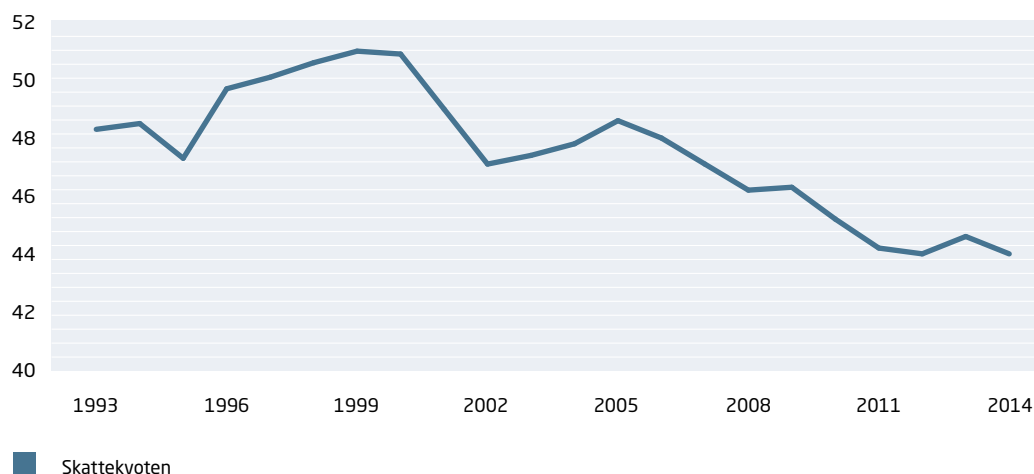
Skattekvoten, det vill säga skatteintäkternas andel av BNP, har trendmässigt fallit med cirka 7 procentenheter sedan sekelskiftet (se diagram 2 och tabell 1). Skattekvoten föll framför allt under början av 2000-talet, då den Socialdemokratiska regeringen stegvis introducerade skattereduktionen för pensionsavgiften, samt under Alliansregeringens första år vid makten, då jobbskatteavdragets första fyra steg infördes. Många faktorer påverkar kvotens utveckling, inte minst konjunkturen. Exempelvis steg skattekvoten något under 2009, trots omfattande ekonomiska stimulanser detta år såsom sänkt arbetsgivaravgift, lägre bolagsskatt och ett av jobbskatteavdragsstegen. Skattekvots-höjningen är en effekt av att BNP sjönk kraftigt 2009 i spåren av den globala finanskrisen.

Det ligger utanför denna rapport att beskriva metoder och resultat för analyser av skattekvotens vidare betydelse för ekonomin. Bergh och Henrekson (2012) har gjort den förmodligen mest omfattande genomgången på området under senare tid.¹⁴ De undersöker såväl internationella som svenska studier, pekar på en rad komplicerande faktorer och manar till försiktighet men konstaterar att storleken på offentliga utgifter har ett negativt samband med ekonomisk tillväxt. Om skattekvoten ökar med 10 procentenheter så är det förknippat med en lägre årlig tillväxttakt på 0,5 till 1 procentenhet.

Om det råder svårigheter och osäkerhet kring analysmetoder med mera av komplexa makroekonomiska variabler, är det på mikroplanet tydligare hur enskilda skatter driver in kilar som snedvrider ekonomin och orsakar försämrad effektivitet. Hård beskattning av exempelvis kapitalstocken eller kvalificerat arbete har kraftigt skadliga effekter. Skattelättnader skulle således förbättra ekonomins funktionssätt och åtskilliga studier visar att lättnader på enskilda områden skulle kunna få så pass positiva effekter att de kan leda till att skatteintäkterna för ekonomin som helhet i slutänden ökar.¹⁵

¹⁴ ”Varför går det bra för Sverige? – Om sambanden mellan offentlig sektor, ekonomisk frihet och ekonomisk utveckling” Bergh och Henrekson (2012) innehåller ett stort antal referenser till framför allt senare tids forskning på området.

¹⁵ Se till exempel Långtidsutredningen (2011), ESO 2010:4, Holmlund och Söderström (IFAU 2008:28) och Finanspolitiska rådets rapporter.

Diagram 2. Offentlig sektors totala skatteintäkter, procent av BNP i Sverige 1993-2014

Källa: Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013).

Trots fallet i skattekvoten tillhör Sverige de länder i världen som har högst skattetryck. Skillnader i transfererings- och skattesystemens uppbyggnad försvårar jämförelser men de tre länder som har högre skattetryck än Sverige är Danmark, Frankrike och Belgien. Ser man till de nordiska länderna har både Finland och Norge en lägre skattekvot (se tabell 1). Skattekvoten i genomsnittet för EU27, och i synnerhet för Storbritannien, Japan och USA, är också lägre än i Sverige.

Tabell 1. Skattekvoten i Sverige och andra länder 2000-2014, procent

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Danmark	50	49	49	49	50	52	50	50	48	49	48	49	49	50	50
Frankrike	46	45	45	45	45	45	46	45	45	44	44	45	47	48	48
Belgien	47	47	47	46	46	46	46	45	46	45	45	46	47	47	48
Sverige	52	50	48	48	48	49	49	48	47	47	46	45	45	45	44
Finland	47	45	45	44	43	44	44	43	43	43	42	44	44	45	45
Italien	42	41	41	40	40	40	42	43	43	42	43	42	44	44	44
Norge	42	42	43	42	43	43	43	43	42	41	42	42	41	43	43
Euroområdet	42	41	41	40	40	40	41	41	41	40	40	41	42	42	42
EU 27	41	41	40	40	40	40	40	40	40	39	39	40	41	41	41
Tyskland	43	41	40	40	40	40	40	40	40	41	39	40	40	40	40
Nederländerna	41	39	38	38	38	38	39	39	40	39	39	39	39	40	41
Ungern	40	39	38	38	38	37	37	40	40	40	38	37	39	39	39
Storbritannien	37	37	36	36	36	37	37	37	37	36	37	37	37	37	37
Portugal	34	33	34	35	34	35	36	36	36	34	35	36	35	37	36
Grekland	37	35	36	34	34	34	33	34	34	33	34	35	37	36	37
Spanien	35	35	35	35	36	37	38	38	34	32	34	33	34	35	35
Polen	33	32	33	32	32	33	34	35	34	32	32	32	33	32	32
Irland	32	31	30	30	31	32	33	33	31	30	29	29	30	30	31
Japan	27	28	27	26	26	27	29	29	30	28	28	29	29	29	31
Schweiz	29	28	29	28	28	28	28	28	28	29	28	28	28	28	28
USA	28	27	25	25	25	26	27	27	26	24	24	24	25	26	27

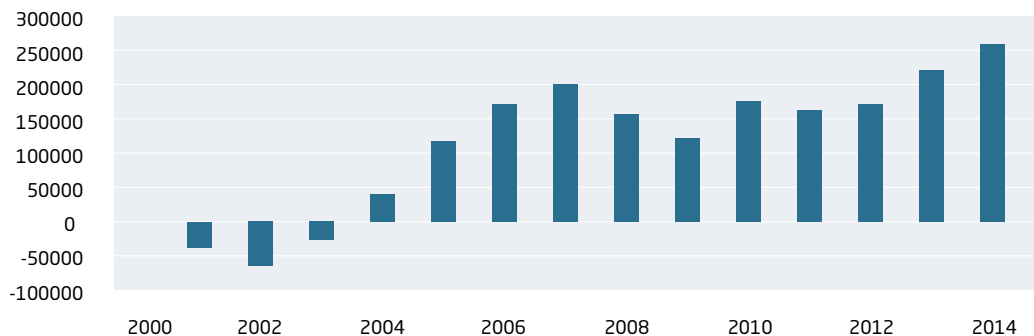
Källa: Kommissionen (DG ECFIN). Hämtat från Macrobond den 7 januari 2014.
Anmärkning: Tabellen är rangordnad efter storleken på skattekvoten år 2013.

Skatteintäkterna har ökat i såväl nominella som reala termer

Den offentliga sektorns skatteintäkter har ökat successivt och uppgår idag till drygt 1 600 miljarder kronor. Ser man till hela perioden 2000–2014 kan ökningen nominellt beräknas till drygt 500 miljarder kronor. Beräkningarna för årets och fjolårets skatteintäkter är Konjunkturinstitutets och bygger på det skatteregelverk som riksdagen redan beslutat om. Huvuddelen av ökningen, nästan 400 miljarder kronor, har skett sedan 2004. De första åren på 2000-talet låg skatteintäkternas utveckling relativt oförändrad, bland annat som följd av svagare ekonomisk tillväxt i kölvattnet efter den så kallade IT-bubblan och som följd av den skattereduktion för allmän pensionsavgift som infördes stegvis under denna period. En långsammare utveckling för skatteintäkterna kan också avläsas de första åren efter regeringsskiftet 2006, då skattelättnader främst i form av jobbskatteavdrag infördes samt under 2009, då BNP föll kraftigt i spåren av den globala finanskrisen.

Beskattningen sker i löpande priser, varför delar av intäktsökningen kan förklaras av prisökningar. En vanlig metod att beskriva detta är att rensa för inflationen.

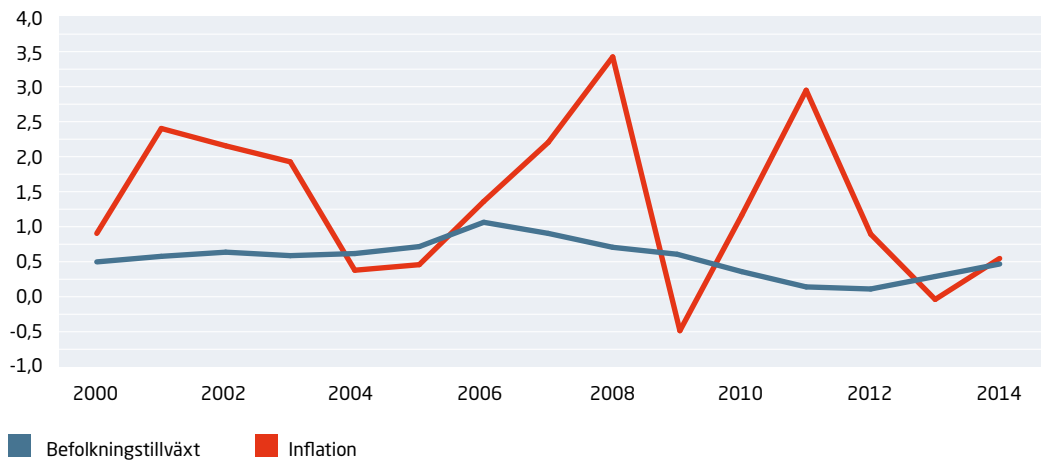
Diagram 3. Skatteintäkter för offentlig sektor, ackumulerad ökning i miljoner kronor sedan år 2000 uttryckt i 2012 års priser



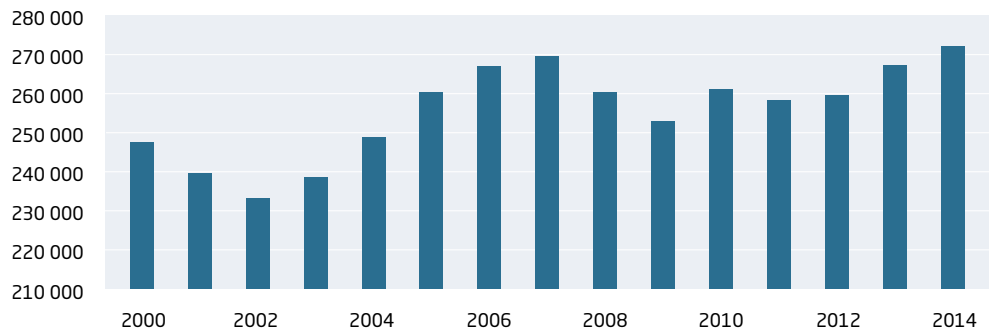
Källor: Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

Ökningen av skatteintäkterna från år 2000 till 2014 beräknas i reala termer vara cirka 260 miljarder kronor. Huvuddelen av ökningen, drygt 200 miljarder kronor, har skett sedan 2004 (se diagram 3).

Utvecklingen för de reala skatteintäkterna kan också analyseras i förhållande till hur antalet personer i arbetsför ålder förändrats. Även här kan konstateras att det skett vissa ökning under perioden. Från ett skattebelopp år 2000 motsvarande knappt 250 000 kronor per person i åldersgruppen 16-64 år och uttryckt i 2012 års prisnivå, har utvecklingen gått via ned- och uppgångar till en beräknad nivå kring 270 000 kronor år 2014 (se diagram 5). Det motsvarar en ökning på cirka tio procent. Ökningen blir drygt åtta procent om de reala skatteintäkterna istället ställs i relation till hela befolkningen, det vill säga inklusive personer som inte är i arbetsför ålder.

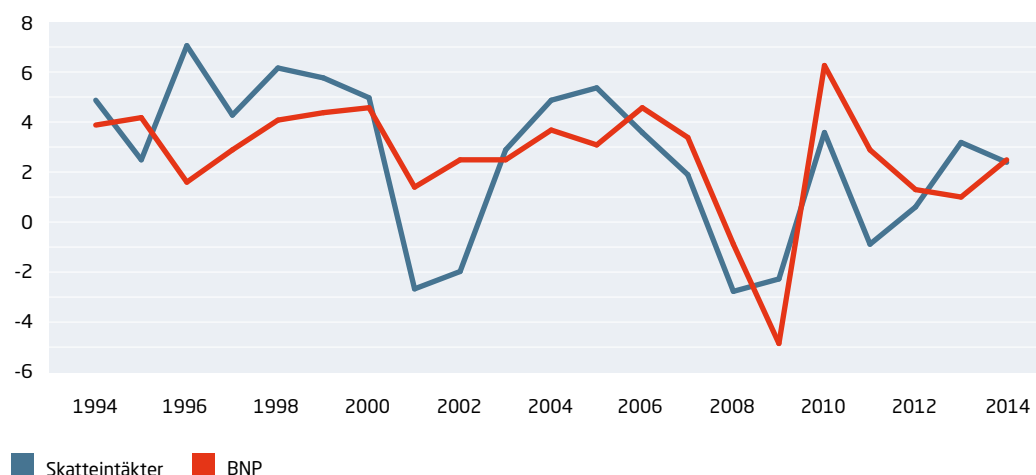
Diagram 4. Inflation och befolkningstillväxt, årlig procentuell förändring

Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013).

Diagram 5. Skatt per person (16-64 år), kronor i 2012 års priser

Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013).

Det finns många förklaringar till förändringarna i skatteintäkterna, men flera är svåra att beakta i analysen. Konjunkturläget är en viktig faktor, se diagram 6. Under den angivna perioden har efterfrågan i omvärlden varit dämpad till följd av finans-; skuld- och eurokrisen. Detta har, allt annat lika, medfört en svagare utveckling av skatteintäkterna.

Diagram 6. Tillväxten och skatteintäkterna, årlig real förändring i procent (2012 års priser)

Källor: Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

Exempel på faktorer som påverkar skatteintäkterna, och där betydelsen torde vara stor men samtidigt svåranalyserad, och som inte har beaktats här är:

- **Konjunkturen.** Bortfall av skatteintäkter till följd av lågkonjunktur.
- **Strukturella förändringar.** Ökad global konkurrens, teknologisk utveckling, och en rad andra till exempel politiska förändringar spelar roll.
- **Ekonomins funktionssätt har förbättrats.** Sänkta skatter har bland annat stärkt incitamenten att ta ett jobb och därigenom förbättrat ekonomins funktionssätt.

Vilken del av den offentliga sektorn har sänkt skatten?

En viktig distinktion att göra är vem som har sänkt skatten. Diagrammen i avsnittet ovan refererar till den offentliga sektorns totala skatteintäkter. Hur ser då fördelningen ut mellan staten och kommunsektorn?

- På aggregerad sektornivå är det uteslutande staten som har sänkt skatten.
- Skattesänkningarna för kapital och konsumtion påverkar uteslutande statens skattebas, precis som sänkningarna av socialavgifterna.

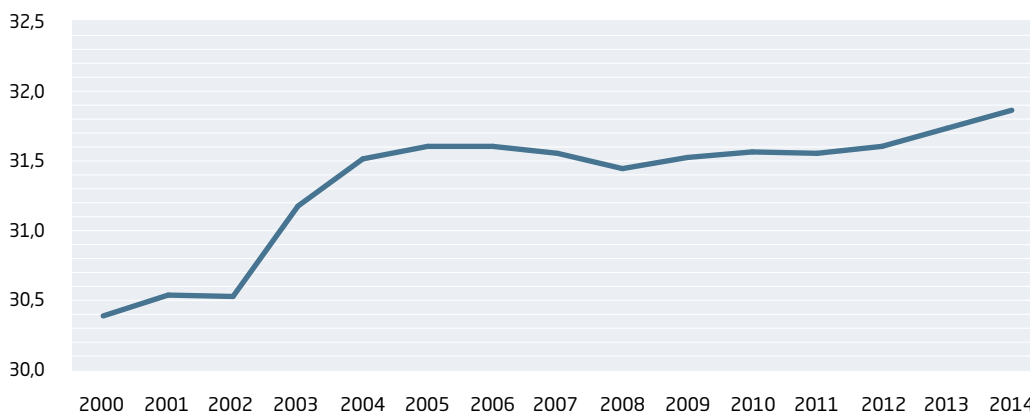
Jobbskatteavdragen har konstruerats så att de uteslutande påverkar statens finanser. Konstruktionen är sådan att lättnaden ges i form av en skattereduktion som inte påverkar de kommunala skatteunderlagen. För andra typer av skatteförändringar, som påverkar de kommunala skatteunderlagen, blir kommunsektorn normalt kompenserad av staten så att reformerna i slutändan blir intäktsneutrala för kommunsektorn.

En anledning till att de offentliga finanserna är förhållandevis starka är att staten varit återhållsam med att öka utgifterna i transfereringssystemen (a-kassa, sjukförsäkring, med mera). Mer hållbara offentliga finanser har också medfört lägre upplåningskostnader (räntekostnader) för svenska staten. Mer om detta i nästa avsnitt.

Kommunsektorn har höjt den genomsnittliga skattesatsen

Den genomsnittliga skattesatsen (medelutdebiteringen) i kommunsektorn har inte sänkts sedan 2000, se diagram 7. Det är kommunsektorn som ansvarar och finansierar vård, skola och omsorg. På detta område har skatten alltså inte sänkts. Medelutdebiteringen ökade framför allt år 2003 och 2004, med sammantaget 1 krona från 30:51 till 31:55 kronor per hundralapp. Därefter har den genomsnittliga kommunal-skatten via en rad mindre justeringar ökat med ytterligare totalt drygt 30 öre till dagens nivå på 31:86 kronor. Den ekonomiska situationen för enskilda kommuner respektive landsting påverkas också (starkt) av utjämningsystemen inom kommunsektorn. Detta berörs inte närmare i denna rapport.

Diagram 7. Den genomsnittliga skattesatsen i kommunsektorn (%)



Källa: Statistiska centralbyrån.

Förändringen av skatteintäkterna i kommunsektorn beskrivs i avsnittet om kommunsektorns finanser, se avsnitt 5.

4. Den offentliga sektorns finanser

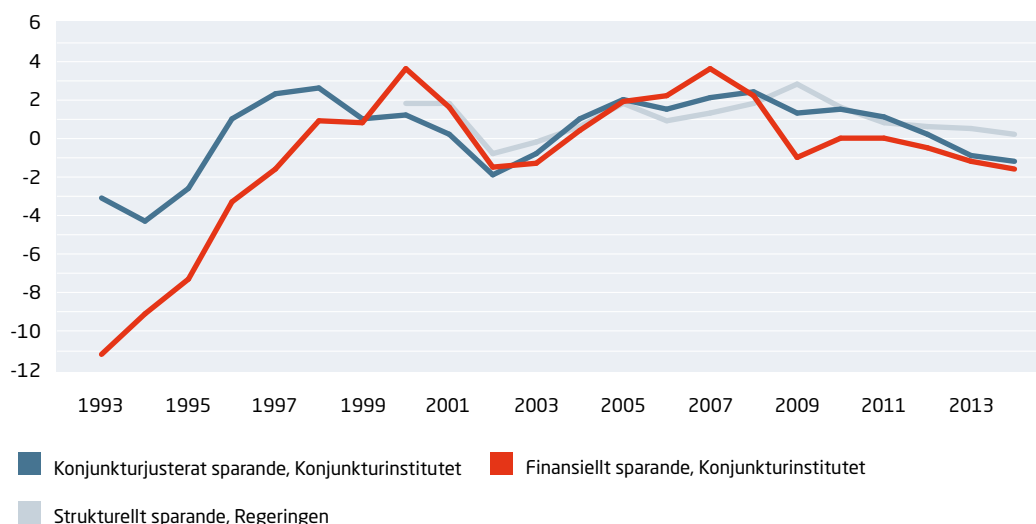
Den offentliga sektorns finanser är starka både i ett internationellt och i ett historiskt perspektiv. Den främsta anledningen är att den offentliga sektorns bruttoskuld (den så kallade Maastrichtskulden), tvärt emot de flesta andra länder, har sjunkit som andel av BNP under 2000-talet. Den offentliga sektorns tillgångar överskrider idag dessutom skulderna, det vill säga nettoskulden är negativ. De ekonomiska överskotten i den offentliga sektorn tillhör i genomsnitt de högsta i världen under 2000-talet. Sedan inledningen av finanskrisen år 2008 har Sverige för varje enskilt år redovisat ett högre finansiellt sparande än nästan alla andra länder.

Det finansiella sparandet är starkare än i de flesta andra länder

Ett positivt finansiellt sparande är detsamma som ett överskott, det vill säga att inkomsterna överstiger utgifterna i den offentliga sektorn. Överskottsmålet i det budgetpolitiska ramverket är formulerat så att det finansiella sparandet i genomsnitt ska uppgå till 1 procent av BNP över en konjunkturcykel. När måluppfyllelsen av överskottsmålet ska utvärderas används ett konjunkturjusterat sparande, som korregerar sparandet från konjunktursvängningar.

Det finansiella och konjunkturjusterade sparandet i Sverige har i genomsnitt varit cirka 1 procent av BNP under 2000-talet. Det konjunkturjusterade sparandet har endast varit negativt åren 2002 och 2003. Konjunkturinstitutet prognostiserar att det konjunkturjusterade sparandet på nytt ska bli något negativt under 2013 och 2014, dock inte i samma utsträckning som under inledningen av 2000-talet, se diagram 8.

Diagram 8. Den offentliga sektorns finansiella, strukturella och konjunkturjusterade sparande 1993-2014, procentuell andel av BNP



Källor: Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och Regeringen (budgetpropositionen för 2014).

Anmärkning: Det strukturella sparandet som Regeringen tar fram är också justerat för konjunkturen, se budgetpropositionen för 2014.

Som framgår av diagram 8 har det finansiella sparandet utvecklats svagare än det konjunkturjusterade sparandet under perioden 2008–2014, det vill säga tiden från det att den internationella finanskrisen bröt ut. Sverige har med andra ord haft flera år med lågt resursutnyttjande i ekonomin, vilket inverkar negativt på det finansiella sparandet.

Sverige, tillsammans med Norge och Tyskland, tillhör de länder i världen som har redovisat de högsta finansiella sparandena åren efter finanskrisen (se tabell 2). Enligt Europeiska kommissionen väntas Sverige ligga i topp bland jämförbara länder även år 2014. Ser man till det genomsnittliga finansiella sparandet för hela 2000-talet placerar sig även Finland och Danmark högt upp i en internationell jämförelse, i synnerhet Finland som hade ett väldigt högt finansiellt sparande åren 2000–2002.

Tabell 2. Den offentliga sektorns finansiella sparande i ett antal länder 2000–2014, procentuell andel av BNP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Norge	15,4	13,3	9,2	7,4	11,1	15,0	18,3	17,3	18,8	10,5	11,0	13,3	13,6	13,6	13,1
Tyskland	1,1	-3,1	-3,8	-4,2	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	-0,1	-3,1	-4,2	-0,8	0,1	0,0	0,1
Luxemburg	6,0	6,1	2,1	0,5	-1,1	0,0	1,4	3,7	3,2	-0,7	-0,8	0,1	-0,6	-0,9	-1,0
Sverige	3,6	1,5	-1,3	-1,0	0,6	2,2	2,3	3,6	2,2	-0,7	0,3	0,2	-0,2	-0,9	-1,2
Danmark	2,3	1,5	0,4	0,1	2,1	5,2	5,2	4,8	3,2	-2,7	-2,5	-1,8	-4,1	-1,7	-1,7
Island	1,7	-0,7	-2,6	-2,8	0,0	4,9	6,3	5,4	-13,5	-9,9	-10,1	-5,6	-3,8	-2,0	-0,7
Finland	7,0	5,1	4,2	2,6	2,5	2,9	4,2	5,3	4,4	-2,5	-2,5	-0,7	-1,8	-2,2	-2,3
Österrike	-1,7	0,0	-0,7	-1,5	-4,4	-1,7	-1,5	-0,9	-0,9	-4,1	-4,5	-2,5	-2,5	-2,5	-1,9
Belgien	0,0	0,4	-0,1	-0,1	-0,1	-2,5	0,4	-0,1	-1,0	-5,6	-3,7	-3,7	-4,0	-2,8	-2,6
Ungern	-3,0	-4,1	-9,0	-7,3	-6,5	-7,9	-9,4	-5,1	-3,7	-4,6	-4,3	4,3	-2,0	-2,9	-3,0
Italien	-0,8	-3,1	-3,1	-3,6	-3,5	-4,4	-3,4	-1,6	-2,7	-5,5	-4,5	-3,8	-3,0	-3,0	-2,7
Euroområdet 17	-0,1	-2,0	-2,7	-3,1	-2,9	-2,5	-1,4	-0,7	-2,1	-6,4	-6,2	-4,2	-3,7	-3,1	-2,5
Nederländerna	2,0	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,5	-5,6	-5,1	-4,3	-4,1	-3,3	-3,3
EU 27	0,6	-1,5	-2,6	-3,2	-2,9	-2,5	-1,5	-0,9	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4	-3,9	-3,5	-2,7
Frankrike	-1,5	-1,6	-3,3	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,3	-4,8	-4,1	-3,8
Polen	-3,0	-5,3	-5,0	-6,2	-5,4	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,5	-7,9	-5,0	-3,9	-4,8	4,6
Portugal	-3,3	-4,8	-3,4	-3,7	-4,0	-6,5	-4,6	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,3	-6,4	-5,9	-4,0
USA	1,5	-0,5	-3,8	-4,7	-4,2	-3,1	-2,0	-2,7	-6,2	-11,4	-10,9	-9,8	-9,1	-6,4	-5,7
Storbritannien	3,5	0,4	-2,1	-3,5	-3,5	-3,4	-2,8	-2,8	-5,0	-11,4	-10,1	-7,7	-6,1	-6,4	-5,3
Spanien	-0,9	-0,5	-0,3	-0,3	-0,1	1,3	2,4	2,0	-4,5	-11,1	-9,6	-9,6	-10,6	-6,8	-5,9
Irland	4,9	0,9	-0,4	0,4	1,4	1,6	2,9	0,2	-7,4	-13,7	-30,6	-13,1	-8,2	-7,4	-5,0
Japan	-7,5	-6,2	-7,9	-7,8	-6,1	-4,8	-1,3	-2,1	-1,9	-8,8	-8,3	-8,9	-9,7	-9,6	-7,2
Grekland	-3,7	-4,5	-4,8	-5,7	-7,6	-5,5	-5,7	-6,5	-9,8	-15,7	-10,7	-9,5	-9,0	-13,5	-2,0

Källa: Kommissionen (DG ECFIN). Hämtat från Macrobond den 7 januari 2014.

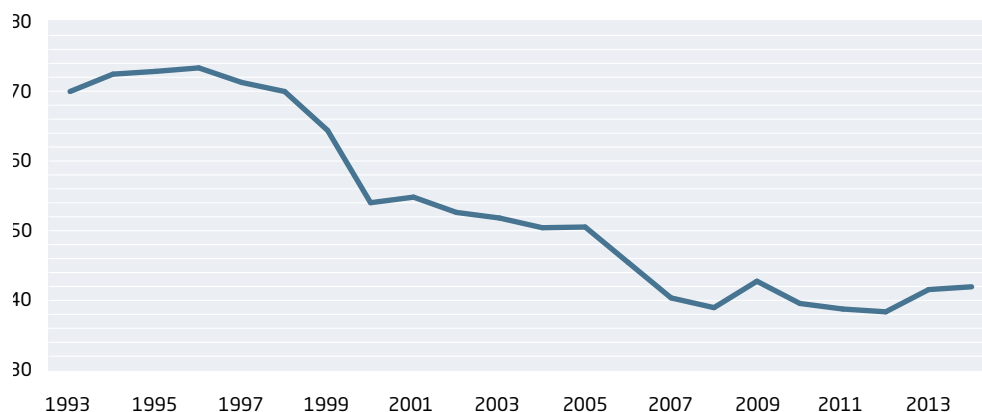
Anmärkning: Tabellen är rangordnad efter storleken på det finansiella sparandet år 2013.

Skuldsättningen har sjunkit till historiskt låga nivåer

Den svenska offentliga sektorns bruttoskuld har sjunkit som andel av BNP sedan toppnoteringen i mitten av 1990-talet. Skulden var som högst år 1996, då mättes den till cirka 73 procent av BNP. Skuldsättningen föll sedan kraftigt i slutet av 1990-talet, och har därefter successivt fortsatt att falla. Från år 2007 har skuldsättningen varit i stort sett oförändrad som andel av BNP, se diagram 9.¹⁶

¹⁶ Uppgången i Maastrichtskulden år 2013 beror på Riksbankens beslut om att öka valutarenservan med 100 miljarder kronor. Se pressmeddelande från Riksgälden 22 januari 2013.

Diagram 9. Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskuld) 1993–2014. Procent av BNP



Källa: Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013).

Anledningarna till den successivt fallande skuldsättningen i Sverige är flera. Den främsta orsaken är de institutionella förändringar som gjordes av den ekonomiska politiken i mitten av 1990-talet. Då infördes exempelvis det budgetpolitiska ramverket, det vill säga ett överskottsmål för den offentliga sektorn, utgiftstak för staten och krav på årlig budgetbalans i kommunsektorn. Parallellt lagstiftades också om ett inflationsmål och en oberoende centralbank. Reformerna har sammantaget återupprättat förtroendet för hållbarheten i de offentliga finanserna och på sikt indirekt medverkat till lägre upplåningskostnader för den svenska offentliga sektorn. Det budgetpolitiska ramverket har också haft en direkt bromsande effekt på de offentliga utgifterna.

Samtidigt som utgifterna har ökat återhållsamt har Sverige också haft en förhållandevis stark ekonomisk tillväxt jämfört med många andra länder under 2000-talet. Det finns flera förklaringar till den starkare tillväxten, en sådan är de skattesänkningar som genomförts i den svenska ekonomin.

År 2012 var den svenska offentliga sektorns bruttoskuld cirka 38 procent av BNP. Den i särklass största andelen av skulden belastar staten (år 2012 var statens bruttoskuld cirka 31 procent av BNP). Endast en mindre andel av den offentliga sektorns skuld härrör från kommunsektorn (år 2012 var kommunsektorns bruttoskuld cirka 7 procent av BNP).¹⁷ Kravet på ekonomisk balans i de kommunala budgetarna omfattar endast verksamhetens budget (löpande utgifter för exempelvis vård, skola och omsorg), medan investeringar i kommunsektorn får lånefinansieras. Ålderspensions-systemen bidrog inte till den offentliga sektorns bruttoskuld år 2012, men förväntas göra det i framtiden i takt med den åldrande befolkningen.

Sverige har en låg skuldsättning i ett internationellt perspektiv. Den är exempelvis betydligt lägre i Sverige än i EU, se tabell 3. Noterbart är också att den i Sverige är i princip densamma idag som år 2008, året då den internationella finanskrisen startade. I Finland har bruttoskulden ökat med cirka 10 procent som andel av BNP mellan år 2008–2012 och i Danmark ökade skulden med cirka 13 procent som andel av BNP under motsvarande period.

¹⁷ Enligt Statistiska centralbyrån.

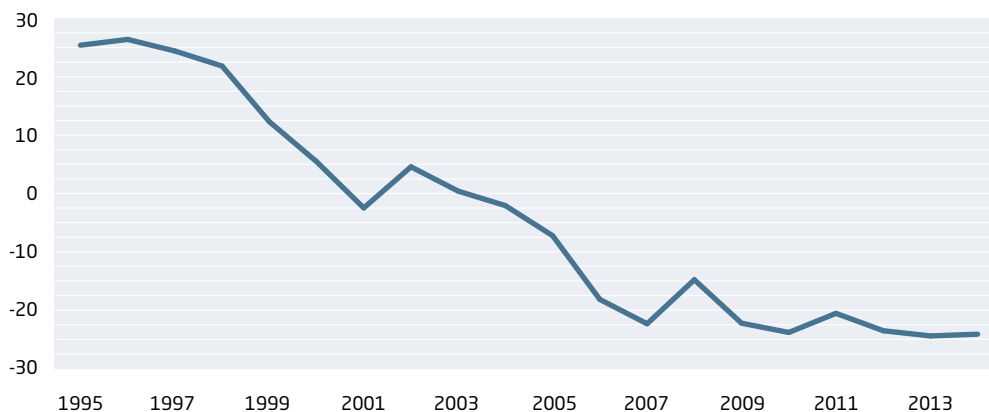
Tabell 3. Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskuld) i ett antal europeiska länder 2000-2012, procentuell andel av BNP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Italien	109	108	105	104	104	106	106	103	106	116	119	121	127
Portugal	51	54	57	59	62	68	69	68	72	84	94	108	124
Irland	37	35	32	31	29	27	25	25	44	64	91	104	117
Belgien	108	107	103	98	94	92	88	84	89	96	96	98	100
Island						26	28	29	70	88	93	99	96
Euroområdet 17	69	68	68	69	70	70	69	66	70	80	85	87	91
Frankrike	57	57	59	63	65	66	64	64	68	79	82	86	90
Storbritannien	41	37	37	39	40	42	43	44	52	67	78	84	89
Spanien	59	56	53	49	46	43	40	36	40	54	62	71	86
EU 27	62	61	60	62	62	63	62	59	62	75	80	82	85
Tyskland	60	59	61	64	66	69	68	65	67	75	83	80	81
Ungern	56	53	56	59	60	62	66	67	73	80	82	82	80
Österrike	66	67	66	65	65	64	62	60	64	69	72	73	74
Nederländerna	54	51	51	52	52	52	47	45	59	61	63	66	71
Polen	37	38	42	47	46	47	48	45	47	51	55	56	56
Finland	44	43	42	45	44	42	40	35	34	44	49	49	54
Danmark	52	50	50	47	45	38	32	27	33	41	43	46	45
Sverige	54	55	53	52	50	50	45	40	39	43	39	39	38
Norge		29	36	44	46	45	55	52	48	43	43	28	29
Luxemburg	6	6	6	6	6	6	7	7	14	16	20	19	22

Källa: Eurostat. Hämtat från Macrobond den 7 januari 2014.

Anmärkning: Tabellen är rangordnad efter storleken på den konsoliderade bruttoskulden år 2012.

Nämnas bör också att den svenska offentliga sektorns tillgångar idag överskrider sektorns skulder, det vill säga nettoskulden är negativ. Sverige har sedan år 2004 haft en negativ nettoskuld, se diagram 10. Precis som med bruttoskulden har även nettoskulden successivt fortsatt att falla under 2000-talet. Sammantaget kan konstateras att finanspolitiken inte varit lånefinansierad utan snarare inriktad på konsolidering.

Diagram 10. Den offentliga sektorns nettoskuld 1995-2014. Procent av BNP

Källa: Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013).

5. Kommunsektorns finanser

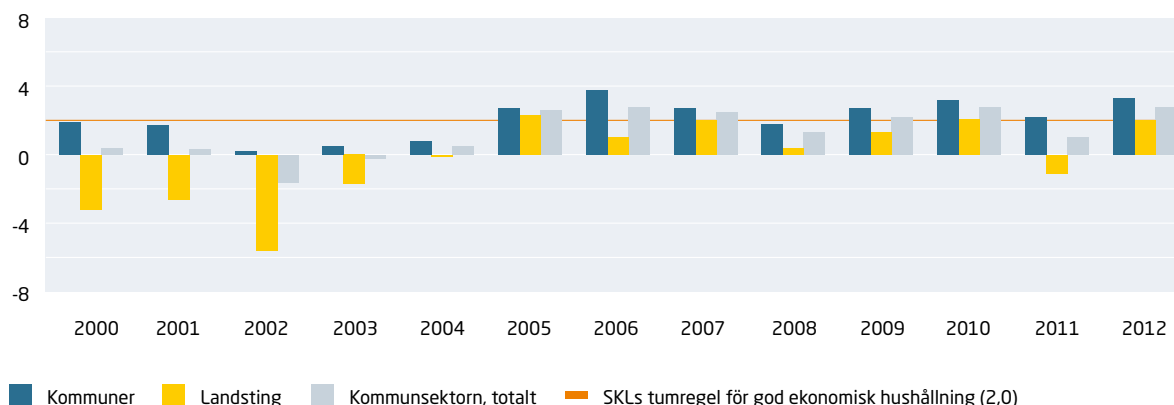
De ekonomiska överskotten i kommunsektorn har aldrig tidigare varit så höga som under 2000-talet, överskotten är i linje med sektorns mål om god ekonomisk hushållning. De starka resultaten beror på att skatteintäkter och statsbidrag successivt har ökat i reala termer. De ökade inkomsterna har möjliggjort en kombination av ekonomiska överskott och ökade reala utgifter till den löpande verksamheten.

Kommunsektorn redovisar goda ekonomiska resultat

Kommunerna och landstingen ansvarar för större delen av de samhällsuppgifter som berör enskilda medborgare. De finansierar i huvudsak sin verksamhet genom sin beskattningsrätt. I en internationell jämförelse är den svenska kommunala självstyrelsen därför omfattande.¹⁸

Budgetdisciplinen i kommunsektorn har stärkts avsevärt sedan införandet av balanskravet. Balanskravet innebär att kommuner och landsting inte får besluta om en budget där kostnaderna för den löpande verksamheten överstiger intäkterna. Kravet, som är lagstadgat och infördes år 2000, utgör en del av det budgetpolitiska ramverket för den offentliga sektorn. Utöver balanskravet kräver kommunallagen att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning. Innebörden av god ekonomisk hushållning är dock upp till kommunerna och landstingen att uttolka. Enligt Sveriges kommuner och landstings (SKL:s) tumregel är god ekonomisk hushållning uppnådd när det ekonomiska resultatet (före extraordinära kostnader) i kommuner och landsting motsvarar 2 procent av summan av skatteintäkterna och statsbidragen.

Diagram 11. Det ekonomiska resultatet i kommuner och landsting 2000-2012, procentuell andel av skatteintäkterna och statsbidragen



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

¹⁸ I Sverige utjämnas skillnader i inkomster och strukturella kostnader i hög utsträckning mellan kommuner och landsting via det kommunala utjämnningssystemet. För enskilda kommuner och landsting är självstyret därmed begränsat till utvecklingen i övriga kommunsektorn. Skillnader mellan olika kommuner och landsting eller det kommunala utjämnningssystemets inverkan på resurserna till vård, skola och omsorg är inte något som avhandlas i denna rapport.

Bortsett från år 2002 och 2003 har kommunsektorn som helhet redovisat överskott varje enskilt år under 2000-talet, se diagram 11. Resultaten har historiskt sett varit höga i kommunsektorn efter sekelskiftet. I genomsnitt uppgår resultatet (före extra ordinära kostnader) till 1,3 procent av skatter och statsbidrag för perioden efter införandet av balanskravet. Kommunerna har redovisat överskott varje år och klarar i genomsnitt SKL:s tumregel om god ekonomisk hushållning. Landstingen däremot redovisade underskott perioden 2000–2004 och år 2011. Om jämförelseperioden avgränsas till perioden efter 2003 uppnår kommunsektorn som helhet SKL:s tumregel om god ekonomisk hushållning. Det gäller även om perioden avgränsas till lågkonjunkturåren efter inledningen av den ekonomiska finanskrisen, det vill säga perioden 2008–2012.

Kommunala investeringar omfattas inte av balanskravet. Investeringar kan med andra ord lånefinansieras. Det är också vanligt att kommunerna bolagiserar delar av verksamheten, exempelvis kommunalägda bostäder. Den verksamhet som bedrivs i affärsform omfattas heller inte av balanskravet.¹⁹

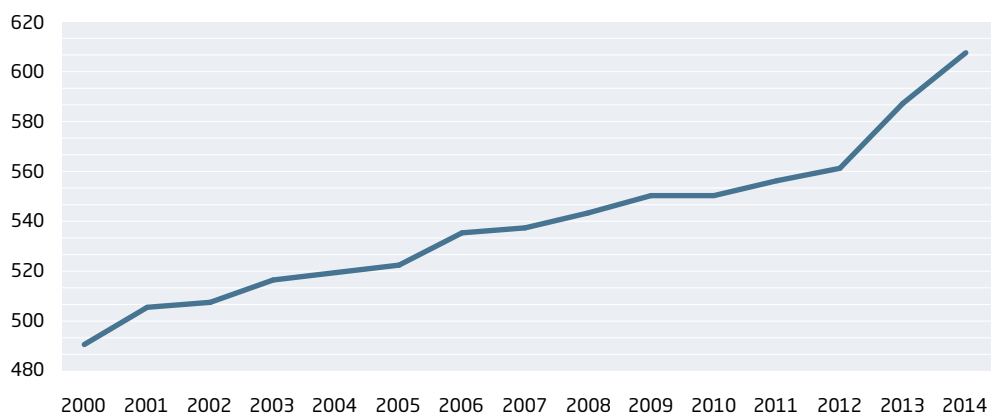
Skatteintäkterna och statsbidragen från staten har ökat kraftigt

Skatteintäkter och statsbidrag från staten utgör tillsammans cirka 80 procent av kommuner och landstings inkomster. Resterande inkomster är främst försäljningsintäkter från andra kommuner och landstings köp av verksamheter eller egenavgifter etc. från medborgarna.

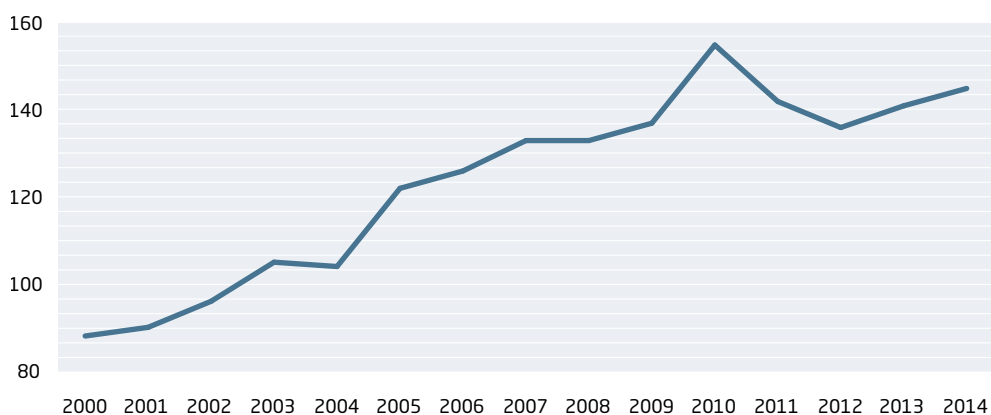
Skatteintäkterna i kommunsektorn beräknas öka Realt med cirka 117 miljarder kronor under perioden 2000–2014, se diagram 12a. Som nämnts i skatteavsnittet har den genomsnittliga kommunsattesatsen höjts med 1,5 kronor per hundralapp under perioden. Statsbidragen beräknas öka Realt med cirka 57 miljarder kronor under perioden 2000–2014, se diagram 12b. Med statsbidrag avses summan av generella och riktade statsbidrag, justerade för regeländringar.

Stora höjningar av statsbidraget har gjorts vid två tillfällen under 2000-talet. Den socialdemokratiska regeringen höjde statsbidragen kraftigt år 2005 och alliansregeringen höjde statsbidragen kraftigt under 2010. Höjningarna av statsbidragen efter finanskrisen 2008 har främst varit av tillfällig karaktär. De tillfälliga statsbidragen, vilka gått under benämningen konjunkturstöd, höjdes med sammanlagt 20 miljarder kronor under 2010 och 2011, för att sedan dras tillbaka.

¹⁹ Indirekt kan dock bolagen få en inverkan på den löpande verksamhetens måluppfyllelse gentemot balanskravet. I de fall som kommunal- eller landstingsägda bolag redovisar underskott och kräver aktieägartillskott kommer bolagen ändå in i den löpande budgeten för kommuner och landsting. Det förekommer också att kommuner fungerar som internbank genom att använda sin höga kreditvärdighet för att låna upp medel på marknaden som i ett andra steg lånas vidare till det kommunalägda bolaget. Ett sådant upplägg utgör en finansiell risk för kommunen och kan gå ut över den löpande verksamheten om bolaget får ekonomiska problem.

Diagram 12a. Skatteintäkter 2000-2014, miljarder kronor i 2012 års priser

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.
Anmärkning: KPI (index 100=år 2012) används som deflator för de reala skatteintäkterna.

Diagram 12b. Statsbidrag 2000-2014, miljarder kronor i 2012 års priser

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013), Regeringen och egna beräkningar.
Anmärkning: KPI (index 100=år 2012) används som deflator. Svenskt Näringsliv har utifrån underlag från regeringen beräknat nivån på statsbidragen i fasta priser. Uppgifterna om statsbidragen från regeringen är justerade för skatterepleringar.

6. Den offentliga sektorns utgifter

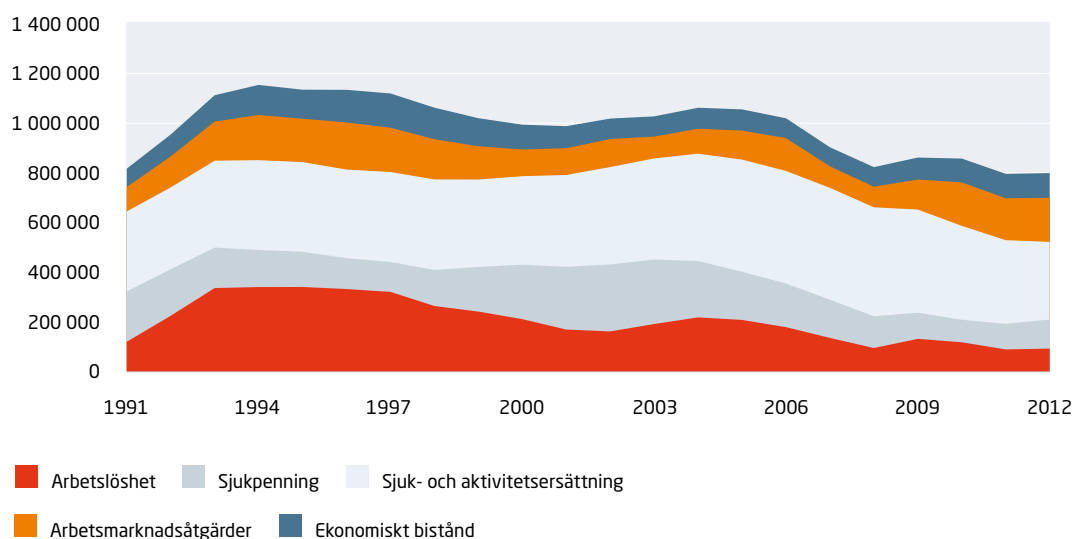
Sammansättningen av den offentliga sektorns utgifter har ändrats sedan år 2000 och avsevärt sedan mitten av 1990-talet. De offentliga transfereringsutgifterna till exempelvis a-kassan och sjukförsäkringen samt de offentliga räntekostnaderna har fallit som andel av BNP. Samtidigt har de offentliga konsumtionsutgifterna, det vill säga utgifter för framför allt vård, skola och omsorg, ökat under samma period. De totala offentliga utgifterna sjönk under 1990-talet och en bit in på 2000-talet. Som andel av BNP och exklusive ränteutgifter har de varit stabila sedan sekelskiftet.

Ökad konsumtion men fallande transfereringar och ränteutgifter

År 2012 bestod de offentliga utgifterna till cirka 91 procent av konsumtion och transfereringar. Inkluderas även investeringarna täcks cirka 98 procent av utgifterna. De resterande utgifterna består främst av räntekostnader för statsskulden.

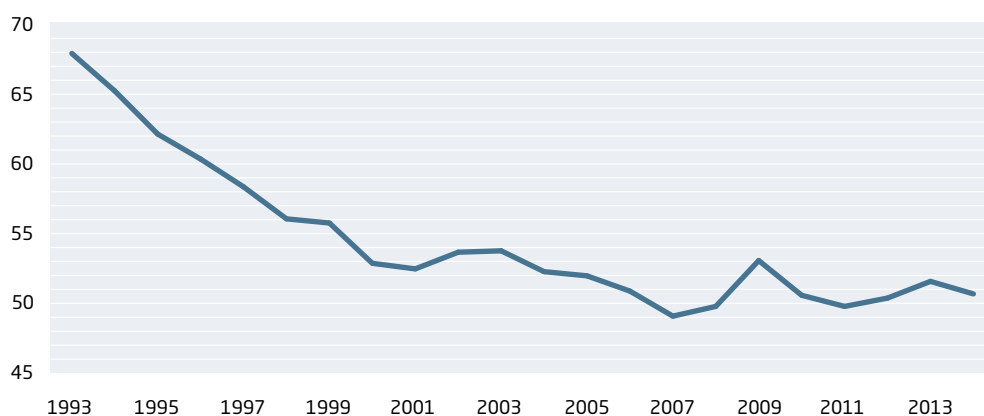
Den offentliga sektorns utgifter föll kraftigt som andel av BNP under 1990-talet och en bit in på 2000-talet, se diagram 14. Anledningen var främst att andelen transfereringsutgifter, det vill säga utgifter för pensioner, a-kassa, sjukpenning och liknande, sjönk tillbaka. I början av 1990-talet var, som framgår av diagram 13, arbetslösheten hög och transfereringarnas andel av de offentliga utgifterna uppgick som mest till närmare hälften av de totala offentliga utgifterna. I takt med att läget normaliserades i mitten och slutet av 1990-talet sjönk transfereringsutgifterna både i absoluta tal och som andel av de totala offentliga utgifterna. Som en följd sjönk även de totala offentliga utgifterna som andel av BNP.²⁰

²⁰ Transfereringsutgifterna sjönk årligen under perioden 1993–1997, även mätt i löpande priser. Transfereringsutgifternas andel av de totala offentliga utgifterna var cirka 40 procent under perioden 1997–2006. Transfereringarnas andel av de totala offentliga utgifterna beräknas vara cirka 37 procent år 2014 (Källa: Konjunkturinstitutet). Volymminskningar, det vill säga färre antal arbetslösa eller sjukförsäkrade, har hållit tillbaka utgifterna men även priskomponenten har bidragit i synnerhet för a-kassan, där ersättningstaket inte förändrats sedan 2002.

Diagram 13. Utanförskap, antal personer, heltidsekvivalenter

Källa: Statistiska centralbyrån.

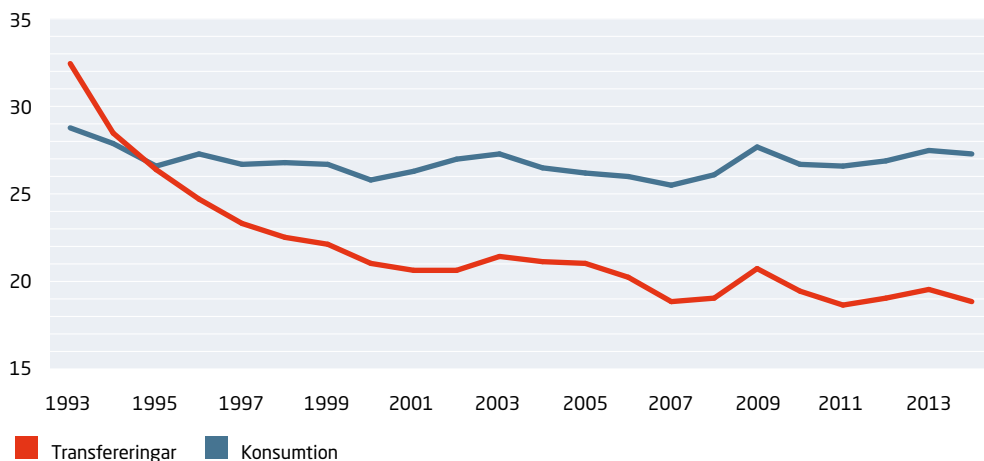
När det gäller fördelningen av de totala offentliga utgifterna har utvecklingen för den offentliga konsumtionen, främst utgifter i form av löner och lokalhyror för offentlig verksamhet i huvudsak inom kommunsektorn, delvis varit en spegelbild av transfereringarna.²¹ De offentliga konsumtionsutgifterna har utgjort ungefär samma andel av BNP (cirka 27 procent) under perioden 1995–2014, se diagram 14a.

Diagram 14a. Den offentliga sektorns totala utgifter 1993-2014, procentuell andel av BNP

Källor: Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

²¹ Konsumtionsutgifterna ökade under 1990-talet från dryga 40 procent av de totala offentliga utgifterna till cirka 50 procent kring år 2000. Den utgiftsandel behöll konsumtionen fram till 2005, då en successiv ökning påbörjades fram till dryga 53 procent år 2014 (Källa: Konjunkturinstitutets beräkningar i konjunkturläget, augusti 2013).

Diagram 14b. Den offentliga sektorns transfererings- och konsumtionsutgifter 1993-2014, procentuell andel av BNP

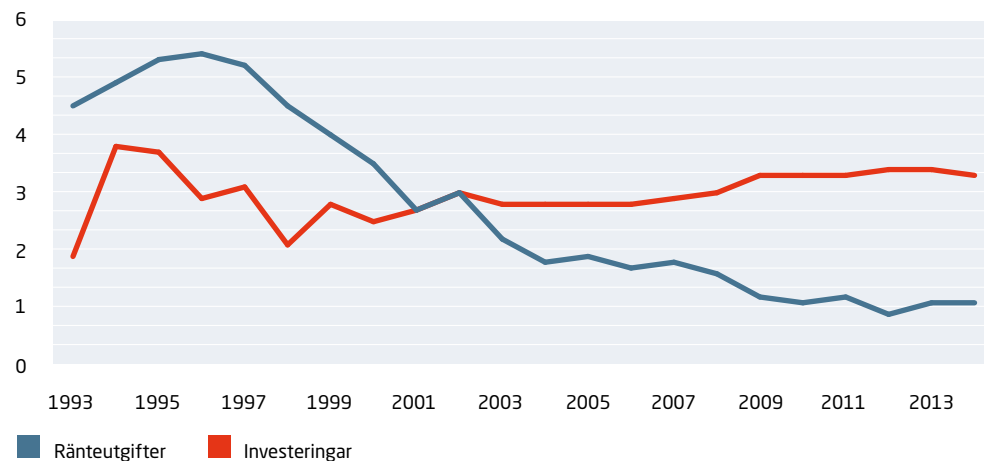


Källor: Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

Sedan år 2006 har utgifterna stabiliserats på en andel som ligger nära 50 procent av BNP. Fördelningen av de offentliga utgifterna har sedan 2005 allt tydligare gått från transfereringar till konsumtion och investeringar. Förklaringen är att åtstramningar skett i bidragssystemen parallellt med satsningar på offentlig verksamhet såsom vård, skola och omsorg. De offentliga investeringarna har också ökat något som andel av BNP under denna period, se diagram 15.

Historiskt har även den offentliga sektorns ränteutgifter haft en stor betydelse för de totala offentliga utgifterna. I mitten av 1990-talet utgjorde ränteutgifterna nästintill 10 procent av de totala utgifterna, vilket motsvarar drygt 5 procent av BNP, se diagram 15. I takt med att den offentliga skuldsättningen blivit lägre och ränteläget mer gynnsamt har ränteposten krympt och motsvarar sedan 2008 mindre än tre procent av de totala offentliga utgifterna, vilket motsvarar omkring 1 procent av BNP.

Diagram 15. Den offentliga sektorns ränte- och investeringsutgifter 1993-2014, procentuell andel av BNP



Källor: Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

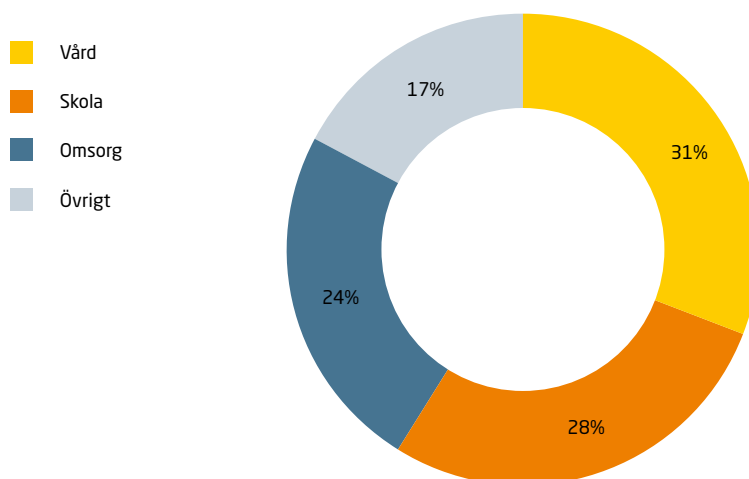
Som nämnts inledningsvis i denna rapport är kvantitet och ekonomiska resurser inte alltid detsamma som kvalitet. Exempelvis kan en effektivare organisation, resursanvändning eller arbetsrutin skapa utrymme för ökad kvalitet utan att det skulle innebära några ekonomiska kostnader. Dessa betydelsefulla frågor lämnas dock utanför denna rapport. Även bedömningar och normativa värderingar av resursmängdernas storlek lämnas utanför rapporten. I de följande analyser denna rapport vård, skola och omsorg utförligare. Offentliga utgifter på andra områden avhandlas således inte närmare.

Resurserna i kommunsektorn går främst till vård, skola och omsorg

Kommunsektorn ansvarar för verksamheten inom vård, skola och omsorg. Denna verksamhet utgör stora delar av den löpande driften i kommuner och landsting. I den resterande delen av rapporten avgränsas analysen till att beskriva de utgifter som används i den löpande driften och som därmed omfattas av balanskravet. Investeringsutgifter och kommunala utgifter för affärsverksamheter som bedrivs i bolagsform analyseras följaktligen inte.

Beslutsfattarna i kommunsektorn avgör hur resurser ska dimensioneras och fördelas mellan olika verksamheter. År 2012 fördelades kommunsektorns kostnader enligt följande, se figur 1.

Figur 1. Kommunsektorns kostnader efter ändamål år 2012, andel av totala kostnader

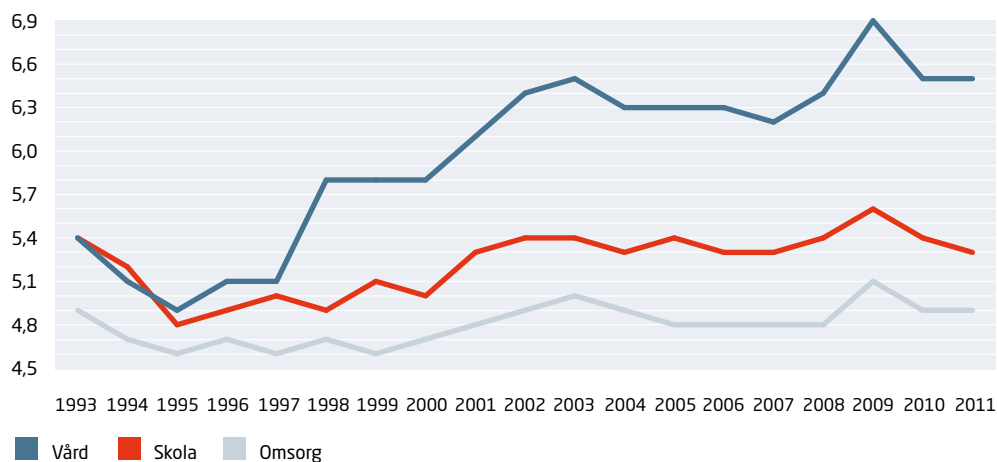


Källa: Sveriges kommuner och landsting.

²² Classification of Functions of Government. Redovisningen inriktar sig på vilket syfte olika flöden har samtidigt som redovisningen delvis indelar utgifter enligt befintliga utgiftsområden i statsbudgeten och kommunernas räkenskapsamman- drag (RS). COFOG är mer stabil över tid och mer jämförbar mellan länder i förhållande till den övriga redovisningen av utgifterna. Den senaste versionen av COFOG infördes 2001 och bygger på tio huvudändamål som sedan är underindelade.

Tillsammans uppgick utgifterna för vård, skola och omsorg till 645 miljarder kronor år 2012, vilket motsvarar cirka 18 procent av BNP. Det finns olika redovisningar som beskriver utgifter för vård, skola och omsorg. Den funktionella indelningen som används för offentlig verksamhet i nationalräkenskaperna (NR) benämns COFOG.²² Uppgifter i COFOG illustrerar att utgifter för vård, skola och omsorg har ökat som andel av BNP sedan år 2000, se diagram 16. Notera att utgifternas andel av BNP ökade starkt under 2009. Detta kan ses som en anomali i och med att BNP föll kraftigt samtidigt som utgifterna behölls på en hög nivå. Därmed överdrivs fallet därefter och egentligen borde utvecklingen ses som en svagt uppåtgående trend.

Diagram 16. Kommunsektorns utgifter för vård, skola och omsorg, procentuell andel av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån (COFOG), Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.
Anm. Med vård avses hälso- och sjukvård i COFOG, med skola avses utbildning och med omsorg avses socialt skydd.

De tre avslutande avsnitten i rapporten analyserar resurserna till vård, skola och omsorg mer i detalj.²³

²³ Kostnaderna som används för skola och omsorg i dessa avsnitt är hämtade i Statistiska centralbyråns redovisning räkenskapssammandragen, för att kunna göra fler underindelningar för dessa utgiftsområden. För räkenskapssammandragen finns dessutom ett utfall för år 2012, vilket inte finns i Statistiska centralbyråns redovisning enligt COFOG. För skolan och omsorgen kan analysen göras från år 2000. För vårdens område finns det endast verksamhetsindelad statistik sedan år 2001. Kostnaderna för vården är hämtade från Sveriges kommuner och landsting (Ekonomirapporten, oktober 2013), anledningen är att kostnadsuppgifterna inte finns tillgängliga hos Statistiska centralbyrån annat än från år 2008. Resurserna analyseras över tid och i ett internationellt perspektiv. I de internationella jämförelserna används COFOG-indelningen.

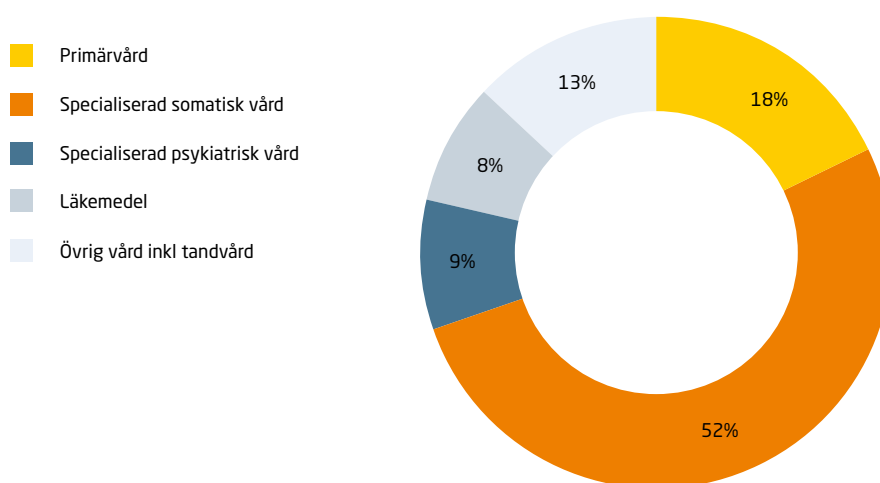
7. Vården

Resurserna till vården har ökat sedan sekelskiftet. Ökningen har överstigit kostnadsstrycket som den ökade befolkningen inneburit. Resurserna per vårdkontakt har ökat i den specialiserade öppna vården. Sedan mitten av 2000-talet gäller detta även för allmänläkarvården och sjuksköterskevården. Färre stora patent och breda generikaprogram har ökat prispressen på läkemedel och successivt bidragit till att dämpa kostnadsutvecklingen inom vården under 2000-talet, inte minst inom den slutna specialistvården. Sverige tillhör tillsammans med Japan och Schweiz de länder i världen som har ökat vårdutgifterna mest åren efter finanskrisen.

Resurserna till vården har ökat

År 2012 utgjorde kostnaderna för vården cirka 240 miljarder kronor. Sammantaget gick cirka 61 procent (52+9) av dessa resurser till den specialiserade vården, se figur 2. Övriga resurser gick främst till primärvården. Sammansättningen av kostnaderna inom hälso- och sjukvården har inte förändrats i betydande utsträckning sedan inledningen av 2000-talet. Noterbart är att kostnaden för läkemedel successivt har sjunkit som andel av de totala resurserna till vården (totalt med cirka 3 procentenheter sedan 2002). Detta beror främst på att stora läkemedelspatent gått ut och att så kallade generika (konkurrerande läkemedel med i stort sett samma substanser som originalläkemedlet men i allmänhet till ett lägre pris) tillkommit. Primärvården är den del av vården där kostnaderna har ökat som andel av de totala kostnaderna sedan 2002.

Figur 2. Fördelning av resurserna till vården år 2012, andel

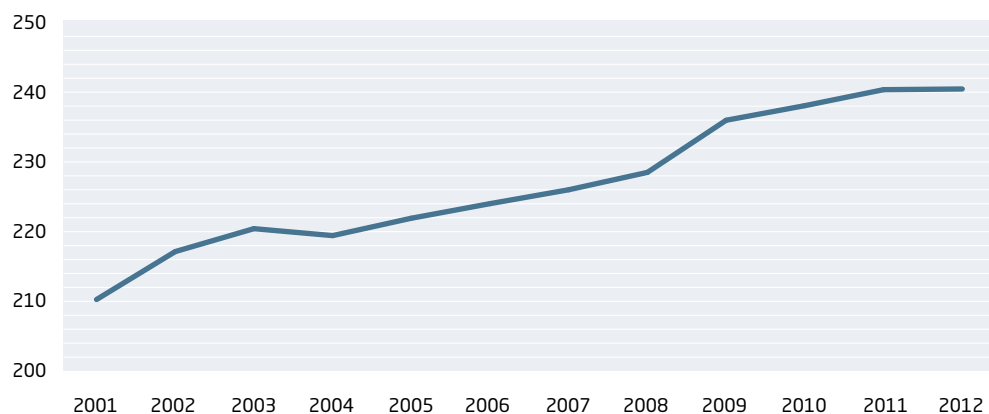


Källor: Sveriges Kommuner och landsting (Ekonomirapporten, oktober 2013) och egna beräkningar.

Anmärkning: Med primärvård avses grundläggande medicinsk behandling, omvårdnad, förebyggande åtgärder och rehabilitering och som inte kräver sjukhusens medicinska och tekniska resurser. Den specialiserade vården bedrivs i huvudsak på sjukhus, men även på specialistmottagningar och vårdcentraler. Den specialiserade somatiska vården omfattar till exempel medicinsk och kirurgisk vård. Den specialiserade psykiatriska vården omfattar allmän psykiatri, barn- och ungdomspsykiatri, rättspsykiatri och beroendevård.

De totala resurserna till vården har ökat både som andel av BNP och i reala termer sedan inledningen av 2000-talet, se diagram 16 och 17. Resurserna har ökat med cirka 14 procent sedan år 2001. Enligt SKL har förändringarna i befolkningen medfört att resursbehovet ökat med cirka 10 procent under motsvarande period. Resurserna till vården överstiger därmed ökningen i vårdkostnaderna som är demografiskt betingad. SKL gör bedömningen att resurserna till hälso- och sjukvården ökat dubbelt så snabbt under angiven period i förhållande till vad som varit motiverat till följd av demografiska förändringar.²⁴ Förändringar i befolkningens storlek och sammansättning är dock endast en mindre förklaring till den ökade resursanvändningen i vården. Det som är kostnadsdrivande är istället nya och dyrare behandlingar och högre krav från medborgarna. Samtidigt ändrar möjligheterna till effektiviseringar genom exempelvis ny teknologi ständigt förutsättningarna för sjukvården.²⁵ SKL bedömer att resurserna ökat med 22 procent, vilket är 8 procentenheter mer än resursökningen som redovisas i den här rapporten.²⁶ En delförklaring är att SKL valt att deflatera kostnaderna med ett annat index än det som används i den här rapporten. Eftersom SKL:s index stigit mindre, leder deras metod till slutsatsen att de reala resurserna har stigit mer. Det bör dock nämnas att det inte är självklart vilken metod som ger den rättvisande bilden. Båda metoderna kan försvaras på olika grunder.

Diagram 17. Resurser till vården 2001-2012, miljarder kronor i 2012 års priser



Källor: Sveriges Kommuner och landsting (Ekonomirapporten, oktober 2013), Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

Anmärkning: Kostnaden i diagrammet är verksamhetindelad av SKL (vkv-kostnad). Vkv-kostnaden är detsamma som bruttokostnaden minus interna intäkter minus försäljning av verksamhet till andra kommuner och landsting.

²⁴ SKL:s ekonomirapport, oktober 2013.

²⁵ Se Forum for Health Policy rapport om bland annat resurser och vårdflöden i vården av de mest sjuka äldre, baserat på deras workshop 9,30 maj 2013. Se även SKL:s rapport Vad får vi för pengarna?, 2008.

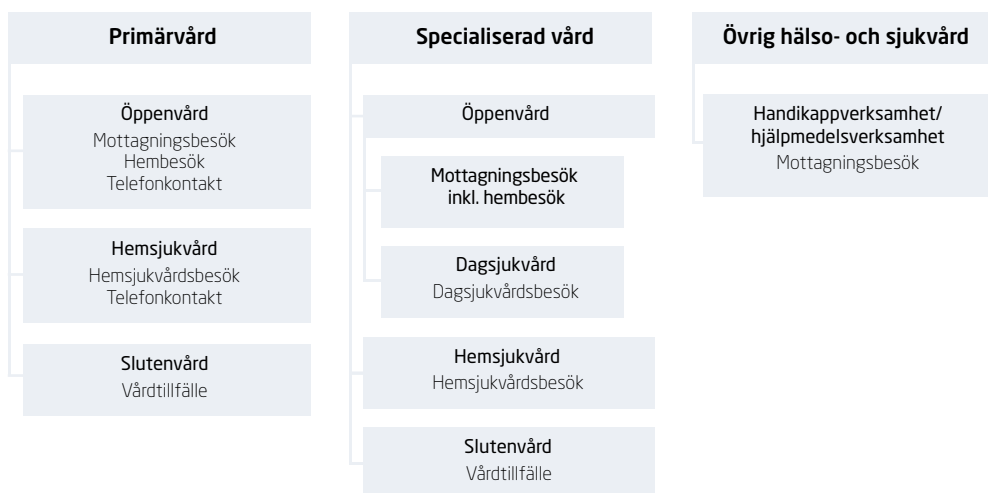
²⁶ Se SKL:s publikation Ekonomirapporten, oktober 2013.

Resurserna per vårdkontakt inom olika delar av vården

Vården kan delas in i primärvård, specialiserad vård och övrig vård. En annan vanlig indelning är öppenvård, hemsjukvård och slutenvård, se figur 3 nedan för en beskrivning av vårdens (exklusive tandvårdens) organisering.

Sveriges kommuner och landsting beräknar årligen kostnaden (exklusive egenavgifter) per viktad vårdkontakt inom olika delar av vården.²⁷ Vårdkontaktorna inom öppenvården viktas med avseende på att de är olika resurskrävande.²⁸ Ett sätt att jämföra resurserna inom vården över tid är därför att se till resurserna per viktad vårdkontakt (fortsättningsvis används endast termen vårdkontakt för att beskriva de viktade vårdkontaktorna).

Figur 3. Organisering av hälso- och sjukvården



Källa: Sveriges Kommuner och landsting.

I det följande beskrivs resurser för olika vårdkontakter inom den öppna primärvården och inom den öppna samt slutna specialistvården. Avgränsningen är gjord utifrån att det är inom dessa områden som de huvudsakliga vårdresurserna används.

Resurserna inom primärvården går nästan uteslutande till den öppna vården och i huvudsak till allmänläkarvård och sjuksköterskevård.²⁹ Mer än hälften av resurserna i primärvården går till allmänläkarvården. Resurserna per vårdkontakt inom allmänläkarvården föll i inledningen av 2000-talet, men har ökat sedan dess (se diagram 18a). För sjuksköterskevården har resurserna per vårdkontakt ökat successivt under 2000-talet (se diagram 18b).³⁰

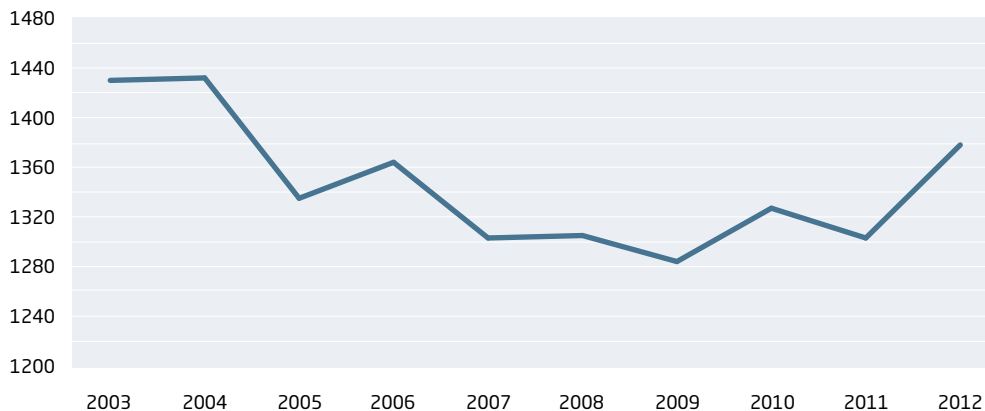
²⁷ Kostnaderna per vårdkontakt avser nettokostnader. Se SKL:s publikation Statistik om hälso- och sjukvård samt regional utveckling.

²⁸ Viktningsmetoden är utvecklad av SKL. Den innebär exempelvis att inom primärvården räknas ett hembesök som två mottagningsbesök och inom den specialiserade somatiska och psykiatriska vården antas andra personalgrupper motsvara 40 procent av en läkarkontakt.

²⁹ År 2012 motsvarade dessa cirka 70 procent av nettokostnaderna inom primärvården.

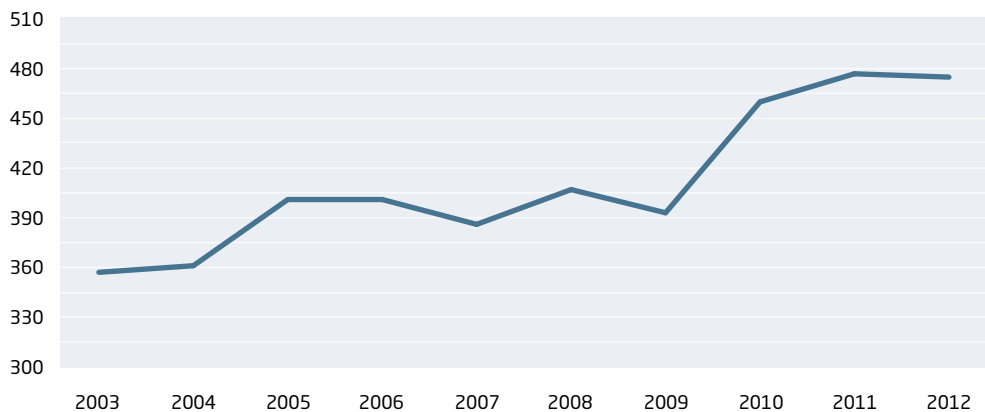
³⁰ Resurserna inom de mindre områdena av primärvården (exempelvis mödravård, barnhälsovård, sjukgymnastik och arbetsterapi) är något lägre 2012 jämfört med 2003. Detta beror bland annat på att annan personal än läkare i högre utsträckning arbetar inom dessa områden 2012 jämfört med 2003. SKL:s viktning av vårdkontakter beaktar inte personalsammansättningen inom primärvården.

Diagram 18a. Resurser per vårdkontakt inom allmänläkarvården (primärvård) 2003-2012, kronor i 2012 års priser



Källor: Sveriges Kommuner och landsting (Statistik om hälso- och sjukvård samt regional utveckling, 2003-2012), Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

Diagram 18b. Resurser per vårdkontakt inom sjuksköterskevården (primärvård) 2003-2012, kronor i 2012 års priser



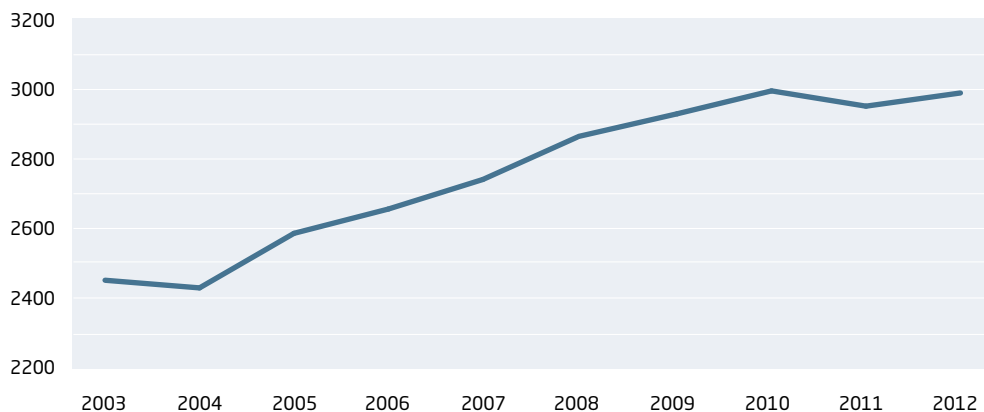
Källor: Sveriges Kommuner och landsting (Statistik om hälso- och sjukvård samt regional utveckling, 2003-2012), Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

Antalet vårdkontakter inom allmänläkarvården har ökat från cirka 1,3 vårdkontakter per invånare år 2003 till cirka 1,6 vårdkontakter per invånare år 2012. För övriga delar av primärvården har antalet vårdkontakter inte ändrats i samma utsträckning under motsvarande period.

Den specialiserade vården har generellt färre vårdkontakter per invånare än primärvården men samtidigt väsentligt högre kostnader per vårdkontakt. Detta gäller i synnerhet inom den slutna specialiserade vården.

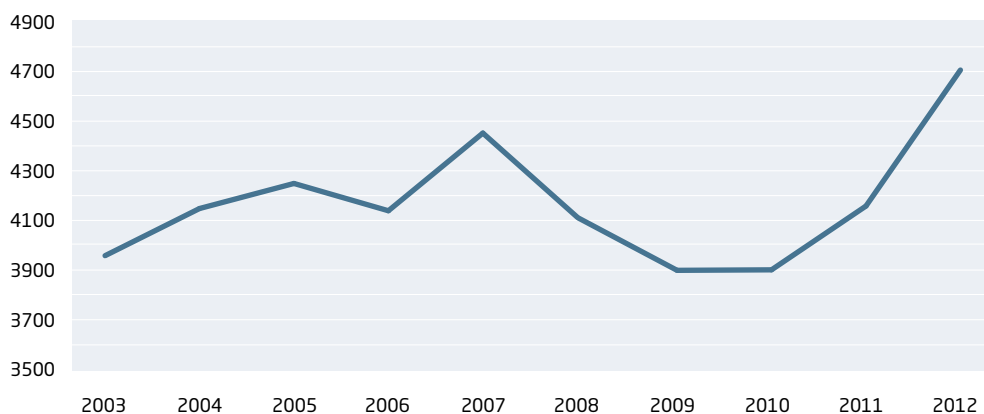
År 2012 utgjorde den öppna vården cirka 1/3 av kostnaderna inom den specialiserade somatiska vården och lite drygt hälften av kostnaderna inom den specialiserade psykiatriska vården. Den öppna specialiserade vården består främst av kostnader för mottagningsverksamhet. Resurserna per vårdkontakt inom detta område var högre 2012 jämfört med 2003 inom både den somatiska och psykiatriska vården, se diagram 19a,b.

Diagram 19a. Resurser per vårdkontakt för mottagningsverksamheten inom den öppna specialiserade somatiska vården 2003-2012, kronor i 2012 års priser



Källor: Sveriges Kommuner och landsting (Statistik om hälso- och sjukvård samt regional utveckling, 2003-2012), Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

Diagram 19b. Resurser per vårdkontakt för mottagningsverksamheten inom den öppna specialiserade psykiatriska vården 2003-2012, kronor i 2012 års priser

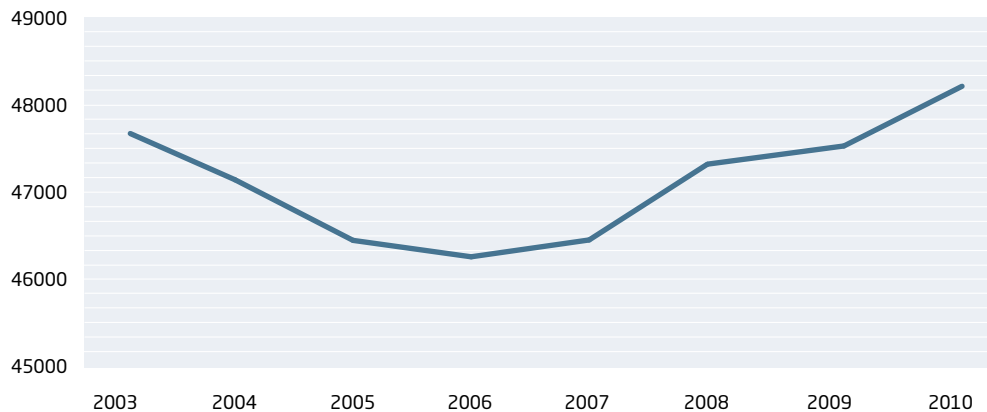


Källor: Sveriges Kommuner och landsting (Statistik om hälso- och sjukvård samt regional utveckling, 2003-2012), Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

De resterande kostnaderna för den specialiserade vården utgörs nästan uteslutande av slutenvården. För slutenvården finns inte statistik över vårdkontakter viktade efter vårdtyngd tillgänglig, vilket medför att det inte går att dra lika starka slutsatser för resurstilldelningen till slutenvården. Istället beskrivs kostnader per vårdtillfälle inom slutenvården. Kostnaderna per vårdtillfälle har ökat för den slutna somatiska vården och minskat för den slutna psykiatriska vården, se diagram 20a,b.

Läkemedel utgör en stor del av kostnaderna inom den slutna specialiserade vården. En förklaring till att kostnadstrycket hållits tillbaka är att läkemedelspriserna utvecklats svagt och i vissa fall sjunkit. Utgång av patent och införande av system för val av generika ligger bakom prispressen på läkemedel. Förändrad organisation och behandlingsmetoder inverkar också på kostnaderna.

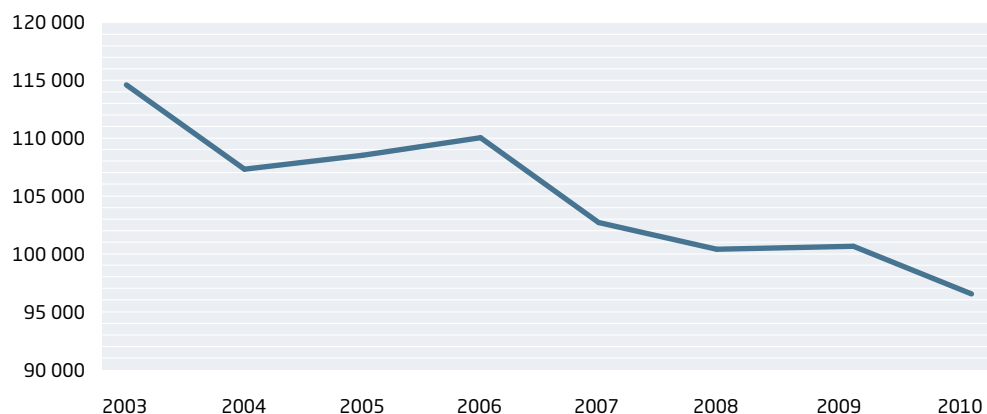
Diagram 20a. Kostnader per vårdtillfälle (obs ej viktad efter resurser) inom den slutna somatiska vården 2003-2010, kronor i 2012 års priser



Källor: Sveriges Kommuner och landsting (Statistik om hälso- och sjukvård samt regional utveckling, 2003-2012), Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

Anmärkning: Publicerad statistik saknas för åren 2011 och 2012.

Diagram 20b. Kostnader per vårdtillfälle (obs ej viktad efter resurser) inom den slutna psykiatriska vården 2003-2012, kronor 2012 års priser



Källor: Sveriges Kommuner och landsting (Statistik om hälso- och sjukvård samt regional utveckling, 2003-2012), Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

Anmärkning: Publicerad statistik saknas för åren 2011 och 2012.

De offentliga resurserna till vården är höga i en internationell jämförelse

Enligt uppgifter från Världsbanken utgjorde de offentliga utgifterna för hälso- och sjukvård i Sverige samma andel av BNP som genomsnittet i OECD år 2011, se tabell 4. Andelen är ungefär densamma i övriga Norden, Danmark undantaget. År 2011 var andelen högst i Nederländerna, följt av Danmark, Frankrike och Tyskland.

Tabell 4. Offentliga utgifter för hälso- och sjukvård som procentuell andel av BNP

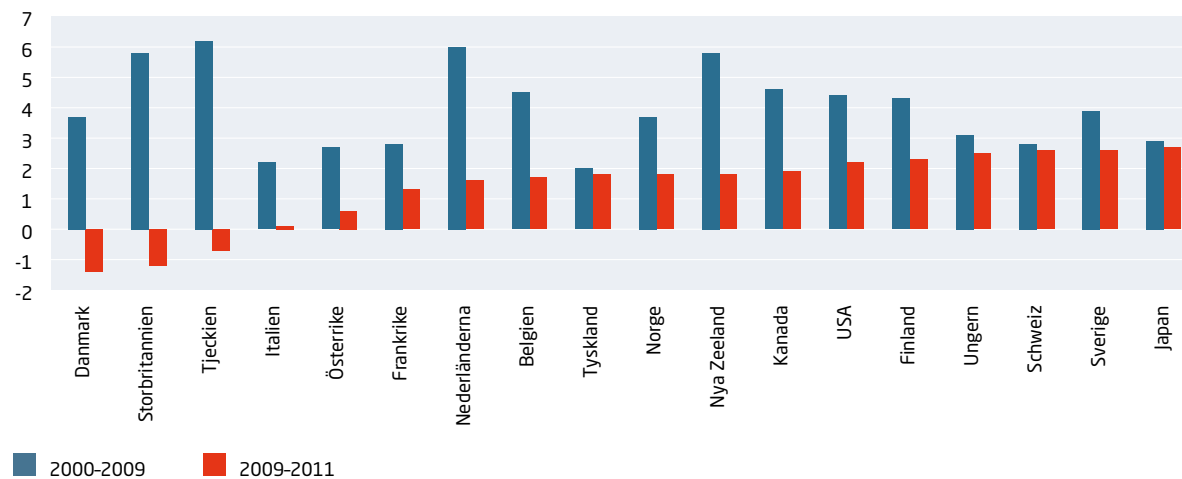
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nederländerna	5,0	5,2	5,5	6,5	6,5	6,5	8,0	9,1	9,3	10,1	10,3	10,2
Danmark	7,3	7,7	7,9	8,0	8,2	8,3	8,4	8,4	8,6	9,7	9,5	9,5
Frankrike	8,0	8,1	8,4	8,6	8,7	8,8	8,7	8,7	8,5	9,0	9,0	8,9
Tyskland	8,3	8,3	8,5	8,6	8,2	8,3	8,1	8,0	8,2	9,0	8,8	8,4
USA	5,8	6,2	6,5	6,9	7,0	7,0	7,2	7,3	7,6	8,4	8,5	8,2
Euroområdet	6,9	7,0	7,2	7,4	7,4	7,5	7,5	7,5	7,7	8,3	8,2	8,1
Belgien	6,1	6,3	6,2	7,4	7,7	7,7	7,0	7,0	7,5	8,1	7,9	8,0
Kanada	6,2	6,5	6,7	6,9	6,9	6,9	7,0	7,0	7,2	8,1	8,1	7,9
EU	6,6	6,7	6,9	7,1	7,1	7,2	7,3	7,2	7,4	8,1	8,0	7,8
Norge	6,9	7,4	8,2	8,4	8,0	7,5	7,2	7,4	7,2	8,2	8,0	7,8
Storbritannien	5,6	5,8	6,1	6,2	6,5	6,7	6,9	6,9	7,2	8,1	8,0	7,7
Sverige	6,9	7,3	7,6	7,6	7,4	7,4	7,3	7,3	7,5	8,1	7,7	7,6
OECD	5,9	6,2	6,4	6,7	6,7	6,8	6,8	6,9	7,1	7,8	7,8	7,6
Japan	6,1	6,4	6,4	6,4	6,5	6,7	6,5	6,6	6,9	7,6	7,4	7,4
Italien	5,8	6,1	6,2	6,2	6,5	6,8	6,9	6,6	7,0	7,4	7,4	7,3
Australien	6,7	6,7	6,8	6,8	7,0	7,0	6,8	6,9	7,1	7,6	7,5	7,3
Island	7,9	7,8	8,6	8,7	8,2	7,7	7,5	7,5	7,5	7,9	7,5	7,3
Schweiz	5,5	5,9	6,1	6,4	6,4	6,5	6,1	6,1	6,7	7,2	7,1	7,1
Spanien	5,2	5,2	5,2	5,8	5,8	5,9	6,0	6,1	6,5	7,2	7,1	7,0
Portugal	6,2	6,2	6,4	6,7	6,8	7,0	6,7	6,7	6,7	7,2	7,1	6,6
Finland	5,1	5,3	5,7	6,1	6,2	6,4	6,2	6,0	6,2	6,9	6,7	6,6
Irland	4,6	5,1	5,4	5,6	5,8	5,8	5,7	5,9	6,8	7,1	6,4	6,6
Tjeckien	5,7	5,8	6,1	6,4	6,2	6,1	5,8	5,6	5,6	6,7	6,3	6,2
Världen	5,3	5,5	5,7	5,9	5,9	5,9	5,8	5,8	5,9	6,5	6,2	6,0
Polen	3,9	4,2	4,5	4,4	4,3	4,3	4,3	4,5	4,9	5,2	5,0	4,8

Källor: Världsbanken och egna beräkningar.

Anmärkning: Många länder har höga egenavgifter/privata försäkringar som finansierar stora delar av vården, exempelvis USA. I tabell 4 redovisas enbart de offentligt finansierade utgifterna för vården.

Perioden efter finanskrisen, det vill säga 2009–2011, tillhör Sverige de länder som har satsat mest på vårdutgifter, mätt per capita, se diagram 21.

Diagram 21. Hälsa- och sjukvårdsutgifter per capita, genomsnittlig årlig förändring



Källa: Sveriges kommuner och landsting, Ekonomirapporten oktober 2013. Se även OECD.

Anmärkning: De länder som fått ekonomiska problem i samband med skuldskrisen har exkluderats, exempelvis Grekland, Irland och Portugal.

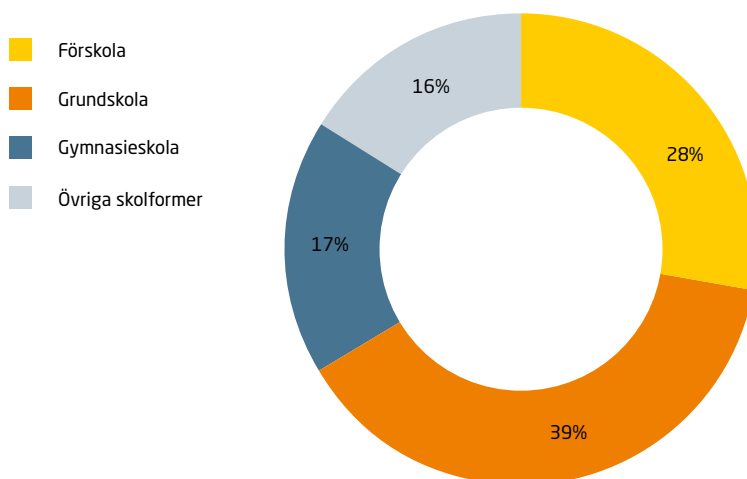
8. Skolan

Resurserna till skolan har ökat under 2000-talet. Sverige satsar mer än genomsnittet i OECD och ungefär lika mycket som Finland. Det demografiska trycket ser olika ut för olika delar av skolväsendet. I förskolan har antalet inskrivna barn ökat kraftigt under 2000-talet. Även antalet elever i grund- och framför allt gymnasieskolan har ökat sedan år 2000. Kostnaden per barn i förskolan samt per elev i grund- och gymnasieskolan har ökat sedan år 2000. Personal och lärartätheten är idag högre i förskolan, grund- och gymnasieskolan jämfört med vid sekelskiftet.

8.1 Resurserna till skolan har ökat

Av de totala resurserna på 220 miljarder till skolan år 2012 gick cirka 85 procent till förskola, grundskola och gymnasium, se figur 4. Enligt Skolverket går övriga kostnader främst till fritidshem, förskoleklass, särskolan och Komvux. Kostnaden för förskolan har ökat som andel av de totala resurserna till skolan under 2000-talet (med cirka 10 procentenheter).³¹ Kostnaderna för grundskolan är ungefär samma som andel av de totala kostnaderna 2012 som år 2000, medan kostnadsandelen fallit för gymnasieskolan.

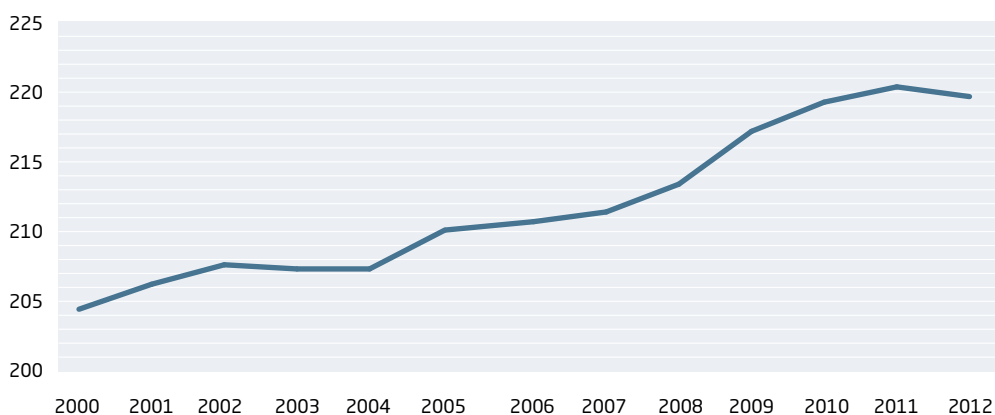
Figur 4. Fördelning av resurserna till skolan år 2012, andel



Källor: Skolverket och egna beräkningar.

De totala resurserna till skolan har ökat både i reala termer och som andel av BNP sedan år 2000, se diagram 16 och 22. Resurserna uttryckt i fasta priser har ökat med cirka 8 procent under 2000-talet.

³¹ Det är inte uppenbart om förskola och annan pedagogisk verksamhet såsom fritidshem ska klassificeras som utbildning eller omsorg. Enligt Statistiska centralbyråns COFOG-indelning ingår merparten av dessa kostnader som utbildning. Skolverket redovisar också dessa kostnader årligen på sin hemsida.

Diagram 22. Resurser till skolan under 2000-talet, miljarder kronor i 2012 års priser

Källor: Statistiska centralbyrån (Räkenskapssammandragen), Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.
 Anmärkning: Kostnaderna innehåller egenavgifter. Ett alternativ är att använda nettokostnader, där egenavgifterna är exkluderade.
 Slutsatserna blir detsamma. De reala kostnaderna har ökat med 8 procent sedan år 2000 och de reala nettokostnaderna med 10 procent.

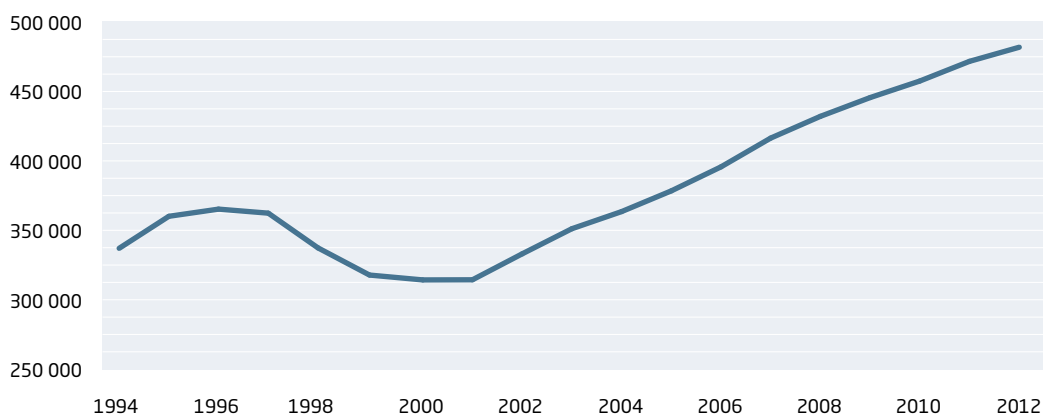
När förändringar i resurser analyseras är det betydelsefullt att även beakta förändringen och sammansättningen i befolkningen. Efterfrågan på skolverksamhet förändras över tid i takt med att barn- och elevtal förändras. Det kan exempelvis vara rimligt att minska de totala kostnaderna givet att elevantalet sjunker. Viktigare är att analysera per barn och per elev. Hur resurserna prioriteras i skolan fångas delvis av personal- och lärartätheten. I följande delavsnitt beskrivs utvecklingen inom förskolan, grundskolan och gymnasieskolan mer ingående.

8.2 Förskolan

Kraftig ökning av antalet barn i förskolan

Kommunernas åtagande för förskolan har ökat kraftigt sedan sekelskiftet. Antalet inskrivna barn har ökat med cirka 170 000 under 2000-talet, se diagram 23. Utöver det faktum att det har fötts relativt många barn under de senaste åren, är en annan förklaring att en högre andel av befolkningen i åldrarna 1–5 år skrivs in i förskolan. Andelen har höjts successivt de senaste åren, från cirka 79 procent av befolkningen år 2006 till cirka 84 procent år 2012.³²

³² Enligt Skolverket.

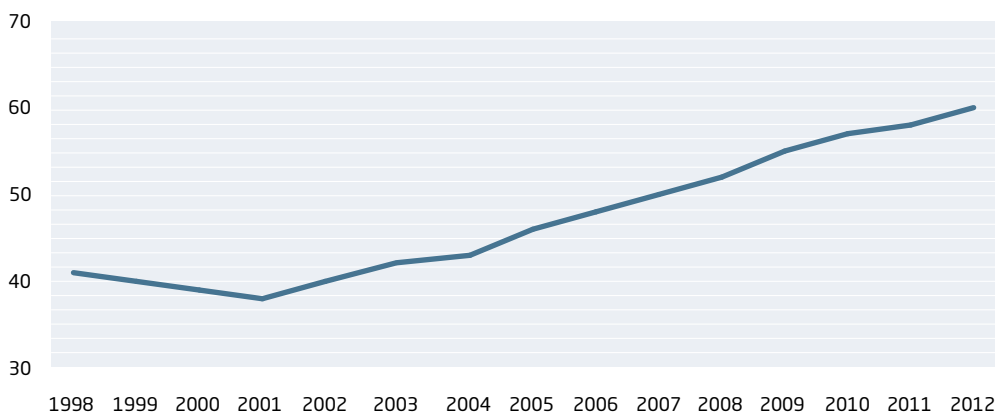
Diagram 23. Totalt antal inskrivna barn på förskolan

Källa: Skolverket.

Ökade resurser per inskrivet barn i förskolan

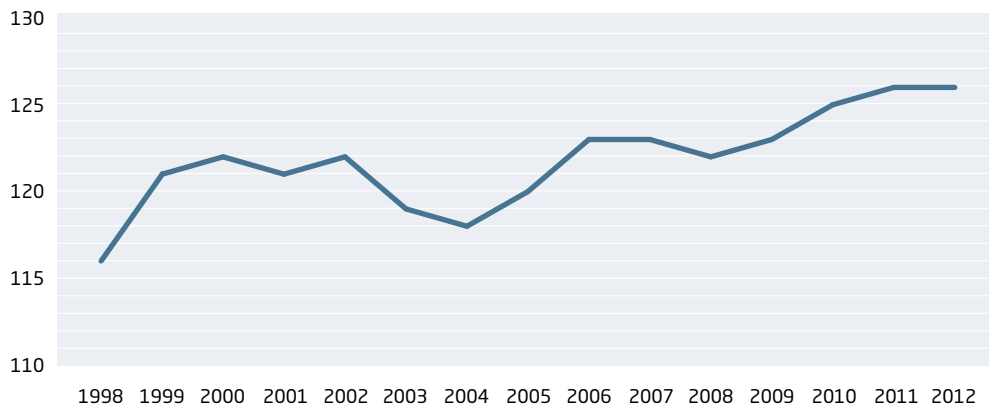
År 2012 var kostnaderna för förskolan cirka 60 miljarder kronor. De totala resurserna till förskolan har ökat successivt under hela 2000-talet. Realt har resurserna sammanlagt ökat med cirka 54 procent sedan sekelskiftet, se diagram 24a.

Ökningen av antalet inskrivna barn är den främsta förklaringen till att resurserna ökat under 2000-talet. Det är dock inte hela förklaringen. Även resurserna per inskrivet barn har ökat sedan sekelskiftet. Resurserna per inskrivet barn i förskolan har ökat med cirka 3 procent sedan år 2000, se diagram 24b. År 2012 uppgick kostnaden per inskrivet barn till 125 700 kronor

Diagram 24a. Totala resurser till förskolan 2000-2012, miljarder kronor i 2012 års priser

Källor: Skolverket, Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

Diagram 24b. Resurser per inskrivet barn i förskolan 2000-2012, tusentals kronor i 2012 års priser



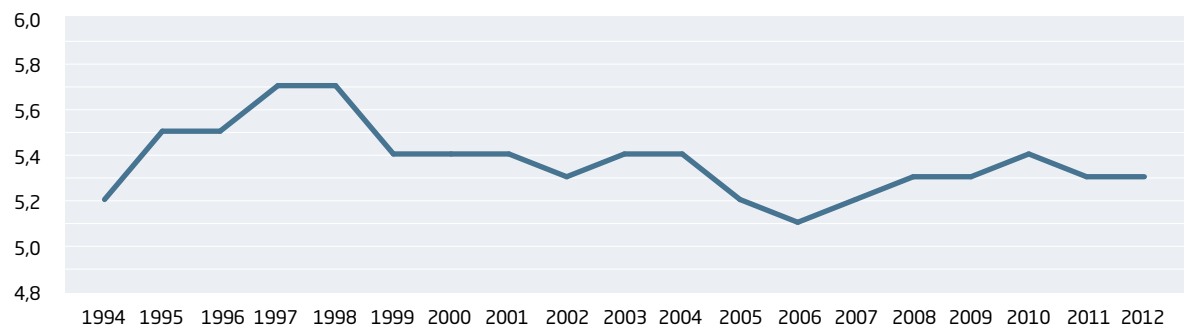
Källor: Skolverket, Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

Personal och lärartätheten har ökat

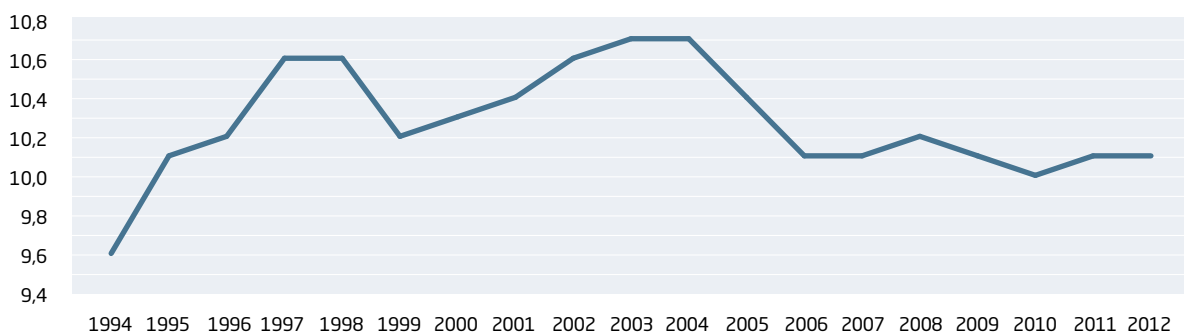
Både personal- och lärartätheten har ökat något i förskolan sedan sekelskiftet. Antalet barn per årsarbetande personal har sjunkit från 5,4 år 2000 till 5,3 år 2012. Under samma period har antalet barn per årsarbetande förskollärare fallit från 10,3 till 10,1 barn, se diagram 25a,b.

Personaltätheten sjönk under 1990-talet och var som lägst åren 1997–1998. Sedan sekelskiftet har personaltätheten inte varierat i någon större utsträckning. Förskollärartätheten sjönk däremot under inledningen av 2000-talet och var som lägst åren 2003–2004.

Diagram 25a. Personaltäthet i förskolan, antal barn/elever per årsarbetare



Källa: Skolverket.

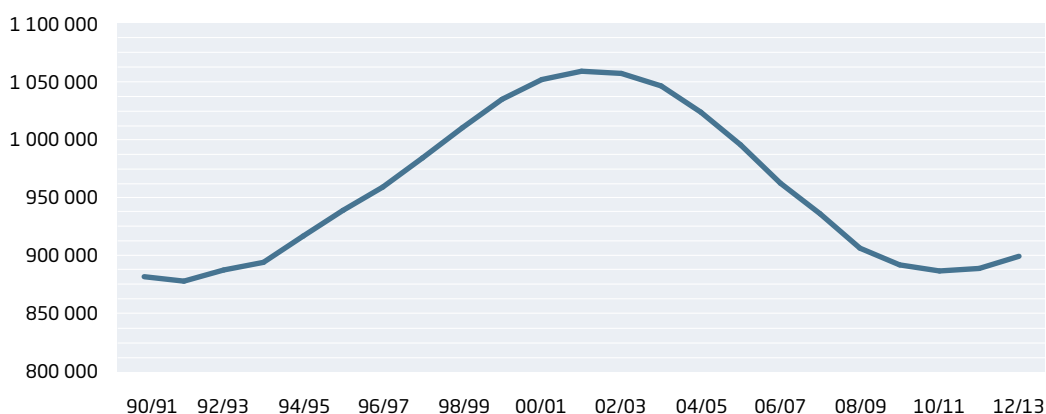
Diagram 25b. Förskollärartäthet i förskolan, antal barn/elever per årsarbetande förskollärare

Källa: Skolverket.

8.3 Grundskolan

Färre antal elever i grundskolan

Antalet elever i skolan har blivit cirka 150 000 färre sedan sekelskiftet, se diagram 26. Detta har möjliggjort en neddragning av resurstillskotten från kommunerna till skolan utan att samtidigt minska de ekonomiska resurserna per elev. Samtidigt som resurserna till skolan har ökat under 2000-talet och är förhållandevis höga i en internationell jämförelse (se nedan) så sjunker de svenska elevernas studieresultat i en internationell jämförelse.³³ Detta indikerar att resurserna inte används effektivt. Som nämndes inledningsvis ligger en analys av resursanvändningen i skolan utanför denna rapport.

Diagram 26. Antal barn/elever i grundskolan 1990-2012

Källa: Skolverket.

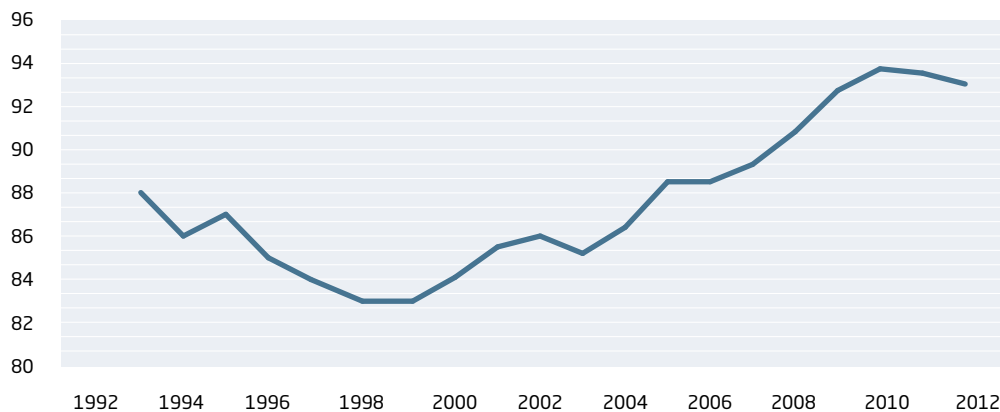
³³ OECD (2013), PISA 2012 Results.

Resurserna har ökat per elev

Den totala kostnaden för grundskolan var cirka 83 miljarder kronor år 2012. De totala reala kostnaderna för grundskolan har sjunkit med cirka 5 procent sedan sekelskiftet till följd av lägre antal elever. I takt med att elevtalet i grundskolan har gått ned har medel kunnat föras till andra områden samtidigt som resurserna per elev ändå ökat. Resurserna per elev, oavsett om man ser till totala kostnaden per elev eller undervisningskostnaden per elev, har ökat med cirka 11–13 procent sedan sekelskiftet, se diagram 27a och 27b³⁴. Kostnaden per elev år 2012 var 93 000 kronor.

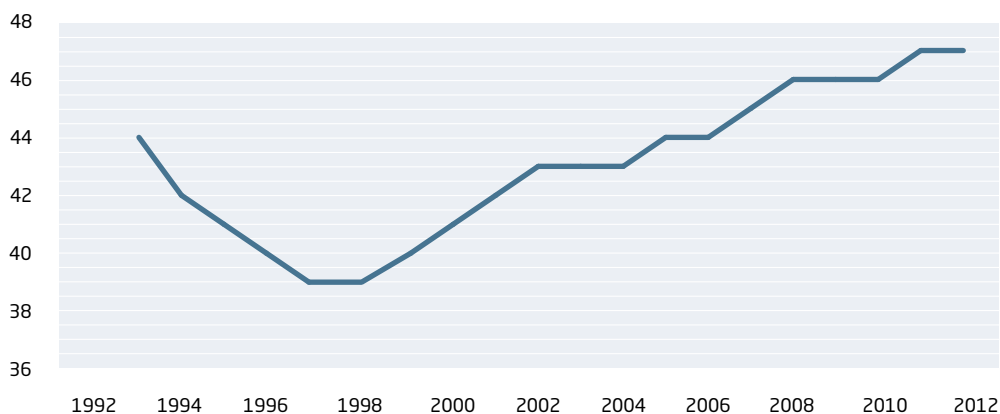
De ökade resurserna till grundskolan under 2000-talet är alltså betydande. En jämförelse med utvecklingen efter 1990-talskrisen gör detta tydligt. Resurserna per elev sjönk år 1993 och var under fem år lägre än vid inledningen av 1990-talet. Resurserna per elev i grundskolan var i inledningen av 2000-talet fortfarande lägre jämfört med i början av 1990-talet.

Diagram 27a. Resurser per elev i grundskolan, tusentals kronor i 2012 års priser



Källor: Skolverket, Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

Diagram 27b. Undervisningsresurser per elev i grundskolan, tusentals kronor i 2012 års priser



Källor: Skolverket, Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

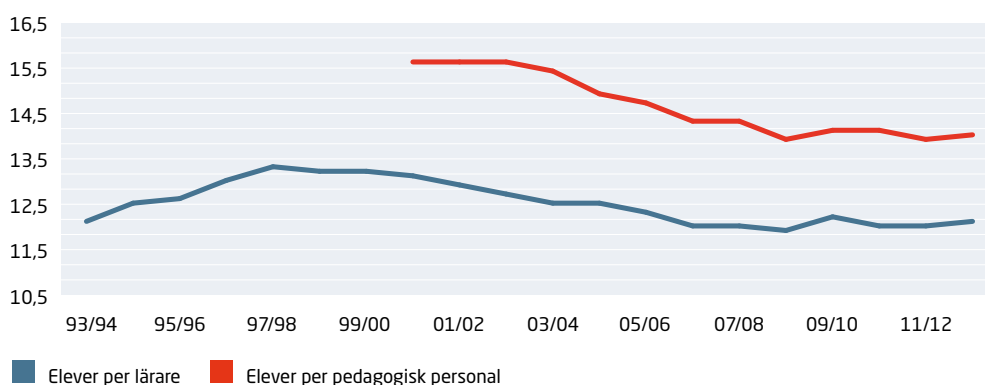
³⁴ I undervisningskostnaden ingår kostnader för skolans rektor och andra anställda med ledningsuppgifter, skolans undervisande personal, stödåtgärder till elever, arbetslivsorientering, kompetensutveckling av personalen och liknande kostnader. Kostnader för exempelvis lokaler, skolskjuts och kommunal administration ingår inte.

Lärartätheten har ökat sedan sekelskiftet

Lärartätheten ökade under första halvan av 2000-talet och har sedan varit förhållandevis oförändrad, se diagram 28. Ett annat mått är att se till lärartätheten när endast lärare med pedagogisk högskoleexamen inkluderas. Även enligt detta mått har lärartätheten ökat sedan sekelskiftet.

Under mitten av 1990-talet sjönk lärartätheten i grundskolan. Den främsta orsaken till det var sannolikt att resurserna sjönk eller utvecklades svagt under dessa år. Lärartätheten var som lägst i slutet av 1990-talet.

Diagram 28. Antal barn/elever per lärare (heltidstjänster) 1993/94-2012/13



Källa: Skolverket.

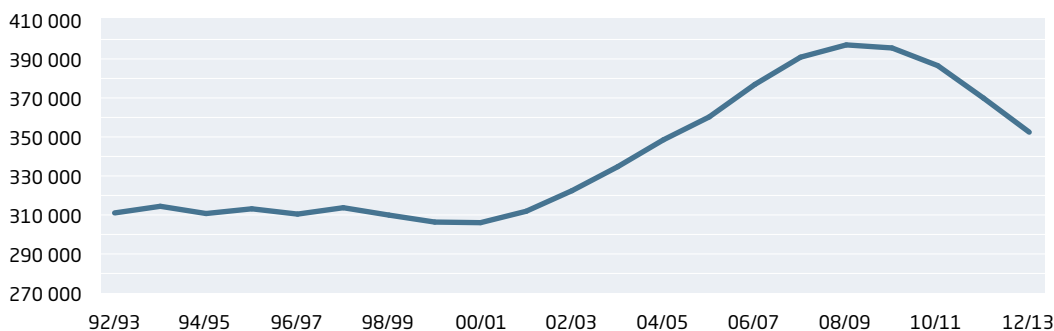
Anmärkning: Uppgifter över antalet elever per pedagogisk personal saknas under 1990-talet. Med pedagogisk personal avses lärare med pedagogisk högskoleexamen.

8.4 Gymnasieskolan

Antalet elever i gymnasieskolan har sjunkit de senaste åren

Antalet elever i gymnasieskolan har ökat med cirka 50 000 sedan sekelskiftet, se diagram 29. Volymutvecklingen återspeglar delvis situationen i grundskolan, med förskjutning.

Diagram 29. Antal barn/elever i gymnasieskolan 1992/93-2012/13



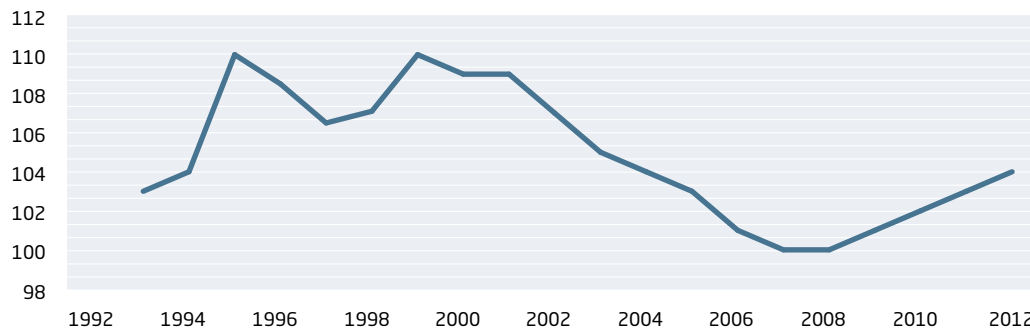
Källa: Skolverket.

Undervisningsresurserna per elev har ökat

Den totala kostnaden för gymnasieskolan var cirka 37 miljarder kronor år 2012. De totala kostnaderna för gymnasieskolan, justerat för prisutvecklingen, har därmed ökat med cirka 13 procent sedan sekelskiftet. Om jämförelsen avgränsas till att se till ökningen av undervisningskostnaderna bli ökningen cirka 22 procent för samma tidsperiod.

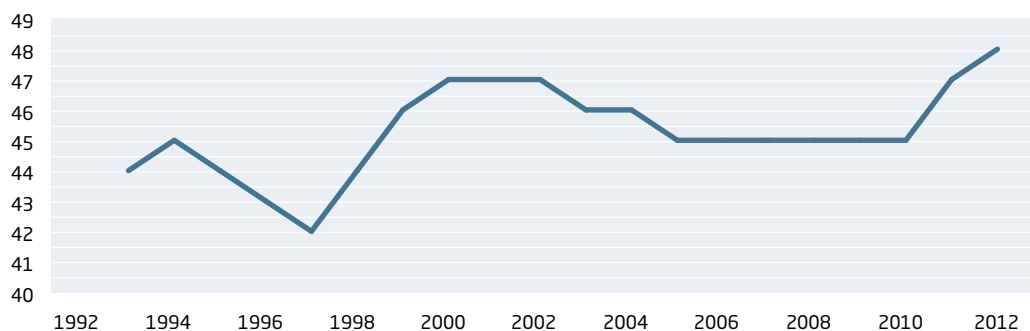
Sedan sekelskiftet har resurserna per elev i gymnasieskolan sjunkit med 5 procent, i termer av totala resurser. Undervisningsresurserna per elev har ökat med 3 procent. Även under perioden efter finanskrisen har resurserna per elev ökat. Det kan jämföras med perioden vid mitten av 1990-talet då resurserna per elev sjönk och utvecklades svagt under några år.

Diagram 30a. Totala resurser per elev i gymnasieskolan, tusentals kronor i 2012 års priser



Källor: Skolverket, Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

Diagram 30b. Undervisningsresurser per barn/elev i gymnasieskolan, tusentals kronor i 2012 års priser

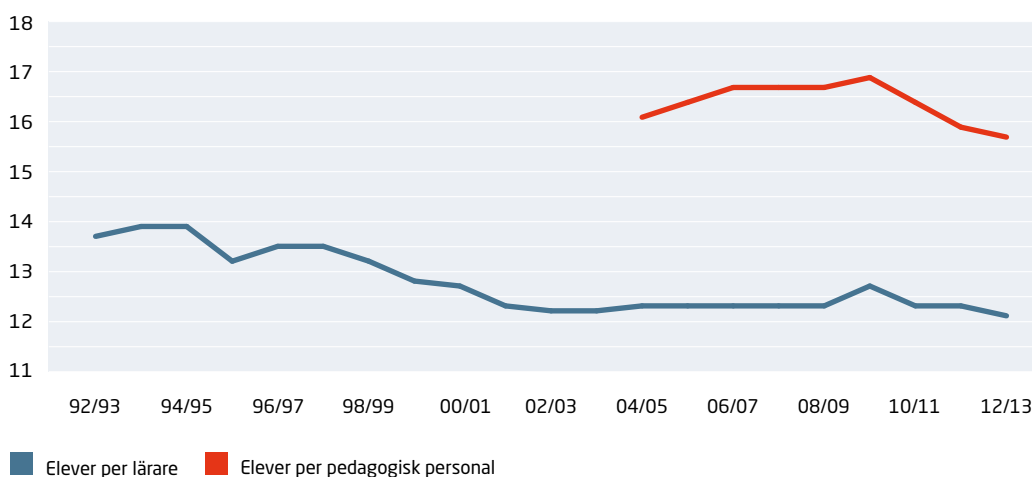


Källor: Skolverket, Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

Personaltätheten har aldrig varit så hög som år 2012

Personaltätheten (pedagogisk personal) i gymnasieskolan har ökat successivt sedan tidigt 1990-tal, se diagram 31. Under 2000-talet har personaltätheten i stort sett varit densamma. Antalet elever per pedagogisk personal har fallit från 12,7 elever år 2000 till 12,1 elever år 2012. Även lärartätheten, där läraren har pedagogisk högskoleexamen, var ovanligt hög läsåret 2012/13.

Diagram 31. Antal elever per lärare (heltidstjänster) 1992/93-2012/13



Källa: Skolverket.

Anmärkning: Uppgifter över lärartäthet där läraren har pedagogisk högskoleexamen saknas innan läsåret 2004/05.

8.5 Resurser till skolan i en internationell jämförelse

De svenska resurserna till skolan är höga i ett internationellt perspektiv. Enligt OECD har de svenska skolutgifterna, som andel av BNP, varit högre än genomsnittet i EU21 och OECD vid de redovisade jämförelserna för åren 2000, 2005 och 2010.³⁵ I jämförelsen ingår både offentliga och privata utgifter för skolan. Sveriges utgifter för skolan år 2010 ligger i linje med Finlands (som ofta kommer väl ut i internationella mätningar av skolresultat, de så kallade PISA-mätningarna), USA:s och Schweiz. Sveriges utgifter för skolan är, som andel av BNP, högre än för exempelvis (senaste uppgiften är 2005), Italien och Japan. De övriga nordiska ländernas utgifter för skolan är generellt högre än i Sverige och Finland, mätt som andel av BNP. Danmark, Norge och Island tillhör de länder som har högst utgifter för skolan i termer av BNP.

De svenska utgifterna 2010 var högre jämfört med genomsnittet i OECD även mätt som utgifter per elev i grund- och gymnasieskolan. Sveriges utgifter per elev i grundskolan är exempelvis betydligt högre än i Finland. Även i gymnasieskolan är de svenska utgifterna per elev högre än i Finland. Danmark och Norge har högre utgifter per elev i skolan än i Sverige.

³⁵ OECD:s Education at a Glance 2013.

Resurser per elev som andel av BNP per invånare

Världsbanken beskriver offentliga resurser per elev i skolan uttryckt som andel av BNP per invånare. En sådan jämförelse beaktar den demografiska utvecklingen, pris- och inkomstutvecklingen (BNP används här som ett approximativt mått för inkomsterna) över tid och mellan länder. Jämförelsen visar att Sverige tillhör de länder som spenderar mest på grundskolan, se tabell 5. Det är i stort sett bara Danmark som kan mäta sig med Sverige. Även för gymnasieskolan tillhör Sverige de länder i världen som spenderar mest, se tabell 6. På senare tid har Finland spenderat mer än Sverige på gymnasieskolan enligt detta sätt att mäta resurserna.

Tabell 5. Offentliga utgifter per elev i grundskolan som procentuell andel av BNP per invånare

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Danmark	24,2	25,5	24,6		24,9	25,3	24,7	24,4	24,8	28,9	
Sverige	22,9	21,8	23,4	23,0	24,8	24,8	24,3	25,0	26,2	28,3	27,6
Island	22,2	21,6	25,3	24,2	24,5	25,6	26,1	26,1	26,8	27,2	
Polen			22,5	22,9	22,8	23,7	25,1	24,3	25,3	26,3	27,4
Österrike	23,0	23,1	23,5	23,3	22,7	23,4	23,4	23,0	24,1	26,3	
Storbritannien	14,1	14,8	16,0	18,0	17,5	18,6	21,6	22,9	23,2	24,2	
Schweiz	21,3	22,3	23,5	23,9	23,9	23,3	22,3	21,7	19,7	23,2	
USA	19,1	20,7	21,1	21,1	21,6	20,4	21,8	22,0	22,6	22,6	22,9
Portugal	19,7	21,0	22,2	22,2	22,3	22,4	21,6	20,0	19,9	22,4	
EU	18,0	18,0	18,8	18,7	18,7	19,4	21,6	20,0	22,1	22,2	23,6
Belgien		18,2	18,4	19,7	19,7	19,8	20,3	20,5	22,3	22,1	23,0
Euroområdet	17,5	18,0	18,3	18,7	18,7	19,2	18,7	19,4	19,9	21,7	23,0
OECD	18,5	19,1	19,2	19,2	19,4	19,0	19,3	19,4	19,8	21,7	22,3
Spanien	17,5	18,0	18,2	18,6	18,9	19,0	19,3	19,4	20,3	21,7	21,5
Norge			20,4	21,2	19,9	18,8	18,0	18,2	17,9	21,6	21,3
Irland	11,1	11,8	12,2	13,3	14,1	14,5	14,7	15,7	18,6	20,8	
Finland	16,8	17,3	17,8	18,4	18,5	18,0	18,0	17,4	18,5	20,5	21,1
Nederländerna	15,4	16,4	17,6	18,7	18,2	18,1	17,6	16,8	17,2	18,9	18,6
Frankrike	18,0	18,0	18,3	18,2	18,5	18,0	17,7	18,3	18,1	18,5	
Tyskland							16,1	15,7	15,6	17,8	
Tjeckien	11,1	10,7	11,3	12,2	12,2	12,0	13,0	12,6	13,1	15,8	15,6
Japan	21,3	21,6	22,1	22,6	22,3	22,0	21,8	21,7	21,6		23,7

Källa: Världsbanken.

Tabell 6. Offentliga utgifter per elev i gymnasieskolan som procentuell andel av BNP per invånare

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Portugal	27,5	29,0	29,3	30,0	33,4	33,5	32,8	31,4	31,6	38,9	
Belgien		23,7	24,3	22,5	33,1	32,8	32,7	33,2	36,5	37,9	37,8
Finland	23,9	25,2	26,1	27,1	32,3	32,2	31,8	30,7	32,2	36,1	36,5
Sverige	25,7	25,5	25,6	25,6	33,4	32,3	31,5	30,6	30,9	33,0	31,9
Danmark	38,2	34,8	35,8	34,8	35,4	35,2	34,6	32,2	31,3	33,0	
Storbritannien	24,3	24,5	26,2	27,7	26,2	25,6	26,8	28,0	28,8	31,0	
Österrike	27,8	27,9	27,8	28,7	27,5	26,3	26,6	26,3	27,4	30,6	
Euroområdet	23,6	24,7	24,5	24,8	27,1	26,3	27,3	25,1	27,5	29,9	31,3
Irland	16,3	17,1	17,8	19,1	20,9	21,5	22,3	23,2	27,5	29,9	
EU	23,6	24,4	24,5	24,5	24,7	24,1	24,9	24,1	27,4	29,5	26,9
Frankrike	29,2	29,1	29,3	30,7	30,2	28,0	28,0	27,4	27,9	29,5	
Norge			30,5	32,3	29,9	28,5	25,8	26,1	25,1	29,2	27,5
Schweiz	26,2	26,8	28,3	28,1	26,8	26,9	25,4	24,3	29,8	28,6	
Spanien	23,2	22,7	23,4	23,7	23,6	23,3	23,8	24,1	25,8	28,2	26,6
OECD	22,7	23,7	23,9	24,3	24,2	23,1	23,8	23,8	25,0	27,2	25,2
Nederländerna	22,8	23,0	23,5	23,9	24,9	25,0	24,9	24,3	25,0	27,2	27,3
USA	22,7	23,9	24,3	25,4	24,2	22,8	24,2	24,2	24,8	25,3	25,3
Tyskland							21,0	21,8	21,8	24,7	
Tjeckien	20,4	20,2	21,5	22,3	22,1	22,0	22,2	21,2	21,8	24,4	24,4
Polen			19,9	19,8	21,6	22,2	23,1	22,0	22,9	24,2	24,7
Island	19,0	21,5	22,4	21,8	23,1	22,8	22,7	21,7	21,8	22,7	
Australien	13,9					18,6	17,8	17,5	17,3	18,7	
Japan	20,9	20,9	21,6	22,2	22,3	22,2	22,3	22,4	22,4		24,3

Källa: Världsbanken.

Lärartätheten i den svenska grundskolan är hög i ett internationellt perspektiv

Den svenska lärartätheten är förhållandevis hög i grundskolan jämfört med många andra länder, i synnerhet i de lägsta årskurserna. Lärartätheten i årskurs 1–6 i grundskolan var år 2011 högre än exempelvis i Finland och Danmark, se tabell 7. I grundskolan har Sverige en högre lärartäthet än länder som Tyskland, Frankrike, Storbritannien, USA och Japan. Norge och Island har en högre lärartäthet i grundskolan än Sverige. Lärartätheten i gymnasiet är något lägre i Sverige än i många andra jämförbara länder.

Tabell 7. Lärartäthet år 2011 i ett internationellt perspektiv, elever per lärare

	Åk 1-6	Åk 7-9	Gymnasiet
Luxemburg	9,9	22,1	8,9
Island	10,2	10,6	11,5
Norge	10,4	10	9,7
Polen	11	10	11,1
Portugal	11,2	8,2	7,3
Sverige	11,3	11,3	13
Italien	11,7	11,5	12,8
Danmark	11,8	:	:
Österrike	12,1	9,1	9,8
Belgien	12,4	8,1	10,1
Spanien	13,2	10,3	9,8
Finland	13,7	9,3	16,3
Kroatien	14,3	10,3	9,6
USA	15,3	15,2	15,3
Irland	15,7	:	14,4
Tyskland	16,3	14,2	13,8
Japan	18,1	14,2	12,2
Frankrike	18,4	14,8	10
Tjeckien	18,7	11,1	11,7
Storbritannien	19,9	15,2	17,3
Nederländerna	20,6	15,3	35,5

Källa: Eurostat.

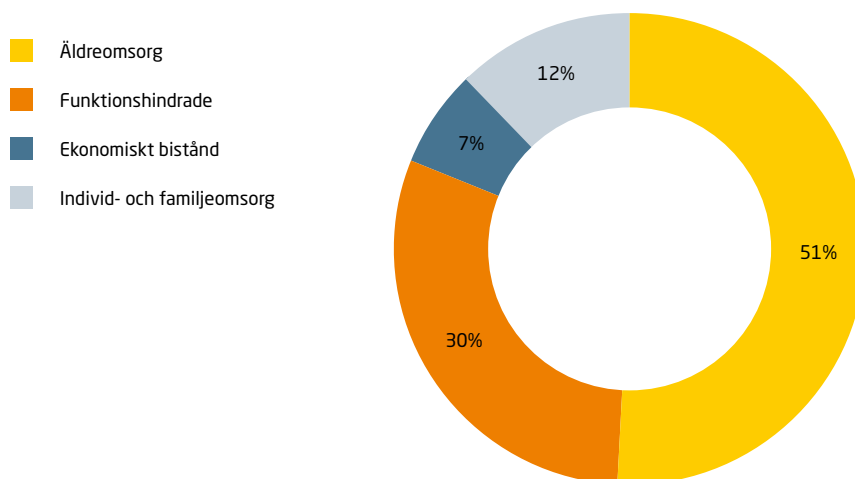
9. Omsorgen

Resurserna till omsorgen har ökat sedan sekelskiftet. Framförallt är det resurserna till handikappomsorgen som har ökat. Resurserna per brukare inom handikappomsorgen är högre 2012 än år 2000. Det demografiska trycket inom äldreomsorgen har varit svagt de senaste åren och trenden är fortsatt att fler äldre bor kvar längre hemma med hemtjänstinsatser istället för att flytta till ett så kallat särskilt boende. Sammantaget har detta dämpat kostnadstrycket inom äldreomsorgen. Resurserna per brukare inom särskilda boenden och ordinära korttidsboenden har ökat jämfört med år 2000. Sammantaget är resurserna per brukare inom äldreomsorgen oförändrade sedan år 2007, vilket är så långt tillbaka som jämförelser kan göras.

9.1 Resurserna har ökat till omsorgen

År 2012 uppgick kostnaderna för omsorgen (inklusive ekonomiskt bistånd) till cirka 201 miljarder kronor. Äldreomsorgen och handikappomsorgen utgjorde sammantaget cirka 81 procent av dessa kostnader, se figur 5. Övriga kostnader gick till individ- och familjeomsorgen och till ekonomiskt bistånd.³⁶

Figur 5. Kostnader för omsorgen år 2012, andel



Källa: Sveriges kommuner och landsting ((Ekonomirapporten, oktober 2013).

Sammansättningen av kostnaderna för omsorgen har förändrats under 2000-talet. Detta beror på att kostnaderna för handikappomsorgen har ökat snabbare än kostnaderna för äldreomsorgen.³⁷ Sammantaget utgör kostnaderna för äldre- och

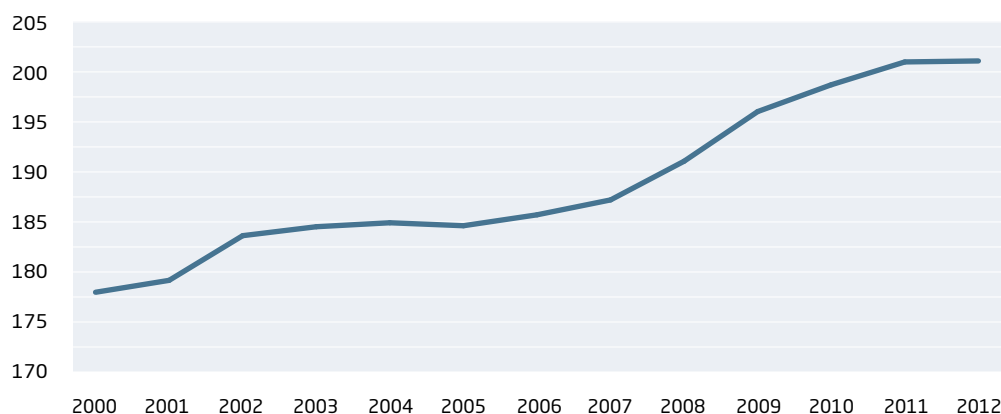
³⁶ Resurser till förskolan inkluderades i föregående avsnitt om skolan och ingår således inte som barnomsorg i detta avsnitt.

³⁷ De totala kostnaderna för äldreomsorgen föll med sammantaget cirka 4 procent (i fasta priser) mellan åren 2002–2005, men har ökat sedan dess. Kostnaderna är högre 2012 jämfört med inledningen av 2000-talet.

handikappomsorgen en större andel av de totala omsorgskostnaderna år 2012 jämfört med vid sekelskiftet. Kostnadsandelen för ekonomiskt bistånd har fallit sedan 2002.³⁸

De totala resurserna till omsorgen har ökat sedan år 2000, både som andel av BNP och i reala termer, se diagram 16 och 32. I fasta priser har kostnaderna ökat med cirka 13 procent under 2000-talet.

Diagram 32. Resurser till omsorgen under 2000-talet, miljarder kronor i 2012 års priser



Källor: Statistiska centralbyrån (Räkenskapssammandragen), Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

Anmärkning: Kostnaderna innehåller egenavgifter. Ett alternativ är att använda nettokostnader, där egenavgifterna är exkluderade. Slutsatserna blir detsamma. Precis som de reala kostnaderna har de reala nettokostnaderna ökat med 13 procent sedan år 2000.

Anm.2: Ekonomiskt bistånd ingår i uppgifterna i diagram 32. Anledningen är att Statistiska centralbyrån inte tillhandahåller en lika lång tidsserie där ekonomiskt bistånd är exkluderad. Ekonomiskt bistånd utgör dock en liten del av de totala omsorgskostnaderna och har också fallit som andel av de totala omsorgskostnaderna. Utvecklingen skulle således sannolikt bli starkare om biståndet exkluderades.

När resursfrågan analyseras är det betydelsefullt att beakta strukturella förändringar och befolkningens sammansättning. Exempel på strukturella förändringar som påverkat kostnadsutvecklingen för omsorgen är förskjutningen från insatser i form av särskilt boende till insatser i hemmet och konsekvenserna av lagen om stöd för funktionshindrade (LSS). I följande delavsnitt beskrivs kostnadsutvecklingen inom de största utgiftsområdena, äldreomsorgen och handikappomsorgen, mer ingående.

³⁸ En jämförelse längre bakåt i tid enligt denna redovisningsnivå finns inte hos SKL, men SCB redovisar kostnaderna för individ- och familjeomsorg sammanslaget med kostnaderna för ekonomiskt bistånd även för åren 2000–2001.

9.2 Äldreomsorg

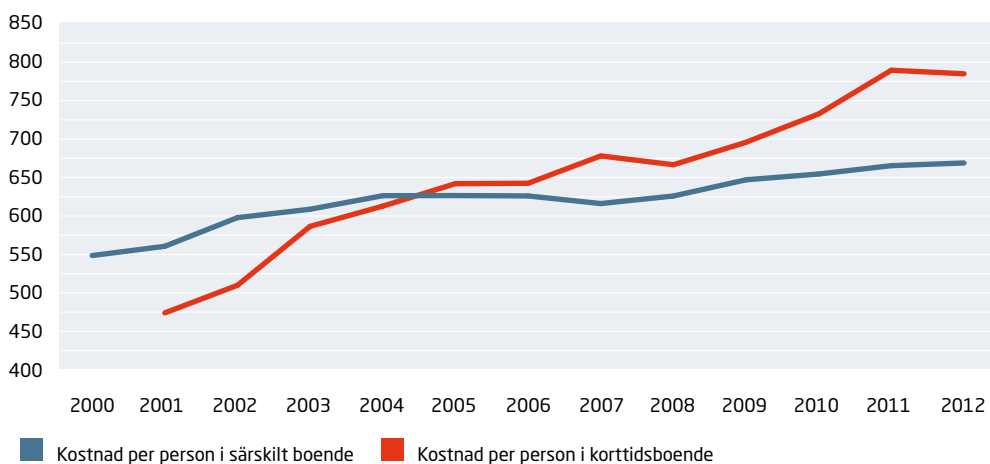
Resurserna per brukare i särskilt boende inom äldreomsorgen har ökat

År 2012 var kostnaden för äldreomsorgen cirka 102 miljarder kronor. De totala resurserna till äldreomsorgen har ökat svagt under 2000-talet. Samtidigt har de senaste årens demografiska tryck också varit svagt (se nedan). Vidare har fler äldre hjälpinsatser i hemmet istället för att flytta till ett så kallat särskilt boende (som generellt medför högre kostnader). I sammanhanget kan nämnas att Sverige rankas som det bästa landet i världen att åldras i år 2013 samtidigt som brukarna själva anger att de är nöjda med omsorgen som ges.³⁹

Kostnader för så kallade särskilda boenden utgjorde år 2012 cirka 60 procent av kostnaderna. Resterande del är nästintill uteslutande kostnader för ordinärt boende.⁴⁰ Med ordinärt boende avses i huvudsak hjälpinsatser i hemmet såsom hemtjänst eller boende på ett korttidsboende. Sammansättningen av kostnaderna inom äldreomsorgen har ändrats avsevärt under en lång tid. Under 2000-talet har kostnadsandelen för särskilt boende blivit cirka 10 procentenheter lägre i förhållande till de totala äldreomsorgskostnaderna. Det omvända gäller för kostnaderna för ordinärt boende.

Resurserna per person boende på ett särskilt boende eller ordinärt korttidsboende har ökat med drygt 20 procent under 2000-talet, se diagram 33⁴¹. En förklaring till ökningen av resurserna till särskilda boenden är att personer som flyttar dit tenderar att vara äldre med ett större vårdbehov än tidigare. Detta är en följd av att gamla personer i allt högre utsträckning bor kvar längre med hjälpinsatser i hemmet än flyttar till ett särskilt boende (se diskussion nedan). Kostnaden per brukare inom hemtjänsten har också ökat, se diagram 33b. Jämförbar statistik över antalet brukare inom hemtjänsten finns endast tillbaka till år 2007.

Diagram 33a. Kostnad per brukare inom särskilt boende och korttidsboende, tusentals kronor i 2012 års priser

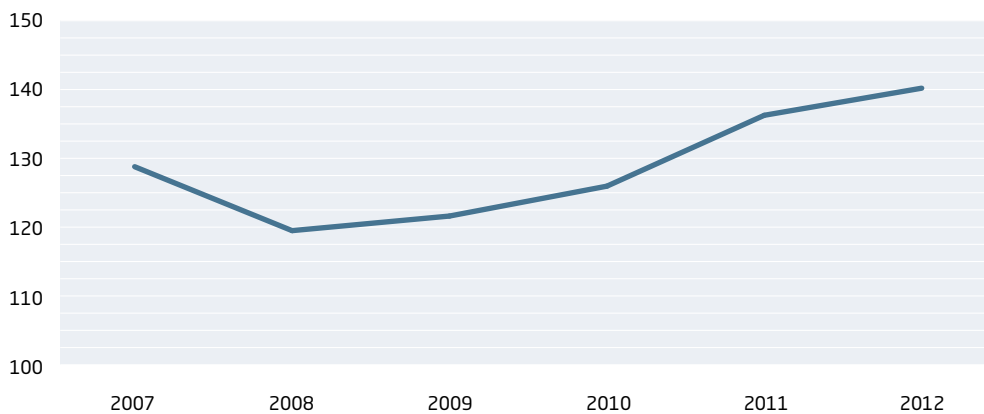


Källor: Socialstyrelsen, Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

³⁹ Se rapport från HelpAge International, 2013. Statistiken från rapporten bygger på uppgifter från olika FN-organ, Världsbanken och WHO. Enligt Socialstyrelsens nationella brukarundersökning för 2012 är nio av tio äldre trygga med den omsorg som de får. Nio av tio av de äldre som har hemtjänst är nöjda med sin omsorg och åtta av tio inom särskilt boende är nöjda med omsorgen som ges.

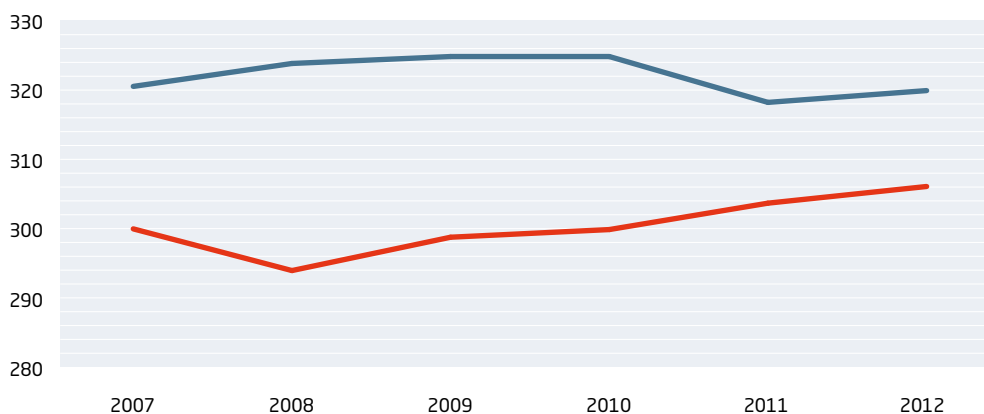
⁴⁰ Kostnaderna för äldreomsorgen består också till cirka 2 procent av öppen verksamhet.

⁴¹ Resurserna (kostnaderna i 2012 års priser) per person i äldreomsorgen har räknats ut genom att dividera kostnaderna med antalet brukare. Det gäller för de olika delarna inom äldreomsorgen och för den äldreomsorgen som helhet, det vill säga diagram 33a-c. Siffrorna som används är utfallsiffror från Socialstyrelsen.

Diagram 33b. Kostnad per brukare inom hemtjänsten, tusentals kronor i 2012 års priser

Källor: Socialstyrelsen, Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

Sammantaget har kostnaden per brukare inom äldreomsorgen varit oförändrad sedan år 2007. År 2011 och 2012 har kostnaderna för övriga ordinära insatser inom äldreomsorgen såsom dagverksamheten sjunkit. Om enbart kostnader för brukare inom hemtjänsten och boende på särskilda respektive korttidsboenden inkluderas i måttet så har kostnaden per brukare inom äldreomsorgen ökat sedan år 2007, se diagram 33c.

Diagram 33c. Kostnad per brukare äldreomsorgen, tusentals kronor i 2012 års priser

■ Kostnad per brukare inom äldreomsorgen

■ Kostnad per brukare inom äldreomsorgen exklusive övriga ordinära insatser såsom dagverksamhet samt öppen verksamhet

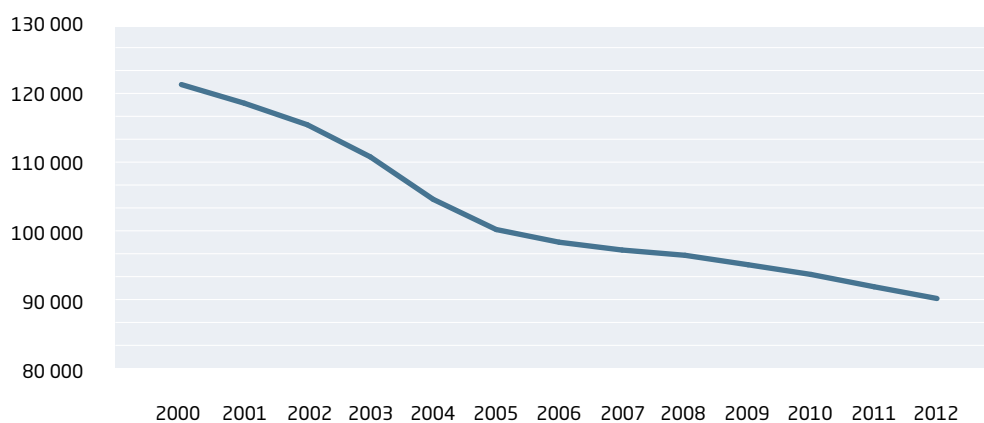
Källor: Socialstyrelsen, Konjunkturinstitutet (Konjunkturläget, december 2013) och egna beräkningar.

Anmärkning: För den öppna verksamheten inom äldreomsorgen krävs inte ett beviljat biståndsbeslut från Socialtjänsten för den äldre personen ska kunna delta.

Bakgrunden till förändringar där äldreomsorg i allt mindre utsträckning kommit att bedrivas i särskilt boende och istället i ökad utsträckning sker i hemmiljö är komplex. Socialstyrelsen har jämfört minskningen av personer i särskilda boenden med ökningen av personer med omfattande hemtjänst (25 timmar eller mer per månad) för perioden 2007–2011. Ökningen av personer med omfattande hemtjänst är större än, och tycks kompensera för, minskningen i antalet platser på särskilt boende.⁴² Samtidigt som antalet platser har minskat i särskilda boenden har också boendestandarden förbättrats. Boenden med lägre boendestandard har avvecklats.

Som nämnts inledningsvis ligger det dock utanför denna rapport att närmare analysera effektivitet och kvalitet i välfärdsproduktionen. Arbets- och organisationsformer för verksamheterna kan skifta över tid, liksom preferenser hos såväl äldre som anhöriga.⁴³ Skillnaderna kan förmodligen vara stora i hur olika former värdesätts för äldre som ur kliniskt perspektiv har liknande omsorgsbehov.

Diagram 34a. Antal personer i särskilt boende

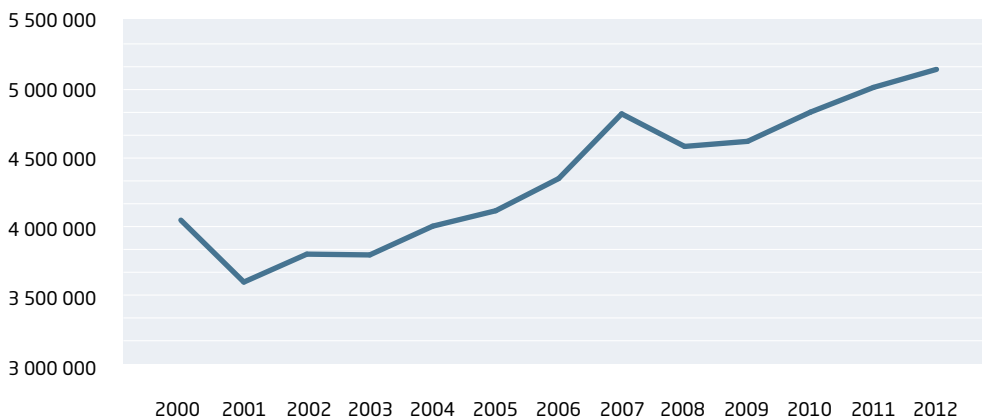


Källa: Socialstyrelsen.

Anmärkning: Siffrorna avser antal personer den 1 oktober varje år.

⁴² Se Socialstyrelsens lägesrapport Vård och omsorg om äldre 2007, s 23–24.

⁴³ Innan ädelreformen 1992 vårdades många sjuka äldre på långvården. Efter ädelreformen övertog kommunerna ansvaret för många äldre och så kallade särskilda boenden upprättades. Förutsättningarna finns idag att bo kvar hemma länge. Det är svårt att bedöma hur kvaliteten påverkats (och heller inte något uttalat syfte i rapporten) men det är möjligt att den utvecklingen har varit kvalitetshöjande samtidigt som den varit kostnadseffektiv, se rapport från Forum för Health Policy från maj 2013 för vidare analys.

Diagram 34b. Antal beviljade hemtjänststimmar

Källa: Socialstyrelsen.

Anmärkning: Siffrorna avser antal hemtjänststimmar den 1 oktober varje år.

En förklaring som inte nämnts till att kostnadsutvecklingen totalt sett varit återhållsam inom äldreomsorgen är införda skattereduktioner för hushållstjänster (RUT). Skattelättnaden har ökat möjligheterna till egna köp av hemtjänster på den öppna marknaden, som vuxit starkt under senare år tack vare lägre skatteklara. Därmed har kostnadstrycket på kommunfinansierad service minskat. Det ligger utanför denna rapport att bedöma hur den samhällsekonomiska effektiviteten påverkas. Undersökningar från SKL och Socialstyrelsen visar att äldre personer i allt större utsträckning väljer att köpa städtjänster privat istället för via hemtjänsten.⁴⁴ Priset som ett företag erbjuder är efter rutavdrag är i många fall detsamma som priset via hemtjänsten. Under 2008 var det drygt 29 000 personer som var 65 år och äldre som gjorde RUT-avdrag, och 2011 hade antalet ökat till över 148 000 personer. Enligt SCB är ensamstående kvinnor över 85 år bland de vanligaste användarna av RUT-tjänster.⁴⁵

Svagt demografiskt tryck på äldreomsorgen sedan mitten av 2000-talet

Det är främst äldre pensionärer som är i behov av insatser inom äldreomsorgen. Enligt Socialstyrelsen är det ca tre gånger så vanligt att en äldre person har beviljats särskilt eller ordinär boende om personen är över 80 år.

Vid inledningen av 2000-talet ökade antalet äldre personer över 80 år förhållandevis starkt i ett historiskt perspektiv, se diagram 35. De senaste åren har dock det demografiska trycket på äldreomsorgen varit svagt till följd av en dämpad ökning av antalet äldre personer. Den senaste femårsperioden ökade antalet personer som är 80 år och äldre årligen med i genomsnitt knappt 0,3 procent. Samtidigt har befolkningsökningen varit betydligt större för personer i åldrarna 65–79, personer som generellt har ett mindre omsorgsbehov. Sveriges kommuner och landsting finner i sina analyser att det demografiska trycket har ökat med 16 procent mellan år 2000 och år 2012.⁴⁶ Enligt SKL har kostnaderna för äldreomsorgen (i fasta priser) understigit vad som är demografiskt motiverat. En förklaring som SKL anger är den ändrade sammansättningen av särskilda

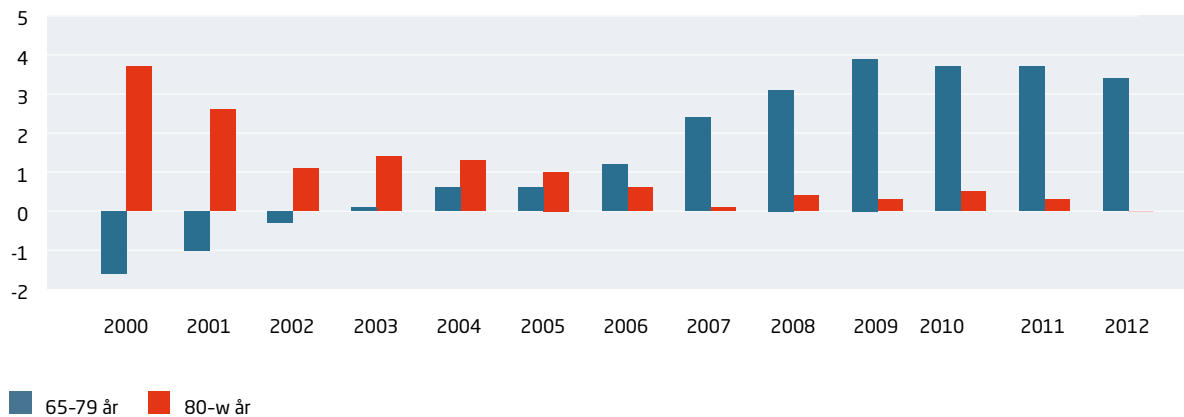
⁴⁴ SKL:s ekonomirapport, oktober 2013 sid. 30.

⁴⁵ Socialstyrelsens lägesrapport Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst, 2013 sid. 138.

⁴⁶ Se sid. 29-30 i SKL:s ekonomirapport från oktober 2013.

boenden och hemtjänst som diskuterats ovan. Denna ändrade sammansättning innebär lägre kostnader för kommunerna som inte fångas i SKL:s uppskattningar av den demografiska efterfrågan. Som framgår i diagram 33a–c ovan har resurserna per person med beviljad äldreomsorg inte sjunkit när Socialstyrelsens utfall analyseras.

Diagram 35. Antal äldre personer i olika åldersgrupper 2000-2012, årlig procentuell förändring



Källa: Statistiska centralbyrån.

9.3 Handikappomsorg

Rättighetslagstiftning finns inom handikappomsorgen

Handikappomsorgen styrs av en mängd delvis överlappande lagar och regler.⁴⁷ Huvuddelen hanteras av kommuner och landsting, men även Försäkringskassan fattar beslut i vissa frågor. Det kan ofta vara svåra bedömningar som ligger till grund för olika typer av stöd med offentlig finansiering. I sammanhanget är det intressant att från juridiskt perspektiv framhålla att regelverken bygger på såväl skyldighets- (för det offentliga) som rättighets- (för medborgaren) lagstiftning. Även om båda typerna av lagstiftning ska tillgodose rättssäkerhet, likabehandling etc. rymmer den senare formen möjlighet för medborgare att överklaga. I praktiken kan alltså rätten till olika typer av ersättningar avgöras av domstolar. Detta påverkar ekonomiska och andra förutsättningar för i synnerhet kommuner och landsting som har att tillhandahålla omsorgstjänster.⁴⁸

⁴⁷ Kommunernas och landstingens generella ansvar för omsorgsservice regleras i hälso- och sjukvårdslagen (HSL) och socialtjänstlagen (SoL). Personer med stora och varaktiga funktionsnedsättningar kan dessutom ha rätt till särskilda insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). En av de tio möjliga insatserna enligt LSS är personlig assistans. Denna insats kan även ges som assistansersättning enligt lagen om assistansersättning (LASS). Beslut om assistansersättning fattas av Försäkringskassan.

⁴⁸ Exempelvis är det år 2012 betydligt fler personer som får omsorgsinsatser enligt LSS (rättighetslagstiftning) jämfört med de andra lagstiftningarna. Antalet personer som var beviljade en insats enligt LSS var cirka 64 000 personer år 2012, varav cirka 26 000 personer var beviljade ett boende. Det kan jämföras med att cirka 4 000 funktionshindrade personer var beviljade ett särskilt boende enligt SoL (skyldighetslagstiftning).

Resurserna per funktionshindrad har ökat kraftigt

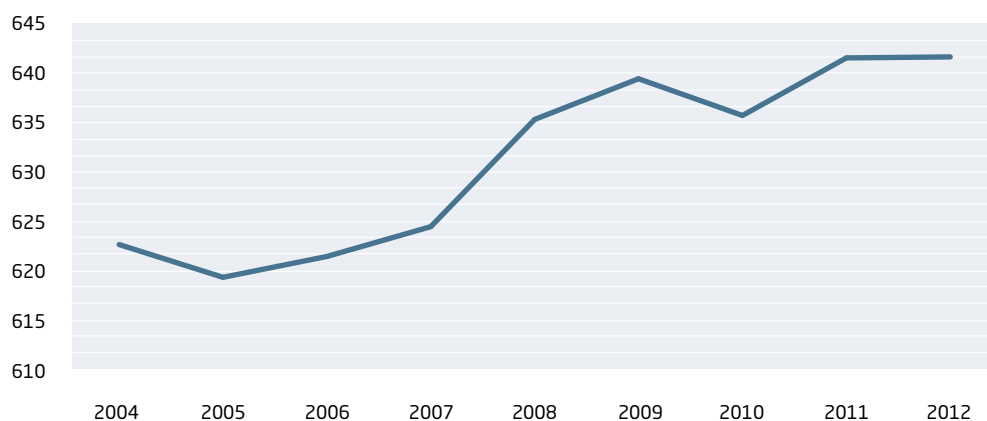
År 2012 var kostnaden för handikappomsorgen cirka 60 miljarder kronor. Det är mer än en fördubbling av kostnaderna i löpande priser och en ökning med cirka 50 procent i fasta priser sedan år 2000.

Det är främst kostnader för omsorgsinsatser beviljade enligt LSS som har ökat. Lagen ger särskild hjälp för personer med utvecklingsstörning och liknande, indelat efter olika så kallade personkretsar (se nedan). År 2012 var cirka 70 procent av kostnaderna för omsorgsinsatser beviljade enligt LSS.

Det finns tio stycken insatser som kan beviljas inom ramen för LSS. Den insats som flest personer var beviljad år 2012 var daglig verksamhet följt av boende och kontaktperson. Kostnader för ersättningar som beviljas enligt LSS med mera⁴⁹ utgörs till största delen av boendekostnader, följt av kostnader för personlig assistans och daglig verksamhet. Dessa senare kostnader har varit stabila i förhållande till varandra under 2000-talet.

Resurstilldelningen per funktionshindrad person enligt LSS har ökat mellan år 2004 (då de officiella statistikmätningarna inleddes) och 2012, se diagram 36. Även kostnaden per funktionshindrad boende har ökat. Mest har dock resurserna avseende personlig assistans per funktionshindrad person ökat, denna ökning är cirka 34 procent i fasta priser mellan år 2004 och 2012.

Diagram 36a. Kostnad per funktionshindrad person enligt LSS, tusentals kronor i 2012 års priser

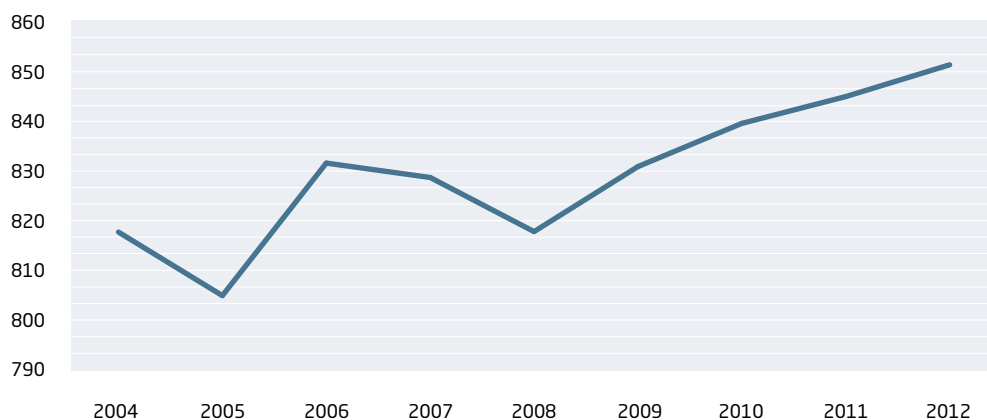


Källor: Socialstyrelsen och egna beräkningar

Anm. Statistiken för LSS redovisas från och med år 2004, året då statistiken blev officiell. Siffrorna för antalet beviljade insatser som ingår i beräkningarna är uppmätta av Socialstyrelsen den 1 oktober varje år.

⁴⁹ Även LASS, som står för mindre än 10 procent av kostnaderna för omsorgsinsatser. LSS och LASS kan ses tillsammans, då personlig assistans beviljas enligt båda lagstiftningarna, men skillnaden är att olika delar av den offentliga sektorn finansierar insatsen.

Diagram 36b. Kostnad per funktionshindrad person i ett boende enligt LSS, tusentals kronor i 2012 års priser



Källor: Socialstyrelsen och egna beräkningar

Anm. Statistiken för LSS redovisas från och med år 2004, året då statistiken blev officiell. Siffrorna för antalet beviljade insatser som ingår i beräkningarna är uppmätta av Socialstyrelsen den 1 oktober varje år.

Resurserna till en funktionshindrad person (under 65 år) enligt SoL/HSL har också ökat under 2000-talet, se diagram 37. Resurserna för en person på ett särskilt boende inom handikappomsorgen är högre än för en äldre person på ett särskilt boende inom äldreomsorgen.

Diagram 37. Kostnad per funktionshindrad person (under 65 år) i särskilt och ordinärt korttidsboende enligt SoL/HSL, tusentals kronor i 2012 års priser



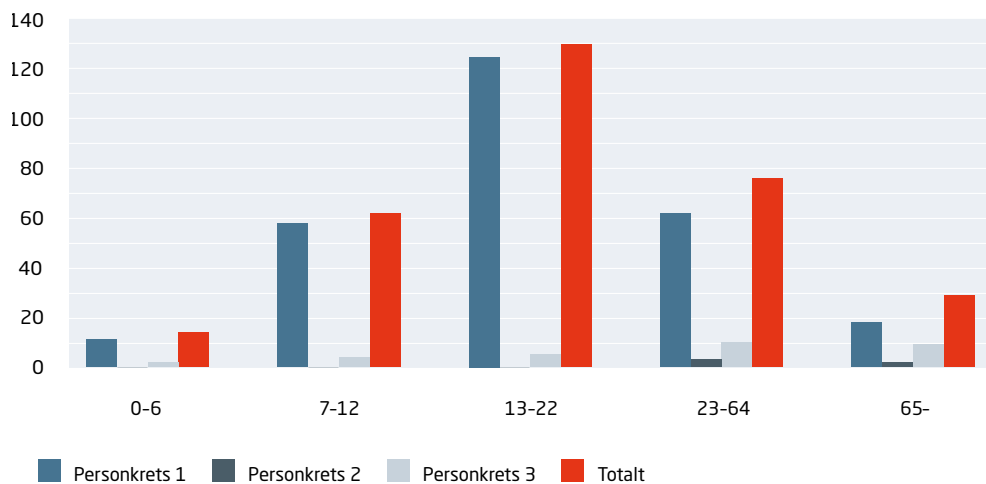
Källor: Socialstyrelsen och egna beräkningar.

Anmärkning: Siffrorna för antalet beviljade insatser som ingår i beräkningarna är uppmätta av Socialstyrelsen den 1 oktober varje år.

Omsorgsbehovet störst bland yngre funktionshindrade

Som andel av befolkningen är de flesta personer med en insats enligt LSS i åldrarna 13–22 år, se diagram 38. Socialstyrelsen redovisar också antalet beviljade insatser enligt LSS fördelat på tre olika personkretsar. Personkrets 1 är den grupp som är i störst behov av omsorg. Denna grupp omfattar personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd. Personkrets 2 omfattar personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom. Personkrets 3 omfattar personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande.

Diagram 38. Antal personer med insats enligt LSS den 1 oktober 2012 per 10 000 av befolkningen fördelade enligt personkrets (vertikal axel) och ålder (horisontell axel)



Källa. Socialstyrelsen (Personer med funktionsnedsättning - insatser enligt LSS år 2012).

Källförteckning

Baumol (1967) Macroeconomics of Unbalanced Growth: *The Anatomy of Urban Crisis*, American Economic Review 57.

Baumol (1986) Productivity Growth, Convergence, and Welfare: *What the Long-Run Data Show*, American Economic Review 76.

Bergh och Henrekson (2012) *Varför går det bra för Sverige? – Om sambanden mellan offentlig sektor, ekonomisk frihet och ekonomisk utveckling*.

Durevall och Henrekson (2011) *The Futile Quest for a Grand Explanation of Long-Run Government Expenditure*, Journal of Public Economics 95(7–8).

ESO (2010) *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*, Birch Sørensen, ESO 2010:4.

Forum for Health Policy rapport (2013).

Finanspolitiska rådet (2008), *Svensk finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport*.

HelpAge International (2013), *Global AgeWatch Index 2013 - Insight report*.

Hindriks och Myles (2006), *Intermediate Public Economics*, MIT.

IFAU (2008) *Hur påverkas inkomsterna av skatteförändringar?* Holmlund och Söderström IFAU 2008:28.

Ipsos opinionsmätning 2013-11-16, kommande publicering.

Konjunkturinstitutet (2011), *Konjunkturläget*, december 2011.

Konjunkturinstitutet (2007, 2008, 2009) remissyttranden över jobbskatteavdraget.

Laffer (2004), *The Laffer Curve: Past, Present and Future*.

Långtidsutredningen (2011) SOU 2001:11.

Lindbeck (2006), *Sustainable Social Spending, International Tax and Public Finance* 13.

Novus opinionsmätning 2013-09-10.

OECD (2013) *Education at a Glance*.

OECD (2013) *PISA 2012 Results: What Students Know and Can do: Student*

Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I).

Regeringens budgetproposition 2013/14:1.

Regeringens ekonomiska vårproposition 2011/12:100, bilaga 5.

Riksgälden (2013) Pressmeddelande 22 januari.

Riksrevisionen (2009) *Jobbskatteavdraget* RiR 2009:20.

Socialstyrelsen (2007) *Vård och omsorg om äldre, lägesrapport 2007.*

Socialstyrelsen (2012) *Personer med funktionsnedsättning – insatser enligt LSS år 2012.*

Socialstyrelsen (2013) *Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst, lägesrapport 2013.*

Socialstyrelsen (2013) *Allt färre äldre bor i särskilt boende.*

Socialstyrelsens (2013) Brukarundersökning.

Skattenytt (2013) nr 12/2013 *Några ekonomiska aspekter på 3:12-reglernas utveckling.*

Skolverket (2013) *Ökade kostnader inom skolan*, september 2013.

SNS (2010) *En skattepolitik för både innan och utanförskapet. Utvärdering av jobbskatteavdraget samt några alternativa reformer.*

Sveriges kommuner och landsting (2005) *Hälso- och sjukvården till 2030.*

Sveriges kommuner och landsting (2006) *Produktivitet och effektivitet i hälso- och sjukvården.*

Sveriges kommuner och landsting (2008) *Vad får vi för pengarna? – om effektivitet och produktivitet i hälso- och sjukvården.*

Sveriges kommuner och landsting (2013) *SKL:s ekonomirapport, oktober 2013.*

Världsbankens databas. Statistiken inhämtades den 7 januari 2014.

Zamartina and Zaghini (2008) *Increasing Public Expenditures: Wagner's Law in OECD Countries WP 2008/13*, CFS Frankfurt.

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00