

Så har vi råd med välfärden



LANDSORGANISATIONEN I SVERIGE

Innehållsförteckning

Sammanfattning och förslag	4
Resurstillskott till kommunerna genom en sysselsättningsökning.....	5
Ökade löner.....	6
Bättre anställningstrygghet.....	7
Minska deltidsarbetet.....	8
Satsa på arbetsmiljön.....	8
En rejäl utbildningssatsning.....	9
Kommunernas ekonomi	12
Sysselsättningsutvecklingen i kommunerna under 90-talet.....	14
Sammanfattning av personalbehoven 2001 jämfört med 1990.....	16
Hur mycket mer behöver produceras för att klara framtida åtaganden?.....	18
Hur stor resursförstärkning behövs?.....	21
Arbetsförhållanden i vård, skola och omsorg	23
Löneutveckling i kommunerna.....	23
Anställningsformer.....	26
Arbetstider.....	28
Arbetsmiljön.....	30
Bilaga 1: Varför man ej kan använda elasticiteter vid analys av kommunal konsumtion	35

© 2001 Landsorganisationen i Sverige

Grafisk form: MacGunnar – Information & Media

Omslagsfoto: Lennart Engström/Megapix Bildbyrå

Tryck: LO Tryckeriet, Stockholm

ISBN 91-566-1799-2

LO 01.10 1 000

*Låt en kommande sysselsättningsökning
ge kommunerna ökade resurser.*

*Höj lönerna för de med vård-,
omsorgs- och utbildningsyrken.*

*Bättre anställningstrygghet
och mindre deltidsarbete.*

Satsa på arbetsmiljön.

Gör en rejäl utbildningsatsning.

Sammanfattning och förslag

Vården, skolan och omsorgen är verksamheter som nästan alla i Sverige tycker är oerhört viktiga. Vi väljer att finansiera dessa verksamheter med gemensamma medel för att ingen av ekonomiska skäl ska tvingas avstå från dessa tjänster. Det finns ett starkt stöd för denna modell och för att prioritera dessa verksamheter.

Trots det har vården, skolan och omsorgen drabbats hårt av den dåliga offentliga ekonomin som följde i spåren av massarbetslöshetens 90-tal. Sysselsättningen i kommunerna har minskat samtidigt som den demografiska påfrestningen och de välfärdspolitiska åtagandena har ökat.

Våra analyser pekar på att det idag finns personella resurser att producera lika mycket tjänster inom vård, skola och omsorg per invånare och åldersgrupp som det fanns år 1990 om vi antar att produktiviteten har ökat med 0,5 procent per år.

Men samtidigt har, under denna period, viktiga reformer genomförts eller slutförts utan att det tillförts ytterligare resurser. Med oförändrade resurser har man genomfört full behovstäckning i barnomsorgen. Under 1990 var köerna till barnomsorg fortfarande långa i många kommuner. Nu får nästan alla barn barnomsorg. Den omfattande och viktiga assistansreformen har genomförts. Något som han-

dikapporganisationerna anser vara ett oerhört viktigt framsteg. Inom sjukvården har antalet operationer ökat kraftigt, grupper som tidigare inte fick behandling opereras idag. Också detta görs alltså inom samma personella resursram som tidigare.

Denna skrift avser att beskriva hur produktionen och behoven av kommunala tjänster har utvecklats under 90-talet och kan tänkas utveckla sig de kommande 5 åren. Huruvida det råder brist eller överflöd på kommunala tjänster kan endast avgöras av det demokratiska systemet. Satsningen på kommunal verksamhet måste alltid vägas mot hur mycket som ska satsas på annat – framför allt privat konsumtion. Denna skrift avser endast att visa om och hur vi kan möta krav på en ökad framtida produktion av offentligfinansierade välfärdstjänster.

Resurstillskott till kommunerna genom en sysselsättningsökning

Under de kommande åren kommer det att finnas goda förutsättningar att upprätthålla dagens välfärdsproduktion. Frågan är emellertid om dagens produktion anses vara tillräcklig då de disponibla inkomsterna per invånare ökar. I takt med att den privata konsumtionen ökar kommer allt fler vilja att också kvaliteten i den offentligfinansierade verksamheten förbättras. Man kommer inte att fortsätta att vara nöjd med 1990 års standard. Detta beror både på att den privata konsumtionen ökar och att den tekniska utvecklingen skapar nya konsumtionsmöjligheter i den kommunala produktionen. Den medicinska utvecklingen kommer till exempel ställa krav på att nya, kanske kostsamma, behandlingsmetoder ska användas.

Frågan om vilka resurser som ska avdelas för den offentliga konsumtionen är en fråga som måste underställas ett demokratiskt beslutsfattande. Men om de offentligfinansierade tjänsterna inte utvecklas i takt med människors krav kommer en privat marknad för dessa uppstå, något som på sikt kommer att bryta sönder stödet

för den generella välfärden. Plånbokens storlek och inte behoven kommer i detta läge avgöra om man får vård och omsorg eller inte.

Denna skrift syftar till att ge ett underlag som, förutom att beskriva utvecklingen, visar vad det skulle kosta att öka den kommunala produktionen per invånare och åldersgrupp i framtiden.

Det kommer med all sannolikhet råda en samsyn om att det behövs en resursförstärkning till vården, skolan och omsorgen. En sådan kan ske genom att sysselsättningen ökar i ekonomin. Därmed ökar kommunernas skatteunderlag och det ger finansiellt utrymme för att öka den kommunala sysselsättningen. Vi anser att det är huvudvägen för att skapa ytterligare resurser till den kommunala verksamheten.

En politik för ökad sysselsättning i näringslivet kan emellertid maximalt skapa finansiellt utrymme för en sysselsättningsökning i kommunerna på 50 000 personer. Sedan är arbetskraftsreserven, som fortfarande finns i Sverige, uttömd. För att uppnå ytterligare en högre sysselsättning måste resurser överföras från det privata näringslivet genom att skatterna ökar. Ytterligare 50 000 personer till kommunal verksamhet skulle kosta 20 miljarder kronor.

Ökade löner

För att i framtiden kunna rekrytera personal behöver det emellertid bli mer attraktivt att arbeta i denna verksamhet. Sammantaget så har arbetsvillkoren i de offentligfinansierade verksamheterna försämrats dramatiskt under 90-talet. De som arbetade i denna sektor var lågavlönade redan i början av 90-talet. Under detta decennium har de dock tappat ytterligare och de som arbetar i primärkommunerna har nu de allra sämsta lönerna på arbetsmarknaden. De inom barnomsorg och skola har förlorat mest i lön relativt andra.

På kort sikt kunde det faktum att nästan all denna verksamhet finansierades gemensamt leda till att det var möjligt att pressa ned

lönerna. På lång sikt kommer detta emellertid leda till att allt färre söker sig till utbildningar som leder fram till jobb inom detta område. Den kortsiktiga vinst som kommunerna har ansett sig kunna göra kan visa sig vara mycket kostsam långsiktigt.

Om det ska vara möjligt att rekrytera kompetent personal till denna sektor även i framtiden behövs en relativlöneförskjutning till förmån för dem som är anställda i denna. En finansiering av de ökade relativlönerna bör ske genom en höjning av kommunalskattesatserna eller genom en ökning av statsbidragen. En ökning av statsbidragen skulle kunna finansieras genom att i mindre grad sänka de statliga skatterna. Prognoser om framtida statliga budgetsaldon visar på stora överskott, vilket annars kommer att skapa ett tryck på skattesänkningar. När relativlöneförändringen finansieras genom skatteförändringar, tydliggör detta att det handlar om inkomstöverföring från övriga delar av arbetsmarknaden till den kommunala sektorn. Kostnaden för att höja det relativa löneläget med 5 procentenheter är 20 miljarder kronor. Detta motsvarar en kommunal skattehöjning med nästan två kronor.

Bättre anställningstrygghet

Anställningstryggheten har försämrats i kommunerna. Den kommunala verksamheten har den högsta andelen tillfälligt anställda. Kommunerna har i och för sig en lång historia av många tillfälliga anställningar. Men fram till 90-talets början innebar dock detta att de allra flesta på sikt blev fast anställda. Uppsägningar av kommunalanställda var något ovanligt och många upplevde vid denna tid att tillfälliga anställningar var en acceptabel inkörspport till en trygg kommunal anställning.

Under 90-talet har emellertid andelen med tillfälliga anställningar ökat snabbt och de stora nedskärningar som skett i kommunerna gör att dessa anställningar känns betydligt otryggare. Denna utveckling

bidrar ytterligare till att kommunerna har blivit mindre populära arbetsgivare. Om det ska vara möjligt att få personal till dessa yrken i framtiden, när det med all sannolikhet kommer att vara brist på dessa kategorier av personal, måste utvecklingen gå mot fler fasta anställningar och färre tidsbegränsade.

Minska deltidarbetet

Andelen som arbetar deltid ligger kvar på en mycket hög nivå för de LO-anslutna i kommunerna. Fortfarande är nästan hälften av medlemmarna i kommunalarbetsförbundet deltidarbetande. Under 90-talet har det inte skett någon nedgång i deltidarbetet eller uppgång i genomsnittsarbetstiden. Det kan till exempel jämföras med kvinnor med tjänstemannajobb vilka har ökat sina genomsnittliga arbetstider under 90-talet. Inom handeln har vidare, under samma period, andelen deltidanställda sjunkit betydligt och genomsnittsarbetstiden ökat. En stor del av de deltidanställda LO-medlemmarna i kommunerna är dessutom ofrivilligt deltidarbetande. Bland de kommunalanställda finns alltså en stor potential för ökad sysselsättning. Det är dessutom en grupp som uppenbart har rätt kompetens för arbetet, vilken i dag inte tas tillvara.

Kommunerna måste bli bättre på att ta tillvara de anställdas vilja att öka sina arbetstider. Att arbeta deltid ska vara en möjlighet, heltid en rättighet.

Satsa på arbetsmiljön

Vad gäller arbetsmiljön i kommunerna så har utvecklingen gått åt fel håll under 90-talet. Ökningen av negativ stress har varit stor. Alla kategorier av anställda har märkt av detta. Allra svårast drabbade är emellertid undersköterskorna enligt färskaste studier (SOU 2001:53). Kombinationen av ökade krav och ett minskat beslutsutrymme är förödande för arbetsmiljön och därmed de anställdas hälsa.

Den negativa utvecklingen ligger med all sannolikhet bakom de ökade sjukskrivningstalen i den offentliga sektorn. Under början av 90-talet var, om man tog hänsyn till åldersfördelningen i olika branscher, sjuktalen lägre i offentlig sektor än i privat sektor. Under 1999 hade kvinnorna i kommunal sektor fått lika höga sjuktal som de i privat.

Kommunerna måste visa att de tar arbetsmiljöproblem på allvar både för den verksamhet som drivs i egen regi och för den som drivs med offentliga medel i annan regi. Kommunerna måste tydligare ta sitt ansvar för att arbetsmiljön förbättras i vården, skolan och omsorgen.

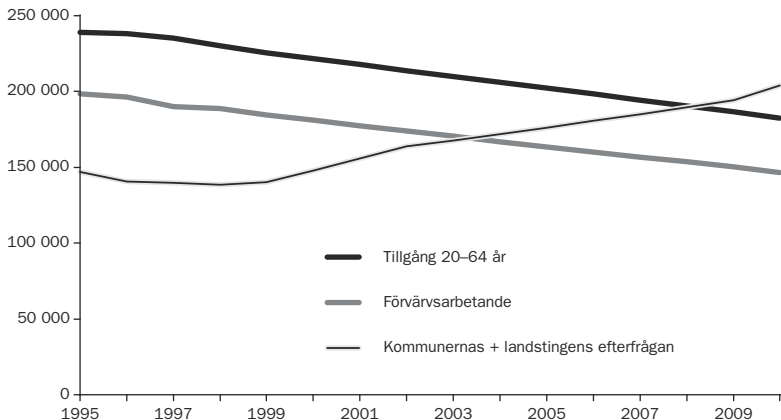
En rejäl utbildningssatsning

För att säkra kompetensförsörjningen till dessa verksamheter krävs också en utbildningssatsning. Eftersom kommunerna har allt mer vårdkrävande patienter blir det allt viktigare att personalen i äldreomsorgen har utbildning för sina uppgifter.

Svenska kommunförbundet har skattat¹ tillgången och efterfrågan på omvårdnadsutbildade i kommuner och landsting fram till år 2010. Deras analys visar att redan år 2003 kommer kommunernas och landstingens efterfrågan vara lika stor som den totala tillgången på omvårdnadsutbildad personal, med den förvärvsfrekvens som rådde i gruppen år 1998. Därefter blir glappet mellan tillgång och efterfrågan allt större. Förvärvsfrekvensen kan naturligtvis öka vilket betyder att en större andel av gruppen är i arbete. Men problemen för kommunerna och landstingen kommer sannolikt att uppstå före år 2003 eftersom man ur analysen kan utläsa att 20 procent eller nästan 50 000 personer med omvårdnadsutbildning i dag finns hos andra arbetsgivare.

¹ Svenska kommunförbundet, *Aktuellt om äldreomsorgen, oktober 2001*

Tillgång och efterfrågan på personer med gymnasial omvårdnadsutbildning 1995–2010



Källa: Svenska kommunförbundet och SCB

Vuxenutbildningen, bland annat arbetsmarknadsutbildningen, kommer att få en allt viktigare funktion att fylla när det gäller att förse vården och omsorgen med utbildad personal

Rekryteringsbehoven fram till 2010 beror till stor del på pensionsavgångar. Det innebär att en allt större del av de anställda kommer att vara nära pensionsåldern de närmaste åren. Det är viktigt att både tillvarata deras erfarenheter och se till att de i så stor utsträckning som möjligt stannar kvar i arbetslivet fram till pensionsåldern.

Med hjälp av de arbetsmarknadspolitiska program som redan finns skulle det vara möjligt att ge människor både en omvårdnadsutbildning och en inskolning i vård-/omsorgsyrken samtidigt som de redan anställda får viss avlastning. Med ett omvårdnadsprogram, som ges som en arbetsmarknadsutbildning specialanpassad för vuxenstuderande, skulle det vara möjligt att utbilda undersköterskor på tre terminer med studier på halvtid och arbete på halvtid. För att

underlätta för kommunerna att anställa de som går en sådan utbildning parallellt med den personal som redan finns skulle anställningsstöd kunna användas utan att kriterierna för inskrivningstid är uppfyllda. Den mest generösa formen av anställningsstöd är utökat förstärkt anställningsstöd som ger arbetsgivaren upp till 525 kronor om dagen dock max 75 procent av lönekostnaden i tolv månader och därefter 350 kronor om dagen eller 50 procent av lönekostnaden i ytterligare tolv månader.

Kostnaden per person och år skulle, utöver utbildningskostnaden, med detta system, som högst bli² 113 750 kronor. Detta kan jämföras med kostnaden för ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd som lågt och grovt räknat³ är 123 800 kronor per år. Det innebär dock inte att förslaget helt kan finansieras med medel som ändå skulle ha använts till arbetsmarknadspolitik. Denna form av utbildning bör ju även erbjudas personer som annars inte skulle ha kommit i fråga för så långa program. Vår bedömning är att sammanlagt 10 000 undersköterskor skulle kunna utbildas denna väg. Bruttokostnaden, för försörjningen, skulle bli omkring 1,14 miljarder kronor och fördelas på de år utbildningen pågår. I viss mån kan utbildningen finansieras med befintliga arbetsmarknadspolitiska medel då den bör vara lämplig för en del av dem som annars skulle ha deltagit i andra arbetsmarknadspolitiska program. Vad vi föreslår är alltså en satsning, via arbetsmarknadspolitiken, på vårdutbildning för vuxna i syfte att möta omsorgssektorns rekryteringsbehov.

² Kostnaden antas vara 525 kronor 260 dagar det första året och 350 kronor 260 dagar det andra året.

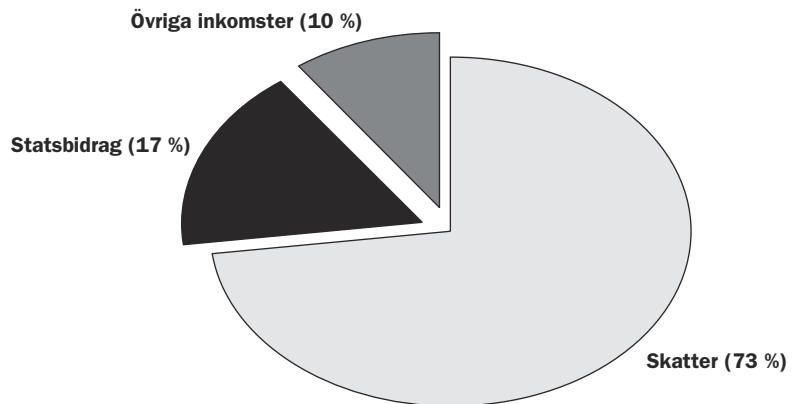
³ Dagpenningen antas vara 549 kronor för dem med rätt till arbetslöshetsersättning vilket blir en underskattning av kommande kostnader om taket i arbetslöshetsförsäkringen höjs. För dem utan rätt till arbetslöshetsersättning antas ersättningen vara 183 kronor om dagen, vilket är vad de kommer att få i aktivitetsstöd år 2002. 79 procent antas få inkomstrelaterat aktivitetsstöd och 6 procent aktivitetsstöd på grundbeloppsnivå.

Kommunernas ekonomi

I stort kan man säga att kommunernas inkomster består av skatteintäkter, statsbidrag och avgifter från kommuninvånarna. Kommunsektorns inkomster var i år 490 miljarder kronor.

Som vi ser är den helt dominerande inkomstkällan skatteintäkter – närmare två tredjedelar av kommunernas inkomster består av skat-

Kommunsektorns inkomster



Källa:

ter. Kommunernas skatteintäkter är främst beroende av lönesummans utveckling, det vill säga sysselsättning och timlön. Skatteintäkternas andel av kommunernas inkomster har ökat från cirka 70 procent 1998, till 73 procent idag och beräknas år 2003 stå för 75 procent av kommunernas inkomster. Kommunerna anser det vara en fördel eftersom det är en inkomstkälla som kan väntas öka i takt med löneutvecklingen. Detta till skillnad från de generella statsbidragen som saknar automatisk uppräkningsmekanism.

Statsbidragen var under slutet av 1990-talet den inkomst som ökade kraftigast för kommunsektorn. För att värna kvaliteten i skolan, vården och omsorgen har staten sedan 1995 ökat statsbidragen till kommunerna med 25 miljarder kronor. Under de närmsta åren kommer det också att ske en ökning av statsbidragen, särskilda satsningar görs bland annat på sjukvården, skolan och till kommuner med befolkningsminskning.

Den gynnsamma utvecklingen av både statsbidrag och skatteinkomster skapar utrymme för en fortsatt ökning av de kommunala konsumtionsutgifterna med ungefär 1 procent per år enligt regeringens beräkningar.

År	2000	2001	2002	2003	2004
Inkomster	466	488,1	508,3	525,4	544,8
Skatter	337,5	358,4	370,9	396,7	412,5
Statsbidrag	82,6	83,9	90,2	79,9	82
Övriga inkomster	45,9	45,8	47,2	48,9	50,4
Utgifter	463,7	481,8	505,2	524,8	545,1
Konsumtionsutgifter	389,4	405,6	427,2	445,1	463,3
Volymförändring	1,4	1,2	1,2	1	1
Övriga utgifter	74,3	76,1	78	79,7	81,8
Finansiellt sparande	2,3	6,3	3,1	0,6	-0,3

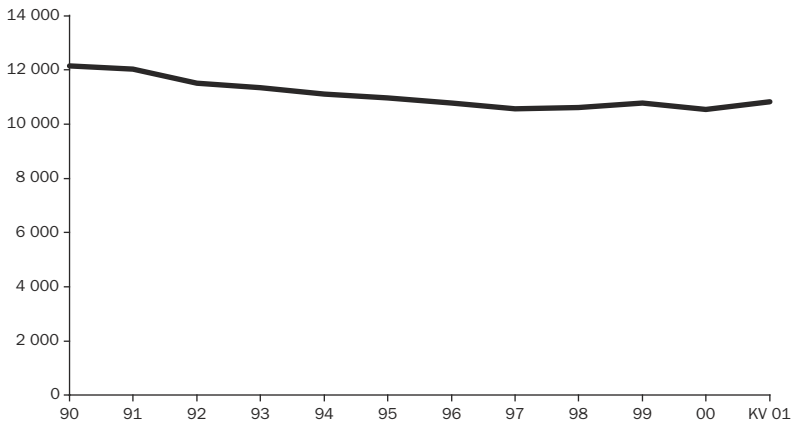
Kommunsektorns finansiella sparande är enligt prognoserna positivt de närmaste åren, men fortfarande har en hel del kommuner och landsting ett negativt resultat. Under 2001 har 28 av 289 kommuner, samt 6 av 20 landsting, budgeterat ett negativt resultat. I kommunsektorn är det främst kommuner med befolkningsminskning som har dålig ekonomi. De kommuner och landsting som inte klarar balanskravet behöver göra besparingar och omprioriteringar och kommer inte att ha något utrymme att öka kostnaderna på grund av demografin.

Sysselsättningsutvecklingen i kommunerna under 90-talet

I dagsläget arbetar cirka 1 080 000 personer i den kommunala sektorn (primärkommuner och landsting sammantaget). Sedan början av 90-talet har sysselsättningen minskat med 120 000 personer.

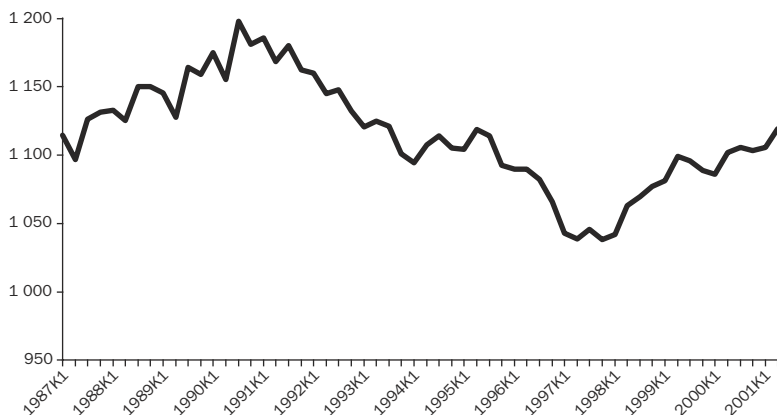
Men det är inte riktigt så enkelt som att säga att det jobbar 120 000 färre med kommunal verksamhet idag än för tio år sedan. En del av arbetsuppgifterna utförs nu i stället av privata entreprenörer och sammantaget arbetar i huvudbranscherna vård, skola och

Antal sysselsatta i kommunal sektor, 1 000-tals personer



Källa:

Sysselsatta i utbildningsväsendet, enheter för hälso- och sjukvård, omsorg och socialtjänst och veterinärer, 1 000-tals personer



Källa:

omsorg idag cirka 50 000 färre personer.

Detta skulle kunna tyda på att av den kommunala sysselsättningsminskningen på 120 000 har 70 000 "flyttats över" till den privata sektorn, medan 50 000 arbetstillfällen lämnat branschen. Samtidigt har medelarbetstiden ökat med 5 procent, vilket motsvarar ökade arbetsinsatser från 50 000 personer.

Under denna tioårsperiod har produktiviteten i dessa branscher dessutom ökat, vilket innebär att samma volym kommunala tjänster nu kan utföras med färre sysselsatta. Produktiviteten har ökat på grund av teknisk utveckling och rationalisering under krisåren. Inom till exempel barnomsorgen går fler barn på varje anställd. Om man antar att produktivitetsutvecklingen har varit 0,5 procent per år (detta antagande används också av bland annat Konjunkturinstitutet), så innebär detta att personalbehovet för att upprätthålla en konstant produktionsvolym skulle ha minskat i storleksordningen 5 procent, eller med 50 000 personer.

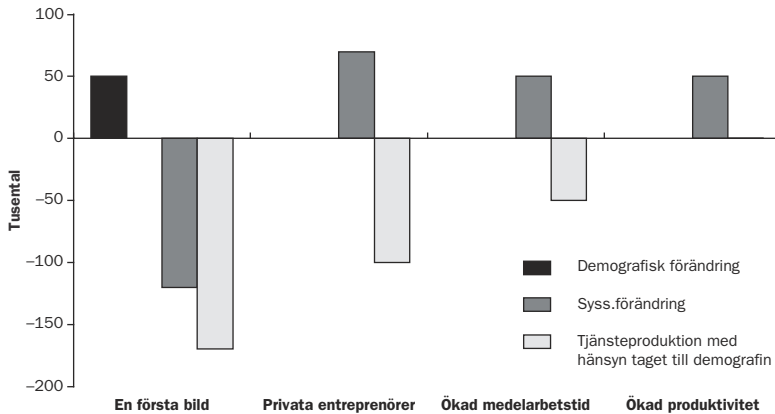
Summeras dessa förändringar erhålles resultatet att branscherna vård, skola och omsorg idag producerar en fem procent större volym tjänster än i början av 1990-talet. Detta säger ingenting om huruvida det idag råder personalbrist eller inte i den kommunala verksamheten, eftersom efterfrågan inte är konstant utan förändras med befolkningsutveckling och ekonomisk utveckling. Om man jämför med USA så kan man se att det där uppenbart finns en mycket större betalningsvilja för denna typ av tjänster. Där betalas runt 15 procent av BNP till sjukvården vilket kan jämföras med cirka 8 procent i Sverige. Med en gynnsam ekonomisk utveckling av svensk ekonomi kommer det att bli ett problem om människor är beredda att satsa mer pengar på verksamhet som skola och vård, men kommunernas finanser är begränsande.

Under den kommande 5-årsperioden kan man anta att produktiviteten försätter att öka på grund av teknisk utveckling, men att ytterligare rationaliseringsåtgärder inte är möjliga. Däremot kan nya organisationsformer medföra produktivetsförbättringar. Därför antas produktivetsutvecklingen även i framtiden bli 0,5 procent per år, vilket under en 5-årsperiod sänker personalbehovet med 25 000 personer. Möjligheterna att öka produktiviteten varierar vidare mellan olika delar av verksamheterna. I den mer teknik- och kapitalintensiva sjukvården kan vi säkerligen vänta oss en snabbare produktivetsutveckling än i den mer personalintensiva äldre- och barnomsorgen.

Sammanfattning av personalbehoven 2001 jämfört med 1990

De som idag är sysselsatta i kommunerna räcker för att upprätthålla samma volym tjänster per capita inom områdena vård, skola och omsorg, som erhöles år 1990. Detta trots att den demografiska utvecklingen har ökat efterfrågan på kommunal produktion och trots att de anställda i kommunerna har minskat med 120 000 personer. Förklaringen till detta kan sammanfattas i diagrammet nedan.

Förändring i kommunernas sysselsättningsefterfrågan för att upprätthålla produktion per capita och faktisk sysselsättning under 1990-talet



Källa:

En första bild visar att den demografiska utvecklingen har ökat efterfrågan med 50 000 sysselsatta samtidigt som sysselsättningen minskat med 120 000. Sysselsättningsunderskottet tycks därmed vara 170 000 personer. Men hänsyn måste tas till att 70 000 arbetstillfällen nu utförs av privata entreprenörer i stället för i kommunal regi. Detta minskar underskottet till 100 000 personer.

De kommunalanställdas medelarbetstid har ökat vilket motsvarar arbetsinsatser från 50 000 personer. Dessutom antas produktiviteten ha ökat vilket motsvarar arbetsinsatsen från ytterligare 50 000 personer. Sammantaget medför detta att den kvarstående personalbristen på 100 000 personer försvinner helt.

Ökad medelarbetstid och produktivitet har starkt bidragit till att det inte finns någon brist på personal för att kunna erbjuda samma service idag som för 10 år sedan, men priset för detta är sannolikt en ökad utslitning av de anställda. Produktiviteten har också en fram och en baksida – ena sidan gör tjänsten billigare och andra sidan

som gör den dyrare. Att operera fler och korta vårdtider gör å ena sidan tjänsten billigare men i och med att metoderna förbättras så kan också fler efterfråga tjänsten – vi opererar allt högre upp i ålderrarna – och allt fler kan opereras. Teknikförbättringarna generar sina egen efterfrågan och därmed ökade kostnader för vården.

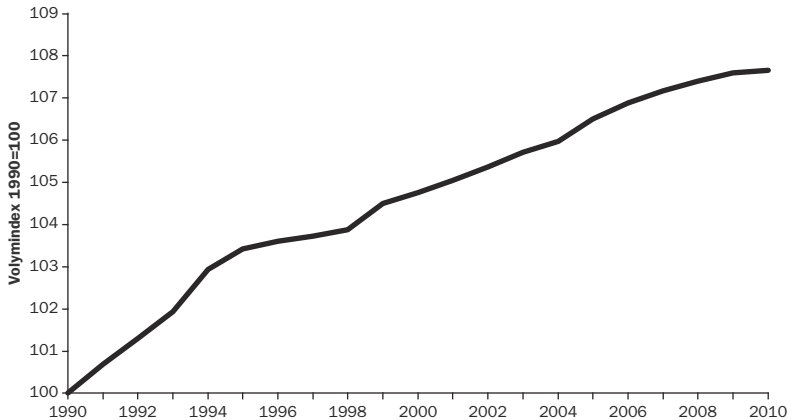
Hur mycket mer

behöver produceras för att klara framtida åtaganden?

Den kommande 5-årsperioden kommer en fortsatt befolkningsökning och en ändrad befolkningsammansättning att medföra att efterfrågan på kommunal service ökar med nästan 2 procent. Detta motsvarar en ökad efterfrågan på 20 000 personer. Under de kommande 5 åren kommer en förväntad produktivitetsökning att ge en fortsatt konstant volym tjänster per capita och åldersgrupp.

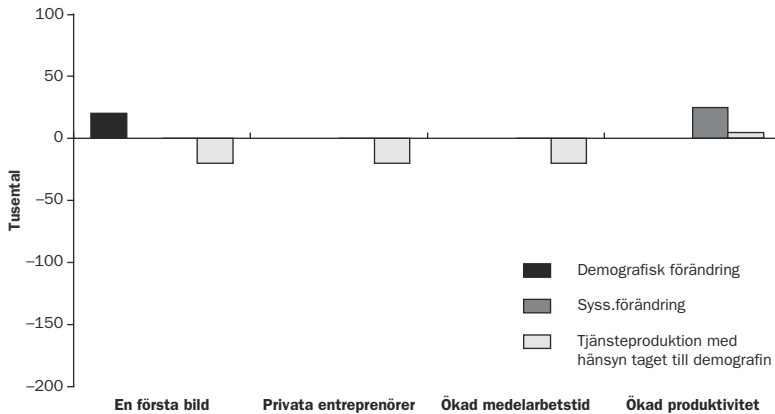
Om vi antar en relativt måttlig produktivitetsökning på 0,5 procent per år så räcker det för att möta de ökade behov som den demografiska utvecklingen ger upphov till. Om detta ska vara möj-

Demografiutvecklingens inverkan på efterfrågan på kommunal konsumtion



Källa:

Förändring i kommunernas sysselsättningsefterfrågan för att upprätthålla en konstant produktion per capita och faktisk sysselsättning under 2001–2006

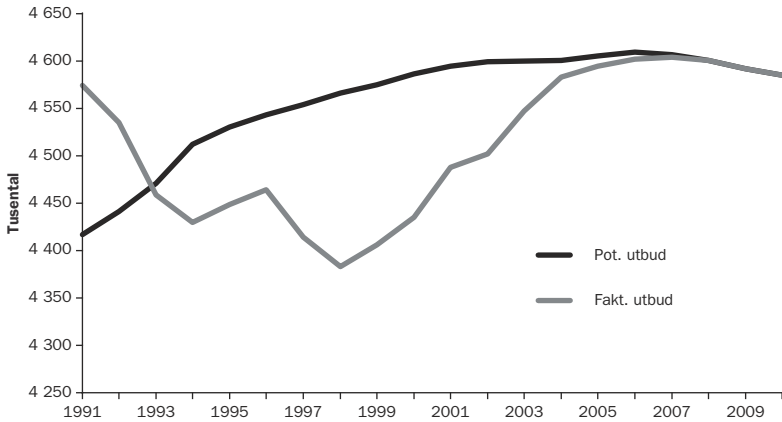


Källa:

ligt krävs emellertid att resurser förs från verksamheter med snabbar produktivitet utveckling till de med långsammare utveckling av produktiviteten. Om inte det sker kommer med all sannolikhet äldre- och barnomsorg att tvingas sänka sin kvalitet.

Den kommunala expansionen begränsas också av den demografiska utvecklingen, som kommer att sätta stopp för ytterligare sysselsättningsutveckling efter 2006. Om inte förutsättningarna för ett deltagande i arbetskraften väsentligt förändras, når arbetsutbudet då en topp för att därefter långsamt minska (se diagrammet nedan). Fram till dess kan sysselsättningen från år 2000 öka med 240 000 personer.

Sysselsättningsökningen i kommunerna begränsas främst av kommunernas finansiella situation. Med ökad sysselsättning ökar de kommunala skatteintäkterna. Med dagens kommunala skattesatser kommer en sysselsättningsuppgång med 240 000 personer därför att kunna innehålla en kommunal sysselsättningsökning på 50 000 personer, utan att kommunernas finanser försämras.

Möjligt och faktiskt arbetsutbud

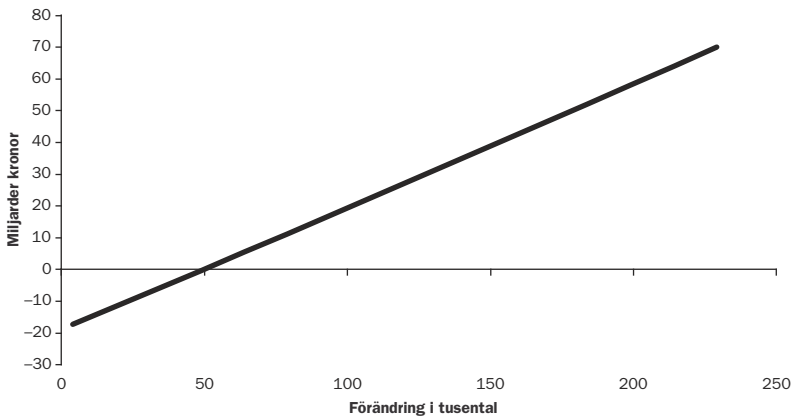
Källa:

En kommunal sysselsättningsökning på 50 000 personer kommer att innebära en standardhöjning av den kommunala konsumtionen per capita med 5 procent och är därmed möjlig utan att de kommunala finanserna försämras.

Sambanden mellan ekonomisk tillväxt och kommunala finanser ser ut på följande sätt. När sysselsättning och löner ökar ungefär i samma takt i den kommunala sektorn som i övriga ekonomin, så ökar även kommunala intäkter och kostnader ungefär i samma takt. Därmed förblir de kommunala finanserna oförändrade. Om sysselsättningen ökar med fyra sysselsatta räcker för att betala lönekostnaderna för en sysselsatt i kommunen. Om sysselsättning eller löner ökar mer i den kommunala sektorn, så medför detta dock en ökad belastning för de kommunala finanserna.

För att kunna finansiera en sysselsättningsökning i kommunerna är det därför viktigt att se till att sysselsättningen ökar. Om det sker finns ett finansiellt utrymme i kommunerna för en sysselsättningsökning på 50 000 personer.

Samband mellan kommunal sysselsättningsökning för perioden 2001–2006 och kommunal kostnad



Källa:

För att sysselsättningen ska kunna öka med ytterligare 50 000 personer kommer det sannolikt kräva att lönenivån i kommunerna ökar relativt andra grupper. Diagrammet nedan visar vad det kostar att öka den kommunala sysselsättningen. Om hela potentialen till sysselsättningsökning på 240 000 personer ska ske i kommunerna blir kostnaden 70 miljarder kronor. Om i stället inga sysselsättningsökningar sker alls i kommunerna, förstärks finanserna med 20 miljarder kronor.

Hur stor resursförstärkning behövs?

I den kommunala sektorn finns behov av att öka sysselsättningen och höja relativlönerna. En politik för att öka kommunernas sysselsättning bör koncentreras till att öka sysselsättningen i allmänhet. Detta ökar kommunernas skatteunderlag och ger därmed finansiellt utrymme för att öka den kommunala sysselsättningen.

En politik för ökad sysselsättning i näringslivet kan maximalt ska-

pa finansiellt utrymme för en sysselsättningsökning i kommunerna på 50 000 personer. Att uppnå en högre sysselsättning, till exempel ytterligare 50 000 personer, kostar 20 miljarder kronor.

För att öka relativlönerna i kommunerna bör åtgärderna koncentreras till en höjning av kommunalskattesatserna eller ökning av statsbidragen. En ökning av statsbidragen kan finansieras genom att i mindre grad sänka de statliga skatterna. Prognoser om framtida statliga budgetsaldon visar på stora överskott, vilket kommer att skapa ett tryck på skattesänkningar. När relativlöneförändringen finansieras genom skatteförändringar, tydliggör detta att det handlar om inkomstöverföring från övriga delar av arbetsmarknaden till den kommunala sektorn.

Arbetsförhållanden i vård, skola och omsorg

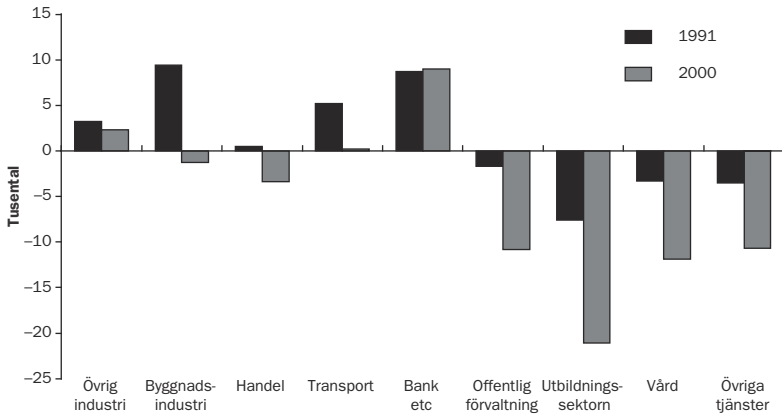
Under 90-talet genomgick arbetsförhållandena i vården, skolan och omsorgen en dramatisk utveckling. I flera olika avseenden utvecklades arbetsvillkor och arbetsförhållanden negativt. Tidigare upplevdes förhållandena i kommuner och landsting som trygga och arbetsmiljön var på viktiga punkter bättre än i resten av arbetsmarknaden. Under de gångna tio åren har dock ljuspunkterna slocknat och utvecklingen i andra avseenden blivit än värre.

Löneutveckling i kommunerna

Under 90-talet har löneutvecklingen skilt sig markant mellan olika branscher. De redan tidigare stora skillnaderna mellan olika branscher har accentuerats ytterligare. I diagrammet på nästa sida kan vi utläsa den procentuella avvikelsen mellan lönerna i olika branscher när hänsyn tagits till de anställdas utbildning, erfarenhet, könsmässiga sammansättning och vissa egenskaper i arbetet.

I digrammet framgår att alla grupper, utom de bankanställda har förlorat i jämförelse med verkstadsindustrin. De grupper, framför allt branscher dominerade av offentlig sektor, som redan tidigare hade de sämsta lönerna, har förlorat mest. Inom vården låg 1991 lönen 3 procent under industriarbetarens när hänsyn hade tagits till

Löneskillnad i jämförelse med verkstadsindustrin, med hänsyn tagen till utbildning, erfarenhet, kön och vissa egenskaper i arbetet 1991 och 2000



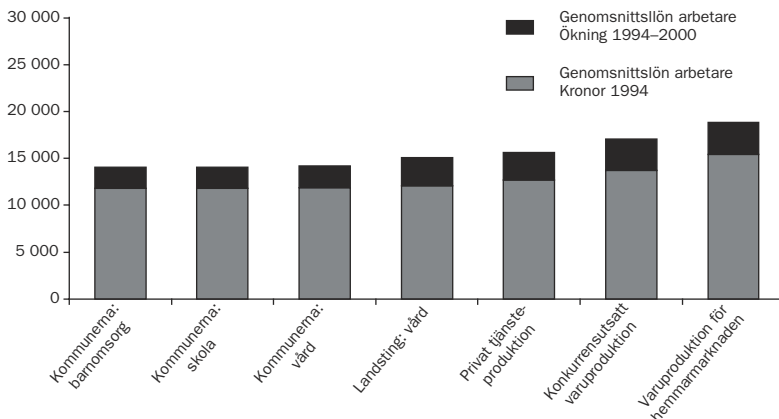
Källa: SOU 2001:53 sid 147.

de ovan nämnda faktorerna. Under 2000 hade gapet ökat till 12 procent. Inom utbildningssektorn var gapet 1991 nästan 8 procent. Nio år senare hade det blivit 21 procent. Om man i analysen inte hade tagit hänsyn till könssammansättningen, som egentligen inte borde spela någon roll, skulle skillnaderna varit ännu mycket större.

LOs egna analyser visar på en liknande bild. I diagrammet på nästa sida visas löneutvecklingen för arbetare mellan 1994 och 2000.

Det visar sig tydligt att de anställda i primärkommunerna är de största förlorarna lönemässigt. De landstingsanställda har haft en betydligt bättre löneutveckling. I procent av inkomsten har deras löner utvecklats på ungefär samma sätt som andra arbetares.

Arbetare i privat tjänsteproduktion har haft en bättre löneutveckling än de i offentlig tjänsteproduktion. Att de ökade löneskillnaderna bara skulle förklaras av en ökad arbetslöshet, kan därmed avvisas. Den skulle haft minst lika negativ effekt på den privata tjänstesektorn, som i genomsnitt ställer lägre krav på utbildning och erfaren-

Genomsnittslön för olika kategorier arbetare 1994 och 2000**i 2000 års penningvärde**

Källa: Löner år 2000, LO.

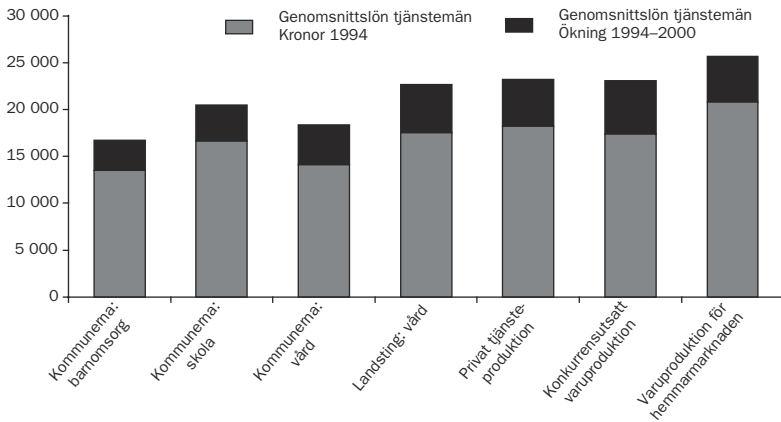
het. Under 1994 hade hotell- och restauranganställda de allra lägsta lönerna. Sex år senare var det de kommunalanställda arbetarna i barnomsorgen, vården och skolan som intagit de tre bottenplaceringarna.

Vad gäller tjänstemännen så kan vi se ungefär samma utveckling som för arbetarna. Den sämsta löneutvecklingen har de kommunalanställda haft. Tjänstemännen, det vill säga framför allt sjuksköterskor och läkare, i landstingen har klarat sig bättre lönemässigt. De kategorier som redan tidigare har haft de lägsta lönerna har förlorat mest.

En förklaring till den dåliga löneutvecklingen i kommunerna är kommunernas ekonomiska problem under 90-talet. Men detta är inte en fullständig förklaring. Att kommunerna i princip är i monopsonställning på arbetsmarknaden bidrar givetvis också. Det vill säga att de är den enda köparen av arbetskraft med viss utbildning, till exempel barnskötare, lärare och undersköterskor med mera.

En sådan monopsonställning bryts emellertid inte av det faktum

Genomsnittslön för olika kategorier tjänstemän 1994 och 2000 i 2000 års penningvärde



Källa: Löner år 2000, LO.

att vi får mer privata entreprenörer inom vården, skolan och omsorgen, så länge dessa verksamheter är offentligt finansierade. Tvärtom så kan ett ökat inslag av privata entreprenörer som finansieras med offentliga medel, verka ytterligare nedpressande på lönerna, genom de regler för offentlig upphandling som finns.

Så länge välfärden är generell, vilket LO givetvis vill att den ska fortsätta att vara, finns en möjlighet för kommuner och landsting att kortsiktigt pressa ner lönekostnaderna på grund av sin dominerande ställning på arbetsmarknaden i dessa branscher. På lång sikt är detta emellertid en mycket riskfylld strategi, eftersom de som är unga kommer söka sig bort från utbildningar som leder till arbeten som till stor del är offentligfinansierade. En nedpressning av lönerna i denna sektor kommer långsiktigt hota rekryteringen till dessa arbeten.

Anställningsformer

Under 90-talet har antalet anställda med tidsbegränsade anställning-

ar ökat rejält. I detta begrepp ingår flera olika anställningsformer: vikariat, objekts-/projektanställning, behovsanställning, provanställning och säsongsanställning.

Av LO-medlemmarna i den kommunala sektorn har 18 procent tidsbegränsad anställning, att jämföra med exempelvis 6 procent av LOs medlemmar i tillverkningsindustrin och 9 procent av LOs medlemmar i byggnadsverksamhet.

Andel LO-medlemmar med tidsbegränsad anställning i olika branscher 2001

Tillverkningsindustri	6 procent
Byggnadsverksamhet	9 procent
Parti- o detaljhandel	13 procent
Statlig verksamhet	15 procent
Övrig privat service	17 procent
Kommunal verksamhet	18 procent

Ökningen av andelen med tidsbegränsade anställningar var allra snabbast under början av 90-talet. Under senare år har utveckling stabiliserats och i vissa branscher, allra tydligast i byggbranschen, har andelen gått tillbaka. Bland medlemmar i kommunalarbetareförbundet ökade andelen tidsbegränsat anställda från 13 procent 1990 till 20 procent, eller var femte, 1999. Under de två senaste åren har andelen sjunkit tillbaka till 16 procent.

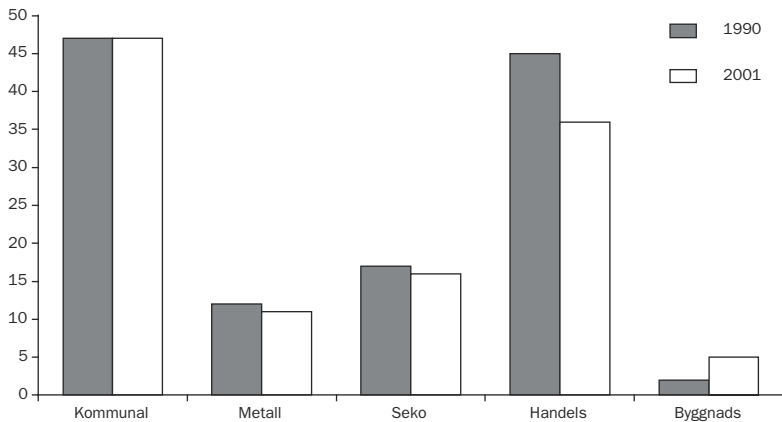
Det är framför allt ungdomar som har tidsbegränsade anställningar. Av kvinnor mellan 16 och 24 år har nästan hälften (46 procent) en tidsbegränsad anställning. Bland dem mellan 25 och 29 år har andelen sjunkit till 29 procent. För männens del uppvisas samma åldersmönster, men andelen som är tidsbegränsat anställd är ungefär hälften så stor.

Arbetstider

Inom den offentliga sektorn arbetar många deltid, frivilligt eller ofrivilligt. Deltidsarbete har tidigare varit, och är i stor utsträckning fortfarande, ett kvinnofenomen. Under 90-talet visar det sig dock att de genomsnittliga arbetstiderna för kvinnor har ökat för dem med tjänstemannajobb. För arbetarkvinnor har de genomsnittliga arbetstiderna emellertid inte ökat i någon nämnvärd utsträckning.

Om andelen deltidarbetande jämförs för de fem största fackförbunden i LO kan vi se att 1990 var andelen lika hög bland de kommunalanställda som bland de handelsanställda. Vad gäller den

Andelen deltidarbetande medlemmar i fem fackförbund 1990 och 2001

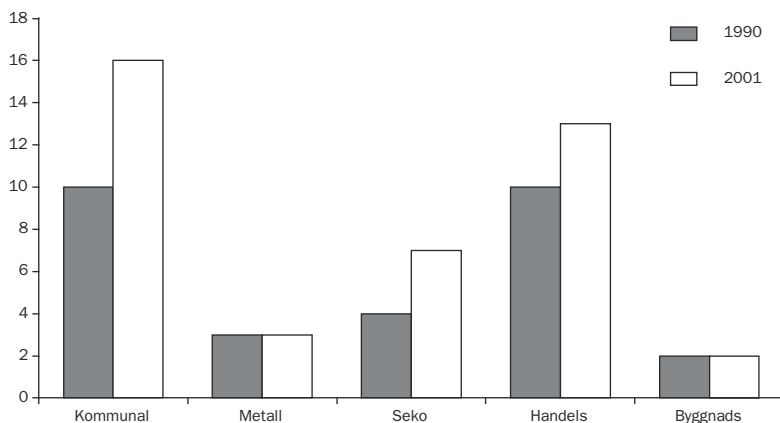


Källa: Anställningsformer och arbetstider 2001, LO.

sistnämnda gruppen, har emellertid andelen sjunkit rejält under 90-talet, medan nivån bland de kommunalanställda är oförändrad. Där arbetar nästan hälften av medlemmarna deltid. Bland de andra tre förbunden är nivåerna betydligt lägre, vilket i relativt stor grad speglar en annan könsmässig sammansättning av medlemmarna.

Mycket av deltidarbetet är frivilligt. Under 90-talet ville emeller-

Andelen som av arbetsmarknadsskäl arbetar mindre än vad de skulle vilja göra i fem fackförbund 1990 och 2001



Källa: Anställningsformer och arbetstider 2001, LO.

tid allt fler av de deltidsarbetande arbeta mer. Den allra största andelen ofrivilligt deltidsarbetande finns i Kommunal. Intressant nog så ökar andelen ofrivilligt deltidsarbetande inom Handels och Seko, trots att antalet deltidsarbetande sjunker under perioden.

Det har funnits en trend bland deltidsarbetande att öka sina arbetstider under 90-talet. Bland tjänstemännen och i viss utsträckning bland arbetare i privat tjänstesektor har detta tillgodosetts. De kommunala arbetsgivarna har emellertid inte kunnat leva upp till de anställdas krav på längre arbetstider.

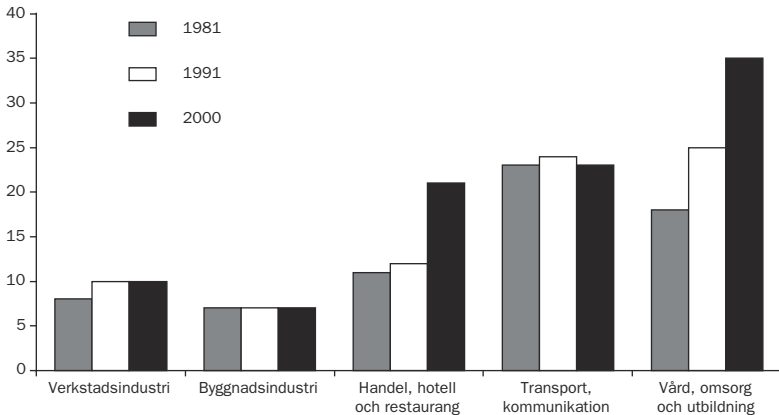
Sammantaget så finns fortfarande i Kommunal en stor grupp som är ofrivilligt deltidsarbetande. Med tanke på den efterfrågan som kommer att finnas på personal med denna kompetens är det ett bra besked. Det finns en stor potential för att utan större problem öka sysselsättningen i denna sektor. Men att man inte redan tillgodosett kraven på längre arbetstider visar hur svårt kommunerna har haft att ställa om till de förändrade krav som reses av de anställda.

Arbetsmiljön

Inom arbetsmiljöforskningen har man visat att en mycket ogynn- sam arbetsmiljöfaktor är kombinationen av höga mentala krav och litet beslutsutrymme. Detta brukar kallas för negativ stress. Många olika studier har visat på att detta leder till ohälsa för dem som är utsatta av denna typ av stress. Redan under 80-talet kunde man se en ökning av negativ stress för dem som arbetade med vård, omsorg och utbildning.

I verkstadsindustrin och i byggbranschen har andelen som lidit av negativ stress legat på en konstant och ganska låg nivå. I transport- branschen är den negativa stressen större, men har inte förändrats speciellt mycket över tid. I handeln och i hotell- och restaurangbranschen har en påtaglig ökning skett under 90-talet. Från att ha varit en bransch med relativt små problem i detta avseende har man nu börjat närma sig grupperna med större problem. De största proble- men finns emellertid inom vård-, omsorgs- och utbildningsyrkena.

Negativ stress i fem olika branscher 1981, 1991 och 2000



Källa: SOU 2001:53, sid 104.

Där har ökningen pågått konstant sedan 80-talets början och nu har man nått nivåer som andra grupper inte är i närheten av.

Under 80-talet berodde ökningen på att kraven i yrket ökade, medan beslutsutrymmet låg kvar på en låg nivå. Under 90-talet har emellertid utvecklingen gått i fel riktning vad gäller båda dimensionerna. Kraven har fortsatt att öka och beslutsutrymmet har blivit ännu mindre.

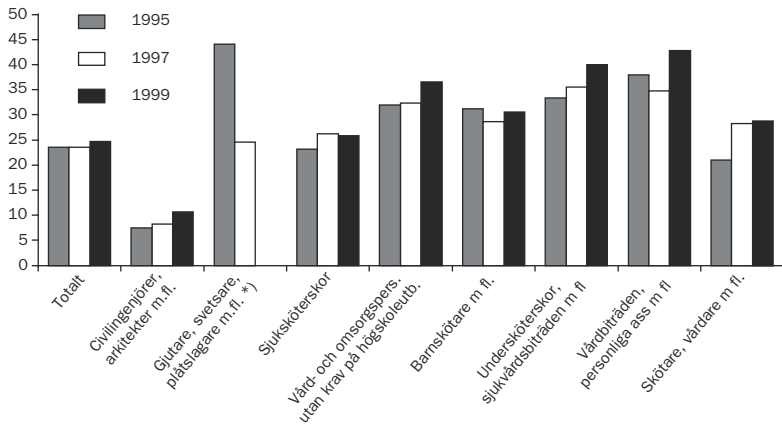
De allra flesta arbeten i denna sektor uppvisar en påtaglig ökning av den negativa stressen. Den grupp som är hårdast drabbad är undersköterskorna. Mer än hälften av dessa har ett arbete som präglas av negativ stress. Andra grupper som inte kommer upp i samma nivå, men ändå har påtagliga problem är läkare, sjuksköterskor, klasslärare och vårdbiträden. För dessa fyra grupper varierar andelen som lider av negativ stress mellan 33 och 43 procent.

Studier av 80-talets utveckling påvisade dramatiskt negativa hälsoeffekter inom de branscher där den negativa stressen ökade. Mycket pekar mot att utvecklingen i detta avseende kan förklara den ökning av ohälsa som vi tydligt ser idag.

Också mer konkreta indikatorer på hur arbetsmiljön har utvecklats för olika yrken pekar i samma riktning. Andelen sysselsatta som uppger att de har ont i nedre delen av ryggen, vilket ger en indikation på den fysiska belastningen i arbetet, har ökat. Vi har studerat yrkesgruppen vård- och omsorgspersonal utan krav på högskoleutbildning både som helhet och uppdelat på olika yrken. Som jämförelse har vi också studerat sjuksköterskor, vilka finns i samma sektor som vårdpersonalen, samt civilingenjörer med flera och gjutare med flera, som finns i helt andra sektorer.

Problemen med ryggont har under senare delen av 1990-talet ökat i de relevanta vårdyrkena och för civilingenjörer, arkitekter med flera, dock på en lägre nivå för de senare. För gjutare, svetsare, plåtslagare med flera som hade mycket stora sådana problemen 1995 har

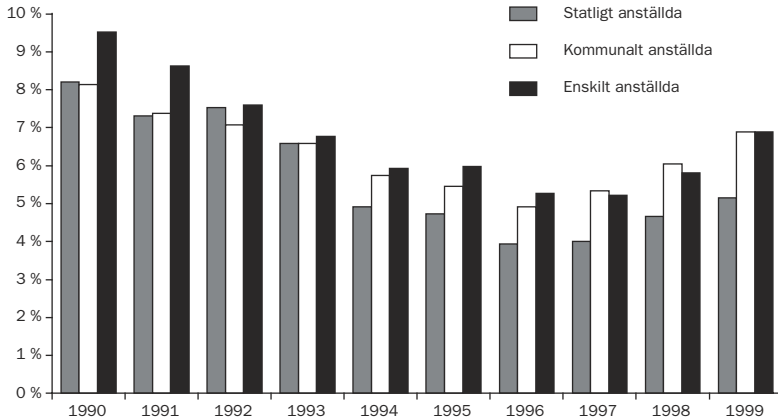
**Andelen sysselsatta med ont i nedre delen av ryggen
varje vecka 1995, 1997 och 1999**



Källa: ASS och SCB: AM 68 AM 9801 och AM 68 AM 0001.

problemen minskat markant. Bland vård- och omsorgspersonal utan krav på högskoleutbildning är problemen under hela perioden större än i genomsnitt på arbetsmarknaden. Skillnaderna mellan olika vård- och omsorgsyriken utan krav på högskoleutbildning är påtaglig.

Ytterligare ett mått på arbetsförhållandena för olika grupper är sjukfrånvaron. Olika människor är naturligtvis olika mycket sjuka. Sjukfrånvaron varierar till exempel med ålder och kön. Men bortsett från dessa två faktorer så är det troligt att andra variationer i sjukfrånvaro, i stor utsträckning, beror på arbetsförhållanden. Det kan bero både på att förhållandena i vissa arbeten gör så att människor blir sjuka och på att vissa arbeten är möjliga att utföra även när man inte är helt frisk medan man i andra arbeten måste sjukskriva sig i samma situation. I enlighet med detta resonemang så ser det ut som om kvinnorna i kommunal sektor i början av 1990-talet hade bra arbetsförhållanden jämfört med den enskilda sektorn, men att förhållandena därefter jämförelsevis har försämrats.

Kvinnors sjukfrånvaro 1990–1999

Källa: SOU 2000:121 Sjukfrånvaro och sjukskrivning – fakta och förslag.

Den totala sjukfrånvaron⁴ minskade under 1990-talet fram till och med 1996 och har därefter ökat. Sjukfrånvaron⁵ för kvinnor och män i olika sektorer, statlig, kommunal och enskild uppvisar i stort sett samma mönster även om nivåerna skiljer sig åt. Eftersom sjukfrånvaron är olika stor i olika åldrar går det inte att uttala sig om arbetsförhållandena i de olika sektorerna enbart utifrån frånvaromönstren.

I Sjukförsäkringsutredningens betänkande⁶ har åldersfördelningens betydelse för sjukfrånvaromönstren i respektive sektor analyserats. Eftersom det är de kvinnodominerade yrkena, i den kommunala sektorn, vi studerar här så undersöker vi särskilt kvinnornas frånvaro. Det visar sig att även om åldersfördelningen vore densamma i olika sektorer så skulle sjukfrånvaron i den enskilda sektorn ha

⁴ Mätt som sjukfrånvarotimmar som andel av arbetade timmar. Källa SCB, AKU.

⁵ Mätt som andelen av de anställda som varit frånvarande hela eller en del av mätveckan. Källa SOU 2000:121.

⁶ SOU 2000:121 Sjukfrånvaro och sjukskrivning – fakta och förslag

varit högre än i den kommunala, men med minskad skillnad, mellan 1990 och 1996. Därefter skulle sjukfrånvaron ha varit i stort sett densamma i dessa två sektorer. Den fördel, vilken den än har varit, som givit kvinnor i kommunal sektor mindre sjukfrånvaro än kvinnor i enskild sektor har alltså försvunnit.

Bilaga 1:

Varför man ej kan använda elasticiteter vid analys av kommunal konsumtion

Den ekonomiska utvecklingen kan påverka efterfrågan på kommunala tjänster genom att man vid stigande inkomster vill använda en större andel av inkomsterna till kommunal konsumtion. Under 1990-talet och fram till 2001 ökade inkomsterna per capita med 13 procent vilket skulle kunna tyda på att den kommunala konsumtionen per capita borde ha ökat i stället för att var oförändrad. Men det behöver inte vara så.

Under perioden 1950–1980 ökade den kommunala konsumtionen mycket starkt och betydligt mer än den privata konsumtionen. 1980 vände denna utveckling och den privata konsumtionen har ökat mer än den kommunala. Enligt de prognoser som finns om framtiden väntas den privata konsumtionen fortsätta att öka mer.

När inkomsterna ökar, brukar efterfrågan på de flesta konsumtionsvaror och tjänster också öka. Om man antager att inkomstelasticiteten är 1, så innebär det att efterfrågan på kommunala tjänster under 1990-talet skulle ha ökat med 13 procent och dagens personalbrist skulle vara 130 000 personer. De skattningar som gjorts på privata tjänsters inkomstelasticitet visar på en elasticitet på 1,5. Detta indikerar att inkomstelasticiteten för kommunal service skulle kunna vara 1,5. I sådant fall skulle efterfrågan i stället ha ökat med

20 procent. Personalbristen skulle då vara 200 000 personer.

Eftersom den kommunala sysselsättningen i stället minskade då inkomsterna ökade under 1990-talet, visar detta att det är mycket vanskligt att använda sådana elasticiteter vid analys av kommunal konsumtion. De används därför inte i detta sammanhang.

Den ekonomiska nedgången under 1990-talet slog hårt mot kommunernas ekonomi. Kommunernas personella resurser har inte ökat sedan 1990. Trots detta har kommunernas och landstingens åtaganden ökat – barnomsorgen är nu utbyggd, assistansreformen är genomförd och sjukvården har följt med i den snabba medicinska utvecklingen.

Priset för detta har dock varit högt. Anställningsvillkoren har försämrats och många arbetar fortfarande ofrivilligt deltid. Arbetsmiljön har blivit sämre. Allt fler drabbas av negativ stress och sjukfrånvaron bland de kommunalt anställda har ökat.

Det kommer att bli omöjligt att rekrytera personal till dessa jobb om inte arbetsförhållandena snabbt förbättras. För att klara det behöver kommunerna ett resurstillskott. Kvaliteten i välfärden måste också förbättras långsiktigt i takt med att Sveriges ekonomi växer. Fram till 2006 kan det göras genom att ta tillvara alla de som fortfarande står utanför arbetskraften, vilket ökar kommunernas skatteintäkter. Efter 2006 kommer emellertid höjda skatter vara ett måste för att säkra en framtida god kvalitet i vård, skola och omsorg.



LANDSORGANISATIONEN I SVERIGE

ISBN 91-566-1799-2



**Så har vi råd
med välfärden**