

ARENA IDÉ

Välfärdens behov och resurser

En kartläggning av demografiska behov och
skattefinansierad produktion av
välfärdstjänster i Sverige 1990-2018

Sandro Scocco, Lars-Fredrik Andersson och Jonathan Borggren

Innehåll

Sammanfattning	4
Inledning	6
Vad är välfärd?	7
Vad är resurser?	7
Att mäta storleken på resurserna i offentlig sektor	7
Behoven speglar i princip befolkningsutvecklingen	9
Välfärdsarbetet	12
Omfördelning av ansvarsområden i välfärdssektorn	12
Skattefinansierade privata tjänster	12
Insatsen av arbete i offentligt finansierad välfärdsproduktion	13
Total kommunal sysselsättning faller som andel	15
Växande behov i förhållande till välfärdsarbetet	16
Referenser	20

Sammanfattning

Föreliggande rapport är en kartläggning av offentligt finansierade resurser som används för att producera välfärdstjänster. Syftet är att inför varje val utvärdera hur välfärdsresurser utvecklats i förhållande till behoven under gångna mandatperioden.

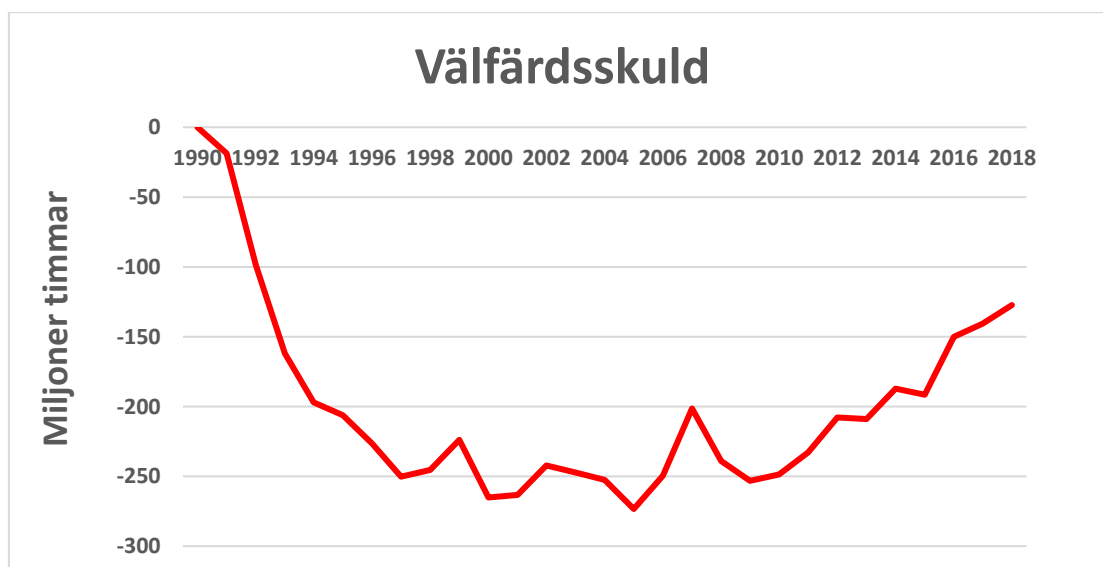
Det är inte okomplicerat, då det i dagsläget saknas en sammanhållen statistik som på ett tydligt sätt visar hur mycket resurser som används. I takt med att en allt större del av välfärdsproduktionen utförs av privata utförare har det blivit allt mer missvisande att beskriva resurserna enbart utifrån det som produceras i offentlig verksamhet.

Vi har i de beräkningar som presenteras av välfärdsproduktionen också inkluderat privata välfärdsaktörer som är offentligt finansierade genom användande av officiell svensk statistik och erkända statistiska metoder för att skatta den privat utförda välfärdens bidrag.

Vi jämför sedan den totala resursanvändningen med SKL:s bedömning av hur behoven av välfärden har utvecklats under perioden 1990–2017. På så sätt kan vi bedöma om resurserna ökat eller minskat under perioden i förhållanden till behoven.

I motsvarande rapport inför förra valet var det tydligt att det under finans- och fastighetskrisen i början på 90-talet byggts upp en betydande **välfärdsskuld**, tolkat som att ett gap hade uppstått mellan resurser och behov.

Figur 8. Välfärdsskuld i arbetade timmar med 1990-års välfärdsåtagande som referensår, perioden 1990-2018.



Källa och beräkningar; se sidan 18.

Välfärdensskulden ökade i princip fram till mandatperioden 1998-2002, då skuldökningen upphörde och den i princip stabiliserades under mandatperioderna 1998-2014, med tillfälliga upp och nedgångar. Exempelvis var välfärdsskulden ungefärligen lika stor 1995 som den var 2015. Under innevarande mandatperiod, 2014-2018, har välfärdsskulden minskat, men det kvarstår dock ett betydande gap mellan behov och resurser.

För att nå upp till den välfärdsnivå vi hade år 1990 uttryckt i antal välfärdstimmar i förhållande till behoven, skulle det krävas en ökning med 127 miljoner arbetstimmar och en

ökning i antalet sysselsatta med ungefär 81 tusen personer med samma medelarbets-tid som idag.

Det har argumenterats att de minskade timmarna beror på ökad effektivitet på grund av en ökad kapitalintensitet, i likhet med industrin. Det är dock uppenbart att den kraftiga ökningen av insatsvaror som skett i allt väsentligt berör sådant som är komplement till personal och inte substitut, som exempelvis kostnader för lokaler. När vi uppdaterat siffrorna från rapporten från förra valet, tyder inget på att detta mönster förändrats (Arena ide 2014).

Sedan 90-talet har det skett en betydande försvagning av finansieringen av det offentliga åtagandet genom en sänkning av skattekvoten med 6,5 procent av BNP. Det motsvarar idag cirka 275 miljarder i mindre intäkter för staten.

För att skydda välfärdsproduktionen från den inkomstförsvagningen kan kostnaderna minskas för transfereringar (ex. arbetslöshets-, sjukförsäkring, pensioner) och statens räntebetalningar (fallande räntor). Alternativt kan det också ske genom att staten ökar statskulden (underskottsfinansiering).

Under olika perioder har samtliga dessa faktorer reducerat trycket på välfärdsproduktionen. Under 90-talskrisen underskottsfinansierades exempelvis välfärden kraftigt, trots stora neddragningar, och den offentliga skulden steg i snabb takt.

Under mandatperioden 2006-2014 skedde det också en ökning av att den offentliga skulden. Det skedde dock i spåren av en kraftigt fallande skattekvot, men genom att öka underskotten kunde effekterna av skattesänkningarna på välfärdsproduktionen begränsas.¹

Högonjunktur, minskade kostnader för transfereringar och fallande realräntor har också bidragit till att hålla tillbaka besparingar på välfärdsproduktionen, men trots det kvarstår fortsatt en betydande välfärdsskuld.

Det är bekymmersamt i ett läge då ökat antal äldre förutsätter att mer resurser skjuts till - redan givet dagens välfärdsunderskott. Allt tyder på att dagens realräntor är historiskt låga, vilket innebär att statens lånekostnader kommer att öka. Det kommer även sannolikt att vara svårt att ytterligare spara på arbetslöshets-/sjukförsäkringarna samt pensioner för att prioritera välfärdsproduktionen. Till det ska läggas att konjunkturen förr eller senare vänder.

De faktorer som verkat för att begränsa effekten av de offentligas försvagade finansieringskapacitet förefaller vara uttömda eller kommer arbeta i motsatt riktning i framtiden. Det innebär att framtida inkomstförsvagningar/skattesänkningar riskerar att drabba välfärdsproduktionen hårt och ytterligare öka välfärdsskulden.

¹ Skuldökningen skedde framför allt i slutet av mandatperioden så den kan inte direkt kopplas finanskrisens efterfrågechock, utan snarare till underfinansierade skattesänkningar som hade krävt större nedskärningar i det offentliga åtagandet för att upprätthålla budgetsaldot.

Inledning

Det offentliga, det vill säga stat, kommuner och landsting, gör en rad olika insatser i samhället. I princip kan de offentliga utgifterna delas in i två huvudkategorier. För det första kan det offentliga betala för att få ett arbete utfört som syftar till att gagna medborgarna på ett eller annat sätt. Det är offentlig konsumtion. Det kan gälla allt från försvar och polis till vård, skola och omsorg.

För det andra kan det offentliga ge inkomststöd i olika former, så kallade transfereringar. Transfereringar är olika former av direkta överföringar till medborgarna, t ex i form pensioner och sjuk- och arbetslöshetsersättning, barnbidrag och studiebidrag.

Till de totala offentliga utgifterna räknas också investeringar och räntebetalningar på den offentliga skulden.

Förändringar i offentliga utgifter beror alltså på förändringar i antingen offentlig konsumtion, ekonomiskt stöd (transfereringar), investeringar eller sparande.

För att finansiera de offentliga utgifterna används i huvudsak skatter. De sammantagna skatterna från inkomster, kapital, företag med mera utgör de totala skatteintäkterna. De totala skatteintäkternas andel av BNP benämns skattekvot.

Förenklat kan skattekvotens betydelse tolkas som att givet ett konstant offentligt åtagande, i form av välfärdsproduktion och transfereringar, förutsätter en konstant skattekvot. Det räcker exempelvis inte att skatteintäkterna ökar från år till år, utan de måste öka lika mycket som privatsektor växer, då kostnaderna i offentlig sektor växer i samma takt i form av löner.

Ökar inte de offentliga intäkterna i samma takt förutsätter det antingen att lönerna i offentlig sektor måste utvecklas långsammare än privat sektor eller att personal måste sägas upp, vilket i så fall leder till en ökande andel privatanställda i förhållande till offentligt anställda (eller i alla fall finansierade) eller att de offentliga transfereringarna ökar mindre än övriga inkomster i ekonomin, d.v.s. pensioner, sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring eller försörjningsstöd ökar mindre än löner.

En faktor som kan påverka detta förenklade samband är om storleksförhållandet mellan åldersgrupper som netto förbrukar mycket välfärdsresurser förändras, om exempelvis den så kallade försörjningskvoten förändras. Försörjningskvoten beskriver förhållandet mellan de i arbetsförålder i förhållande till de som inte arbetar, barn och pensionärer. Förändras detta förhållande till relativt fler i arbetsförålder kan skattekvoten falla med givet offentligt åtagande och vice versa.

Skattekvoten var före finans-och fastighetskrisen på 90-talet 50,5 procent. Den föll sedan under krisen mer akuta förlopp under mandatperioden 1991-1994 relativt dramatiskt med -4 procent av BNP, vilket idag motsvarar cirka 175 miljarder. Under krisens andra skede, budgetsaneringen under mandatperioden 1994-1998, steg skattekvoten tillbaka till 49 procent för att sedan under mandatperioderna 1998-2014 falla igen med -6,5 procent av BNP, cirka 285 miljarder. Under mandatperioden 2014-2018 steg återigen skattekvoten med +1,5 procent.

Det innebär att jämfört med 1990 är idag skattekvoten cirka 6,5 procent lägre. Samtidigt har försörjningskvoten ökat sedan 1990, vilket pekar på att skattekvoten snarare borde ökat med ett konstant offentligt åtagande.

Utifrån detta är frågeställningen om hur välfärdsproduktionens resurser förändrats sedan 90-talet väl motiverad. Det är dock inte självklart att dessa har behövt minska, då försämringarna kan skett på transfereringar eller offentligt sparande, d.v.s. skattesänkningar "finansieras" genom att minska offentliga överskott eller öka offentliga underskott.

Vad är välfärd?

Vårt välfärdsbegrepp är samma som det Konjunkturinstitutet (Konjunkturinstitutet 2014) benämner som det offentliga åtagandet. Konjunkturinstitutet konstaterar att utvärderingar av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna alltid tar sin utgångspunkt i *nuvarande omfattning* av välfärdsåtagandet och de skatte- och avgiftssystem som ska finansiera det. När det gäller välfärdsproduktionen använder de tre olika definitioner:²

- Personaltätheten
- Volymen offentliga tjänster per brukare
- Offentligt åtagande i relation till ekonomins storlek i övrigt

När det gäller transfereringar så hålls också dessa på nuvarande nivå, i meningen att köpkraften hålls konstant relativt arbetsinkomsterna och pensionssystemets regelverk är oförändrat över tiden.

Det kan vara värt att notera att när det gäller transfereringarna så kräver dessa aktiva politiska beslut. Då ersättningen är låst till faktiska belopp i kronor så minskar de (realt) i värde med inflationen varje år i avsaknad av beslut. Det är också det som hänt sedan 90-talet. På detta sätt har statsbudgeten en automatisk åtstramningseffekt som förvisso varierar över tid, men som ligger på runt en procent av BNP, det vill säga cirka 44 miljarder. Det är detta som i media kallas reformutrymme.

När långsiktiga prognoser görs kan därför inte oförändrade regler antas, då det skulle leda till att staten på mycket lång sikt närmast avvecklas, utan man antar istället ett skydd av ersättningsnivåerna, exempelvis i förhållande till arbetsinkomsterna.

Man antar också att kommunsektorns investeringar utvecklas i en takt som konstant håller kapitalintensitet i produktionen av offentliga tjänster. Detta kan låta tekniskt och berör investeringarna, men som vi såg i förra hade det en avgörande betydelse för att förstå utvecklingen sedan 1990-talet.

Vad är resurser?

Att mäta storleken på resurserna i offentlig sektor

Den här rapporten försöker svara på frågan hur de totala resurserna för kommunsektorn utvecklas i förhållande till de totala behoven och hur detta kan tolkas.

² "Det kan innebära att personaltätheten hålls konstant i produktionen av välfärdstjänster, så att det till exempel satsas lika många lärartimmar per 10-åring och lika många hemtjänsttimmar per 80-åring i framtiden som i dag. Produktivitetstillväxt i produktionen av offentlig konsumtion kommer då medborgarna till del i form av successivt högre standard i välfärdstjänsterna. Ett bibehållet åtagande kan också innebära att volymen offentliga tjänster per brukare hålls konstant på dagens nivå, så att standarden i de offentliga tjänsterna är densamma i framtiden som i dag. Eventuella produktivitetsvinster tas då ut i form av resursbesparingar. Man kan också sätta det offentliga åtagandet i relation till ekonomins storlek i övrigt och definiera ett bibehållet åtagande som att de offentliga utgifterna tillåts öka i takt med BNP." (Konjunkturinstitutet 2014, s.8)

I sin publikation Offentlig Ekonomi 2014 listar SCB ett antal olika sätt att mäta storleken på offentlig sektorn i resurstermer. Storleken på den offentliga sektorn kan mätas genom:

- Arbete
- Produktion
- Konsumtion

"De olika måtten har vart och ett sina förtjänster, men det finns också reservationer mot dem. Vilket mått som passar bäst beror på sammanhanget. Ofta kan det vara mer informativt att redovisa fler än ett mått." (SCB 2014, s. 19)

Vi har valt att följa dessa rekommendationer, både i hur SCB mäter offentlig sektor och att det är lämpligt att presentera flera mått. Vi gjorde så i den i rapporten inför förra valet (Arena idé 2014). I allt väsentligt kvarstår de slutsatser som den rapporten kom fram till när vi uppdaterat tabellerna och vi följer den slutsats som kom ur den rapporten, det avgörande är ändå arbetsinsatsen. Den främsta anledningen till detta är att kapital inte kan substituera arbetskraft på samma sätt i välfärden som den kan inom exempelvis industrin. Investeringarna handlar i allt väsentligt om komplement till arbetsinsatser.

Man kan undra varför man helt enkelt inte slår upp hur stor offentlig sektor är, men Tyvärr är det inte så enkelt. SKL konstaterade redan i sin rapport "Välfärds mysteriet? Kommunsektorns utveckling 1980–2005" att;

"Huvudmannaskapsförändringar, bolagiseringar, ändrade redovisningsmetoder, samt ökade inslag av entreprenader och köp av stödtjänster har bidragit till att det är svårt att nå kunskap om hur utvecklingen i verkligheten har sett ut." (SKL 2008)

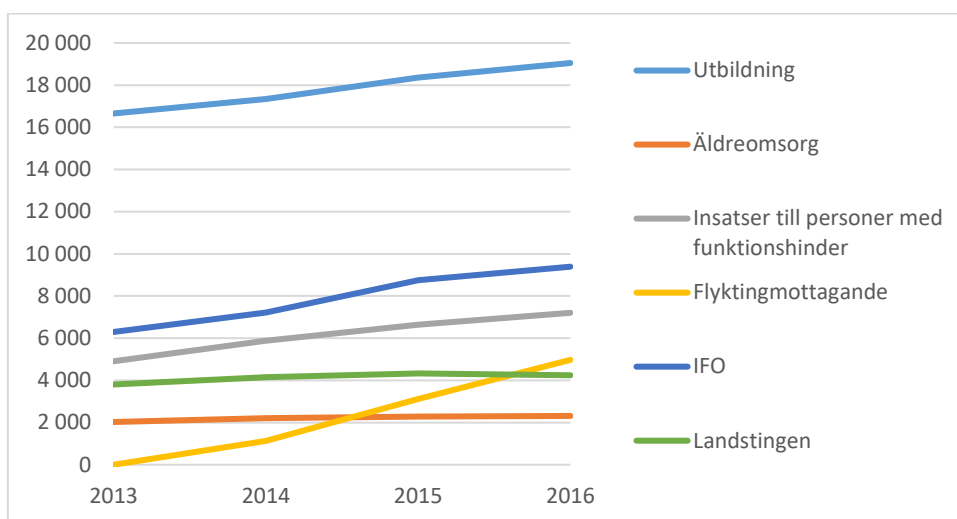
Det går naturligtvis att justera statistiken för detta, men SCB gör ingen sådan justering, vilket gör att vägledningen avseende vad som faktiskt hänt är mycket begränsad. SCB konstaterar exempelvis avseende sysselsättningen i offentlig sektor;

"Andelen sysselsatta har minskat i den offentliga sektorn, från 42 procent 1993 till 33 procent 2012 (inklusive offentligt ägda företag och affärsverk). Den lilla andelsökning som kan skönjas 2009 beror på att sysselsättningen i näringslivet minskat och inte på att den offentliga sektorn ökat. Andelen sysselsatta påverkas också i hög grad av att verksamheter i allt större utsträckning köps in från näringslivet eller icke-vinstdrivande organisationer. Detta är en stor del av förklaringen till att andelen sysselsatta minskat över tiden." (SCB 2014, s. 22)

Det kan tilläggas att andelen sysselsatta inom offentlig sektor var 32 % i januari 2018. Trenden mot lägre andel sysselsatta inom offentlig sektor håller alltså i sig. Det SCB konstaterar är med andra ord att sysselsättningen fallit relativt dramatiskt med nio procentenheter fram till 2012, för att sedan påpeka att det till "stor del" beror på inköp av privata tjänster, som innebär att sysselsättningen hamnar i näringslivet och inte i offentlig sektor, men utan att kvantifiera hur stor del.

Sedan 2013 publicerar SCB statistik över antalet privata utförare i den kommunala sektorn.

Figur 1 Antalet privata utförare inom kommunal sektor 2013-2016 fördelat på verksamhet



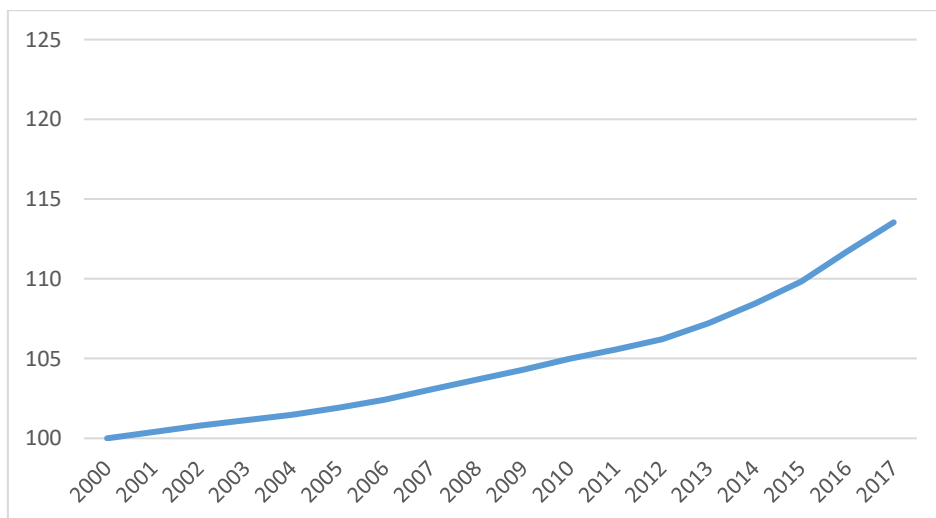
Trenden de senaste åren är tydlig mot ett ökat privat huvudmannaskap inom flera olika områden av den kommunala sektorn. Huvudmannaskapet ska naturligtvis inte styra tolkningen av antalet anställda i välfärden, utan det ska ändamål och finansiering göra. Det är sålunda av intresse hur "stor del" av de tio procentenheternas fall från 1993 till 2018 som beror på de privata välfärdstjänsternas expansion.

Samtliga mått har i olika utsträckning liknande problem, även om de är allvarligast för måttet sysselsatta. Det vi bidrar med i denna studie är att genom olika statistiska metoder skatta den faktiska utvecklingen och därmed inte bara kunna förklara vad som hänt med de olika statistiska aggregaten, utan vad som faktiskt hänt i verkligheten.

Behoven speglar i princip befolkningsutvecklingen

Det är inte bara resurserna som måste skattas utan även behoven. Vi har här valt att helt utgå från SKL:s bedömning av de demografiska behoven, se figur 2 nedan. Utvecklingen av behoven beräknas med utgångspunkt från utvecklingen av antalet invånare i olika åldrar viktat med kostnaden per invånare i respektive åldersgrupp.

Figur 2 Demografiskt betingade välfärdsbehov, indexerat 2000=100, 2000 – 2017.



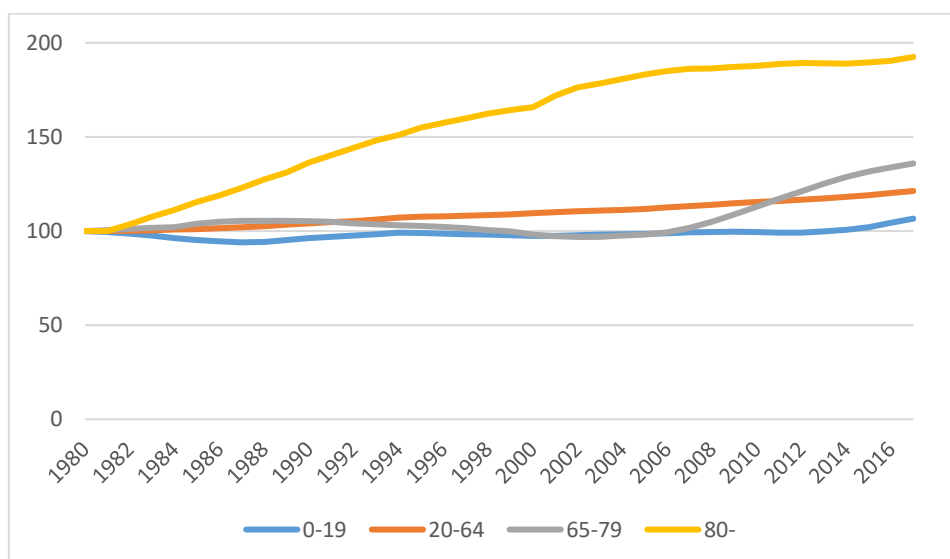
Källa: Konjunkturinstitutet (2014), SKL (2018)

Som framgår av figur 2 så har de demografiska behoven vuxit. Vi vet sedan tidigare (SKL 2014) att kostnaderna för de äldre fallit påtagligt under perioden 1980 – 2012 samtidigt som kostnaderna för de yngsta ökat. Först mellan 1980 och 2005 för de mellan 65-80 år och sedan för de +90 år mellan 2005-2012. SKL resonerar kring detta, men lämnar egentligen inget annat svar att det kan antingen bero på friskare åldringar, det vill säga minskade behov, eller helt enkelt förändrade biståndsbedömningar som innebär en sämre tillgång till tjänsterna. Begreppet välfärdsbehov är därför något missvisande. Om de lägre kostnaderna för äldre speglar sämre tillgång till välfärdstjänster är det ett mindre offentligt åtagande och inte minskade behov.

Att kostnaderna ökar för de yngsta under tidsperioden beror på en ökad tillgång och konsumtion av förskolan och inte höjd kvalitet/dyrare jämfört med 1990. Tvärtom kan noteras att personaltätheten fallit från drygt 4 barn per vuxen (årsarbete) 1990 till att från mitten av 90-talet ligga på drygt 5 barn per vuxen (SCB, 2010; SKL, 2018). Det innebär att beskrivningen av det offentliga åtagandet avseende barn blir komplext, ett mindre åtagande avseende arbetstimme per barn, men ökad tillgång till dessa tjänster, vilket sammantaget ökat kostnaderna. Med konstant kvalitet hade de dock ökat ännu mer. Sammanfattningsvis, mer förbrukning av "billigare" förskola och mindre kostnader för äldreomsorg, oklart varför. Vi har dock likafullt valt att använda SKL:s behovsbedömning som bas för behovsutvecklingen, då det är det bästa som finns att tillgå.

Men det är inte bara kostnaderna för respektive åldersgrupp som spelar roll, utan också hur åldersgrupperna utvecklas, se figur 3 nedan.

Figur 3 Utvecklingen av antalet invånare i olika åldersgrupper, 1980 – 2017.



Källa: SCB, Statistikdatabasen 2018

SKL konstaterade 2014 att;

”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.” (SKL 2014, s. 9).

År 1980 var Sveriges befolkning 8,3 miljoner och år 2018 var den 10,1 miljoner. Det motsvarar en befolkningsökning på 21,6 %. Befolkningsprognoserna och behoven med dem har fått skrivas upp efter det kraftigt ökade flyktningmottagandet 2015/2016 och ökade födelsetal. Behoven utvecklats dessutom något snabbare än befolkningen, vilket innebär att om vi antar att lika många jobbade inom den kommunala välfärden 1980 som 2018, så har dessa betydligt större behov att hantera och privatsysselsättning skulle ökat som andel (givet konstant sysselsättningsgrad). I relation till behoven skulle kommunsektorn alltså ha mindre resurser. Här finns ytterligare möjlighet till ett alternativ mått, sysselsättningsandel mellan privat och offentlig sektor. Med en konstant befolkningsstruktur över åldersgrupperna och en konstant skattekvot kan också en konstant offentlig sysselsättningsandel upprätthållas.

Välfärdsarbetet

Det finns en rad metodologiska svårigheter när man ska bedöma insatsen av arbete i välfärdsproduktionen. Det ena är att det skett stora förskjutningar av ansvarsområden mellan kommuner, landsting och stat under 1990-talet. Den andra är att, som vi redan berört, offentligt finansierade tjänster klassificeras som privata om utföraren är privat, vilket leder till att insatsen av arbete underskattas om bara offentlig verksamhet inkluderas.

Omfördelning av ansvarsområden i välfärdssektorn

De stora omfördelningar mellan offentliga huvudmän som skett gäller exempelvis skolans kommunalisering 1991 som flyttade ansvaret från stat till kommun. Från landsting till kommun bidrog 1992 Ädelreformen, som gällde vård och omsorg om äldre och funktionshindrade, och 1995 övertagandet av ansvaret för omsorgen om personer med utvecklingsstörning och Psykiädelreformen, där kommuner övertog kostnadsansvaret för patienter som bedöms vara medicinskt färdigbehandlade inom den psykiatriska vården. Inom ramen för handikappreformen som inleddes 1994 fick kommunerna också vidgat ansvar för stöd och service till funktionshindrade.

Sammantaget har det inneburit att arbetsuppgifter i huvudsak flyttats från stat och landsting till kommunerna. I denna rapport hanteras kommunsektorn sammantaget, vilket gör att de förändringar som rör fördelningen mellan kommun och landsting inte påverkar analysen. Däremot innebär privatiseringen stora förändringar.

Skattefinansierade privata tjänster

En rad privatiseringsreformer genomförts sedan början av 1990-talet. År 1992 öppnades den kommunala förskoleverksamheten för privata utförare. Vid samma tidpunkt fattades beslut om friskolereformen. Att flera välfärdsverksamheter flyttar mellan institutionella sektorer vid den tidpunkten försvårar tidsjämförelser.

Början av 1990-talet var en brytningstid på flera andra sätt. Redovisningen av sysselsättning, konsumtion och produktion påverkas av en mer genomgripande statistikomläggning som inträffar vid införandet av ett nytt nationalräkenskapssystem med startår 1993. Åren i början av 1990-talet var turbulenta i ekonomin. Sverige hamnar i en djup ekonomisk kris med stora effekter på sysselsättning. Detta försvårar samtaget försöken att skapa sammanhållna statistikserier för inte minst välfärdsverksamheter.

För att mäta överflyttningen av välfärdsverksamhet från offentlig till privat finns det i praktiken två metoder; (i) förmånsmetoden och (ii) produktionsmetoden. Den förstnämnda utgår från sektorsräkenskapernas uppskattning av värdet från hushållens användning av skattefinansierade sociala naturaförmåner. Det är förmåner som hushållssektorn tar emot i form av användning av bl.a. skattefinansierad utbildning, vård och omsorgstjänster. Den andra metoden, konsumtionsmetoden, utgår från nationalräkenskapernas serier för den totala (privat & offentligt utförd) välfärdsproduktionen (Q87-Q88 vård och omsorg med boende, öppna sociala insatser; Kommunala myndigheter), justerat för privat konsumtion.

Vi tidigare beräkningar av regeringskansliet och Konjunkturinstitutet har förmånsmetoden används. Mer i detalj beskrivs förmåner enligt följande:

”Sociala naturaförmåner är ett begrepp som används inom NR vilket omfattar kostnader som den offentliga sektorn har för varor och tjänster som finansieras av offentliga myndigheter men som produceras av marknadsproducenter och levereras direkt till hushållen. För kommunernas

del kan det vara fråga om t.ex. privata förskolor och skolor eller privata särskilda boenden för äldre.” (SCB 2014, s. 65).

För att omvandla förmånsvärdet till insatta resurser i form av arbete används samma faktorpriser- och produktionssammansättning som för den privata välfärdssektorn (Q87-Q88 vård och omsorg med boende, öppna sociala insatser) totalt. Vi gör alltså bedömningen att produktionens struktur inte påverkas av finansieringsformen. De beräkningar vi gjort hamnar nära den skattning regeringen gjort av den privata sysselsättningen. Enligt våra beräkningar så var 144,884 personer i den privata välfärdssektorn finansierade via skatter år 2012. Enligt regeringens beräkningar var 143,000 av de sysselsatta i privat välfärdssektor skattefinansierade (Regeringens skrivelse 2012/13:102). Det innebär att knappt 70% av den privata välfärdsproduktionen sker i form av offentlig konsumtion till förmån för hushållen.

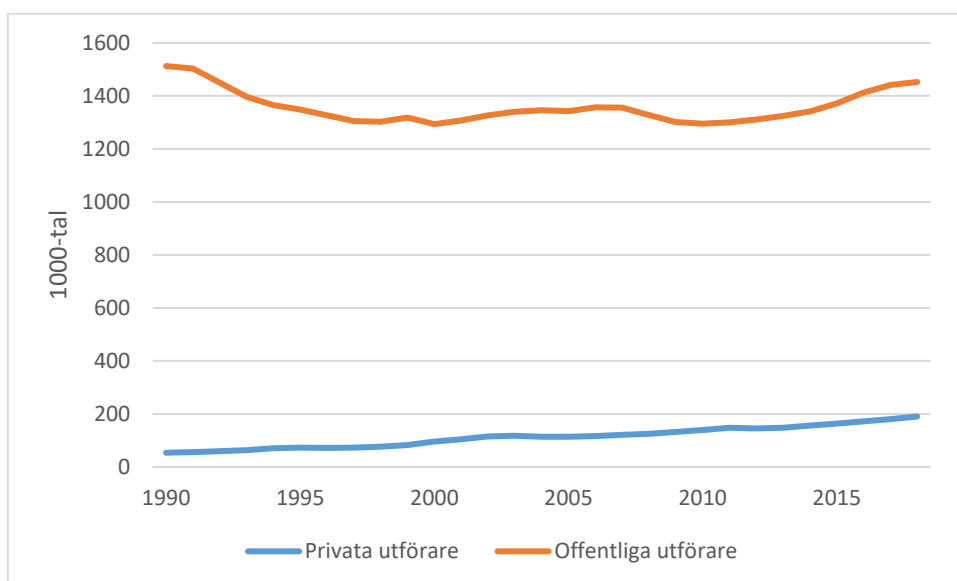
Ett problem med att använda sociala naturaförmåner är att det även omfattar transfereringar. Det riskerar att ge en missvisande bild. För att bedöma metodens tillförlitlighet har vi även gjort beräkningar enligt de ovan nämnda produktionsmetoden. I det senare fallet är utgångspunkten den samlade välfärdsproduktionen utförd i både näringsliv (P85-Q88 utbildning, vård och sociala tjänster) tillsammans med kommunal sektor. Men eftersom den produktionen finansieras både av det allmänna och privat, måste serierna justeras. Det sker genom att hushållens privata konsumtionen (utbildning; omsorgstjänster för barn, äldre och funktionshindrade) av välfärdsproduktion exkluderas. I det följande kommer vi att jämföra utfallet av metoden som bygger på sociala naturaförmåner och den som bygger på produktion justerat för privat konsumtion.

[Insatsen av arbete i offentligt finansierad välfärdsproduktion](#)

Krisen i början av 1990-talet innebar stora nedskärningar i offentlig verksamhet. På kort sikt var minskningen mindre kraftig i jämförelse med näringslivet. Men när näringslivet började återhämta sig åren efter krisen så fortsatte kräftgången i den offentliga verksamheten.

För kommunsektorn innebar krisen och den institutionella omläggningen att sysselsättningen minskade drastiskt under 1990-talet. Mellan åren 1990 och 1997 minskade kommunalanställda med 180.300. Under samma period ökade sysselsättningen i den privata offentligt finansierade välfärdssektorn med 19.400. Efter några år av ganska små förändringar i slutet av 1990-talet, ser vi en ökning åren efter millennieskiftet. Under perioden 2000 till 2006 växte sysselsättningen i den kommunala sektorn med 59.800 personer samtidigt som antalet privat sysselsatta ökade med 37.600. Men efter år 2006 ser vi att kommunsektorn återigen börjar tappa i antalet anställda. Mellan år 2006 och 2014 backar sysselsättningen med 22.400 i den kommunala sektorn. Nedgången kompenseras dock av att den privata välfärdssektorn med 40.200. Sedan år 2014 har antalet anställda i den kommunala sektorn ökat 110.520. Sysselsättningen bland privata skattefinansierade utförare har ökat med 33.951 under samma år.

Figur 4 Antal sysselsatta i offentligt och privat utförd offentligt finansierad välfärd, 1990-2017.



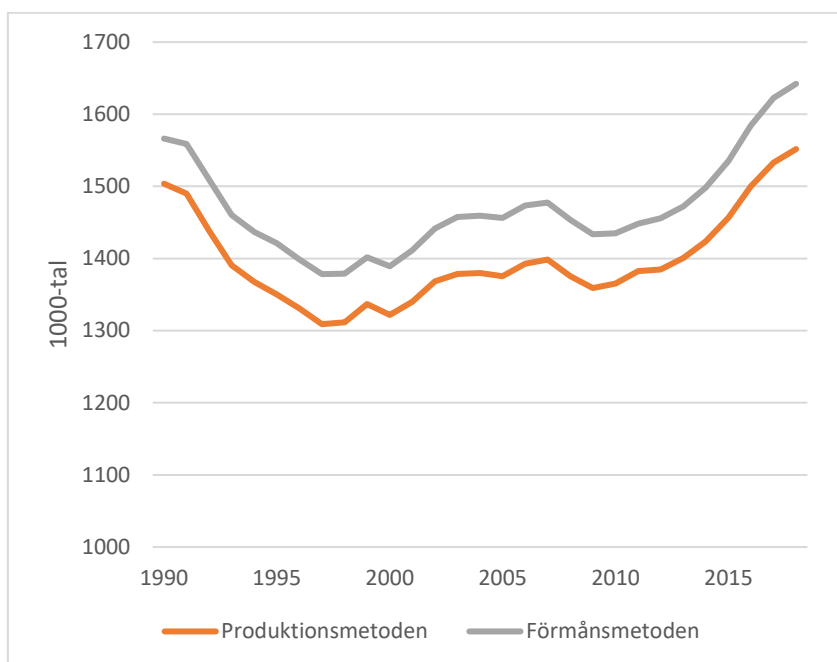
Källa; SCB, nationalräkenskaperna.

Anm; Privat utförd välfärd beräknas på basis av sociala naturaförmåner till hushållen enligt sektorsräkenskaperna. För ändamålet används variabel II.3.D632.PAY Sociala naturaförmåner, köpt marknadsproduktion, användning för att beräkna produktionsvärde. Insatsvaror, faktorsammansättning och arbetstidsfördelning antas lika som offentliga utförare vid beräkning av antal sysselsatta.

Som vi pekade på tidigare i metodavsnittet innebär redovisningen av sysselsättning på basis av sociala naturaförmåner en risk att transfereringar blandas med offentlig konsumtion. Även om vi försökt att undvika detta och räkna bort uppenbara transfereringar, så återstår en risk att serierna kan bli missvisande. För att kontrollera ifall det är en stort eller ett mindre problem, har vi valt att jämföra utfallet av beräkningarna. I figur 5 redovisas resultatet för sysselsättningen. ’

Antalet sysselsatta i välfärdssektorn utvecklas på ett helt likartat sätt oavsett metodval mellan 1990 och 2018. Skillnaden består i nivån. Förmånsmetoden ger en oss en högre sysselsättningsnivå, men utvecklingen ser högst likartad ut. Här bör det dock noteras att förmånsvärdet har justerats för att kompensera för uppenbara trendbrott i de kategorier som räknas till förmåner.

Figur 5. Antal sysselsatta i den offentligt finansierade välfärdssektorn (privat och offentligt utförd) efter produktions- och naturaförmånsmetoden,



Källa; SCB, nationalräkenskaper.

Anm; Produktionsmetoden justerar för privat finansierad välfärdskonsumtion. Se figur 4 för naturaförmåner.

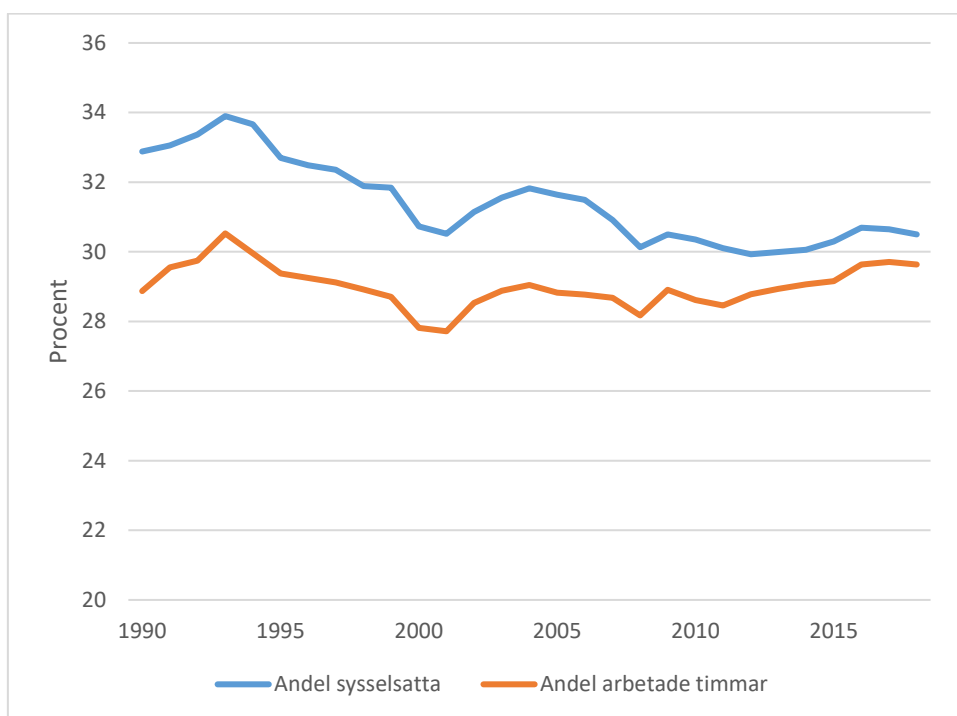
Total kommunal sysselsättning faller som andel

Välfärdssektorn blev på kort sikt konjunkturstabiliserande i början av 1990-talet när sysselsättningen i näringslivet minskade ännu mer drastiskt. Men i takt med återhämtningen i ekonomin förstärks fallet i sysselsättningsandelen. Från en toppnotering på 34% sysselsatta i välfärdssektorn så sjunker andelen till 30% vid slutet av 1990-talet.

Åren efter millennieskiftet ökar andelen sysselsatta i offentligt finansierad välfärd, för att senare sjunka igen efter 2006. Den trenden bryts år 2014, då vi ser en ökning i andelen sysselsatta i välfärdsproduktion. Idag är andelen sysselsatta i välfärdssektorn uppe på ungefär 30%.

Arbetstiden är kortare inom välfärdssektorn. Fler av de som jobbar inom sektorn har exempelvis deltider. Framförallt i början av 1990-talet blir den effekten tydlig, när sysselsättningsandelen jämförs med andelen arbetade timmar. Den förra är nära 4% högre sett som andelen av arbetet som utförs i samhällsekonomin. Men med tiden så sjunker deltiderna, vilket dämpar fallet i andelen arbetade timmar i välfärdssektorn. Medan sysselsättningsandelen är lägre idag än den var 1990, uppgår andelen arbetade timmar idag samma nivå som år 1991.

Figur 6 Arbetsinsats i välfärdsproduktion, andel av totalekonomin, 1990-2018



Källa; SCB, nationalräkenskaper.

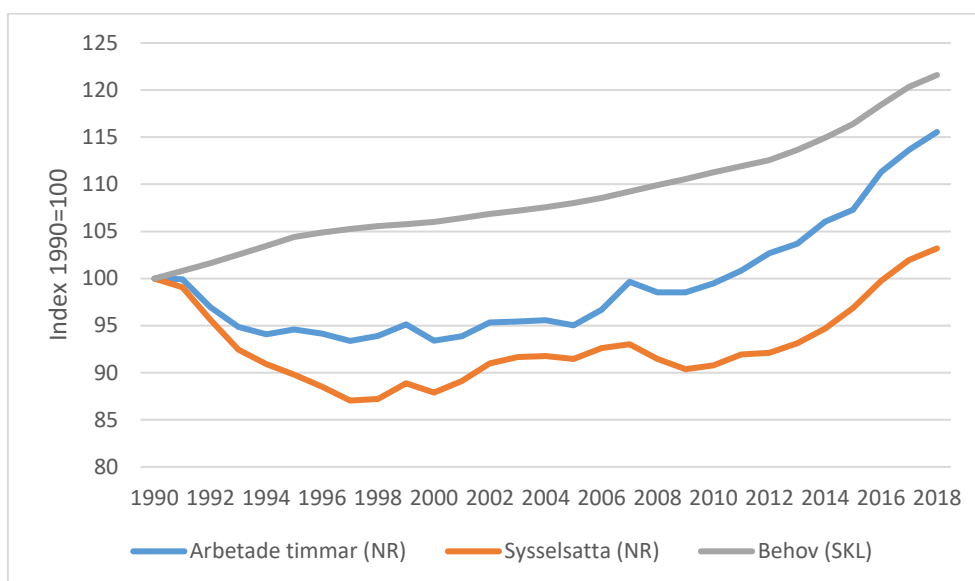
Anm; Produktionsmetoden justerat för privat finansierad välfärdskonsumtion.

Växande behov i förhållande till välfärdsarbetet

Behoven av välfärd har vuxit snabbare än behoven. Det demografiska trycket av att vi blir fler och samtidigt äldre har inneburit att välfärdsbehoven har vuxit med över 20% sedan år 1990 enligt SKL:S behovsindex. Resurserna till välfärd har inte ökat i samma takt. Sedan 1990 har den välfärden i arbetstid (arbetade timmar) räknat ökar med 15%. Antalet personer som arbetar i välfärdssektorn har ökat med knappt 5%.

I figur 7 har välfärdsarbetet ställs i relation till behovsutvecklingen. För att jämföra har serier indexerats (1990=100). Vi ser tydligt hur behoven växer över hela perioden. Snabbast växer behoven under första halvan av 1990-talet och under de senaste 5 åren, men också under perioden däremellan till följd av en befolkningsökning. När vi ställer den demografiskt uttryckta behovsökningen mot arbetet inom välfärden, framgår tydligt hur resurserna har halkat efter jämfört med år 1990. Detta trots en betydande ökning av välfärdsarbetet de senaste åren.

Figur 7 Arbetsinsats i välfärdsproduktion och befolkningsutveckling, 1990-2018.



Källa; SCB, nationalräkenskaper. SKL 2018

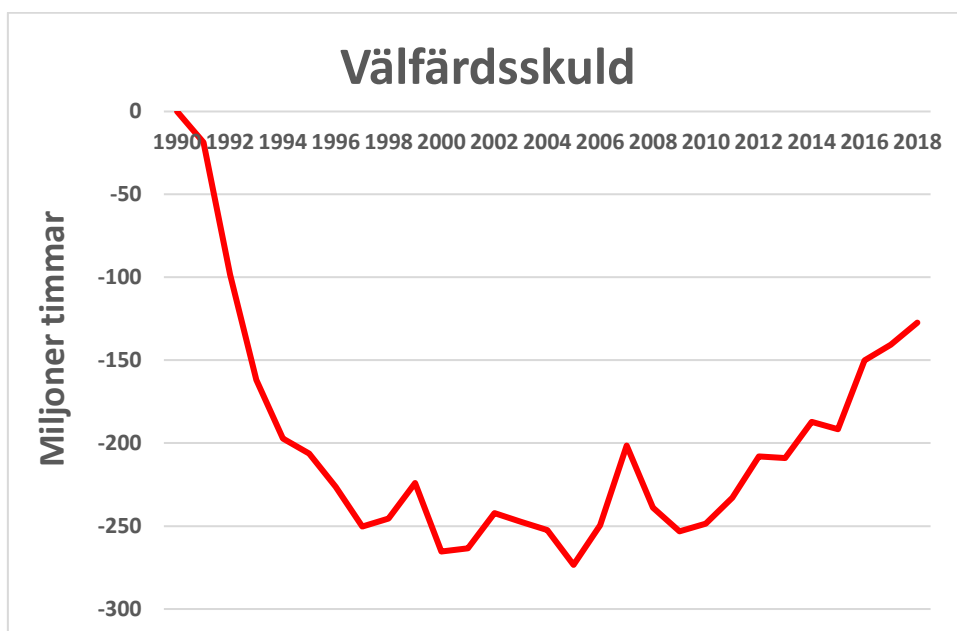
Anm; Produktionsmetoden justerar för privat finansierad välfärdskonsumtion.

Trots att resurserna i välfärden har börjat öka under senare år har vi mycket att hämta igen sedan början av 1990-talet. Vi har idag en lägre välfärd i tid räknat per invånare än det vi hade för snart 30 år sedan. I jämförelse fick varje invånare nästan tio fler välfärdstimmar år 1990 än vad hen får idag.

I figur 8 illustreras nedgången i välfärdsåtagandet under perioden 1990 till 2018. Där framgår tydligt att välfärdsambitionerna faller dramatiskt i samband med 1990-talskrisen. Under krisåren sjunker ambitionerna, och en välfärdsskuld – med 1990-års åtagande som referens – växer snart till 200 miljoner arbetade timmar kring mitten av 1990-talet. Den senare ekonomiska återväxten i näringslivet motsvaras inte av en nysatsning på välfärden. Istället kan vi se hur välfärdsskulden växer ytterligare när saneringen i de offentliga finanserna fortgår i en lugnare takt under andra halvan av 1990-talet.

Omkring millennieskiftet uppgick skulden till omkring 250 miljoner arbetade timmar. Efter en kort upp-och-nedgång åren före och efter finanskrisen, ser vi att det skett en mer påtaglig nedbantning av välfärdsskulden under senare år. Trots stigande välfärdsambitioner så kvarstår dock en stor del av skulden sedan 1990-talskrisen. För att nå upp till den välfärdsnivå vi hade år 1990 uttryckta i antal välfärdstimmar, skulle det kräva en ökning med 127 miljoner arbetstimmar och en ökning i antalet sysselsatta med ungefär 81 tusen personer med samma medelarbetstid som idag.

Figur 8. Välfärdsskuld i arbetade timmar med 1990-års välfärdsåtagande som referensår, perioden 1990-2018.



Källa; SCB, nationalräkenskaper. SKL 2018.

Anm: Skulden mäts som skillnaden mellan välfärdsbehoven och välfärdsarbetet. Behovet definieras av SKL:s behovsindex med 1990-års nivå på arbetade timmar som referens. Välfärdsarbetet definieras enligt produktionsmetoden, där välfärdsarbetet är justerat för privat finansierad välfärdskonsumtion.

Referenser

Konjunkturinstitutet. 2014. "Är ett bibehållet offentligt åtagande ett hållbart åtagande? – Utvärdering av den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna" Specialstudier nr 39, utgiven av Konjunkturinstitutet. 2014-03 Hämtad från <http://www.konj.se/download/18.11ffd0001429b7f50dd2e15/Specialstudie-39.pdf> den 2014-06-17.

Regeringens skrivelse 2012/13:102, Utvecklingen inom den kommunala sektorn.

SCB, Välfärd Nr 4 2010

https://www.scb.se/Statistik/LE/LE0001/2010K04/LE0001_2010K04_TI_02_A05TI1004.pdf

SCB, Befolkning, statistikdatabasen (publ).

http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0101__BE0101A/BefolkningR1860/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299

SCB, nationalräkenskaperna, Statistikdatabasen (publ).

<http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299>

SCB. 2014. "Offentlig Ekonomi 2014". Publicerad på scb.se. Hämtad från

http://www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Offentlig-ekonomi-/Amnesovergripande-statistik/Arsbok-for-offentlig-ekonomi/Aktuell-Pong/160081/160085/372658/ den 2014-06-17.

Scocco, A. och Taalbi, J. (2014) Lägre skatter, färre personal, större behov, Arena ide 2014

Scocco, S. & Taalbi, J. (2014) Lägre skatter, färre personal, större behov. Hämtad från

<http://arenaide.se/rapporter/lagre-skatter-farre-personal-storre-behov/> den 2018-06-21

SKL (2018b)

<https://skl.se/skolakulturfritid/forskolagrundochgymnasieskola/forskolafritidshem/forskola/barngruppersstorlekochochpersonaltathet.3244.html>

SKL, (2018a) Ekonomirapporten, maj 2018, dataunderlag.

SKL. 2008. "Välfärdsmysteriet – kommunsektorns utveckling 1980-2005" Hämtad från

<https://webbutik.skl.se/sv/artiklar/valfardsmysteriet-kommunsektorns-utveckling-1980-2005.html> den 2018-06-21