

Välfärdstjänsternas utveckling 1980–2012

ÖKANDE RESURSER OCH VÄXANDE BEHOV

Sveriges Kommuner och Landsting

Välfärdstjänsternas utveckling 1980–2012

2014



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Välfärdstjänsternas utveckling 1980–2012

ÖKANDE RESURSER OCH VÄXANDE BEHOV

Sveriges Kommuner och Landsting

118 82 Stockholm Besök Hornsgatan 20
Tfn 08-452 70 00 Fax 08-452 70 50
www.skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting
1:a upplagan, februari 2014

Text och beräkningar Per-Lennart Börjesson

Grafisk form, produktion och diagram Elisabet Jonsson

Foto Casper Hedberg

Tryck Linköpings Tryckeri AB

Papper Skandia 2000 White 240 gr (omslag), Maxioffset 120 gr (inlaga)

Typsnitt Chronicle och Whitney.

ISBN 978-91-7585-042-9

Förord

Folk i allmänhet tycks tro att det satsas mindre och mindre på välfärdstjänster som skola, vård och omsorg. I själva verket är det tvärtom. Kommunerna, landstingen och staten satsar över tiden mer och mer på dessa tjänster. Varför uppfattar många att det satsas mindre när det i själva verket satsas mer? Vart tar pengarna vägen?

Denna rapport innebär en uppdatering av den tidigare publicerade *Välfärds-mysteriet? Kommunsektorns utveckling 1980–2005*. Uppgifter redovisas om hur kommunsektorns kostnader faktiskt har utvecklats mellan 1980 och 2012; såväl totalt som uppdelat på olika verksamheter. I rapporten görs också olika jämförelser, som till exempel hur resurserna på olika områden har utvecklats i förhållande till de krav som förändringar i demografin har ställt.

De uppgifter som redovisas om kostnadernas utveckling avser genomgående kostnadernas utveckling i **fasta priser**, det vill säga efter att en justering gjorts för förändrade priser och löner.

Slutsatsen i rapporten är att tidigare trender tycks stå sig. Kommunsektorns kostnader har mellan 2005 och 2012 fortsatt växa i ungefär samma takt som under föregående kvartssekel. Det innebär att kostnaderna årligen i genomsnitt ökat 1 procentenhet snabbare än vad som kan återföras på förändringar i demografin. Men trots att resurserna till skola, vård och omsorg kontinuerligt ökar är den dominerande uppfattningen att utvecklingen går i motsatt riktning. Hur kommer det sig?

Rapporten är utarbetad av tjänstemän inom förbundets sektion för ekonomisk analys under ledning av Per-Lennart Börjesson. Rapporten är en tjänstemannaprodukt och har inte varit föremål för politiskt ställningstagande.

Jag vill rikta ett varmt tack till alla som deltagit i framtagandet av denna rapport!

Stockholm i februari 2014

Annika Wallenskog

Sektionen för ekonomisk analys

Innehåll

5	Inledning
7	Kostnader och demografi
10	Kostnader och skattebas
15	Välfärdstjänster och övrig verksamhet
17	Välfärdstjänster för barn och gamla
19	Välfärdstjänster för barn
20	Välfärdstjänster för äldre
23	Gamla trender verkar stå sig
27	Appendix

Inledning

En inte ovanlig uppfattning är att det över tiden satsas allt mindre och mindre resurser på välfärdstjänster som skola, vård och omsorg. En starkt bidragande orsak till denna negativa bild är rapporteringen i massmedia som ofta fokuserar på sparbetning, nedskärningar och olika missförhållanden. För att få bättre reda på hur medborgarna uppfattar utvecklingen av skola, vård och omsorg lät vi researchföretaget Ipsos gå ut och fråga svenska folket om när i tiden de trodde att det satsades mest på skola, vård och omsorg. Endast en tiondedel av de tillfrågade trodde att det satsades som mest idag. En överväldigande majoritet trodde istället på en höjdpunkt en bit bak i tiden och ganska många trodde även att de största satsningarna skedde för flera decennier sedan. Det var faktiskt fler i undersökningen som trodde att de största satsningarna gjordes 1970 eller dessförinnan, än det var som trodde att de största satsningarna görs idag. Mot bakgrund av att skola, vård och omsorg ofta toppar listan över viktiga politiska frågor är det märkligt att kunskaperna kring dessa verksamheter är så bristfälliga.¹

Sveriges Kommuner och Landstings rapport *Välfärdsmysteriet? Kommunsektorns utveckling 1980–2005* var ett försök att överbrygga detta kunskapsgap. Rapporten var resultatet av ett omfattande och banbrytande arbete att ta fram pålitliga tidsserier för bland annat kostnaderna för de viktigaste kommunala verksamhetsområdena för en längre tidsperiod (1980–2005). En av de viktigaste slutsatserna i rapporten var att kommunsektorns kostnader växer över tiden och att denna tillväxt normalt är betydligt snabbare än utvecklingen av de krav som följer av förändringar i befolkningens storlek och ålderssammansättning. I genomsnitt och på en övergripande nivå växer kostnaderna årligen ungefär 1 procentenhet snabbare än kraven från demografiska förändringar. Till viss del kan kostnadsökningarna återföras på ett ökat antal prestationer.

1. Resultaten från Ipsos-studien redovisas i diagram 8 i Appendix. År 2008 genomförde Synnovate en liknande intervjuundersökning 2008 som gav i stort sett samma resultat som den nu Ipsos utfört.

Det är nu dags att se om dessa trender står sig. Föreliggande rapport innebär en uppdatering av uppgifterna i Valfärdsmycket. I rapporten redovisas och analyseras verksamhetsvisa uppgifter för kostnader, prestationer och demografiskt betingade krav för perioden 1980–2012. En jämförelse och analys görs också av hur kostnaderna har utvecklats i förhållande till skattebasen och den svenska ekonomin.

Slutsatsen är att tidigare trender i hög grad står sig. Kommunsektorns kostnader har mellan 2005 och 2012 fortsatt att årligen växa en procentenhet utöver vad som kan återföras på förändringar i demografin. Kostnadsökningen kan liksom tidigare till viss del återföras på fler prestationer och framförallt då på områden där mer omfattande reformer genomförts.

Kostnader och demografi

Kommunsektorn tillhandahåller tjänster av olika slag. En stor del av dessa tjänster är så kallade välfärdstjänster. Det är tjänster som riktar sig till enskilda, specifika brukare och som i huvudsak finansieras med skatt. Exempel på välfärdstjänster är utbildning, vård och omsorg. Dessa tjänster svarar för närmare 90 procent av kommunernas och landstingens sammantagna kostnader. Annan verksamhet vid sidan om det som räknas som välfärdstjänster är kultur- och fritid, infrastruktur och politisk verksamhet. Dessa tjänster är mer allmänna till sin karaktär och riktar sig inte till någon speciell grupp i samhället. Över tiden har de minskat i betydelse relativt välfärdstjänsterna.²

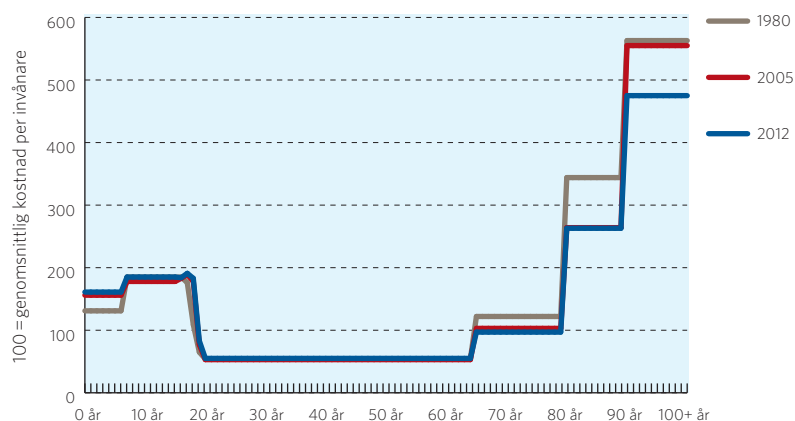
Mellan 1980 och 2012 ökade kommunsektorns sammantagna kostnader från 478 till 760 miljarder kronor (räknat i 2012 års priser och löner).³ Det är en ökning med drygt 280 miljarder kronor vilket motsvarar en tillväxt på i genomsnitt 1,5 procent per år. Under samma tid ökade befolkningen från 8,3 miljoner till 9,5 miljoner invånare; en tillväxt på i genomsnitt 0,4 procent per år. Kommunsektorns kostnader ökade därmed årligen omkring 1 procentenhet snabbare än befolkningen mellan 1980 och 2012. Tillväxten var mer påtaglig under 1980-talet än under 1990-talet. Från 2000 till 2012 har kostnadernas tillväxt legat i linje med genomsnittet för perioden som helhet – alltså en kostnadsökning på ungefär 1 procentenhet utöver befolkningstillväxten.

2. Den definition av välfärdstjänster som här används är hämtad från en delrapport i serien Bakgrundsfakta till Ekonomisk statistik med beteckningen 2004:18 *Skola, vård och omsorg i privat regi* från avdelningen för Ekonomisk statistik på Statistiska centralbyrån.

3. Med kommunsektorns kostnader avses i denna rapport liksom i *Välfärdsmyteriet* endast kommunsektorns kostnader för producerade tjänster och alltså inte rena penningöverföringar som till exempel försörjningsstöd. Däremot räknas även statens samtliga utbetalningar av assistansersättning in i kommunsektorns kostnader så som de definieras här.

Diagram 1 • Kommunsektorns kostnader per invånare i olika åldrar

Genomsnittlig kostnad = 100, cirka 80 000 kronor per invånare år 2012



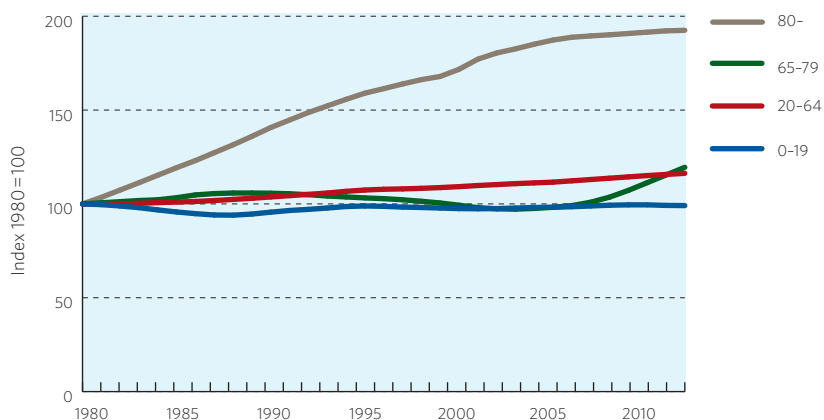
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Olika åldersgrupper kostar olika mycket i kommunal service. Det har därför betydelse i vilka åldersgrupper befolkningstillväxten sker. I diagram 1 framgår att de skattefinansierade tjänsterna i särskilt hög grad riktar sig till barn och gamla. Ett barn erhåller i genomsnitt, årligen, tre gånger så stora resurser som en medborgare i yrkesaktiv ålder. För de allra äldsta åldersgrupperna är skillnaden i resurser mot de yrkesaktiva ännu större.⁴

Befolkningsutvecklingen i olika åldersgrupper har mellan 1980 och 2012 varit mycket olikartad. Antalet barn och ungdomar har i stort sett inte ändrats alls samtidigt som antalet invånare i de översta åldersgrupperna har ökat mycket kraftigt. Antalet invånare i åldern 80 år och äldre har nästintill fördubblats. Antalet yngre-äldre, det vill säga de i åldern 65 till 79 år har också ökat något, men först under senare tid. Antalet invånare i yrkesaktiv ålder, det vill säga 20-64 år, har ökat ungefär i linje med befolkningen i stort. Se diagram 2.

Diagram 2 • Utvecklingen av antalet invånare i olika åldersgrupper

Index 1980 = 100



Källa: Statistiska centralbyrån.

4 I denna rapport används resurser och kostnader som synonyma begrepp.

Det innebär att de två ”dyraste grupperna”, det vill säga barnen och de allra äldsta, har utvecklats mycket olika. När utvecklingarna vägs samman med respektive grupps kostnader tar extremerna ut varandra och resultatet hamnar ganska nära totalbefolkningens utveckling. Mellan 1980 och 2012 beräknas de sammantagna demografiskt betingade kraven av kommunsektorns verksamhet ha ökat 16,3 procent. Det är något mer än totalbefolkningen som under motsvarande tid växte 14,5 procent. Därmed kan konstateras att kommunsektorns kostnader årligen har ökat en procentenhet snabbare än demografiskt betingade krav också när dessa krav beräknas mer exakt.

Utvecklingen av de demografiskt betingade kraven har beräknats med utgångspunkt från utvecklingen av antalet invånare i olika åldrar viktat med kostnaden per invånare i respektive åldersgrupp. Det innebär att en ytterligare 95-åring i befolkningen ger upphov till tio gånger så omfattande krav som ytterligare en 35-åring i befolkningen (se diagram 1). De demografiskt betingade kraven har beräknats inte bara för kommunsektorn som helhet utan också uppdelat på olika verksamheter. För verksamheter som till exempel grundskola och gymnasieskola finns det mycket som talar för att ytterligare barn i befolkningen i dessa åldrar bidrar till i motsvarande grad ökade behov av dessa verksamheter. För äldreomsorgen är detta inte lika självklart. De äldre blir fler framförallt till följd av ökad överlevnad och detta är i sin tur i mycket hög grad kopplat till en förbättrad hälsa. Det finns flera belägg för att de äldres hälsa och funktionsförmåga har förbättrats över tiden och att detta kan ha haft betydelse också för de äldres hjälpbehov. Att utgå från att behovet av äldreomsorg för äldre i viss given ålder är av samma omfattning från ett år till nästa är mot denna bakgrund inte rimligt. Att denna metod trots allt används beror på att metoden är förhållandevis enkel att tillämpa och att samma metod används för övriga verksamhetsområden.⁵

Med den metod som används kommer med hög sannolikhet de demografiskt betingade kraven av äldreomsorg att överskattas. Även den registrerade utvecklingen på mer övergripande nivå påverkas naturligtvis av detta. Som tidigare redovisats har kommunsektorns sammantagna kostnader årligen ökat 1 procentenhet snabbare än framräknade demografiskt betingade krav. Om äldreomsorgen exkluderas ur beräkningen blir skillnaden mellan kostnadernas och de demografiskt betingade kraven något större. Kostnadernas genomsnittliga tillväxt för perioden 1980–2012 reduceras visserligen från 1,5 till 1,4 procent, men de demografiska betingade kravens tillväxt minskas mer – från 0,4 procent per år till 0,2 procent per år. Det innebär att kostnaderna för kommunsektorns verksamhet exklusive äldreomsorgen har ökat 1,1 procentenheter utöver demografiskt betingade krav.

5. Ett undantag är hälso- och sjukvården. För denna verksamhet har de demografiskt betingade kraven beräknats inte enbart med utgångspunkt från ålder och kön utan också uppdelat på under året avlidna och övriga i befolkningen.

Kostnader och skattebas

För att få en bild av vilka möjligheter och/eller svårigheter det finns att finansiera framtida välfärd brukar en jämförelse göras mellan utvecklingen av antalet barn och gamla i förhållande till antalet invånare i yrkesaktiv ålder. Kvoten är tänkt att spegla försörjningsbördan och benämns också ofta så. Om antalet barn och gamla ökar i förhållande till antalet invånare i yrkesaktiv ålder stiger försörjningsbördan och då måste kanske skatter höjas eller omprioriteringar göras för att framtida intäkter och kostnader ska fås att gå ihop. Utgångspunkten i illustrationen är att behoven av kommunsektorns verksamhet och därmed också sektorns kostnader följer utvecklingen av antalet barn och gamla samtidigt som kommunsektorns intäkter, vid oförändrade skattesatser, följer utvecklingen av antalet invånare i yrkesaktiv ålder.⁶

Upplägget är enkelt och lättbegripligt, men leder dessvärre inte alltid rätt. Tidigare har konstaterats att kommunsektorns kostnader kontinuerligt ökar i förhållande till de krav som förändringar i befolkningens storlek och ålderssammansättning ställer. En liknande diskrepans finns mellan hur skatteunderlaget och antalet invånare i yrkesaktiv ålder utvecklas.

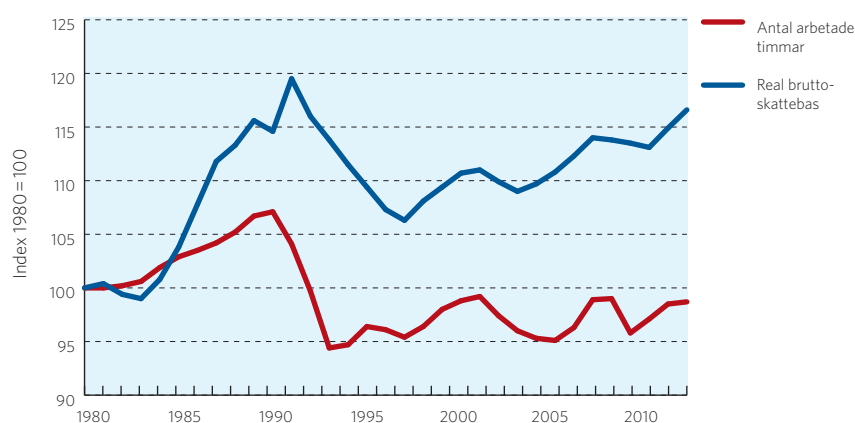
I diagram 3 visas hur det totala antalet utförda arbetstimmar i den svenska ekonomin utvecklats i förhållande till antalet invånare i åldern 20–64 år mellan 1980 och 2012. I diagrammet visas också hur kommunsektorns så kallade bruttoskattebas utvecklats i förhållande till antalet invånare i åldern 20–64 år. Bruttoskattebasens utveckling avser den reala utvecklingen, det vill säga efter att avdrag gjorts för förändrade priser och löner som kommunsektorn betalar.⁷

6. Att relatera skatteintäkterna till enbart arbetsinsatserna är inte fel. Det är de yrkesaktivas arbetsinsatser som ytterst finansierar även övriga delar av kommunsektorns skatteunderlag som pensioner, sjuk- och föräldrapenning, arbetslöshetsersättningar och så vidare.

7. I bruttoskattebasen inräknas inkomst av tjänst enligt NR, inkomst av näringsverksamhet enligt Riksskatteverket, men efter avdrag för allmänna egenavgifter enligt NR. Skattebasens nominella belopp har räknats om till fasta priser med hjälp av ett implicit beräknat pris för kommunsektorns kostnader. Bruttoskattebasen återspeglar skatteunderlagets utveckling i frånvaro av regeländringar och under förutsättning av att avdragen, vid sidan om avdrag för allmänna egenavgifter, är oförändrade i förhållande till skatteunderlaget.

Diagram 3 • Skattebas och arbetade timmar relativt antalet invånare i åldern 20–64 år

Index 1980 = 100



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

I diagrammet framgår att antalet arbetade timmar visserligen har varierat en del, men att sysselsättningen ändå förhållit sig relativt stabil i förhållande till antalet invånare i åldern 20–64 år. Skattebasen har däremot över tiden vuxit i förhållande till antalet arbetade timmar och antalet invånare i åldern 20–64 år.

Att skattebasen ökar, i reala termer, innebär att kommunsektorns kostnadsvolym kan växa utan att skatter behöver höjas. Sett över hela perioden 1980–2012 har bruttoskattebasen, i reala termer, vuxit med drygt 35 procent. Det är liktydigt med en genomsnittlig årlig tillväxt på 1,0 procent vilket är 0,6 procentenheter utöver ökningen av antalet arbetade timmar, men också 0,6 procentenheter utöver ökningen av antalet invånare i yrkesaktiv ålder och utöver framräknade demografiskt betingade krav.

Att skattebasen ökar snabbare än antalet utförda förvärvsarbetsstimmar beror inte på att andra delar av skattebasen, vid sidan om lönesumman, växer snabbare. Orsaken är i stället att genomsnittet av de priser och löner som kommunsektorn betalar för sin verksamhet utvecklas långsammare än lönerna, pensionerna, sjukersättningarna med mera i skattebasen. Det är med andra ord i huvudsak frågan om en positiv "priseffekt" till följd av att löner ökar snabbare än priser. Det kan jämföras med att löntagarna får mer för sina löneinkomster eftersom lönerna som regel ökar snabbare än de priser som löntagarna betalar för sin konsumtion. Om konsumentpriserna ett år ökar 2 procent så kanske lönerna samtidigt stiger med 4 procent. Det är då liktydigt med att löntagarnas köpkraft har ökat med 2 procent. Med samma arbetsinsats finns nu utrymme för att öka konsumtionsvolymen med 2 procent jämfört med föregående år. Årets löneinkomst är därmed värd 2 procent mer i förhållande till löneinkomsten året innan.

För kommunsektorns del finns en liknande positiv priseffekt, men den är inte lika uppenbar. Det beror bland annat på att skatteunderlaget inte består av enbart löner utan även av andra inkomster som inte alltid är direkt kopplade till lönerna. I ett längre perspektiv är det dock rimligt att utgå från att dessa delar av skatteunderlaget följer lönerna. De delar av kommunsektorns skattebas som inte är lön eller företagarinkomster är i allmänhet att betrakta som uppskjuten arbetsinkomst, det vill säga inkomster som löntagare och företagare temporärt avstått från för att senare ta ut i form av till exempel pen-

sion eller sjukpenning. Priskomponenten i kommunsektorns skatteunderlag kan därför långsiktigt antas vara identisk med lönerna.

På kostnadssidan är situationen något mer komplex. Kommunsektorns kostnader består av kostnader både för anställda och kostnader för inköp av olika varor och tjänster. Kostnaderna för anställda är i huvudsak löner och dessa följer i allmänhet lönerna i ekonomin i övrigt, men priserna för varor och tjänster som köps in utvecklas däremot i många fall långsammare än lönerna och det är via denna kanal som kommunsektorns reala köpkraft förstärks.

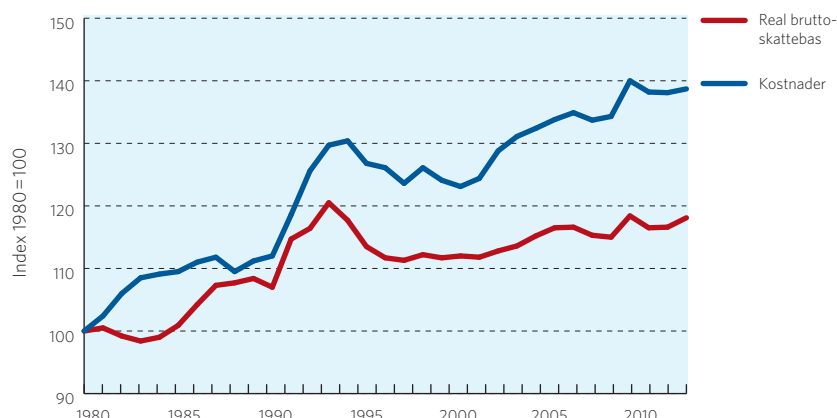
Kommunsektorns reala köpkraft förstärks inte i samma takt som löntagarnas reala köpkraft. Det beror på att lönerna återfinns på kommunsektorns kostnadssida. Ungefär två tredjedelar av kommunsektorns kostnader kan sägas vara lönekostnader. Dels är det löner och kollektiva avgifter till egna anställda och dels är det motsvarande kostnader för anställda i olika entreprenader som utförs på uppdrag av och som betalas av kommuner och landsting. Det gör att det "pris" som kommunsektorn i genomsnitt betalar för sin produktion utvecklas snabbare än konsumentpriserna, men långsammare än lönerna. I det tidigare räkneexemplet förutsattes lönerna öka med 4 procent samtidigt som konsumentpriserna steg med 2 procent. Det skulle för kommunsektorns del ge en prisökning på 3,3 procent ($\frac{2}{3} * 4 + \frac{1}{3} * 2$) vilket är liktydigt med en positiv priseffekt på 0,7 procent (4 minus 3,3). Det är då enbart en tredjedel av löntagarnas köpkraftsförstärkning, men även om priseffekten är mindre så finns den ändå där.

Förklaringen till att priserna – i allmänhet – utvecklas långsammare än lönerna är en förbättrad produktivitet i de näringar som tillhandahåller dessa varor och tjänster, vilket också kan beskrivas som att effektivare produktionsmetoder för med sig att samma mängd varor kan produceras med lägre kostnader. Om dessa besparingar enbart skulle resultera i en ökad vinst i det specifika företaget skulle en mycket liten grupp komma i åtnjutande av den välståndsökning som produktivitetsökningen innebär. Med en fungerande konkurrens kommer dock lägre produktionskostnader att föras vidare till alla som brukar dessa varor och tjänster i form av sänkta priser (eller åtminstone priser som utvecklas långsammare än lönerna).

Det innebär att kommunernas skatteintäkter i reala termer ökar även om inte antalet arbetade timmar i den svenska ekonomin gör det. Den positiva effekten kan uppskattas till omkring 0,6–0,7 procent årligen. Så mycket ökar värdet av kommunsektorns skatteintäkter vid en oförändrad sysselsättning. Det är den fördel kommunsektorn har av att produktiviteten i näringslivet kontinuerligt förbättras.

Detta tillskott är förstås positivt, men problemet är att kommunsektorns kostnader som regel ökar mer än så. I diagram 4 visas hur kommunsektorns kostnader och skattebas har utvecklats i förhållande till antalet utförda förvärvstimmar i den svenska ekonomin. I diagrammet framgår att både kostnaderna och skattebasen ökat i förhållande till sysselsättningen och att ökningen har varit mer påtaglig för kostnaderna än för skattebasen. Sett över hela perioden har kostnaderna årligen ökat i genomsnitt 0,5 procentenheter snabbare än skattebasen (diagram 4).

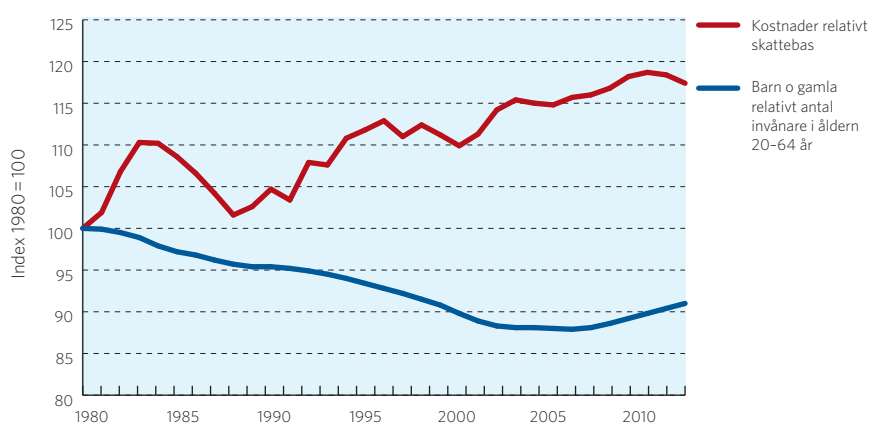
Diagram 4 • Kommunsektorns kostnader och skattebas relativt antalet arbetade timmar i den svenska ekonomin
Index 1980 = 100



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Demografin ger således ingen rättvis bild av varken kostnadernas eller intäkternas utveckling. Att ställa antalet barn och gamla i relation till antalet invånare i yrkesaktiv ålder visar heller inte om det föreligger ett finansieringsproblem eller inte. I diagram 5 återspeglas två mått på försörjningsbördans utveckling mellan 1980 och 2012. Det ena måttet visar just hur antalet barn och gamla utvecklats i förhållande till antalet invånare i yrkesaktiv ålder (20–64 år). Det andra måttet visar hur kommunsektorns kostnader faktiskt har utvecklats i förhållande till skattebasen.

Diagram 5 • Två mått på försörjningsbörda
Index 1980 = 100



Källa: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.

Måttet på försörjningsbördan som beräknats enbart med utgångspunkt från demografin (det vill säga hur antalet invånare i åldrarna 0–19 år och 65 år och äldre har utvecklats i förhållande till antalet invånare i åldern 20–64 år) indikerar en vikande försörjningsbörda mellan 1980 och 2012 även om en viss ökning skett under periodens sista år. Men totalt sett, mätt på detta sätt, har försörjningsbördan minskat med närmare 10 procent mellan 1980 och 2012. Det talar för att skatterna, alternativt bidragen från staten, under denna period skulle kunna ha sänkts i motsvarande grad.

Om istället kostnadernas faktiska utveckling jämförs med skattebasen blir bilden den rakt motsatta. Kommunsektorns kostnader har mellan 1980 och 2012 ökat drygt 17 procent i förhållande till skattebasen. En sådan utveckling har förstås inte varit möjlig att kombinera med sänkta kommun- och landstingsskatter eller med ett minskat stöd från statens sida. Att enbart utgå från demografin ger således ingen bra fingervisning om hur kommunsektorns kostnader utvecklas eller hur finansieringen kan lösas.

Välfärdstjänster och övrig verksamhet

Kommunsektorns kostnader har under perioden 1980–2012 årligen ökat 1 procentenhet snabbare än vad som motiveras av förändringar i befolkningens storlek och ålderssammansättning. Kostnaderna har också ökat 0,5 procentenheter snabbare än skattebasen. Utvecklingen har möjliggjorts genom höjda kommunala skattesatser och genom ett ökat stöd från statens sida.

Statens bidrag har dock ofta varit kopplat till motprestationer. Statens krav har därför bidragit till att kommunsektorns kostnader över tiden vuxit. Övergången till en allmän treårig gymnasieskola, rätten till förskola och förskoleklass, LSS och LASS är alla statliga reformer som rest ökade krav på kommunsektorn och därmed varaktigt höjt kostnaderna.

Under perioden 1980–2012 är det framförallt kostnaderna för välfärdstjänster som har ökat. Det är också på dessa områden som staten rest flest nya krav. Mellan 1980 och 2012 har kommunsektorns kostnader för välfärdstjänster ökat med 68,2 procent. I förhållande till demografiskt betingade krav uppgår ökningen till 44,0 procent eller 1,1 procent per år. Samtidigt har resurserna, det vill säga kostnaderna, till övrig verksamhet, det vill säga det som inte är välfärdstjänster, enbart ökat 12,3 procent, vilket är svagare än befolkningsutvecklingen.

Utvecklingen har dock sett olika ut under olika tidsavsnitt (tabell 1). Under 1990-talet var de finansiella förutsättningarna särskilt kärva. Samtidigt krävde staten tillsammans med demografin allt fler välfärdstjänster. Kombinationen av svag ekonomi och tilltagande krav innebar att kommunsektorn tvingades dra ner på övrig verksamhet vid sidan om välfärdstjänsterna. Under 1990-talet minskades kommunsektorns kostnader för övrig verksamhet med över 20 procent. Kommunsektorns sammantagna kostnader ökade visserligen också under 1990-talet, men i mindre grad än annars.

Tabell 1 • Kommunsektorns kostnader i fasta priser

Årlig procentuell förändring

	1980-1990	1990-2000	2000-2005	2005-2012
Kostnader				
Välfärdstjänster	2,3	1,1	1,4	1,7
Övrigt	1,9	-2,0	0,4	1,6
Totalt	2,2	0,7	1,3	1,7
Kostnader relativt demografiskt betingade krav				
Välfärdstjänster	1,9	0,5	1,1	1,1
Exkl äldreomsorg	2,1	0,7	1,5	1,3
Övrigt	1,6	-2,3	0,0	0,9
Totalt	1,9	0,1	0,9	1,0
Exkl äldreomsorg	2,0	0,2	1,3	1,3

Anm.: Välfärdstjänsterna består av följande verksamheter: Förskola/skolbarnomsorg, utbildning, omsorg om äldre och funktionshindrade, färdtjänst, individ- och familjeomsorg, hälso- och sjukvård, tandvård.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Välfärdstjänster för barn och gamla

Kommunsektorns kostnader har över tiden vuxit parallellt med att fler tjänster har tillhandahållits. Utbyggnaden av förskolan, skolbarnsomsorgen och införandet av förskoleklass är några exempel på detta. Idag är det mer än dubbelt så många barn som deltar i dessa verksamheter jämfört med för trettio år sedan. En betydande ökning har också skett i antalet gymnasieelever i samband med utvidgningen till en allmän treårig gymnasieskola. Genomförandet av LSS och LASS har i sin tur bidragit till kraftigt ökade insatser för funktionshindrade.

I rapporten *Välfärdsmysteriet* beskrevs hur antalet välfärdstjänster riktade till barn och gamla har utvecklats under perioden 1980–2005. De verksamheter som avsågs var förskola, skolbarnsomsorg, utbildningsinsatser till barn och ungdom, barn- och ungdomsvård, samt äldreomsorg. Att analysen avgränsades till insatser till barn och gamla berodde på avsaknaden av statistik på andra verksamhetsområden. Välfärdstjänster riktade till barn och gamla svarade 2012 för 43 procent av kommunsektorns sammantagna kostnader. Kostnaderna för övriga välfärdstjänster är något mer omfattande. I den senare gruppen svarar hälso- och sjukvård för de största kostnaderna (drygt 30 procent av sektorns totala kostnader).

Tabell 2 • Kostnader för välfärdstjänster i fasta priser
Årlig procentuell förändring

	1980-1990	1990-2000	2000-2005	2005-2012
Kostnader				
För barn och gamla	2,5	0,5	1,0	1,1
Övriga	2,0	1,8	1,9	2,2
Totalt	2,3	1,1	1,4	1,7
Kostnader relativt demografiskt betingade krav				
För barn och gamla	2,2	-0,3	0,7	0,7
Övriga	1,6	1,4	1,4	1,5
Totalt	1,9	0,5	1,1	1,1

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

De uppgifter över utförda prestationer som använts i rapporten *Välfärds-
mysteriet* är i många fall rätt grova. För grundskolans del finns inte mycket annat att tillgå än uppgifter om antal elever. Fler grundskoleelever innebär med vald beräkningsmetod ett ökat antal prestationer. Eventuella förändringar i utbildningens kvalitet beaktas därmed inte. På samma sätt är det med beräkningarna i övrigt: prestationerna i rapporten avser enbart kvantitet och inte kvalitet. Antalet elever i förskoleklass, gymnasieskola och särskola får representera antalet prestationer i dessa verksamheter. I förskolan, familjedaghemmen och skolbarnsomsorgen tas hänsyn också till barnens ålder, eftersom barn i olika åldrar kräver olika stora resurser. Beräkningsmetoden som använts är att ju större kostnad desto större prestation. För äldreomsorgen finns uppgifter uppdelade på äldre i ordinärt och äldre i särskilt boende. Uppgifterna finns också fördelade på ålder och kön vilka använts i beräkningarna.⁸

Tabell 3 • Välfärdstjänster riktade till barn och gamla
Årlig procentuell förändring

	1980-1990	1990-2000	2000-2005	2005-2012
Kostnader	2,5	0,5	1,0	1,1
Prestationer	0,7	1,4	0,7	0,5
Kostnad per prestation	1,8	-0,9	0,3	0,6

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

I tabell 3 visas hur kostnader och beräknade prestationer har utvecklats sammantaget för välfärdstjänster riktade till barn och gamla. Ökade kostnader sammanfaller med ett ökat antal prestationer. Ur tabellen kan också utläsas att med undantag för 1990-talet har kostnaden per prestation ökat över tiden. Att det läggs mer resurser per utförd tjänst kan vara ett tecken på ökad kvalitet. Under 1990-talet ökade antalet prestationer förhållandevis mycket samtidigt som kommunsektorns resurser ökade i relativt begränsad omfattning. Under 1990-talet minskade därför istället kostnaderna per utförd tjänst. Det kan vara ett tecken på minskad kvalitet.

Att kostnaderna ökar när prestationerna blir fler är inte särskilt märkligt. Fler utförda prestationer borde, allt annat lika, föra med sig ökade kostnader. Sambandet mellan kostnader och utförda prestationer är dock inte alltid lika tydligt på verksamhetsnivå. Som exempel är det svårt att se ett tydligt positivt samband mellan antalet elever och resurserna i grundskolan. Ett minskat elevantal brukar som regel sammanfalla med ökade resurser per elev räknat och

8. För en mer utförlig beskrivning av beräkningsmetodik hänvisas till *Välfärds-
mysteriet? Kommunsektorns utveckling 1980-2005*, Per-Lennart Börjesson, Sveriges Kommuner och Landsting 2009.

vice versa när elevantalet växer. Elevantalet varierar med andra ord mer än kostnaderna. En förklaring kan vara att grundskolans kostnader till betydande del är fasta. Mera långsiktigt har också grundskolans kostnader ökat något i förhållande till antalet elever, men tillskotten är förhållandevis små. Mellan 1990 och 2012 har resurserna till grundskolan ökat med 3½ procent samtidigt som antalet elever i stort sett var lika många dessa båda år.

Utbyggnaden av förskolan och skolbarnsomsorgen har inneburit en motsatt utveckling, det vill säga att kostnaderna per prestation har minskat. Särskilt påtaglig var denna utveckling under 1990-talet då kraven på andra områden var betydande samtidigt som de finansiella förutsättningarna var starkt begränsade. Resurserna till förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och förskoleklass minskade då sammantaget trots att antalet inskrivna barn växte mycket kraftigt. Kostnadsminskningarna per inskrivet barn var under denna tid så omfattande att det bidrog till att också kostnaden per prestation på mer övergripande nivå minskade under 1990-talet (se tabell 3). Detta trots att kostnaden per prestation ökade i gymnasieskolan och äldreomsorgen också under 1990-talet.

Stora skillnader i förutsättningar komplicerar möjligheterna till jämförelser mellan olika verksamhetsområden. Därför beskrivs och analyseras utvecklingen för barn och äldre var för sig.

Välfärdstjänster för barn

Utvecklingen av antalet välfärdstjänster riktade till barn beror i hög grad på utvecklingen av antalet barn i befolkningen. Fler födda barn innebär ökade krav först på förskoleplatser och senare på utbildningsplatser i grund- och gymnasieskola. Fler elever i grundskola och gymnasieskola innebär i våra beräkningar med automatik fler utförda prestationer i respektive verksamhet. Eftersom i stort sett alla barn i åldern 2–5 år numera är inskrivna i förskoleverksamhet så gäller denna automatik också i hög grad förskolan.

Blickar man bakåt ser det förstås annorlunda ut. Utbyggnaden av förskola och skolbarnsomsorg tillsammans med gymnasieskolans utvidgning har inneburit att antalet välfärdstjänster riktade till barn har ökat kraftigt. Eftersom antalet barn i befolkningen inte ändrats nämnvärt har det inneburit ett kraftigt ökat antal prestationer i förhållande till antalet barn i befolkningen. Totalt sett motsvarar det en ökning med drygt 50 procent mellan 1980 och 2012.

Tabell 4 • Välfärdstjänster till barn
Årlig procentuell förändring

	1980-1990	1990-2000	2000-2005	2005-2012
Kostnader	1,9	0,3	1,5	1,1
Prestationer	1,1	2,0	0,8	0,6
Demografiska krav	-0,7	0,6	-0,2	0,0
Kostnader/Demografi	2,6	-0,3	1,7	1,1
Prestationer/Demografi	1,9	1,4	1,0	0,6
Kostnad per prestation	0,8	-1,7	0,7	0,5

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Också kostnaderna har ökat relativt kraftigt. I förhållande till demografiskt betingade krav har kostnaderna ökat närmare 50 procent mellan 1980 och 2012. Det motsvarar en årlig tillväxt på i genomsnitt 1,2 procent vilket ligger nära genomsnittet för kommunsektorn som helhet.

Utvecklingen har dock sett mycket olika ut på olika områden. Resurserna och antalet elever i grundskolan har knappt ökat alls. Antalet elever i gymnasieskolan har däremot ökat med ungefär 40 procent och resurserna till verksamheten något mer än så. Till förskoleverksamhet, förskoleklass och skolbarnsomsorg har resurserna sammantaget nära nog fördubblats mellan 1980 och 2012, men antalet utförda prestationer i dessa verksamheter har samtidigt tredubblats.

Att kostnaden per prestation, totalt sett, är i stort sett oförändrad för verksamheter avsedda för barn och ungdom mellan 1980 och 2012 kan kanske mer betraktas som en tillfällighet. I tabell 4 kan utläsas att kostnaderna per prestation mestadels har ökat under beräkningsperioden, men att utvecklingen under 1990-talet var starkt negativ. Som framgått tidigare är det också så att utvecklingen i olika verksamheter har varit mycket olika. I förskoleverksamheten och skolbarnsomsorg har kostnaderna per utförd tjänst påtagligt minskat samtidigt som den ökat kraftigt i barn- och ungdomsvård. I grundskolan, gymnasieskolan och särskolan har kostnaderna per prestation ökat, men förändringarna har där varit relativt begränsade.

Välfärdstjänster för äldre

Antalet äldre i befolkningen har till skillnad från antalet barn ökat kraftigt. Ökningen har varit särskilt omfattande i övre åldrar. Antalet invånare i åldern 80 år och uppåt har nära nog fördubblats i antal mellan 1980 och 2012. Frågan är vilken betydelse denna utveckling haft för de äldres behov av vård och omsorg?

Tabell 5 • Äldreomsorg
Årlig procentuell förändring

	1980-1990	1990-2000	2000-2005	2005-2012
Kostnader	3,9	1,0	-0,1	1,0
Prestationer	-0,3	0,2	0,5	0,1
Demografiska krav	2,5	1,5	1,4	1,3
Kostnader/Demografi	1,3	-0,5	-1,4	-0,3
Prestationer/Demografi	-2,7	-1,3	-0,9	-1,2
Kostnad per prestation	4,2	0,9	-0,5	0,9

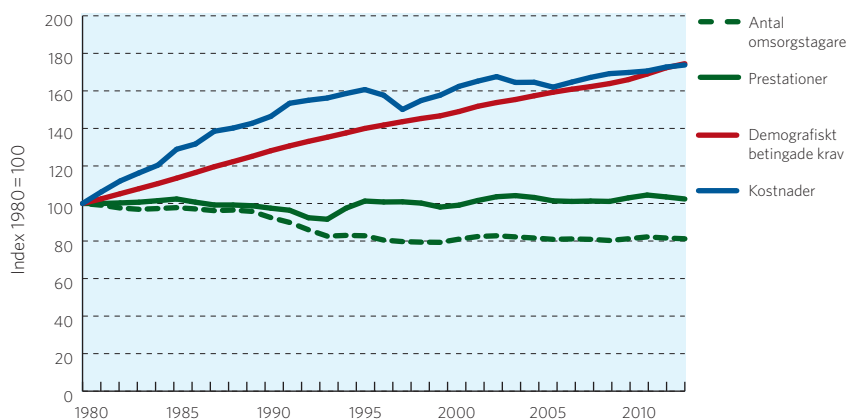
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Kostnaderna i äldreomsorgen har mellan 1980 och 2012 ökat i något snabbare takt än för välfärdstjänsterna som helhet. Tillväxten var särskilt stark under 1980-talet. Även under 1990-talet ökade kostnaderna i äldreomsorgen relativt snabbt i jämförelse med kostnaderna i andra verksamheter. Därefter har kostnaderna i äldreomsorgen utvecklats jämförelsevis svagt. Däremot har inte ökningen i antalet äldre dämpats nämnvärt.

Beräknade prestationer inom äldreomsorgen har ökat mycket litet, eller knappt något alls, mellan 1980 och 2012. Idag är det nästan 20 procent färre äldre som omfattas av äldreomsorg jämfört med för trettio år sedan. Kostnaden per prestation har därför ökat med i genomsnitt 1,7 procent per år eller med 70 procent för perioden som helhet. Som framgår av tabell 5 och diagram 6 var ökningen som mest påtaglig under 1980-talet.

Diagram 6 • Utvecklingen inom äldreomsorgen

Index 1980 = 100

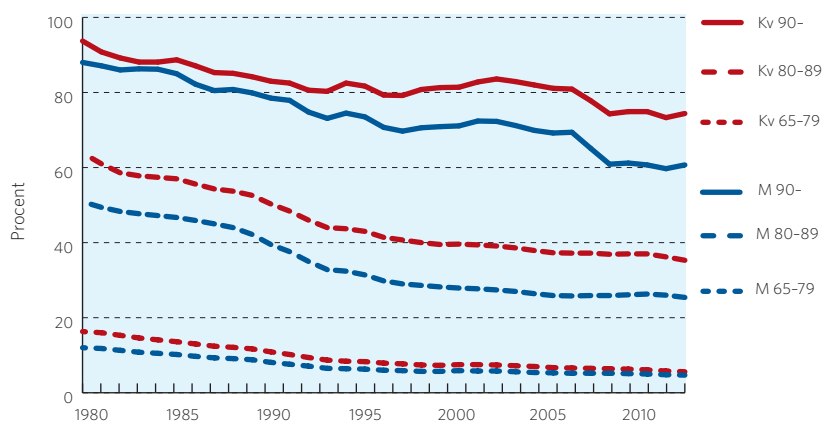


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

I förhållande till antalet äldre i befolkningen har antalet beräknade tjänster i äldreomsorgen minskat kraftigt. En möjlig förklaring till tillbakagången kan vara att dagens äldre inte har samma behov av hjälp- och stödinsatser som äldre i motsvarande ålder hade tidigare – en princip som vi däremot har utgått från i våra beräkningar av demografiskt betingade krav. En kontinuerlig förbättring av de äldres hälsa och funktionsförmåga kan med andra ord innebära att utvecklingen av äldres omsorgsbehov, det vill säga de demografiskt betingade kraven, överdrivs i diagram 6.

Diagram 7 • Andelen män och kvinnor med äldreomsorg i olika åldersgrupper

Procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Det är inte troligt att en förbättrad hälsa är den enda förklaringen till att andelen äldre med äldreomsorg gradvis har minskat (diagram 7). Det kan också finnas andra förklaringar, som till exempel ändrade prioriteringar. Under 1980-talet omfattades många äldre av äldreomsorg trots att omsorgs- och vårdbehoven många gånger inte var så stora. I vissa fall fungerade äldreomsorgen som lösning på andra problem, som till exempel en bristfällig bostads-situation. Fortfarande i början av 1980-talet fanns det åtskilliga bostäder som saknade dusch- och badmöjligheter och ibland också varmvatten. De service-lägenheter och servicehus som senare byggdes innebar för många äldre en väg bort från denna misär.

I många kommuner tillfrågades också nyblivna pensionärer, ganska snart efter pensionstillfället, om det inte var något de behövde hjälp med i hemmet. Det var överlag lättare att få en timme hemtjänst på den tiden än vad det är idag. Kraven har på flera sätt skärpts och behovsbedömningarna gjorts strängare. Det har medfört att äldreomsorgens insatser i allt mindre grad riktar till äldre med mer begränsade behov av hjälp. Kvar i äldreomsorgen finns äldre med mer omfattande behov. För denna grupp har insatserna i flera olika avseenden också ökat påtagligt. Det förklarar varför äldreomsorgens kostnader har fortsatt växa trots att antalet omsorgstagare har blivit färre. Resurser har omfördelats från lätta till tunga insatser samtidigt som den gemensamma kakan har vuxit i storlek.

Resurserna som satsas på äldreomsorg har över tiden vuxit i ungefär samma grad som antalet äldre i befolkningen. Det innebär att det mycket väl hade gått att vidmakthålla 1980-talets äldreomsorg om vi så hade önskat. Dagens resurser hade räckt till en omsorg med samma innehåll och relativa omfattning som då – där i stort sett alla som ville få hjälp kunde få det – men istället har vi valt att satsa mer på äldre med störst behov av hjälp.

Är detta då ett utslag av höjda eller sänkta ambitioner? Det är en fråga som inte enkelt kan besvaras. Avgörande är i hur hög grad resurserna, totalt sett, utvecklats i förhållande till de äldres behov av hjälp. Problemet är att det inte finns något bra mått på det senare. Den beräkning vi utgår från beaktar bara till viss del de äldres förbättrade hälsa och minskade omsorgsbehov.⁹ Det mesta tyder på att de äldres vård- och omsorgsbehov inte har ökat lika snabbt som kurvan över demografiskt betingade krav i diagram 6 visar, och det skulle i så fall innebära att resurserna till äldreomsorgen har ökat i förhållande till de äldres hjälpbehov. Under denna förutsättning är det möjligt att påstå att en ambitionshöjning har skett inom äldreomsorgen.

9. I beräkningarna av såväl prestationer som av demografiskt betingade krav är utgångspunkten förhållandena föregående år. Det är alltså "prislapparna" per äldre i olika åldersgrupper (och kön) föregående år som är utgångspunkten i de sammanvägningar som sker och inte förhållandena 1980 eller något annat avlägset år.

Gamla trender verkar stå sig

Mellan 1980 och 2012 har kommunsektorns kostnader ökat med bortemot 60 procent i reala termer. Det motsvarar en tillväxt på i genomsnitt 1,5 procent per år. Som förklaring till denna tillväxt brukar ibland pekas på omfattande ambitionshöjningar som gjorts på vissa specifika områden. Utbyggnaden av förskolan och skolbarnsomsorgen, utvidgningen till en treårig gymnasieskola för alla, samt den påtagliga förbättring som skett av funktionshindrades livsvillkor är områden som i sammanhanget brukar uppmärksammas. Kanske är det så att den registrerade ”tillväxten” inte är något annat än följderna av engångsvisa ambitionshöjningar på ett antal områden? När utbyggnaden väl är klar upphör kostnadstillväxten och behoven av ytterligare resurstillskott.

För att en sådan beskrivning ska visa sig korrekt borde de största kostnadsökningarna kunna hänföras till de områden där omfattande ambitionshöjningar går att peka ut och då blir uppgiften med en gång mera knepig. Tre av de fyra omfattande satsningarna som nämndes tidigare avsåg barn och ungdom. Kostnaderna för välfärdstjänster riktade till barn och ungdom har dock ökat i mindre grad än kommunsektorns kostnader i sin helhet. Det är således inte satsningar på barn och ungdom som drivit på kommunsektorns kostnader mellan 1980 och 2012.

Med insatserna för funktionshindrade förhåller det sig annorlunda. Kostnaderna för dessa insatser har mer än fyrdubblats mellan 1980 och 2012 och det går inte att bortse från att kostnaderna för funktionshindrade påtagligt har höjt kommunsektorns kostnader i sin helhet mellan 1980 och 2012. Exklusive kostnaderna för funktionshindrade har kommunsektorns kostnader ökat med i genomsnitt 1,2 procent per år att jämföra med en tillväxt på 1,5 procent totalt sett.

Frågan är när insatserna för funktionshindrade kan sägas ha nått sitt mål. Kostnaderna har fortsatt att växa i snabb takt fastän att det nu är snart 20 år sedan handikappreformen sjösattes (se tabell 6). Eftersom funktionshindrade fortsättningsvis också har rätt till beviljade insatser efter 65 år fyllda kommer kostnaderna i denna del att fortsätta växa och bidra till en fortsatt relativt snabb tillväxt av kostnaderna för funktionshindrade som helhet.¹⁰

10. Däremot kan utvidgningen av funktionshindrades rättigheter efter 65-årsdagen begränsa kostnadsutvecklingen i äldreomsorgen något.

Tabell 6 • Kommunsektorns kostnader relativt demografiskt betingade krav
Årlig procentuell förändring

	1980-2005	2005-2012
Förskoleverksamhet/Skolbarnsomsorg	2,1	0,9
Grundskola	0,4	1,1
Gymnasieskola	1,2	0,9
Särskola	3,0	1,1
Kommunal vuxenutbildning	0,5	-3,3
Övrig utbildning	-1,5	-2,9
Individ- och familjeomsorg	4,1	2,7
Insatser för funktionshindrade	4,6	3,5
Äldreomsorg	0,1	-0,3
Färdtjänst	2,2	-0,1
Hälsa- och sjukvård	1,0	1,1
Tandvård	0,4	-1,0
Övrig verksamhet	-0,3	0,9
Totalt	1,0	1,0
Exklusive äldreomsorg	1,1	1,3

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Men fakta kvarstår: Om genomförda reformer och uttalade ambitionshöjningar hade varit enda orsak till kommunsektorns kostnadstillväxt så borde denna tillväxt i avsaknad av nya reformer och ambitionshöjningar med tiden stanna av, men så har inte skett. Trots att den treåriga gymnasieskolan sedan länge är genomförd och trots att det snart är 20 år sedan LSS och LASS infördes och trots att förskolan och skolbarnsomsorgen är i det närmaste fullt utbyggd så fortsätter kostnaderna att växa i ungefär samma takt som tidigare. Kommunsektorns kostnader har mellan 2005 och 2012 årligen ökat med en procentenhet utöver demografiskt betingade krav vilket är samma tillväxt som mellan 1980–2005. Om äldreomsorgen bortses från har tillväxten under den senaste sjuårsperioden snarare överstigit tillväxten under föregående 25 år. Det verkar således som om tidigare trender i hög grad står sig och att det inte i första hand går att förklara kostnadstillväxten med utgångspunkt från specifika reformer.

Vad som däremot står klart är att ovan nämnda reformer har medfört ett kraftigt ökat antal prestationer. Antalet prestationer i form av välfärdstjänster riktade till barn och unga har mellan 1980 och 2012 sammantaget ökat med 48 procent. Under samma tid har dessa verksamheters kostnader ökat med 45 procent, det vill säga i något mindre grad. Det är tydligt att resurstillskotten till verksamheter riktade till barn och unga till betydande del kan återföras på ett ökat antal prestationer som i sin tur kan återföras på en rad reformer. En liknande observation kan göras för insatser riktade till funktionsnedsatta. Även här kan de ökade kostnaderna återföras på fler prestationer som i sin tur är en följd av reformer.

Det innebär att på områden där mer omfattande reformer och större satsningar har genomförts kan kostnadstillväxten till betydande del återföras på ett ökat antal prestationer. På andra områden som till exempel äldreomsorgen är förhållandena mer oklara. Här har kostnaderna ökat utan att någon motsvarande ökning skett i antal prestationer.

I tabell 7 framgår att kostnaderna för välfärdstjänster vid sidan av de som i huvudsak riktar sig till barn, ungdomar och funktionshindrade har ökat i ungefär samma takt som kostnaderna för välfärdstjänsterna i stort. I tabellen framgår också att ökningstalen mellan 2005 och 2012 har varit av ungefär sam-

ma omfattning som under föregående tjugofemårsperiod. Också kostnaderna för välfärdstjänster riktade till barn och ungdom har ökat på ungefär samma sätt mellan 2005 och 2012 som under föregående tjugofemårsperiod och i viss mån kan detta också sägas om insatserna riktade till funktionshindrade.

Tabell 7 • Kommunsektorns kostnader

Årlig procentuell förändring

	1980-2005	2005-2012
Välfärdstjänster för barn och ungdom	1,2	1,1
Insatser för funktionshindrade	4,9	3,9
Övriga välfärdstjänster	1,6	1,5
Välfärdstjänster totalt	1,6	1,7
Övrig verksamhet	0,0	1,6
Totalt	1,4	1,7

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Det är likheterna snarare än olikheterna som lyser igenom när utvecklingen under den senaste sjuårsperioden jämförs med föregående kvartssekel. Det tycks som om gamla trender står sig. Resurserna ökar år för år och i snabbare takt än vad förändringarna i befolkningens storlek och ålderssammansättning kräver. Samtidigt uppfattar medborgarna det som att det satsas mindre och mindre på välfärdstjänster som skola, vård och omsorg. Så såg det ut när rapporten Välfärdsmysteriet presenterades för fem år sedan och så ser det alltjämt ut idag.



Appendix

Tabell 8 • Kommunsektorns kostnader
Årlig procentuell förändring

	1980-2005	2005-2012
Förskoleverksamhet/Skolbarnsomsorg*	1,8	3,2
Grundskola	0,3	-0,6
Gymnasieskola	1,3	0,9
Särskola	3,1	0,2
Barn- och ungdomsvård	4,8	2,3
Välfärdstjänster för barn	1,2	1,1
Äldreomsorg	1,9	1,0
Välfärdstjänster för barn och gamla	1,4	1,1
Funktionshindrade	4,9	3,9
Kommunal vuxenutbildning	0,9	-2,7
Övrig utbildning	-1,1	-2,3
Övrig individ- och familjeomsorg	3,8	3,6
Färdtjänst	2,5	0,6
Hälso- och sjukvård	1,4	1,9
Tandvård	0,7	-0,3
Övriga välfärdstjänster	1,9	2,2
Välfärdstjänster totalt	1,6	1,7
Övrig verksamhet	0,0	1,6
Summa	1,4	1,7

*Inklusive förskoleklass.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 9 • Demografins krav

Årlig procentuell förändring

	1980-2005	2005-2012
Förskoleverksamhet/Skolbarnsomsorg*	-0,3	2,2
Grundskola	-0,1	-1,7
Gymnasieskola	0,1	0,1
Särskola	0,1	-0,9
Barn- och ungdomsvård	0,0	-0,3
Välfärdstjänster för barn	-0,1	0,0
Äldreomsorg	1,9	1,3
Välfärdstjänster för barn och gamla	0,5	0,4
Funktionshindrade	0,3	0,5
Kommunal vuxenutbildning	0,4	0,6
Övrig utbildning	0,4	0,6
Övrig individ- och familjeomsorg	0,4	0,6
Färdtjänst	0,3	0,8
Hälsa- och sjukvård	0,4	0,8
Tandvård	0,3	0,8
Övriga välfärdstjänster	0,4	0,7
Välfärdstjänster totalt	0,5	0,6
Övrig verksamhet	0,3	0,8
Summa	0,4	0,6

*Inklusive förskoleklass.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 10 • Kommunsektorns kostnader relativt demografins krav

Årlig procentuell förändring

	1980-2005	2005-2012
Förskoleverksamhet/Skolbarnsomsorg*	2,1	0,9
Grundskola	0,4	1,1
Gymnasieskola	1,2	0,9
Särskola	3,0	1,1
Barn- och ungdomsvård	4,8	2,6
Välfärdstjänster för barn	1,3	1,1
Äldreomsorg	0,1	-0,3
Välfärdstjänster för barn och gamla	0,9	0,7
Funktionshindrade	4,6	3,5
Kommunal vuxenutbildning	0,5	-3,3
Övrig utbildning	-1,5	-2,9
Övrig individ- och familjeomsorg	3,3	3,0
Färdtjänst	2,2	-0,1
Hälsa- och sjukvård	1,0	1,1
Tandvård	0,4	-1,0
Övriga välfärdstjänster	1,5	1,5
Välfärdstjänster totalt	1,2	1,1
Övrig verksamhet	-0,3	0,9
Summa	1,0	1,0

*Inklusive förskoleklass.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 11 • Prestationer

Årlig procentuell förändring

	1980-2005	2005-2012
Förskoleverksamhet/Skolbarnsomsorg*	3,6	3,0
Grundskola	-0,1	-1,7
Gymnasieskola	1,3	0,3
Särskola	2,8	-2,0
Barn- och ungdomsvård	-0,2	5,3
Välfärdstjänster för barn	1,4	0,6
Äldreomsorg	0,1	0,1
Välfärdstjänster för barn och gamla	1,0	0,5
Funktionshindrade		2,5
Välfärdstjänster för barn, gamla o funktionshindrade		0,8

*Inklusive förskoleklass.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 12 • Prestationer relativt demografins krav

Årlig procentuell förändring

	1980-2005	2005-2012
Förskoleverksamhet/Skolbarnsomsorg*	4,0	0,8
Grundskola	0,0	0,0
Gymnasieskola	1,1	0,2
Särskola	2,6	-1,1
Barn- och ungdomsvård	-0,2	5,6
Välfärdstjänster för barn	1,5	0,6
Äldreomsorg	-1,8	-1,2
Välfärdstjänster för barn och gamla	0,5	0,1
Funktionshindrade		2,0
Välfärdstjänster för barn, gamla o funktionshindrade		0,4

*Inklusive förskoleklass.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 13 • Kostnader per prestation

Årlig procentuell förändring

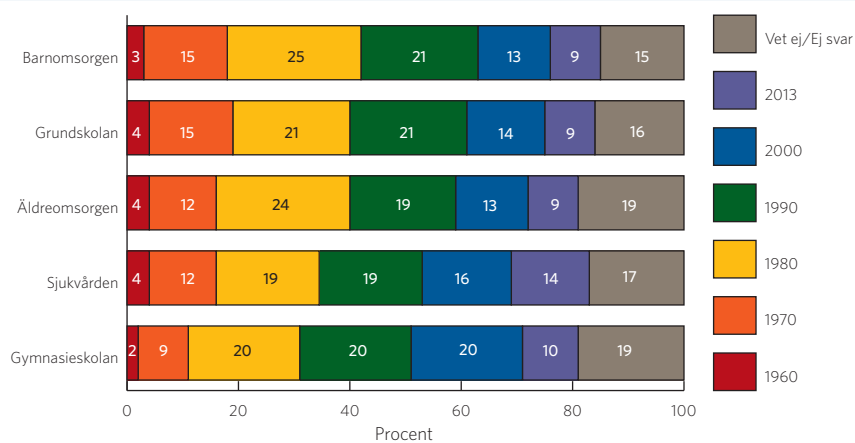
	1980-2005	2005-2012
Förskoleverksamhet/Skolbarnsomsorg*	-1,8	0,2
Grundskola	0,4	1,1
Gymnasieskola	0,1	0,7
Särskola	0,4	2,2
Barn- och ungdomsvård	5,0	-2,9
Välfärdstjänster för barn	-0,2	0,5
Äldreomsorg	1,9	0,9
Välfärdstjänster för barn och gamla	0,4	0,6
Funktionshindrade		1,4
Välfärdstjänster för barn, gamla o funktionshindrade		0,7

*Inklusive förskoleklass.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Diagram 8 • Få tror att mest resurser satsas idag år 2013

Procent



Fråga: Nu kommer en fråga om vilket år mellan 1960 och 2013, som du tror att svenska kommuner och landsting totalt sett satsade mest resurser på några av sina verksamheter. Vilket av följande år tror du att svenska kommuner och landsting satsade mest resurser på några av sina verksamheter?

Anm.: Undersökningen baseras på svar från 1 162 intervju personer.

Källa: IPSOS.



Välfärdstjänsternas utveckling 1980–2012

Ökande resurser och växande behov

Folk i allmänhet tycks tro att det satsas mindre och mindre på välfärdstjänster som skola, vård och omsorg. I själva verket är det tvärtom. Kommunerna, landstingen och staten satsar över tiden mer och mer på dessa tjänster. Varför uppfattar många att det satsas mindre när det i själva verket satsas mer? Vart tar pengarna vägen?

Denna rapport innebär en uppdatering av den tidigare publicerade *Välfärdsmysteriet? Kommunsektorns utveckling 1980–2005*. Uppgifter redovisas om hur kommunsektorns kostnader faktiskt har utvecklats mellan 1980 och 2012; såväl totalt som uppdelat på olika verksamheter. I rapporten görs också olika jämförelser, som till exempel hur resurserna på olika områden har utvecklats i förhållande till de krav som förändringar i demografin har ställt.

Slutsatsen i rapporten är att tidigare trender tycks stå sig. Kommunsektorns kostnader har mellan 2005 och 2012 fortsatt växa i ungefär samma takt som under föregående kvartssekel. Det innebär att kostnaderna årligen i genomsnitt ökat 1 procentenhet snabbare än vad som kan återföras på förändringar i demografin. Men trots att resurserna till skola, vård och omsorg kontinuerligt ökar är den dominerande uppfattningen att utvecklingen går i motsatt riktning. Hur kommer det sig?

Välfärdstjänsternas utveckling 1980–2012 kan beställas från förbundets förlag, via telefon 08-452 75 50 eller via e-post publikationer@sklfs.se. Priset är 100 kronor exklusive moms och porto.

Rapporten kan även hämtas från Sveriges Kommuner och Landstings webbplats: www.skl.se.

Beställ eller ladda ned på www.skl.se/publikationer eller på telefon 08-509 59 90.
Pris 100 kr exkl. moms och porto.
ISBN 978-91-7585-042-9