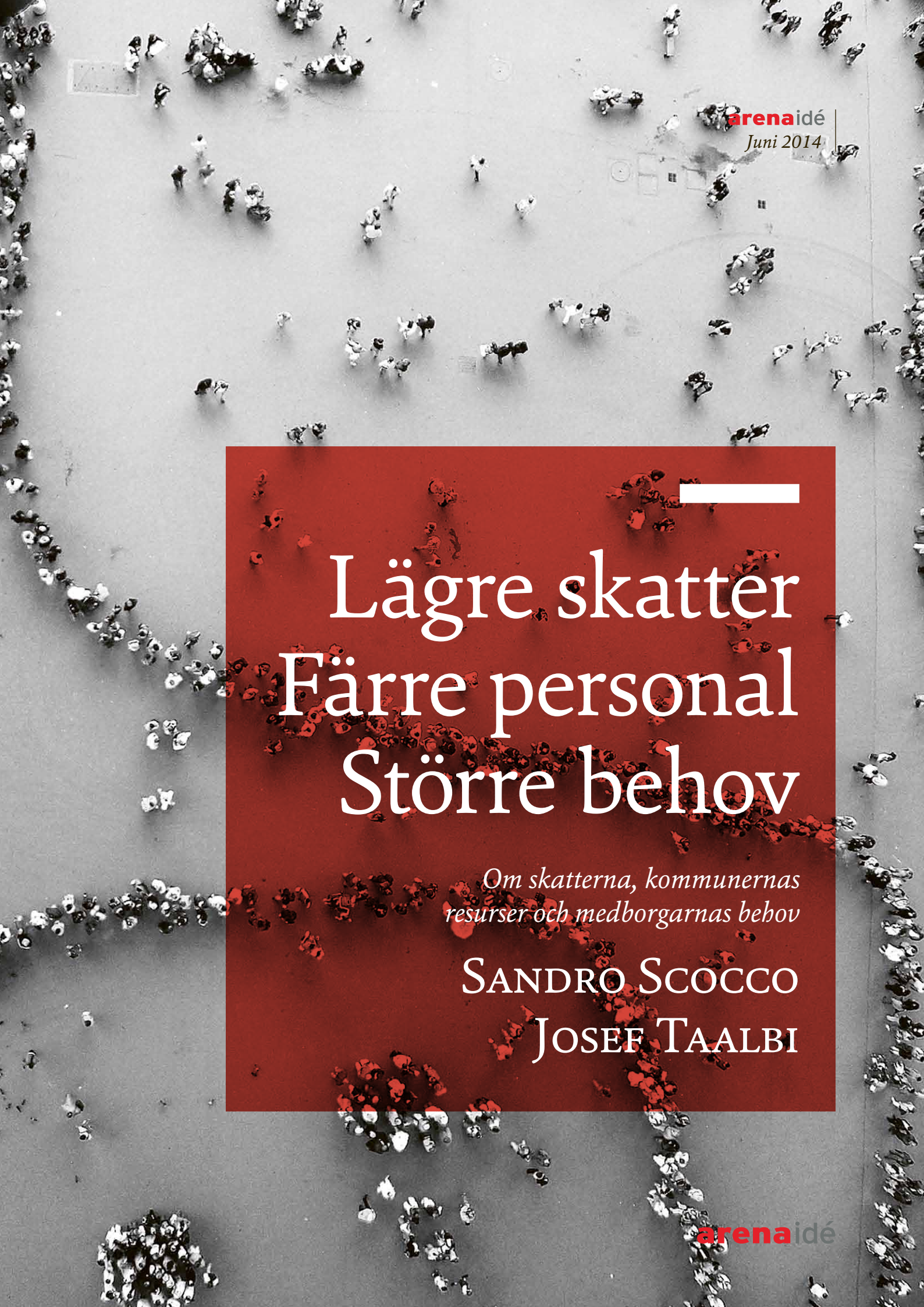




arenaidé
Juni 2014

Lägre skatter Färre personal Större behov

*Om skatterna, kommunernas
resurser och medborgarnas behov*

SANDRO SCOCCO
JOSEF TAALBI

arenaidé

LÄGRE SKATTER, FÄRRE PERSONAL, STÖRRE BEHOV –
om skatterna, kommunernas resurser och medborgarnas behov
Arena idé

Stockholm 2014

© Arena idé, Sandro Scocco och Josef Taalbi

Rapporten kan laddas ner från www.arenaide.se/rapporter



FÖRFATTARPRESENTATION

Sandro Scocco är chefsekonom på Arena Idé, men har en bakgrund som både opolitisk och politisk tjänsteman i Regeringskansliet, chefsekonom på myndighet och LO-ekonom.

Josef Taalbi är doktorand i ekonomisk historia vid Lunds universitet. Han har skrivit en avhandling om innovationers drivkrafter i den svenska tillverkningsindustrin som utkommer till hösten.

Omslagsfoto: BenJTsunami/Flickr

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	5
INLEDNING	8
VAD ÄR VÄLFÄRD?	9
Det ekonomiska stödet till medborgarna minskar	9
Oenighet om vård, skola och omsorg	11
VAD ÄR RESURSER?	12
Att mäta storleken på resurserna i offentlig sektor	12
Behoven speglar i princip befolkningsutvecklingen	13
KOMMUNERNAS ANDEL AV SYSSELSÄTTNINGEN HAR MINSKAT	15
Sysselsättningseffekter av omfördelning av ansvarsområden	15
Kommunfinansierade privata tjänster	15
En stagnerad sysselsättning på en lägre nivå i absoluta tal	16
Total kommunal sysselsättning faller som andel	17
Påtagligt färre sysselsatta i förhållande till behov	19
FÖRÄDLINGSVÄRDESANDELEN FALLER OCKSÅ, MEN INTE LIKA MYCKET	21
Hur borde förädlingsvärdet i kommunerna utvecklas?	21
Förädlingsvärdets andel har fallit sedan 1980-talet	23
Relativt små andelsrörelser är betydelsefulla	23
I fasta priser stiger förädlingsvärdet över tid	23
Förädlingsvärdet påverkas av mängden deltid	24
Sjuktagen minskade i spåren av uppsägningar	25
KONSUMTIONSANDELEN RELATIVT STABIL ÖVER TID	27
Mer konsumtion än sysselsatta och förädlingsvärde	27
Färre händer, dyrare lokaler och IT-tjänster	28
En investeringsskuld börjar betalas av	31
ALLT TYDER PÅ ATT SVENSKA FOLKET HAR RÄTT	35
En annan berättelse om kommuner och landsting	36
HUR FÅR SKL, SVENSKT NÄRINGSLIV OCH REGERINGEN IHOP KALKYLEN?	38
Dynamiska effekter trollar fram resurser som inte finns	38
Man bortser från stora delar av välfärden	40
Övertro på att insatsförbrukning ersätter personalinsatser	40
Slutsats	41
APPENDIX	i
1A. Datakällor och länkningsmetod	i
1B. Skattningar av privat kommunfinansierade sysselsatta	ii
1C. Skattningar av förädlingsvärden och insatsförbrukning i privata kommunfinansierade välfärdstjänster	vi
LITTERATURFÖRTECKNING	vii
FIGURFÖRTECKNING	ix

SAMMANFATTNING

Blivande mammor som inte får plats på förlossningen, äldre som inte får tillgång till äldreboende, förskolebarn som serveras knäckebröd och vatten, sönderstressad personal. Mediebilden av den svenska välfärden är inte vacker.

Samtidigt hävdar Sveriges statsminister att det idag är *”fler händer och mer arbete som görs i välfärden”*. Svenskt Näringsliv skriver att *”... bilden av att sänkta skatter dragit undan pengar från den offentliga sektorn är fel. Tvärtom har stigande skatteintäkter ökat resurserna”*. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anser att det *”äta[s] fördomar om den svenska välfärdens förfall”*.

DESSA TVÅ BILDER är uppenbarligen inte förenliga. För att bedöma vilken bild som är mest rättvisande har vi i den här rapporten använt oss av Konjunkturinstitutets definition av vad som ingår i välfärden. Vi har valt att följa Statistiska centralbyråns (SCB) rekommendationer för hur man bör mäta resurserna i välfärden. Vi har också analyserat och bearbetat statistiken i SCB:s *Nationalräkenskaper* och justerat för att en betydande del av välfärden idag utförs i privat sektor. Vi jämför vidare denna statistik med SKL:s bedömning av hur behoven av välfärden har utvecklats under perioden 1980–2013.

I och med att debatten om välfärden oftast handlar om kommunernas och landstingens verksamhet, och inte berör transfereringarna eller statlig verksamhet, har vi avgränsat oss till kommunsektorn. Vi för dock i delar av rapporten resonemang som inkluderar hela välfärden där detta är motiverat.

DEN STATISTIK VI REDOVISAR i den här rapporten visar att:

- Färre är sysselsatta i kommuner och landsting idag jämfört med före 1990-talskrisen.
- Som andel av arbetsmarknaden är det cirka 100 000 färre sysselsatta i kommunsektorn idag än 1990.
- Trots påtaglig befolknings- och behovsökning är cirka 50 000 färre sysselsatta i absoluta tal i kommunsektorn idag än 1990, även när man tar hänsyn till att en större andel tjänster numera utförs av privata företag.
- Gapet mellan behovsutvecklingen och sysselsättningsutvecklingen har ökat sedan 1990-talet.
- Produktionen (förädlingsvärdet) i den offentliga sektorn har fallit som andel av hela ekonomin.
- Gapet mellan behovsutvecklingen och produktionen (förädlingsvärdet) har ökat sedan 1990-talet, men mindre än mätt i relation till sysselsättningen.
- Produktionen har hållits uppe av att sjukfrånvaron i kommunsektorn föll kraftigt i spåren av 90-talskrisens uppsägningar.



Allt tyder på att svenska folkets upplevelser är högst begripliga och inte alls bygger på okunskap, utan mer sannolikt på egna erfarenheter.

- Den offentliga konsumtionsandelen är relativt stabil över tid.
- Utgifter för så kallad insatsförbrukning har ökat kraftigt, det vill säga utgifter för hyror, IT-tjänster, teknisk utrustning, läkemedel med mera. Dessa utgifter har ökat på bekostnad av utgifter för personal.
- Investeringarna föll kraftigt under 1990-talet och ökar kraftigt sedan mitten av 00-talet.
- Investeringarna består nästan uteslutande av investeringar i byggnader (bygg och anläggning), vilket är investeringar som kompletterar men inte kan ersätta insatser av personal.

STATISTIKEN VISAR ATT fram till 1980-talet så ökade resurserna till välfärden. När 1990-talskrisen slog till ledde det till stora nedskärningar i de offentliga verksamheterna.

Först skar kommuner och landsting ned på investeringar för att skydda den egna personalen i möjligaste mån. Det räckte dock inte och kommunerna tvingades genomföra stora personalnedskärningar. Sysselsättningsandelen för kommunsektorn har fortfarande inte återhämtat sig, utan ligger idag motsvarande 100 000 sysselsatta lägre än toppnoteringen på 1990-talet.

Produktionen i den offentliga sektorn föll mindre än vad man normalt skulle kunna förvänta sig. Huvudorsaken till detta är kraftigt fallande sjukfrånvaro i spåren av de stora uppsägningarna i början av 1990-talet. En oproportionerligt hög andel av dem som sades upp hade sannolikt hög sjukfrånvaro. Trots detta har gapet mellan produktion (förädlingsvärde) och behov ökat sedan 1990.

UTIFRÅN DETTA SKULLE MAN KUNNA TRO att kostnaderna har minskat – behoven tillfredsställs ju inte i samma utsträckning och det är betydligt färre anställda. Men det har de inte gjort. Detta faktum har skapat en viss förvirring.

Varför har kostnaderna inte minskat trots att behoven inte uppfylls som tidigare och det är färre anställda? För det första har köp av varor och tjänster ökat dramatiskt. SKL hävdar att detta är inköp som ersätter personalinsatser och att det är därför personalinsatserna krympt. Men den absoluta lejonparten av dessa ökade kostnader består av kostnader för hyra, IT-tjänster, maskiner, transporttjänster och liknande. När kostnaderna bryts ned blir det alltså uppenbart att det är utgifter för sådant som kompletterar personalen – inte ersätter den.

För det andra har den ”investeringskuld” som uppstod på 1990-talet nu börjat betalas av. Det har handlat om att bygga ut kapaciteten, exempelvis bygga fler äldreboenden, renovera/underhålla befintliga byggnader eller modernisera operationssalar. Nästan hela



Ytterligare 100 miljarder måste skäras bort i välfärden under de närmaste åren. Skattesänkningarna har nämligen till stor del varit ofinansierade.

ökningen av investeringar handlar om investeringar i byggnader och anläggningar.

De ökade utgifterna för insatsvaror och de ökade investeringarna har förhoppningsvis inneburit kvalitetshöjningar: lokalerna är modernare, maten godare, den tekniska utrustningen bättre och så vidare. Men oavsett om personalen har bättre lokaler och patienterna godare mat, ersätter detta alltså inte arbetsinsatser. Allt annat lika måste patienterna fortfarande vårdas och maten serveras.

DET VAL SOM GJORTS, att genomföra omfattande skattesänkningar i stället för att återställa välfärden till den tidigare nivån, har inneburit att nödvändiga förbättringar av lokaler och utrustning har betalats ur personalbudgeten. I brist på välfärdens viktigaste resurs, personalen, uppstår det både kö till välfärden och stress för dem som jobbar i den.

Skattesänkningarna innebär också, enligt Konjunkturinstitutet, att ytterligare 100 miljarder måste skäras bort i välfärden under de närmaste åren. Skattesänkningarna har nämligen till stor del varit ofinansierade. I avsaknad av skattehöjningar är det därför sannolikt att välfärden i förhållande till behoven kommer att försämrats ytterligare under åren som kommer.

Kort sagt: allt tyder på att svenska folkets upplevelser är högst begripliga och inte alls bygger på okunskap, utan mer sannolikt på egna erfarenheter. SKL:s, Svenskt Näringslivs och regeringens beskrivning av medborgarna som okunniga verkar däremot bygga på bristande kunskap om av vad som faktiskt har hänt. Antalet händer i välfärden har inte ökat i takt med att behoven har ökat och nya och dyrare lokaler har inte ersatt behovet av personal. ●

Sandro Scocco och Josef Taalbi

Arena Idé

Stockholm, juni 2014

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 erbjuda inkomststöd i olika former, så kallade transfereringar. Transfereringar är olika former av direkta överföringar till medborgarna, till exempel 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 kostnader kopplade till den offentliga skulden – eller konjunkturen, vilket vi återkommer till.

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

UTIFRÅN DENNA ENKLA FÖRSTÅELSE av samhällsekonomin kan en av de större samhällsdebatterna idag härledas. Enligt SCB:s årliga rapport *Offentlig ekonomi* 2014 har skattekvoten sedan 1980-talet fallit från 51.5 procent till 44 procent av BNP (SCB 2014, s 28). Det är drygt 7 procentenheter, vilket motsvarar cirka 250 miljarder kronor. Frågan är: I vilken utsträckning har detta påverkat det offentliga välfärdsåtagandet?

De mer optimistiska tolkningarna, från bland annat Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och regeringen är att det inte påverkat det offentliga välfärdsåtagandet alls. Tvärtom är både intäkter och utgifter/resurser rekordhöga.

Chefsekonomerna på Svenskt Näringsliv och SKL skrev nyligen i en gemensam debattartikel publicerad i Dagens Samhälle att "... *bilden av att sänkta skatter dragit undan pengar från den offentliga sektorn är fel. Tvärtom har stigande skatteintäkter ökat resurserna*". (Kashefi med flera 2014-05-23)

Enligt SKL anser svenska folket att välfärden har fått minskade resurser. Det förefaller också rimligt utifrån de kraftigt sänkta skatterna. Det borde innebära mer utrymme för privat konsumtion och mindre för offentlig, allt annat lika. Svenskt Näringslivs och SKL:s chefsekonomer menar dock att det "*älta[s] fördomar om den svenska välfärdens förfall*". (Kashefi med flera 2014-05-23). Det som blir uppenbart när inläggen i debatten granskas är att svaret helt beror på hur man definierar både välfärd och resurser.

VAD ÄR VÄLFÄRD?

Vår syn på välfärdsbegreppet är att det ska definieras i likhet med vad som benämns som det offentliga åtagandet av Konjunkturinstitutet (Konjunkturinstitutet 2014). Myndigheten 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^[1]:

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

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

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 på cirka 1 procent av BNP, det vill säga cirka 35 miljarder. Det är detta som i medier kallas reformutrymme.

När långsiktiga prognoser görs kan därför inte oförändrade regler antas, då det skulle leda till staten på mycket lång sikt närmast avvecklas, utan man antar i stället ett skydd av ersättningsnivåerna, exempelvis i förhållande till arbetsinkomsterna. Man antar också att kommunsektorns investeringar utvecklas i en takt som konstanthåller kapitalintensitet i produktionen av offentliga tjänster. Detta kan låta tekniskt och berör investeringarna, men som vi kommer se har det en avgörande betydelse för att förstå utvecklingen sedan 1980-talet.

Det är alltså detta vi menar med välfärd.

Det ekonomiska stödet till medborgarna minskar

Transfereringarna till hushållen syftar i huvudsak till att stödja de hushåll som har låg inkomst, ingen inkomst alls eller tillfälligt saknar inkomst, exempelvis på grund av föräldraledighet eller sjukdom.

Ekonomiskt stöd till medborgarna påverkas starkt av konjunkturen, det vill säga i praktiken nivån på sysselsättning och arbetslöshet. När arbetslösheten och antalet sjukskrivningar går upp ökar även kostnaderna för transfereringar. Antingen genom ekonomiskt

¹ "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 idag. 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 idag. 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).

bistånd, försörjningsstöd eller genom arbetslöshetsersättning.

Effekten av finanskrisen på transfereringarna minskades dock genom regelförändringar^[2] i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen, vilket gjorde att en stor andel lämnade försäkringen samtidigt som ersättningsnivåerna sjönk.

Statens utgifter för bidrag till arbetslöshetsförsäkring och aktivitetsersättning har minskat från cirka 44 miljarder 2006 till 31 miljarder 2012, trots högre arbetslöshet.^[3] Utgifterna kunde naturligtvis ha varit lika höga 2012 som 2006 om arbetslösheten varit ännu högre, trots att regelförändringarna minskat kostnaden för varje given arbetslöshetsnivå.

Det är därför centralt att konjunkturjustera beräkningar av statens välfärdsåtagande för att få en korrekt bild av hur välfärdsåtagandet förändrats. Det kräver alltså mer information än enbart en enskild sifferuppgift.

Statsministern menade i partiledardebatten 2013 att:

Dessa skattelättnader på arbete, anställning och företagande har minskat den svenska skattekvoten med 4 procentenheter. Det har dock inte gjort att skatteintäkterna har minskat – de har i stället ökat. (...) Den svenska BNP:n har ökat under samma period, men de offentliga utgifterna som andel av BNP är oförändrade. År 2006 handlade det om 50,8 procent och 2012 om 50,7 procent. (...) Det är nu fler händer och mer arbete som görs i välfärden. (Reinfeldt 2013)

Det är dock inte så enkelt som att hänvisa till andel av BNP för att bevisa att välfärdsåtagandet är konstant, för det är uppenbart att om det offentliga åtagandet hade varit på 2006 års nivå hade utgiftsandelen varit ännu högre.

När det gäller transfereringar, det vill säga ekonomiskt stöd till medborgarna, finns det en bred konsensus kring att dessa minskat i omfattning och fallit kraftigt i värde i förhållande till arbetsinkomster. Det offentliga åtagandet, välfärden, har alltså minskat genom regelförändringar och genom avsaknaden av aktiva politiska beslut att värdeskydda de olika ekonomiska stöden.

Detta har dessutom varit den bärande politiska idén för den sittande regeringen – att öka inkomstskillnaden mellan individer med arbetsinkomster och dem utan arbetsinkomster. Jobbskatteavdraget, skatte- och regelförändringar i försäkringssystemen och avsaknaden av beslut som värdeskyddar ersättningsnivåerna ökar samtliga den skillnaden. Jobbskatteavdraget står också för lejonparten av alla skattesänkningar som regeringen Reinfeldt genomfört.

För att klara det offentliga åtagandet, välfärden, och samtidigt hålla överskottsmålet, bedömer dock Konjunkturinstitutet (KI) att skatten kommer att behöva höjas med 100 miljarder de kommande åren.

2 Bland annat slopades skattereduktionen för avgift till fackförening och arbetslöshetsförsäkring, arbetsvillkoret skärptes, studerandevillkoret togs bort, möjligheten till förhöjd dagpenning togs bort och ersättningsnivåerna sänktes.

3 Se tabellerna i Excel som kompletterar tidsserier över statens budget, blad 11.

(Konjunkturinstitutet 2013, s. 51). Det innebär att skattesänkningarna delvis är ofinansierade.

De flesta torde hålla med om att en del av skattesänkningarna sedan 90-talet har finansierats med minskade kostnader för statsskulden och minskad välfärd genom nedskärningar i det ekonomiska stödet till medborgarna (transfereringarna), men att detta inte täckt kostnaden för skattesänkningarna, utan att de till viss del saknar finansiering. Här slutar dock enigheten.

Oenighet om vård, skola och omsorg

Det råder tydlig oenighet kring huruvida den kommunala välfärdskonsumtionen har påverkats negativt av skattesänkningarna, det vill säga vård, skola och omsorg. Sveriges Kommuner och Landsting och Svenskt Näringsliv menar, i linje med statsministern, i en gemensam debattartikel att:

Resurserna till vård, skola och omsorg är rekordhöga, och de är höga även i ett internationellt perspektiv. Ändå tror en majoritet av svenskarna att resurserna var större förr i tiden. I stället för att älta fördomar om den svenska välfärdens förfall bör vi diskutera hur vi kan använda våra gemensamma resurser på bästa sätt.

(Kashefi med flera 2014-05-23)



Borgerliga ledarsidor har tagit till sig budskapet om välfärdens rekordresurser.

På moderatstämman 2013 beskrevs det av statsministern Fredrik Reinfeldt som att skiljelinjen kommer att handla om huruvida resurser ska gå till välfärd eller till bidragssystem.

Det är också i linje med det begrepp Moderaterna lanserat om ”välfärdens kärna”, som allmänt kom att tolkas som att där ingick de kommunala verksamheterna, men inte ekonomiskt stöd till medborgarna, det vill säga transfereringssystemen. (Se bland annat SvD 2013-10-20.) Det är inte i linje med det välfärdsbegrepp som används i denna rapport, där också transfereringar ingår i välfärden. De flesta torde nog exempelvis anse att en sjukförsäkring och föräldrapenning ingår i välfärden, vilket den alltså inte gör i Moderaternas definition av välfärdens kärna.

Borgerliga ledarsidor har tagit till sig budskapet om välfärdens rekordresurser som en korrekt verklighetsbeskrivning. Dagens Nyheter skrev exempelvis så här på ledarplats den 5 juni 2014:

Bilden av en nedrustad välfärd är dessutom felaktig. Trots alla skattesänkningar, och trots att statsskulden har minskat, har resurserna till den offentliga sektorn ökat.

Det är rimligt att anta att stora skattesänkningar påverkar vård, skola och omsorg, men det behöver inte nödvändigtvis bli så. Ett sätt att komma runt det är naturligtvis att inte finansiera skattesänkningarna,

vilket Konjunkturinstitutet hävdar delvis är fallet nu. Ett annat är att skära bort stora bitar av välfärden som inte är vård, skola och omsorg. Att detta delvis har skett inom transfereringarna är också tydligt.

Här bortser vi från så kallade fullständiga dynamiska effekter, det vill säga att sänkta skatter per automatik leder till högre sysselsättning och intäkter för det offentliga så att de finansierar sig själva.

George W. Bush menade exempelvis att "You cut taxes and the tax revenues increase" (citerad av Brendan Nyhan i Washington Monthly, Nyhan 2011-07-15), vilket påminner mycket om både statsminister Reinfeldts och Svenskt Näringslivs position i ovan citerade texter – skatterna har sänkts och skatteintäkterna ökar. Vi återkommer till detta längre fram, men kvar står dock frågan: Har neddragningar av välfärden på andra områden och/eller möjligen underfinansiering inneburit att *de kommunala verksamheterna* har kunnat utvecklas i takt med behoven? Det är den frågan som denna rapport tar upp.

VAD ÄR RESURSER?

Att mäta storleken på resurserna i offentlig sektor

Den här rapporten försöker svara på hur de totala resurserna för kommunsektorn utvecklas i förhållande till de totala behoven och hur detta kan tolkas. I sin publikation *Offentlig Ekonomi 2014* listar SCB ett antal sätt att mäta storleken på den offentliga sektorn i resurstemer:

- Antalet sysselsatta
- Förädlingsvärdet
- Den offentliga konsumtionen

SCB skriver:

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. (Nyhan 2011-07-15)

Vi har valt att ta fasta på detta, både hur SCB mäter offentlig sektor och att det är lämpligt att presentera flera mått.

Offentlig Ekonomi 2014 är en relativt nyutgiven publikation och man kan ställa sig frågan varför den helt enkelt inte reder ut hur stor den offentliga sektorn är. Men tyvärr är det inte så enkelt, utan nya problem tillkommer. SKL konstaterar i sin rapport *Välfärdsmysteriet? 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 inte det, vilket innebär att vägledningen kring 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 SCB konstaterar är alltså att sysselsättningen fallit relativt dramatiskt med nio procentenheter, 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.

Huvudmannskapet ska naturligtvis inte styra tolkningen av antalet anställda i välfärden, det ska ändamål och finansiering göra. 1 procentenhet av de sysselsatta motsvarar cirka 45 000 sysselsatta i offentlig sektor. Det är sålunda av intresse hur ”stor del” av de 9 procentenheternas fall som beror på expansionen av privata välfärdstjänster. Är det en tredjedel, två tredjedelar eller nästan 100 procent? Man kan till och med påstå att detta är helt avgörande för hela frågeställningen.

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^[4], som är väl erkända och som exempelvis används av Regeringskansliet, 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 behoven.

Utvecklingen av behoven beräknas med utgångspunkt från utvecklingen av antalet invånare i olika åldrar viktat med kostnaden per invånare i respektive åldersgrupp. Det innebär exempelvis att ytterligare en 95-åring i befolkningen ger upphov till tio gånger så omfattande krav som ytterligare en 35-åring. I **FIGUR 1** på nästa sida framgår att det är betydande skillnader mellan åldersgrupperna. De äldsta kostar klart mest.

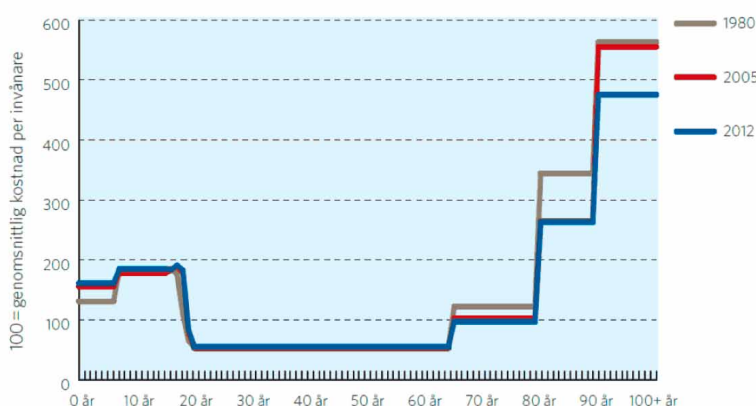
4 Se appendix 1 för beskrivning av data och metod.

Som framgår av **FIGUR 1** så har också kostnaderna för de äldre fallit påtagligt. Först mellan 1980 och 2005 för dem mellan 65 och 80 år och sedan för dem över 90 år mellan 2005 och 2012. SKL resonerar kring detta, men lämnar egentligen inget annat svar än att det kan bero på

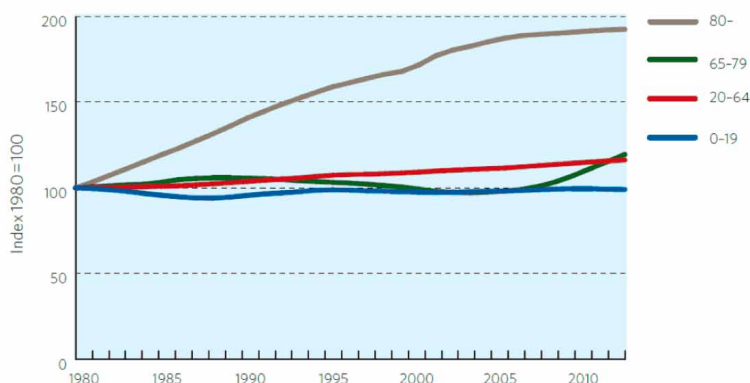
friskare åldringar, det vill säga minskade behov, eller helt enkelt på förändrade biståndsbedömningar som innebär en sämre tillgång till tjänsterna.

På motsvarande sätt kan man notera att kostnaderna för de yngsta har ökat sedan 1980. Här är det mer tydligt vad det beror på. Det speglar i huvudsak en ökad tillgång till och konsumtion av förskolan. Sammanfattningsvis: dyrare förskola och billigare äldreomsorg.

FIGUR 1 KOMMUNSEKTORNS KOSTNAD PER ÅLDERSGRUPP



FIGUR 2 UTVECKLINGEN AV ANTALET INVÅNARE I OLIKA ÅLDERSGRUPPER



Källa:
Båda figurerna
är hämtade från
"Välfärdstjänsternas
utveckling 1980-2012",
SKL 2014, s. 8.

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)

MEN DET ÄR INTE bara kostnaderna för respektive åldersgrupp som spelar roll, utan också hur åldersgrupperna utvecklas (se **FIGUR 2**).

SKL konstaterar:
Det innebär att de två "dyraste grupperna", det vill säga barnen och de allra äldsta,

År 1980 var Sveriges befolkning 8,3 miljoner och år 2013 var den 9,7 miljoner. Behoven har dessutom utvecklats något snabbare än

befolkningen, vilket innebär att om vi antar att lika många jobbade inom den kommunala välfärden 1980 som 2013, så har dessa betydligt större behov att hantera. I relation till behoven skulle kommunsektorn alltså ha mindre resurser.

KOMMUNERNAS ANDEL AV SYSSELSÄTTNINGEN HAR MINSKAT

Det finns en rad utmaningar när man ska bedöma sysselsättningsutvecklingen i kommunerna.

En är att det har skett stora omfördelningar av ansvarsområden mellan kommuner, landsting och stat under 1990-talet. En annan är att, som vi redan berört, offentligt finansierade tjänster klassificeras som privata om utföraren är privat, vilket leder till att sysselsättningen blir missvisande låg i kommunsektorn.

Sysselsättningseffekter av omfördelning av ansvarsområden

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 Psykiadelreformen, 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 påverkas analysen av de ansvarsomfördelningar som skett mellan stat och kommun, vilket vi inte har justerat för.

Vår bedömning är att det inte påverkar resultaten i någon betydande omfattning, men med tanke på att ansvar i huvudsak flyttats från stat till kommunsektorn innebär det att ur detta perspektiv är kommunsektorns sysselsättning snarare överskattad än underskattad.

Kommunfinansierade privata tjänster

Problemet är betydligt större när det gäller att offentligt finansierade tjänster klassificeras som privata. År 1984 togs ett riksdagsbeslut som innebar ett förbud mot att ge privata daghem i aktiebolagsform, i folkmun kallat Lex Pysslingen. Denna avskaffades 1992, vilket öppnade upp för privata vinstintressen i de kommunala verksamheterna, och samma år togs även beslut om en friskolereform. Därför kan 1992 sägas

utgöra startpunkten på det statistiska problemet att offentlig sysselsättning klassas som privat, vilket sedan dess bara ökat i omfattning.

Det är olyckligt att detta skedde just då, rent statistiskt, då perioden 1991–1995 var en extrem period med snabba kast och en kraftig sysselsättningsnedgång på egna meriter i form av 90-talskrisen. Det gör att mer allmänna utsagor om att offentlig sektor expanderat i privat sysselsättning sedan början på 90-talet kan dölja också genuina förändringar av sysselsättningen.

Det finns en metod som är relativt pålitlig i att skatta dessa effekter. Den används av bland annat Regeringskansliet och Konjunkturinstitutet och utgår från det som kallas sociala naturaförmåner i nationalräkenskaperna (NR).

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)

Enkelt uttryckt går metoden ut på att se till vad kommunsektorn köpt i varor och tjänster och sedan med en skattad löneandel på totalsumman få fram hur många sysselsatta det motsvarar. De beräkningar vi gjort hamnar nära den skattning regeringen gjort av den privata sysselsättningen.^[5]

Vi har gjort en serie som löper från 1980 till 2013 för att just kunna bedöma vad som hände under 1990-talskrisens dramatiska år.^[6] Sedan 1980-talet har en rad kriser stört utvecklingen – finans- och fastighetskrisen i början av 1990-talet, IT-krisen i början av 2000-talet och finanskrisen i slutet av 2000-talet. Perioder av krympande ekonomi har ersatts av perioder av snabbt växande ekonomi. Det gör att det är svårt att se de långsiktiga trenderna. Lite längre perspektiv och djupare analys kan ha stor betydelse för förståelsen av vad som faktiskt händer. Vi kommer därför att i möjligaste mån använda 1980 som basår.

En stagnerad sysselsättning på en lägre nivå i absoluta tal

På 1980-talet ökade sysselsättningen i kommunsektorn i absoluta tal, vilket också arbetskraften gjorde fram till 1990-talskrisen. Sedan föll sysselsättningen i absoluta tal, liksom den privata sysselsättningen.

Sysselsättningen mätt enbart som kommunal sysselsättning föll med cirka 200 000 mellan åren 1990 och 1997. År 2000 började en återhämtning av sysselsättningen, men denna utveckling bröts i

5 Vi får för 2012 att 122 000 är sysselsatta i privat sektor och regeringens skattning ligger på 143 000. (Regeringens skrivelse 2012/13:102 *Utvecklingen inom den kommunala sektorn* s. 54). Skillnaden förklaras av hur löneandel beräknats. Skillnaden är så liten att den inte påverkar analysen.

6 Då statistik för sociala naturaförmåner saknas för 1987–1992 och 2012–13 har estimaten här extrapolerats bakåt och framåt genom en trendskattning. 1993 låg privata kommunfinansierade timmar och sysselsatta kring 2–3 procent i förhållande till antalet kommunalt sysselsatta och arbetade timmar. Vi har antagit att detta ratio ökar i samma takt som för perioden 1993–2011 också för 1987–1992.

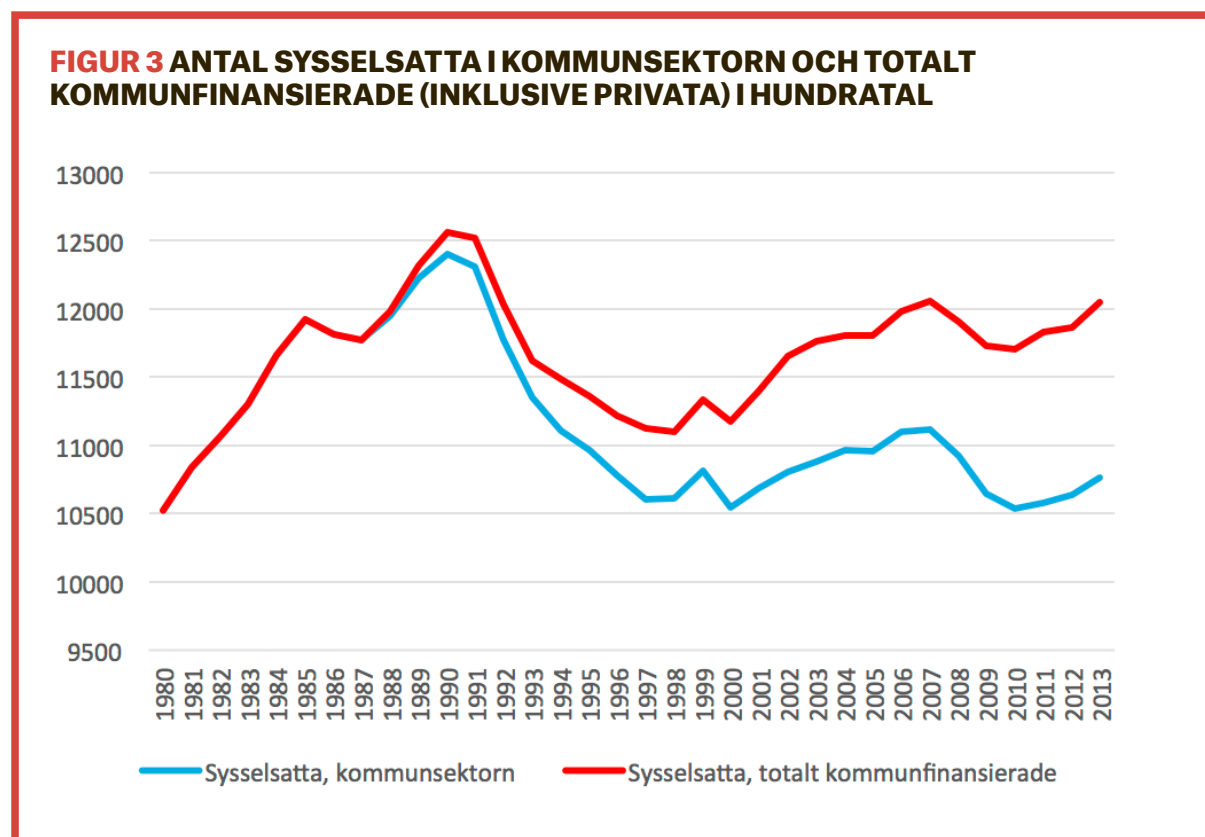
samband med finanskrisen och ligger idag på ungefär samma nivå som vid bottennoteringen 1997.

Om den offentligfinansierade privata sysselsättningen räknas in förändras inte förloppet särskilt mycket. Krisen på 1990-talet ger ett tydligt fall, men dock inte lika djupt. Återhämtningen blir också starkare och fallet efter finanskrisen blir något mindre. Detta speglar att offentligt finansierad privat sysselsättning, sedan regeringen Bildt avskaffade Lex Pysslingen och genomförde friskolereformen, har haft en hög tillväxttakt över tid. Den offentlig finansierade sysselsättningen utgör fortfarande en mindre del av den totala kommunsektorns sysselsättning.

Det är också värt att notera att det är färre sysselsatta idag, även när man inkluderar offentligt finansierad privat sysselsättning, än toppåret 1990.

Det är otvivelaktigt så att färre sysselsatta nu tar hand om en betydligt större befolkning när det gäller vård, skola och omsorg.

Se **FIGUR 3**.^[7]



Källa:
NR och egna
beräkningar.

Total kommunal sysselsättning faller som andel

Andelen totalt sysselsatta i kommunsektorn i förhållande till samtliga sysselsatta ökade under början av 1980-talet. Men där upphörde den andelsökning som i princip har pågått under hela efterkrigstiden. På

7 Total kommunfinansierad sysselsättning (antal sysselsatta), baserad på estimat för privat lönestruktur, 1962–2013. Not: Värdena för totalt kommunfinansierade sysselsatta är interpolerade för 1987–1992 och 2012–2013 genom en linjär trendskattning.

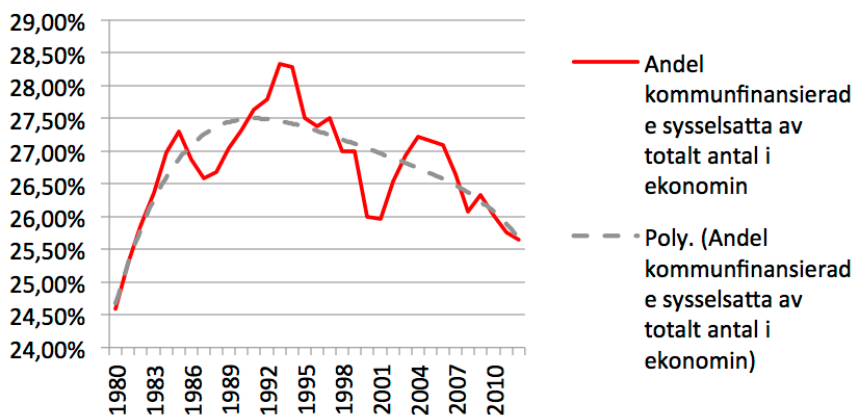
motsvarande sätt stagnerade också skattekvoten, som nådde sitt högsta värde 1987 på 51,5 procent.^[8]

Efter 1980-talets uppgång påbörjades ett fall i sviterna av 1990-talskrisen. Andelsökningen påverkades inte lika mycket som den totala sysselsättningen i kommunsektorn de första åren efter 1990-talskrisen, av den enkla anledningen att även den privata sysselsättningen också föll.

Den privata sysselsättningen började återhämta sig 1994 för att sedan stiga stadigt och år 2000 passerade privat sysselsättning toppåret 1990, för att sedan fortsätta stiga (med en reservation för ett hack i kurvan vid finanskrisen). Idag är sysselsättningen på en toppnotering. I förbifarten kan noteras att för svensk privat sysselsättning var 1990-talskrisen en mycket kraftigare chock än finanskrisen.

Sysselsättningsgraden, det vill säga hur många som jobbar i arbetsför ålder, är betydligt lägre idag än 1990. Detta förklaras av både en högre arbetslöshet och ett lägre arbetskraftsdeltagande. Skulle lika många i arbetsför ålder ha deltagit i arbetskraften idag som 1990 skulle arbetslösheten ha varit ännu högre. Hela ökningen i privat sysselsättning, och mer därtill, kan alltså förklaras av en ökad befolkning i arbetsför ålder och inte av högre arbetskraftsdeltagande eller lägre arbetslöshet.

FIGUR 4 SYSSELSÄTTNINGSANDEL FÖR KOMMUNSEKTOR



Källa:
NR och egna
beräkningar.

I MITTEN AV 00-talet påbörjades ett nytt fall, efter en viss återhämtning i början av 00-talet. Sysselsättningsandelen nådde en topp i början av 1990-talet och jämfört med idag är det drygt 2 procentenheters skillnad, vilket alltså är en betydande skillnad

som motsvarar cirka 100 000 sysselsatta.

Det kan noteras att sysselsättningsgraden fallit kraftigt sedan 1980-talet och skulle man anta att lika många i arbetskraften skulle vara sysselsatta idag som på 1980-talet så skulle siffran av "saknad" sysselsättning stiga ordentligt. Den hålls helt enkelt tillbaka av en svag total sysselsättningsutveckling. Se **FIGUR 4**.

⁸ Skattekvoten återkom till denna nivå år 2000. Det skedde i spåren av en sanering av statsfinanserna, som bland annat innebar högre statlig inkomstskatt – värnskatten – men insatsen avsågs vara tillfällig.

Påtagligt färre sysselsatta i förhållande till behov

Vår frågeställning rör varken sysselsättning eller sysselsättningsandelar, utan hur resurserna utvecklats i förhållande till behoven. Är det sant som SKL och Svenskt Näringsliv menar att det ”äta[s] fördomar om den svenska välfärdens förfall” (Kashefi med flera 2014-05-23) och att resurserna är större än någonsin?

Sysselsatta är som sagt bara ett av de mått vi kommer att analysera som indikator på resurser, men lägger man SKL:s egen behovsbedömning till den totala kommunala sysselsättningen så ser man tydligt att på 1980-talet fanns det betydligt större resurser, mätt som sysselsatta, i förhållande till

behoven än det gjort de följande årtiondena. Se **FIGUR 5**. Det kan också noteras att vi, i termer av sysselsatta i förhållande till behov, är tillbaka på 70-talets nivå, när skattekvoten var ungefär som idag.

VI KAN OCKSÅ SE att det stora skiftet kom under fem till sex år i samband med 90-talskrisen mellan 1991 och 1997, då de offentliga finanserna sanerades.

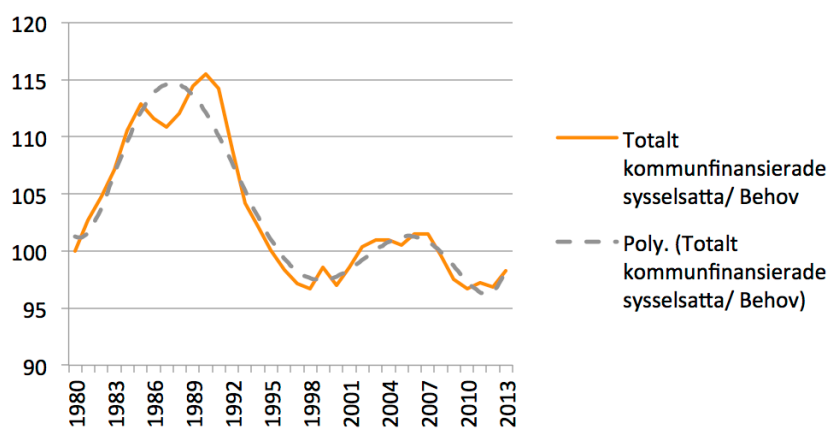
Förklaringar som har med strukturellt betingade faktorer att göra, som att äldre har blivit friskare eller att teknikutveckling i form av mediciner eller utrustning har minskat personalbehovet, framstår som mindre troliga utifrån detta.

Den typen av teknisk utveckling sker ofta långsamt över tid, som produktivitetens utvecklingen, och tar inte den här typen av språng på makronivå som skulle motivera det kraftiga fallet i sysselsatta under fem till sex års tid.

SKL gjorde 2008 bedömningen att:

Dagens sjukvård är i högre grad inriktad mot diagnos och behandling jämfört med för ett par decennier sedan då det omvårdande inslaget var mera uttalat. (...) Nya behandlingsmetoder och medicinteknisk utveckling har bidragit till att resurserna i ökad grad används till mediciner och apparatur. Resultatet har blivit en alltmer teknik-intensiv verksamhet där personalvolymen har utvecklats väsentligt svagare än kostnaderna i stort. (SKL 2008, s. 25)

FIGUR 5 TOTALT ANTAL SYSSELSATTA I FÖRHÅLLANDE TILL BEHOVSUTVECKLINGEN I KOMMUNSEKTORN 1980-2013 (INDEX 1980=100)



Källa:
NR och egna
beräkningar.

I enskildheter äger säkert påståendet sin riktighet. Det kan gälla mediciner som Losec, som kraftigt minskade behovet av operationer. Frågan är bara om det är en bra samlad beskrivning av vad som faktiskt hänt?

Behovet av operationer försvinner ju inte bara, nya möjligheter uppstår också i spåren av förbättrade behandlingsmetoder och medicinteknisk utveckling. Vad nettot av bortfallna och tillkomna insatser blir är inte lätt att reda ut.

Självklart betvivlar ingen att det har skett en utveckling av behandlingsmetoder och medicinteknisk utveckling, men frågan är hur mycket det påverkat personalbehovet. SKL har inte presenterat någon nettoanalys av hur teknikutvecklingen faktiskt påverkat sysselsättningsbehoven.

Man kan göra några historiska jämförelser. Under den första industriella revolutionen förbättrades folkhälsotillståndet drastiskt på längre sikt, bland annat till följd av utvecklingen av avlopssystem. Under 1900-talet fick folkhälsan ett nytt uppsving tack vare penicillinet och folkbildande insatser om hygien. Andra medicintekniska innovationer har lett till att man sedermera har kunnat behandla sjukdomar som tidigare var omöjliga att behandla.

Trots sådana dramatiska förbättringar har ändå vård- och omsorgsutgifterna ökat kraftigt under 1900-talet. Medicintekniska förbättringar har lett till att de faktiskt genomförbara behandlingarna har blivit fler.

Behoven av välfärdstjänster bestäms med andra ord av demografin och den medicintekniska fronten. Om en sjukdom inte kan behandlas med välfärdstjänster kan det inte ses som ett behov av välfärdstjänster. Det blir ett behov först när tekniken gör det möjligt att behandla sjukdomen. Medicinteknisk utveckling kan med andra ord vara sysselsättningsdrivande när den inte begränsas av budgetrestriktioner.

Med tanke på sysselsättningsutvecklingen är det en mycket mer plausibel förklaring att ogynnsamma ekonomiska faktorer har tvingat fram en minskad sysselsättning, snarare än att förbättrade behandlingsmetoder och medicinteknisk utveckling har minskat behovet av sysselsatta. Vi återkommer dock till detta längre fram för en djupare analys.

Svenska folkets bedömning att det fanns mer resurser i kommunsektorn tidigare, i förhållande till behoven, är korrekt sett till sysselsatta per behov. Ur detta perspektiv "ältas" inte fördomar om välfärdens förfall. Tvärtom får man konstatera att både SKL och Svenskt Näringsliv saknar grund för sitt starka påstående.



Behovet av operationer försvinner ju inte bara, nya möjligheter uppstår också i spåren av förbättrade behandlingsmetoder och medicinteknisk utveckling.

FÖRÄDLINGSVÄRDESANDELEN FALLER OCKSÅ, MEN INTE LIKA MYCKET

Såsom SCB konstaterar (se inledningen till kapitlet "Vad är resurser?") är det önskvärt att använda flera mått på kommunsektorns storlek då alla mått har olika förtjänster och brister. Ett alternativ till att mäta antalet sysselsatta är att mäta förädlingsvärdet.

Förädlingsvärdet är det värde som produktionen tillför de insatsvaror som används för att producera en slutprodukt. Inom industrin kan detta exempelvis gälla råvaror, energi eller komponenter som är nödvändiga för att få en färdig produkt. Det är ett försök att isolera vad just det produktionsledet bidrar med för att "förädla" produkten.

I privat sektor är detta relativt okomplicerat. Ta det samlade värdet av alla sålda produkter och dra bort alla kostnader för externa insatser och du har förädlingsvärdet. Förädlingsvärdet delas sedan upp i en löneandel och en vinstandel.

I offentlig sektor finns inget marknadspris på "produkten", vilket omöjliggör ovan nämnda metodik. I stället räknar man från kostnadsidan. Den offentliga produktionen beräknas i form av förbrukning av utbetalda löner och sociala avgifter med tillägg för kapitalförslitning. Externa insatsvaror, som exempelvis medicinteknisk utrustning, ligger utanför förädlingsvärdet.

Det vi däremot har lagt till är löner och vinster som betalas ut i privat sektor och därmed hamnar i privat sektors förädlingsvärde men som finansieras av det offentliga. Liksom i fallet med sysselsättning är det rimligt att inkludera privata kommunfinansierade företag i estimeringen av förädlingsvärdet och insatsförbrukning i kommunsektorn.

Alla nedanstående figurer och diagram avser kommunsektorns totala förädlingsvärde, inklusive det som utförs av privata företag och som är finansierat av offentliga medel.

Hur borde förädlingsvärdet i kommunerna utvecklas?

Förädlingsvärdet i offentlig sektor beräknas alltså från kostnadssidan, främst utifrån lönekostnaden. En vanlig utgångspunkt är att löner utvecklas i takt med arbetsproduktivitetsutvecklingen, med tillägg för den löneinflation som är förenlig med inflationsmålet – i Sverige 2 procent.

Arbetsproduktivitet är i praktiken ett mått på hur mycket bättre vi jobbar år från år, mätt som produktion per arbetstimme. Löneinflationen är det som brukar kallas "luft" i lönekuvertet, det vill säga trots fler kronor kan du fortfarande bara köpa samma mängd varor eftersom priserna stiger.

Låt oss anta en mycket enkel modell där produktiviten är 1,5 procent och inflationsnormen är 2 procent. Lönerna ska då, i ett läge där ekonomin är i balans, växa med 3,5 procent. Om ekonomin är i balans, och med konstanta löne- och vinstandelar, så skulle annars

priset på produkten falla. Det blir deflation och inflationsnormen på 2 procent nås inte.

Detta gäller dock privat sektor och i offentlig sektor antas produktiviteten vara noll. Det innebär inte att löneutvecklingen, som bestämmer förädlingsvärdet i sektorn, för den skull ska motvara inflationsnormen på 2 procent.

För det första är produktiviteten i offentlig sektor inte noll, utan antas bara vara noll därför att man inte kan beräkna den. Produktiviteten kan inte heller beräknas direkt i privat sektor, utan beräknas som en residual, det vill säga en restpost. Man tar förädlingsvärdet, intäkter från försäljningen minus externa insatser, och delar det med antalet arbetade timmar. Om intäkterna (kvalitetsjusterat) ökar med 3 procent och timmarna ökat med 1,5 procent, så är produktiviteten 1,5 procent. Problemet med att räkna produktivitsutvecklingen i offentlig sektor är att det inte finns en marknadsintäkt. Det ska inte förväxlas med att det inte sker någon produktivitsutveckling i offentlig sektor – den finns där, vi vet bara inte hur stor den är.

För det andra bestäms inte löneutvecklingen i en sektor av den enskilda sektorns produktivitsutveckling, utan av alternativkostnaden. Det vill säga vad andra arbetsgivare är villiga att betala för att du som löntagare ska utföra en arbetstimme. Det vill säga det allmänna löneläget bestäms i huvudsak av hela ekonomins genomsnittliga förädlingsvärde per timme.

Arbetsintensiva verksamheter med svag produktivitsutveckling kommer i relativa termer att vara tvungna att ständigt höja sina priser, alternativt ständigt sänka lönerna för sina anställda för att stanna kvar på marknaden. Kan de varken höja priser eller sänka löner kommer verksamheten att slås ut.

Vi kan ju tänka oss en situation där löneutvecklingen i privat sektor är 3,5 procent och i offentlig sektor 2 procent. Även om vi tänker bort arbetsmarknadsparterna och existerande arbetsmarknadsinstitutioner så skulle det snabbt bli mycket svårt och på längre sikt omöjligt att rekrytera personal till offentliga tjänster av rena marknadsskäl.

I ett utgångsläge med balans i ekonomin är det därför rimligt att löner i privat och offentlig sektor utvecklas lika, trots skild produktivitsutveckling.

Då offentlig sektor i grunden finansieras med skatter på privat produktion utgör detta inget problem. Med konstant skatteuttag på BNP (förädlingsvärdet) kan löner i offentlig sektor stiga i takt med dem i privat sektor.

Givet detta skulle alltså offentlig sektors förädlingsvärdesandel vara konstant över tid. Om den faller så kan det antingen bero på att:

- lönerna i offentlig sektor inte utvecklas i takt med privat sektor
- offentlig sektor krymper som andel
- andra offentliga utgifter stiger snabbare, såsom investeringar, transfereringar och insatsvaror, vilka inte ingår i förädlingsvärdet

Förädlingsvärdets andel har fallit sedan 1980-talet

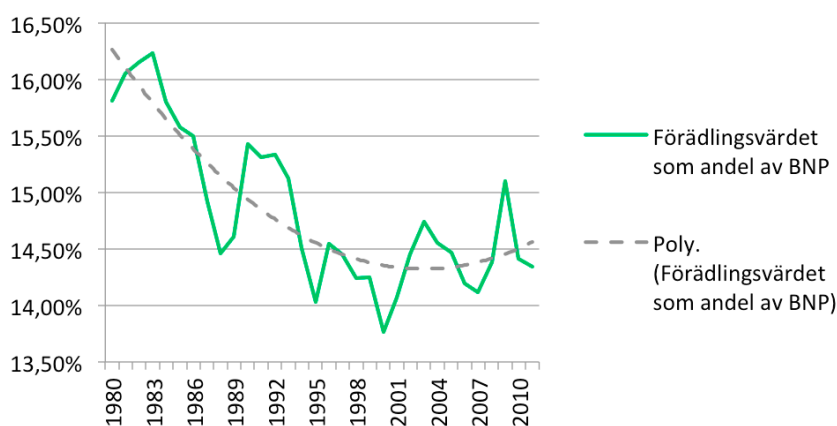
Innan vi analyserar den faktiska utvecklingen för förädlingsvärdesandelen, så bör man beakta att den naturligt påverkas både av hur förädlingsvärdet i hela ekonomin utvecklas (BNP) och hur förädlingsvärdet i kommunsektorn utvecklas. Det är anledningen till att kurvan ser relativt hackig ut och kan svänga relativt mycket på kort tid, trots att kommunsektorns förädlingsvärde är relativt trögrörsligt.

Förädlingsvärdesandelen föll i princip i femton år mellan 1980 och 1995 för att sedan stabilisera sig på en lägre nivå med en viss tendens till återhämtning. BNP:s utveckling under perioden har både varit svag – under första hälften av 1980- samt 1990-talet – och mycket stark – under andra hälften av 1980-talet och slutet på 1990-talet. Det går att skönja dessa mönster i kurvan. Se **FIGUR 6**.

Vi har en viss återhämtning i spåren av de goda tiderna i slutet av 80-talet innan fallet vid 90-talskrisen. Sedan stabiliserar sig förädlingsvärdesandelen på runt 14,5 procent från drygt 16 procent. Den stora ökning som syns i slutet av perioden och det kraftiga fall som följer kan man i princip bortse ifrån då de beror på extrema rörelser i BNP i spåren av finanskrisen.

Det är också denna rörelse som delvis leder till att trendkurvan har en tydlig återhämtning från början av 2000-talet. Denna är alltså något överdriven och likaledes ska man inte lägga så mycket vikt vid andelsfallet efter 2009.

FIGUR 6 FÖRÄDLINGSVÄRDET SOM ANDEL AV BNP 1980-2011 (LÖPANDE PRISER)



Källa:
NR och egna
beräkningar.

Relativt små andelsrörelser är betydelsefulla

Det kan framstå som små förändringar, men jämför vi toppvärdet 1983 på 16,2 procent och värdet för 2013 på 14,3 procent så är skillnaden knappt 2 procentenheter av BNP. Det motsvarar, räknat på 2013 års BNP, knappt 70 miljarder. Relativt små förändringar i förädlingsvärdesandel ger alltså betydande effekter. Enskilda år ska, som sagt var, tolkas med försiktighet men trenden sedan 80-talet är tydligt fallande.

I fasta priser stiger förädlingsvärdet över tid

Med tanke på att förädlingsvärdet bygger på kostnadssidan och i huvudsak på löner så borde sysselsättning och förädlingsvärde

utvecklas relativt lika. Men när vi analyserade sysselsättningen kunde vi konstatera att den aldrig fullt ut återhämtat sig sedan 1990-talskrisen. Bilden blir inte lika dystert när vi ser till förädlingsvärdet.

Trots en fallande andel under 1980-talet så stiger förädlingsvärdet i fasta priser starkt, det vill säga värdet på de samlade arbetsinsatserna stiger. Se **FIGUR 7**. Detta ser vi också i form av starkt ökad sysselsättning.

Utvecklingen vänder i spåren av 1990-talskrisen, precis som sysselsättningen, men fallet blir betydligt mindre och återhämtningen starkare. I slutet av perioden har hela tappet återtagits. Nivån är till och med något högre än det tidigare toppåret 1990.

Det finns en statistisk skillnad mellan hur förädlingsvärdet

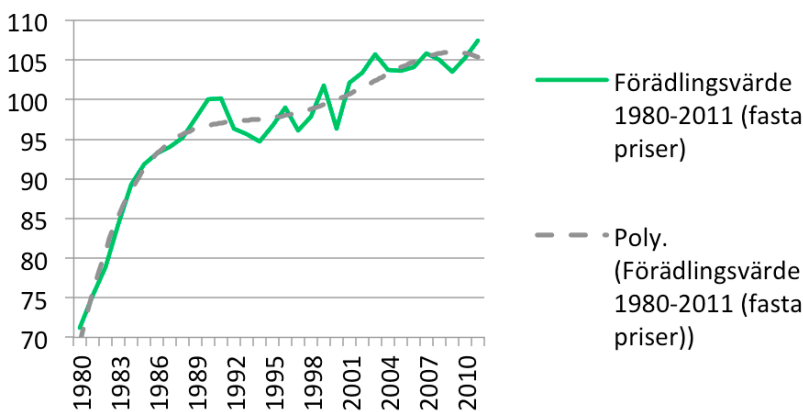
räknar arbetsinsats om man jämför med begreppet sysselsatta, vilket i princip är någon som är anställd i kommunsektorn. Förädlingsvärdet baseras på en beräkning av antalet faktiskt utförda arbetstimmar.

Förädlingsvärdet påverkas av mängden deltid

Förädlingsvärdet, inom ramen för samma antal sysselsatta, påverkas av förändringar i medelårsarbetstid och frånvaro. När det gäller deltid är vi osäkra på utvecklingen, men uppgifter från Kommunal pekar på att för de grupper fackförbundet organiserar så sjönk procenten arbetad tid mätt mot en heltid.^[9] Se **FIGUR 8**.

Om detta skulle vara en korrekt beskrivning för hela kommunsektorn så borde den minskade arbetstiden leda till att sysselsättningssiffrorna underskattar effekten på förädlingsvärdet, det vill säga att produktionen skulle falla mer än sysselsättningen. Samtidigt vet vi att nationalräkenskapernas skattning av arbetade timmar (och förädlingsvärde) tvärtom förändras mindre negativt än sysselsättningen. Det kan antingen bero på att nationalräkenskaperna har överskattat antalet arbetade timmar, att Kommunals siffror inte är representativa för hela kommunsektorn eller att det finns motverkande krafter som är ännu starkare.

FIGUR 7 FÖRÄDLINGSVÄRDE FASTA PRISER 1980-2013 (INDEX 1990=100)



Källa:
NR och egna
beräkningar.

9 Obs! Tidsseriebrott från och med 2005 då även tjänstlediga kommunanställda ingår i lönestatistiken. Av detta skäl höjdes sysselsättningsgraden för medlemmar med 2,2 procentenheter – från 80,8 till 83,0 procent år 2005.

Sjuktalet minskade i spåren av uppsägningar

Vi kan konstatera att en sådan motverkande kraft är att sjuktalet minskade dramatiskt under samma period, det vill säga givet antalet sysselsatta så arbetades det mer på grund av mindre frånvaro.

Naturligtvis är det möjligt att samma population snabbt blev friskare, men det framstår som mer sannolikt att anställda med hög sjukbenägenhet fick lämna sin anställning i högre utsträckning än andra, det vill säga att populationen blev en annan.

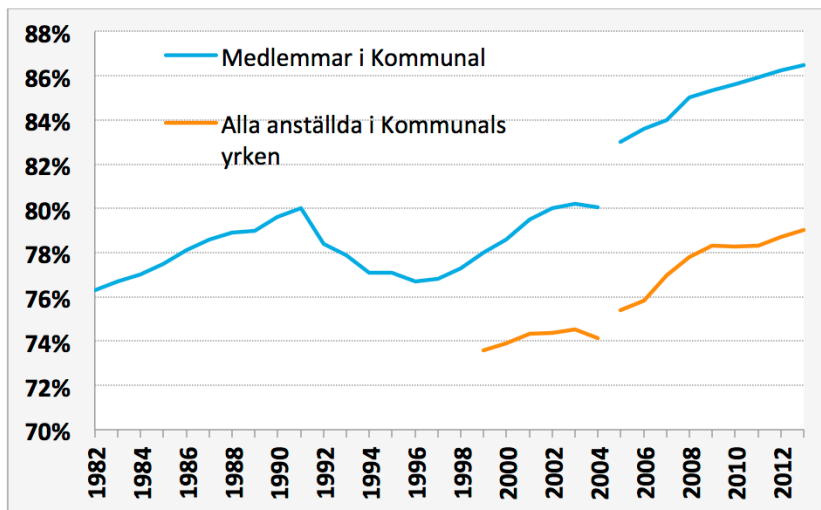
I **FIGUR 9** på nästa sida framgår det att den totala frånvaron föll kraftigt i början på 1990-talet och fram till mitten av 1990-talet. Det förklaras till en liten del av en viss minskning av lagstadgad ledighet, men framför allt av minskad sjukfrånvaro. Sjukfrånvaron gick ifrån att vara 10 procent av arbetstiden till att ligga under 5 procent.

Sammanfattningsvis dämpades fallet i arbetsprestationer påtagligt av förändringar i sjukfrånvaron. För det offentliga i sin helhet kan det ha varit en pyrrhus-seger. Sjukbenägna personer som blev uppsagda belastade andra konton i det offentliga, såsom för arbetslöshetsförsäkringen och förtidspensionering, som det hette då. SKL har konstaterat:

Historiskt har skattehöjningar finansierat en stor del av utbyggnaden och förbättringar som har skett. Finansieringen har också underlättats av att den egna personalens löner har utvecklats långsammare än lönerna på den privata sidan. (SKL 2008, s. 13)

Till denna beskrivning kan nog också läggas att färre får göra mer, det vill säga allt annat lika så har stressen ökat, och att i samband med uppsägningarna under stålbadet på 1990-talet togs en engångsvinst hem för kommunsektorn i och med att sjukbenägna fick lämna verksamheten.

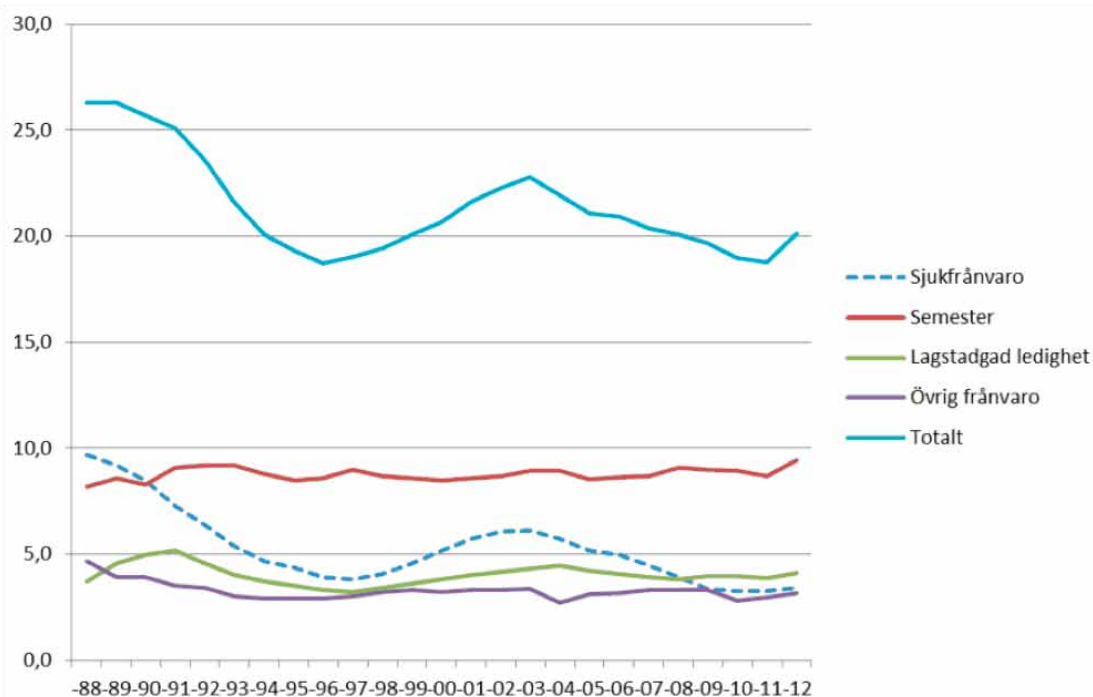
FIGUR 8 ARBETSTID I PROCENT AV EN HELTID [10]



Källa:
Kommunal.

10 Tidsseriebrott från och med 2005 då även tjänstlediga kommunanställda ingår i lönestatistiken. Av detta skäl höjdes sysselsättningsgraden för medlemmar med 2,2 procentenheter – från 80,8 till 83,0 procent år 2005.

FIGUR 9 ANDEL FRÅNVARANDE FRÅN ARBETE I HELA EKONOMIN FÖRDELAT PÅ FRÅNVAROORSAKER 1988-2012



Källa:
Svenskt Näringslivs
statistik över tids-
användning och
frånvaro (Svenskt
Näringsliv
2014-06-04).

Det kan starkt ifrågasättas om denna "vinst" kan behållas i en verksamhet som karakteriseras av mer stress sett till resurser och behov, vilket också stöds av uppgifter i både medier och från fackförbund^[11], där snittåldern samtidigt är hög och stigande. Det är en uppenbar risk att denna förädlingsvärdesvinst kan bytas ut till motsvarande förlust framöver, vilket vi redan ser tendenser till.

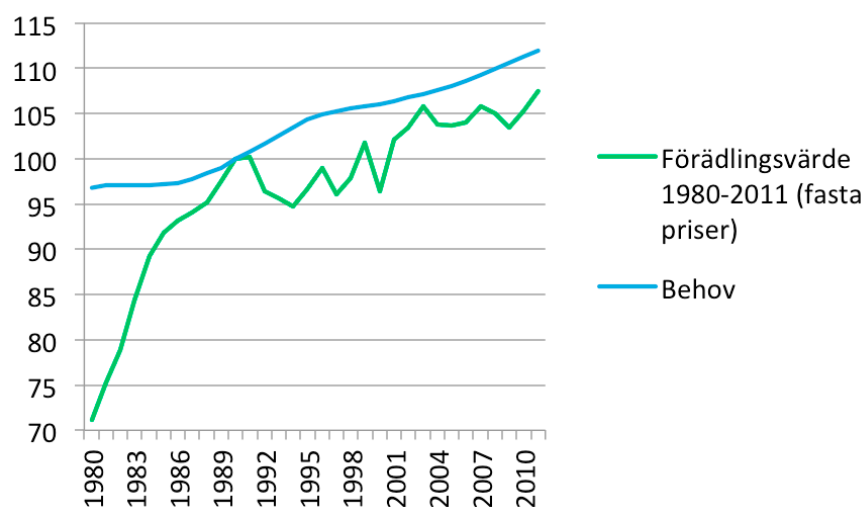
Återigen utgör 1990-talskrisen vattendelaren och man kan konstatera att i förhållande till behoven har gapet som öppnades av krisen aldrig slutits, trots att förädlingsvärdet i fasta priser ligger över 1990 års nivå.

Med tanke på att förädlingsvärdet i huvudsak speglar arbetade timmar kan vi konstatera att vi idag har färre arbetade timmar per behov än vi hade i slutet på 1980-talet. Se **FIGUR 10**.

SVENSKA FOLKETS BEDÖMNING att det fanns mer resurser i kommunsektorn tidigare, i förhållande till behoven, är korrekt även sett till förädlingsvärdet per behov. Det finns inga rekordresurser. Inte heller ur detta perspektiv "ältas" fördomar om välfärdens förfall. Tvärtom får man konstatera att både SKL och Svenskt Näringsliv saknar grund för sitt starka påstående – även sett till förädlingsvärdet.

¹¹ Se exempelvis rapporten *Stress och låg bemanning i äldreomsorgen: Kommunals medlemmar 2012* (Wondemeneh, 2013).

FIGUR 10 FÖRÄDLINGSVÄRDETS UTVECKLING I FÖRHÅLLANDE TILL BEHOV (INDEX 1990=100)



Källa:
NR och egna
beräkningar.

KONSUMTIONSANDELEN RELATIVT STABIL ÖVER TID

Fram tills nu har basen för resursbedömningen varit arbetsinsats, antingen mätt som sysselsatta eller som faktiskt arbetad tid (förädlingsvärdet). Men kommunerna köper också in många tjänster av andra sektorer i näringslivet och dessa ingår inte i förädlingsvärdet.

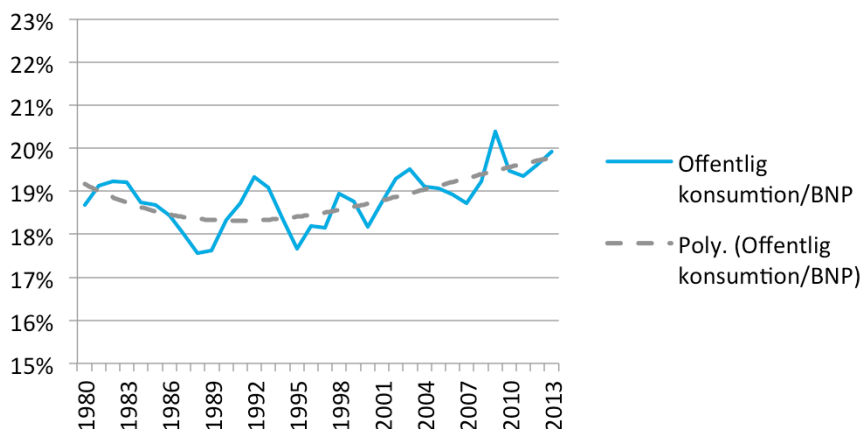
Dels handlar det om så kallade sociala naturaförmåner. Det är under denna post vi hittar de privata välfärdsföretagen. I normalfallet syns inte dessa i sysselsättning och förädlingsvärde, men i de beräkningar vi presenterat är de inkluderade.

Det som däremot ytterligare tillförs i förhållande till tidigare analyser av begreppet "konsumtion" är så kallade insatsvaror. Det vill säga varor och tjänster som behövs för att producera det egna förädlingsvärdet. Det kan gälla allt från hyror till medicinsk utrustning.

Mer konsumtion än sysselsatta och förädlingsvärde

Ser vi till konsumtionen som andel av BNP har den varit relativt stabil över tid. I början på 80-talet låg den lite över 19 procent och 2011 var den marginellt högre. 2012 och 2013 ser vi en liten uppgång där den nästan går mot 20 procent. Se **FIGUR 11** på nästa sida.

FIGUR 11 KOMMUNSEKTORNS KONSUMTION SOM ANDEL AV BNP 1980-2013 (LÖPANDE PRISER)



Källa:
NR och egna
beräkningar.

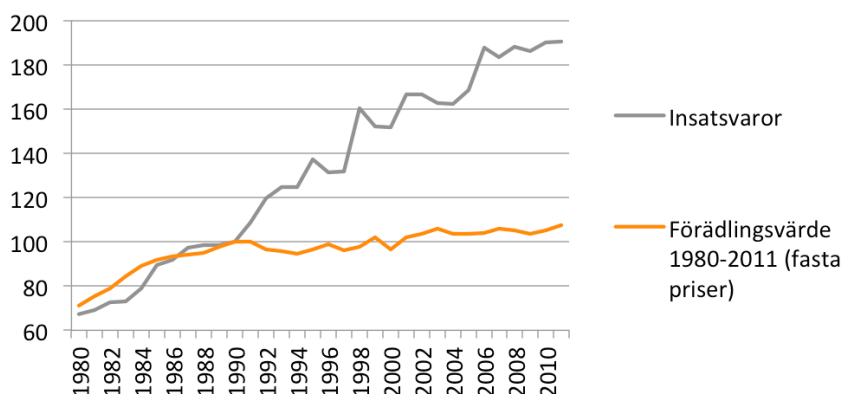
Som vi redan konstaterat är kommunala verksamheter relativt trögrörliga i volym. Ska volymen förändras handlar det i huvudsak om personalförändringar, som tar tid att genomföra. Det gör att på kort sikt bestäms även här konsumtions-

andelen i hög utsträckning av BNP-utvecklingen, som snabbt har gått både upp och ner under perioden 1980-2013.

Sett över perioden 2008 till 2013 karaktäriseras denna av en relativt svag genomsnittlig tillväxt och inte av en snabb resursökning i kommunsektorn. Kommunsektorns konsumtion var betydligt stabilare över den perioden än BNP. På samma sätt ser vi att trots stora nedskärningar i de kommunala verksamheterna så ökade andelen i början av 90-talskrisen, då BNP föll snabbare än kommunsektorns konsumtion.

Det är utifrån dessa iakttagelser uppenbart att konsumtionsutvecklingen inte har fallit på samma sätt som sysselsättningen och förädlingsvärdet. Frågan blir naturligtvis: Varför färre händer om vi konsumerar lika mycket? Vart tar pengarna vägen?

FIGUR 12 FÖRÄDLINGSVÄRDE OCH INSATSVAROR (FASTA PRISER) 1980-2013 (INDEX 1990=100)



Källa:
NR och egna
beräkningar.

*Färre händer,
dyrare lokaler
och IT-tjänster*

Pengarna går framför allt till insatsförbrukning. Utvecklingen av insatsförbrukningen har varit närmast explosionsartad – den har stigit med det dubbla sedan 1990, trots att förädlingsvärdet bara har stigit 10

procent. Se **FIGUR 12**. Det innebär att kommunsektorns förädlingsvärde över tid utgjort en krympande andel av det totala produktionsvärdet,

som **FIGUR 13** på nästa sida visar. Detta behöver inte vara något problem i sig. Som SKL skriver:

Att det trots allt kvarstår en skillnad [mellan arbetsinsatser och konsumtion] i utveckling kan till betydande del återföras på de förändringar som skett i sjukvårdens innehåll och inriktning. Dagens sjukvård är i högre grad inriktad mot diagnos och behandling jämfört med för ett par decennier sedan då det omvårdande inslaget var mera uttalat. Nya behandlingsmetoder och medicinteknisk utveckling har bidragit till att resurserna i ökad grad används till mediciner och apparatur. Resultatet har blivit en alltmer teknikintensiv verksamhet där personalvolymen har utvecklats väsentligt svagare än kostnaderna i stort. (SKL 2008, s. 25)

Här framträder en bild där nya behandlingsmetoder och medicinteknik de facto minskat behovet av det omvårdande inslaget, det vill säga det arbetsintensiva inslaget. Alltså; ökad insatsförbrukning minskar inte välfärdsproduktionen, tvärtom ökar den då det innebär en effektivisering. Den lägre personalinsatsen är en anpassning till ny teknik.

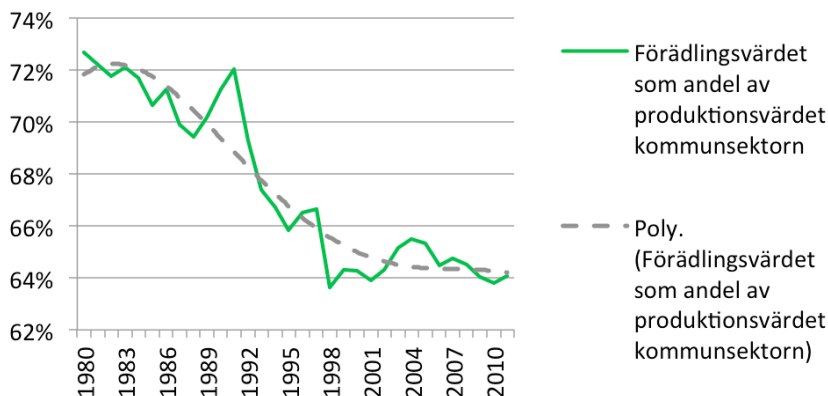
Sett ur detta perspektiv blir den ökade insatsförbrukningen positiv. Kan ett piller bota i stället för en operation är det en bra affär för alla inblandade och självklart behövs det inte lika mycket personal när efterfrågan på operationer minskar. Med denna beskrivning skulle utmaningen för landstingen snarast vara att krympa personalkostymen i takt med de nya möjligheterna. Den verklighetsbeskrivningen rimmar dock illa med de välkända problemen med tillgänglighet och väntetider för operation.

Som vi redan konstaterat tvivlar vi inte på att nya behandlingsmetoder och medicinteknisk utveckling kan innebära att vissa specifika vårdinsatser kräver mindre personal. Men hur ska man då förstå tillgänglighetsproblemen?

Vi ser i huvudsak två förklaringar. För det första kan det vara så att kostnader som trängt undan personal de facto inte kan ersätta personalinsatser, utan i stället är komplement till sådana. Är det så blir personalen den trånga sektorn, vilket skapar kön.

För det andra kanske nettoeffekten av nya möjligheterna att kunna bota och lindra är långt ifrån självklar, som vi varit inne på tidigare. I takt med att nya mediciner och behandlingsmetoder utvecklas kan personalbehovet för en viss typ av insatser som vi redan gör förvisso minska, men å andra sidan ökar möjligheten att göra nya insatser för att förbättra, upprätthålla eller rädda liv, som ökar personalbehovet.

FIGUR 13 FÖRÄDLINGSVÄRDETS ANDEL AV PRODUKTIONSVÄRDET I KOMMUNSEKTORN 1980-2013



Källa:
NR och egna
beräkningar.

Den senare frågan om nettoeffekt är naturligtvis en mycket omfattande forskningsfråga och utanför avgränsningen för denna rapport, men vi kommer att titta på vilka kostnader som ökat och ifall dessa sannolikt kan ersätta eller komplettera personalinsatser.

För att besvara denna fråga har vi brutit ned insatsförbrukningen i olika varugrupper – se **FIGUR 14**. Sådan statistik presenteras inom ramen för nationalräkenskaperna i så kallade Input-Output-tabeller och Tillgångs- och användningstabeller som innehåller flödet av insatsvaror mellan sektorer.

Vi har valt att utgå ifrån insatsflödet i sektorerna utbildning, hälsa och sjukvård samt äldreomsorg (SNI 85–88) för att bilda oss en uppfattning om insatsförbrukningens beståndsdelar åren 2000–2008.^[12]

Vi ser då en stabil kostnadsstruktur för 00-talet vad gäller andelar, även om totalnivån ökat kraftigt. Inköpen av varor och tjänster har varit koncentrerade till byggnad och fastighetskostnader som utgjorde i genomsnitt 29,5 procent av de totala kostnaderna för insatsvaror. Kostnader som hyra, maskiner, IT-tjänster, transport och posttjänster, förvaltning och försvar, el och vatten samt livsmedel utgör cirka 70 procent av all insatsförbrukning. Läkemedel och andra kemiska produkter motsvarade i genomsnitt endast 5,6 procent.

Det kan naturligtvis spegla en kvalitetshöjning, så att lokalerna är bättre, maten godare, övervakningsmaskinerna bättre och så vidare samt transportkostnaderna inom skolan högre. Det kan också vara så att det bara speglar att priset har stigit snabbare på dessa tjänster än på övriga poster (högre inflation).

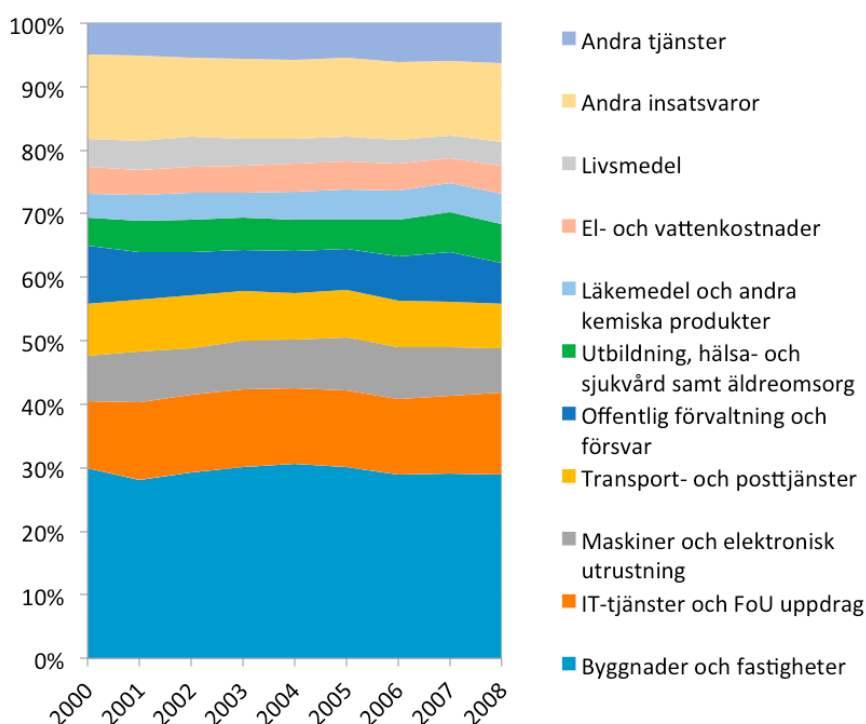
Men oavsett om personalen har bättre lokaler och patienterna godare mat, ersätter de inte arbetsinsatser. Allt annat lika måste patienterna fortfarande vårdas och maten serveras.

De kostnader som har stått för den absolut största delen av insatsförbrukningen har alltså varit kostnader som är komplement till sysselsättningen, inte substitut. Det förklarar varför vi har kö – personalen är den trånga sektorn.

12 Ett problem med denna statistik är att kommunsektorn inte särredovisas. I stället redovisas offentlig sektor och privat sektor tillsammans. En indikation på approximationen som görs är att vi kan uppskatta att kommunsektorn svarade för ca 85,1 procent av förädlingsvärdet i välfärdssektorerna (SNI85–88) år 2000 och 81,6 procent 2008. De återstående 15–20 procent innehåller också privata kommunfinansierade tjänster. Det innebär att som approximation fungerar sannolikt denna metod mycket väl.

Det är också förenligt med att när man väl får tillgång till vården bedöms den hålla hög kvalitet (se exempelvis Euro Health Consumer Index, Björnberg 2013), liksom att svensk sjukvård kännetecknas av bra kompetens och god tillgång till läkemedel och apparatur. Att medborgarna tolkar det som att det har blivit sämre när tillgängligheten och personal i förhållande till behov har minskat är naturligt och inte okunnigt – som SKL och Svenskt Näringsliv menar.

FIGUR 14 INSATSFÖRBRUKNINGEN PER VARUGRUPP (% AV TOTAL INSATSFÖRBRUKNING) UTBILDNING, HÄLSO- OCH SJUKVÅRD SAMT ÄLDREOMSORG 2000-2008.



Källa:
NR och egna
beräkningar.

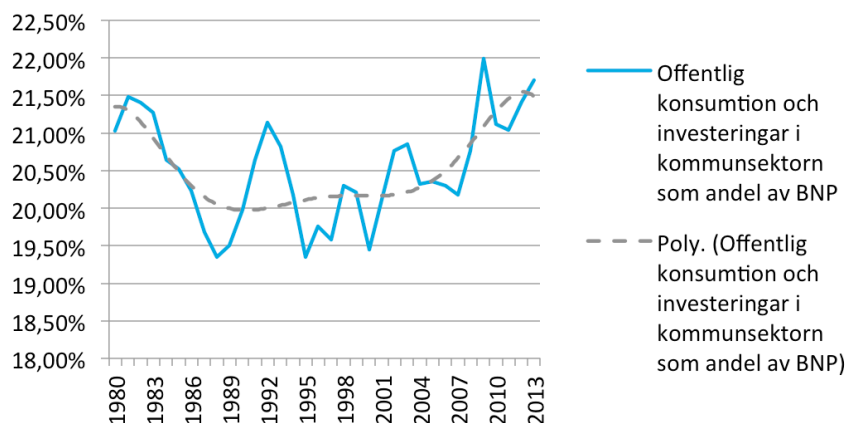
En investeringsskuld börjar betalas av

Ser man till den sammanlagda konsumtionen och investeringarna blir mönstret ett helt annat. Det framgår av **FIGUR 15** på nästa sida. Nivåerna 1980 och 2013 är i princip lika, men däremellan har kurvan en tydlig U-form, det vill säga att under drygt första halvan av tidsperioden faller andelen som går till investeringar för att sedan från cirka år 2000 sakta börja återhämta sig.

Det är tydligt att 1990-talskrisen innebar att investeringarna sköts på framtiden, i syfte att ändå mildra behovet av uppsägningar. Precis som för konsumtion styrs sedan utseendet på kurvan av den relativt ryckiga underliggande BNP-utvecklingen.

Detta var inget unikt för kommunsektorn, utan karakteriserade hela den offentliga ekonomin. Svenskt Näringsliv konstaterade i

FIGUR 15 OFFENTLIG KONSUMTION OCH INVESTERINGAR SOM ANDEL AV BNP (LÖPANDE PRISER)

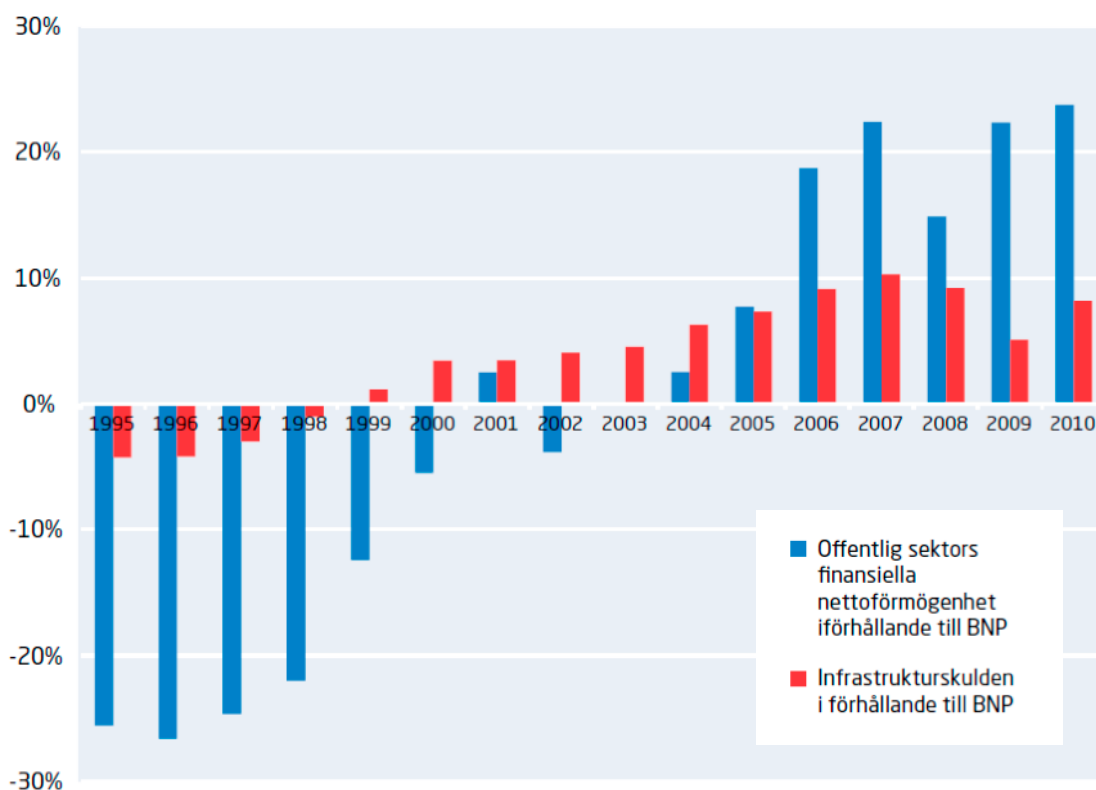


rapporten *Infrastrukturskulden* att: "Svensk ekonomi kännetecknas av mycket solida offentliga finanser. I denna rapport visar vi dock att det parallellt med en sjunkande finansiell skuldsättning i offentlig sektor byggts upp en betydande infrastrukturskuld." (Svenskt Närings-

Källa:
NR och egna
beräkningar.

liv 2013, s. 3). Enligt Svenskt Näringsliv nådde denna skuld en topp på 10 procent av BNP 2007, vilket motsvarar cirka 350 miljarder kronor.

FIGUR 16 OFFENTLIG SEKTORS FINANSIELLA NETTOFÖRMÖGENHET OCH INFRASTRUKTURSKULD I FÖRHÅLLANDE TILL BNP



Anm: Beräkningarna av Infrastrukturstocken bygger på en geometrisk årlig avskrivning med faktorn 0,015, min-värde för startåret av beräkningarna samt fastprisberäkning av Investeringarna enligt byggprisindex (BPI) (se även bilaga A).

Källa: SCB samt egna beräkningar.

VI DEFINIERADE inledningsvis välfärd i linje med KI:s offentliga åtagande. Det innebär att kommunsektorns investeringar ska utvecklas i en takt som konstanthåller kapitalintensitet i produktionen av offentliga tjänster. Det skedde helt uppenbart inte under lång period i kommunsektorn och det har sannolikt byggt upp en investeringsskuld, parallellt med Svenskt Näringslivs diskussion om infrastrukturskulden. SCB påpekar exempelvis att kommunerna har:

... ökade behov av investeringar i nya förskolor, skolor och särskilda boenden för äldre. Detta beror på att antalet äldre och barn ökar, men också på att många kommuner har ett stort behov av renoveringar av äldre byggnader. Den största investeringsposten är investeringar i bygg- och anläggningar. År 2012 utgjorde bygg- och anläggningsinvesteringarna 61 procent av de totala investeringarna.
(SCB 2014, s. 66)

Och för landsting:

Utgifterna för landstingssektorns investeringar låg på en jämn nivå under inledningen av 2000-talet. Under perioden 2005–2007 samt 2010 ökade investeringarna och ligger nu på en dubbelt så hög nivå som 2000. Både under perioden 2005–2007 och 2010 ökade både maskin och bygginvesteringar kraftigt samtidigt som landstingen gjorde investeringar i tåg. (SCB 2014, s. 76)

Såsom de offentliga budgeterna fungerar, där investeringar i princip betalas på löpande räkning, innebär ökade investeringar en direkt undanträngning av annan konsumtion, såsom exempelvis sysselsatta.

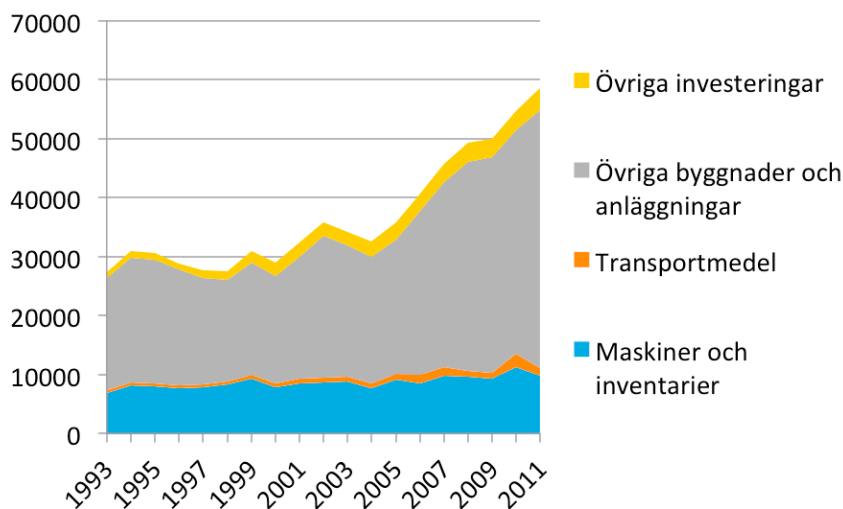
SER MAN UTVECKLINGEN AV INVESTERINGARNA är det tydligt att Sverige nu börjar betala av denna skuld, vilket sannolikt är helt nödvändigt. Se **FIGUR 17** på nästa sida. Det vi ser är att det är byggnader och anläggning som helt dominerar ökningen. Det är inget konstigt då kommunsektorns kapitalstock nästan uteslutande, över 90 procent, består av byggnader. Det är inte en kapitalstock som ersätter personal. Det innebär, på samma sätt som sysselsättningsfallet på 1990-talet lindrades av att man skar bort investeringarna, att sysselsättningen i stället blir lidande när de nu måste genomföras.

Framtvingade investeringar i bygg och anläggning, som helt dominerar, leder inte på kort sikt till fler vårdplatser, mindre barngrupper på förskolan eller ökad tillgång till äldreomsorg, utan det är precis tvärtom.

Det håller dock uppe nivån på de offentliga utgifterna, men det leder inte till mer välfärd i vanlig mening idag, utan vi betalar av en skuld vi byggt upp när offentlig sektor ville skydda volymen sysselsatta.

VÄLFÄRDEN FÅR INTE "REKORDRESURSER". En mer korrekt bild av verkligheten är att både den offentliga konsumtionen och de offentliga utgifternas förändrade sammansättning gör att det hade behövts skjutas

**FIGUR 17 INVESTERINGAR KOMMUNSEKTORN
1993-2011 (LÖPANDE PRISER)**



Källa:
NR och egna
beräkningar.

till ytterligare resurser för att återkomma till den nivå som rådde mellan välfärdsproduktionen och behoven före 1990-talet.

Valet att i stället öka den privata konsumtionen genom skattesänkningar innebär att bättre lokaler och utrustning samt investeringsskulden betalas ur

personalbudgeten. En konsekvens av detta är att köer uppstår i kommuners och landstings verksamheter, eftersom det råder brist på välfärdens viktigaste resurs: personal.

Vi kan notera att återigen stämmer inte beskrivningen av rekordresurser och okunniga medborgare som lanserats av SKL och Svenskt Näringsliv. Bilden är betydligt mer komplex och medborgarna har i ännu ett mått fog för sin uppfattning.

ALLT TYDER PÅ ATT SVENSKA FOLKET HAR RÄTT

Debatten kring hur välfärden påverkats av 250 miljarder i skattesänkningar karakteriseras av bilder som förefaller oförenliga. SKL skrev själv i *Välfärdsmysteriet*:

En stadigt krympande andel äldre beviljas äldreomsorg, sjukhusens vårdplatser har blivit allt färre, barngrupperna på fritidshemmen blir bara större, antalet offentligtanställda har minskats med 200 000 sedan 1990. Men sanningen är att det idag satsas mer på välfärden än tidigare.

(SKL 2008, s. 75)

Här någonstans har diskussionen fastnat. De som menar att välfärden försämrats hänvisar, som i citatet ovan, till själva välfärdsproduktionen, sysselsättningen, den bristande tillgängligheten och till att stressen ökat för personalen. De som menar att den blivit bättre hänvisar till att det satsas mer på välfärden än tidigare.

Svenskt Näringslivs chefsekonom Ann Öberg och skattechefen Krister Andersson skrev nyligen i en debattartikel att:

... bilden av att sänka skatter dragit undan pengar från den offentliga sektorn är fel. Tvärtom har stigande skatteintäkter ökat resurserna. (Andersson och Öberg 2014-01-11)

SKL har tillsammans med Svenskt Näringsliv, som vi inledningsvis konstaterade, nyligen ytterligare höjt tonläget och menar att det ”äta[s] fördomar om den svenska välfärdens förfall”. (Kashefi med flera 2014-05-23). De beklagar sig över att kunskapen om ”rekordresurser” är låg och skyller delvis på massmedierna.

Skattesänkningar på 250 miljarder och ”rekordresurser” till välfärden. Det låter för bra för att vara sant. Tyvärr är det också det.

Vi kan i denna rapport visa att svenska folket har fog för sin uppfattning. Vi kan också utifrån vår rapport förstå varför så många välfärdsindikatorer, exempelvis de som nämns i citatet från SKL, ger bilden av att välfärden krymper, trots rekordresurser.

Vår bild är dessutom förenlig med den kritik som gäller tillgängligheten till välfärden och rapporterna om ökad stress i välfärdssektorn. Den beskrivning vi ger lider inte av de uppenbara motsägelser som finns i SKL:s, Svenskt Näringslivs och regeringens beskrivning.

VI MENAR ATT STATISTIKEN ÄR TYDLIG, även när man justerar för offentligt finansierade sysselsatta i privat sektor:

● Färre är sysselsatta i kommuner och landsting idag jämfört med före 1990-talskrisen.



Skattesänkningar på 250 miljarder och ”rekordresurser” till välfärden. Det låter för bra för att vara sant. Tyvärr är det också det.

- Som andel av arbetsmarknaden är det cirka 100 000 färre sysselsatta i kommunsektorn idag än 1990.
- Trots påtaglig befolknings- och behovsökning är cirka 50 000 färre sysselsatta i absoluta tal i kommunsektorn idag än 1990.
- Gapet mellan behovsutvecklingen och sysselsättningsutvecklingen har ökat sedan 1990-talet.
- Produktionen (förädlingsvärdet) har fallit som andel av hela ekonomin.
- Gapet mellan behovsutvecklingen och produktionen (förädlingsvärdet) har ökat sedan 1990-talet, men mindre än mätt i sysselsättningen.
- Produktionen har hållits uppe av att sjukfrånvaron i kommunsektorn föll kraftigt i spåren av 90-talskrisens uppsägningar.
- Den offentliga konsumtionsandelen är relativt stabil över tid.
- Utgifter för så kallad insatsförbrukning har ökat kraftigt, det vill säga hyror, IT-tjänster, teknisk utrustning, läkemedel med mera.
- Investeringarna föll kraftigt under 90-talet och ökar kraftigt sedan mitten av 00-talet.
- Investeringarna består nästan uteslutande av bygg och anläggning.

En annan berättelse om kommuner och landsting

Hur ska då detta förstås? Enligt oss på följande sätt. Fram till 1980-talet ökade resurserna till välfärden. När 90-talskrisen slog till ledde det till stora nedskärningar i de offentliga verksamheterna. Först skar kommunsektorn ned på investeringar för att skydda den löpande verksamheten/personalen. Det räckte dock inte utan kommunsektorn genomförde också stora personalnedskärningar.

Produktionen föll mindre än vad man normalt skulle förvänta sig. Huvudorsaken är kraftigt fallande sjukfrånvaro i spåren av de stora uppsägningarna i början av 1980-talet. En oproportionerligt hög andel av dem som sades upp hade sannolikt hög sjukfrånvaro. Trots detta har gapet mellan produktion (förädlingsvärde) och behov ökat sedan 1990.

Kommunsektorns konsumtionsandel är trots det relativt stabil över tid, vilket antyder att sysselsättning och produktion också borde kunna vara det. Men på grund av perioder av fallande BNP, kriser, är en stabil konsumtionsandel också under perioder förenlig med krympande resurser. Över tid förklaras skillnaden mellan konsumtion och sysselsättning/produktion av kommunsektorns ökade förbrukning av insatsvaror. Den absoluta majoriteten av dessa ökade kostnader handlar om hyra, IT, maskiner med mera. Det är alltså kostnader som inte ersätter personalinsatser utan kompletterar dem.

LÄGGER VI IHOP BÅDE KONSUMTION OCH INVESTERINGAR så speglar kurvan det fall i investeringar som kom i spåren av 1990-talskrisen för att minimera effekten på sysselsättningen.

Idag betalas den "investeringskuld" som uppstått delvis genom ökade investeringar. Det kan gälla både att bygga ut kapaciteten,

exempelvis fler äldreboenden, eller renovera/underhålla befintliga byggnader. Detta gäller också staten, där vi haft stor debatt om exempelvis järnvägen, både avseende kapacitet och underhåll.

Ökade kostnader för framför allt hyror, IT och maskiner samt investeringar i bygg och anläggning har, trots att resursandelen i konsumtion och investeringar är lika stor, inneburit att produktionen av välfärd som kommer medborgarna till del minskat påtagligt i förhållande till behoven sedan 1990-talskrisen.

Den beskrivningen är också förenlig med de rapporter som kommit om ökad stress inom kommunsektorn. Färre anställda försöker tillfredsställa större behov. Det leder till mer spring och stress i vardagen. Utgår man ifrån SKL:s, Svenskt Näringslivs och regeringens beskrivning om rekordresurser blir dessa rapporter svårförklarade, nu blir de i stället logiska och begripliga.

DET FINNS OCKSÅ UTIFRÅN DETTA en uppenbar risk för att sjuktalen, som delvis minskade kostnaderna för 1990-talskrisen för kommunsektorn, framöver i stället kommer att minska produktionen – även om konsumtionskostnaderna hålls konstant framöver.

Denna beskrivning är också förenlig med internationella beskrivningar av svensk välfärd. Den beskrivs som av hög kvalitet, men med dålig tillgänglighet. (Björnberg 2013). Även läkemedel och medicinteknisk utrustning, förvisso en mindre andel av insatsförbrukningen, har ökat kraftigt.

En rimlig beskrivning är att den välutbildade personalen i välfärden har god tillgång till utrustning och läkemedel, vilket gör att när man får tillgång till sjukvården så är den av hög internationell kvalitet.

Det denna studie lyfter är att de som ska utföra arbetsinsatsen är betydligt färre i förhållande till behoven, vilket gör att det blir kö och stress. Den bristande tillgängligheten i både äldreomsorg och sjukvård är välkänd. Återigen blir detta svårförenligt med beskrivningen ”rekordresurser”. Låt oss återvända till SKL:s påstående:

En stadigt krympande andel äldre beviljas äldreomsorg, sjukhusens vårdplatser har blivit allt färre, barngrupperna på fritidshemmen blir bara större, antalet offentligt anställda har minskats med 200 000 sedan 1990. Men sanningen är att det idag satsas mer på välfärden än tidigare. (SKL 2008, s. 75)

Vår analys har visat att de samlade resurser som går till äldreomsorg, vårdplatser och barnomsorgspersonal har minskat. Att det kan se ut som att det satsas lika mycket som tidigare är att hyror, administration och investeringar i bygg och anläggning tvingats upp på grund av en investeringsskuld som uppstod i spåren av 90-talskrisen. Det genererar knappast fler vårdplatser och bättre tillgänglighet för medborgarna.

Kort sagt allt tyder på att svenska folkets upplevelse är högst begriplig utifrån denna verklighetsbeskrivning. SKL:s, Svenskt Näringslivs och regeringens beskrivning av medborgarna som okunniga verkar däremot bygga på bristande kunskap om vad som faktiskt hänt.

HUR FÅR SKL, SVENSKT NÄRINGS LIV OCH REGERINGEN IHOP KALKYLEN?

Hur får då SKL, Svenskt Näringsliv och regeringen ihop sina kalkyler, när det rimligtvis satsades mer per krona på välfärden när skatteintäkterna var 250 miljarder högre? Det tarvar onekligen en förklaring.

Dynamiska effekter trollar fram resurser som inte finns

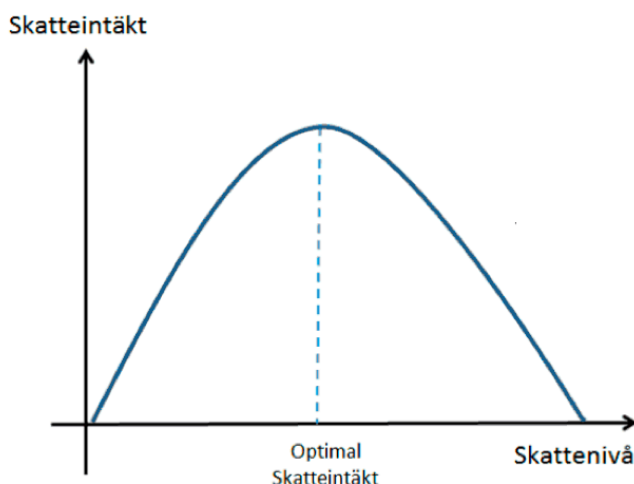
För det första menar både Svenskt Näringsliv och regeringen, såsom de formulerar sig, att sänkta skattenivåer inte påverkar intäkterna. Som vi konstaterade inledningsvis menade exempelvis statsministern att:

Dessa skattelättnader på arbete, anställning och företagande har minskat den svenska skattekvoten med 4 procentenheter. Det har dock inte gjort att skatteintäkterna har minskat – de har i stället ökat.
(Reinfeldt 2013)

Och Svenskt Näringsliv skriver att:

... bilden av att sänka skatter dragit undan pengar från den offentliga sektorn är fel. Tvärtom har stigande skatteintäkter ökat resurserna. (Andersson och Öberg 2014-01-11)

FIGUR 18 LAFFERKURVA



Teoretiskt bygger detta på en så kallad Lafferkurva (**FIGUR 18**). Den utgår ifrån att det finns en optimal skattenivå som maximerar skatteintäkten. När skatten höjs över denna nivå sjunker skatteintäkterna, vilket kan bero på både skattefusk eller förändrat beteende.

Att det finns enskilda exempel på detta är uppenbart. Skulle skatten på sprit eller cigaretter tiodubblas så skulle nog den svarta marknaden öka så mycket att det skulle leda till att de totala skatteintäkterna föll. Frågan är naturligtvis om jobbskatteavdraget (sänkt inkomst-

skatt) ligger på vänster eller höger sida om optimalskatteintäkten.

I praktisk tillämpning har dock dessa teorier inte rönt några framgångar. Ronald Reagans skattesänkningar, som byggde mycket på dynamiska effekter, ledde till stigande underskott och ökad skuldsättning, trots neddragningar på utgiftssidan. Det har lett till att dessa

teorier idag ofta ges förklenande omdömen som "voodoo economics" (se till exempel Mallaby 2006-05-15).

Paul Krugman, Nobelpristagare i ekonomi, har exempelvis starkt kritiserat föreställningen att skattesänkningarna betalar sig själva. Han pekar på att Ronald Reagans skattesänkningar innebar ett tydligt trendbrott, även om trenden naturligtvis återupptogs sedan, men på en lägre nivå, i avsaknad av nya skattesänkningar (se **FIGUR 19**). (Krugman 2010-06-15).

De starka förhoppningarna på stora positiva dynamiska effekter av skattesänkningarna gjorde att budgetunderskotten ökade. Skattesänkningarna var helt enkelt underfinansierade.

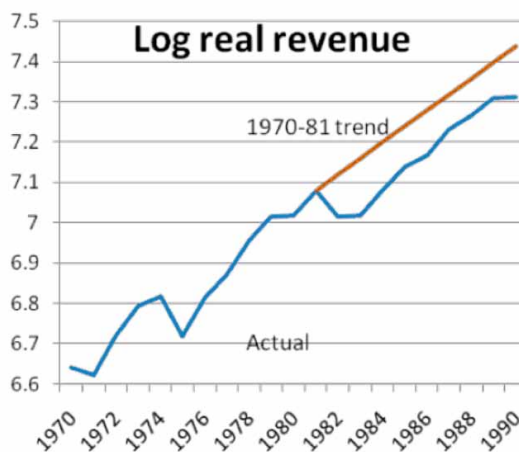
Detta påminner mycket om den svenska utvecklingen. Det Svenskt Näringsliv inte tar upp i sin debattartikel är att skattesänkningarna de enskilda åren förvisso inte varit så stora att utvecklingen blivit negativ, som i USA, men att utan skattesänkningarna skulle inkomsterna naturligtvis ha blivit ännu större, återigen precis som i USA. Det hade också, givet konstant lånebehov, gett utrymme för högre utgifter. Se **FIGUR 20**.

George W. Bush sa också: "You cut taxes and the tax revenues increase."^[13] Fjorton av världens mest meriterade ekonomer skrev dock, i samband med Bushs skattesänkningar, ett upprop där de konstaterade att:

Passing these tax cuts will worsen the long-term budget outlook, adding to the nation's projected chronic deficits. This fiscal deterioration will reduce the capacity of the government to finance Social Security and Medicare benefits as well as investments in schools, health, infrastructure, and basic research. Moreover, the proposed tax cuts will generate further inequalities in after-tax income. (Nyhan 2011)

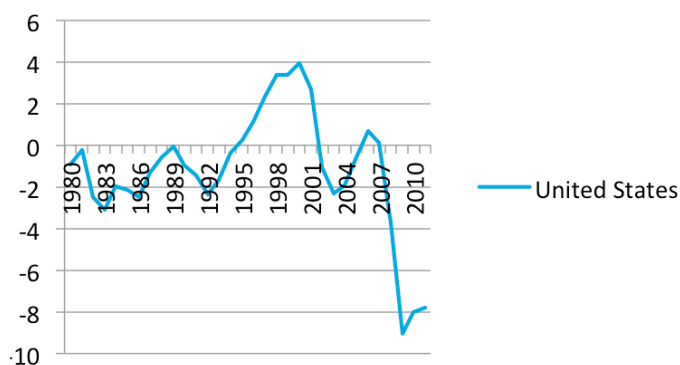
Gruppen bestod bland annat av elva Nobelpristagare i ekonomi. Det är inte den här rapportens syfte att utreda huruvida skattesänk-

**FIGUR 19 SKATTETREND
USA 1970-1990**



Källa: Krugman

**FIGUR 20 PRIMÄR OFFENTLIG BALANS
USA 1980-2010**



Källa: IMF

13 Citerad av bland andra Nyhan i Washington Monthly (Nyhan 2011).

ningar finansierar sig själva, men man kan konstatera att när Svenskt Näringsliv och regeringen uttrycker sig som att de tror detta, har de både historiska erfarenheter och mycket tunga ekonomer emot sig. Principen att skattesänkningar, utom i extrema undantagsfall, i allt väsentligt måste finansieras är därför det rimliga förhållningssättet.

SVENSKT NÄRINGS LIV PÅSTOD i sin rapport *Skattesänkningar och offentliga resurser* från januari 2014 att ”till skillnad från många andra länder har skattesänkningarna i Sverige inte finansierats med lånade medel.” (Witterblad och Fall 2014, s. 2)

Påståendet är starkt beroende av vald tidsperiod. För att klara det offentliga åtagandet och samtidigt hålla överskottsmålet bedömer Konjunkturinstitutet (KI) att skatten kommer att behöva höjas med 100 miljarder de kommande åren. (Konjunkturinstitutet 2013, s. 51). Saldot i de offentliga finanserna har också försvagats kraftigt och gått från ett överskott på 18 miljarder 2006 till ett underskott på över 90 miljarder idag. (Ekonomistyrningsverket 2014-06-16). Det motsvarar nästan exakt de sammanlagda skattesänkningarna mellan 2006 och 2014 på cirka 4 procent av BNP. Vi skjuter nu alltså kostnaderna för delar av dagens välfärdsåtaganden på framtiden och den svenska statsskulden ökar igen.^[14] Det är att låna till skattesänkningar.

Man bortser från stora delar av välfärden

Det andra som gör att man kan tala om att välfärden inte påverkats av skattesänkningarna, såsom vi konstaterade inledningsvis, är att man använder en mycket begränsad definition av välfärden.

Vår syn på välfärdsbegreppet är att det ska definieras i likhet med det som benämns som det offentliga åtagandet av Konjunkturinstitutet. (Konjunkturinstitutet 2014). 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.

Sett på detta sätt är alla i princip överens om att välfärden minskat, särskilt avseende ekonomiskt stöd till medborgarna.

Övertro på att insatsförbrukning ersätter personalinsatser

SKL bygger också sin analys på det mer begränsade välfärdsbegreppet, men antyder inte på samma sätt som Svenskt Näringsliv och regeringen att skattesänkningarna finansierar sig själva. I stället antyds det ett teknikskifte:

Att det trots allt kvarstår en skillnad [mellan arbetsinsatser och konsumtion] i utveckling kan till betydande del återföras på de förändringar som skett i sjukvårdens innehåll och inriktning. Dagens sjukvård är i högre grad inriktad mot diagnos och behandling jämfört med för ett par decennier sedan då det omvårdande inslaget var mera

14 Detta ska inte tolkas som att det med nödvändighet är fel, utan måste sättas i ett stabiliseringspolitiskt sammanhang.

uttalat. Nya behandlingsmetoder och medicinteknisk utveckling har bidragit till att resurserna i ökad grad används till mediciner och apparatur. Resultatet har blivit en alltmer teknikintensiv verksamhet där personalvolymen har utvecklats väsentligt svagare än kostnaderna i stort. (SKL 2008, s. 25)

Som visat är det alldeles sant att kostnaderna för mediciner och apparatur ökat, men det är framför allt hyror, administration och investeringar i bygg och anläggning som ökat i kostnader, det vill säga komplement till personal, inte substitut.

Vi tvivlar inte på att det finns personalsubstitutions-effekter av nya behandlingsmetoder och medicinteknisk utveckling, men vi menar att för det första har de kostnader som trängt undan personal kompletterat personalen, inte ersatt den.

För det andra är nettoeffekten av de nya möjligheterna att kunna bota och lindra långt ifrån självklar. I takt med att nya mediciner och behandlingsmetoder utvecklas så kan personalbehovet för vissa insatser som vi redan gör minska, men å andra sidan ökar möjligheten att göra nya insatser för att förbättra, upprätthålla eller rädda liv som ökar personalbehovet.

Vi har ingen bestämd uppfattning i denna fråga, men i fråga om huruvida dessa kostnader, som enligt både oss och SKL trängt undan arbetsinsatser, i huvudsak är komplement till arbetsinsatser eller ersätter dem, anser vi att vi övertygande visat att de i huvudsak är komplement till arbetsinsatser. Därmed faller också SKL:s bedömning av utvecklingen inom välfärdsproduktionen.

Slutsats

Skattesänkningarna har reducerat den gemensamma välfärden. Medborgarnas ekonomiska stöd har försvagats och kommuner och landsting har inte kunnat återställa nivån på välfärden till den som rådde före krisen i början av 90-talet.

Skattesänkningarna innebär också ett framtida åtagande att skära bort ytterligare 100 miljarder i välfärden, då de till stor del varit ofinansierade. Det innebär att vi antingen kommer få en ytterligare reducerad sysselsättningsandel för offentlig sektor och/eller ytterligare neddragningar i det ekonomiska stödet till medborgarna – eller skattehöjningar.



De offentliga finanserna har gått från ett överskott på 18 miljarder 2006 till ett underskott på över 90 miljarder idag. Det motsvarar nästan exakt de sammanlagda skattesänkningarna.

APPENDIX

Det finns utmaningar när man ska bedöma kommunernas kostnader och sysselsätta över en längre period. Det första problemet är seriernas konsistens över tid. Från 1993 har betydande förändringar i sysselsättnings- och produktionsstatistiken skett. Dessutom har förändringar i kommunernas åtaganden skett så att ansvarsområden överförts från staten till kommunerna. Kommunaliseringen av skolan var ett sådant exempel. Den andra utmaningen är att offentligt finansierade tjänster klassificeras som privata om utföraren är privat, vilket leder till att sysselsättningen blir missvisande låg i kommunsektorn.

Dessa problem har hanterats i två motsvarande steg. I ett första steg har serier för offentlig konsumtion och dess beståndsdelar (insatsförbrukning och förädlingsvärde) beräknats för perioden 1980–2011. Sysselsätta samt arbetade timmar har beräknats för perioden 1980–2013. I ett andra steg har serierna justerats med estimat av motsvarande serier för privata kommunfinansierade tjänster.

För flertalet tidsserier finns inga statistiska hinder för att ytterligare förlänga dem tillbaka till 1950. Då vi velat fokusera på de senaste 30 årens utveckling har vi emellertid nöjt oss med att i denna rapport presentera estimat för perioden 1980–2013.

Appendix 1A. Datakällor och länkningsmetod

Källan för perioden 1993–2013 är genomgående nationalräkenskaperna (www.scb.se) om inte annat anges. För perioden 1980–1992 har statistik för kommunsektorns konsumtion, produktion och dess beståndsdelar (förädlingsvärde, insatsförbrukning) hämtats från Statistiska Meddelanden N 10 SM 9501, Appendix 1. Sysselsättning och arbetade timmar härrör för samma period från Statistiska Meddelanden, N 10 SM 9501, Appendix 2.

För alla dessa serier har nationalräkenskapernas senaste estimat varit utgångspunkten. Det vill säga tidigare estimat för perioden 1980–1992 har justerats så att de är så konsistenta som möjligt med estimaten 1993–2013. Detta har genomgående gjorts genom ratiometoden, det vill säga en serie justeras uppåt eller nedåt med ett visst procenttal så att serierna vid länkningsåret är lika. Statistiken för sysselsätta i kommunsektorn och arbetade timmar har länkats framåt genom denna metod.

För kommunsektorns offentliga konsumtion och dess beståndsdelar har en mer intrikat beräkningsmetod använts för att garantera att beståndsdelarna summerar till totalen och dessutom bibehåller samma proportioner i förhållande till varandra. Nationalräkenskaperna innehåller en konsistent serie för kommunsektorns totala offentliga konsumtion för perioden 1980–2013, medan komponenterna i den totala konsumtionen länkats med tidigare estimat. I ett första steg har förädlingsvärde, insatsförbrukning, sociala naturaförmåner och kommunernas försäljning beräknats för 1980–2011 genom ratiometoden. I ett andra steg har dessa justerats så att

estimatens proportioner bibehålls samtidigt som de summerar upp till nationalräkenskapernas estimat för totala konsumtionsutgifter.^[15]

Appendix 1B. Skattningar av privat kommunfinansierade sysselsatta

Det har i ett andra steg varit nödvändigt att korrigera bilden med det antal sysselsatta och arbetade timmar som tillkommit i privata men kommunalt finansierade välfärdstjänster. Metoden utgår ifrån att skatta

$$S_{est} = \frac{SN}{LK/w}$$

där S_{est} är estimat av antalet sysselsatta, SN är sociala naturaförmåner (rensat för läkemedelsförmån), LK är lönekostnadernas andel i produktionsvärdet och w är arbetskostnad per antalet sysselsatta.

Sociala naturaförmåner innehåller offentligt finansierade men privat producerade tjänster, men också läkemedelsförmån och andra varor. Det är möjligt att rensa sociala naturaförmåner från läkemedelsförmån för perioden 1993–2011. Alltså har vi konsistenta estimat av sociala naturaförmåner tillgängliga för perioden 1993–2011.^[16] För perioderna 1988–1992 och 2012–2013 har estimat gjorts på basis av en linjär trendskattning av de sociala naturaförmånernas andel av den totala konsumtionen.

Syftet med att beräkna lönekostnadsandel är att få ett estimat över hur mycket av sociala naturaförmånen som bland privata välfärdsutförare kan förväntas gå till lönekostnader. Lönekostnadsandelen har beräknats för kommunsektorn (primärkommuner och landsting), samt för utbildningssektorn (SNI P85), hälso- och sjukvårdssektorn (SNI 86) samt äldreomsorgssektorn (SNI 87–88). Om sociala naturaförmånens fördelning över dessa sektorer är känd kan man konstruera ett estimat för lönekostnadsandelen för kommunalt finansierade privata välfärdsutförare som ett vägt genomsnitt. I föreliggande beräkning konstrueras endast mått på aggregerad nivå. **FIGUR A** visar två mått på lönekostnadsandel. För privat sektor (utbildningssektorn, hälso- och sjukvårdssektorn samt äldreomsorgen) beräknas andelen som totala lönekostnaders andel av totala intäkter, produktionsvärdet. Kommunsektorn är inte vinstdrivande. För kommunsektorn kan lönekostnadsandelen beräknas som totala lönekostnader (löner + sociala avgifter) som andel av kommunernas produktionsvärde.^[17] Figuren

15 Formellt kan vi anta ett aggregat X och två komponenter X_1 och X_2 som ska addera till aggregatet, det vill säga $X_1 + X_2 = X$. Summan av beståndsdelarna är lika med aggregatet. Samtidigt måste vi länka en serie genom att multiplicera med procentsatser för respektive serie α , β och γ . De nya serierna är då $X_1^* = \alpha X_1$ och $X_2^* = \beta X_2$ och $X^* = \gamma X$. Generellt gäller då inte att $X^* = X_1^* + X_2^*$. För att bibehålla proportionerna mellan X_1^* och X_2^* och uppfylla villkoret konstruerar vi nya serier så att

$$X_1^* = \frac{X_1^*}{X_1^* + X_2^*} \times X^* \text{ och } X_2^* = \frac{X_2^*}{X_1^* + X_2^*} \times X^*.$$

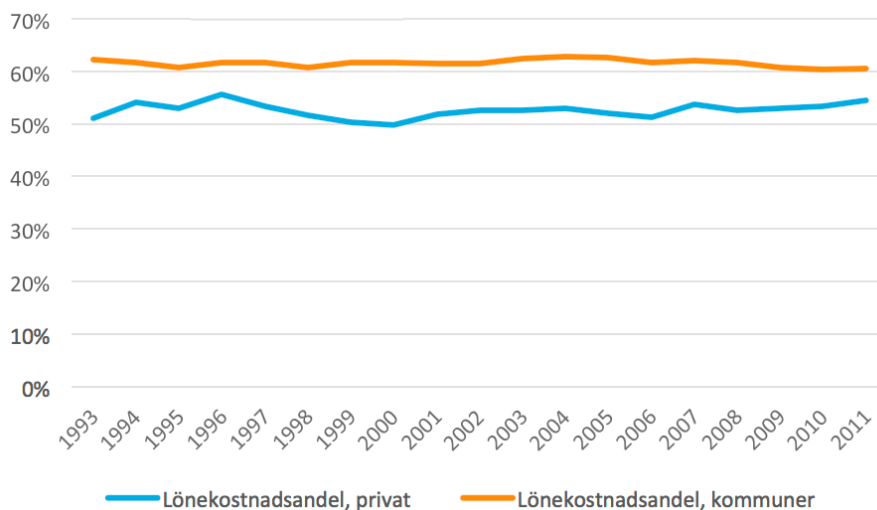
Båda villkoren om proportion och konsistens mellan

komponenter och aggregat uppfylls därmed.

16 Sedan 1998 har ansvaret för läkemedelsförmån legat på landstingen, varför läkemedelsförmånen sedan 1998 ingår i den kommunala offentliga konsumtionen. För perioden 1993–1997 har hela sociala naturaförmånen använts i estimaten.

17 Kommunernas produktionsvärde är ekvivalent med dess kostnader. Det beräknas som offentlig konsumtion rensat för sociala naturaförmåner plus försäljning och egenproducerade övriga tillgångar.

FIGUR A LÖNEKOSTNADSANDELAR BERÄKNADE FÖR PRIVATA VÄLFÄRDSTJÄNSTER OCH KOMMUNSEKTORN (1993-2011)



visar att skillnaden i lönekostnadsandel inte är betydande. Emellertid har privat sektor konsekvent lägre lönekostnader som andel av produktionsvärdet.

Den andra beräkningen innefattar en skattning av arbetskostnader per

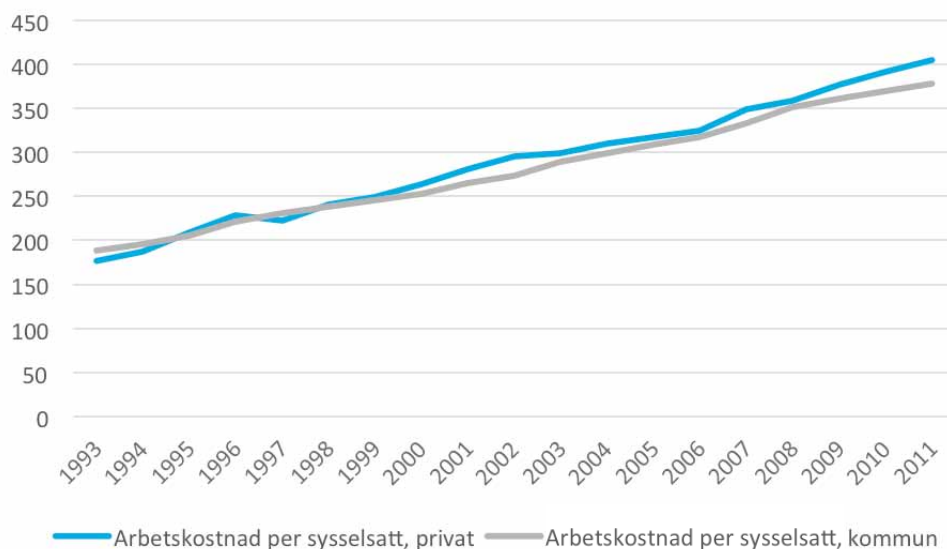
anställd. På liknande sätt kan detta beräknas både för kommunsektorn och privata välfärdssektorn. Med mer detaljerad statistik för sociala naturaförmåners fördelning över sektorer kan en mer exakt skattning göras. Vi beräknar denna kvot både för kommunsektorn och privata välfärdssektorn. Här finns mer betydande skillnader när man jämför utvecklingen över tid. I **FIGUR A** visas att lönerna är högre och växer snabbare i privat sektor än i kommunsektorn.

HURUVIDA MAN ANVÄNDER privat välfärdssektor eller kommunsektorn som indikator för kommunfinansierade välfärdstjänster har därför viss betydelse för skattningen av antalet sysselsatta. I privat sektor omsätts en mindre del av intäkterna i löner och lönerna per anställd ligger dessutom högre än i kommunsektorn. Se **FIGUR B**.

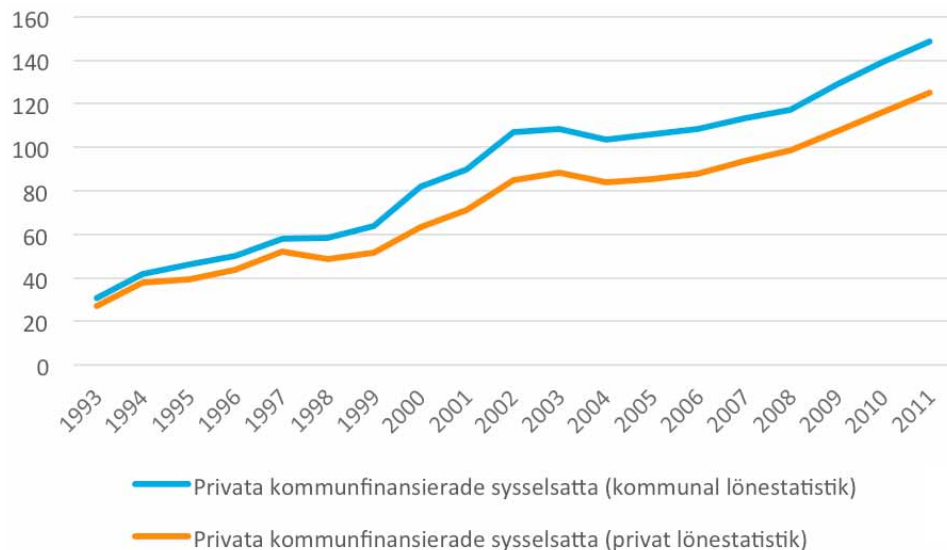
Om kommunfinansierade välfärdstjänster har liknande lönestruktur som övriga privata företag i välfärdssektorn är det troligt att estimat baserade på kommunernas lönestruktur överdriver antalet sysselsatta. Det faktum att kommunfinansierade välfärdstjänster är en delmängd i privat välfärdssektor talar för att dessa indikatorer är mer lämpliga.

FIGUR C anger estimeringarna för den kommunfinansierade privata sysselsättningen baserade på den privata respektive kommunsektorns lönestruktur. Dessa estimat anger att antalet sysselsatta i kommunfinansierad privat välfärdssektor bör ha legat mellan 124 000 och 148 000 år 2011. **FIGUR E** anger också estimeringarna för arbetade timmar.

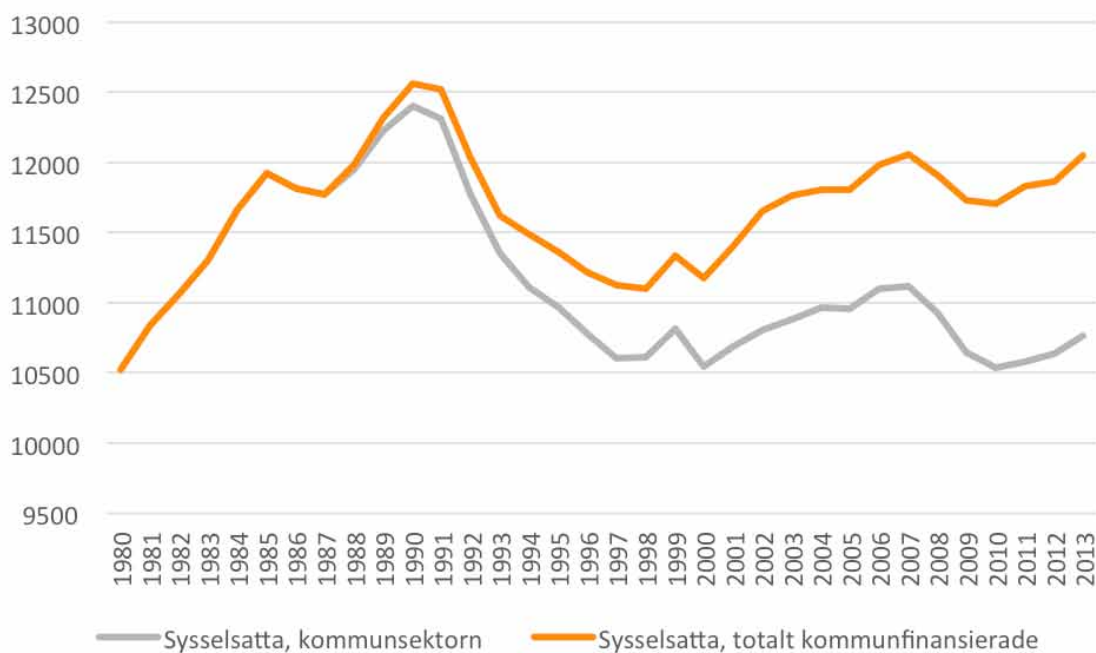
FIGUR B ARBETSKOSTNADER PER ANSTÄLLD, PRIVATA VÄLFÄRDSTJÄNSTER OCH KOMMUNSEKTORN (1993-2011)



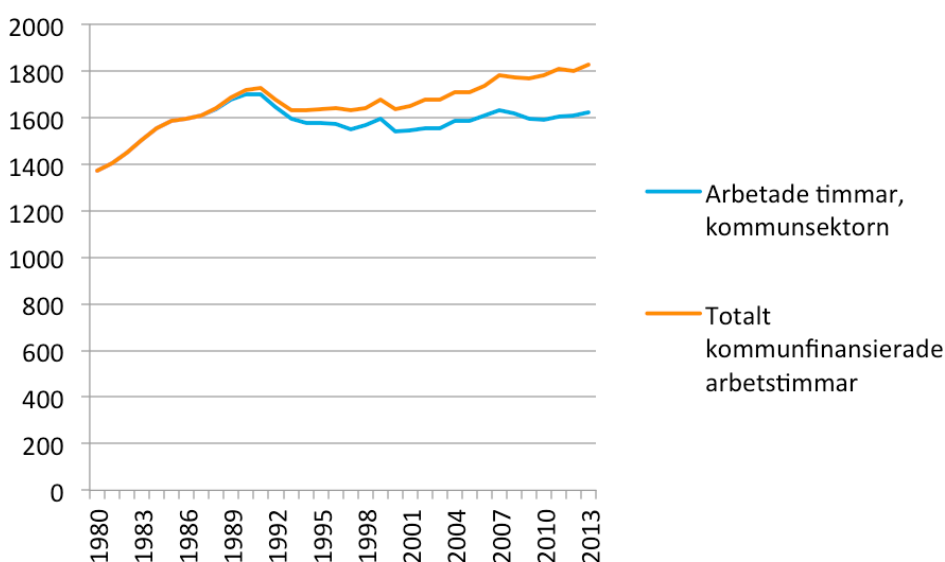
FIGUR C KOMMUNFINANSIERAD SYSSELSÄTTNING (ANTAL SYSSELSÄTTA) BASERADE PÅ ESTIMAT FÖR KOMMUNAL LÖNESTRUKTUR RESPEKTIVE PRIVAT LÖNESTRUKTUR (1993-2011)



FIGUR D ANTAL SYSSELSATTA I KOMMUNSEKTORN OCH TOTALT KOMMUNFINANSIERADE (INKLUSIVE PRIVATA) ^[18]



FIGUR E TOTALT ANTAL KOMMUNFINANSIERADE ARBETSTIMMAR, BASERAT PÅ ESTIMAT FÖR PRIVAT LÖNESTRUKTUR, 1980–2013



18 Totalt kommunfinansierad sysselsättning (antal sysselsatta), baserad på estimat för privat lönestruktur, 1962–2013. Not: Värdena för totalt kommunfinansierade sysselsatta är interpolerade för 1987–1992 och 2012–2013 genom en linjär trendskattning.

Appendix 1C. Skattningar av förädlingsvärden och insatsförbrukning i privata kommunfinansierade välfärdstjänster

Skattningen av förädlingsvärden och insatsförbrukning i privata kommunfinansierade välfärdstjänster följer en liknande princip som skattningen för sysselsatta och arbetade timmar. Dessa har skattats genom estimat för insatsförbrukningens och förädlingsvärdets andelar av produktionen i den privata hälso-, sjukvårds- och utbildningssektorn för perioden 1993–2013.

Den privata insatsförbrukningen har exempelvis skattats genom att multiplicera sociala naturaförmåner (rensat för läkemedelsförmån) med insatsförbrukningens andel av produktionen i hela privata hälso-, sjukvårds- och utbildningssektorn. Skattningen av insatsförbrukning och förädlingsvärde i privat kommunfinansierade välfärdstjänster har därefter lagts till respektive estimat för kommunsektorn. Läkemedelsförmånen har i våra estimat lagts till som en del av insatsförbrukningen.

LITTERATURFÖRTECKNING

- Akerlof, George med flera.** "Economists' statement opposing the Bush tax cuts". 2003. Hämtad från http://s3.epi.org/files/page/-/old/stmt/2003/statement_signed.pdf den 2014-06-17.
- Andersson, Krister och Ann Öberg.** 2014-01-11. "Resurserna till vård, skola och omsorg fortsätter växa". Publicerad på dn.se. Hämtad från <http://www.dn.se/debatt/resurserna-till-var-d-skola-och-omsorg-fortsatter-vaxa/den> 2014-06-17.
- Björnberg, Arne.** 2013. *Euro Health Consumer Index 2013 Report. Health Consumer Powerhouse*. ISBN 978-91-980687-2-6. Hämtad från <http://www.healthpowerhouse.com/files/ehci-2013/ehci-2013-report.pdf> den 2014-06-17.
- Börjesson, Per-Lennart.** 2008. *Välfärdsmysteriet? 2:a reviderade upplagan*, november 2008. Hämtad från <http://www.kommunforbundet.ax/files/valfardsmysteriet.pdf> den 2014-06-17.
- Dagens Nyheter.** 2014-06-05. "Valet är inte avgjort", osignerad ledare. Publicerad på dn.se. Hämtad från <http://www.dn.se/ledare/huvudledare/valet-ar-inte-avgjort/> den 2014-06-17.
- Ekonomistyrningsverket.** 2014-06-16. "Stora underskott i år och nästa år". Pressmeddelande. Hämtat från <http://www.esv.se/2/Press/Nyheter-och-pressmeddelanden/2014/Stora-underskott-i-ar-och-nasta-ar/> den 2014-06-17.
- Kashefi, Bettina, Annika Wallenskog, Ann Öberg och Mikael Witterblad.** 2014-05-23. "Fakta: Välfärdens resurser är rekordhöga". Publicerad på dagenssamhalle.se. Hämtad från <http://www.skl.se/press/debattartiklar/fakta-valfardens-resurser-ar-rekordhoga> den 2014-06-17.
- Konjunkturinstitutet.** 2012. *Konjunkturläget: December 2012*. Hämtad från <http://www.konj.se/download/18.11e05f6313b817f634f371/Konjunkturl%C3%A4get+december+2012+webb.pdf> den 2014-06-17.
- 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.
- Krugman, Paul.** 2010-07-15. "Carter, Reagan, Revenue". Publicerad på krugman.blogs.nytimes.com. Hämtad från http://krugman.blogs.nytimes.com/2010/07/15/carter-reagan-revenue/?_php=true&_type=blogs&_r=0 den 2014-06-17.
- Mallaby, Sebastian.** 2006-05-15. "The Return Of Voodoo Economics". Publicerad på [washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com). Hämtad från <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/05/14/AR2006051400806.html> den 2014-06-17.
- Nyhan, Brendan.** 2011-07-15. "Bush White House Said Tax Cuts Increase Revenue" i *Washington Monthly*. Hämtad från http://www.washingtonmonthly.com/ten-miles-square/2011/07/bush_white_house_said_tax_cuts030895.php den 2014-06-17.
- Reinfeldt, Fredrik.** 2013-10-16. Anförande i partiledardebatt.

Riksdagens protokoll publicerat på riksdagen.se. Hämtad från http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Kammaren/Protokoll/Riksdagens-protokoll-2013141_H10913/ den 2014-06-17.

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.

SKL. 2014. *Välfärdstjänsternas utveckling 1980–2012: Ökande resurser och växande behov*. Hämtad från http://www.skl.se/vi_arbetar_med/ekonomi/publikationer-ekonomi/valfardstjansternas-utveckling-1980-2012 den 2014-06-17.

Svenska Dagbladet. 2013-10-20. "Sverige starkare än på 40 år". Hämtad från http://www.svd.se/nyheter/inrikes/sverige-starkare-an-pa-40-ar_8636990.svd den 2014-06-17.

Svenskt Näringsliv. 2011. "FOLA 2011 Tidsanvändning/frånvaro". Hämtad från http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/fakta_om_loner_och_arbetstid/f2011/fola-2011-tidsanvandning-franvaro_560055.html den 2014-06-17.

Svenskt Näringsliv. 2013. *Infrastrukturskulden*. April 2013. Hämtad från http://www.svensktnaringsliv.se/material/rapporter/infrastrukturskulden_571133.html den 2014-06-17.

Svenskt Näringsliv. 2014-06-04. "Tidsanvändning och frånvaro". Hämtad från http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/fakta_om_loner_och_arbetstid/fola2013/9-tidsanvandning-och-franvaro den 2014-06-17.

Witterblad, Mikael & Johan Fall. 2014. *Skattesänkningar och offentliga resurser – Resurser till vård, skola och omsorg*. Samhällsekonomisk analys januari, 2014. Hämtad från http://www.svensktnaringsliv.se/material/rapporter/skattesankningar-och-offentliga-resurser-resurser-till-var-skola_574432.html den 2014-06-17.

Wondemeneh, Yeshiwork. 2013. *Stress och låg bemanning: Kommunal medlemmar 2012*. Kommunal. Nedladdad från <http://www.kommunal.se/Kommunal/Kommunal-tycker/Rapporter/Ovriga-rapporter/Stress-och-lag-bemanning-i-aldreomsorgen/> den 2014-06-17.

FIGURFÖRTECKNING

FIGUR 1 Kommunsektorns kostnad per åldersgrupp	14
FIGUR 2 Utvecklingen av antalet invånare i olika åldersgrupper	14
FIGUR 3 Antal sysselsatta i kommunsektorn och totalt kommunfinansierade (inklusive privata) i hundratal	17
FIGUR 4 Sysselsättningsandel för kommunsektor	18
FIGUR 5 Totalt antal sysselsatta i förhållande till behovsutvecklingen i kommunsektorn 1980–2013 (Index 1980=100)	19
FIGUR 6 Förädlingsvärdet som andel av BNP 1980–2011 (löpande priser)	23
FIGUR 7 Förädlingsvärde fasta priser 1980–2013 (index 1990=100)	24
FIGUR 8 Arbetstid i procent av en heltid	25
FIGUR 9 Andel frånvarande från arbete i hela ekonomin fördelat på frånvaroorsaker 1988–2012	26
FIGUR 10 Förädlingsvärdets utveckling i förhållande till behov (Index 1990=100)	27
FIGUR 11 Kommunsektorns konsumtion som andel av BNP 1980–2013 (löpande priser)	28
FIGUR 12 Förädlingsvärde och insatsvaror (fasta priser) 1980–2013 (index 1990=100)	28
FIGUR 13 Förädlingsvärdets andel av produktionsvärdet i kommunsektorn 1980–2013	30
FIGUR 14 Insatsförbrukningen per varugrupp (% av total insatsförbrukning) Utbildning, hälso- och sjukvård samt äldreomsorg 2000–2008	31
FIGUR 15 Offentlig konsumtion och investeringar som andel av BNP (löpande priser)	32
FIGUR 16 Offentlig sektors finansiella nettoförmögenhet och infrastrukturskuld i förhållande till BNP	32
FIGUR 17 Investeringar i kommunsektorn 1993–2011 (löpande priser)	34
FIGUR 18 Lafferkurva	38
FIGUR 19 Skattetrend USA 1970–1990	39
FIGUR 20 Primär offentlig balans USA 1980–2010	39
FIGUR A Lönekostnadsandelar beräknade för privata välfärdstjänster och kommunsektorn (1993–2011)	iii
FIGUR B Arbetskostnader per anställd, privata välfärdstjänster och kommunsektorn (1993–2011)	iv
FIGUR C Kommunfinansierad sysselsättning (antal sysselsatta) baserade på estimat för kommunal lönestruktur respektive privat lönestruktur (1993–2011)	iv
FIGUR D Antal sysselsatta i kommunsektorn och totalt kommunfinansierade (inklusive privata)	v
FIGUR E Totalt antal kommunfinansierade arbetstimmar, baserat på estimat för privat lönestruktur, 1980–2013	v

OM ARENA IDÉ

Rapporten är utgiven av Arena Idé – en oberoende tankesmedja med ett medborgar- och löntagarperspektiv. Vi vill vara ett alternativ till de näringslivsfinansierade tankesmedjorna på högerkanten. Vi ger ut rapporter och böcker, ordnar seminarier och debatter.

Vår målsättning är att vrida opinionsbildningen i en annan riktning och lyfta in frågor som i dag saknas i debatten. Vi vill undersöka vår samtid och påverka vår framtid. Vi verkar utifrån värderingar baserade på jämlikhet, jämställdhet, social rättvisa, demokrati och frihet. Arena Idé ingår i Arenagruppen.

