

Från statligt folkhemsbygge till kommunal upprustning

Statens roll i finansieringen av kommunala investeringar
1960–2040



KOMMUNINVEST

Innehållsförteckning

INLEDNING	3
1960–1975: UPPBYGGNADEN	6
KOMMUNSEKTORNS FÖRUTSÄTTNINGAR	7
INVESTERINGAR	9
STATENS ROLL I FINANSIERINGEN	12
1976–2005: ÖVERTAGANDET	15
KOMMUNSEKTORNS FÖRUTSÄTTNINGAR	16
INVESTERINGAR	19
STATENS ROLL I FINANSIERINGEN	20
2006–2024: SJÄLVSTÄNDIGHETEN	22
KOMMUNSEKTORNS FÖRUTSÄTTNINGAR	23
INVESTERINGAR	26
STATENS ROLL I FINANSIERINGEN	28
2025–2040: FRAMTIDEN	32
KOMMUNSEKTORNS FÖRUTSÄTTNINGAR	33
INVESTERINGAR	36
STATENS ROLL I FINANSIERINGEN	36
SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER	38
REFERENSER	40

Inledning

Länder organiserar sina välfärdssamhällen på olika sätt. Den svenska modellen kännetecknas av en hög ambitionsnivå kombinerat med en hög grad av decentralisering. Det välfärdssamhälle som växt fram i vårt land sedan andra världskriget är en nationell vision som till stora delar har förverkligats på det lokala planet genom det arbete som utförs i kommuner och regioner¹.

Verksamheter och åtaganden som i en del andra länder ligger på statlig eller delstatlig nivå utförs i Sverige av kommunsektorn. Kommunernas och regionernas verksamhet står tillsammans för cirka en fjärdedel av landets BNP och 70 procent av de samlade välfärdsutgifterna. Kommuner och regioner har huvudansvaret för flera omfattande verksamheter som riktar sig direkt mot medborgarna såsom utbildning, socialtjänst, äldreomsorg, bostadsförsörjning, renhållning, vattenförsörjning och sjukvård. Staten däremot har ett övergripande ansvar för välfärden i landet genom lagstiftning, kontrollmyndigheter, de stora transfereringssystemen och finansiering av kommunsektorns verksamhet genom generella och riktade statsbidrag.

Kommunsektorn kännetecknas av en hög grad av politisk och ekonomisk autonomi, vilket bland annat innebär:

- Ett lägre ekonomiskt beroende av bidrag från nationell nivå än i många andra länder. Svenska kommuner och regioner har grundlagsskyddad beskattningsrätt på inkomster och skatteintäkterna står för cirka 65 procent av den kommunala och regionala förvaltningens inkomster. Ungefär 15 procent utgörs av generella bidrag från staten, medan de resterande 20 procenten kommer in via exempelvis avgifter från användarna av olika välfärdstjänster eller riktade statsbidrag.²
- Att kommunsektorn ansvarar för både prioriteringen och finansieringen av de investeringar som är kopplade till verksamheten, både i förvaltning och i de affärsdrivande företagen. Det finns ingen överprövning av kommunala och regionala investeringsbeslut på nationell nivå och

det finns inte heller några nationella riktlinjer för hur hög skuldsättningen i en enskild kommun får vara. Däremot är lagstiftningen tydlig med att kommuner och regioner ska ha sunda och långsiktigt hållbara finanser.

Den svenska välfärdsmodellen har sina för- och nackdelar. En utmaning som lätt uppstår mellan staten och kommunsektorn är frågor som rör ansvar, mandat och ekonomiska villkor. Dessa frågor tenderar att bli extra aktuella när hela, eller delar av, kommunsektorn ställs inför extraordinära utmaningar.

"Att kommunerna, inklusive landstingen/regionerna, styrs av staten är närmast en självklarhet i en enhetsstat. Konstitutionellt sett är kommunernas makt delegerad statsmakt. Men eftersom det samtidigt finns en grundlagsskyddad princip om kommunal självstyrelse är det bäddat för olika ideologiska meningsskiljaktigheter om uppgifts- och ansvarsfördelning..."

-Stig Montin, professor emeritus i offentlig förvaltning

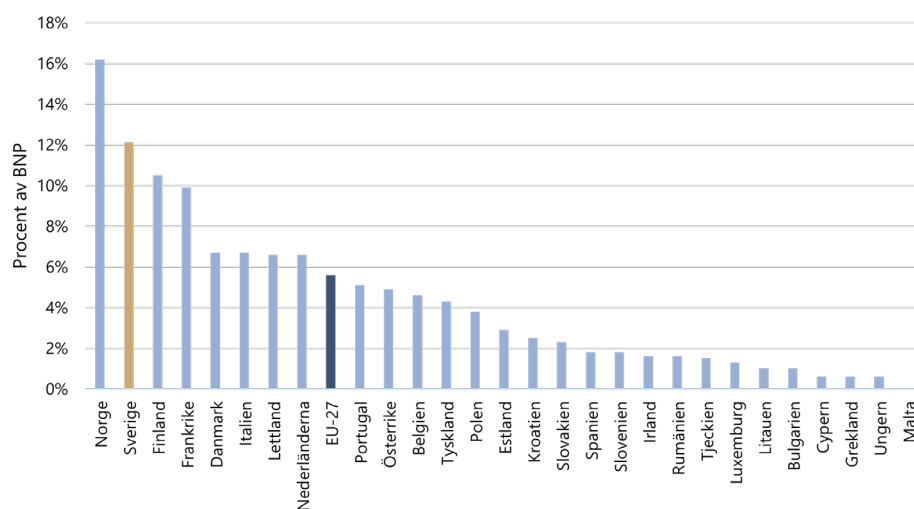
Under senare år har två sorters frågeställningar dominerat samtalet om kommunsektorns investeringar och deras finansiering. Den första rör kommunsektorns ökande andel av den offentliga sektorns bruttoskuld, Maastrichtskulden. Varför är den så hög i Sverige, och varför har den ökat sedan 2010, samtidigt som statens skuld har minskat?

¹ I rapporten används både landsting och region. Landsting i de kapitel som berör tidsperioderna 1960–1975 och 1976–2005, och därefter region.

² SCB: Räkenskapssammandrag för kommuner och regioner

KOMMUNSEKTORNS MAASTRICHTSKULD SOM ANDEL AV BNP I OLIKA LÄNDER

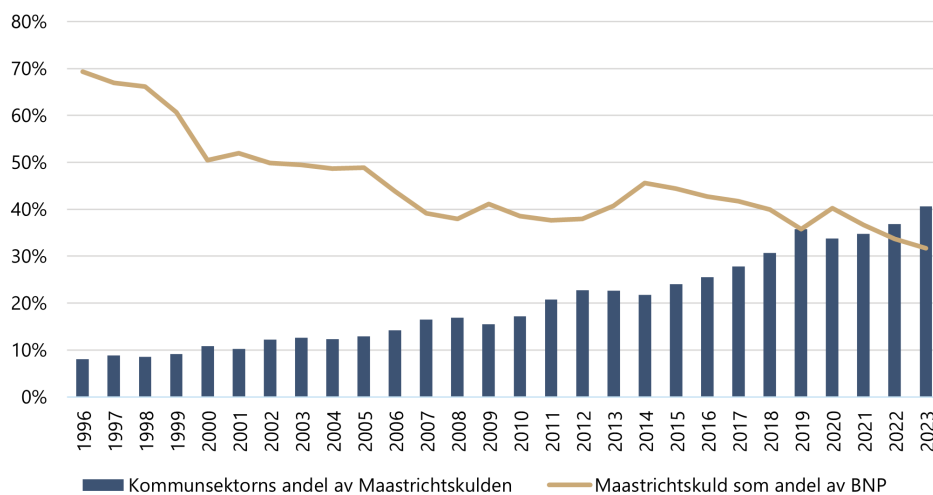
FIGUR 1



Källa: Eurostat

MAASTRICHTSKULDENS UTVECKLING OCH FÖRDELNING 1996 – 2023

FIGUR 2



Källa: SCB

Den andra frågan gäller känslan av att statens engagemang för regional utveckling och infrastruktur har minskat. Varför tar staten inte en större roll i de gröna industrisatsningarna och vilket ansvar har staten för lokal infrastruktur som tidigare delfinansierades statligt? Båda frågeställningarna hänger samman och berör ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna för lokala välfärdsinvesteringar.

Hur den politiska och ekonomiska relationen mellan staten och kommunsektorn har utvecklats och förändrats från efterkrigstiden och fram till idag har beskrivits och analyserats i otaliga böcker, utredningar och forskningsantologier. Rapporten **Från statligt folkhemsbygge till kommunal upprustning** fokuserar på en liten del av detta samspel genom att lyfta fram hur syftet, ambitionsnivån och inriktningen med olika typer av statliga stöd till kommuners och regioners välfärdsinvesteringar har förändrats över tid. Den avgränsas till att studera statliga

bidrag till investeringar och belyser inte övrig bidragsgivning, till exempel den till drift. Rapporten har som ambition att dels ge en övergripande bild av utvecklingen från 1960 fram till idag, och dels att diskutera hur statens roll och ansvar kan komma att behöva utvecklas i framtiden. Rapporten är uppdelad i följande fem kapitel:

- 1960–1975: Uppbyggnaden
- 1976–2005: Övertagandet
- 2006–2024: Självtändigheten
- 2025–2040: Framtiden
- Sammanfattning och slutsatser

Varje kapitel för en given tidsperiod är i sin tur indelat i tre avsnitt: **Kommunsektorns förutsättningar**, **Investeringar** samt **Statens roll i finansieringen**.

LÄSTIPS

För ett mer heltäckande perspektiv av kommunsektorns förändring över tid rekommenderas SKR:s (tidigare SKL) rapport **150 år av självstyrelse – kommuner och landsting i förändring**. Den finns tillgänglig på SKR:s hemsida.

Spelet om statsbidragen är en doktorsavhandling skriven av Eva Edström Fors som beskriver hur det generella statsbidragssystemet kom till stånd. Avhandlingen finns på Nationella DiVA-portalen.

Till läsare som önskar en grundlig genomgång av kommunsektorns ekonomiska utveckling under 1960-talet rekommenderas SOU 1976:45 om **Kommunernas ekonomi 1960–1972**. Utredningen går att läsa på Kungliga bibliotekets hemsida för digitaliserade SOU:er.

Statskontoret anlidade 2016 statsvetarprofessor Stig Montin för att belysa hur statens styrning av kommunsektorns har förändrats över tid. Arbetet resulterade i rapporten **Statens styrning av kommunerna**.



1960 -1975

1960–1975: Uppbyggnaden

En lämplig startpunkt för att analysera hur statens stöd till kommunala och regionala investeringar har förändrats över tid är perioden som är omtalad som den offentliga revolutionen. Perioden mellan 1960-talets början och 1970-talets mitt var en period där den offentliga sektorn i allmänhet och kommunsektorn i synnerhet expanderade kraftigt och kom att utgöra en allt viktigare del av samhällsekonomin. Utbyggnaden av välfärdssamhället var en nationell vision som förverkligades på det lokala planet.

Under dessa år färdigställdes byggandet av det så kallade folkhemmet, både bildligt och bokstavligen. Investeringsvolymerna i skatte- och intäktsfinansierade anläggningstillgångar nådde sin höjdpunkt runt år 1970, när verksamhetslokaler av alla sorter, vatten- och avloppsanläggningar och kommunala hyresrätter byggdes i en omfattning som saknar motstycke under hela efterkrigstiden. Delar av dessa investeringar möjliggjordes genom riktade statliga bidrag och andra typer av investeringsstöd.

KOMMUNSEKTORNS FÖRUTSÄTTNINGAR

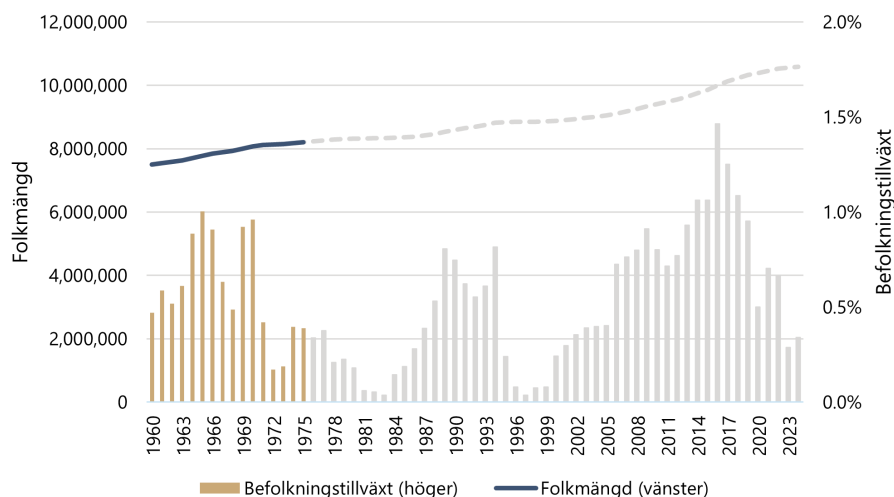
1960-talet var ett decennium med stora samhällsförändringar i hela västvärlden. Den stora grupp 40-talister som föddes under och strax efter andra världskriget bidrog starkt till samhällsutvecklingen i Sverige. Det var en stor och historiskt sett välutbildad generation som kom ut på arbetsmarknaden och började bilda familjer. De var också i behov av boende, vilket bidrog till att bostadsproduktionen steg hastigt. Högre materiell levnadsstandard medförde dessutom högre krav på offentligt producerade tjänster.³

Demografisk utveckling

Decennierna direkt efter andra världskriget var en period med hög befolkningstillväxt och utvecklingen fortsatte under stora delar av 1960-talet. Tillväxttakten, som vissa år uppgick till så mycket som en procent, berodde på både högt barnafödande och hög arbetskraftsinvandring. I kombination med en kontinuerligt stigande medellivslängd växte Sveriges befolkning med 700 000 invånare, eller nästan 10 procent, under 15-årsperioden.

FOLKMÄNGD OCH BEFOLKNINGSTILLVÄXT, 1960–2024 FOKUS 1960–1975

FIGUR 3



Källa: SCB

³ SOU 1976:45

1960–1975: UPPBYGGNADEN

Under perioden sker förutom en kraftig folkökning även förändringar i befolkningsstrukturen. Antalet äldre steg snabbt och åldersgruppen 65–79 år växer som andel av den totala befolkningen. Samtidigt skedde under efterkrigstiden en betydande befolkningsomflyttning. Fler flyttade till städerna och andelen av befolkningen som bodde i tätort steg från 73 procent 1960 till 81 procent 1970. Omflyttningen i landet gav ökade behov av investeringar i bostäder i tätorter med tillhörande följdinvesteringar.⁴

Uppdraget sväller

Sveriges goda ekonomiska utveckling efter andra världskriget innebar högre inkomster och ökad köpkraft för hushållen. En högre privat levnadsstandard medförde att människor ställde högre krav på förbättrad service samt utökad tillgänglighet inom offentlig sektor.⁵

Den politiska ambitionen och folkliga viljan om ett utbyggt välfärdssamhälle i kombination med en fortsatt hög befolkningstillväxt ställde också allt högre krav på kommunsektorns verksamhet. Inte minst bidrog en hög bostadsproduktion till omfattande följdinvesteringar i gator, vatten och avlopp samt elnät, samtidigt som behovet av nya verksamhetslokaler så som skolor, steg.⁶

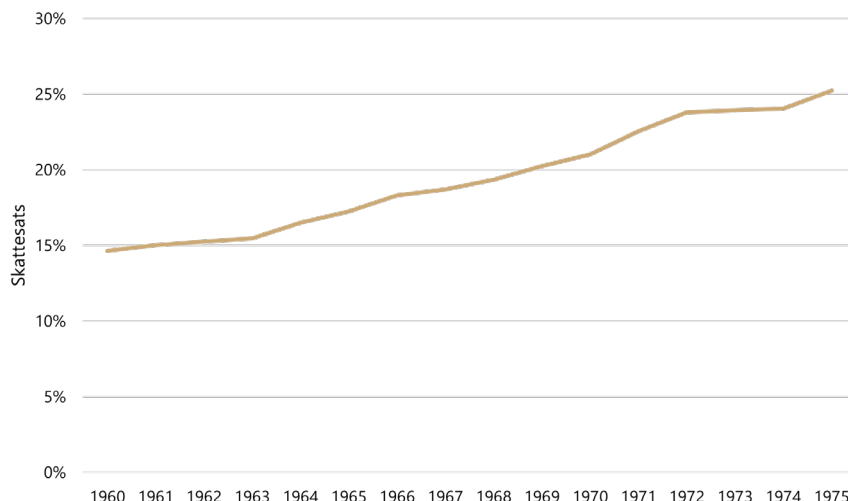
Inom skolan övergick den statliga gymnasieskolan till att drivas i kommunal regi 1966, även om staten fortsatte finansiera personalkostnaderna. En annan viktig reform inom skolväsendet var att den nioåriga obligatoriska grundskolan infördes under perioden. Vad gäller landstingen skedde tre stora förändringar i huvudmannaskapet under perioden, nämligen övertagandet av provinsialläkarväsendet⁷, sjuktransporter och mentalsjukvården.⁸

Skatteutvecklingen

Ett både bredare och fördjupat ansvar för den lokala välfärdsproduktionen av vård, skola och omsorg i kombination med stigande investeringsvolymer krävde en större ekonomisk bas att stå på för landets kommuner och landsting. Den kommunala skattesatsen, bestående av kommunernas och landstingens skattesatser, steg kraftigt från början av 1950-talet till slutet av 1970-talet. Den största förflyttningen skedde under 1960- och 1970-talen, och mellan åren 1960–1975 ökar skattesatsen med drygt 10 procentenheter. Ökningen skedde hos både kommunerna och landstingen, och innebar att utvecklingen av skatteunderlaget blev allt viktigare för ekonomin.⁹

TOTAL SKATTESATS I KOMMUN OCH LANDSTING, 1960–1975

FIGUR 4



Källa: SCB

⁴ SOU 1976:45

⁵ SOU 1976:45

⁶ SOU 1976:45

⁷ Senare distriktsläkare.

⁸ SOU 1976:45

⁹ SOU 1976:45

Kommunsammanslagningar

Det växande kommunala ansvaret efter andra världskriget bedömdes inte vara genomförbart med många, mycket små kommuner. Under två stora kommunindelningsreformer minskade därför antalet kommuner drastiskt, från uppemot 2 500 kommuner¹⁰ till 278¹¹, idag 290. Den första reformen, storkommunreformen, tog plats 1952 där ungefär 1 500 kommuner försvann.¹² Den andra kommunindelningsreformen, också kallad kommunblockreformen, pågick fram till början av 1970-talet. Motivationerna bakom reformerna var bland annat en ökande urbanisering och bedömningen att små kommuner inte hade kapacitet att klara av ålagda uppdrag.

En intressant konsekvens av kommunsammanslagningar, som undersöktes av SCB i anknäring till kommunblockreformen, är dess beteendepåverkande effekter. SCB analyserade

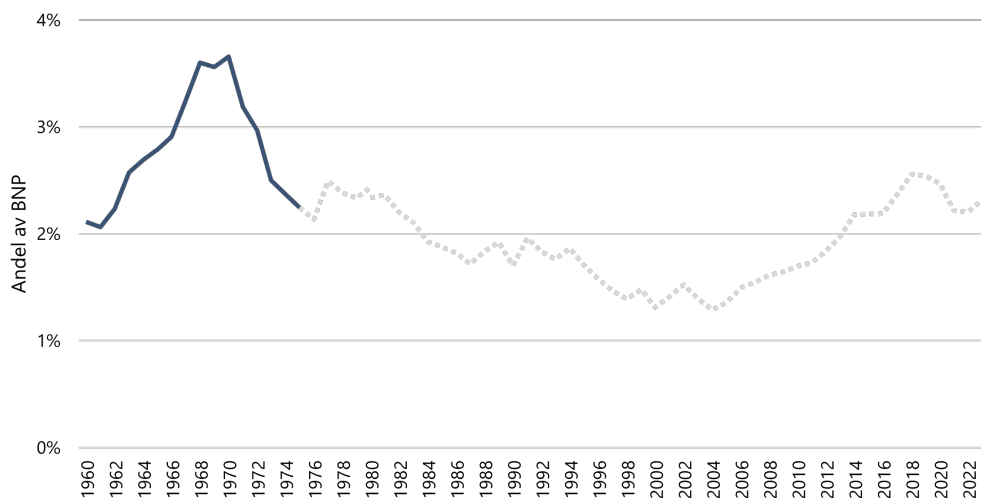
investeringsmönstret för år 1970 bland de kommuner som skulle upphöra efterföljande år (1971) jämfört med de som skulle upphöra senare (1974) samt jämförbara kommuner. Resultaten beskriver att kommunerna som skulle upphöra 1971 hade en kraftigare uppgång av investeringarna än övriga två grupper.¹³

INVESTERINGAR

Expansionen av offentlig sektor under 1960-talet syns tydligt i investeringsvolymerna, som också bekräftar att det var på det lokala planet som utbyggnaden av välfärdssamhället verkställdes. Kommunala bruttoinvesteringar, exklusive investeringar i kommunala bolag, stiger på kort tid från 2 procent till nästan 4 procent av BNP. De statliga investeringarna steg i nominella termer, men i mer måttlig takt, och sjönk relativt till BNP.

KOMMUNALA BRUTTOINVESTERINGAR SOM ANDEL AV BNP, 1960–2023 FOKUS 1960–1975

FIGUR 5



Källa: SCB¹⁴

¹⁰ Olika källor uppger olika antal kommuner.

¹¹ Erlingsson (2024)

¹² SCB (2023)

¹³ SOU 1976:45

¹⁴ Kommunala bruttoinvesteringar baseras på SCB:s nationalräkenskaper. En äldre serie innan 1980 (SNA68) och en ny serie (ENS2010). För 2023 används kvartalsvärden.

Kommuner och landsting

Välfärdssamhällets expansion efter andra världskriget var omfattande och bidrog till bland annat en stigande sysselsättning i offentlig sektor, högre driftkostnader och omfattande investeringar. Av den offentliga sektorns expansion stod kommunsektorn för en betydande del, framför allt kommunerna men även landstingen. Snabbt stigande investeringsutgifter förklaras till viss del av att investeringsintensiva verksamheter utökades eller flyttades över från staten till kommunsektorn, till exempel nya grundskolan, gymnasieskolan, provinsialläkarväsendet och mentalsjukvården. Vidare var följdinvesteringar med anledning av en hög bostadsproduktion en bidragande faktor till stigande investeringsutgifter. En annan, om än troligen mindre anledning till de stigande investeringarna var övergången till högertrafik och behovet av åtgärder sett till gator, vägar och fordon.

Staten vidtog under perioden åtgärder för att minska de kommunala investeringarna till fördel för industrins investeringar. Bland annat fanns ramar för igångsättande av byggnation av ålderdomshem samt gator och vägar, och det infördes en avgift på 25 procent för oprioriterat¹⁵ byggande.

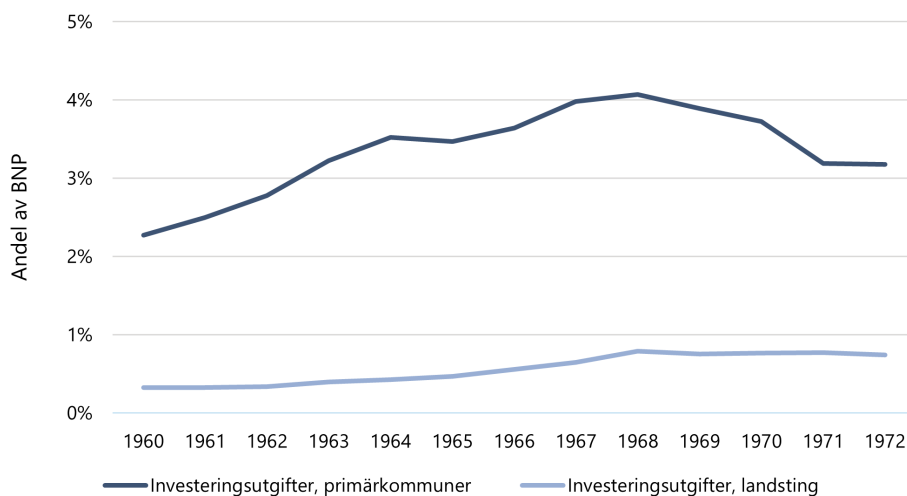
Flera kommuner fick dock dispens till avgiften, och en stor del av investeringarna gjordes inom områden som låg utanför avgiften.¹⁶

En stor del av landets sjukhus antingen byggdes eller byggdes ut kraftigt från andra halvan av 1950-talet fram till mitten av 1970-talet. Utbyggnationen skedde både under överseende av och med stöd av staten. 1962 års sjukvårdslag angav till exempel att ingen nybyggnation, större utbyggnation eller omfattande renovering fick påbörjas utan tillåtelse från ansvarig statlig myndighet.¹⁷ Samtidigt gav staten riktat stöd till både uppförandet av sjukhusbyggnader och till själva verksamheten.

I relativa termer, som andel av BNP, stiger investeringsutgifterna för kommunerna snabbt under 1960-talet. För kommunerna fördelades ungefär 60 procent av investeringarna till förvaltning och övriga 40 procent till affärsmässig verksamhet, där det sistnämnda huvudsakligen bestod av verksamheter för vattenförsörjning, avloppshantering och avfallshantering samt el och värme¹⁸. I den här definitionen ingår ej affärsmässig verksamhet som var bolagiserad.¹⁹ Utvecklingen för landstingen är långsammare men tar fart mot slutet av decenniet. Kommunernas investeringsnivåer sjunker vid decennieskiftet, men förblir relativt höga under stora delar av 1970-talet.

INVESTERINGSUTGIFTER FÖR KOMMUNER OCH LANDSTING SOM ANDEL AV BNP, 1960–1972

FIGUR 6



Källa: SOU 1976:45²⁰

Kommunägda företag

Antalet kommunala företag har växt över tid och redan under 1960-talet var det vanligt inom kommunsektorn att förlägga vissa verksamheter i företag. Allra vanligast var (och fortsatt är) det att driva verksamheter inom fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning i företagsform. Den kommunala

allmännyttan har till exempel en historia som sträcker sig långt bakåt i tiden. Kommunala företag genomförde likt den kommunala förvaltningen omfattande investeringar under 1960- och 1970-talen. Ett intensivt bostadsbyggande, inte minst under åren för miljonprogrammet, är en viktig förklaring till detta.

¹⁵ Exempel på oprioriterat byggande var parkeringshus, kommunala förvaltningsbyggnader och sporthallar eller andra idrottsanläggningar. SFS 1967:44 1§

¹⁶ SOU 1976:45

¹⁷ I Sjukvårdslagen från 1962 under 8 § står det: "Anläggning av sjukhus må icke påbörjas förrän sjukhusets förläggning ävensom ritningar för sjukhuset godkänts i den ordning Konungen bestämmer. Vad nu sagts skall gälla jämväl större till- eller ombyggnad av sjukhus."

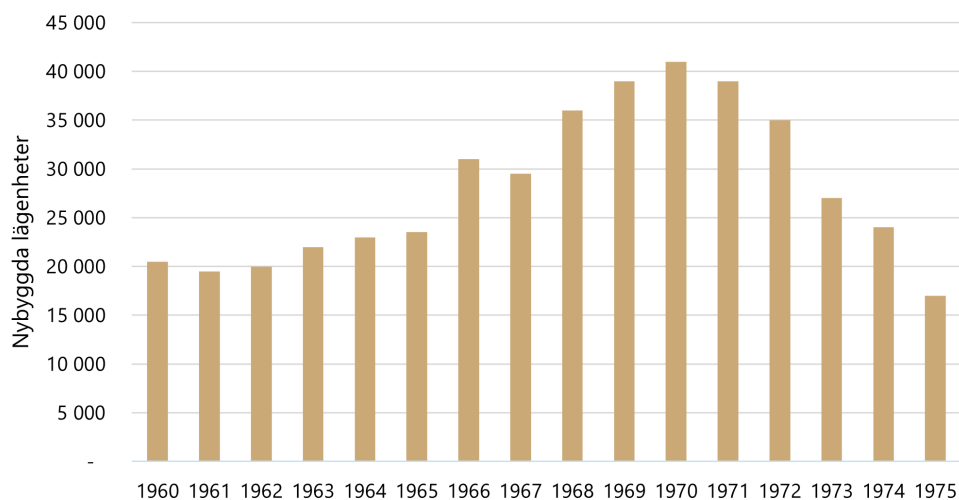
¹⁸ Flera av de industriella verksamheterna klassificerades i SOU 1976:45 som affärsmässig verksamhet, i jämförelse med de skattefinansierade verksamheterna. Att definiera vatten- och avloppsverksamhet som affärsmässig är dock en förenkling med tanke på verksamhetens ekonomiska begränsningar, bland annat i form av självkostnadsprincipen.

¹⁹ SOU 1976:45

²⁰ Definitionen av investeringsutgifter i SOU 1976:45 skiljer sig från definitionen i nationalräkenskaperna, vilket förklarar att de inte helt överensstämmer i nivå. Exempelvis inkluderas fastighetsköp i SOU 1976:45.

FÄRDIGSTÄLLDA BOSTÄDER INOM DEN KOMMUNALA ALLMÄNNYTAN, 1960–1975

FIGUR 7



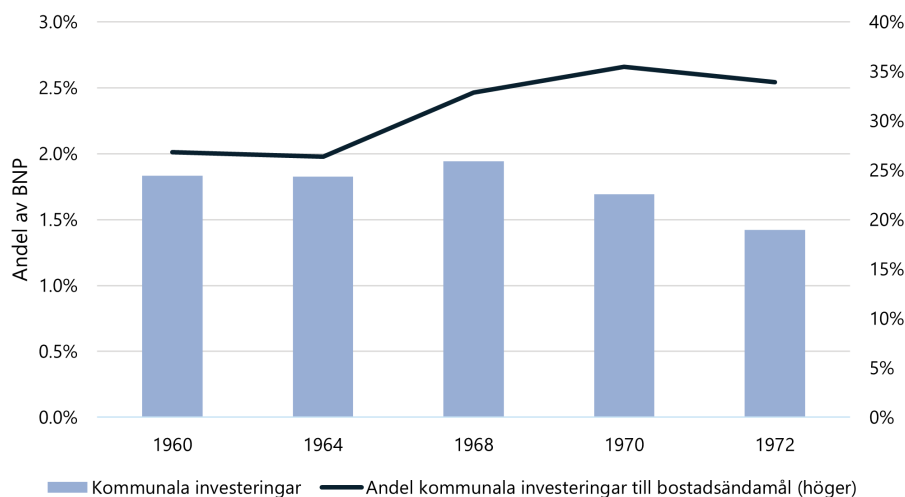
Källa: Egen bearbetning utifrån underlag i SOU 1999:148

Under stora delar av perioden var kommunala investeringar för bostadsändamål uppmot 2 procent av BNP. Kommunernas andel av de totala bostadsinvesteringarna steg under perioden från ungefär en fjärdedel till drygt en tredjedel. I siffrorna ingår

kommuner och landsting samt kommunägda företag. Hur mycket var och en av dessa stod för är okänt, men det kan vara rimligt att anta att kommunägda bostadsföretag stod för en betydande andel.²¹

KOMMUNALA INVESTERINGAR FÖR BOSTADSÄNDAMÅL, SOM ANDEL AV BNP OCH TOTALA BOSTADSVINVESTERINGAR

FIGUR 8



Källa: SOU 1976:45

²¹ SOU 1976:45

STATENS ROLL I FINANSIERINGEN

Investeringsbidragens omfattning

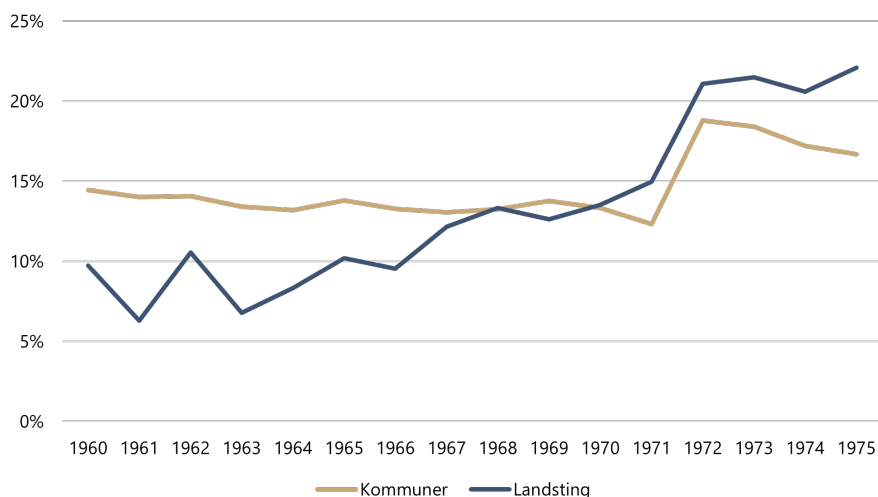
Fram till 1993 var majoriteten av de statliga bidragen så kallade specialdestinerade (riktade) bidrag som till skillnad från generella bidrag öronmärktes till specifika ändamål. Det kunde vara bidrag till utvalda verksamheter, initiativ inom verksamheterna och till specifika investeringar.

Kommunernas och landstingens skatte- och taxefinansierade investeringar under perioden mellan 1960–1975 finansierades

till del med statliga investeringsbidrag. Investeringsbidragen till kommunerna stod under stora delar av perioden för nästan 15 procent av investeringsvolymen, för att mot slutet stiga ytterligare en bit. Landstingens investeringsbidrag finansierade i början av perioden ungefär 10 procent av investeringarna, för att under början av 1970-talet stiga till över 20 procent.

STATLIGA INVESTERINGSBIDRAG SOM ANDEL AV KOMMUNALA OCH REGIONALA INVESTERINGSUTGIFTER, 1960–1975

FIGUR 9



Källa: Egen beräkning utifrån underlag i SOU 1977:20 och SOU 1976:45

För kommunerna är det framför allt inom tre områden som de statliga investeringsbidragen var stora, nämligen kommunala gator och vägar, vatten och avlopp samt byggandet av skolor. Andra nämnvärda statsbidrag gick till barnstugor (förskolor), kostnader till följd av övergången till högertrafik, inrättande av elevhem och barnhem samt anordnande av vårdhem och sårskolor. Landstingens bidrag var huvudsakligen knutna till byggnation av undervisningssjukhus (numera universitetssjukhus) och till anordnande av kliniker för psykiskt sjuka. En stor anledning till att investeringsbidragen till landstingen steg som andel av investeringsutgifterna 1967 och framåt var övertagandet av den psykiatriska vården, som staten fortsatt tog ett stort finansieringsansvar för.

De statliga investeringsbidragens andel av investeringsutgifterna varierade i viss mån mellan olika typer av kommuner. Sett till befolkningsstorlek utgjorde bidragen störst andel av investeringsutgifterna för de minsta kommunerna, även om skillnaderna varierar mellan åren. Statliga investeringsbidrag utgjorde även en större andel av investeringsutgifterna bland kommuner med sjunkande befolkning och kommuner med låg skattekraft. Vissa investeringsbidrag baserade storleken på bidraget på skattekraften, där lägre skattekraft gav större bidrag, vilket förklarar det sistnämnda sambandet.²²

²² SOU 1975:39

För den som verkligen önskar fördjupa sig i utformningen och omfattningen av de statliga investeringsbidragen rekommenderas utredningen SOU 1975:39 **Statsbidrag till kommunerna**. I bilagorna sammanställs samtliga specialdestinerade bidrag, fördelat på konsumtion (drift) och investeringar, mellan budgetåren 1955/56 och 1972/73. Till de flesta bidragen inkluderas även en förklaring över hur bidraget var utformat. Förutom en ekonomisk redogörelse ger utredningen en god förståelse för utformningen av det statliga bidragsgivandet under perioden.

Investeringsbidragens utformning

En genomgång av de statliga investeringsbidragen visar att de var utformade på olika sätt för olika investeringskategorier.

För kommunala gator och vägar utgick statsbidrag med 95 procent av byggkostnaden. Av den totala mängden investeringsbidrag mellan 1960–1973 stod bidragen till byggandet av kommunala gator och vägar för i snitt 35–40 procent, inklusive bidrag ämnat till åtgärder för övergången till högertrafik, beroende på jämförelsesiffra.

Vatten- och avloppsinvesteringar var kopplade till två statliga bidrag, där det första gick till investeringar i anläggningar för vattenförsörjning och avlopp och där bidraget varierade med skattekraften. Det andra bidraget, som ersatte det tidigare bidraget till budgetåret 1967/68, berörde enbart reningsverk. Bidragets storlek berodde i detta fall på reningsgraden och utgick till ett belopp mellan 30 och 50 procent av kostnaderna. Av den totala mängden investeringsbidrag stod bidragen till vatten- och avloppsinvesteringar för i genomsnitt 12 procent mellan 1960–1973. Under budgetåret 1972/73 utgick stora bidrag och andelen steg till cirka 20 procent.

Storleken på statsbidragen till byggnadsarbeten inom skolväsendet (inklusive yrkesskolor) berodde på skattekraften, där lägre skattekraft innebar statsbidrag till en högre andel av bidragsunderlaget, som i sig beräknades med ett belopp per kvadratmeter nettogolvyta²³. Ungefär 30 procent av bidragen under perioden 1960–1973 gick till dessa typer av investeringar.

Landstingens bidrag var nästan uteslutande så kallade avtalsbidrag mellan staten och landstingen. Detta gäller exempelvis statsbidrag till byggandet av undervisningssjukhus som bland annat gick till Stockholm, Göteborg, Malmö, Lund, Linköping och Umeå. För anordnande av kliniker till psykiskt sjuka fanns ett byggnadsbidrag till följd av övertagandet av mentalsjukvården från det statliga ansvaret, där investeringsbidragen utgick baserat på antal platser i kliniken.

Andra, storleksmässigt mindre, investeringsbidrag gick till bland annat byggande av skyddsrum, anordnande av barnstugor samt till anordnande samt om- och tillbyggnad av ålderdomshem.

Bostadsstödet

En central del av statens stöd till bostadsbyggandet var räntebidrag och subventionerade lån. Dessa bidrag gjorde det billigare för byggföretag och kommuner att finansiera nya bostäder. Staten betalade en del av räntekostnaderna för bostadslån, vilket gjorde det möjligt att bygga fler bostäder utan att behöva höja hyrorna för mycket. Speciellt vanligt var det för kommunala, allmännyttiga och kooperativa företag att ta del av stödet, och i princip alla uppförda lägenheter mellan 1960–1964 genomfördes med statligt stöd.²⁴

Under 1960-talet och det framväxande miljonprogrammet spelade AP-fonderna en nyckelroll. De ställde upp med stora summor för att finansiera byggprojekt, framför allt för hyresrätter och kommunala bostadsföretag. De långsiktiga lånen från AP-fonderna var viktiga för att säkerställa att byggprojekt kunde genomföras till förmånliga villkor, vilket var särskilt avgörande för att hålla hyrorna nere och göra bostäderna tillgängliga för fler hushåll, särskilt arbetarklassen och låginkomsttagare.²⁵

I andra källor beskrivs de så kallade paritetslånen vilka var statliga lån som gavs ut mellan 1968 och 1974. Lånen hade som syfte att motverka stora skillnader i hyreskostnader mellan nya och äldre objekt, på grund av stigande produktionskostnader, genom att skjuta amorteringar och räntekostnader på framtiden. Kostnaderna skulle sedan gradvis öka i framtiden, så att hyrorna för bostäder med olika produktionsår skulle kunna hållas relativt lika.²⁶

²³ Det vill säga användbar golvyta.

²⁴ Boverket (2007) och SOU 1966:44

²⁵ SOU 1972:63

²⁶ Kopsch (2019), Boverket (2007) och SOU 2017:108

OM DÅ VAR NU

Statliga investeringsbidrag har spelat en avgörande roll i finansieringen av kommunernas och landstingens investeringar. Under budgetåret 1972/73 nådde dessa bidrag sin högsta andel, då ungefär en femtedel av investeringarna finansierades med statligt stöd. Om samma förhållande skulle gälla år 2023, skulle bidragen motsvara nästan 30 miljarder kronor.

1960

1973

INVESTERINGSBIDRAGEN DÅ I FÖRHÅLLANDE TILL IDAG

Vatten- och avloppsinvesteringar

1,2 MDKR

kronor i bidrag
mellan 1960–1973.

13,3 MDKR

I dagens prisnivå eller
ca 1 miljard kronor per år.

50 MDKR

I dagens ekonomi eller
ca 4 miljarder kronor per år.

Kommunala gator och vägar

3,1 MDKR

kronor i bidrag
mellan 1960–1973.

36 MDKR

I dagens prisnivå eller
ca 2,7 miljarder kronor per år.

134 MDKR

I dagens ekonomi kronor eller
ca 10 miljarder kronor per år.

Byggnadsarbeten inom skolväsendet

2,6 MDKR

kronor i bidrag
mellan 1960–1973.

30 MDKR

I dagens prisnivå eller
ca 2,3 miljarder kronor per år.

112 MDKR

I dagens ekonomi kronor eller
ca 8,5 miljarder kronor per år.

I dagens prisnivå innebär uppräknat med KPI till 2024 års prisnivå.

I dagens ekonomi innebär beräknat till samma andel av BNP, 2023 års BNP till marknadspris.

2023

2024

1976
- 2005

1976–2005: Övertagandet

Om grunden för det svenska välfärdssamhället lades under åren från andra världskrigets slut till mitten av 1970-talet så kom de efterföljande tre decennierna att innebära en rad förändringar och anpassningar av den svenska modellen.

1970-talets haltande ekonomiska utveckling med hög inflation och låg tillväxt följdes av ett överhettat 1980-tal och slutade i en ekonomisk krasch i början av 1990-talet. Den akuta ekonomiska krisen 1991–1993 var en av de mest betydelsefulla händelserna i modern svensk historia och orsakades av en kombination av överhettad ekonomi, försämrade exportkonkurrenskraft, oreglerad finanssektor, en ohållbar fast växelkurs och en global lågkonjunktur.²⁷ Krisen ledde till omfattande ekonomiska utmaningar för hela samhället, särskilt kommuner och landsting, men fungerade också som en katalysator för stora reformer. Bland dessa märks ett nytt pensionssystem, valfrihetsreformer inom välfärden, svenskt EU-medlemskap, fri växelkurs, en oberoende Riksbank och ett nytt finanspolitiskt ramverk.

För Sveriges kommuner och landsting innebar denna tidsperiod en högre grad av självbestämmande, ett större eget ansvar, inte minst för den egna ekonomin, men också stora påfrestningar på grund av sämre ekonomiska förutsättningar under periodens andra halva.²⁸

KOMMUNSEKTORNS FÖRUTSÄTTNINGAR

I jämförelse med de expansiva och i många fall omvälvande rekordåren efter andra världskriget gick kommunsektorn in i något som kan beskrivas som en konsolideringsfas under andra halvan av 1970-talet, och 1980-talet. Det sker visserligen en del förändringar och kommunsektorns roll och uppdrag i förhållande till staten förtydligas successivt. Men de stora reformerna och regulatoriska förändringar som har påverkat hur kommunsektorn hanterar sin ekonomi och sitt välfärdsansvar än idag, sammanfaller till stora delar med den ekonomiska krisen i början av 1990-talet.

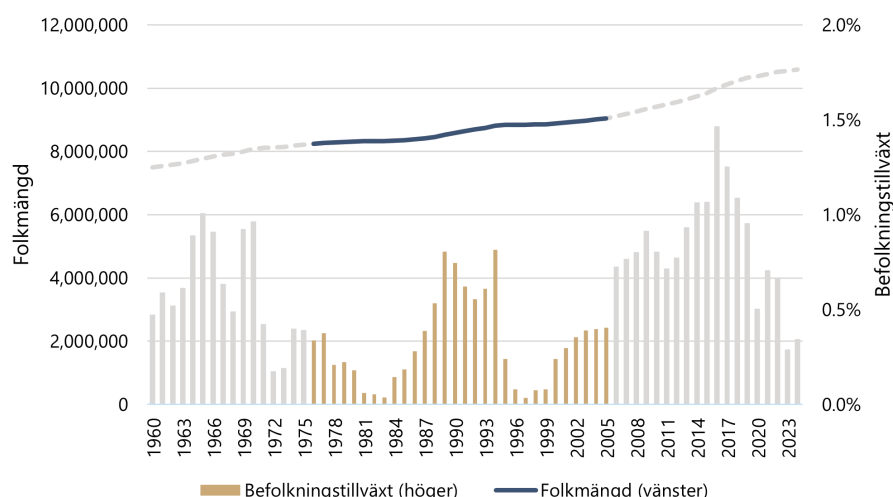
Demografisk utveckling

Den relativt kraftiga befolkningstillväxten som Sverige upplevt från slutet av andra världskriget avtog i mitten av 1970-talet. Med undantag för en babyboom i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet, samt ett stort flyktingmottagande i mitten av 1990-talet var befolkningstillväxten låg under hela tidsperioden.

Konsekvensen av mindre barnkullar och minskad arbetskraftsinvandring var att den genomsnittliga befolkningstillväxten 1976–2005 bara var hälften så stor som mellan 1960–1975.

FOLKMÄNGD OCH BEFOLKNINGSTILLVÄXT, 1960–2024 FOKUS 1976–2005

FIGUR 10



Källa: SCB

²⁷ Riksbanken (2018)

²⁸ Montin (2016)

I spåren av den ekonomiska krisen skedde stora omflyttningar i landet. Människor flyttade dit det fanns arbets- och utbildningsmöjligheter. En del kommuner brottades med en kraftigt minskad befolkning, vilket försämrade kommunernas skatteunderlag samtidigt som vakanserna i de kommunala bostadsbolagen ökade.

Decentralisering och nya roller

Under 1970-, 80- och 90-talet togs flera viktiga beslut som lade grunden för den ekonomiska autonomi som kommunsektorn åtnjuter idag. Steg för steg fick kommunerna större rådgivning över sina ekonomiska resurser. Med ökad frihet och flexibilitet kom även ökat ansvar för den egna ekonomin. 1970-talets kommunindelningsreform och kommunallag fick sin naturliga fortsättning under 1990-talet i form av generella statsbidrag och det så kallade balanskravet. Under de här åren renodlades också staten, kommunerna och landstingens olika roller, genom till exempel överlåtelsen av Karolinska och Akademiska sjukhusen till respektive landsting, kommunaliseringen av skolan 1991²⁹ och ädelreformen 1992³⁰.

Under andra halvan av tidsperioden etablerades den ordning som gäller än idag; staten styr kommunsektorns verksamhet genom lagstiftning och myndigheternas kontrollverksamhet, och i mindre grad genom riktade bidrag till kommuner och landsting. Den statliga finansieringen sker primärt via generella statsbidrag, även om riktade statsbidrag aldrig helt har upphört. Kommuner och landsting fick därmed ett större eget ansvar att bedriva en ekonomistyrning i linje med intentionerna i begreppet **God ekonomisk hushållning (GEH)**.

Ekonomisk kris

Den djupa ekonomiska krisen under åren 1991–1993 hade långvariga och genomgripande effekter på svensk kommunsektor, och konsekvenserna var kännbara under hela 1990-talet och en bit in på 2000-talet. Efter flera decennier med oavbruten expansion stod kommunsektorn under 1990-talet inför en ekonomisk nedgång utan motstycke, med minskade skatteintäkter, stigande sociala kostnader och begränsade egna möjligheter att hantera situationen. Kombinationen av kraftig lågkonjunktur, fastighets- och finanskris samt statliga besparingar slog hårt mot den kommunala ekonomin och tvingade fram nedskärningar och omstruktureringar.³¹

Besparingarna slog hårt mot välfärden, där personal inom skola, vård och omsorg sades upp, vilket ledde till större elevgrupper, minskade resurser och försämrad kvalitet. Äldreomsorgen och sjukvården fick färre anställda, längre väntetider och ökad arbetsbelastning. Kommunerna tvingades hantera underskott genom försäljning av tillgångar och åtstramningar.³²

Utflyttning från krisdrabbade orter förstärkte problemen, särskilt i bruksorter och glesbygd där industrinedläggningar lämnade bostäder och lokaler tomma. Detta ledde till höga vakanser, ekonomiska förluster och försämrad kommunal service.

²⁹ SOU 2014:5

³⁰ SOU 1996:163

³¹ Regeringens proposition 2000/01:100, bilaga 5

³² Regeringens skrivelse 1997/98:155

90-TALSKRISEN

Under tidigt 1990-tal drabbades Sverige av en djup ekonomisk kris. En kombination av fastighetsbubbla, finanskris, hög inflation och fast växelkurs ledde till en omfattande recession. Följderna blev kraftigt ökande arbetslöshet, minskad BNP och en växande statsskuld. Först i slutet av 1990-talet stabiliserades ekonomin efter tuffa reformer och besparingsåtgärder.

1991

1994

KRISENS PÅVERKAN PÅ SAMHÄLLSEKONOMIN

HÖGRE STADSSKULD

Stadsskulden ökade från 45% till över 80% av BNP.

-500 000

Nästan 500 000 jobb försvann. Offentlig sektor minskade med över 100 000 anställda.

2% → 10%

Arbetslösheten steg från 2% till över 10% på kort tid.

200 MDKR

Kraftigt växande budgetunderskott. Statens underskott låg på över 200 miljarder kronor under vissa år.

BNP -5%

BNP föll med 5% mellan 1991 och 1993. Återhämtningen började först 1994.

HÖJD RÄNTA

Riksbanken höjde räntan till extrema nivåer (vid ett tillfälle 500% marginalränta) för att försvara den fasta växelkursen.

KONSEKVENSER FÖR KOMMUNER OCH LANDSTING

Negativa resultat

Under fler år på 1990-talet gick över hälften av landets kommuner med underskott.

Uppsägningar

Över 100 000 tjänster försvann i kommunal sektor under första halvan 1990-talet

Tomma lägenheter

Fastighetskrisen lämnade tusentals bostäder tomma, särskilt i bruksorter.

Nedskärningar

slog hårt mot vård, skola och omsorg.

Investeringar

i nya lokaler och bostäder sjönk.

1997

1999

1976–2005: ÖVERTAGANDET

Ekonomistyrning och förändrat bidragssystem

Det sker en gradvis förflyttning mot större ekonomiskt självbestämmande för kommuner och landsting från 1970-talet och framåt. Men det är på 1990-talet som utvecklingen tar fart och grunden till dagens institutionella regelverk läggs. I 1991 års kommunallag introducerades **God ekonomisk hushållning** som ett centralt begrepp för kommunsektorns ekonomistyrning.³³ Det innebär att kommuner och landsting ska använda sina resurser på ett effektivt sätt, upprätthålla långsiktigt hållbara finanser och säkerställa en balans mellan inkomster och utgifter.

År 1993 introducerades det generella statsbidragssystem som utgör grunden för statens transfereringar till kommunsektorn. Syftet med att ersätta det tidigare systemet, som bestod av flera specifika bidrag för både drift och investeringar, var att utjämna ekonomiska skillnader mellan olika delar av landet samt att förenkla administrationen för både staten och kommunerna/landstingen.

1993 introducerades även finansieringsprincipen mellan staten och kommunsektorn. Principen innebär att staten, när den beslutar om nya eller ökade åtaganden för kommuner och regioner, också ska finansiera dessa fullt ut. Den har blivit en central princip i styrningen av den svenska välfärdsmodellen och relationen mellan stat och kommuner.³⁴

Inom ramen för det finanspolitiska ramverket som introducerades 1999 återfinns balanskravet för landets kommuner och regioner. Balanskravet innebär att kommuner och regioner ska upprätta budgeten för nästa kalenderår så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om underskott ändå uppstår ska det negativa resultatet balanseras med motsvarande överskott under de närmast följande två åren.³⁵

INVESTERINGAR

Investeringarna i kommunsektorn nådde sin höjdpunkt redan i början av 1970-talet. I takt med försämrade ekonomiska förutsättningar i spåren av energikris och hög inflation minskade de skatte- och intäktsfinansierade investeringarna kontinuerligt under första halvan av 1970-talet. År 1976 var till exempel de skattefinansierade investeringarna i kommuner och landsting tillbaka på samma nivå av BNP som år 1960. Samma år var antalet färdigställda hyresrätter inom allmännyttan nere på sin lägsta nivå sedan åtminstone 1950-talet.

Efter en lång tid av kraftig expansion och utbyggnad av både välfärdsinfrastruktur och hyresrätter gick kommunsektorn in i betydligt lugnare investeringsperiod under andra halvan av 1970-talet och 1980-talet. Den stora utbyggnaden av verksamhetslokaler inom kommuner och landsting var gjord och efter miljonprogrammet fanns det vakanser inom allmännyttans bostadsbestånd.³⁶

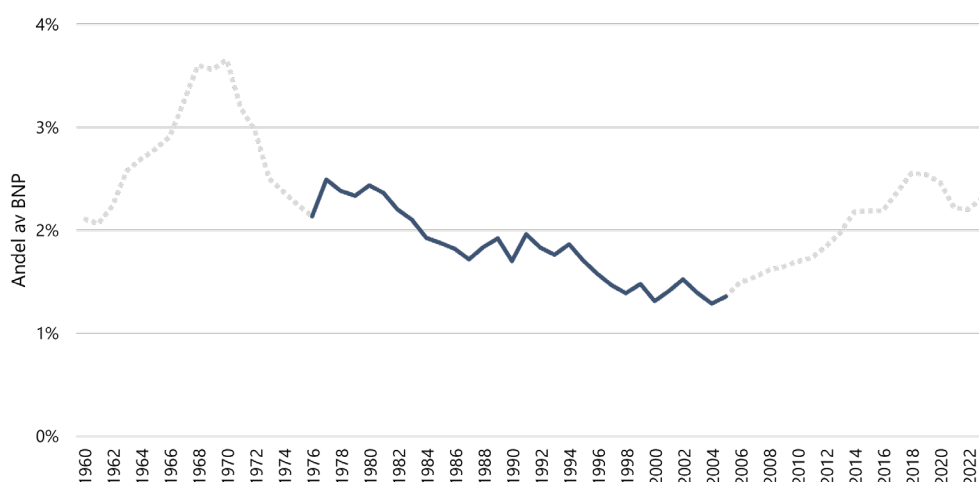
Under 1990-talets ekonomiska kris sjönk investeringsvolymerna ytterligare och de skattefinansierade investeringarna låg under en tioårsperiod under investeringsnivåerna år 1950.

Efter miljonprogrammet sjönk bostadsbyggandet av flerfamiljshus både hos privata och kommunala bostadsföretag betydligt. De kommunala bostadsbolagens byggande ökade i slutet av 1980-talet. 1991, samma år som den ekonomiska krisen slog till, färdigställdes 15 000 lägenheter, det högsta antalet under hela den aktuella tidsperioden. En oproportionerlig andel av bostäderna byggdes i kommuner utanför storstadsområdena.

Den ekonomiska krisen var också en fastighetskris. Allmännyttans nyproduktion av bostäder sjönk till sin lägsta nivå i modern tid. Under åren 1996 till 2005 färdigställdes sammanlagt 28 000 kommunala bostäder, vilket är lägre än den årliga byggtakten under miljonprogramsåren.³⁷

KOMMUNALA BRUTTOINVESTERINGAR SOM ANDEL AV BNP, 1960–2023 FOKUS 1976–2005

FIGUR 11



Källa: SCB

³³ SFS 1991:900 Kommunallag

³⁴ Regeringens proposition 1993/94:150, bilaga 7.

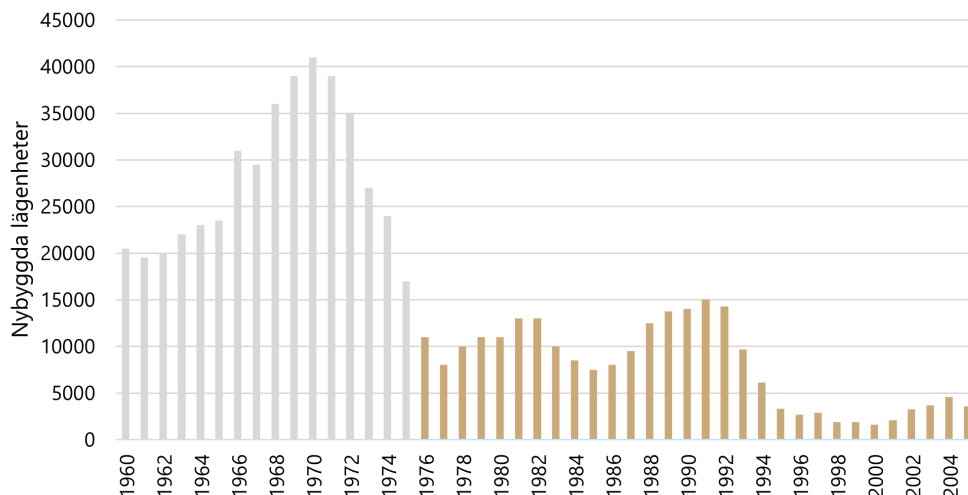
³⁵ Numera tre år

³⁶ "Från den investeringsstatistik som finns är det svårt att analysera 1980-talets investeringsutveckling. Under 1980-talet har dock verksamhetsutbyggnad varit betydligt lugnare och bostadsbyggandet mycket lågt. Av allt att döma har nyinvesteringarna kommit att utgöra en allt mindre del av bruttoinvesteringarna." SOU 1987:3, bilaga 25

³⁷ SCB: Färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter region, hustyp och ägarkategori. År 1991 - 2023

FÄRDIGSTÄLLDA BOSTÄDER INOM DEN KOMMUNALA ALLMÄNNYTAN, 1960–2005 FOKUS 1976–2005

FIGUR 12



Källa: Boverket, egen bearbetning av SOU 1999:194 och statistik från SCB

STATENS ROLL I FINANSIERINGEN

Investeringsbidrag

Riktade statsbidrag för kommunernas och landstingens investeringar finns visserligen kvar under hela den aktuella tidsperioden, men deras ekonomiska betydelse krymper i takt med att kommunsektorns skatte- och taxefinansierade investeringsvolym minskar som andel av BNP.

Statliga bostadssubventioner

Bostadssubventionerna efter miljonprogramsåren var fortsatt generösa och utformade för att stimulera ett fortsatt bostadsbyggandet i Sverige.³⁸

De bestod huvudsakligen av:

1. **Räntebidrag:** Staten subventionerade en betydande del av räntekostnaderna för bostadslån, vilket gjorde det billigare att bygga och äga bostäder.
2. **Skattereduktioner:** Både privata och kommunala aktörer kunde dra nytta av skatteavdrag relaterade till bostadsinvesteringar, vilket gjorde det ekonomiskt fördelaktigt att bygga bostäder.

Bessa subventioner bidrog till högt privat och kommunalt bostadsbyggandet, framför allt under andra halvan av 1980-talet efter det att kreditgivningen avreglerades. Generösare kreditgivning och bostadssubventioner medförde stigande produktionskostnader men även överinvesteringar, särskilt i områden med låg eller ingen befolkningstillväxt.

Subventionerna började avvecklas successivt under 1990-talet, som en del av statens ekonomiska omställning och en förändrad bostadspolitik inriktning.

Kommun- och bostadsakut

I Sverige finns det ingen lagstiftning som reglerar hur staten ska agera om en kommun eller landsting får ekonomiska problem, men i slutet av 1990-talet agerade staten proaktivt för att stödja kommuner och landsting som befann sig en tuff ekonomisk situation. Det fanns en uppenbar risk att flera kommuner och landsting inte skulle kunna leva upp till balanskravet när det skulle införas vid millennieskiftet.

Redan under mitten av 1990-talet hörde kommuner av sig till regeringen med oro över sin ekonomiska situation³⁹, och vädjade om ekonomiskt stöd. I flera fall var det en minskande befolkning som var grunden till problemet, och där (borgens) åtaganden till det kommunala bostadsföretaget eller bostadsrättsföreningar med stigande vakansgrader inte sällan var en faktor som förvärrade situationen.

Regeringen upprättade ett formellt stöd 1998 i form av **Bostadsdelegationen**⁴⁰ och 1999 i form av **Kommundelelegationen**⁴¹, med syfte att ge finansiellt stöd till genomförandet av åtgärder som syftade till att förbättra kommunernas ekonomiska situation. Något förenklat beskrivet så hjälpte Kommundelelegationen kommuner och landsting med svaga resultaträkningar medan Bostadsdelegationen hjälpte kommunkoncerner med stora obalanser på sina balansräkningar, vilka var orsakade av det stora antalet outhyrda lägenheter i de kommunala bostadsbolagen.

³⁸ SOU 1984:34–36

³⁹ Haninge, Bjuv, Stenungsund, Timrå.

⁴⁰ Delegationen för stöd till vissa kommuner med bostadsåtaganden

⁴¹ Delegationen för stöd till vissa kommuner och landsting med svårigheter att klara balanskravet.

BOSTADSDELEGATIONEN⁴²

Byggandet mellan 1985 och 1993 innebar en oproportionerligt stor produktion av bostäder i kommuner med svag eller ingen befolkningstillväxt. Denna period kännetecknades av högt uppdrivna produktionskostnader och en beläning som saknade koppling till fastigheternas faktiska marknadsvärden. När den ekonomiska krisen slog till 1991 förvärrades situationen snabbt, och efterfrågan på bostäder minskade dramatiskt i dessa områden. Detta resulterade i ett kraftigt överskott av tomma lägenheter, vilket drabbade kommunala bostadsföretag särskilt hårt. Antalet vakanta lägenheter i allmännyttan var 32 000 år 1998.

Effekterna av detta byggande på fel platser blev en stor ekonomisk belastning för kommunerna och bidrog till deras finansiella svårigheter.

Bostadsdelegationen etablerades 1998 med syftet att erbjuda statligt stöd för att rekonstruera kommunala bostadsföretag, minska övertaliga bostäder och hantera kommuners ekonomiska åtaganden kopplade till boende. Detta inkluderade stöd för rivning, omvandling av bostäder och andra åtgärder för att anpassa bostadsbestånden till en minskande befolkning och förändrade behov.

Stödet riktade sig främst till kommuner med svaga lokala arbetsmarknader, låg sysselsättning och sjunkande efterfrågan på bostäder. Totalt betalades 2,5 miljarder kronor ut i statligt stöd under perioden 1998–2005, vilket kombinerades med kommunala insatser motsvarande ytterligare 2,3 miljarder kronor. En viktig del av programmet innebar att tusentals lägenheter revs eller avvecklades, vilket var avgörande för att minska övertaliga bostäder och balansera utbud och efterfrågan.

Resultaten visade att stödet var effektivt i att stabilisera många kommuners bostadsmarknader och ekonomi. Övertaliga lägenheter reducerades avsevärt, och många kommuner kunde förbättra sina finansiella förutsättningar.

⁴² Regeringens skrivelse 2005/06:202

2006 -2024



2006–2024: Självständigheten

Mellan 2006–2024 opererade kommunsektorn inom det ekonomiska ramverk som stegvis tillkom under 1990-talet, och som befäste kommunernas och landstingens politiska och ekonomiska autonomi. Landstingen regionaliserades och övertog det regionala utvecklingsansvaret. Sektorns ekonomiska utveckling förbättrades och den finansiella stabiliteten utvecklades i positiv bemärkelse, även om finanskris, flyktingkris, pandemi och inflationschock innebar stora påfrestningar för både verksamhets- och ekonomistyrning.

Kraftig befolkningstillväxt och stigande behov av underhåll och reinvesteringar i tillgångar både ovanför och under markytan resulterade i ökade investeringsvolymerna i skatte-, taxe- och intäktsfinansierade verksamheter. Investeringarna finansierades trots goda ekonomiska förutsättningar och en hög självfinansieringsgrad även med tillskott i form av lån.

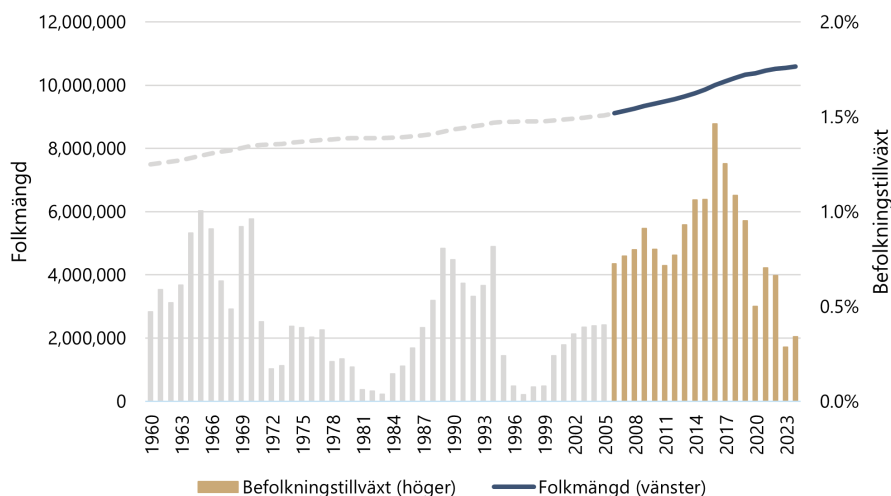
KOMMUNSEKTORNS FÖRUTSÄTTNINGAR

Demografisk utveckling

I mitten av 00-talet tog befolkningstillväxten fart på nytt, dels påverkat av ett högre barnafödande men framför allt ett stigande invandringsöverskott. Från 2006 och fram till 2014 var befolkningstillväxten strax under en procent per år för att under åren runt flyktingkrisen stiga till så högt som 1,5 procent. Av folkökningen i Sverige stod invandringsöverskottet för ungefär tre fjärdedelar medan födelseöverskottet stod för resterande del. Under den knappa 20-årsperioden växte Sveriges befolkning med 1,5 miljoner invånare, eller 16 procent.

FOLKMÄNGD OCH BEFOLKNINGSTILLVÄXT, 1960–2024 FOKUS 2006–2024

FIGUR 13



Källa: SCB

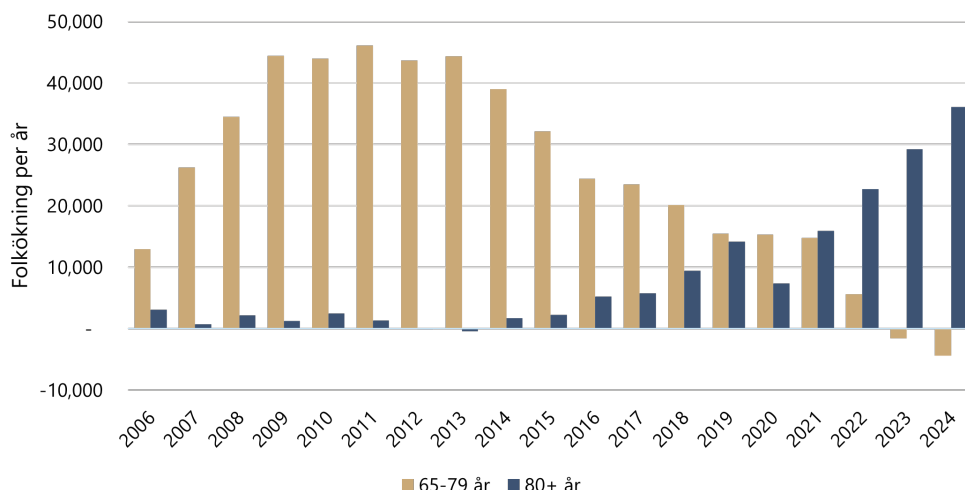
Den demografiska utvecklingen spelar stor roll för kommunsektorn eftersom verksamheternas omfattning i hög grad samvarierar med antalet barn, ungdomar och äldre. Den demografiska försörjningskvoten, det vill säga relationen mellan personer i arbetsför ålder och personer som ska försörjas (barn, ungdomar och äldre), steg under perioden. Detta huvudsakligen som en konsekvens av att tillväxten bland äldre, huvudsakligen de mellan 65 och 79 år, var snabbare än för övriga åldersgrupper. Både gruppen 0–19 år och gruppen 20–64 år hade en genomsnittlig årlig tillväxt på 0,6 procent,

samtidigt som grupperna 65–79 år och 80+ i genomsnitt växte med 2 respektive 1,5 procent mellan åren 2006–2024.

Figur 14 visar att gruppen 65–79 år växte som mest från 2009 och fem år framåt, och att den årliga folkökningen i gruppen 80+ ökade mot slutet av perioden. En högre andel äldre ställer krav på både investeringsverksamheten och den dagliga driften, inte minst vad gäller kompetensförsörjning. Åldersgruppen 80+ är den grupp som väntas öka allra snabbast under den närmaste 15-årsperioden. Mer om det i nästa kapitel.

FOLKÖKNING BLAND ÄLDRE, 2006–2024

FIGUR 14



Källa: SCB

Åldersstrukturen varierar i landet. 2023 hade ett knappt 50-tal kommuner en försörjningskvot över 100, det vill säga fler barn, unga och äldre än människor i arbetsför ålder⁴³. Över 250 kommuner hade samtidigt en högre försörjningskvot än rikets sammanlagda försörjningskvot på 77 procent, vilket förklaras av att de med lägst försörjningskvot främst är storstäder eller andra större städer som tillsammans står för en betydande del av befolkningen. Bland de med lägre försörjningskvot återfinns också storstadsnära kommuner och universitetskommuner.

Bättre ekonomiska förutsättningar

Om större delen 1990-talet och de första åren av 2000-talet präglades av en mycket ansträngd ekonomisk situation

för många kommuner och landsting så innebar mitten av 00-talet början på en mer stabil ekonomisk utveckling. Höjda statsbidrag, stigande skatteintäkter och en hel del engångseffekter⁴⁴ resulterade i intäktsökningar och en bättre ekonomi. En god ekonomi och positiva resultat i sektorn som helhet bidrog till en förstärkning av soliditeten⁴⁵. Den ökade finansiella styrkan bör också ses i ljuset av den kraftiga investeringsperioden som kommunsektorn befann sig i under samma period.

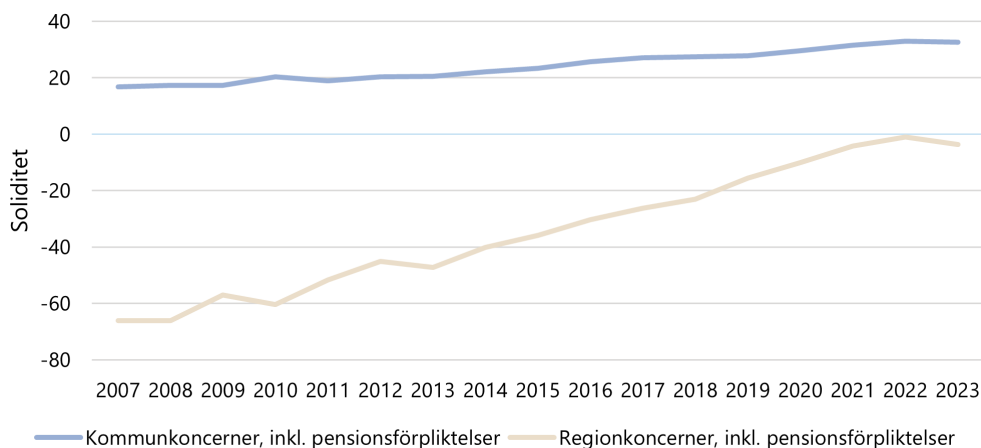
⁴³ Definierat som 20–64 år.

⁴⁴ Exempelvis bidrag under flyktingkrisen och pandemin.

⁴⁵ Soliditeten (inklusive pensionsåtaganden) påverkas också av att pensionsskulden minskar i takt med att intjänade pensionsrätter innan 1998 utbetalas.

SOLIDITETEN INKLUSIVE PENSIONSÅTAGANDEN FÖR KOMMUNER OCH REGIONER, 2007–2023

FIGUR 15



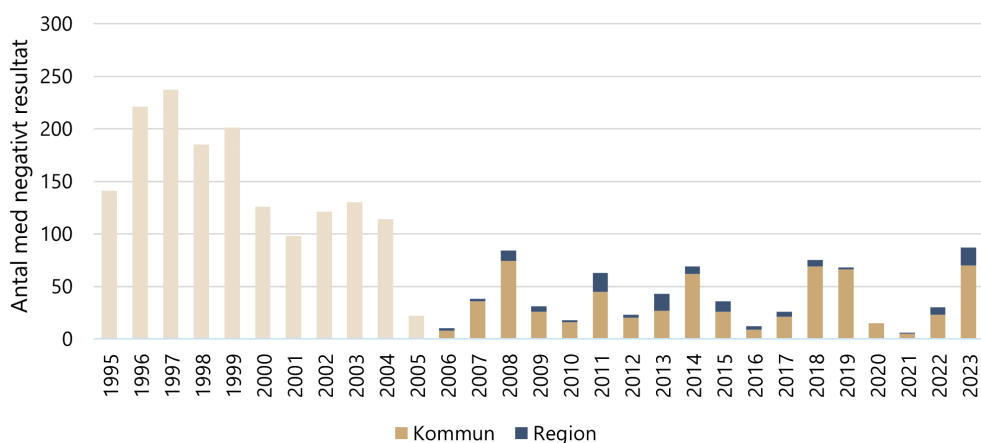
Källa: Kommuninvest

Åren mellan 2006–2024 ska med anledning av soliditetsutvecklingen i sektorn ses som en period där den finansiella stabiliteten förbättrades betydligt. En viktig nyans är emellertid de lokala olikheterna som finns i kommunsverige, där mer välmående kommuner (och regioner) kan dela kommungräns med de som har större utmaningar. Figur 16

visar att antalet kommun och regioner med negativt resultat⁴⁶ minskade under perioden jämfört med de ekonomiskt tuffa åren runt millennieskiftet, men att det likväl fanns kommuner och regioner som brottades med att få ekonomin att gå ihop. Det var inte sällan samma kommuner och regioner som uppvisade negativa resultat från år till år.

ANTAL KOMMUNER OCH REGIONER MED NEGATIVA RESULTAT

FIGUR 16



Källa: Regeringens skrivelser (1995–1998) och SCB (1999–2023)

⁴⁶ Årets resultat, sista raden.

Ersättning och underhåll, samt nya krav

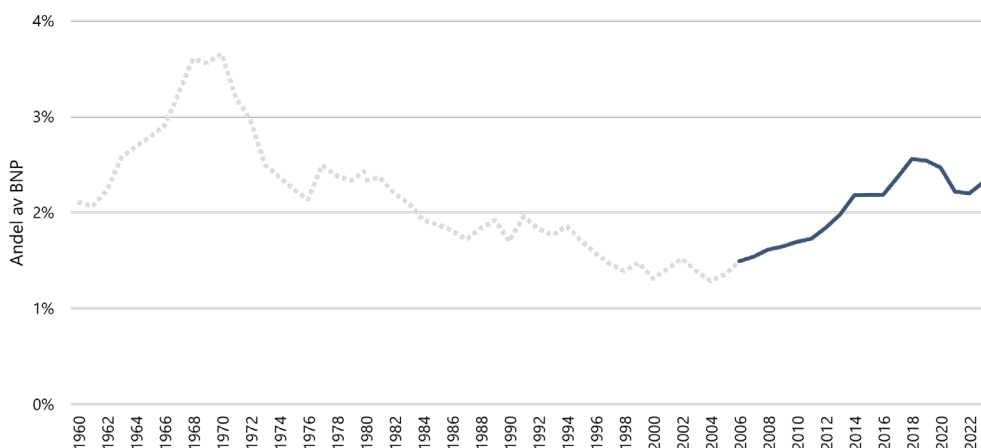
Aktualiteten av underhåll och ersättningsinvesteringar i bostäder, verksamhetslokaler och infrastruktur, steg under perioden, med tanke på den stora utbyggnad som tog plats 50–60 år tidigare. I takt med att andelen tillväxtrelaterade investeringar minskade lämnades utrymme att ta tag i reinvesteringar.⁴⁷ Under periodens andra del riktades även ett allt större fokus mot klimat, säkerhet och beredskap. Naturkatastrofer, rapporter om klimatförändringarnas framfart, krig i Sveriges närområde och digitala angrepp är exempel på händelser som synliggjorde dessa faktorerens betydelse.

INVESTERINGAR

I takt med att befolkningstillväxten tog fart i Sverige under början av 2000-talet steg också behoven av investeringar i kommunsektorn. Fler medborgare som efterfrågade vård, skola och omsorg krävde en utbyggd välfärdsinfrastruktur. Den kapacitet som byggdes upp under tidigare decennier

räckte inte längre till. Låga räntor under hela 2010-talet bidrog också till ett ökat bostadsbyggande, även av de allmännyttiga bostadsbolagen. Digitaliseringen tog allt större plats och stadsnäten, inte minst vad avsåg fiber, såg en kraftig utbyggnad under andra halvan av 2010-talet. Kommuner och regioners investeringar i förvaltning, som andel av BNP, steg från 1,5 procent 2006 till 2,5 procent åren innan covid-19-pandemin. Det var historiskt höga nivåer, som endast överträffas av rekordåren under 1960- och 70-talen. Under perioden var investeringarna hos kommunala och regionala bolag ungefär lika stora som de i förvaltningen.

Pandemiären karaktäriserades av en lägre investeringstakt än åren innan, och investeringsvolymen sjönk i både nominella och relativa termer. De sjunkande investeringsvolymerna var troligtvis en konsekvens av att det var svårt att genomföra projekt, snarare än att behoven minskade. Detta tycks bekräftas redan 2023 när investeringarna steg igen.

KOMMUNALA BRUTTOINVESTERINGAR SOM ANDEL AV BNP, 1960–2023 FOKUS 2006–2023**FIGUR 17**

Källa: SCB

⁴⁷ Flera aktörer har skrivit om underhållsbehovet i kommunsektorn, bland annat SKR, Boverket och Svenskt Vatten. Boverket skrev en rapport med fokus på underhåll i bostadsbeståndet redan 2003.

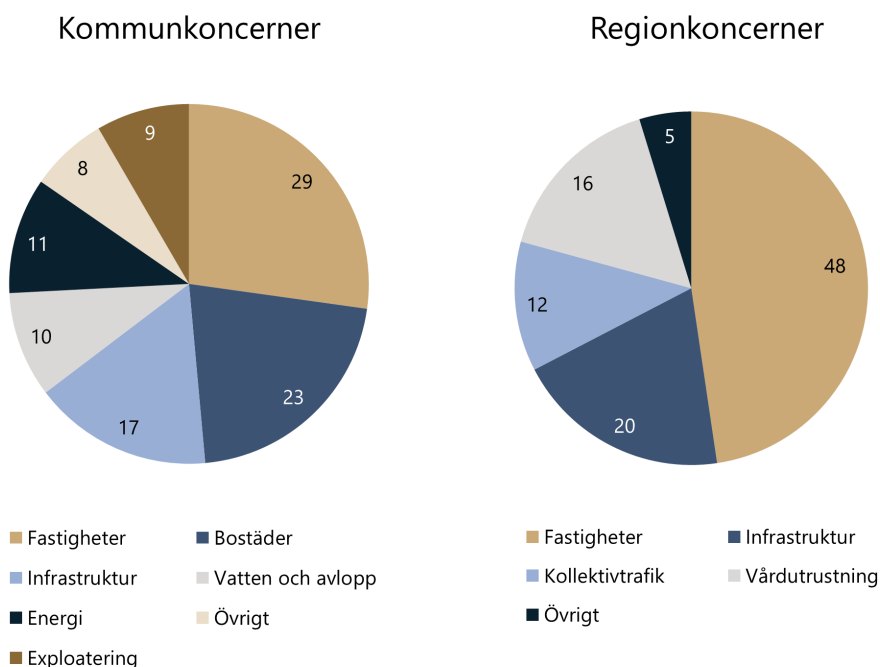
Kommunkoncernernas investeringar bestod under den här tiden till övervägande del av olika typer av fastigheter; verksamhetslokaler, bostäder och kommersiella fastigheter. Verksamhetslokaler var bland annat förskolor, skolor, äldreboenden samt idrotts- och badanläggningar medan kommersiella fastigheter var till exempel parkeringshus och industrilokaler. Andra områden som för kommunkoncernerna innebar omfattande investeringar var energi, vatten och avlopp, avfall, infrastruktur och exploatering. Under periodens sista år skedde en viss förflyttning av investeringarna där andelen

investeringar i fastigheter sjönk till fördel för investeringar i vatten och avlopp samt energi.

Den största andelen av regionkoncernernas investeringar gick till verksamhetsfastigheter så som sjukhus och vårdcentraler. Bland regionerna, inte minst i befolkningsmässigt större, var kollektivtrafik och infrastruktur en stor investeringspost. Regionkoncernerna investerade förutom i fastigheter och kollektivtrafik även en betydande del i vårdutrustning, och en mindre del i maskiner och inventarier. Fördelningen av investeringar inom kommunsektorn framgår av Figur 18.

FÖRDELNING AV INVESTERINGAR FÖR KOMMUN- RESPEKTIVE REGIONKONCERNER, PROCENT

FIGUR 18



Källa: Kommuninvests beräkningar

En konsekvens av kommunsektorns omfattande investeringar sedan 2006 var ett ökat behov av lånefinansiering. Att finansiera samtliga investeringar med egna medel var inte möjligt, och kommunernas och regionernas låneskuld ökade. Mätt enligt definitionen i Maastrichtskulden, som exkluderar offentligägda företag som bedrivs enligt affärsmässiga principer, steg kommunsektorns låneskuld från 6 till 13 procent av BNP mellan åren 2006 och 2023. Samtidigt minskade den statliga skulden från 40 till 19 procent av BNP⁴⁸.

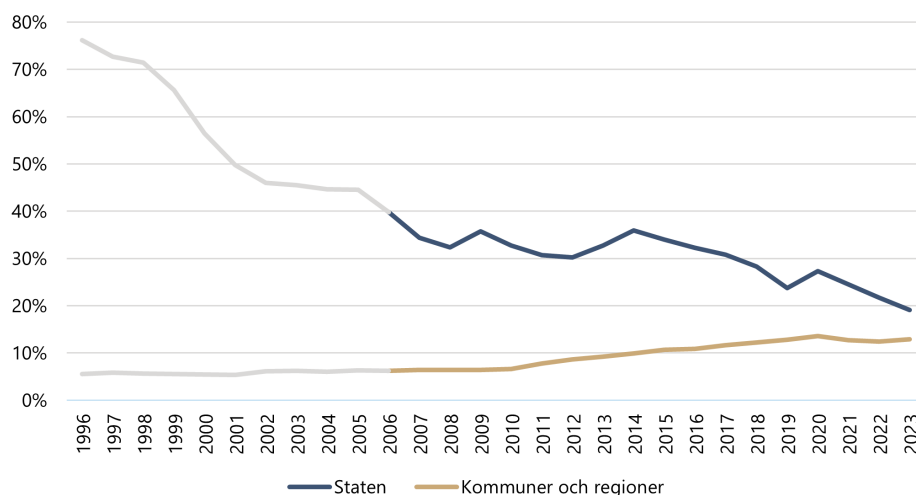
Det finanspolitiska ramverket, som bland annat sätter begränsningar för det finansiella sparandet i offentlig sektor, var en bidragande faktor till statens minskande andel av skulden. Att kommunsektorns andel av Maastrichtskulden steg under samma period beror dels på de omfattande investeringarna och det medföljande lånebehovet, dels på nyttjandet av interbankslösningar.⁴⁹

⁴⁸ År 1996 var den statliga skulden, enligt Maastrichtskulden, 76 procent av BNP.

⁴⁹ I praktiken innebär interbankslösningar att skulder i affärsdrivande företag inkluderas i skuldmåttet. I Kommuninvests rapport Hur höga är egentligen kommunsektorns skulder? från 2023 beskrivs detta mer utförligt.

STATENS OCH KOMMUNSEKTORNS MAASTRICHTSKULD SOM ANDEL AV BNP, 1996–2023 FOKUS 2006–2023

FIGUR 19



Källa: SCB

STATENS ROLL I FINANSIERINGEN

Det statliga finansieringsstödet till kommunala och regionala investeringar har förändrats både i utformning och omfattning. 1960- och 1970-talens omfattande riktade investeringsbidrag, som gav samtliga kommuner och regioner möjlighet att ansöka om medel, förekom även mellan 2006–2024, men i mindre skala. Under 2000-talet var det mer vanligt att statliga bidrag till investeringar gavs inom ramen för ingångna avtal med specifika kommuner och/eller regioner, inte sällan baserade på nationella planer och prioriteringar. Några av de större avtalen, som beskrivs i detalj i nästa del, hade tydlig koppling till av regeringen framtagna infrastrukturmål med fokus på kollektivtrafik i och kring storstadsområden. Det var också under den här tiden som företeelsen med kommunal medfinansiering av statliga infrastrukturprojekt växte.

En samlad bild av det statliga investeringsstödet saknas, vilket försvårar en fullständig återgivning av samtliga stöd. Några nedslag ger emellertid en uppfattning av omfattning och utformning av periodens bidragsgivning till kommunala och regionala investeringar.

Statlig medfinansiering av kommunal infrastruktur

Sverigeförhandlingen är kanske mest känd för de tänkta höghastighetsjärnvägarna mellan Stockholm–Göteborg och Stockholm–Malmö, men förhandlingen innefattade även andra delar. Det fanns utöver höghastighetsjärnvägarna även ett

fokus på att förhandla fram avtal som syftade till åtgärder för utbyggt och förbättrat resande med kollektivtrafik och cykel i storstäderna samt fler bostäder. Stockholmsförhandlingen var på liknande sätt en förhandling om utbyggnad av tunnelbanan och ett ökat bostadsbyggande i Stockholmsregionen, och när Sverigeförhandlingen tillsattes fördes återstående uppdrag från Stockholmsförhandlingen över dit. Stockholmsförhandlingen och de avtal inom Sverigeförhandlingen som handlade om kollektivtrafik och bostadsbyggande gick under det gemensamma namnet storstadsavtalen.

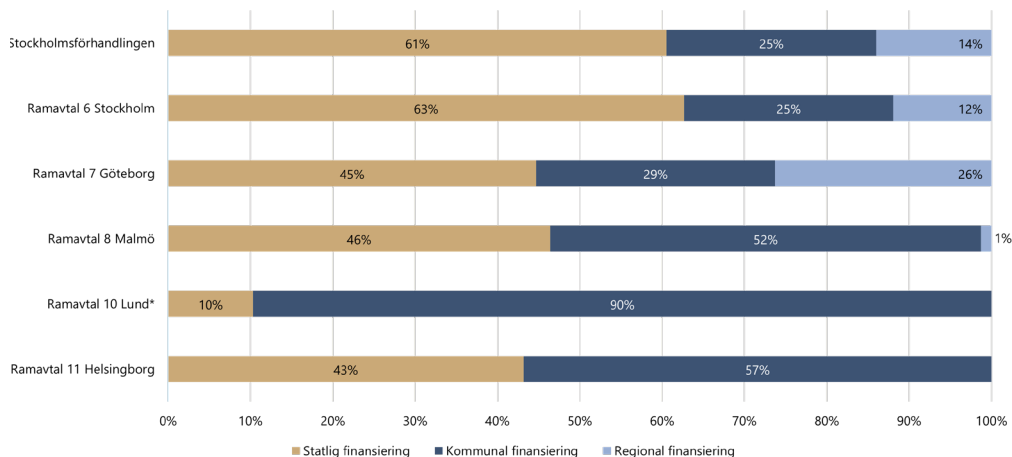
Storstadsavtalen kan sammanfattas med följande avtal:

- Stockholmsförhandlingen
- Sverigeförhandlingen – ramavtal 6 Stockholm
- Sverigeförhandlingen – ramavtal 7 Göteborg
- Sverigeförhandlingen – ramavtal 8 Malmö
- Sverigeförhandlingen – ramavtal 10 Lund
- Sverigeförhandlingen – ramavtal 11 Helsingborg

Den samlade kostnaden för kollektivtrafik inklusive cykelåtgärder i avtalen var nästan 70 miljarder kronor. Av detta åtog sig staten att finansiera 58 procent, kommunerna 28 procent och regionerna resterande del. Nästan hälften av statens finansiering bestod av trängselskatt. Fördelningen skilde sig dock åt mellan avtal, som går att se i sammanställningen i Figur 20.

FÖRDELNING AV FINANSIERING I AVTAL OM KOLLEKTIVTRAFIK- OCH CYKELÅTGÄRDER

FIGUR 20



*Lund kommun fick statliga medel via ett stadsmiljöavtal som här är redovisat i den kommunala finansieringen. Om detta tas hänsyn till är fördelningen omkring 40 procent statlig och 60 procent kommunal finansiering i ramavtal 10.

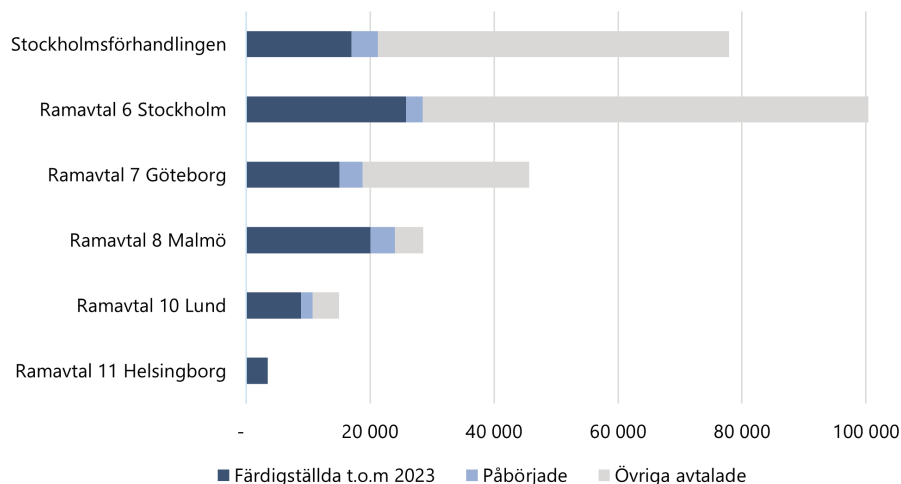
Källa: Trafikverket

Förutom att stärka kapaciteten i kollektivtrafiken och till viss del cykeltransporterna i städerna var det andra stora åtagandet att bygga ett överenskommet antal bostäder. Sammanlagt avtalades det för strax över 271 000 bostäder. Av de avtalade bostäderna stod, enligt den samlade årsrapporten 2023, en tredjedel klara (90 321 bostäder) vid årsskiftet 2023/24.

Avtalade och färdigställda bostäder fördelar sig enligt Figur 21. Avtalen som berörde Stockholm innefattade även bostadsbyggande i kringliggande kommuner⁵⁰.

AVTALADE OCH FÄRDIGSTÄLLDA BOSTÄDER FRAM TILL OCH MED 2023, PER AVTAL

FIGUR 21



Källa: Trafikverket

⁵⁰ Nacka, Solna, Järfälla, Täby, Vallentuna, Österåker och Huddinge.

Mellan 2015–2023 fanns det möjlighet för kommuner och regioner att söka och bli beviljade bidrag för att främja hållbara stadsmiljöer, så kallade stadsmiljöavtal⁵¹, genom att vidta åtgärder med mål om ökat resande via kollektivtrafik eller cykel samt förflyttning mot hållbara godstransportlösningar. Åtgärderna och det statliga bidragsstödet var också kopplade till kommunala och regionala motprestationer. I snitt uppgick beviljat stöd till cirka 1 miljard kronor per år, fördelat på flertalet kommuner och regioner.⁵²

Ett annat statligt bidrag, medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar, uppgick till i snitt 1,6 miljarder kronor mellan åren 2020–2023. Statsbidraget fanns även innan 2020, men statistiken är svåröverblickbar.⁵³

Andra stöd till investeringar

Statliga investeringsbidrag har minskat i omfattning sedan rekordåren runt 1970-talets början. Det är svårt att få en heltäckande bild över investeringsbidragen under perioden 2006–2024. För åren 2015 och 2016 uppgick statliga bidrag till kommunala investeringar till 1,4 respektive 5,4 miljarder kronor, motsvarande 1 respektive 3,7 procent av kommunsektorns totala investeringar samma år. Vad bidragen ämnade finansiera framgår inte.⁵⁴ 2023 kunde cirka en femtedel av de riktade bidragen till kommunsektorn användas helt eller delvis till investeringar i eller inköp av materiella resurser. Till vilken summa dessa bidrag uppgick till framgår inte heller.⁵⁵

2017 infördes ett investeringsstöd för byggandet av hyresrätter och studentbostäder. Syftet med stödet vara att stimulera byggandet av fler hyresrätter, och att dessa skulle ha lägre hyror jämfört med annan nyproduktion. Stödet var som högst 2022 då över 5 miljarder kronor betalades ut. Mellan åren 2017 och 2023 byggdes 58 000 lägenheter med hjälp av stödet. Allmännyttan använde investeringsstödet i högre utsträckning än privata byggaktörer. Under 2020-talets början erhöll närmare hälften av alla nyproducerade lägenheter inom allmännyttan stöd⁵⁶. Stödet är numera under avveckling.

Ett statligt stöd för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre infördes 2016 och fram till 2024 beviljades totalt 5 miljarder kronor. Stödet var högst under 2021 då drygt 1,5 miljarder kronor beviljades. Utbetalad summa mellan 2016 och 2024 var 4,3 miljarder kronor, eller i snitt 500 miljoner kronor per år.⁵⁷

Ett exempel på statligt stöd till kommunsektorn under senare delar av perioden, som inte ingår i det normala statsbidragsgivandet, var den så kallade **Kommunakuten 2022**. Regeringen gav under 2021 i uppdrag till Kammarkollegiet

att inrätta **Delegationen för kommunal ekonomi i balans**, med syfte att ge kommuner och regioner med svag ekonomi möjligheten att erhålla statsbidrag för genomförandet av åtgärder med mål att få en ekonomi i balans. Totalt beviljades åtgärder för cirka 520 miljoner kronor, fördelat på 27 kommuner och regioner. Det totala bidragsutrymmet var 750 miljoner kronor och totala ansökta medel uppgick till 1,8 miljarder kronor. Av de från början beviljade åtgärderna stod drygt 40 procent av investeringsåtgärder medan resterande del var fördelat på bland annat rivning, energieffektivisering och omstrukturering.⁵⁸

Kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur

Under perioden blev det vanligare med kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur. Utifrån ett regulatoriskt perspektiv gjordes det 2009 och 2010 förändringar för att underlätta medfinansiering av statlig infrastruktur. Det gjordes genom att ändra lagen om vissa kommunala befogenheter (2009:47) för att förtydliga att det ska vara möjligt att **lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för**⁵⁹ och genom att ändra lagen om kommunal redovisning (1997:614) för att möjliggöra att bidrag till statlig infrastruktur kunde tas upp som en tillgång i balansräkningen.

Medfinansiering bidrog till en utökad finansieringsram för statliga infrastrukturprojekt, och för planeringsperioden 2010–2021 utgjorde den 67 miljarder kronor. Den totala statliga finansieringen av infrastruktur var för samma period 417 miljarder kronor. Den utökade ramen var ett resultat av ett 50-tal avtal eller överenskommelser. Störst andel av medfinansieringen (de 67 miljarderna), cirka två tredjedelar, utgjordes av trängselskatter samt ban- och vägavgifter. Knappt 30 procent var kommunal och regional medfinansiering.^{60 61}

Ett av de större avtalen om medfinansiering av statlig infrastruktur var det **Västsvenska paketet**, en satsning på infrastruktur i Göteborgsregionen. Det största avtalade projektet var den omdebatterade Västlänken – en järnvägsförbindelse genom centrala Göteborg. Paketets finansiering utgjordes av 50 procent statlig finansiering, 41 procent trängselskatter och 9 procent finansiering från kommuner, regioner och av det som kallas marknyttor.⁶²

Ett avtal mot slutet av perioden berörde byggandet av ny järnväg mellan Göteborg och Borås, som syftar till att förbättra pendling samt kopplingen till Landvetter flygplats. I avtalet framgick att staten åtar sig finansiera cirka 91 procent av kostnaderna, och kommunerna och regionerna resterande del.⁶³

⁵¹ Det framgår inte om stadsmiljöavtalen ingår i senare nämnda siffror avseende riktade investeringsbidrag.

⁵² Trafikverket (2025)

⁵³ Statskontoret (2021–2023) och Statskontoret (2024)

⁵⁴ Regeringens skrivelser (1995–2017)

⁵⁵ Statskontoret (2024)

⁵⁶ Hyresgästföreningen (2024)

⁵⁷ Boverket (2025)

⁵⁸ Kammarkollegiet (2024)

⁵⁹ 2 kap. 1 § Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

⁶⁰ Trafikverket och SKL (2011)

⁶¹ I en senare sammanställning, för åren 2019–2023, rapporterades kommunal och regional medfinansiering av statlig infrastruktur till i snitt 1,3 miljarder kronor. Trafikverket (2020–2024)

⁶² Trafikverket (2022)

⁶³ Länsstyrelsen Västra Götaland (2024)

STORSTADSAVTALEN

2023

Stärkt kapacitet i kollektivtrafiken och fler bostäder var fokus i Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen. Kollektivtrafikåtgärderna bestod av flera olika projekt, i allt från utbyggd tunnelbana till förbättrad busstrafik.

2006

STOCKHOLM

- Utbyggnad av tunnelbanan och annan spårväg
- 178 270 nya bostäder (Förutom Stockholm också i Nacka, Järfälla, Täby, Vallentuna, Österåker, Huddinge och Solna)

GÖTEBORG

- Spårväg och busstrafik
- 45 680 nya bostäder

2010

MALMÖ

- Busstrafik och tågpendel
- 28 550 nya bostäder (Förutom Malmö även Kävlinge och Lomma)

LUND

- Spårväg
- 15 000 nya bostäder

HELSINGBORG

- Busstrafik
- 3 530 nya bostäder



2025 -2040



2025–2040: Framtiden

Varje tidsperiod har haft sina egna unika utmaningar som kommuner och regioner har varit tvungna att anpassa sig till. Under den offentliga revolutionen expanderade kommunernas och landstingens verksamhet i det närmaste exponentiellt och kommunsektorn gick igenom något av en administrativ och organisatorisk transformation. I början av 1970-talet slog den första energikrisen till och förändrade de samhällsekonomiska förutsättningarna med hög inflation och lägre tillväxt.

Knappt 20 år senare gick Sverige igenom den värsta ekonomiska krisen sedan depressionen på 1930-talet och de senaste tjugo åren har, förutom en digital revolution, präglats av den ena krisen efter de andra; finanskris, en flyktingkris, en pandemi och ett nytt krig i Europa. Vad som kommer att prägla de kommande femton åren är förstås omöjligt att veta, men en ökad demografisk och ekonomisk tudelning mellan olika delar av landet, fortsatta geopolitiska spänningar, ett förändrat klimat och politisk fragmentering kommer

troligtvis vara några av de samhällspolitiska utmaningarna som landets kommuner och regioner behöver hantera. Varje utmaning påverkar kommunsektorns verksamhet, ekonomi och investeringsutveckling.

KOMMUNSEKTORENS FÖRUTSÄTTNINGAR

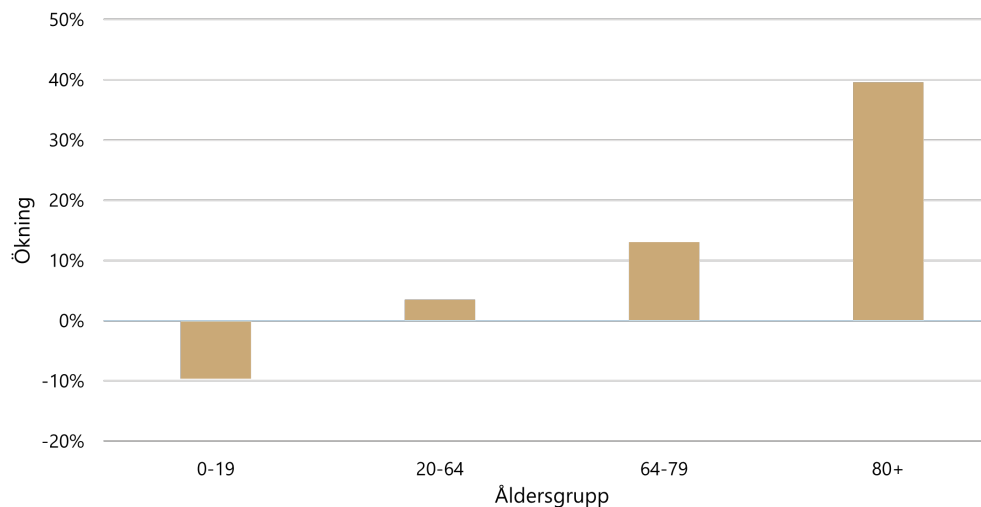
Demografisk utveckling

Sverige förväntas gå in i en period med lägre befolkningstillväxt och med ökade skillnader mellan olika delar av landet.

Befolkningen förväntas växa långsammare framöver på grund av sjunkande barnafödande och låg immigration. Enligt SCB:s befolkningsprognos växer landets befolkning med 4 procent fram till 2040, men det ser väldigt olika ut i olika åldersgrupper. Medan antalet barn och unga minskar med 10 procent, ökar antalet invånare över 80 år med 40 procent och antalet över 90 år mer än fördubblas.

FÖRÄNDRING I OLIKA ÅLDERSGRUPPER MELLAN 2024 OCH 2040

FIGUR 22



Källa: SCB

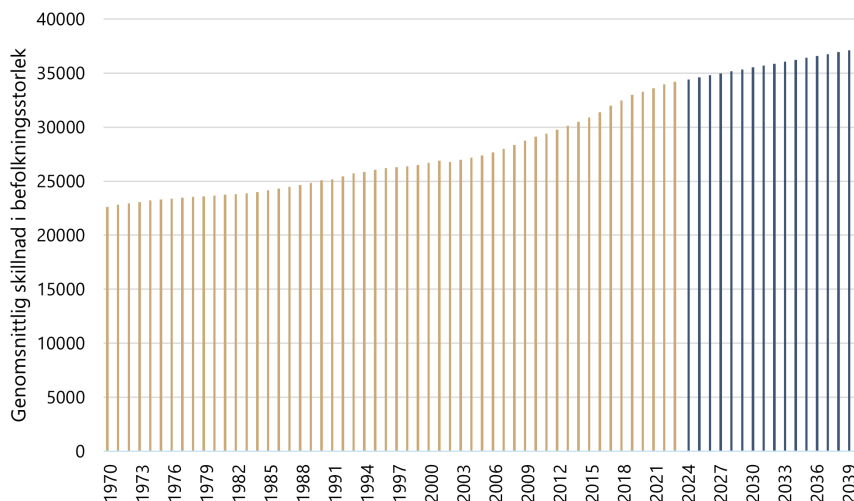
Förändringarna i förhållandet mellan andelen barn och andelen äldre innebär att i stort sett alla kommuner och regioner behöver föra över betydande resurser från förskola och skola till hemtjänst och särskilda boenden.

Över tid finns det en annan tydlig demografisk utveckling, rörelsen från periferin in mot centrum. Den sker inom

kommuner, där allt fler bosätter sig i kommunens största tätort och den sker mellan kommuner, där människor söker sig från mindre till större kommuner. Från kommunreformen i början av 1970-talet till idag har skillnaderna i storlek mellan landets kommuner kontinuerligt ökat och förväntas fortsätta att göra det fram till år 2040.

GENOMSnittlig BEFOLKNINGSSKILLNAD MELLAN LANDETS KOMMUNER⁶⁴

FIGUR 23



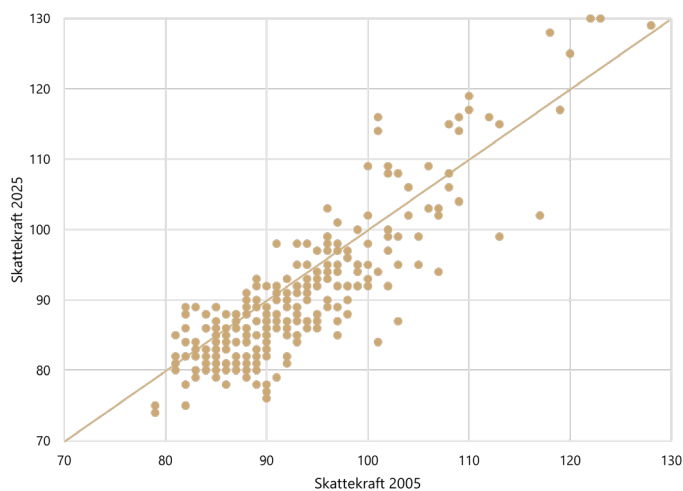
Källa: SCB, Kommuninvests bearbetning

När den befolkningsmässiga tudelningen av landet fortsätter att öka, förändras också de ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna. Färre invånare i arbetsför ålder och fler äldre innebär inte bara bemanningsutmaningar i kärnverksamheten, det resulterar också i sjunkande lokal skattekraft och ökat

beroende av statsbidrag. Figur 24 visar den genomsnittliga skattekraften i landets kommuner har förändrats mellan 2005 och 2025. Kommuner som befinner sig under (över) diagonal har sett sin skattekraft minska (öka). Ju längre avståndet är till diagonalen desto större är förändringen.

SKATTEKRAFTEN 2005 JÄMFÖRT MED 2025

FIGUR 24



Figuren har av läsbarhetsskäl en bruten axel, vilket gör att 6 kommuner med högre skattekraft än 130 inte syns. Av dessa har 5 en högre skattekraft 2025 jämfört med 2005.

Källa: SCB

Sjunkande skattekraft innebär i sin tur ett ökat beroende av statliga bidrag för att kunna utföra sitt uppdrag. Sedan 2005

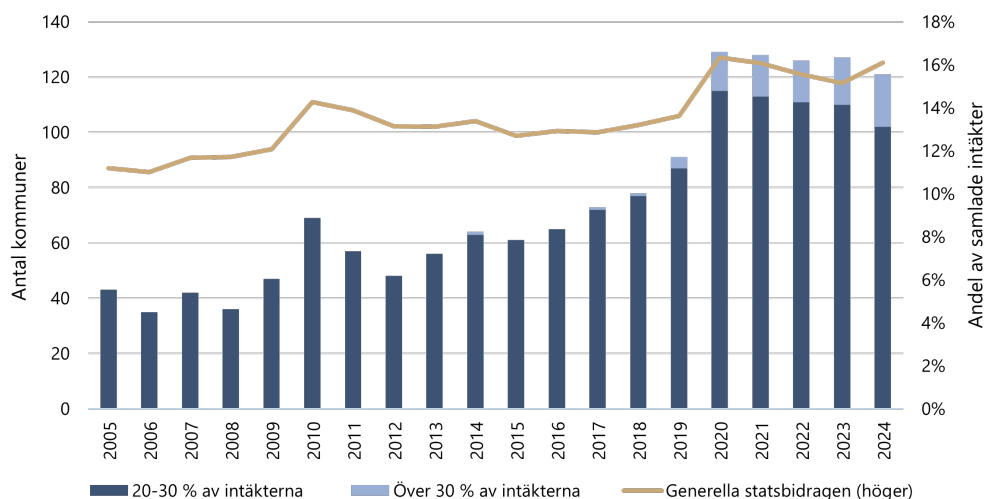
har antalet kommuner där de generella statsbidragen utgör mer än 20 procent av de samlade intäkterna⁶⁵ i det närmaste tredubblats.

⁶⁴ Storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö är exkluderade i analysen på grund av sin storlek.

⁶⁵ Exklusive finansiella intäkter.

GENERELLA STATSBI DRAGENS ANDEL AV DE TOTALA INTÄKTERNA OCH ANTALET KOMMUNER DÄR BIDRAGEN UTGÖR MER ÄN 20 PROCENT AV INTÄKTERNA

FIGUR 25



Källa: SCB

Geopolitiska spänningar

Den geopolitiska utvecklingen har förändrats dramatiskt det senaste decenniet, och 2024 blev Sverige medlem i försvarsalliansen NATO. NATO-inträdet och en mer osäker omvärld ställer höga krav på landets kommuner och regioners beredskap framöver. Infrastruktur behöver rustas upp för att till exempel kunna ta emot trupper från andra länder. De strategiska lagren av till exempel livsmedel, medicin, bränsle och andra kritiska resurser för att klara av längre kriser måste byggas upp och byggas ut. Befintliga vattentäkter behöver kompletteras med nya för att det ska finnas gångbara alternativ i händelse av kris eller konflikt. Dessa förändringar ställer höga krav på kommuners och regioners organisatoriska kapacitet men medför också ett behov av omfattande investeringar i grundläggande infrastruktur.

Hållbarhetsanpassa kommunsektorn

Medeltemperaturen i världen och i Sverige ökar. Ökad nederbörd och fler och längre värmeböljor ställer redan nu krav på alltmer omfattande klimatanpassningar i både kommuner och regioner. De senaste årens erfarenheter av både vattenransonering under perioder av torka och översvämningsskador i miljardklassen vid kraftiga skyfall visar på behovet av att klimatessära samhället. Alternativa

dricksvattentäkter, vallar som skyddar mot översvämningar samt erosion och system för att kunna leda bort stora mängder dagvatten kommer driva på investeringsvolymerna. Men kostnaderna kommer att fördela sig väldigt olika mellan olika delar av landet. Dessutom investerar kommuner och regioner och deras bolag stort för att få ned sina utsläpp av växthusgaser i linje med den nationella visionen om nettonollutsläpp 2045.

Politisk fragmentering

Över tid har fragmentiseringen i politiken ökat. 1985 fanns det fem riksdagspartier och Socialdemokraterna och Moderaterna samlade 66 procent av väljarkåren bakom sig. 2022 fick samma partier sammanlagt 49 procent av rösterna. Resterande röster delades av sex andra partier. Även på lokal nivå märks denna utveckling av. Även om lokalpolitiken i Sverige är känd för att vara pragmatisk och sakpolitisk inriktad har det över tid blivit allt svårare att bilda starka och beslutsfärdiga majoriteter. Situationen underlättas inte av utvecklingen med allt fler lokala partier. Forskning visar att svaga politiska styren har svårare att genomföra tuffa beslut och reformer och att ekonomistyrningen därför lätt blir lidande.⁶⁶ Det är illavarslande då framtiden kommer att kräva mer politisk handlingskraft snarare än mindre.

⁶⁶ Geys, Ashworth & Heyndels (2005)

INVESTERINGAR

Investeringsökningen under 2010-talet drevs primärt på av den kraftiga befolkningsökningen under samma tidsperiod. Lägre befolkningstillväxt de kommande decennierna kommer att minska behovet av att bygga ut välfärdsinfrastrukturen. Ett undantag skulle kunna vara investeringar i särskilda boenden. Då antalet äldre över 80 år kommer att öka kraftigt de kommande tio åren borde det även innebära en kraftig utbyggnad av bostäder för äldre med stort omsorgsbehov.

Investeringarna de kommande femton åren kommer att präglas av renoveringar, uppgraderingar och ersättningsinvesteringar av befintliga anläggningstillgångar. Alla de skolor, sjukhus, idrottsanläggningar, hyresrätter, vatten- och avloppsledningar som byggdes eller grävdes ned under rekordåret runt 1970 är idag cirka 55 år gamla, och har i vissa fall redan passerat gränsen för sin tekniska livslängd.

Hur mycket som redan har gjorts för att uppgradera eller byta ut befintliga anläggningar, fastigheter och infrastruktur och hur mycket som ännu återstår att göra är svårt att få en helhetsuppfattning om.

När det gäller renoveringar av allmännyttans bostadsbestånd från miljonprogramsåren ger olika studier lite olika resultat. En grov sammanfattning av tidigare slutsatser är att en hel del redan har gjorts men att mycket återstår att göra och att det kan se väldigt olika ut mellan bolag på starka respektive svagare bostadsmarknader. En komplicerande faktor i den fortsatta upprustningen av allmännyttans bostadsbestånd är att det ekonomiska utgångsläget för många mindre och medelstora kommunala bostadsbolag har försämrats de senaste åren på grund av kostnadsökningar, högre räntor och ett ökat antal vakanser.

Vatten och avlopp har länge varit ett nedprioriterat område i de kommunala investeringsbudgeterna, men på senare år har frågan om kvalitet och tillgänglighet på vårt viktigaste livsmedel

fått allt större aktualitet. Investeringsvolymerna ökar men har en bit upp till de nivåer som behövs för att kunna bibehålla tillgänglighet och kvalitet. Svensk Vatten bedömde 2023 det årliga investeringsbehovet fram till 2040 till drygt 30 miljarder kronor per år.

Sveriges kommuner och regioner äger verksamhetslokaler med en yta på cirka 75 miljoner kvadratmeter. Hur mycket av detta fastighetsbestånd som är i behov av renovering eller som behöver ersättas fram till 2040 är i det närmaste omöjligt att uttala sig om då informationen om fastigheternas tillstånd, värdeår och planerat underhåll är spridd över 310 kommuner och regioner. De kommuner och regioner som redan nu har tagit ett helhetsgrepp och rustat upp sitt fastighetsbestånd har dock sett en signifikant ökning av sina investeringsvolymerna.

STATENS ROLL I FINANSIERINGEN

Relationen mellan staten och kommunsektorn när det gäller finansieringen av investeringar i lokala välfärdsinfrastrukturen har genomgått stora förändringar från 1960-talet fram till idag. Om den fysiska utbyggnationen av folkhemmet skedde med stort statligt stöd och styrning en gång i tiden så är förvaltningen och upprustningen av samma folkhem en i det närmaste helt kommunal och regional angelägenhet.

Förutsättningarna att klara av att underhålla och upprätthålla sin välfärdsinfrastruktur har också förändrats och för en del kommuner och regioner har utmaningarna vuxit med tiden. Under bara det senaste året har en rad rapporter och utredningar lyft fram vikten av att staten tar en mer aktiv roll för att säkerställa att kommuner har kapaciteten att bedriva en likvärdig välfärd, vilket även inkluderar att understödja underhållet av en fungerande välfärdsinfrastruktur. Det återstår dock att se vilka åtgärder staten kommer att vidta för att möjliggöra säkerställa att alla kommuner och regioner har förmågan att fullgöra sina uppdrag på lång sikt.

NYA FÖRUTSÄTTNINGAR

De kommande femton åren kommer präglas av geopolitiska spänningar, klimatförändringar, politisk fragmentering och demografiska skiften. Kommuner och regioner står inför stora utmaningar med beredskap, investeringar och ekonomisk styrning.

2025

2030

UTMANINGAR

GEOPOLITIK OCH BEREDSKAP

NATO-inträdet och ökad osäkerhet kräver investeringar i infrastruktur, strategiska lager och vattensystem.

HÅLLBARHETS-ANPASSNING

Ökad nederbörd och värmeböljor driver på investeringar i klimatanpassning och utsläppsminskning.

POLITISK FRAGMENTERING

Svagare majoriteter gör det svårare att genomföra nödvändiga beslut och reformer.

DEMOGRAFI

Befolkningstillväxten minskar, andelen äldre ökar kraftigt, vilket förändrar behoven inom vård och omsorg.

INVESTERINGAR I KOMMUNSEKTORN

BOSTÄDER OCH OMSORG

Stort behov av särskilda boenden men höga kostnader och osäker efterfrågan.

RENOVERINGAR OCH UPPGRADERINGAR

Skolor, sjukhus, VA-system och infrastruktur från 1970-talet behöver omfattande åtgärder.

LÅNESKULD OCH FINANSIERING

Kommunsektorns skuld närmar sig 1 000 miljarder kronor, och skulden kan överstiga statens andel inom ett decennium.

2045



Sammanfattning och slutsatser

1960 TILL 2024

Under åren från 1960 och fram till 2024 har relationen mellan staten och kommunsektorn förändrats i grunden när det gäller ansvarsfördelningen för finansieringen av lokala välfärdsinvesteringar. Storleken på samtliga statliga bidrag, medräknat både investerings- och driftbidrag, har förändrats i mindre grad. Här utmärks förändringen snarare av utformningen av bidragsgivningen, och det minskade fokuset på investeringsbidrag.

Rapportens inledande period, 1960 till 1975, karaktäriserades av rekordhøga investeringar och en aktiv stat. Utbyggnaden av välfärden i kombination med miljöprogrammet resulterade i omfattande investeringar i bostäder, skolor, sjukvård, gator, vägar samt vatten och avlopp. Förändringar och utökningar av det kommunala och regionala uppdraget var ytterligare orsaker till det stora investeringsbehovet. Förutom finansiering genom höjda skattesatser var det statliga stödet till lokala investeringar centralt. De senare tog huvudsakligen formen av investeringsbidrag till verksamhetslokaler och VA och generösa lånevillkor för byggandet av bostäder. Under vissa år uppgick de riktade bidragen till så mycket som 20 procent av de kommunala investeringsutgifterna.

Under åren från 1976 till 2005 ökade kommunsektorns frihet över och ansvar för sin egen ekonomi. I takt med att investeringsvolymerna i kommunsektorn minskade, avtog också behovet av statliga investeringsbidrag. Den statsfinansiella krisen i början av 1990-talet, som sammanföll med omläggningen av riktade statsbidrag till mer generella statsbidrag, resulterade i både färre och mindre omfattande statliga investeringsbidrag. Kombinationen av förändrade ekonomiska förutsättningar och ny lagstiftning placerade alltmer av finansieringsansvaret för investeringar till kommunerna och landstingen själva.

Från 2006 och framåt förbättrades kommunsektorns ekonomiska situation märkbart. Antalet kommuner och regioner med negativa resultat minskade betydligt jämfört med utfallet runt millennieskiftet. Befolkningen växte snabbt, bland annat påverkat av en hög invandring, och behovet av att bygga ut välfärdsinfrastrukturen ökade. Kommunsektorns investeringsvolymerna ökade kontinuerligt under hela 2010-talet. Statens tidigare "breda" investeringsstöd ersattes vid den här tiden med ett mer selektivt stöd, där medfinansieringsavtal tecknades med specifika kommuner och regioner. Flera av de större medfinansieringsavtalen ställde också krav på kommunerna att genomföra och/eller möjliggöra byggandet

av ett bestämt antal bostäder. Dessutom blev kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur ett allt vanligare fenomen under perioden.

Utifrån det politiska och ekonomiska självbestämmande som kommunsektorn åtnjuter idag, jämfört med situationen på 1960-talet, är det naturligt att kommuner och regioner finansierar huvuddelen av sina egna investeringar. Med stor frihet följer ett stort ansvar och kommunsektorn som helhet har också en betydligt starkare finansiell ställning idag än för bara 20 år sedan.

2025 OCH FRAMÅT

Den stora mängd verksamhetslokaler, VA-ledningar och bostäder som grävdes ned eller färdigställdes för 50-60 år sedan har i många fall passerat sin tekniska livslängd. Runt om i landet kommer det därför krävas omfattande ersättningsinvesteringar för att rusta upp och byta ut en åldrande välfärdsinfrastruktur. Därutöver tillkommer omfattande investeringar för att klimatanpassa samhället och öka den civila beredskapen.

De stora investeringsbehoven de kommande åren är utmanande. Kommunsektorn som helhet har goda möjligheter att ta sig an denna utmaning, men förutsättningarna skiljer sig en hel del åt mellan olika kommuner och regioner.

Utvecklingen med en ökande demografisk och ekonomisk tudelning förväntas fortsätta fram till 2040. Konsekvensen blir allt fler kommuner med låg skattekraft och ett ökat ekonomiskt beroende av staten. Hos mindre kommuner med minskat befolkningsunderlag, åldrande befolkning och sjunkande skattekraft är det kommunala uppdraget detsamma som för landets storstäder, men den egna organisatoriska och ekonomiska kapaciteten är mer begränsad. Samtidigt ökar komplexiteten i både den egna verksamheten och omvärlden.

Bara det senaste året har flera utredningar och rapporter lyft fram vikten av att staten engagerar sig mer aktivt i utvecklingen på lokal nivå. Utredningen **Steg mot stärkt kapacitet**⁶⁷ analyserade mindre kommuners förutsättningar och utmaningar och konstaterade att många mindre kommuner står inför betydande utmaningar och föreslog att staten bör:

- Genomföra kapacitetsanalyser för att kartlägga kommunernas långsiktiga behov och utmaningar.
- Stärka stödet för kommunal samverkan genom vägledning och ekonomiska incitament.
- Införa ekonomiskt stöd till kommuner som vill fördjupa samverkan.

⁶⁷ SOU 2024:6

- Etablera fasta geografiska samverkansområden för långsiktig och strategisk samverkan.
- Ta fram vägledningsmaterial om processer för samverkan.

I utredningen **Ökad va-beredskap**⁶⁸ analyserades behovet av statliga stödinsatser för kommunala vatten- och avloppsinvesteringar. Många kommuner, särskilt mindre sådana, står inför betydande ekonomiska utmaningar när det gäller att underhålla och förnya sin VA-infrastruktur.

Utredningen föreslog bland annat att staten bör:

- Tillföra en miljard kronor årligen i ekonomiskt stöd till nödvändiga VA-investeringar i beredskaps- och klimatanpassningsåtgärder.
- Förstärka och förtydliga riktlinjer, vägledning och expertis för att stödja kommunernas långsiktiga planering.
- Stimulera kommunal samverkan med hjälp av ekonomiska incitament.

Staten är den yttersta garanten för en likvärdig välfärd i hela landet och i en situation där kommunsektorn står inför en ny investeringsintensiv period är det lätt att efterfråga mer statligt stöd. För den som värnar om det kommunala självbestämmandet är det dock något av ett tveeggat svärd att be statsmakten att lösa ett problem eller skjuta till mer pengar när det uppstår en kris eller utmanande situation på kommunal nivå. Statens riktade ekonomiska stöd är sällan helt utan villkor och det politiska priset för fler och mer statliga interventioner kan över tid bli högt. Och hur tillförs extern kompetens och expertis utan att åsidosätta och undergräva styrningen från de demokratiskt valda företrädarna i en kommun? Givet statens historiska roll i att understödja och främja utbyggnaden av

välfärdssamhällets infrastruktur, samt att vid behov bistå kommuner med svaga resultat- och balansräkningar, är det ändå rimligt att staten tar en proaktiv roll för att säkerställa att kommuner och regioner även framöver har kapacitet att identifiera, genomföra och bära framtida investeringar.

Vad kan och bör då staten göra i detta läge? Baserat på förslagen från statens egna utredningar kan man tänka sig en trestegsstrategi, där det första steget är att genomföra lokala kapacitetskartläggningar för att identifiera varje kommuns specifika behov. Varje kommun har sin egen unika uppsättning med förutsättningar, styrkor och svagheter. Innan åtgärder och interventioner genomförs är det avgörande att ha en gedigen förståelse för exakt vilka problem som föreligger och hur de varierar och samvarierar mellan kommunerna. Kartläggningen bör, förutom själva förvaltningen, även inkludera kommunens taxe- och intäktsfinansierade verksamhet för att ge en så komplett bild av kommunens situation som möjligt.

Steg två är att förbättra förutsättningar till fördjupad samverkan mellan kommuner genom att ta bort eventuella juridiska hinder och skapa tydliga ekonomiska incitamentsstrukturer för samverkan, särskilt på de områden som identifierats som särskilt utmanande i kapacitetskartläggningen och som är gemensamma för flera kommuner.

Utifrån gjord kapacitetskartläggning bör staten i steg tre bygga upp en beredskap och struktur för att med riktade insatser kunna stärka enskilda kommunernas och regionernas kapacitet, vilket kan innefatta både kompetensöverföring och ekonomiskt stöd. Här kan det finnas goda lärdomar att dra från det arbete som genomfördes av kommun- och bostadsdelegationen vid millennieskiftet.

⁶⁸ SOU 2024:82

Referenser

Boverket (2003). Bättre koll på underhåll.

<https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2003/battre-koll-pa-underhall-/>

Boverket (2007). Bostadspolitiken.

<https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2007/bostadspolitiken/>

Boverket (2025). Bidrag i siffror – statistik.

<https://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/bidrag-i-siffror--statistik/>

Erlingsson (2024). Är sammanläggningar svaret på kommunsektorns utmaningar?. Sveriges Kommuner och Regioner.

<https://skr.se/download/18.28b394721910e084fde7ffc7/1723465110648/Ar-sammanlaggningar-svaret-pa-kommunsektorns-utmaningar.pdf>

Geys, Ashworth & Heyndels (2005). Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities. International Tax and Public Finance 12(4).

Hyresgästföreningen (2024). Fler än 65 600 hyresrätter har fått stöd. <https://hurvibor.se/avdrag-bidrag/investeringsstod/>

Kammarkollegiet (2024). Slutrapport Kommunal ekonomi i balans.

<https://www.kammarkollegiet.se/download/18.92d1dba193deb3e97158d31/1736515793459/Slutrapport%20Kommunal%20ekonomi%20i%20balans.pdf>

Kommunförbundet (1987). Kommuner i förändring – Bilaga 25 till SOU 1987:3 Långtidsutredningen 1987.

Kommuninvest (2023). Hur höga är egentligen kommunsektorns skulder?

<https://kommuninvest.se/download/18.deb161418f3840cef43b049/1716410962461/Hur-hoga-ar-egentligen-kommunsektorns-skulder.pdf>

Kopsch (2019). En hyresmarknad i kris. SNS Förlag.

Länsstyrelsen Västra Götaland (2024). Enighet kring ny järnväg Göteborg-Borås.

<https://www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland/om-oss/nyheter-och-press/nyheter---vastra-gotaland/2024-08-30-enighet-kring-ny-jarnvag-goteborg-boras.html>

Montin (2016). Statens styrning av kommunerna (2016:24), bilaga 2. Statskontoret.

Regeringens proposition 1993/94:150, bilaga 7. Finansdepartementet.

Regeringens proposition 2000/01:100, bilaga 5. Finansdepartementet.

Regeringens skrivelse 2005/06:202. Omstrukturerings av kommunala bostadsföretag.

Regeringens skrivelser (1995–2017). Utvecklingen inom den kommunala sektorn.

Riksbanken (2018). Pengarna och makten.

SCB (2023). När Sveriges sockenkommuner blev stora.

<https://www.scb.se/hitta-statistik/redaktionellt/fran-socken-till-storkommun/>

SFS 1962:242. Sjukvårdslag.

SFS 1967:44. Förordning om investeringsavgift för vissa byggnadsarbeten.

SFS 1991:900. Kommunallag.

SFS 1992:342. Lag om ändring i kommunallagen.

SFS 2009:47. Lag om vissa kommunala befogenheter.

SKL, nuv. SKR, (2016). Skulden till underhåll.

<https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/skuldentillunderhall.67408.html>

SOU 1966:44. Bostadspolitiskt kreditstöd.

SOU 1972:63. Näringslivets försörjning med riskkapital från allmänna pensionsfonden.

SOU 1975:39. Statsbidrag till kommunerna.

SOU 1976:45. Kommunernas ekonomi 1960–1972.

SOU 1977:20. Kommunernas ekonomi 1975–1985.

SOU 1984:34–36. Bostadskommitténs delbetänkande.

REFERENSER

SOU 1996:163. Behov och resurser i vården – en analys.

SOU 1999:148. På de boendes villkor – allmännyttan inför 2000-talet.

SOU 2014:5. Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.

SOU 2017:107. Slutrapport från Sverigeförhandlingen.

SOU 2017:108. Lån och garantier för fler bostäder.

SOU 2024:6. Steg mot stärkt kapacitet.

SOU 2024:82. Ökad va-beredskap.

Statskontoret (2021–2023). Utvecklingen av den statliga styrningen till kommuner och regioner.

<https://www.statskontoret.se/publicerat/>

Statskontoret (2024). Statens styrning med statsbidrag till kommuner och regioner 2023.

<https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2024/statens-styrning-2024---utskriftsversion.pdf>

Svenskt Vatten (2023). Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp.

https://vattenbokhandeln.svensktvatten.se/wp-content/uploads/2023/05/SvensktVatten-Investeringsrapport_2023.pdf

Trafikverket (2020–2024). Medfinansiering och förskottering av statlig infrastruktur från avtalsparter.

Trafikverket (2022). Västsvenska paketet.

<https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/finansiering/vastsvenska-paketet2/>

Trafikverket (2024). Storstadsavtalen.

<https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/finansiering/storstadsavtalen/>

Trafikverket (2025). Hållbara stadsmiljöer – stadsmiljöavtal.

<https://bransch.trafikverket.se/tjanster/ansok-om/ansok-om-bidrag/statligt-stod-for-hallbara-stadsmiljoer---stadsmiljoavtal/>

Trafikverket och SKL, nuv. SKR, (2011). Medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar.

https://bransch.trafikverket.se/contentassets/76bcdebc17144198b6eb4de9c8832f86/medfinansiering_av_statliga_infrastrukturinvesteringar-rev.pdf