

A2003:008

Den omöjliga ekvationen

Om prognoser, finanser och behovet av arbetskraft
i den kommunala sektorn

Daniel Rauhut

Den omöjliga ekvationen

Om prognoser, finanser och behovet av arbetskraft
i den kommunala sektorn

Daniel Rauhut

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon 063 16 66 00
Telefax 063 16 66 01
e-post info@itps.se
www.itps.se
Elanders Stockholm 2003
ISBN 91-974582-4-4

För ytterligare information kontakta Daniel Rauhut
Telefon 063 16 66 12
E-post daniel.rauhut@itps.se

Förord

I de diskussioner som tagit upp den framtida välfärden har främst tillgången på arbetskraft lyfts fram, och då inte minst arbetskraftsförsörjningen inom kommunerna. Utan ett tillskott på arbetskraft får kommunerna svårt att erbjuda samma välfärd som idag, hävdas ofta.

Samtidigt orsakar de demografiska förändringarna problem för kommunerna när det gäller finansieringen av anställda inom olika delar av välfärden. En åldrande befolkning medför en krympande skattebas samtidigt som utgifterna för äldreomsorg ökar. Inte blir det bättre av att kommunerna dessutom har stora pensionsåtaganden att uppfylla när 40-talisterna går i pension, och att många kommuner har ekonomiska problem idag. Landstingen har likartade problem

Föreliggande rapport, som analyserar vilka effekter kommunernas pressade ekonomiska situation har för det framtida behovet av arbetskraft inom kommuner och landsting har gjorts av Daniel Rauhut.

Stockholm, juli 2003

Sture Öberg,
generaldirektör

Innehåll

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Sammanfattning | 7 |
| 2 | Inledning | 9 |
| 3 | Den kommunala verksamheten | 13 |
| 4 | Den ekonomiska situationen | 17 |
| 4.1 | Det finansiella läget | 17 |
| 4.2 | Pensionsskulderna..... | 19 |
| 4.3 | Sjuklön | 22 |
| 4.4 | Lönekostnader och lönekrav | 23 |
| 4.5 | Sammanfattning | 24 |
| 5 | Produktionsfaktorer och strukturell förändring | 25 |
| 5.1 | Kostnader för produktionsfaktorer | 25 |
| 5.2 | Strukturell förändring..... | 27 |
| 5.3 | Sammanfattning | 29 |
| 6 | Verksamhet i förändring | 31 |
| 6.1 | Långsiktiga förändringar | 31 |
| 6.2 | Arbetskraftsbrist | 34 |
| 6.3 | Lönekostnader | 35 |
| 6.4 | Är verkligheten statistisk? | 36 |
| 6.5 | Alternativ | 37 |
| 6.6 | Sammanfattning | 38 |
| 7 | Tillväxtpolitiska implikationer | 41 |
| 8 | Sammanfattning och slutsatser | 44 |
| | Referenser | 47 |

1 Sammanfattning

Syftet med denna rapport är att analysera det kommunala behovet av arbetskraft utifrån ett finansieringsperspektiv. Kommunerna och landstingen brottas med ekonomiska problem, likviditeten är dålig, och soliditeten är minus 60 procent för landstingen och 20 procent för kommunerna. Beredskapen för pensionsskulderna är så dålig att pensionsåtaganden kan komma att betalas med skattepengar, vilket innebär att medel som skulle ha använts för den löpande kommunala verksamheten i stället används för att betala de pensionsåtaganden kommuner och landsting har. Utgifterna för löner och arbetsgivaravgifter uppgår till cirka hälften av alla kommunernas och landstingens utgifter. En förlängd sjuklöneperiod för kommuner och landsting kommer att höja lönekostnaderna ytterligare.

Den debatt som förts kring en eventuell arbetskraftsbrist utgår från att kommuner och landsting kommer att behöva dammsuga arbetsmarknaden på arbetskraft. De prognoser som gjorts kring vilket framtida arbetskraftsbehov kommuner och landsting har baseras på att ingen förändring sker – den verksamhet som finns idag finns även om 20 till 50 år. Samtidigt är den verksamhet som bedrivs inom kommuner och landsting sedan drygt tio år en verksamhet i förändring och ett starkt omvandlingstryck finns för att förändra den ekonomiska strukturen.

I takt med att lönekostnaderna ökar för kommuner och landsting – på grund av en minskad tillgång på arbetskraft och ökande kostnader för sjukfrånvaro – kommer omvandlingstrycket pressa fram allt fler och mer omfattande förändringar. Även de pensionsåtaganden som kommuner och landsting har kommer att leda till ett ökat omvandlingstryck. Samtidigt antas det att inga förändringar av lönerna sker i de prognoser som gjorts.

Utan förändringar kommer kommuner och landsting sakna resurser att anställa den personal de behöver och kan man inte betala för den arbetskraft man behöver är det ointressant om arbetskraften finns eller inte. I och med att det relativa faktorpriset för arbetskraft kommer att förändras så kommer starka incitament till substitution finnas. Detta kommer i sin tur att minska efterfrågan på arbetskraft.

2 Inledning

I Sverige är det kommunerna som producerar tjänster såsom barnomsorg, skola och äldreomsorg och landstingskommunerna står huvudsakligen för produktionen av sjukvårdstjänster. Oberoende av om dessa tjänster produceras av privata eller offentliga aktörer så har de en relativt sett låg produktivitetsutveckling och blir därmed dyra att producera. I Sveriges fall betalar medborgarna för dessa tjänster främst genom skatt till kommuner och landsting. Då dessa tjänster har en så uttalad åldersprofil kan kommuner med en hög andel förvärvsarbete betala en låg skatt, medan kommuner med en hög andel gamla och barn måste betala en högre skatt. Detta kan kompenseras genom mellankommunal skatteutjämning via staten. ”Ingen annanstans i världen hittar man kommuner och landsting med ett så omfattande uppdrag som i Sverige och Danmark. Mycket av vad som sköts på den kommunala nivån sköts i andra länder av delstater eller nationella organ”.¹ Detsamma gäller finansieringen, vilket får till följd att befolkningens geografiska åldersstruktur skapar relativt mindre effekter på finansieringen i andra länder.² Den svenska kommunsektorn svarar för cirka 70 procent av den offentliga konsumtionen, och det handlar i huvudsak om individuella välfärdstjänster såsom vård, skola och omsorg.³

Under de närmaste årtiondena kommer den svenska befolkningsstrukturen, precis som befolkningsstrukturen i världen, att förändras kraftigt. Relativt sett färre personer i åldersgruppen 20–64 år skall försörja relativt sett fler personer i åldersgruppen över 65 år.⁴ Det finns även stora regionala skillnader i den framtida befolkningsutvecklingen. I generella ordalag kan man säga att de tre storstadsregionerna blir större befolkningsmässigt och de övriga regionerna mindre.⁵ Naturligtvis får detta betydande samhällsekonomiska konsekvenser. I kommuner med en stor andel äldre och en mindre andel förvärvsarbete, där många unga kanske även flyttar till mer expansiva regioner, kommer skattebasen att

¹ Söderström et al. (1999, sid. 137). För en översikt av sjukvårdskostnadernas åldersprofil, se Finansdepartementet (1990).

² Söderström et al. (1999).

³ Finansdepartementet (2002a).

⁴ Nordström (2000), ITPS (2002a), Nilsson (2002)

⁵ För en översikt, se Landstingsförbundet (2000), TCO (2000), Nygren & Persson (2001), ITPS (2002b), Svenska kommunförbundet (2000d).

krympa, samtidigt som behovet av åldersrelaterade kommunala tjänster ökar och då främst äldreomsorg.⁶ Även om de kommunala skatteinkomsterna i dessa kommuner minskar, vilket kan kompenseras med det kommunala utjämningsbidraget, så kommer utgifterna att öka.

Redan idag finns det en brist på personal inom vård och omsorgsyren, en brist som förväntas att förvärras.⁷ Lärare kommer även att bli en bristvara inom tjugo år.⁸ Dessa bristyrken drabbar särskilt kommunerna och särskilt hårt slår detta mot den kommunala budgeten: när efterfrågan på arbetskraft är större än tillgången så stiger lönerna. Möjligheterna till att substituera arbetskraft mot kapital är mycket små inom tjänstesektorns vård- och omsorgsdel, men däremot kan kanske vissa organisatoriska eller institutionella förändringar ske för att lätta på utgiftstrycket. Problemet är dock att det är svårt att i dagsläget specificera exakt vilka organisatoriska eller institutionella förändringar som kan ske, och, kanske viktigast av allt, vilken effekt de får.⁹

För att rekrytera den personal som är nödvändig måste lönerna höjas i framtiden, något de flesta kommuner saknar resurser att göra.¹⁰ Den kommunala produktionen av tjänster kommer att påverkas av de pensionsåtaganden kommunerna har. I åttio procent av de svenska kommunerna saknas täckning för pensionsåtagandena, vilket medför att medel måste avsättas från den årliga driftsbudgeten för att täcka pensionsåtagandena i dessa kommuner.¹¹

Syftet med denna rapport är att analysera det kommunala behovet av arbetskraft utifrån ett finansieringsperspektiv. Det kommunala behovet av arbetskraft utifrån ett produktionsperspektiv har analyserats tidigare¹² och kommer endast att beskrivas översiktligt i denna studie. De problem föreliggande studie skall försöka ge svar på är vilken inverkan kommunernas ansträngda ekonomiska situation har på deras rekryteringsbehov.

⁶ Söderström et al. (1999). Se även Björklund et al. (2001).

⁷ Annetorp Hörnsten & Bergström-Levander (2002), Landstingsförbundet (2001a).

⁸ SCB (2002a)

⁹ ITPS (2002a).

¹⁰ Svenska Kommunförbundet (2002a).

¹¹ Svenska Kommunförbundet (2000a). Se även Björnstad & Kruse (1994).

¹² Se t.ex. SCB (2002a), Annetorp Hörnsten & Bergström-Levander (2002), Landstingsförbundet (2001a), Söderström et al. (1999).

Med ansträngd ekonomisk situation avses till exempel den allmänna ekonomiska situationen i kommunerna, effekter av pensionsåtaganden och långtidssjukskrivningar.

Tyngdpunkten i föreliggande rapport ligger på primärkommunerna, men jämförelser och analogier med landstingskommunerna kommer att göras.

3 Den kommunala verksamheten

I och med 1862 års kommunallag lades grunden till dagens kommuner och landsting. Kommunerna har rätt att beskatta fysiska personer, vilka är skrivna i kommunen, och medborgarna kan delta i beslutsfattandet i de allmänna valen. De verksamhetsområden som kommuner och landsting har kan delas upp i obligatoriska och frivilliga verksamheter (se tabell 1). Såväl kommunernas som landstingens kärnverksamhet har en tydlig åldersprofil: skola, vård och omsorg.

Den arbetsfördelning som finns mellan staten, å ena sidan, och kommuner och landsting, å den andra, är inte självklar, och många förändringar har skett över tiden. ”I praktiken är gränsdragningen mellan kommunal frihet och ofrihet otydlig. Å ena sidan har staten decentraliserat ansvar till kommunerna och den kommunala självstyrelsen har därmed stärkts /.../ Å andra sidan finns en motsatt tendens. Handlingsfriheten har begränsats av skyldighets- och rättighetslagstiftningen, som till en del återreglerar verksamheten”.¹³

TABELL 1

Kommunernas och landstingens verksamhetsområden

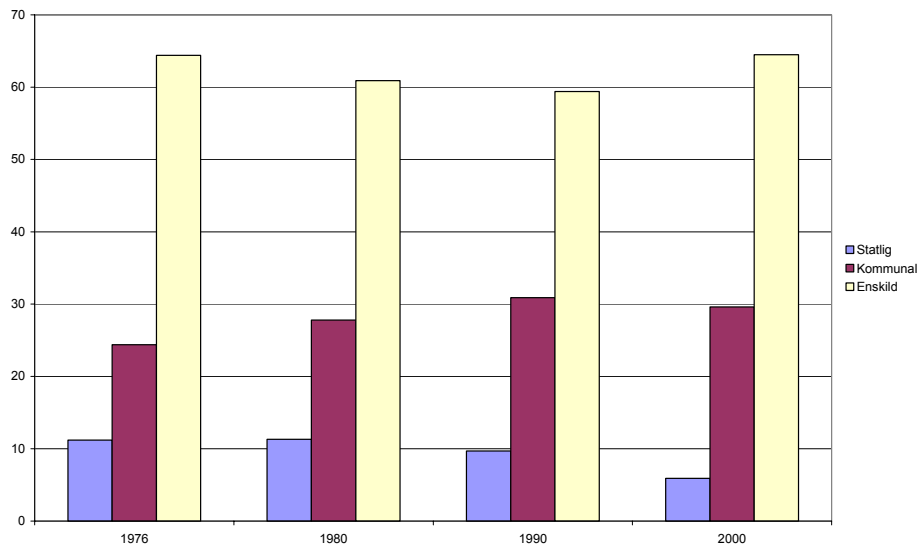
| KOMMUN | | LANDSTING | |
|-------------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|
| Obligatorisk verksamhet | Frivillig verksamhet | Obligatorisk verksamhet | Frivillig Verksamhet |
| Skola | Gator och parker | Folktandvård | Näringsliv och turism |
| Vuxenutbildning | Näringsliv, turism | Hälsa- och sjukvård | Fritid & kultur |
| Handikappomsorg | Fritid och kultur | | Vårdhögskolor |
| Missbrukarvård | Flyktingmottagning | | Vårdgymnasium |
| Räddningstjänst | Lokaltrafik | | Lokaltrafik |
| Socialtjänst | Regionaltrafik | | Regionaltrafik |
| Fysisk planering, miljö | Energi, vatten, avlopp | | Naturbruksgymnasium |
| Barn- och äldreomsorg | | | |

Källa: Ringquist (1996).

¹³ Ringquist (1996, sid. 225).

Som en följd av den starka ekonomiska tillväxten under 1960-talet kom den offentliga sektorn att expandera kraftigt. Den för tiden rådande uppfattningen var att ”stat och kommun skulle ge medborgarna utbildning, sjukvård, trygghet på ålderdomen och en god bostadsstandard. Utan en stor offentlig sektor kunde inte medborgarna – enligt socialdemokratin – känna trygghet, få del av de nya rikedomarna”.¹⁴ Under 1950- och 60-talen expanderade sysselsättningen inom skolväsendet, vilket hänger samman med den stora utbildningsexpansion 40-talisterna gav upphov till.¹⁵ Under andra halvan av 1960-talet kom sjukvården att expandera kraftigt, och under 1970-talet började barnomsorgen att expandera kraftigt som följd av en ny familjepolitik. Perioden 1960–80 kännetecknas av en kraftigt ökad kommunal tjänsteproduktion. Dock var det inte endast tjänsteproduktionen som ökade under perioden 1960–80, utan även de offentliga transfereringarna.¹⁶ Under perioden 1950 till 1984 ökade den offentliga sektorns andel av BNP från 20 till 64 procent.¹⁷

FIGUR 1

Andelen anställda i statlig, kommunal och enskild sektor 1976–2000

Källa: SCB (2002b).

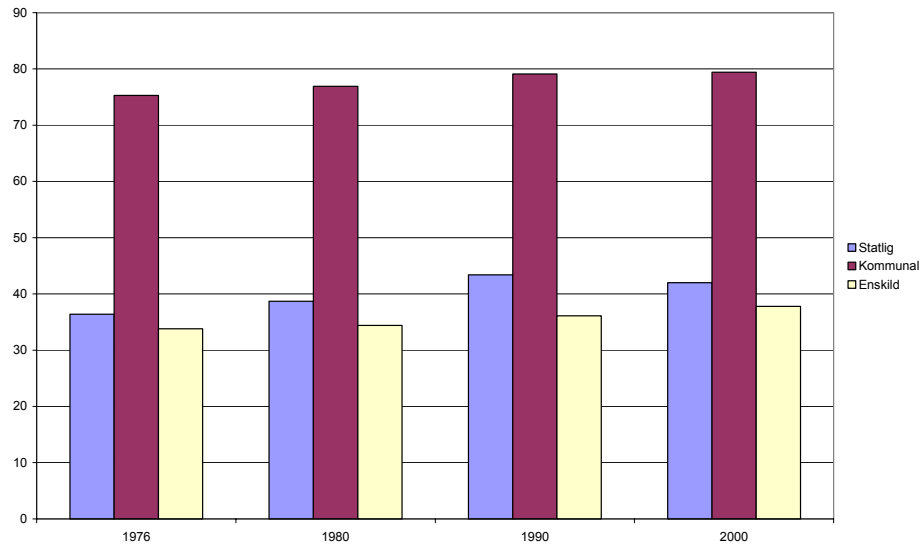
¹⁴ Hadenius (1987, sid. 91).

¹⁵ Ohlsson (1986), Schön (2000).

¹⁶ Schön (2000).

¹⁷ SCB (2002c).

FIGUR 2

Andelen kvinnor av de anställda i statlig, kommunal och enskild sektor 1976–2000

Källa: SCB (2002b).

I figur 1 framkommer det att den statliga sektorn har minskat andelen anställda sedan 1980, och att andelen anställda i den kommunala sektorn minskat något sedan 1990. Det framkommer även att andelen anställda i den enskilda sektorn ökat sedan 1990.

I figur 2 illustreras det tydligt att andelen kvinnor i den kommunala sektorn ökat under perioden 1976–2000, och att andelen kvinnor uppgår till cirka 80 procent av alla anställda i kommunal sektor. Sedan 1980 har även andelen kvinnor av de anställda inom enskild sektor ökat. Andelen kvinnor bland de statligt anställda ökade 1976–1990, men har minskat något sedan 1990.

Den genomsnittliga utbildningsnivån är låg inom vissa delar av den kommunala sektorn, och utbildningsnivån har dessutom sjunkit inom äldre- och handikappomsorgen sedan 1990-talets mitt. Intresset för omvårdnadsutbildningen är så låg idag att antalet utexaminerade kommer att halveras fram till 2050 om värderingarna hos dagens ungdomar inte förändras. Samtidigt förväntas efterfrågan på personal inom äldre- och handikappomsorgen öka med 70 procent under samma period. Det är inte bara lönen som har betydelse för ungdomars val av yrke, utan även

faktorer såsom arbetsmiljö, arbetsinnehåll och yrkets status spelar en stor roll. Kommunerna står inför två stora utmaningar, vilka kan komma att bli mycket kostnadskrävande. Den första är att konkurrensen om den relativt sett minskande andelen förvärvsarbetande, och den andra är att höja den genomsnittliga kompetensnivån hos personalen.¹⁸

¹⁸ Eriksson & Nygren (2003).

4 Den ekonomiska situationen

4.1 Det finansiella läget

Finansieringen av kommunernas och landstingens utgifter bestäms inte i huvudsak av den egna skattebasen, utan av utjämningsbidrag och statsbidrag. Detta kan skapa en *fiskal illusion*, där kommunens och landstingets skattebetalare inte bär den totala kostnaden för de beslut som fattas. Risken finns att en kommun mer eller mindre medvetet försöker vältra över kostnaderna till dem som inte har rösträtt i kommunen, det vill säga kommande generationer och invånare i andra kommuner. Tidigare stöd och bidrag leder till en kommunal *förväntan* om framtida statsstöd och bidrag, vilket, i sin tur, leder till att kommunerna inte balanserar sin budget.¹⁹ Olika former av statsstöd och statsbidrag finansieras av andra skattebetalare än den egna kommunens eller landstingets.

Fram till i början av 1980-talet var kommunernas ekonomi i balans med årliga överskott. Från och med mitten av 1980-talet fram till 1996 försämrades utvecklingen, och de årliga överskotten ersattes av årliga underskott. Efter 1997 har kommunernas inkomster överstigit deras utgifter. Under 1990-talet fram till i dag har landstingen brottats med ständiga underskott, det vill säga utgifterna har varit större än inkomsterna.²⁰

Den 31 december 2001 uppgick kommunernas bokförda tillgångar till 150 miljarder kronor och landstingens bokförda tillgångar till 20 miljarder kronor. Kommunernas tillgångar ökade under 2001 med 12,2 miljarder, medan landstingens minskade med en halv miljard kronor. Kommuner och landsting hade aktier för 4 miljarder kronor den 31 december 2001. Kommunernas sammanlagda låneskuld minskade med 0,1 procent under 2001, medan landstingens låneskuld ökade med 0,7 miljarder. Sammantaget innebar 2001 en förbättring av ekonomin för kommunsektorn, men en försämring för landstingssektorn.²¹

¹⁹ Finansdepartementet (2002d). Genom att skuldsätta sig för anledningar som inte bygger på produktiva investeringar, leder till att framtida generationers konsumtionsutrymme intecknas. Se även den diskussion Björnstad & Kruse (1994) för kring detta. För att motverka en utveckling där allt fler kommuner inte håller sin budget i balans krävs tydligare regler för kommunernas långsiktiga ekonomiska åtaganden (Finansdepartementet 2002).

²⁰ SCB (2002c).

²¹ SCB (2002d).

Ser man på kommunernas och landstingens likviditet och soliditet ser den ekonomiska situationen allt annat än ljus ut. Med likviditet avses den beredskap som kommunerna har för att klara de löpande betalningarna, och med soliditet avses den beredskap som finns för att hantera framtida resultatförsämringar. Under 1990-talet har kommunernas likviditet blivit allt sämre, med följd att de har allt mindre ekonomiska möjligheter att klara oförutsedda utgifter. Bilden är likartad för landstingen. ”För kommuner och landsting har situationen blivit bekymmersam. Deras likviditet låg under noll procent 1999 och denna ofördelaktiga utveckling har fortsatt för landstingen”.²²

När pensionsskulderna exkluderas är soliditeten hög hos kommunerna (cirka 55 procent) och god hos landstingen (cirka 40 procent). Inkluderar man däremot pensionsskulderna förändras bilden markant. ”Det egna kapitalet skall då reduceras med de pensionsåtaganden som är intjänade före 1998 (från och med 2000 ingår också löneskatt). Det innebär en minskning av det egna kapitalet på 148 miljarder för kommunerna och 90 miljarder för landstingen. Soliditeten sjunker då till -60 procent respektive 20 procent. För landstingen betyder det att de sammantagna skulderna blir betydligt större än tillgångarna”.²³

Då befolkningen blir äldre kommer allt fler behöva arbeta inom äldreomsorgen, vilket ökar de kommunala utgifterna. Samtidigt minskar andelen i förvärvsaktiv ålder, vilket innebär att kommunernas skattebas krymper i en majoritet av de svenska kommunerna.²⁴ Om samma kommunala service skall finnas år 2030 som idag, och om de kommunalanställdas löner inte skall släpa efter övriga grupper på arbetsmarknaden, måste kommunalskatterna höjas kraftigt efter 2020.²⁵

²² SCB (2002c, sid. 34f).

²³ SCB (2002c, sid. 36).

²⁴ SCB (2003).

²⁵ Svenska Kommunförbundet (2002b).

I en bilaga till LU 1999/2000 menar man att möjligheter till produktivitetsförbättringar inom offentlig sektor är små på grund av att verksamheten av tradition är personalintensiv. Det ökande framtida behovet av kommunala välfärdstjänster (främst inom äldreomsorgen) kommer därför att behöva mötas med mer personal och mer resurser, och inte av produktivitetsförbättringar.²⁶ Detta kommer att ytterligare belasta de kommunala och landstingskommunala finanserna.

4.2 Pensionskulder

Utöver den allmänna statliga tilläggspensionen (ATP) får de som arbetar inom den kommunala sektorn en tilläggspension när de pensioneras, kommunal kompletteringspension (KP). Flera kommuner började redovisa sina pensionskulder 1989 och därefter har den redovisade pensionskulden ökat. Den förändring av lagen om kommunal redovisning som skedde i samband med verksamhetsåret 1998 innebar flera förändringar som gör att pensionskulder från och med 1998 inte är jämförbara med tidigare skulder. Lagändringen 1998 innebar även att kommunernas ekonomi måste vara i balans, det vill säga inkomsterna måste vara högre än utgifterna.²⁷ Dock är de nya balanskraven inte i huvudsak riktade mot att en kommun eventuellt vältrar över kostnader på kommande generationer genom en omfattande skuldsättning. Det är fortfarande möjligt att ta med sig underskott från ett år till nästa.²⁸

En förpliktelse att betala ut de pensionskulder som intjänats före 1998 skall inte redovisas som skuld i balansräkningen. Utbetalningen av pensionskulder före 1998 skall redovisas bland verksamhetens kostnader i resultaträkningen.²⁹ Den del av pensionskulden som tas upp i balansräkningen 2000, det vill säga skulder före 1998, har ökat, medan den del av pensionskulden som redovisas som ansvarsförbindelse har minskat till 121 miljarder kronor.³⁰ Avsättningen för pensioner i kommunernas balansräkning minskade från 113,6 miljarder för 1997 till 7,2 miljarder 1998 som en följd av denna förändring.³¹ Utbetalningarna för de kom-

²⁶ Finansdepartementet (2000).

²⁷ SCB (2001)

²⁸ Finansdepartementet (2002d).

²⁹ Jennergren (2000). De pensionskulder som intjänats efter 1998 skall inte heller tas upp som en skuld eller avsättning i kommunernas balansräkning, utan istället tas upp som en ansvarsförbindelse och redovisas tillsammans med de övriga kommunala borgens- och ansvarsförbindelser (SCB 2001).

³⁰ SCB (2001).

³¹ Jennergren (2000).

munala tjänstepensionerna uppgick till cirka 6 miljarder kronor 1993 (1990 års priser). En skattning som gjorts visar på att utbetalningarna kan uppgå till mellan 10 och 20 miljarder kronor kring år 2020 (1990-års priser).³² En annan skattning som gjorts visar på att de årliga utbetalningarna av skulden från och med 1998 skulle uppgå till 11 miljarder kronor 2020 (1998 års priser).³³ Då pensionsåtaganden före 1998 inte ingår i denna beräkning är skulden i realiteten avsevärt större.

Hur påverkas kommuninvånare, skattebetalare och tidigare kommunanställda pensionärer av de kommunala pensionsskulderna? Bjørnstad och Kruse besvarar frågan på följande sätt:

Dagens kommuninvånare betalar dagens pensioner och har ett krav på kommande generationer att de skall göra sammalunda. Beskattningsrätten anges som garant för att även framtida pensionsförmåner /.../ kommer att betalas. För att beskattningsrätten verkligen skall utgöra en garant måste kommande generationer uppfatta det (implicita) sociala kontraktet mellan generationer, såsom pensionssystemet gör, som rimligt och rättvist. Kraftiga omfördelningar mellan generationer kan leda till ett sammanbrott för pensionssystemet, något som i praktiken förmodligen tar sig uttryck i successiva regeländringar. Omfördelningar uppkommer t ex om en generation väljer att låta den kommunala verksamheten expandera starkt, eftersom dagens kommuninvånare/skattebetalare inte betalar hela dagens konsumtion. I stället betalar de en del av gårdagens betydligt lägre konsumtion genom att utbetalningarna av de kommunala avtalspensionerna betalas med dagens skattemedel. På detta sätt görs stora inteckningar i det framtida konsumtionsutrymmet.³⁴

³² Bjørnstad & Kruse (1994). I 2002 års priser handlar det om årliga utbetalningar på mellan 13 och 26 miljarder kronor.

³³ Jennergren (2000). I 2002 års priser handlar detta om årliga utbetalningar på ca 11,7 miljarder kronor.

³⁴ Bjørnstad & Kruse (1994, sid. 57).

Var femte kommun har avsatt tillräckliga medel för att kunna uppfylla sina pensionsåtaganden, medan fyra av fem kommuner, enligt Svenska Kommunförbundet, inte har tillräckliga resurser för att göra så. De kommuner som inte har avsatt särskilda tillgångar för sina pensionsåtaganden kommer att få betala ut sina årliga avtalspensioner inom ramen för sitt driftsresultat. Vad värre är, så ”kan den kommun som inte har finansiell beredskap att klara större utbetalningar få räkna med att likviditetsmässigt och kostnadsmissigt kommer pensionerna att trängas med det ekonomiska utrymmet för verksamheten på sikt”.³⁵ På ren svenska innebär detta att skattepengar som skulle ha använts för den löpande kommunala verksamheten, till exempel inom vård, skola och omsorg, i stället riskerar att användas för att betala kommunens pensionsåtaganden.

I Svenska Kommunförbundets långtidsutredning påtalar man åter problemet med pensionsskulderna. ”En annan kostnadspost som begränsar utrymmet för kommunal verksamhet är kommunernas kostnader för avtalspensioner /.../. Den kompletterande avtalspensionen är avsedd att ge pensionsrätter för inkomster som överstiger det så kallade ATP-taket /.../. Under de närmaste decennierna beräknas kostnaderna stiga tämligen kraftigt för att någon gång på 2020-talet kulminera och därefter gradvis minska”.³⁶

Glesbygdskommunerna har i genomsnitt 24 procent högre pensionsskulder per invånare än riksgenomsnittet och storstädernas pensionsskulder är 14 procent lägre än riksgenomsnittet.³⁷ Med en fortsatt utveckling, där unga flyttar ut och äldre stannar kvar, kommer att medföra att åldersstrukturen utvecklas mer negativt i glesbygden än i städerna, samt att skattebasen i glesbygderna påverkas negativt av att de unga flyttar.³⁸ Detta gör att pensionsskulderna kommer att bli än mer betungande för kommuner i glesbygden.

³⁵ Svenska kommunförbundet (2000a, sid. 5).

³⁶ Svenska Kommunförbundet (2002b, sid. 47).

³⁷ SCB (2002c).

³⁸ Söderström et al. (1999). Se även Björklund et al. (2001).

4.3 Sjuklön

Mellan 1997 och 2002 ökade utgifterna för sjukskrivningarna med 197 procent, eller en årlig ökningstakt på cirka 40 procent. I absoluta tal rör det sig om en ökning från 13,9 miljarder 1997 till 41,3 miljarder 2002.³⁹ Kommunsektorn har den största andelen personal som är sjuka, men landstingssektorn är den sektor där sjukfrånvaron ökat snabbast under 2002. För både kommuner och landsting är det långtidssjukskrivningarna som ökat mest.⁴⁰ Denna bild bekräftar av andra studier.⁴¹

Den kommunala sektorn sysselsätter en mycket stor andel kvinnor och personer över 50 år. Att det är just kvinnor över 50 år i kommunsektorn som har den högsta sjukfrånvaron kan till viss del förklaras av dessa demografiska omständigheter.⁴² Även regelverket för sjukskrivning kan medföra ett visst överutnyttjande av sjukersättning, men hur stort fusket är har inte kunnat fastställas än.⁴³

Arbetsgivaren har inga ekonomiska incitament för att anstränga sig för att få tillbaka sin arbetskraft, särskilt inte om arbetskraften har någon form av nedsatt arbetsförmåga. Genom att låta arbetsgivaren betala halva sjuklönen är tanken att sätta press på arbetsgivaren att få tillbaka sin arbetskraft i arbete snabbt och att arbetsgivaren förebygger ohälsa som leder till sjukskrivningar. Finansdepartementet menade i en utredning att någon tidsgräns för hur länge arbetsgivaren får betala sjuklön inte skulle finnas.⁴⁴ Sedan tidigare fanns ett förslag om att förlänga arbetsgivarens sjuklön från 14 till 60 dagar.⁴⁵

I samband med vårpropositionen 2003 föreslogs en förändring av det kontroversiella förslaget om en förlängd sjuklöneperiod: sjuklöneperioden för arbetsgivarna förlängs från 14 till 21 dagar från och med den första juli 2003.⁴⁶ En försämring av sjukpenningen genomförs även den första juli 2003.⁴⁷

³⁹ Finansdepartementet (2002c).

⁴⁰ Kommunaktuellt (2002).

⁴¹ Finansdepartementet (2002c), Socialdepartementet (2000).

⁴² Socialdepartementet (2000).

⁴³ Finansdepartementet (2002b).

⁴⁴ Finansdepartementet (2002c).

⁴⁵ Socialdepartementet (2000).

⁴⁶ Regeringen (2003b).

⁴⁷ Dagens Nyheter (2003c).

Då kommuner och landsting har en så hög andel sjukskrivna kommer utgifter för halva sjuklönen bli en tung utgiftsbörda att finansiera. Med en likviditet under noll procent kan det bli kärt för både landsting och kommuner. Om pensionsskulderna inkluderas i beräkningen för kommunernas soliditet är den förvisso positiv för kommunerna (cirka 17 procent), men kraftigt negativ för landstingen (minus 60 procent).

Att minska antalet långtidssjukskrivna och förtidspensionerade handlar inte bara om att man från politiskt håll vill nå ett sysselsättningsmål, utan även att skattebasen inte minskar ytterligare och att lätta på trycket på socialförsäkringssystemet.⁴⁸ För att mildra effekterna av en försämrad försörjningsbörda krävs även att till exempel antalet förtidspensionerade minskar.⁴⁹

4.4 Lönekostnader och lönekrav

För år 2001 utgjorde löner och arbetsgivaravgifter 52 procent av kommunernas och 47 procent av landstingens utgifter. För såväl kommuner som landsting är denna utgiftspost den största och har varit så under lång tid.⁵⁰ Mot bakgrund av att den verksamhet kommuner och landsting bedriver är en arbetskraftsintensiv tjänsteproduktion är utgiftsandelens för löner och arbetsgivaravgifter inte förvånande.

Det avtal Svenska Kommunalarbetarförbundet valde att säga upp skulle ha gett dem en löneökning på 3,5 procent.⁵¹ Med motiveringar som att kommunerna hade råd med Kommunals lönekrav, att högre löner skulle få fler att söka sig till vårdyrkena och att kvinnors arbete inte värderas lika högt som mäns krävde Kommunal en löneökning på 5,5 procent, samt kraftigt höjda ingångslöner.⁵² Efter några veckors strejk fick de anställda inom omsorgssektorn en ökning på 3,95 procent, medan merparten av de kommunalanställda fick 2,6 procent. En viss höjning av ingångslönerna skedde även⁵³ Från politiskt håll var man nöjda med att avtalet höll sig inom de ramar samhällsekonomin tål, utan att äventyra sysselsättning och inflation.⁵⁴

⁴⁸ Näringsdepartementet (2002).

⁴⁹ SCB (2002e).

⁵⁰ SCB (2002c).

⁵¹ Dagens Nyheter (2003a).

⁵² Svenska Kommunalarbetarförbundet (2003).

⁵³ Löneavtal (2003).

⁵⁴ Dagens Nyheter (2003b).

Men en låg löneökning medför samtidigt att en strukturomvandling av den kommunala och landstingskommunala verksamheten kan komma att fördröjas. En högre löneökning hade tvingat fram kostnadsbesparande förändringar inom en snar framtid.

4.5 Sammanfattning

Kommunerna och landstingen brottas med ekonomiska problem och ser man på deras likviditet och soliditet ser den ekonomiska situationen allt annat än ljus ut. Den dåliga beredskap som finns för de pensionsåtaganden man har kan komma att leda till att skattepengar som skulle använts för den löpande kommunala verksamheten i stället används för att betala de pensionsåtaganden kommuner och landsting har.

Utgifterna för löner och arbetsgivaravgifter uppgår till cirka hälften av alla kommunernas och landstingens utgifter. En förlängd sjuklöneperiod för kommuner och landsting kommer att höja deras lönekostnader ytterligare, vilket även höjda löner kommer att göra.

5 Produktionsfaktorer och strukturell förändring

5.1 Kostnader för produktionsfaktorer

Enligt ekonomisk teori kan man skatta effekterna av en faktorvaras långsiktiga prisförändringar, särskilt när det gäller efterfrågan på den aktuella faktorvaran och eventuella substitueringsbehov. Givet att ett företag är vinstmaximerande leder en långsiktig brist på en faktorvara, och därmed en långsiktig prishöjning på denna faktorvara, till att denna substitueras mot en annan och billigare faktorvara. Är det arbete som är faktorvara kommer denna att ersättas med kapital.⁵⁵ Självklart är det en skillnad på vinstdrivande företag och offentlig verksamhet. Dock måste man komma ihåg att den lagändring som ägde rum 1998 innebär att skillnaderna blivit mindre.⁵⁶ Det stora problemet när det gäller att tillämpa denna redovisningsmetod i offentlig sektor är att det är svårt att mäta värdet av tillgångarna.⁵⁷

Företag sysslar dels med varuproduktion, dels med tjänsteproduktion. Om företagen sysslar med varuproduktion och en faktorvara plötsligt blir mycket dyrare, och att faktorpriset kommer att förbli högt under mycket lång tid, kommer denna faktorvara att substitueras mot någon annan faktorvara. Skulle det vara faktorvaran arbete som blir dyrare kommer arbete att ersättas med kapital.

Om företaget producerar tjänster utgörs den huvudsakliga faktorvaran av arbete, och det finns i huvudsak fyra sätt för ett företag att hantera en ökad faktorkostnad för arbete. (1) Om faktorvaran arbete skulle öka i pris kommer varan, det vill säga den producerade tjänsten, att öka i pris. Den ökade kostnaden för arbete debiteras helt enkelt på kunderna. (2) Man kan i vissa fall ersätta arbete med kapital inom tjänstesektorn, men

⁵⁵ ITPS (2002a). Enligt Begg et al. leder en ökning av priset för en faktorvara till substitutionseffekter. "The substitution effect leads the firm to produce a given output using a technique which economizes on the factor that has become relatively more expensive. Thus, a rise in the wage rate of labour leads to a substitution effect towards more capital-intensive production methods at each output" (Begg et al. 1987, sid 214). Wonnacott & Wonnacott menar att "in a competitive, fully employed economy, the wage rate increases as productivity increases. This conveys a clear message to those producers who can no longer afford the higher wage. The message is: Society can no longer afford to have its scarce labor employed in your activity. There are now too many other, more productive pursuits. This may seem harsh, but it is the sign of economic progress" (Wonnacott & Wonnacott 1986, sid 723).

⁵⁶ SCB (2001).

⁵⁷ Finansdepartementet (2002d).

inte i alla fall. Det centrala här är att företaget anammar en kostnadseffektiv produktionsprocess. Genom att använda sig av modern teknik har till exempel SJ kunnat ersätta biljettförsäljaren med en biljettautomat, bankerna har ersatt kassören med en uttagsautomat och i stället för att gå till banken för att betala sina räkningar kan man betala dem via Internet. Även försäkringssektorn har genomfört liknande förändringar som medfört att tillgängligheten och volymen på de producerade tjänsterna ökat, men kostnaderna för insatt arbete i produktionsprocessen minskat. (3) I vissa fall, till exempel inom skola, vård och omsorg, är det mycket svårt att ersätta arbete med kapital. Här kan man i stället använda sig av institutionella och organisatoriska förändringar för att använda den dyra produktionsfaktorn arbete så kostnadseffektivt som möjligt i produktionsprocessen. Att mindre producenter går samman för att skapa en större enhet, och därmed skalfördelar, samt en förändrad arbetsorganisation är ett bra exempel på institutionell och organisatorisk förändring. (4) Givet att utländsk arbetskraft har en hög substituerbarhet med inhemsk arbetskraft, kan den inhemska arbetskraften ersättas med utländsk om en brist på arbetskraft uppkommer. Med en hög substituerbarhet avses att den utländska arbetskraften har samma, eller högre, kompetens som den inhemska, samt att kunskaper i landets språk finns eller helt saknar betydelse.⁵⁸ Förutom en hög substituerbarhet krävs det att det är dyrare att införa ny teknik, eller genomföra institutionella och organisatoriska förändringar, än att importera arbetskraft. Skulle dessutom en sänkning av företagets lönekostnader ske kommer den relativt sett billigare utländska arbetskraften få företaget att ersätta kapital med arbetskraft.⁵⁹

När det gäller offentlig tjänsteproduktion finns dessutom en ytterligare valmöjlighet: (5) det är möjligt att förlägga produktionen av en viss tjänst på kommuner, landsting och stat beroende på till exempel produktionskostnader, skalfördelar, institutionella och organisatoriska fördelar. Exempel på verksamheter som kan flyttas mellan olika nivåer i huvudmannskapet inom offentlig sektor är vård, skola och omsorg. Huvudman för till exempel skolan behöver inte vara kommunerna, utan kan även vara staten.

⁵⁸ Hela detta stycke bygger på det resonemang som förs i ITPS (2002a).

⁵⁹ Elliott (1991).

ITPS menar i en rapport att ”löneökningar är att vänta när arbetsgivarna börjar slåss om arbetskraften, vilket leder till att löneandelen i produktionen ökar. När marginalkostnaderna av en fortsatt produktionsökning med hjälp av arbetskraft blir högre än marginalkostnaden för att substituera arbete med kapital kommer omfattande institutionella och organisatoriska förändringar att göras samtidigt som arbetsbesparande teknik ersätter arbetskraft. Trots en mindre mängd tillfört arbete kommer produktionen att hållas uppe genom en omfattande produktivitetsoökning”.⁶⁰ Slutsatsen är att om inte arbetskraft importeras kommer arbetskraftsbristen att påskynda strukturomvandlingen i ekonomin, vilket ger en högre tillväxt. Skulle arbetskraft importeras kommer detta ha en negativ inverkan på tillväxten då lågproduktiv verksamhet hålls vid liv. Då substituerbarheten mellan svensk och invandrad arbetskraft är låg är det inte troligt att arbetskraft i några större volymer kommer att importeras till Sverige.⁶¹ Dessutom är det inte säkert att Sverige hittar arbetskraft utomlands med rätt kompetens eller att denna arbetskraft faktiskt vill flytta till Sverige.⁶²

5.2 Strukturell förändring

Ett sätt att hantera en strukturell omvandling av ekonomin presenterades av Rehn och Meidner på 1950-talet. Deras modell gick ut på att regeringen skulle hålla tillbaka inflationen genom en stram finanspolitik. Arbetslöshet skulle motverkas genom selektiva åtgärder, det vill säga genom att insatser riktades mot de branscher och regioner som drabbades av arbetslöshet. Rehn och Meidner tänkte sig att den ekonomiska omvandlingen, och därmed en strukturell förändring av ekonomin, skulle påskyndas av principen om lika lön för lika arbete. Lågproduktiva företag skulle få problem med att klara ökande lönekostnader, och slås ut, medan expanderande och högproduktiva företag skulle få det lättare med arbetskraftsrekryteringen. Deras modell bygger på att arbetskraften är rörlig.⁶³

⁶⁰ ITPS (2002a, sid. 19f.).

⁶¹ ITPS (2002a).

⁶² ITPS (2002c) och Essén (2002). Se även Utrikesdepartementet (2003).

⁶³ Se Rehn (1951) och Meidner (1954). För en översikt se även Lundberg (1984).

Enligt det strukturecykliska perspektivet förändras ekonomin i ett cykliskt mönster över tid och består av olika faser: *strukturkris-omvandling-rationalisering-strukturkris*. Under *omvandlingsfasen* förnyas den ekonomiska strukturen genom att innovationer sprids, nya investeringar görs, nya produkter och teknik växer fram tillsammans med nya företag. Det sker även av omfattande politisk och institutionell förändring. Omvandlingsfasen kännetecknas av att produktionen i huvudsak är hemmamarknadsorienterad. Under *rationaliseringsfasen* har expansionen på hemmamarknaden klingat av, varför företagen blivit mer exportmarknadsinriktade. De investeringar som sker under rationaliseringsfasen bygger på befintlig teknik och produkter som redan utvecklats, och i takt med att den internationella konkurrensen tilltar tvingas företagen i allt större utsträckning göra investeringar som ökar effektiviteten och produktiviteten. En *strukturkris* kännetecknas av att konkurrensen blivit för hård, vilket tvingar fram en förnyelse och omvandling av den ekonomiska strukturen.⁶⁴ Den ekonomiska krisen under 1990-talets första halva var enligt många ekonomer en strukturkris.⁶⁵

Den arbetskraftsbrist som uppstår inom framför allt den offentliga sektorn kommer med stor sannolikhet att *påskynda omvandlingen av ekonomin*. Detta kräver dock att produktionsfaktorerna är anpassningsbara till förändringar av strukturell karaktär. Produktionsfaktorn arbetskraft, vilken blir en bristvara, leder till förändringar av teknologi, kapitalstock, institutioner och organisation.⁶⁶

Höga och ökande lönekostnader för företag i lågproduktiva branscher kommer att sätta dem under hård press. De branscher där produktionsfaktorerna är förändringsbara kommer troligtvis att kunna överleva. Företag i branscher som inte kan klara att förändra produktionsfaktorernas sammansättning får ökande lönekostnader och kommer därmed att slås ut. Resultatet blir att arbetskraften förs över till expanderande branscher och högproduktiva företag.

⁶⁴ För en mer utförlig genomgång och beskrivning av det strukturecykliska perspektivet, se Schön (1994, 2000).

⁶⁵ Se t.ex. Jonung (1994). Krantz (1997) menar att 90-talskrisen var en från 1970-talet oförlöst strukturkris.

⁶⁶ Se kapitel 2.2 och 2.3, samt kapitel 5 i ITPS (2002a) för en mer utförlig diskussion kring detta.

I takt med att lönekostnaderna ökar för kommuner och landsting – på grund av en minskad tillgång på arbetskraft och ökande kostnader för sjukfrånvaro – kommer omvandlingstrycket pressa fram allt fler och mer omfattande förändringar. Samma sak gäller för de pensionsåtaganden som kommuner och landsting har. Om skattepengar måste användas till att täcka pensionsåtaganden, så måste de skattekrönor som finns kvar användas så kostnadseffektivt som möjligt. Även detta leder till att omvandlingstrycket i ekonomin pressar fram en förändring av verksamheten.

5.3 Sammanfattning

En arbetskraftsbrist kommer att leda till högre löner, vilket ökar substitutionsincitamenten. Dessa tar sig uttryck i att arbete ersätts med kapital, samt organisatoriska och institutionella förändringar. Följden blir att en *förändring* äger rum, något som *påskyndar omvandlingen* av ekonomin och stimulerar den ekonomiska tillväxten. En arbetskraftsinvandring leder till att lågproduktiva verksamheter hålls vid liv, vilket *fördröjer omvandlingen* av ekonomin och hämmar den ekonomiska tillväxten.

6 Verksamhet i förändring

6.1 Långsiktiga förändringar

Gustafsson och Svensson har studerat förändringsarbetet inom den offentliga sektorn i Sverige och menar att den genomgått en gradvis förändring sedan mitten av 1980-talet. Reformarbetet har sina rötter i att den offentliga sektorn växt sig för stor, sett som andel av BNP. De demokratiska institutionerna fick även kritik för en bristande ekonomisk effektivitet. Vidare ifrågasattes byråkratins ökade makt. Slutligen skedde även en ideologisk förändring angående vad samhället och det privata skulle göra respektive inte göra.

Reformarbetet syftade till att uppnå sju mål: (1) en ökad valfrihet för medborgarna, (2) öka demokratin, (2) en ökad decentralisering av beslutsfattande och en starkare kommunal frihet, (4) en ökad tydlighet mellan administrativa och politiska roller, (5) en ökad service och mindre av onödig pappersexercis, (6) en ökad effektivitet, samt (7) en regelbunden utvärdering av verksamheten.

Förändringarna skedde gradvis fram till 1991 då de tog fart. Att reformarbetet tog fart under denna period har inte enbart sin förklaring i att en borgerlig regering då styrde Sverige. Den ekonomiska krisen medförde ökade makroekonomiska obalanser, försämrade offentliga finanser och krav på ökad rationalitet, effektivitet och produktivitet inom offentlig sektor. Internationaliseringen och en globaliserad ekonomi förändrade villkoren för den offentliga sektorn. Det samma gäller den ökade europeiska integrationen, och Sveriges inträde i EU.

Förändringarna av den offentliga sektorn har varit genomgripande. Det har gällt avregleringar, vilka främst varit viktiga inom den statliga sektorn. Det har även gällt bolagiseringar, konkurrensutsättning och upphandling på entreprenad inom alla delar av den offentliga verksamheten. Den offentliga finansieringen har dock i väsentliga delar bestått. Förändringarna har, i princip, påverkat alla de aktiviteter stat, landsting och kommuner är involverade i, till exempel vård, skola, omsorg, el, vatten, avlopp, miljö, avfall, hälsa, bostäder, vägar, parker och transporter.⁶⁷

⁶⁷ Gustafsson & Svensson (1998).

Denna bild bekräftas av Svenska Kommunförbundet. Ett stort antal kommuner har under 1990-talet ”genomfört tusentals konkurrensutsättningar inom äldre- och handikappomsorg, skola, barnomsorg, kultur och fritid. Andelen alternativa driftformer har därigenom ökat kraftigt. De alternativa utförarna framstår inte längre som enstaka komplement till den kommunala egenregiproduktionen. De har i stället blivit betydelsefulla inslag av offentligt finansierade välfärdstjänster”.⁶⁸ Motsvarande utveckling har även ägt rum inom landstingssektorn.⁶⁹ Detta innebär att delar av den offentliga tjänste- och serviceproduktionen förts över till den privata sektorn, och det finns inte mycket som tyder på att denna utveckling kommer att brytas i framtiden.⁷⁰ I en bilaga till den senaste långtidsutredningen tas även frågan upp om den produktion av tjänster som sker inom den offentliga sektorn idag även skall produceras så i framtiden.⁷¹

En offentlig utredning anser att den svenska vården inte har styrts av nationella regler, utan snarare av en politisk samsyn och att vården drivits i offentlig regi. Dessa håller nu på att försvagas.⁷² En annan offentlig utredning fastslår att vården står inför mycket stora utmaningar. Att förändra och förnya vårdorganisationen är dock förknippat med stora problem då frågan är synnerligen politiserad. Inte desto mindre måste vården ta tillvara alla möjligheter till en bättre arbetsorganisation, kunna utveckla och förnya sig, och samtidigt ge både patienter och personal trygghet och kontinuitet. Entreprenörskap och mångfald inom produktionen är alternativ som inte skall förkastas.⁷³

Samtidigt är bilden av hur servicetillgång och kvaliteten utvecklats som resultat av de förändringar som ägt rum oklar. Kommittén Välfärdsbokslut visar att några grupper fått det avsevärt sämre under 1990-talet, och att de förändringar som genomförts inte gynnat vissa redan svaga grupper. Andra grupper har fått det bättre och gynnats av de förändringar som genomförts. Samtidigt identifierar kommittén stora kunskapsluckor: ”Konsekvenserna för medborgarnas välfärd av 1990-

⁶⁸ Svenska Kommunförbundet (2000c, sid. 159). Se även Svenska Kommunförbundet (2000b).

⁶⁹ Landstingsförbundet (2001).

⁷⁰ ITPS (2002a).

⁷¹ Konjunkturinstitutet (2000).

⁷² Socialdepartementet (2002).

⁷³ Socialdepartementet (2003).

talsutvecklingen i form av resursförändringar, nya styr- och driftsformer och avgiftshöjningar är /.../ i huvudsak okända”.⁷⁴

På finansieringssidan har även olika alternativa betalningsmodeller för offentlig verksamhet även kommit att diskuteras allt mer öppet. I den senaste långtidsutredningen diskuterades frågan om den offentliga sektorns finansiering bör ses över.⁷⁵ *Höjda egenavgifter, skolcheckar, äldre- och sjukvårdsförsäkring och sjukvårdsförsäkring* är några av många förslag som nämnts.⁷⁶ En möjlighet är *kraftigt höjda kommunalskatter* för att finansiera den kommunala verksamheten. Frågan är dock om detta alternativ är politiskt möjligt.⁷⁷ Teoretiskt sett kan man även tänka sig en *skuldfinansiering* för att finansiera den kommunala konsumtionen och tjänsteproduktionen, vilket dock strider mot kommunallagens krav på balanserad budget.

Förändringar är också att vänta då regeringen nyligen tillsatt en parlamentarisk utredning för att se över strukturen och fördelningen av uppgifter mellan stat, landsting och kommun. Expansionen av välfärd som ägde rum i Sverige i slutet på 1960-talet och 1970-talet hörde samman med att man skapade större och resursmässigt starkare kommuner. Samhället har förändrats mycket sedan 1970-talet, varför Regeringen nu anser det nödvändigt att se över den administrativa strukturen och fördelningen av uppgifter mellan stat, landsting och kommun. ”Den offentliga verksamheten [är] ofta organiserad efter traditionella administrativa gränser. De administrativa regionerna har stor betydelse, här tas beslut om viktiga investeringar inom bl a utbildning, infrastruktur och näringspolitik. Den ekonomiska tillväxtens mekanismer sammanfaller dock sällan med de administrativa regionernas indelning. Det finns också exempel på gräns- och nivåövergripande samarbete”.⁷⁸ Att genom kommun- och landstingssammanslagningar skapa ekonomiskt mer bärkraftiga enheter genom skalfördelar är även ett alternativ.

⁷⁴ Socialdepartementet (2001).

⁷⁵ SOU 2000:7.

⁷⁶ Se t ex Finansdepartementet (2002a), Välfärdspolitiska rådets rapport (1999, 2000), Söderström (1991), Söderström et al. (2000) och Edebalk och Svensson (2000).

⁷⁷ Svenska Kommunförbundet (2000c).

⁷⁸ Regeringen (2003, sid. 6f). Se även Ehinger Berling (2001).

6.2 Arbetskraftsbrist

Flera rapporter som behandlar arbetskraftsförsörjningen i olika län fram till 2015 betonar att det är inom vård, skola och omsorg som det kommer att råda en *mycket stor brist* på arbetskraft i framtiden. Även om bristsituationer kommer att uppstå inom vissa byggyrken, för industriarbetare samt tekniska tjänstemän (civilingenjörer och IT-specialister), så handlar det om bristsituationer av mindre omfattning. Det måste även sägas att det finns stora regionala skillnader i den förmodade framtida bristen på arbetskraft.⁷⁹

Inom landstingens verksamhetsområde bedöms bristen på personal att förvärras något framöver, men man tror även att man kan genomföra förändringar inom arbetsorganisationen för att minska effekterna av denna brist. Om landstingen kan få personalen att öka närvaron på arbetet med en procent motsvarar detta 2500 årsarbeten, och om sjukfrånvaron bland endast sjuksköterskor minskar med två dagar per sjuksköterska motsvarar detta cirka 750 årsarbeten. Ytterligare organisationsförändringar kan ge cirka 1000 årsarbeten.⁸⁰ Man hoppas och tror även att en *e-vård* kan komma att öka tillgängligheten på hälso- och sjukvård, men kosta mindre och därmed lätta trycket mot landstingens resurser.⁸¹ ”Den ’brist’ på personal som finns inom landstingens vårdverksamhet ligger på en nivå som motsvarar 2–3 procent av önskvärd personalvolym”.⁸²

De närmaste tio åren ser tillgång och efterfrågan på arbetskraft i Sverige tämligen balanserad ut, enligt SCB. Däremot förväntas en brist uppstå de närmaste tjugo åren inom yrken såsom lärare, hälso-, omsorgs- och sjukvårdspersonal, samt personer med naturvetenskaplig utbildning. För personer med en humanistisk-konstnärlig utbildning förväntas det finnas ett överskott av arbetskraft. Det samma gäller för personer med allmän utbildning, det vill säga grundskola och gymnasiets samhällsvetenskapliga och naturvetenskapliga program. Under de närmaste 20 åren beräknar SCB att antalet personer som är anställda inom industrisektorn kommer att minska med 150 000 personer till 650 000 år 2020, samt att något fler kommer att sysselsättas inom den privata tjänstesektorn, från 1,5 miljoner personer 1999 till 1,7 miljoner 2020. ”Sammantaget för den offentli-

⁷⁹ För en översikt, se ITPS (2002a).

⁸⁰ Landstingsförbundet (2001).

⁸¹ Landstingsförbundet (2002a).

⁸² Landstingsförbundet (2001, sid. 30).

ga sektorn (eller snarare för de verksamheter som idag huvudsakligen bedrivs i offentlig regi) beräknas antalet sysselsatta öka med 270 000 fram till 2020 och då uppgå till 1,54 miljoner”.⁸³ Förutom att man måste hitta personal för att fylla 40-talisternas pensionsavgångar, så måste den offentliga sektorn alltså hitta ytterligare 270 000 personer.

Dessa beräkningar bygger på antagandet att den svenska samhällsstrukturen är oförändrad. Några förändringar när det gäller produktion och finansiering ingår inte i beräkningarnas antaganden. Givet dessa antaganden kommer det råda en stor brist på arbetskraft i Sverige i framtiden.

6.3 Lönekostnader

Konjunkturinstitutet menar i sin bilaga till långtidsutredningen 1999/2000 att de svenska lönekostnaderna har varit högre över tid jämfört med andra länder, något som haft en negativ inverkan på den internationella konkurrenskraften för Sveriges del. I sina beräkningar antar man att löneandelen i Sverige antas vara lika stor 2015 som 1998 och att reallönerna antas ligga på samma nivå fram till 2015.⁸⁴ Samtidigt visar vedertagen ekonomisk teori på att en arbetskraftsbrist leder till att lönerna ökar.⁸⁵

Vissa forskare har riktat kritik mot att den offentliga sektorn sysselsatt stora grupper av lågproduktiv arbetskraft till relativt sett höga löner. Skattebetalarna har fått betala dyrt för detta då verksamheten är skattefinansierad.⁸⁶ Samtidigt måste man komma ihåg att detta inte är ett problem som bara den offentliga sektorn brottas med, utan hela tjänstesektorn kommer att få problem då den är arbetskraftsintensiv. En arbetskraftsbrist höjer lönerna ytterligare.⁸⁷

För att rekrytera den personal som är nödvändig måste lönerna inom områdena vård, skola och omsorg höjas i framtiden, något de flesta kommuner saknar resurser att göra.⁸⁸ Mycket höga löneökningar för per-

⁸³ SCB (2002a, sid. 9).

⁸⁴ Konjunkturinstitutet (2000)

⁸⁵ Eklund (2001).

⁸⁶ Björklund och Freeman (1995)

⁸⁷ ITPS (2002a).

⁸⁸ Svenska Kommunförbundet (2002a).

sonalen inom kommuner och landsting kommer att öka lönekostnaderna ytterligare.

6.4 Är verkligheten statisk?

Mycket av den diskussion som hittills förts kring den framtida arbetskraftsbristen inom offentlig sektor utgår ifrån att denna sektor inte genomgår någon som helst förändring. Lindh förklarar anledningen till detta.

”Extrapolering av de nuvarande utgifts- och intäktsmönstren ger en uppfattning om vad som kommer att hända *allt annat lika*. Den faktiska utvecklingen kommer emellertid att innehålla både försvagningar och förstärkningar av de mönster som uppstår när det ekonomiska systemet söker en ny jämvikt. Detta kan extrapoleringar inte ta hänsyn till, trots att vi vet att budgetbalansen kommer att vara beroende av det”.⁸⁹

Dock sker en förändring, som inom vissa områden måste betecknas som snabb. Enskilda alternativ till de kommunalt producerade tjänsterna har uppstått inom flera områden.⁹⁰ Motsvarande utveckling finns inom landstingssektorn.⁹¹ Detta gäller även för ideella föreningar, som nu har börjat producera tjänster kommunen tidigare hade monopol på.⁹² Även inom sjukvården förväntas stora förändringar att ske inom några år, då man hoppas på att en *e-vård* skall innebära något nytt och revolutionerande.⁹³ Den översyn av kommunernas och landstingens organisation och ansvarsuppgifter som nu påbörjats syftar till att skapa mer effektiva administrativa enheter.⁹⁴

Då den tjänsteproduktion kommuner och landsting står för befinner sig i en *förändring* faller många av de antaganden som satts upp när man beräknat den framtida arbetskraftsbristen i Sverige. Dessa beräkningar

⁸⁹ Lindh (2002, sid. 51). Kursivering av Lindh.

⁹⁰ Svenska Kommunförbundet (2000b, 2000c).

⁹¹ Landstingsförbundet (2001).

⁹² Svenska Kommunförbundet (2000c).

⁹³ Landstingsförbundet (2002).

⁹⁴ Regeringen (2003a).

bygger på att den enda variabel som förändras är den demografiska, *medan allt annat är lika*. Vidare bygger många analyser på att kommuner och landsting har de ekonomiska medel som krävs för att kunna anställa personal. Kan man inte betala ut rimliga löner uppstår problem med att få tillräckligt med personal. Detta reser i sin tur krav på olika institutionella och organisatoriska förändringar av verksamheten.

6.5 Alternativ

Inom äldreomsorgen har förslag rests om att kopiera delar av den tyska äldreomsorgsmodellen, en modell som innehåller ett större inslag av anhörigvård än den svenska äldreomsorgsmodellen.⁹⁵ Äldrevårdsförsäkring och äldrevårdspeng är andra förslag.⁹⁶ En äldrevårdsförsäkring, enligt tysk och japansk förebild, skulle vara en obligatorisk offentlig försäkring. Denna är att likna med en öronmärkt skatt så att delar av en persons äldreomsorg betalas i förväg.⁹⁷

ESO har kommit med ytterligare ett förslag: att betydande delar av välfärdstjänsterna, till exempel äldreomsorg och vård, läggs utanför kommunernas och landstingens ansvarsområde och budget.⁹⁸ Då mycket av vad som sköts av kommuner och landsting i Sverige sköts av delstater eller nationella organ i andra länder.⁹⁹ Genom att låta staten ta ansvar för vissa verksamheter avlastar trycket mot de kommunala finanserna. Det är tveksamt om man sparar så mycket pengar på denna lösning, men man mildrar de demografiska effekternas geografiska inverkan på finansieringen av dessa välfärdstjänster.¹⁰⁰

Sedan 1990-talet har delar av kommunernas och landstingens tjänste- och serviceproduktion förts över till alternativa driftsformer, det vill säga den privata sektorn.¹⁰¹ Frågan om den produktion av tjänster som sker inom den offentliga sektorn producerar idag även skall produceras i framtiden diskuterades i en bilaga till långtidsutredningen 1999/2000.¹⁰² I dagsläget finns det inte mycket som tyder på att denna utveckling skall

⁹⁵ Söderström et al. (2000), Edebalk och Svensson (2000).

⁹⁶ Fölster (1998).

⁹⁷ Andersen & Molander (2002), OECD (2002).

⁹⁸ Finansdepartementet (2002a).

⁹⁹ Söderström et al. (1999).

¹⁰⁰ En genomgång av detta finns i kapitel ett. Se även Söderström et al. (1999) och Björklund et al. (2001).

¹⁰¹ Svenska Kommunförbundet (2000b, 2000c), Landstingsförbundet (2001).

¹⁰² Konjunkturinstitutet (2000).

brytas, vilket innebär att antagandet om att den offentliga sektorns serviceproduktion kommer att vara oförändrad framöver är något vågat.¹⁰³

6.6 Sammanfattning

Den verksamhet som bedrivs inom kommuner och landsting är sedan drygt tio år en verksamhet i förändring och ett starkt omvandlingstryck finns för att förändra den ekonomiska strukturen. Samtidigt baseras de prognoser på vilket framtida arbetskraftsbehov kommuner och landsting har på att ingen förändring sker – den verksamhet som finns idag finns även om 20 till 50 år. Vidare antar man att några förändringar av lönerna inte sker. Frågan är om dessa antaganden är realistiska.

Löneandelen av kommunernas budget är idag hög och krav på kraftigt höjda löner finns. Samtidigt har kritik riktats mot att den offentliga sektorn sysselsatt grupper av lågproduktiv arbetskraft till för höga löner. I samband med en förvärrad arbetskraftsbrist inom kommuner och landsting kommer lönerna att öka. Då kommuner och landsting inte har råd med detta finns starka substitutionsincitament.

Även om den offentliga produktionen av varor och tjänster började förändras i mitten av 1980-talet, så var det inte förrän under 1990-talets första hälft som förändringsarbetet to fart på allvar. Sedan dess har delar av kommunernas och landstingens produktion av tjänster och service förts över till alternativa driftsformer. En ökad mångfald i produktionen av tjänster och service ses även som något positivt. Vidare har även alternativa betalningsmodeller för offentlig verksamhet tagits upp till diskussion. Olika verksamheter kan även lyftas bort från kommuner och landsting och i stället skötas av staten.

Det inflytande befolkningens geografiska åldersstruktur eventuellt kan ha på kommuners och landstings skattebas skulle neutraliseras genom ett förstatligande av till exempel skola och sjukvård. Finansieringen sker då nationellt, vilket innebär att kommuner med en krympande skattebas inte behöver minska verksamheten för att få en balanserad budget. En indirekt effekt av ett förstatligande av till exempel skola och sjukvården är att det är mycket lättare att se till att kvaliteten på verksamheten hålls på samma nivå oavsett var i Sverige man bor.

¹⁰³ ITPS (2002a).

En fortsatt privatisering, det vill säga att produktionen av välfärdstjänster sker i andra aktörers regi än kommuner och landsting, innebär att konkurrensen mellan olika producenter kommer att leda till prissänkningar, rationaliseringar och effektiviseringar av verksamheten. Detta leder till att skattebetalarnas pengar används mer kostnadseffektivt. För att privata aktörer skall ge sig in på dessa marknader krävs det troligtvis ett visst befolkningsunderlag och vinstmöjligheter, vilket gör att en privatisering inte kan tillämpas i hela Sverige när kommunerna måste minska sin service- och tjänsteproduktion.

Att föra över verksamhet från kommuner, landsting och marknad till staten innebär att verksamheten inte utsätts för rationaliseringar och effektiviseringar. Samtidigt är det inte realistiskt att tro att geografiska områden i Sverige med vikande skattebas utgör presumtiva och lukrativa marknader för privata aktörer. Att lämna över verksamheterna till den sociala ekonomin när kommunerna inte längre har resurser att driva verksamheten i dessa områden är även mycket tveksamt.

7 Tillväxtpolitiska implikationer

Om det skall finnas resurser till det vi betraktar som välfärd (till exempel utbildning, sjukvård och socialpolitik) krävs ekonomisk tillväxt. Stora framsteg har gjorts inom informations- och kommunikationsteknologin, vilket skapar nya krav och möjligheter.¹⁰⁴ Tack vare detta skapas nya produkter för såväl varor som tjänster. Samtidigt ökar även kostnaderna för de hinder och trögheter som finns i systemet. Det är inte bara marknaderna som behöver förnya sig, anser Andersson, utan även den offentliga sektorn. I denna finns en stor utnyttjad tillväxtpotential som måste tas till vara bättre än vad som hittills gjorts.¹⁰⁵ Hälso- och sjukvårdssektorn uppvisar många likheter med näringar som förknippas med ekonomisk tillväxt: hög innovationstakt, snabb produktutveckling och en växande marknad. I stället pratas det om kris, problem och dålig ekonomi inom hälso- och sjukvårdssektorn.¹⁰⁶

Ekonomisk tillväxt bygger på produktivitetsökningar, som i sin tur bygger på investeringar (ser till att de produktiva resurserna växer), innovationer (ser till att utnyttja resurserna bättre), samt institutioner (skall se till att gynna investeringar och innovationer). När investeringar och innovationer sker skapas förändrade villkor för den ekonomiska tillväxten. En ekonomis förmåga till förnyelse skapar omvandling och utvecklingskraft. Gamla lösningar, spelregler och organisationsformer som tidigare varit till fördel för en ekonomisk tillväxt kan bli ett hinder för en fortsatt ekonomisk utveckling när en omvandling av ekonomin sker.¹⁰⁷ Schön menar att ”om tillväxten skall bibehållas ställs därför återkommande krav på förnyelse, på omvandling. Varje given inriktning på tillväxten har stött på gränser, där den inte längre kunnat fortsätta i gamla banor. Omvandling har gett tillväxten ny inriktning. Nya verksamheter har vuxit och gamla stagnerat eller gått tillbaka”.¹⁰⁸

Eklund menar att det är den samverkan som skapas av arbete och kapital som skapar ekonomisk tillväxt. Arbetsorganisationen skall vara utformad så att faktorvarorna kan utnyttjas på det mest effektiva sättet och

¹⁰⁴ Andersson (2002a).

¹⁰⁵ Andersson (2002b).

¹⁰⁶ Eklund (2003).

¹⁰⁷ Schön (2000).

¹⁰⁸ Schön (1994, sid. 25).

därmed skapar lönsamhet. Ett omvandlingstryck i ekonomin skapar ett tryck på företagen att vara så effektiva som möjligt – annars sjunker lönsamheten. Institutioner kan stimulera förnyelse och tillväxt. Det samma kan sägas för produktiviteten, menar Eklund. Omvandlingstrycket i den svenska ekonomin försvagades under 1960- och 70-talen. Samtidigt byggdes den offentliga sektorn ut i snabbt takt, transfereringarna ökade, löneskillnaderna minskade, samt skatterna blev högre. Följden blev en minskad lönsamhet, minskad produktivitet och lägre tillväxt. Devalveringarna i början av 1980-talet kunde inte åstadkomma några långsiktiga förbättringar av den svenska ekonomin, utan problemen sköts framåt i tiden. I samband med 90-talskrisen gick inte detta längre, utan man var tvungen att ta många obehagliga beslut för att försöka förbättra de offentliga finanserna.¹⁰⁹

Strävan efter att slå samman flera mindre sjukhus till få stora sjukhus har, enligt Söderström och Lundbäck, lett till att konkurrens- och omvandlingstrycket minskat. Resultatet av detta är de stora sjukhusen inte sällan är mindre effektiva, det vill säga utnyttjar sina resurser på ett sämre sätt, än de små och mellanstora sjukhusen.¹¹⁰ Hälso- och sjukvården produceras idag i ett huvudsakligen byråkratiskt system. I och med att vårdsektorn växt i takt med den ekonomiska utvecklingen, har även byråkratiseringen ökat. Genom att konkurrensutsätta produktionen, till exempel genom privatiseringar, kan en kostnadseffektivitet uppnås. Detta är dock inte detsamma som att privatisera finansieringen av produktionen. ”Med bibehållen offentlig finansiering och konkurrensutsatt produktion kan missförhållanden som bristande kostnadskontroll och upplevda orättvisor mellan grupper åtgärdas, samtidigt som produktionen av vårdtjänster får större möjligheter. I kombination med ett regelverk för legitimation, auktorisation och tillsyn är privat bedriven hälso- och sjukvård och konkurrens väl förenliga med de krav medborgare och politiker kan ha på hälso- och sjukvårdssystemet”.¹¹¹

En förnyelse av den ekonomiska strukturen innebär ekonomisk tillväxt, en tillväxt som är nödvändig för att behålla de välfärdssystem vi har. Att försöka förhindra, eller motverka, den förändring som sker innebär samtidigt att man försöker sätta krokben för en fortsatt välfärd. Att utgå ifrån

¹⁰⁹ Eklund (2001).

¹¹⁰ Söderström & Lundbäck (2002).

¹¹¹ Norberg (2002, sid. 8).

att all framtida välfärdsproduktion skall produceras på det sätt det produceras idag visar på ett motstånd till förändring.

Samtidigt kan denna förändring inte hållas tillbaka då en brist på arbetskraft inom den kommunala sektorns yrken kommer att driva upp lönerna till nivåer kommuner och landsting inte har råd med att betala. Till detta skall man sedan lägga kommunernas och landstingens pensionsåtaganden som kommer att sätta ytterligare press på kommunernas och landstingens ekonomi och minska utrymmet för löneökningar. Att bevara en struktur som inte är effektiv skapar ingen ekonomisk tillväxt.

För att möta tillväxtens nya och förändrade krav måste det offentliga förändra sin organisation, på såväl statlig som kommunal nivå. För att överleva måste den offentliga sektorn vara förmögen att ompröva finansierings- och produktionsformer av verksamheten, samt att bejaka mångfald i stället för likformighet. Ström menar att ”den nuvarande politiska modellen byggdes upp för att klara en typ av samhällsproblem som nu ser annorlunda ut och kräver andra lösningar organisatoriskt och funktionellt /.../ För att klara morgondagens utmaningar behövs en organisation som skapar förutsättningar för tillväxt”.¹¹²

Arbetskraftsbristen i kommuner och landsting och dess inverkan på skatter och tillväxt är inte absolut eller givna. Arbetsmarknadens mekanismer med löner och kostnader kommer att fungera som förändringsdrivande. Det är i stället en politisk fråga hur långt vi är beredda att låta dessa mekanismer få spelrum.

¹¹² Ström (1999, sid. 158).

8 Sammanfattning och slutsatser

Syftet med denna rapport är att analysera det kommunala behovet av arbetskraft utifrån ett finansieringsperspektiv. Barnomsorg, skola och äldreomsorg produceras främst i kommunal regi, och landstingskommunerna står huvudsakligen för produktionen av sjukvårdstjänster. I Sverige finansieras dessa tjänster främst genom skatt till kommuner och landsting. Denna lösning på finansiering och produktion av vård, skola och omsorg finns bara i Sverige och Danmark. Mycket av det som kommuner och landsting sköter i Sverige och Danmark sköts av nationella eller delstatliga system i andra länder.

Då vård, skola och omsorg har en stark åldersprofil kan kommuner med en hög andel förvärvsarbetande betala en låg skatt, medan kommuner med en hög andel gamla och barn måste betala en högre skatt. I och med att andra länder inte bara producerar utan även finansierar dessa tjänster på nationell och delstatlig nivå skapar befolkningens åldersstruktur relativt mindre effekter på finansieringen i andra länder.

Kommunerna och landstingen brottas med stora ekonomiska problem. Det finns en mycket dålig beredskap för de pensionsåtaganden man har och detta kommer att leda till att skattepengar, som skulle använts för den löpande kommunala verksamheten, används för att betala de pensionsåtaganden kommuner och landsting har. Då kommuner och landsting även har en så hög andel sjukskrivna kommer ökade utgifter för sjuklön bli en tung utgiftsbörda att finansiera. Med en likviditet, det vill säga den beredskap man har för att klara de löpande betalningarna, under noll procent kan det bli kärvt för både landsting och kommuner. Om pensionsskulderna inkluderas i beräkningen för kommunernas soliditet, det vill säga den beredskap som finns för att hantera framtida resultatförsämringar, är den förvisso positiv för kommunerna (cirka 17 procent), men kraftigt negativ för landstingen (-60 procent).

De flesta prognoser som behandlat den framtida efterfrågan på arbetskraft inom kommunal och landstingskommunal sektor bygger på framskrivningar av dagens förhållanden, vilket innebär att alla variabler utom arbetskraft hålls konstant. Enligt ekonomisk teori leder en arbetskraftsbrist till högre löner, något som ökar substitutionsincitamenten. Dessa

tar sig uttryck i att arbete ersätts med kapital, samt institutionella och organisatoriska förändringar.

I takt med att lönekostnaderna ökar för kommuner och landsting – på grund av en relativt minskad tillgång på arbetskraft och kostnader för sjuklön – kommer omvandlingstrycket pressa fram allt fler och mer omfattande förändringar. Samma sak gäller för de pensionsåtaganden som kommuner och landsting har. Om skattepengar måste användas till att täcka pensionsåtaganden, så måste de skattekrönor som finns kvar användas så kostnadseffektivt som möjligt.

Den verksamhet som bedrivs inom kommuner och landsting är sedan drygt 10 år en verksamhet i förändring och ett starkt omvandlingstryck finns för att förändra strukturen. Samtidigt baseras de prognoser på vilket framtida arbetskraftsbehov kommuner och landsting har på att ingen förändring sker – den verksamhet som finns idag finns även om 20 till 50 år – eller att växande behov skall tillgodoses på samma sätt som finns idag.

Ökade kostnader för löner, sjukfrånvaro och pensioner leder till att omvandlingstrycket i ekonomin pressar fram en förändring av verksamheten. En förändring av verksamheten kommer, med största sannolikhet, innebära att kommunerna försöker att minimera den dyra faktorvaran arbete, vilket kommer att få efterfrågan på arbetskraft att minska. Samtidigt kommer behovet av vård, skola och omsorg att kvarstå, men detta innebär inte att det är kommuner och landsting som *måste* producera dessa tjänster. Kan andra aktörer producera dessa tjänster billigare och mer effektivt, så skall de få göra det.

Sverige kan även till exempel lösa problemen inom någon eller några av områdena vård, skola och omsorg genom att produktionen lyfts till en högre nivå och blir till exempel en statlig angelägenhet. Förstärks finansieringssidan finns det även utrymme för högre löner. Att förstärka finansieringssidan genom skattehöjningar och skuldfinansiering skapar bara en inflation som snabbt åter upp detta utrymme.

Arbetskraftsimport har föreslagits som en annan lösning för att trygga arbetskraftsförsörjningen inom kommuner och landsting. Denna lösning är en defensiv åtgärd som försöker att motverka omvandlingen av ekonomin. Att importera arbetskraft till låglönebranscher med höga yrkeskaderisker skedde under 1960-talet, branscher som sedan slogs ut under

1970-talet. Problemet är att substituerbarheten mellan inhemsk och invandrad arbetskraft är låg inom områden som vård, skola och omsorg vilket gör att det är tveksamt om detta är en realistisk lösning på problemet med arbetskraftsförsörjningen inom dessa områden. Vidare är det faktiskt tveksamt om Sverige lyckas hitta den arbetskraft vi är intresserade av. Det är optimistiskt att tro att Sverige med relativt sett låga löner och relativt sett höga skatter kan locka arbetskraftsinvandrare.

En förnyelse av den ekonomiska strukturen innebär ekonomisk tillväxt och ekonomisk tillväxt betyder nya arbeten. En ekonomisk tillväxt är även nödvändig för att behålla och skapa välfärdssystem. Att försöka förhindra, eller motverka, den förändring som sker innebär samtidigt att man försöker sätta krokben för en fortsatt välfärd. Utan förändringar kommer kommuner och landsting sakna resurser att anställa den personal de behöver. Kan man inte betala för den arbetskraft man behöver är det ointressant om arbetskraften finns eller inte.

Referenser

- Andersen, T. & Molander, P. (2002) "Välfärdspolitiska reformalternativ", *Molander & Andersen (red.) Alternativ i välfärdspolitiken*. SNS förlag
- Andersson, T. (2002a) *Politik för tillväxt – internationella trender och den svenska utmaningen*. Institutet för Tillväxtpolitiska studier rapport A2002:007
- Andersson, T. (2002b) "Den svenska tillväxtparadoxen", *En liten bok om tillväxt*. ITPS, VINNOVA och NUTEK
- Annetorp Hörnsten, C. & Bergström-Levander, I. (2002) Personalbrist inom sjukvård och omsorg, *Välfärdsbulletinen nr 3 2002*
- Begg, D., Fischer, S. & Dornbusch, R. (1987) *Economics*. McGraw-Hill.
- Björklund, A. & Freeman, R.B. (1995) "Att utjämna inkomster och avskaffa fattigdom – den svenska modellen", *Freeman, Swedenborg och Topel (red.) Välfärdsstat i omvandling*. SNS förlag
- Björklund, A., Aronsson, T., Edlund, L. & Palme, M. (2001) *Ny kris i befolkningsfrågan? Välfärdspolitiska rådets rapport 2001*. SNS förlag.
- Bjørnstad, S. & Kruse, A. (1994) *Den kommunala pensionskulden*. KPA
- Dagens Nyheter (2003a) *Avtalsförhandlingar i full gång*. 2003-05-28.
- Dagens Nyheter (2003b) *Karlsson positiv till avtalet*. 2003-05-29.
- Dagens Nyheter (2003c) *Dyrare att vara sjukskriven*. 2003-05-24.
- Ehinger, Berling, Å. (2001) *Har storleken någon betydelse? Om länsgränser och gränsöverskridande i den regionala utvecklingsplaneringen*. Landstingsförbundet
- Ekelund, M. (2003) *Sveriges glömda tillväxtnäring: Hälsa och sjukvård som möjlighet*. Timbro Hälsa
- Eklund, K. (2001) *Vår ekonomi*. Bokförlaget Prisma
- Eriksson, H. & Nygren, O. (2003) "Personalen inom kommunerna – nu och i framtiden", *Kommunernas humankapital: Två underlagsrapporter till Svenska Kommunförbundets långtidsutredning 2002*. Svenska Kommunförbundet.
- Essén, A. (2002) *Svensk invandring och arbetsmarknaden. Återblick och nuläge*. Institutet för framtidsstudier rapport 2002:18

- Finansdepartementet (1990) *Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn? Ds1990:39*
- Finansdepartementet (2000) *En åldrande befolkning – konsekvenser för svensk ekonomi. Bilaga 9 till LU 1999/2000. Fritzes*
- Finansdepartementet (2002a) *Hoten mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden. Ds 2002:7*
- Finansdepartementet (2002b) *Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder. Ds 2002:49*
- Finansdepartementet (2002c) *Starkare ekonomiska drivkrafter för arbetsgivare att minska sjukfrånvaron. Ds 2002:63*
- Finansdepartementet (2002d) *Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin. Ds 2002:18. Fritzes*
- Fölster, S. (1998) *Kommuner Kan! Kanske! Om kommunal välfärd i framtiden. Ds 1998:15*
- Gustafsson, L. & Svensson, A. (1998) *Public Sector Reform in Sweden. Liber ekonomi*
- Hadenius, S. (1987) *Svensk politik under 1900-talet. Tidens förlag*
- ITPS (2002a) *Arbetskraftsbrist och arbetskraftsinvandring: hot eller möjlighet för ekonomisk tillväxt? Institutet för tillväxtpolitiska studier rapport A2002:010*
- ITPS (2002b) *Regionernas tillstånd 2002. En rapport om tillväxtens förutsättningar i svenska regioner. Institutet för tillväxtpolitiska studier rapport A2002:12*
- ITPS (2002c) *Var hittar Sverige sin arbetskraft – en översikt av tänkbara sändarländer. Institutet för tillväxtpolitiska studier rapport A2002:013*
- Jennergren, P. (2000) *Kommunsektorns pensionsskuld och pensionsförvaltning efter införandet av balanskrav och blandad redovisningsmodell. SEE/EFI Working Paper Series in Business Administration No. 2000:1*
- Jonung, L. (1994) ”Efterskrift: 1990-talets ekonomiska kris i historisk belysning”, i Erik Lundberg, *Ekonomiska kriser förr och nu*. SNS förlag
- Kommunaktuellt (2002) *Kommunerna leder fortfarande sjukligan. Nr 19 6 juni 2002*
- Konjunkturinstitutet (2000) *Sveriges ekonomi – scenarier fram till 2015. Bilaga 1 till SOU 2000:7.*
- Krantz, O. (1997) ”Johan Åkerman, strukturanalys och historiska nationalräkenskaper”, *Carlson & Höglund (red.) Johan Åkerman i blickfältet*. Institutet för ekonomisk forskning

- Landstingsförbundet (2000) *Kan hela Sverige leva? Scenarier för länens befolkningsutveckling till 2030.*
- Landstingsförbundet (2001) *"Det finns alltid behov av en till, men...". Prognos 2001-2010 Rekryteringsbehov och tillgång.*
- Landstingsförbundet (2002) *Alla kan vinn@! e-relationer öppnar vården.*
- Lindh, T. (2002b) "Åldersstrukturen och de offentliga finanserna", *Molander & Andersen (red.) Alternativ i välfärdspolitiken. SNS förlag*
- Löneavtal* (2003) Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, Arbetsgivarförbundet Pacta och Svenska Kommunalarbetarförbundet.
- Nilsson, Å. (2002) "Arbetskraftsinvandring – en lösning på försörjningsbördan", *Välfärdsbulletinen nr 2002.*
- Norberg, H. (2002) *Reformera sjukvården! Från byråkrati till framtidsbransch. Reforminstitutet rapport 13*
- Nordström, Å. (2000) "Färre försörjare – fler åldringar", *Välfärdsbulletinen Nr 3 2000*
- Nygren, O. & Persson, L.O. (2001) *Det enkelriktade Sverige. Tjänstesektorn och den framtida regionala befolkningsutvecklingen. TCO*
- Näringsdepartementet (2002) *Arbetskraftsutbudet och välfärden - Aktuell politik och framtida utmaningar. Ds 2002:30. Fritzes.*
- OECD (2002) *Economic Surveys: Sweden. Volume 2002/14 – August 2002*
- Regeringen (2003a) *Kommittédirektiv Dir. 2003:10 Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen. Finansdepartementet*
- Regeringen (2003b) *2003 års ekonomiska vårproposition. Proposition 2002/03:100*
- Ringqvist, M. (1996) *Om den offentliga sektorn. Publicirka*
- SCB (2001) *Den offentliga sektorns finanser. Verksamhetsåret 2000.*
- SCB (2002a) *Trender och prognoser 2002, befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden, med sikte på år 2020*
- SCB (2002b) *Sysselsättning och arbetslöshet 1975-2001. Information från Arbetskraftsundersökningarna 2002:1*
- SCB (2002c) *Den offentliga sektorn. Bokslut för verksamhetsåret 2001.*
- SCB (2002d) *OE 12 SM 0201. Kommunernas finansiella tillgångar och skulder den 31 december 2001.*

- SCB (2002e) Arbetskraftsinvandring – en lösning på försörjningsbördan? Demografiska rapporter 2002:6
- SCB (2003) Länens arbetskraft. Utvecklingen de närmaste decennierna. Information om utbildning och arbetsmarknad 2003:2
- Schön, L. (1994) *Omvandling och obalans – mönster i svensk ekonomisk utveckling. Bilaga 3 till LU 1994*. Fritzes
- Schön, L. (2000) *En modern svensk ekonomisk historia*. SNS förlag
- Socialdepartementet (2000) Sjukfrånvaro och sjukskrivning – fakta och förslag. SOU 2000:121. Slutbetänkande av Sjukförsäkringsutredningen.
- Socialdepartementet (2001) Valfärdsbokslut för 1990-talet. Slutbetänkande, Kommittén Valfärdsbokslut. SOU 2001:79. Fritzes
- Socialdepartementet (2002) Vinst för vården. SOU 2002:31. Delbetänkande.
- Socialdepartementet (2003) Vårda vården – samverkan, mångfald och rättvisa SOU 2003:23. Slutbetänkande från utredningen Vårdens ägarformer – vinst och demokrati.
- Ström, Lars-Inge (1999) *Den kommunala revolutionen. Svenska kommuners förändring under två decennier*. Statens Institut för Regionalforskning: Fritzes
- Svenska Kommunalarbetsförbundet (2003) Hemsida 2003-02-17 www.kommunal.se om ”Lönekampen”, ”Argument för Kommunalslöskrav”, samt ”Vad vill vi?”.
- Svenska Kommunförbundet (2000a) Kommunernas hantering av pensionsmedel – en komplex fråga.
- Svenska Kommunförbundet (2000b) Kommunernas marknadsutnyttjande – en faktsammanställning
- Svenska Kommunförbundet (2000c) Konkurrens för fortsatt välfärd? Om förekomst, omfattning, effekter och erfarenheter av konkurrensutsättning och alternativa driftformer.
- Svenska Kommunförbundet (2000d) Växa och krympa – flyttströmmarna, utjämningen och de kommunalekonomiska konsekvenserna.
- Svenska Kommunförbundet (2002a) Kommunernas ekonomiska läge. Mars 2002.
- Svenska Kommunförbundet (2002b) Kommunala framtider – en långtidsutredning om behov och resurser
- Söderström, L., Björklund, A., Edebalk, P.G. & Kruse, A. (1999) *Från dagis till servicehus*. Valfärdspolitiska rådets rapport 1999. SNS förlag

Söderström, L. & Lundbäck, M. (2002) *Stor och liten: Om vårdeffektiva sjukhus*. Reforminstitutet rapport 15

TCO (2000) *Befolkningsutvecklingen och framtida välfärden*.

Utrikesdepartementet (2003) EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet SOU 2002:116. Fritzes

Wonnacott, P. & Wonnacorr, R. (1986) *Economics*. McGraw-Hill

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 063 16 66 00
Fax: 063 16 66 01
info@itps.se
www.itps.se
ISBN 91-974582-4-4

