

**Kommuner Kan! Kanske!**  
– om kommunal välfärd i framtiden

Rapport till expertgruppen för  
studier i offentlig ekonomi

Av Stefan Fölster

Ds 1998:15



## Förord

Under de senaste decennierna har ansvaret för många viktiga välfärdsfrågor förts över från staten till kommunerna. I en lång rad rapporter från statliga myndigheter och forskare har redan granskats vad som hänt inom några kommuner eller inom ett – eller en del av – något verksamhetsområde. Men vad vet vi egentligen om vad detta har inneburit i stort. Har kommunerna kunnat axla sitt nya ansvar? Skulle de kunna ta ett ännu större ansvar eller finns det fortfarande statliga regelverk som hindrar?

För att få fram nya fakta, men framför allt för att försöka få en bättre helhetsbild av vad kommunerna gör och om de kanske till och med skulle kunna göra ännu mera, har ESO initierat denna rapport. Den har utarbetats av *Stefan Fölster*, docent i nationalekonomi och forskare vid IUI. Han är även ledamot i ESO.

Författaren går djärvt till verket och nagelfar en rad olika områden som sysselsättningen, äldreomsorgen och skolan. Vidare har han analyserat vissa sannolikt negativa effekter av det nuvarande kommunala utjämnningssystemet framför allt i fråga om kommunernas strävan att öka sysselsättningen. En oväntad och oroande del av författarens analys är att resursbristen framåt i tiden kan förväntas bli än mer påtaglig än under de gångna åren.

En av de viktigaste slutsatserna är emellertid att kommunerna har en rad möjligheter att påverka den egna utvecklingen som de i dag inte utnyttjar fullt ut.

Åtskilliga förslag som borde kunna leda till en konstruktiv debatt presenteras i rapporten. Och den som inte med hull och hår omedelbart anammar alla lösningar kan förhoppningsvis ändå känna sig utmanad av en del breda problemlösningar, t.ex. av äldreomsorgens taxeproblem.

Som alltid är fallet med ESO:s rapporter är det författaren själv som svarar för innehållet.

Stockholm i mars 1998

*Anna Hedborg*  
Ordförande för ESO

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Bakgrund och syfte.....</b>	<b>15</b>
2.1	Förändringarnas tidevarv .....	18
2.2	Rapportens uppläggning .....	21
<b>3</b>	<b>Var nedskärningarna nödvändiga? .....</b>	<b>23</b>
3.1	Oförändrade kommunala inkomster under 1990- talet.....	23
3.2	Risk för framtida nedskärningar .....	30
<b>4</b>	<b>Vilka kommuner lyckas med sysselsättningen? .....</b>	<b>35</b>
<b>5</b>	<b>Ger låg sysselsättning höga inkomster? .....</b>	<b>45</b>
<b>6</b>	<b>Nya vägar för kommunal sysselsättningspolitik.....</b>	<b>57</b>
6.1	”Åtgärder” fungerar inte .....	57
6.2	En ny arbetsförmedling.....	59
6.3	Skatteklar och sysselsättning .....	61
<b>7</b>	<b>Att trygga äldreomsorgen.....</b>	<b>67</b>
7.1	Är fondering en lösning?.....	75
7.2	Nya former ger ökad trygghet.....	79
7.3	Fungerar en äldrepeng?.....	82

<b>8</b>	<b>Kvalitet och konkurrens i kommunal verksamhet.....</b>	<b>85</b>
8.1	Resultatstyrning kontra målstyrning .....	88
8.2	Konkurrens.....	90
8.3	Erfarenheter av konkurrensutsättning.....	93
8.4	De statliga myndigheterna försummar resultatmätningen.....	99
8.5	Slutsatser .....	103
<b>9</b>	<b>Skolans kvalitet.....</b>	<b>105</b>
9.1	Problemen i skolan.....	107
9.2	Hur skapas goda skolor? .....	108
<b>10</b>	<b>Några slutsatser .....</b>	<b>117</b>
	<b>Referenser .....</b>	<b>123</b>
	<b>Can Swedish municipalities do better? – A Summary .....</b>	<b>129</b>
	<b>Förteckning över ESO:s tidigare publicerade rapporter .....</b>	<b>135</b>

# 1 Sammanfattning

Statens förmåga att axla hela ansvaret i en rad centrala välfärdsfrågor ifrågasätts allt mer. De senaste åren har visat att staten inte längre kan garantera sysselsättning eller trygg finansiering och kvalitet i välfärdssystemen. En central fråga i denna studie är då i vilken mån kommunerna har realistiska och lagliga möjligheter att själva ta vid där statens insatser inte räcker till. Kan kommuner upprätthålla sysselsättning och välfärd när statens åtaganden sviktar? I denna rapport har kommunernas möjligheter att utforma sin framtid studerats närmare.

Den kanske viktigaste slutsatsen från analysen är att kommunerna har betydligt större möjligheter att påverka den egna utvecklingen och gardera sig mot svängningar i den statliga politiken än de flesta av dem hittills utnyttjat. Konkret belyses detta i denna rapport i fem avseenden.

- Kommunernas ekonomi
- Kommunernas möjligheter att påverka sysselsättning och inkomster
- Den framtida finansieringen av äldreomsorgen
- Kvaliteten i de kommunala verksamheterna
- Skolan

## **Var nedskärningarna nödvändiga?**

Kommunernas ekonomiska utveckling under 1990-talet har ofta beskrivits som om den präglats av kraftiga nedskärningar. De beräkningar som redovisas i denna rapport tyder emellertid på att den

bilden behöver nyanseras. För kommunsektorn som helhet har inkomsterna inte minskat under 1990-talet. Behoven har ökat något, men inte mer än att detta hade kunnat kompenseras med en måttlig produktivitetsökning.

Ändå har många, men långt ifrån alla, kommuner tvingats till kraftiga nedskärningar inom olika verksamhetsområden. Till detta finns en rad förklaringar. En är att vissa kommuner i mycket större utsträckning än andra tagit stora risker. En del kommuner har satt stor tillit till den statliga politiken. Tron på att de statliga bostads-subventionerna skulle ligga kvar på oförändrad nivå har t.ex. kommit att bli en kvarnsten runt halsen på många kommuner. Det finns en del tecken på att nedskärningar också har försämrat kvaliteten i de kommunala tjänsterna.

Till det som har hänt med kommunernas ekonomi under 1990-talet finns nu en oroande parallell i olika framtidsprognoser rörande kommunernas ekonomi. På kort sikt förbättras visserligen ekonomin något till följd av en konjunkturuppgång och ökade statliga bidrag. Men på längre sikt visar nya beräkningar att behoven inom t.ex. äldreomsorgen kommer att öka stadigt, och formligen explodera under åren 2020–2030. Kostnaderna för äldreomsorgen kan förväntas bli 60 procent högre än i dag i reala termer. Även sjukvårdskostnaderna kan väntas öka på samma sätt. Samtidigt finns det en risk att människor kommer att gå i pension tidigare än i dag. Om dessa framtida kostnadsökningar finansieras genom nedskärningar av andra offentliga utgifter, så kommer det att behövas betydligt större nedskärningar än de som genomförts under 1990-talet. Staten förbereder sig eller planerar i dagsläget knappast för dessa framtida ökande behov.

Sammantaget finns därför goda skäl för kommunerna att granska och begränsa den nuvarande eventuella risken för exponering, inte minst vad avser svängningar i den statliga politiken och den stora ökningen av de äldre. Kommuner som garderar sig mot dessa risker kommer i längden att kunna erbjuda bättre välfärd för kommuninvånarna.



## Sysselsättning och inkomster

En hög sysselsättning tillhör de mest centrala välfärdsmålen. Sysselsättningsgraden varierar avsevärt mellan kommunerna. Enligt analysen i denna rapport kan en del av dessa skillnader förklaras av långsiktigt stabila skillnader i förutsättningarna mellan olika regioner. Men även om man tar hänsyn till detta finns, något förbryllande, bara en enda faktor som har ett systematiskt samband med sysselsättningen, nämligen kommunalskatten. Län där kommunalskatten är högre har också i allmänhet lägre sysselsättningsgrad. Till en del kan detta bero på att hög skatt faktiskt motverkar sysselsättningen. Empiriska studier visar t.ex. att högre skatter motverkar såväl arbetskraftsutbudet som egenföretagandet. Men till en del tycks sambandet mellan kommunalskatt och sysselsättning bero på att kommuner med lägre sysselsättning väljer en högre kommunalskatt.

Det kommunala utjämningsystemet utgör också ett problem i sig. Det nuvarande systemet ger ytterst svaga motiv för kommunerna att minska arbetslösheten. Tvärtom visar en analys i rapporten att många kommuner med hög arbetslöshet kraftigt överkompenseras genom utjämningsystemet. Samtidigt gynnas också kommuninvånarna i samma kommuner av skattesystemet. Följden blir t.ex. att en typfamilj i Dorotea eller Kiruna har en tredjedel mer att leva på efter skatt och boendekostnader än vad en familj med jämförbara bruttoinkomster har i Malmö eller Botkyrka, trots att den genomsnittliga bruttoinkomsten är ungefär densamma i dessa kommuner. Dessutom får typfamiljen i Norrbottens län oftare bättre kommunal service än i resten av landet.

Utjämningsystemets konstruktion och socialförsäkringsreglerna gör det mycket lönsamt för en kommun att slussa arbetslösa från socialbidrag till a-kassa. För varje person som försörjs via a-kassan i stället för genom socialbidrag sparar exempelvis en kommun ca 84 000 kronor. Däremot har kommunerna väldigt lite att vinna på att arbetslösa på a-kassa får riktiga arbeten.

I ett läge där kommuner med hög arbetslöshet dels har svaga motiv att satsa på sysselsättning, dels anser sig ha råd att satsa mer

på kommunal service än kommuner i andra delar av landet, måste frågan ställas om det inte vore lämpligt att göra det lite mer lönsamt för kommunerna att förbättra förutsättningarna för en högre sysselsättning.

Många traditionella närings- och arbetsmarknadspolitiska åtgärder har enligt en rad olika utvärderingar visat sig fungera dåligt. Bland de alternativ som diskuteras finns ett förslag om att lägga ut arbetsförmedlingen på entreprenad enligt en modell som just nu sprider sig snabbt i många länder i Europa.

### **Att trygga äldreomsorgen**

Inom äldreomsorgen väntar en lång period av kostnadsökningar. Valfriheten för de äldre är i flera avseenden onödigt begränsad. Äldreomsorgsavgifterna skapar dessutom mycket kraftiga skatteklivar. De allra flesta utsätts för en påtaglig risk att bli fattiga vid längre vårdbehov. Statliga och kommunala regler hindrar i dag den enskilde från att kunna försäkra sig emot denna risk. I själva verket innebär detta att det inom äldreomsorgen i dag tillämpas en extremt långtgående grundtrygghetsprincip som avviker från den inkomstbortfallsprincip som tillämpas i stora delar av den övriga socialpolitiken.

Dessa olika problem tycks inte regering och riksdag ta tag i. Men det finns ett betydande utrymme för kommunerna att agera själva. I rapporten föreslås en kompletterande äldreomsorgsförsäkring som kommuner skulle kunna ta fram i samarbete med försäkringsbolag. Poängen med en sådan försäkring är att den kan ge den enskilde större skydd mot höga kommunala avgifter, utan att äventyra principen om lika vård för alla. Vidare diskuteras hur en äldrepenning skulle kunna utformas som ger den enskilde större valfrihet utan att bli kostnadsdrivande för kommunen eller för samhället.

## Kvalitet och konkurrens i kommunal verksamhet

Enligt en helt ny undersökning som presenteras i denna rapport är det smått omöjligt för en ”vanlig” kommuninvånare att få reda på hur bra vanliga kommunala tjänster som skolan och barnomsorgen egentligen är. En intervjuare, som utgav sig vara en ”vanlig” person med avsikt att flytta till kommunen, begärde information om kvaliteten i enskilda skolor och daghem. De allra flesta kommunerna kunde inte – eller ville inte – lämna ut sådan information alls.

Det är svårt för kommunerna att genomföra omfattande utvärderingar på egen hand, eftersom just jämförelser med andra kommuner ofta ger de mest intressanta kunskaperna. Men ett skäl till att resultatutvärderingarna inte fungerar bra är att statliga myndigheter som Skolverket och Socialstyrelsen hittills inte bistått kommunerna tillräckligt med utveckling av nationella utvärderingsinstrument. Det finns också skäl att förbättra dessa myndigheters egen utvärderingskompetens.

Fortfarande saknas mätningar av kommunal välfärd totalt sett i en kommun. Varje sektorsmyndighet har ansvar för att följa upp hur en kommun t.ex. klarar åtagandet inom barnomsorgen eller äldreomsorgen. Men det finns inte något statligt organ som har till uppgift att följa upp en kommuns samlade välfärdsåtagande, t.ex. om äldreomsorgens resurser prioriterats för mycket framför barnomsorgens. Det saknas vidare en stark organisation som företräder de kommunala konsumenterna.

Något vanligare är att utvärderingar har genomförts i samband med att någon del av en kommuns verksamhet konkurrensutsatts. Ofta har konkurrensutsättning gett både konsumenterna och kommunen bättre möjligheter att jämföra kvalitet och effektivitet. Ibland har emellertid konkurrens införts utan att kvaliteten utvärderats. Då har inte sällan olika problem uppstått. Därtill kommer att konkurrensutsättning än så länge inte har gjort några stora inbrytningar i de kommunala kärnverksamheterna.

## Skolans kvalitet

I internationell jämförelse framstår den svenska skolan i flera avseenden som problematisk. Visserligen har Sverige i fråga om kunskapsprov i t.ex. matematik förbättrat sin position i internationella jämförelser. Men fortfarande verkar skolan inte kunna övertyga tillräckligt många att välja tekniska utbildningar.

Internationell forskning visar numera tydligt att skolor blir bättre om de förenar en hög grad av självständighet med resultatstyrning, där elevers och skolors prestation och kvalitet mäts på ett objektivi t sätt. Få svenska kommuner tillämpar dock sådan styrning. Ett särskilt problem är att Skolverket inte har förmått att vara särskilt behjälpligt med den typen av utvärderingar. Här finns emellertid också goda möjligheter för kommunerna att agera på eget bevåg. Kommunerna kan ge skolan större självständighet. Nationella utvärderingssystem kan införas som drivs gemensamt av deltagande kommuner eller rentav i form av ett helt fristående bolag. Skolornas resultat kan publiceras i en form som tydligt visar hur väl skolan lyckas i olika avseenden. Kommunala skolor och friskolor bör utvärderas enligt samma mall.

Detta är några av de viktigaste resultaten av analysen i denna rapport. Sammantaget tyder de på att det numera finns en rad centrala välfärdsfrågor där kommunerna inte självklart kan gå i statens ledband längre. På samtliga fem områden som undersökts i denna rapport tycks också finnas ett betydande utrymme att påverka den egna utvecklingen som ofta inte utnyttjas i dag. De viktigaste slutsatserna i denna rapport är därför följande.

Kommunerna bör minska riskexponeringen inför svängningar i konjunkturen, befolkningsstrukturen och den statliga politiken. Kommunerna kan förbättra förutsättningarna för sysselsättning bl.a. genom att minska "onödiga" skattekilon och börja verka för ett system där det går att lägga ut arbetsförmedling på entreprenad. Kommunerna kan också trygga äldreomsorgen genom nya försäkringslösningar och äldrepen g. Utvärdering av verksamheten, inte minst skolans, borde både bedrivas i betydligt större utsträckning och få ett helt annat genomslag än hittills.

Även för statens del finns en rad slutsatser att dra. Utjämnings-systemet mellan kommunerna bör ge starkare motiv för att skapa sysselsättning. Statliga myndigheter bör också ge ett mycket bättre stöd till den kommunala utvärderingen.



## 2 Bakgrund och syfte

Aldrig tidigare har det svenska folket låtit kommunerna sköta så många verksamheter av stor betydelse för den enskilda familjen eller människan. Kommunerna fördelar en större del av de gemensamma resurserna än någonsin tidigare. Nya stora uppgifter har lagts på kommunernas bord genom kommunaliseringen av skolan, Ädel-reformen, övertagandet av vården av psykiskt sjuka och omläggningen av arbetsmarknadspolitiken.<sup>1</sup> Samtidigt har kommunerna under senare år fått lov att bestämma mer om verksamheterna än vad statens regler tidigare tillåtit.<sup>2</sup> Även inom genuint statliga områden som försvaret, polisen och t.o.m. utrikespolitiken har kommunen nu fått en aktiv roll.<sup>3</sup> Av tabell 2.1 framgår hur fördelningen av den s.k. offentliga konsumtionen – dvs. kostnaderna för de offentliga verksamheterna – mellan kommunerna, landstingen och staten har förändrats.

<sup>1</sup> Exempel på omfördelning av ansvar från kommunerna till staten finns också (t.ex. Statens Institutionsstyrelse och tidigare polisen) men är mindre omfattande.

<sup>2</sup> Framför allt har detta skett genom den nya kommunallagen från 1992. Där har den kommunala kompetensen gjorts tydligare än tidigare, och kommunerna fick i princip fullständig frihet att organisera nämndarbetet.

<sup>3</sup> Sedan 1996 har kommunerna en central roll i totalförsvaret och hela ansvaret för civilförsvaret. Det sitter kommunalråd i lokala polisstyrelser. Många kommuner finns representerade vid något av de regionala EU-kontor som öppnats i Bryssel, och flertalet har direkta kontakter med Kommissionen och med kommuner i andra länder.

Tabell 2.1. Konsumtion i offentlig sektor.

	1980	1995
Kommuner	43 %	48%
Landsting	24 %	21 %
Staten	33 %	32 %
Offentlig konsumtion	100 %	100 %

Källa: SCB.

Aldrig tidigare har kommunerna varit tvingade att skära ner och spara som nu. Kommunernas inkomster har visserligen inte minskat under 1990-talet, men samtidigt har behoven ökat. Arbetslösheten har ökat. Andelen äldre, särskilt de som är över 80 år, har också ökat. Barn som behöver daghem har blivit flera. Därtill har investeringar, som efter krisen och efter kraftiga förändringar av den statliga politiken blivit förlustaffärer, och svarta hål har uppstått i den kommunala ekonomin. Allt tyder på att sparkraven kommer att bestå och sannolikt skärpas under mycket lång tid, även om ekonomin utvecklas gynnsamt. Till följd av förändringar i befolkningsstrukturen måste de kommunala resurserna spridas till allt fler. De äldre fortsätter att bli allt fler långt in på nästa århundrade, vilket drabbar den kommunala ekonomin direkt genom ökade kostnader för äldreomsorgen och indirekt eftersom staten och landstingen belastas med högre utgifter för pensioner och sjukvård.

Aldrig tidigare har därför kommuninvånarnas väl och välfärd varit så beroende av hur kommunen förvaltar sitt ansvar. Brister i kvalitet eller produktivitet kan inte enkelt kompenseras genom oförändrade eller ökade intäkter. I den meningen har den kommunala effektiviteten blivit en av de viktigaste samhällsfrågorna. Effektivitet innebär dels att kommuninvånarna får så god kvalitet till så låg kostnad som möjligt, och dels att fördelningen av resurser



överensstämmer med kommuninvånarnas önskemål och med samhällets bredare värderingar.<sup>4</sup>

Bristande effektivitet betyder också att svaga grupper kan komma i kläm. Detta framgår tydligt genom att resurserna för vård av människor med psykiska problem och missbruk fått stryka på foten när den kommunala ekonomin pressats. Kommunerna övertog genom psykiatrireformen ansvaret för de psykiskt sjuka, men använde betydligt mindre pengar för dessa än vad som avsågs när reformen genomfördes.<sup>5</sup> Följden av detta har blivit att ett betydande antal personer med psykiska problem kom att hamna på gatan, vilket bland annat lett till att en del har avlidit i förtid.<sup>6</sup>

Aldrig tidigare har det svenska folket haft så lite förtroende för sina politiker både på riksplanet och på det kommunala planet. Misstroendet kulminerade visserligen efter en rad skandaler, men under lång tid har folkets engagemang i kommunalpolitiken krympt.<sup>7</sup> Paradoxalt nog är inte brist på förtroende detsamma som brist på intresse. Tvärtom anger fler än någonsin att de följer såväl politiken i stort som kommunalpolitiken. Möjligen kan kommuninvånaren se kommunala tjänster mer som andra tjänster, där "kunden" kritiskt, men passivt, bevakar sina intressen. När viktiga intressen är hotade kan ett betydande kortvarigt engagemang mobiliseras.

<sup>4</sup> Med produktivitet menas oftast styckkostnaderna, medan effektivitet avser kvalitetsvägda styckkostnader.

<sup>5</sup> Bakgrunden är att Riksdagen frångick förslaget från Psykiatriutredningen (SOU 1992:73) att varje klient skulle få en god man eller kontaktperson. Utan kontaktperson har många klienter inte klarat av att söka hjälp. Många kommuner klarade tydligen inte att i nedskärningstider sjösätta en ny uppsökande verksamhet.

<sup>6</sup> Också missbrukarvården förefaller ha nedprioriterats. I Stockholm t.ex. sänktes utgifterna för vården av vuxna missbrukare med 34 procent mellan 1990 och 1995, och antalet missbrukare som socialdistrikten och stadsdelarna över huvud taget kom i kontakt med sjönk väsentligt. Bidragande har varit att stadsdelarna alltmer strider och vart enskilda missbrukare hör, för att undvika kostnader.

<sup>7</sup> Se t.ex. Giljam & Holmberg (1995). Under våren 1996 skrev tidningen Kommun-Aktuellt att endast 10 procent av de intervjuade kommuninvånarna sade sig ha ganska eller mycket stort förtroende för kommunalpolitiker. Hos 70 procent hade förtroendet minskat under det senaste året.

Men misstroendet kan också vara ett tecken på en mer grundläggande frustration. Maktutredningen visade för snart ett decennium sedan att påverkansmöjligheterna uppfattades som sämst just inom områdena utbildning, vård och omsorg. Enligt vissa undersökningar är det fortfarande få som uppger att de känner att de har ett visst inflytande över offentliga tjänster (Tabell 2.2.).<sup>8</sup> I många centrala välfärdsfrågor har också läget försämrats under en följd av år. Det vore då inte förvånande om kommuninvånarna vänder sig ifrån politiken i en desillusion med politikens förmåga att "hantera" problem.

**Tabell 2.2. Känner du att du som kund har något inflytande över de offentliga tjänster du får del av?**

---

Inget inflytande	30 %
Litet inflytande	51 %
Ett visst inflytande	17 %
Stort inflytande	2 %

---

Källa: Svenska Kommunalarbetsförbundet, 1997. Antal svar 388.

## 2.1 Förändringarnas tidevarv

Framdriven av missnöje och av ekonomisk nödvändighet kom en förändringsprocess i gång under senare delen av 1980-talet och början på 1990-talet. I synnerhet både före och efter 1992 års val, det s.k. "systemsiftesvalet", gav staten kommunerna friare tyglar. Många kommuner utnyttjade den friheten för att minska detaljstyrningen. I stället blev målstyrning ett modeord. År 1995 uppgav 75 procent av kommunerna att de tillämpade mål- och resultatstyr-

<sup>8</sup> Möller (1996) ger emellertid en något annan bild av påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorgen.

ning.<sup>9</sup> Detta omsattes i en rad konkreta organisationsförändringar. Många kommuner har förändrat roll och arbetsformer för kommunfullmäktige. Var åttonde kommun hade infört beställar/utförarorganisation, antingen på tjänstemannanivå eller på politiskt nivå. De flesta kommunerna har övergivit den traditionella sektorsindelningen av nämnderna. Flera större städer, t.ex. Göteborg, Stockholm, Malmö och Lund har under senare år infört stadsdelsnämnder. Ord som delegationsordning, kärnkompetensperspektiv, uppföljningsprocess, strategisk fokus och kundorientering har blivit nyckelbegrepp. En successiv reducering av antalet förtroendeuppdrag fortsatte under 1990-talet. De förtroendevalda skulle koncentrera sig på målstyrning och utvärdering – inte detaljstyrning av verksamheterna.

De snabba förändringarna av kommunernas förvaltningar, och i viss mån även den politiska styrningen, hade emellertid inte någon motsvarighet i reformer av verksamheterna. Införandet av konkurrens inom kärnverksamheterna diskuterades t.ex. mycket, men kom att förbli ett relativt begränsat inslag i förändringsprocessen.<sup>10</sup> Också uppföljning och utvärdering av verksamheterna har diskuterats mycket men befinner sig i praktiken fortfarande i sin linda (se kapitel 8). Inom skolan, barnomsorgen och äldreomsorgen fortsätter mycket på samma sätt som tidigare.

<sup>9</sup> Stig Montin (red.) "Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting". Bilaga V till den Kommunala förnyelsekommitténs slutbetänkande (SOU 1996:169).

<sup>10</sup> Se t.ex. Bjurulf (1995). Ett annat exempel är att Skolverket undersökt kommunernas resursallokering till skolorna (1985, 1993 och 1995) i 11 kommuner och funnit att kommunerna inte utnyttjat de ökade möjligheter som kommunaliseringen av skolorna och andra förändringar hade gett till att förändra resursallokeringsprocessen till enskilda skolor.

Detta kan vara förklaringen till att många utvärderingar av kommunernas omfattande förvaltningsreformer har haft svårt att kunna belägga några vinster till följd av reformerna. När det gäller införandet av stadsdelsnämnder finns t.ex. flera kritiska och några ljummet positiva utvärderingar.<sup>11</sup> Likaså, när det gäller beställar/utförar-modellen är utvärderingarna ljumna.<sup>12</sup> I en omfattande studie har t.ex. de senaste årens förvaltningsreformer satts i relation till kommunernas kostnadsutveckling (Montin, 1996). Slutsatsen var att kommuner som var mer reforminriktade generellt sett inte fick minskade kostnader.

Den kommunala förnyelsekommittén målade utifrån dessa och andra studier en ganska negativ bild av reformerna.<sup>13</sup> Ett starkt skäl för det kommunala förnyelsearbetet var att nämndpolitikerna agerade som advokater för sin sektor gentemot kommunledningen. Men, enligt förnyelsekommittén har det varit svårt att se de praktiska vinsterna av reformerna. Målstyrning ses t.ex. inte som lyckad. I stället ledde reformerna till att de kommunala chefernas politiska makt och ansvar ökade på fritidspolitikernas bekostnad samt en rad andra, ur demokratiskt perspektiv, betänkliga förhållanden.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> De kritiska undersökningarna pekar på ökade administrativa kostnader och avsaknaden av effekter på det demokratiska engagemanget medan de försiktigt positiva utvärderingarna pekar på bättre lokal kostnads kontroll och ökat engagemang. Exempel på utvärderingar är Rubenowitz 1995; Westerståhl 1995; Premfors, Sandquist & Sanne, 1995.

<sup>12</sup> Se t.ex. Ds 1989:10 och Fölster 1993. Också införandet av eget budgetansvar förefaller ha gett positiva, men marginella effekter. Fölster (1993) analyserar t.ex. hur kvalitetsjusterade kostnader förändrats i verksamheter som fått eget budgetansvar med sådana som utsatts för konkurrens. Konkurrens innebär i det här fallet att verksamheten får ersättning per elev eller barn, och riskerar att läggas ned eller krympa om antalet barn minskar. Slutsatsen var att eget budgetansvar hade haft en liten, men obetydlig, effekt på kvalitetsjusterade kostnader, medan intäktsansvar gav en ganska stor effekt.

<sup>13</sup> SOU 1996:169

<sup>14</sup> Man menar att yttrande- och meddelarfriheten för kommunalt anställda försämrades. Försöken att skola om medborgaren till kund ledde inte sällan till en

Denna avvaktande eller rent av negativa bild av de senaste årens förändringsprocess i kommunernas förvaltningar kan tolkas på flera sätt. En del har varit snabba med en möjlig tolkning, nämligen att reformerna inte fungerat.

En annan tolkning, som ligger nära till hands, är emellertid att förvaltningsreformer i sig enbart är en hävstång för att reformera även de kommunala verksamheterna. Om de reformer av verksamheterna som förvaltningsreformerna skall ge upphov till inte har hunnit äga rum än, eller rent av hindras av t.ex. den politik som regering och riksdag lägger fast, så är det inte förvånande om de praktiska konsekvenserna av förvaltningsreformerna uteblir. Om denna tolkning är riktig innebär det att förvaltningsreformerna enbart är ett första steg, som sedan måste följas av verksamhetsreformerna för att få effekt. Vilken form dessa eventuella verksamhetsreformerna kan få är dock på många håll en öppen fråga.

## 2.2 Rapportens uppläggning

Under de senaste åren har kommunerna fått ökat ansvar och ökad frihet att arbeta på olika sätt. Denna ökade frihet har i första hand utnyttjats till att reformera kommunernas förvaltningar och formerna för den politiska styrningen. Kärnverksamheterna har i mindre utsträckning reformerats, vilket till en del kan bero på verkliga eller uppfattade hinder i den statliga politiken. RRV (1996) har t.ex. vid en inventering av de författningar som reglerar förhållandet mellan staten och kommunerna funnit en alltmer utpräglad roll som genomförare av statsmakternas beslut. För närva-

---

ensidig sysslande med egna makt- och ansvarsfördelningsproblem. De privata företagen användes som modell, vilket skapade både demokratiska och problem och problem med delade lojaliteter; samma person kan ha ansvar både för det kommunala bolaget, den politiska ledningen och det kontrollerande partiet. Politikens reträtt till beställarrollen kombinerades inte med någon tillfredsställande utvärdering av om verksamheter organiserats på ett både legitims och effektivt sätt.

rande går ungefär 70 procent av den kommunala budgeten till statligt reglerade verksamheter.<sup>15</sup>

Ungefär samtidigt har staten kraftigt lagt om politiken på ett antal områden, t.ex. det bostadspolitiska. Den ekonomiska krisen har också inneburit att staten inte som tidigare förmått att garantera sysselsättning, ekonomisk utveckling och finansiering av välfärdssystemen.

En central fråga är därför i vilken mån kommunerna kan och bör utnyttja den nyvunna friheten och det ökade ansvaret. Vilka möjligheter har kommunerna att ta sig an sysselsättning och näringspolitik och annat som traditionellt har ansetts ligga inom statens domän? Vilka möjligheter har kommunerna att trygga finansieringen av välfärden i framtiden? Vilka möjligheter har kommunerna att reformera verksamheten inom t.ex. skolan, barnomsorgen och äldreomsorgen inom ramen för det som staten tillåter? Mer allmänt uppstår också frågan i vilken mån det finns sociala problem och behov för vilka kommunerna inte nödvändigtvis har förvaltningsansvaret enligt socialtjänstlagen, men för vilkas lösning kommunerna i en vidare mening ändå bör vara kommuninvånarnas mest slagkraftiga verktyg. Styr den kommunala verksamheten på ett lämpligt sätt, givet den organisation och det regelverk som staten i dag föreskriver?

Dessa frågeställningar undersöks i denna rapport på fem områden. Kapitel 3 inleds med frågan om hur kommunerna har hanterat sin ekonomi under de senaste åren och vilka ekonomiska risker som väntar i framtiden. I kapitlen 4, 5 och 6 analyseras vad kommunerna kan och bör göra för sysselsättningen och den ekonomiska utvecklingen. Kapitel 7 behandlar äldreomsorgen. I kapitel 8 undersöks hur kommunerna lyckas säkerställa kvaliteten i verksamheterna. Kapitel 9 fördjupar diskussionen om kvalitetsarbetet med exemplet skolan.

<sup>15</sup> Det finns också ett stort antal specialdestinerade statsbidrag kvar till kommunerna, trots den reform som ersatte en del av de specialdestinerade bidragen med ett generellt statsbidrag. För en genomgång av dess och diskussion kring motiven se SOU 1991:98. För budgetåret 1994/95 redovisas i RRV (1996) tio specialdestinerade statsbidrag till kommunerna som omfattande ca 23 miljarder kronor.

### 3 Var nedskärningarna nödvändiga?

Många kommuner har tvingats till kraftiga nedskärningar under de senaste åren. Drygt 100 000 kommunala tjänster har försvunnit mellan åren 1992 och 1996. Men nedskärningarna har varit mycket ojämnt fördelade. En del kommuner har klarat sig hyggligt, medan andra har fått sänka ambitionsnivån kraftigt.

Det ekonomiska läget kommer nu att förbättras för kommunerna under de närmaste åren. Men i ett något längre framtidsperspektiv tornar återigen riskerna för problem med finansieringen av den kommunala verksamheten upp sig. En central fråga är därför hur kommunerna kan gardera sig mot dessa framtida risker. Ett sätt att närma sig den frågan är att undersöka vilken kommunal politik som gav bättre respektive sämre förutsättningar att klara den senaste krisen.

#### 3.1 Oförändrade kommunala inkomster under 1990-talet

Mot bilden av kraftiga nedskärningar måste också en annan bild ställas. Före krisens inledningsskede 1992 hade kommunernas resurser ökat snabbt. En mer rättvisande beskrivning av hur kommunernas ekonomi utvecklats bör därför även omfatta åtminstone några år med snabb expansion före 1992.

Man kan då konstatera att kommunernas inkomster ökade, t.ex. mellan 1990 och 1995, från 253 till 258 miljarder kronor.<sup>16</sup> Inte

<sup>16</sup> Enligt Svenska Kommunförbundet, i reala priser justerade enligt ett kommunalt index, och korrigerade för övertagandet av verksamheter från landstingen.

förrän 1997 sjönk kommuners inkomster något under den nivå som gällde 1990.

Under tiden har emellertid behoven ökat. Antalet äldre över 80 år har ökat och fler barn kräver fler daghemplatser. Socialbidragskostnaderna har ökat. Och staten har ökat kraven på kommunerna utan att alltid ge full ekonomisk ersättning för detta.

Jag har i denna studie beräknat vad dessa ökade behov har in-  
neburit för den kommunala ekonomin under perioden 1990–1996. Beräkningarna har sammanfattats i tabell 3.1. Eftersom några verksamheter har flyttats från landstingen till kommunerna är det vanskligt att försöka beräkna effekterna av de ökade behoven för kommunerna separat. I stället visas här konsekvenserna för kommunerna och landstingen sammantaget.

Det är tre poster som slår hårdast enligt min beräkning. Ökningen av antalet barn i barnomsorgen innebar en merkostnad av ungefär 6 miljarder kronor. Det ökade antalet personer över 80 år ökade kostnaderna med ungefär lika mycket om man räknar ihop hur äldreomsorgen och sjukvården påverkas. Slutligen har också socialbidragskostnaderna ökat väsentligt samt de kommunala kostnaderna för ökad arbetslöshet och för en del statliga pålagor, t.ex. till följd av handikappreformerna. Tillsammans ger detta en ungefärlig skattning av hur mycket av kostnadsförändringarna som kan förklaras genom ändrade behov.

Summan av de ökade behoven blir 22,5 miljarder kronor, vilket kan jämföras med ökade reala inkomster på 2,6 miljarder kronor.<sup>17</sup> Detta innebär att den kommunala sektorns behovskorrigerade resurser har minskat med 6,2 procent, eller ca en procent per år. Vi har då inte beaktat att den kommunala sektorn också har fått en del lättnader av staten. Exempelvis har primärkommunerna fått resurser i samband med psykiatrireformen som inte fullt ut använts till detta ändamål.

<sup>17</sup> Kommunsektorns intäkter år 1990 uppgick till 328,4 miljarder kronor och år 1996 var de 396 miljarder kronor i löpande priser (enligt Konjunkturinstitutets beräkningar från mars 1997). Justerat med KPI innebär detta att kommunsektorns intäkter 1996 låg på 322 miljarder kronor. Justerat för ett prisindex för kommunala tjänster låg intäkterna 1996 på 331 miljarder kronor. Eftersom det senare är en rimligare justering blir slutsatsen att kommunsektorns intäkter ökat med 2,6 miljarder kronor eller knappt en procent mellan 1990 och 1996.



**Tabell 3.1 Kostnadsökningar i kommunsektorn till följd av ökade behov, 1990-1996.**

Typ	Förändring i antal personer	Genomsnittlig kostnad per capita år 1990	Totala kostnader för förändrade behov eller pålagor, i miljarder kronor.
Barnomsorg	83 135	77 500	6
Grundskola	52 123	47 600	2,5
Gymnasium	- 37 975	52 700	- 2
Äldreomsorg			
Ålder 65-79	- 29 000	12 000	- 0,35
Ålder 80-	+ 48 123	74 000	3,5
Sjukvård			
Ålder 19-64	161 120	6 000	1
Ålder 65-79	- 29 000	12 000	- 0,35
Ålder 80-	+ 48 123	55 000	2,6
Ökade krav från Staten, t.ex. handikappreformen			2
Arbetslöshet*			1,5
Socialbidrag			6
Summa			22,5

Källa: Egna beräkningar. 1990-års kostnader per person har använts eftersom frågeställningen är vilket utgiftstryck kommunsektorn stod inför vid 1990-talets början. Befolkningsökningen under 1996 är uppskattad eftersom SCB:s slutgiltiga siffror inte ännu publicerats.

\*) Avser kommunernas kostnader för finansiering eller delfinansiering av olika åtgärder.

I den privata tjänstesektorn uppgick produktivetsökningen under 1990-1996 till 1,7 procent per år. Även om den offentliga produktivetsförbättringen bara kunnat uppnå en del av detta så hade detta kompenserat för kostnadsökningarna. Det är svårt att veta hur stor en rimlig produktivetsökning är för kommunal verksam-

het, men en procent per år under en 6-årsperiod skulle kanske kunna ha klarats hyggligt. Hur är det förenligt med bilden av de kommunala nedskärningarna?

Ett svar som en del ger är att kommunerna faktiskt har klarat denna produktivetsökning. Den nuvarande statssekreteraren på Inrikesdepartementet har t.ex. skrivit att de kommunala nedskärningar ägde rum "utan att kvaliteten allvarligt försämrats som ett resultat" (Häggroth, 1997 s.22, min översättning). En mer extrem version av denna linje är att kommuner inte alls lider brist på pengar (Lars Dahl, DN 25/1 1997). Om bara alla kommuner klarade sig med satsningar i nivå med vad den "billigaste" kommunen satsar på varje område, så skulle pengarna räcka gott och väl.

En närmare genomgång av det underlag som kan tänkas stödja sådana slutsatser reser emellertid en rad frågetecken. Det finns helt enkelt få systematiska kvalitetsmätningar eller kvalitetsjämförelser som belyser vad nedskärningarna eventuellt har haft för betydelse för kvaliteten eller hur kvaliteten skiljer sig mellan kommunerna.<sup>18</sup> I några avseenden torde emellertid också minskad volym vara liktydig med försämrad kvalitet. Att t.ex. 30 procent färre pensionärer får hemtjänst nu jämfört med 1990 måste i huvudsak betecknas som en kvalitetsförsämring.<sup>19</sup>

Ett av få försök att belysa kvalitetsförändringen ger snarast stöd åt tanken att kvalitetsförsämringarna har varit ojämnt fördelade. Socialstyrelsen hävdar t.ex. att kvalitetsförsämringar i barnomsorgen oftast förekommit i storstäder och förortsområden. Sådana skillnader är att vänta eftersom det finns så stora skillnader mellan kommunerna i hur mycket man behövt dra ner.

Att vissa kommuner behöver dra ner så mycket, och eventuellt försämma kvaliteten mer än andra, har några uppenbara förklaringar.

<sup>18</sup> Det finns visserligen ett antal ESO-studier (t.ex. Ds 1994:22) som tyder på att produktiviteten i kommunsektorn har ökat under 1990-talet efter en lång period av produktivetsminskningar, men kvalitetsförändringarna har inte fullt ut beaktats i dessa studier.

<sup>19</sup> Se Szebehely och Sundström (1997). Enligt en enkät som Svenska Kommunalarbetarförbundet (1997) gjort ansåg 94 procent av de tillfrågande att samhällets tjänster har försämrats under de senaste åren.

En sådan förklaring är att kommunernas inkomster tillfälligt ökade med 15 procent under perioden 1990 och 1992. Detta var en följd av högkonjunkturen 1989–91 som med ungefär två års fördröjning slog igenom på kommunernas inkomster. För de kommuner som fullt ut spenderade dessa pengar var det självfallet en smärtsam process att behöva återgå till 1990 års lägre nivå. För många, även utanför den kommunala sektorn, kom naturligtvis krisen som en överraskning. Icke desto mindre visar erfarenheterna att kommunerna inte på samma sätt kan lita på att staten förmår att stabilisera ekonomin som helhet, eller den kommunala ekonomin. Inte minst gäller detta de statliga prognoserna. Finansdepartementets Långtidsutredning förutspådde 1990 t.ex. ett lysande 1990-tal. Trots att det fanns en del varningstecken i fråga om den ekonomiska utvecklingen behandlades inte riskerna närmare. Till en del kan detta förklaras att staten i många lägen söker få till stånd en positiv ekonomisk utveckling. Slutsatsen för kommunerna torde då vara att de kan ha fördel av en egen bedömning och hantering av de risker som finns till följd av konjunktursvängningar.

En annan förklaring till att vissa kommuner råkade mer illa ut än andra ligger i kommunernas hanteringen fastighetskostnaderna. Skillnaderna mellan olika kommuners kostnader för olika verksamheter kan i betydande utsträckning förklaras av skillnader i lokalkostnaderna. Kommuner med likartade förutsättningar har ofta mycket olika lokalkostnader. Vid en jämförelse av skolkostnaderna (kapitel 9) bland landsbygdskommunerna framgår t.ex. att Ockelbo 1994 hade de högsta kostnaderna till följd av just mycket höga lokalkostnader. Ockelbo låg också högst bland landsbygdskommunerna när det gäller äldreomsorgskostnaderna per pensionär (se kapitel 7). I december 1997 beviljades Ockelbo särskilt stöd av staten för att undvika en ekonomisk kris. Vid krisens utbrott blev det svårt att minska lokalkostnaderna, vilket kom att innebära att nedskärningarna måste göras oproportionerligt stora när det gällde personalkostnader och andra kostnader.

Mer övergripande illustreras detta problem av att kommunernas kostnader för grundskolan efter korrigering för ökat antal elever och inflation sjunkit med 8,4 procent mellan 1990 och 1996. Men

undervisningskostnaderna per elev har samtidigt minskat med 18 procent.

De kommuner som byggt mycket och dyrt, och valt att äga alla byggnader själva, har därmed exponerat sig för risker på ett helt annat sätt än kommuner som varit försiktigare i fråga om fastighetsinvesteringar, och som kanske valt att på marginalen hyra fler lokaler. En del kommuner har sedan förvärrat läget genom skärner med hjälp av extremt höga internhyror. Detta särskilda problem diskuteras i rutan nedan.

### **Nedskärning genom internhyror**

Många kommuner har startat egna fastighetsbolag som debiterar hyror som de kommunala verksamheterna betalar. Grundtanken var att verksamheterna själva skall göra avvägningar om hur mycket de vill lägga på lokaler jämfört med andra utgiftsposter. Detta gjordes bl.a. mot bakgrund av att flera undersökningar visade att lokaler var dåligt utnyttjade och att kommunala verksamheter i Sverige hade väsentligt högre lokalkostnader än i andra nordiska länder.

I många kommuner förvanskades emellertid denna goda tanke. Hyrorna fastställdes till en nivå högt över "marknadshyrorna" samtidigt som verksamheterna förbjöds att hyra andra än kommunens lokaler. Ur effektivitetssynpunkt har detta medfört två negativa konsekvenser; dels tenderar en del verksamheter att minska kostnaderna genom att krympa lokalytorna kraftigt i förhållande till andra utgiftsposter, dels har många verksamheter sagt upp lokaler som kommunen inte i samma takt kunnat utnyttja för annan verksamhet eller hyra ut. Detta har inneburit att kommunala lokaler som verksamheter inte haft råd att hyra samtidigt har stått tomma under långa perioder.

I kommuner där verksamheter har fått hyra andra lokaler i stället har dessa problem undvikits. Där har det kommunala bostadsbolaget utsatts för konkurrens och därmed hindrats från att ta ut hyror över marknadshyran.

En tredje förklaring till att en del kommuner kom att drabbas mycket hårdare än andra är att en del litade mycket på statlig bostads- och sysselsättningspolitik. Många kommuner lät sina bostadsbolag bygga ett stort antal nya lägenheter, ibland med utländska lån som blev dyra när kronan släpptes. En del, som Timrå kommun, gjorde stora borgensåtaganden för bostadsrättsföreningar. Därmed blev också riskexponeringen stor. När bostadspolitiken lades om och de statliga subventionerna minskades och fastighets-skatterna ökade, fick dessa bolag ofta problem. Visserligen har de kommunala bostadsbolagen kunnat kompensera sig genom höjda hyror, men detta och den spirande arbetslösheten ledde till ett läge med minskad efterfrågan och outhyrda lägenheter. En del kommuner har därför tvingats lämna betydande ägartillskott till bostadsbolagen. I dag bedöms minst 72 bostadsbolag som akuta krisfall. Tillsammans äger dessa bolag 84 000 bostäder, varav 10 % står tomma. Samtidigt tjänar andra kommuner pengar på att deras bostadsbolag ger vinst.

Till bilden av 1990-talets ekonomiska utveckling hör också några andra förändringar. Kommunerna drog på sig stora – före 1990 vanligen oredovisade – pensionskulder. Först i samband med att balanskravet började diskuteras övergick flertalet kommuner efter 1990 till att bokföra hela förändringen i pensionskulden, vilket kan ha lett till större neddragningar av annan verksamhet i kommuner med snabbt ökande pensionskulder.

Svårförklarat är också att de allmänna förvaltningskostnaderna har ökat kraftigt inom den kommunala sektorn som helhet (med 6,3 miljarder kronor mellan 1990 och 1994). Det kan beror på decentraliseringar som delvis gjort att kostnader som tidigare belastat i verksamheterna flyttats till central nivå. Detta händer t.ex. när verksamheter upphandlas under konkurrens, då en del av verksamhetsplaneringen sköts av upphandlingsfunktionen som ligger under den allmänna förvaltningen. Men det kan också bero på en rad förvaltningsreformer som kan ha ökat administrationskostnaderna. I vilket fall som helst torde också skillnader i administrationskostnadernas utveckling kunna förklara en del av

skillnaderna mellan olika kommuner i hur mycket neddragningar som genomförts inom verksamheterna.

Sammanfattningsvis kan inte utvecklingen av kommunernas inkomster eller de ökade behoven ensamt förklara den vanligt förekommande bilden av att kraftiga nedskärningar genomförts i kommunerna. Däremot har kommunerna i varierande utsträckning exponerat sig för risker till följd av omläggningen av den statliga politiken, men också för de risker som följer med svängningar i konjunkturen. Kommunerna torde också haft varierande förmåga att hantera ekonomiska påfrestningar.

Mot den bakgrunden måste man fråga sig hur framtiden ter sig. Föreligger motsvarande risker även framgent, och vilka möjligheter har kommunerna att gardera sig mot dessa?

## 3.2 Risk för framtida nedskärningar

Hur ser framtiden ut för kommunerna? I ett kort perspektiv tyder mycket på att det ekonomiska läget kommer att förbättras eller åtminstone stabiliseras. Under den konjunkturuppgång som många nu räknar med höjs statsbidragen med 2,5 miljarder kronor per år fram till år 2000, så att kommunerna får 10 miljarder kronor mer per år att förfoga över. En annan lättnad är att kommunerna i samband med att det s.k. balanskravet börjar gälla år 2000 får minska avsättningarna till pensionsfonder.

I ett längre perspektiv finns däremot en rad påtagliga risker. En sådan är att en ny lågkonjunktur kan drabba Sverige. En viktig fråga, med tanke på erfarenheterna från de senaste åren, är om de statliga prognoserna tillräckligt beaktar dessa risker, och vad kommunerna kan göra för att gardera sig. Redan i det korta perspektivet finns en hotbild, nämligen att de devalverade asiatiska valutorna kan leda till minskade investeringar och minskad sysselsättning i Sverige. I ett längre perspektiv finns faror bl.a. i att reallöneökningar är mycket höga i Sverige trots en hög arbetslöshet.

En annan långsiktig risk följer av vad som brukar kallas Baumols lag. I den mån produktiviteten stiger snabbare i näringslivet

än i tjänstetunga offentliga verksamheter, så kommer den offentliga sektorn med oförändrad sysselsättningsnivå att svara för en allt mindre andel av den samlade produktionen. Om en konstant andel av produktionen efterfrågas i form av offentligt producerade tjänster så måste med tiden allt fler anställas inom den offentliga sektorn, och skatteandelen måste öka. Baumols lag kan dock eventuellt minska något i betydelse framöver eftersom större delen av ekonomin nu består av tjänstesektorn, förutsatt att produktiviteten där inte växer snabbare än i den offentliga sektorn.

En tredje utvecklingstendens som vi redan nu kan beskriva rätt väl är att antalet pensionärer ökar kraftigt efter år 2005.<sup>20</sup> Detta innebär att vårdkostnaderna för de äldre är det område inom den kommunala sektorn där behoven ökar mest i framtiden. Orsaken är att fyrtingalisterna börjar gå i pension år 2005, och blir över 80, och därmed vårdkrävande, efter år 2020. Eftersom tidigare beräkningar inte sträcker tillräckligt långt i framtiden för att fånga dessa effekter har vi gjort en särskild kalkyl över dessa kostnadsökningar. Av tabell 3.2. framgår de årliga kostnadsökningarna i procent, som uppstår till följd av rena demografiska förändringar. Tabellen visar också de beräkningar som gjorts av Svenska Kommunförbundet och den stora sjukvårdsutredningen HSU 2000 (Hälso- och sjukvårdsutredningen).

<sup>20</sup> Andelen äldre än 80 år ökar redan under hela 1990-talet.

**Tabell 3.2 Baskalkyl för äldre- och handikappomsorg 1994-2030, genomsnittlig förändring, procent per år.**

År	Vår baskalkyl	Svenska Kommunförbundet	HSU 2000
1994–2000	1,8	1,4*	1,7
2000–2005	1,0	0,8	0,9
2005–2010	0,8	0,6	0,7
2010–2015	0,3	0,4	
2015–2020	1,0	1,1	
2020–2025	1,7		
2025–2030	2,3		

\*) Avser 1995–2000.

Källa: Beräkningar genomförd av Rein Hinno på vårt uppdrag. De små skillnaderna mellan de olika beräkningarna beror i huvudsak på att de är gjorda vid olika tidpunkter och därför använder sig av något olika befolkningsprognoser och kostnader per person inom äldreomsorgen.

Enligt baskalkylen beräknas kostnaderna för äldre- och handikappomsorgen att öka med 60 procent, dvs. med sammanlagt 40 miljarder kronor under perioden 1994–2030. Särskilt stora ökningar förutses fram till sekelskiftet och mellan år 2020 och 2030. Till detta kommer det faktum att det även inom sjukvården uppstår kostnadsökningar i ungefär samma storleksordning. Dessa drabbar inte kommunerna direkt. Men de ökar trycket på den offentliga sektorn som helhet. Om de förväntade kostnadsökningarna inom äldreomsorgen och sjukvården hanteras helt genom nedskärningar av de offentliga utgifterna, så innebär det större nedskärningar än de som genomförts under den senaste årens kris, men utspridda över en längre tidsperiod.



Självfallet får man inte fästa sig vid den skenbart siffermässiga precisionen i dessa beräkningar. Mycket annat kan hända som påverkar kalkylerna. Samtidigt bör dock noteras att vi känner till ökningen i antal äldre rätt väl eftersom dessa personer redan lever i dag.

Osäkerheten ligger däremot främst på intäktssidan och när det gäller andra typer av kommunala utgifter. Några punkter som är viktiga i det avseende är att:

1. Om man vill vara optimist kan man hänvisa till att framtidens pensionärer kommer att ha högre inkomster, vilket gör att de också kan betala högre avgifter. Uppskattningar av hur mycket avgiftsuttaget kan komma att öka (se kapitel 6) tyder emellertid på att det inte på långa vägar kan täcka kostnadsökningarna. Dessutom finns det risk att många går i pension tidigare just för att de har bättre ekonomi. Den offentliga pensionen stiger i så fall inte så mycket. Samtidigt innebär ännu högre äldreomsorgsavgifter, som måste vara inkomstprövade, att redan extremt höga marginaleffekter skulle öka än mer. Detta skulle också öka pensionärernas motiv att dölja sina privata inkomster och tillgångar eller så ger de dessa eller större delen av dessa till sina barn, vilket redan i dag sker i stor utsträckning. Ännu högre marginaleffekter gör det mer förmånligt att gå i pension tidigt. Det finns då mindre anledning att tjäna ihop till en högre pension. Av de skäl som redovisas närmare i kapitlet om äldreomsorgen (kap. 6) kan man således räkna med en påtaglig risk att högre avgifter inte kan klara de ökande finansieringsbehoven.
2. En snabbare ekonomisk tillväxt gör det inte automatiskt lättare att finansiera de ökade behoven inom äldreomsorgen. En snabbare tillväxt innebär att äldreomsorgspersonalens löner också ökar snabbare, vilket kan driva upp kostnaderna än mer än vad som beräknats ovan. Däremot kan en snabbare tillväxt medföra indirekta konsekvenser genom att arbetslösheten kan minska.

Detta är dock inget man kan räkna med. Den ekonomiska tillväxten kan t.ex. också blir sämre än vad som antagits här.

3. Födelsetalen har minskat kraftigare än vad SCB räknade med för bara några år sedan. Om denna utveckling fortsätter betyder detta att skattebördan per arbetsför person kan drivas upp kraftigt i framtiden.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det även framöver finns betydande ekonomiska risker för kommunerna och därmed också för kommuninvånarna. Det torde finnas goda möjligheter för kommuner att

- undersöka sin riskexponering för framtida lågkonjunkturer, samt att ifrågasätta statens prognoser på den punkten.
- att planera investeringar med tanke på att minska riskexponeringen.
- att fundera på sätt att förebygga framtida finansieringsluckor. (Ett exempel behandlas i kapitel 7 om äldreomsorgen.)
- att fundera på hur den ekonomiska utvecklingen samt sysselsättningen i den egna kommunen kan förbättras. Detta behandlas i de närmaste kapitlen.

## 4 Vilka kommuner lyckas med sysselsättningen?

Traditionellt har ansvaret för ekonomisk tillväxt och full sysselsättning setts som en angelägenhet för staten. Men sedan 1980-talet har en försiktig förskjutning ägt rum.<sup>21</sup> Regeringen har lagt fler arbetsmarknadspolitiska uppgifter på kommunerna, t.ex. i form av program som kallats för 55 plus och Kalmarmodellen. Med arbetsmarknadspolitiska frizoner har några kommuner i t.ex. Skåne fått ökade möjligheter att själva utforma olika åtgärder. Många kommuner har också lagt större tyngd på sina näringspolitiska satsningar än tidigare. Fortfarande är dock kommunernas insatser rätt begränsade jämfört med statens.

Eftersom det är uppenbart att staten inte längre kan uppträda som en garant för tillväxt och sysselsättning så är en naturlig fråga om det är meningsfullt att kommuner arbetar mer med sysselsättningspolitik. Sysselsättningsgraden varierar kraftigt regionalt. Kapitellet inleds därför med en analys av hur dessa sysselsättningskillnader kan förklaras.

Eftersom enskilda kommuners sysselsättningsgrad varierar än mer till följd av pendling och förekomsten av utbildningsanstalter, är det mer meningsfullt att jämföra sysselsättningen länsvis.

Sysselsättningsgraden är också ett bättre mått än arbetslösheten på en regions förmåga att generera arbetstillfällen. Olika arbetslöshetsmått är mycket beroende av vilken definition som valts. Den öppna arbetslösheten uppgår t.ex. till ungefär 350 000 personer i Sverige. Räknas även de in som deltar i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder fördubblas dessa siffror. Men försök att redovisa

<sup>21</sup> Denna förskjutning har beskrivits väl av t.ex. Göran Schubert i "Kommunerna och tillväxten", Svenska Kommunförbundet, 1996.

alla som skulle vilja arbeta men inte får ger siffror på en nivå som ligger runt 1 200 000–1 300 000, vilket motsvarar 22–24 procent av befolkningen i arbetsför ålder som i någon mening skulle kunna betecknas som arbetslösa om man tillämpar en bred definition.<sup>22</sup> Sysselsättningsgraden däremot är något mindre känslig för definitionsändringar. Tabell 4.1. visar sysselsättningen länsvis.

<sup>22</sup> SCB redovisar en totalsiffra på 1 137 000 för februari 1997. Till detta kommer ca 300 000 personer som är studerande, förtidspensionärer eller hemarbetande som helst vill ut i yrkeslivet. I dessa siffror ingår även en del personer som inte räknas in i arbetskraften, t.ex. därför att de inte är beredda att omedelbart ta ett arbete.

**Tabell 4.1 Sysselsättningsgraden i de olika länen, år 1995. Sysselsättning i procent av befolkning mellan 16-65 år.**

---

Norrbottn	65,8
Kopparbergs län	67,5
Västermanland	68,4
Gotland	69,7
Västernorrland	70,1
Kristiansstad	70,8
Gävleborg	71,6
Göteborg	71,8
Värmland	72,7
Södermanland	72,1
Östergötland	72,4
Malmöhus	72,8
Blekinge	72,9
Örebro	73,3
Västerbotten	73,5
Älvsborg	74,4
Kalmar	74,4
Jämtland	74,4
Skaraborgs	75,7
Kronoberg	75,7
Uppsala	76,0
Halland	76,7
Jönköping	77,1
Stockholm	79,1

---

En närmare analys visar att t.ex. lokaliseringen av storföretag ingalunda kan förklara variationer i sysselsättningsgrad. Inte heller geografiska skillnader, t.ex. förekomsten av stora städer eller närheten till Danmark och Tyskland. Inte heller befolkningstätheten eller liknande faktorer som brukar förknippas med glesbygden, eller med universitetslän och deras speciella problem förklarar särskilt mycket av skillnaden.

I rutan och tabell 4.2 nedan beskrivs en statistiskt korrelation mellan den länsvisa sysselsättningen och några av de tänkbara förklarande variabler som vi undersökt. Analysen grundas på tidsserier för varje län (en s.k. panel) mellan åren 1976 och 1995. Det visar sig att det finns vissa stabila skillnader i sysselsättningsgraden mellan länen. Dessa stabila skillnader kan bero på olika förutsättningar i de olika länen som är svåra att snabbt förändra. När dessa väl korrigeras för (genom s.k. länsdummies), förefaller få av de tillgängliga variabler ha något starkare samband med sysselsättningsgraden. Ett exempel är att län med lägre lönenivå i allmänhet har högre sysselsättning (kolumn 2 i tab. 4.2). Men när man korrigerar för stabila skillnader mellan länen genom "länsdummies", fångar detta även löneeffekten och relativlönens koefficient är inte längre signifikant (kolumn 3).

Ett liknande mönster får man om man lägger in andra variabler som utbildningsnivå, antal skolår, befolkningens åldersstruktur eller andel högskolestuderande. Dessa variabler har viss effekt på sysselsättningsgraden, men effekten är mycket stabil över tiden och fångas därför helt in av korrigeringen för stabila skillnader genom länsdummies. Av denna anledning redovisas inte regressionerna med dessa variabler här.

#### **En statistisk analys av sysselsättningsskillnaderna mellan länen**

I tabell 4.2. visas några regressioner som belyser sambandet. Regressionerna grundas på länsdata under 20-årsperioden 1976–1995. Totalt bygger regressionen således på 480 observationer. Regressionen är specificerad i en s.k. "lingering effect" form, där fördröjda effekter av de förklarande variablerna fångas av att föregående års sysselsättningsgrad finns med som förklarande variabel.<sup>23</sup> I samtliga regressioner korrigeras för trender och konjunktursvängningar som är gemensamma för alla län genom s.k. tidsdummyvariabler.

<sup>23</sup> Ett Chi-kvadrattest stödjer denna specifikation över t.ex. en s.k. "current effects"-modell

**Tabell 4.2 Regressionsestimat för sysselsättningsgraden, länsvis under åren 1976-1995, OLS.**

Oberoende variabler	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Konstant	0.25*	0.32*			0,42*
Föregående års sysselsättningsgrad	0.87* (40,3)	0.87* (39,4)	0.76* (24,4)	0.77* (24,3)	0.81* (30,7)
Relativlön		-0.04* (-2.74)		0.015 (0.27)	-0.04 (-1.7)
Befolkningstäthet	0.013 (1.31)	0.09 (1.11)	0.04 (0.60)	0.05 (0.58)	0.05 (0.63)
Företagsstorlek	-0.014 (-0.92)	-0.09 (-0.88)	-0.03 (-0.31)		
Inkomstskatt	-0.18* (-2.7)	-0.22* (-3,1)	-0.36* (-2.9)	-0.36* (-2.9)	-0.29* (-3.3)
Länsdummies	nej	nej	ja	ja	ja
Tidsdummies	ja	ja	ja	ja	ja
R <sup>2</sup> -adj.	0.98	0.98	0.98	0.98	0.98

**Anm.:** \* anger signifikans på 1% nivå. T-värden anges i paranteserna. Regressionerna har 480 observationer. Ekvationer (3) och (4) är skattade med s.k. fixa läns effekter, medan ekvation (5) är skattad med s.k. "random effects". Relativlön är förhållandet mellan länets och landets genomsnittliga löneläga för jämförbara befattningar. Autokorrelation har testats med en Box-Ljung statistik, men var inte signifikant i någon av specifikationerna. En möjlig snedvridning i koefficienterna, som kan förekomma i lingering effects specifikationen, har undersökts genom en s.k. GMM teknik. Koefficienterna förblir dock ungefär desamma.

Regressionerna (1) och (2) visar att flera av variablerna befolkningstäthet och en den genomsnittliga företagsstorleken inte är signifikanta. Däremot är lönenivån (brutto) i länet i förhållande till landets genomsnittslön signifikant.

I regressionerna (3)–(5) har allt som skiljer länen över hela perioden korrigerats för med hjälp av s.k. länsdummyvariabler. Dessa fångar bland annat skillnader i relativlönen, vilket syns i och med att relativlönen blir insignifikant. Med s.k. tidsdummies har dessutom förändringar över tiden korrigerats som är gemensamma för alla län, t.ex. konjunktursvängningar.

Undantaget är den förklarande variabeln inkomstskatt, som avser summan av kommunalskatten och statlig inkomstskatt i den högsta inkomstklassen. Den har en robust korrelation med sysselsättningsgraden. Den skattade koefficienten är också ganska stor. Sysselsättningsgraden tenderar att vara 8 procentenheter lägre i län där inkomstskatten är en procentenhet högre. Det måste dock understrykas att detta rör sig om *en* korrelation. Hur orsakssambanden kan tänkas gå diskuteras längre fram.

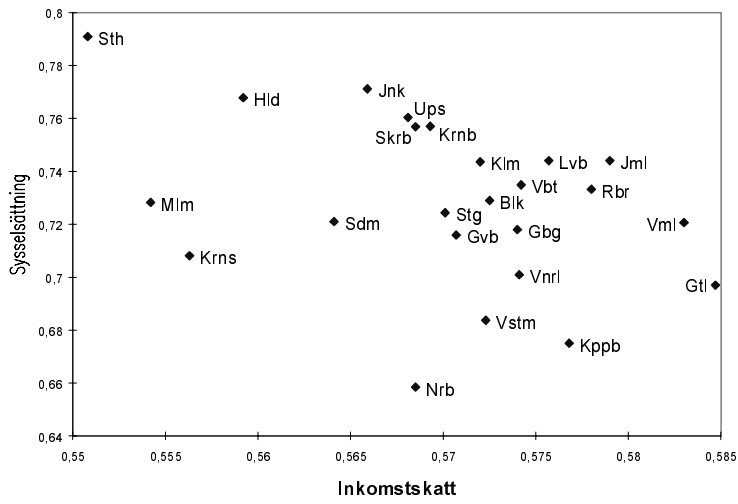
För den som vill påverka sysselsättningen är det av särskilt intresse att undersöka vilka förklaringsvariabler som har ett samband med sysselsättningen när hänsyn väl har tagits till de långsiktigt stabila skillnaderna mellan länen. Förbryllande nog finns det nästan inga sådana variabler. Den enda som framträder i dessa regressioner är inkomstskatten. Av tabell 4.2 framgår att inkomstskatten genomgående är korrelerad med sysselsättningsgraden, även efter korrigerings för en rad olika förklaringsvariabler och möjliga statistiska felkällor. Figur 4.1 illustrerar sambandet i tvärsnittet för 1995. Men den statistiska analysen tyder på att korrelationen finns även över tiden. Andra val av skattevariabel, t.ex. enbart kommunalskatten, ger också starka korrelationer.

Man skulle kunna invända att arbetslösheten är högre i glesbygden och i Norrland, och att det finns större kostnader för kommunal verksamhet där som slår igenom i form av högre skatter. Statistiskt är detta emellertid korrigerat för i regressionerna ovan (genom länsdummyn). Att inkomstskatten behåller sitt starka förklaringsvärde även när det korrigeras för en rad skillnader mellan länen indikerar att sambandet inte beror på övriga skillnader mellan glesbygds- och andra län.

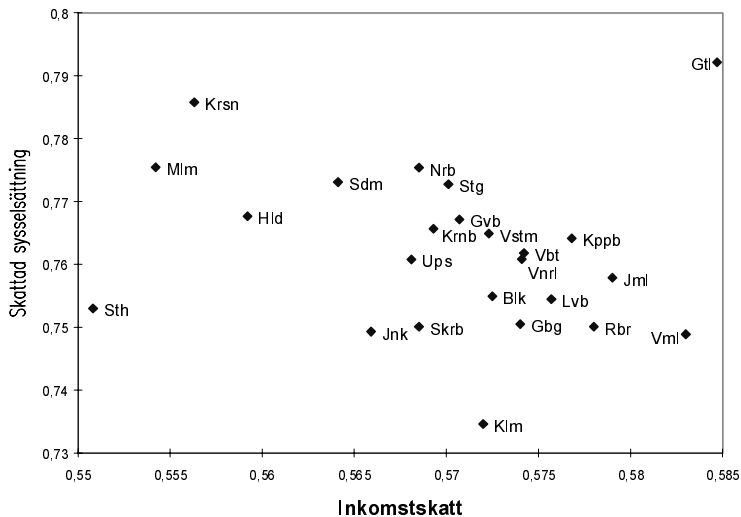


**Figur 4.1. Relationen mellan sysselsättningsgraden och inkomstkatt i olika län.**

**4.1a**



**4.1b**



En möjlig förklaring till att korrelationen mellan sysselsättningsgrad och inkomstskatt skulle kunna vara att hög arbetslöshet kräver högre kommunalskatter för att täcka bortfall av skatteintäkter. Av kapitel 5 kommer emellertid senare att framgå att den förklaringen inte håller. En annan förklaring däremot kan vara att kommuner eller län med försämrat sysselsättningsläge önskar förbättra sysselsättningen genom att anställa fler kommunalt, vilket kräver högre skatt. När tidsmönstret för sambandet mellan sysselsättning och skatt undersöks framkommer emellertid att detta inte kan vara hela förklaringen.<sup>24</sup> Visserligen kan visas att sysselsättningsförändringar med viss fördröjning tenderar att följas av skattechöjningar. Men skattechöjningar följs också med några års fördröjning av minskad sysselsättning. Detta tyder på att orsakssambanden kan gå i båda riktningarna. I nästa kapitel undersöks närmare varför län med låg sysselsättning oftare kan tänkas välja höga skattenivåer. Här avslutas kapitlet med en kort sammanfattning varför en hög skatt kan tänkas inverka negativt på sysselsättningsgraden. I forsk-

<sup>24</sup> Tidsmönstret har undersökts med en s.k. Granger test.

ningslitteraturen har åtminstone följande tre mekanismer lyfts fram.

En är den klassiska förklaringen, nämligen att en högre skatt gör det mindre lönsamt att arbeta. Den mekanismen har undersökts empiriskt i många studier. Ett genomgående mönster är att i synnerhet samboende kvinnor minskar sin arbetstid eller slutar arbeta om skatten ökar.<sup>25</sup>

En annan mekanism består av att skattenivån kan påverka de yrkesaktivas beslut att flytta. Detta ökar risken för att avfolkningsområden med hög kommunalskatt hamnar i en ond cirkel.

Slutligen tyder en rad studier på att höga skatter kan dämpa företagsamheten, vilket inverkar negativt på sysselsättningen. Forskningen kring denna mekanism beskrivs bl.a. i Konjunkturrapporten 98 (Bergman m.fl., 1998).

En nyligen genomförd studie har undersökt just dessa olika tolkningsmöjligheter av sambandet mellan egenföretagande och sysselsättning i olika svenska regioner. Studien använder sig av information om egenföretagandet och sysselsättning i de svenska länen under en tjugoårsperiod från 1976–1995.<sup>26</sup> Skillnader mellan länen vilket ger olika förutsättningar för att skapa arbeten, som t.ex. befolkningstäthet och löneskillnader, har beaktats.<sup>27</sup> Dessutom har orsakssambanden i båda riktningar skattats samtidigt, dvs. både sysselsättningens effekt på egenföretagandet och egenföretagandets effekt på sysselsättningen.<sup>28</sup> Skattningarna tyder på att ett

<sup>25</sup> För en diskussion av forskningslitteraturen, se Agell m.fl., 1995.

<sup>26</sup> Närmare detaljer om denna analys redovisas i Fölster (1997). Att sambanden studeras på länsnivå beror på att sysselsättningen i enskilda kommuner skiljer sig mycket beroende på att människor ofta bor och arbetar i olika kommuner. Sysselsättning på länsnivå påverkas obetydligt av detta problem.

<sup>27</sup> Även skillnader mellan länen som inte direkt kan observeras har korrigerats för genom användandet av länsvisa s.k. dummyvariabler. Också förändringar över tiden, t.ex. i samband med konjunkturcykler, har korrigerats med dummyvariabler.

<sup>28</sup> Orsakssambanden har skattats med hjälp av en instrumentvariabelteknik. Att orsakssambandet går från egenföretagande till sysselsättning bekräftas också av en s.k. Granger-analys som testar vilken av variablerna som tidsmässigt föregår den andra. Analysen visar att sysselsättningsökningar följer efter ökningarna i egenföretagandet med några års fördröjning.

ökat egenföretagande får en kraftigt sysselsättningsökande effekt under de efterföljande åren.

En del studier tyder också på att höga skatter motverkar företagandet. I svenska län med hög skatt återfinns färre egenföretagare. Fölster (1998) finner att ett orsakssamband faktiskt föreligger mellan skattenivå och egenföretagande. Fölster och Trofimov (1997) visar också att OECD-länder med högre skatter har färre egenföretagare.<sup>29</sup> Därtill påverkar kommunalpolitiken egenföretagandet även på andra sätt. Det kan t.ex. vara viktigt om en kommun anses pålitlig och näringslivsvänlig i tolkningen av plan- och bygglagen eller när det gäller att hyra ut kommunala tomter och fastigheter. Likaså om kommunal upphandling sköts rättvis är svårt att kvantifiera. En illustration av detta problem ges av Konkurrensverkets ansvarige chef för kommunal upphandling Per Arne Sundbom: "Jag får dagligen telefonsamtal från förtvivlade småföretagare som blivit illa behandlade av sina kommuner. Och det går inte en dag utan att jag läser om privata företag som slås ut av en kommun." (Dagens Industri, 1997-11-14).

Sammanfattningsvis förekommer stora skillnader mellan länen i fråga om sysselsättningsgraden. En del av dessa skillnader har strukturella förklaringar som är stabila under hela den undersökta tidsperioden. Endast en av de förklaringsvariabler som vi undersökt har ett påtagligt samband med hur sysselsättningen förändras, nämligen inkomstskatten. Vi har diskuterat ett antal skäl till att hög skatt kan ge upphov till lägre sysselsättning. Men rimligen förklaras sambandet också av det omvända orsakssambandet, nämligen att låg sysselsättning ger upphov till skattehöjningar. Detta är frågeställningen inför nästa kapitel.

<sup>29</sup> Ett antal internationella studier har försökt att undersöka sambandet mellan skatter och andel egenföretagare över tiden, med varierande resultat (t.ex. Parker 1996). Blau (1987) har funnit att t.ex. skatteökningar minskade egenföretagandet bland låginkomsttagare men höjde det bland höginkomsttagare. Studier av Parker (1996) och Blau (1987) och andra med samma ansats beaktar emellertid inte simultanitetsproblemet. Dessutom är de genomförda i länder med väsentligt lägre skattetryck än Sverige. Av båda dessa skäl bör dessa resultat betraktas med försiktighet.

## 5 Ger låg sysselsättning höga inkomster?

Mot bakgrund av analysen i föregående kapitel måste frågan ställas om inte ett sämre sysselsättningsläge kräver högre skatt för att finansiera de merkostnader som kan uppstå? En närmare granskning visar emellertid att merkostnader för arbetslöshet kompenseras, ibland mer än väl.

Det s.k. inkomstutjämningsystemet kompenserar 95 procent av alla skillnader i skatteunderlaget, och därmed 95 procent av skillnader i form av t.ex. minskade kommunala intäkter som uppstår t.ex. till följd av arbetslöshet. Genom kostnadsutjämningsystemet får kommuner med hög arbetslöshet dessutom ersättning för kommunala kostnader för att sysselsätta människor i olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och för strukturella skillnader som t.ex. för med sig ett ökat antal socialbidragstagare.<sup>30</sup>

Dessutom överkompenseras många av dessa kostnader genom utjämningsystemet och mer allmänt i skattesystemet.<sup>31</sup> Konsekvenserna av detta blir att den privata konsumtionen och den kommunala standarden kan vara väsentligt högre i många Norrlandskommuner än i storstadskommunerna. Exempelvis har invånarna i Dorotea i Norrland, Botkyrka utanför Stockholm, Kiruna och Malmö ungefär samma medelinkomst. Men en typfamilj med två barn och ”normalt” boende har 2 000 kronor mindre att leva på

<sup>30</sup> Att dessa personer också genom beredskapsarbeten gör nytta som kommunens invånare har glädje av eller som minskar kostnader för kommunen tas däremot ingen hänsyn till

<sup>31</sup> Enligt t.ex. Persson och Tabellini (1996) leder det politiska systemet i Sverige dessutom till en stor omfördelning till förmån för svaga regioner via socialförsäkringssystemet.

per månad i Botkyrka än i Dorotea, och 2 600 kronor mindre i Malmö än i Dorotea. Detta är en följd av högre boendekostnader (inklusive fastighetsskatten) och indirekt av utjämningsystemet.<sup>32</sup> Jämför man samma typfamilj där båda vuxna är kommunalt anställda i Kiruna respektive Malmö blir skillnaden mycket stor. Kommunalt anställda i Kiruna har enligt avtal högre lön än i Malmö. Därtill kommer skillnader i boendekostnad, fastighetsskatt m.m. Efter skatt och boendekostnad har då familjen i Kiruna hela 35 procent mer att leva på än i Malmö.<sup>33</sup> Samma familj i Dorotea skulle ha 37 procent mer än motsvarande familj i Botkyrka.

Samtidigt kan den kommunala standarden ofta vara högre i glesbygdskommuner med högre arbetslöshet. Detta beror på att utjämningsystemet på många sätt avviker från principen om en rättvis kompensation för kostnadsskillnader. Några exempel på detta är:

- Kommunalt anställda har enligt avtal högre lön i Norrbotten än kommunalt anställda i övriga kommuner (tidigare kallat kallortstillägg, trots att de har lägre boendekostnader). För detta kompenseras kommunerna i Norrbotten. Det innebär att kommuner i övriga Sverige är med och betalar för att en del kommuner ger sina anställda väsentligt bättre löner. Förhållandet är inte heller symmetrisk, dvs. en kommun i södra Sverige som betalar sina anställda mer får inte någon sådan kompensation. Därtill kommer att lönetillägget i viss mån kompenseras dubbelt, eftersom det också påverkar beräkningen av andra kostnadsskillnader, exempelvis barnomsorgskostnaderna.
- Kompensation ges för skillnader i uppvärmningskostnader och byggkostnader, men övriga skillnader i lokalkostnader kompenseras inte, trots att t.ex. Strukturkostnadsutredningens (SOU

<sup>32</sup> Bygger på beräkningar som gjorts av Posten Privatekonomi för Villaägarnas Riksförbund, 1997. Medelinkomsten för familjen antas vara 32 000 kronor per månad.

<sup>33</sup> Bygger på antagandet att båda arbetar i kommunen och tjänar 15 % mer i Kiruna än i Malmö före skatt.

1993:53) egen undersökning visar t.ex. att höga lokalkostnader i storstäderna är en viktig förklaring av skillnader i barnomsorgskostnaderna. Likaså beaktas t.ex. inte att socialbidragskostnaderna blir lägre i kommuner där hyrorna är lägre.

- Glesbygdskommunerna kompenseras för långa resor inom den kommunala administrationen och räddningstjänsten. Ingen kompensation ges för att hög befolkningstäthet kan medföra lika långa resor (tidsmässigt) samt att fler olyckor förekommer där som räddningstjänsten måste ta hand om.
- Ersättning ges för svagt befolkningsunderlag. Ersättningen kan bli ganska hög, som mest 2 266 kronor per invånare. I betänkandet (1994:144) anförs att man inte kunnat beräkna i vilken mån skillnader i befolkningsunderlaget faktiskt ger högre kostnader och att "förslaget att inrätta tillägget är således grundat på en rent politisk bedömning". (s. 74). Det skall då noteras att faktorer som längre resvägar och annat som kan leda till högre kostnader med ett svagt befolkningsunderlag redan kompenseras i de andra delarna.<sup>34</sup>
- Genom beräkningssystemet för kostnadsutjämnningen kompenseras kommunerna i viss mån även för politiska beslut om att ha högre utgifter. Detta förklaras närmare i det följande.

År 1991 föreslog den Kommunalekonomiska kommittén (SOU 1991:98) ett system för kostnadsutjämnning som utgick från s.k. multipel regressionsanalys för att få fram faktorer som orsakade kostnadsskillnader. Kommittén missade emellertid många tänkbara förklaringar till kostnadsskillnaderna. Så redovisade man t.ex. inte effekten av politiska beslut som lett till skillnader i fråga om högre eller lägre ambitioner och därmed också kan påverka omfattningen av olika kommunala verksamheter. Den multipla

<sup>34</sup> Ett skäl till denna ersättning anges vara att med ett litet befolkningsunderlag ställer det privata näringslivet större anspråk på kommunen för att etablera sig på orten.

regressionen fungerade då i stället så att effekterna av dessa utelämnade faktorer "flyttade över" på någon av inräknade faktorerna. Det faktum att många kommuner i norra Sverige är socialdemokratiskt styrda och väljer att satsa mer pengar på verksamheter framstod i regressionen som om klimatfaktorn skulle vara orsaken till för mycket stora kostnadsskillnader.

När felet blev uppenbart tillsattes den s.k. Strukturkostnadsutredningen som mer i detalj sökte beräkna hur kostnaderna för att tillhandahålla en standardservice avviker från genomsnittskostnaden i riket. Resultatet har blivit ett mycket komplext system som i 15 olika delmodeller beräknar strukturkostnaderna för varje kommun med ett stort antal faktorer och beräkningar.

Detta har mildrat problemen med de tidigare beräkningarna. Dessutom finns ett större hänsynstagande till att även tillväxtområden, som storstäderna, kan ha en ogynnsam struktur med t.ex. fler yngre och fler barn i skolan och fler invandrare.

Fortfarande kvarstår dock en del av de tidigare problemen. Modellerna för de 15 delområden är till viss del fortfarande baserade på multipla regressioner. Fortfarande finns faktorer som inte beaktas direkt, men vars effekter flyttas över till andra faktorer som ingår. Ett exempel är strukturkostnaden för barnomsorgen som i huvudsak är tänkt att förklaras av andelen inskrivna barn och vistelsetider. Eftersom vistelsetiderna inte har kunnat observeras direkt försöker man i stället att "fånga" dessa genom faktorer som kan vara relaterade till dessa såsom föräldrars förvärvsfrekvens, befolkningstäthet och skattekraft. De senare är tänkt att fånga inte minst hur långa resvägar föräldrar har. Problemet är att dessa faktorer naturligtvis också kan fånga många andra saker, t.ex. den politiska ambitionsnivån, och därför kan ge upphov till samma felkälla som klimatfaktorn gjorde tidigare.

Detsamma gäller äldreomsorgskostnaderna. En studie av David Strömberg (1997) visar att om det finns fler äldre, så röstar de för överproportionerligt högre kostnader. En multipel regression som relaterar äldreomsorgskostnader till andelen äldre överskattar då den egentliga kostnadsökningen för standardservice för äldre.



Vad den politiska ambitionsnivån betyder för standarden i de kommunala tjänsterna har vi också beräknat (tabell 5.1).<sup>35</sup> Där visas för borgerligt styrda, socialdemokratiskt styrda och kommuner med blandstyre hur utgifterna för verksamhet per person skiljer sig. Dessa utgifter har korrigeras sedan för de skillnader som kan förklaras med strukturella kostnadsskillnader. Korrigeringen bygger på strukturkostnadsberäkningen i det nya kostnadsutjämnings-systemet, varför glesbygdskommunernas kostnadsnackdelar kommit att överskattas.

Efter korrigeringen för skillnader i strukturkostnader kvarstår tydliga skillnader i utgifter mellan de tre kommuntyperna. Dessa speglas också i motsvarande skillnader i kommunal skatt.

Att politiska förhållanden och olika intressegruppers storlek styr utgifterna framkommer också i den undersökning som David Strömberg gjort på vårt uppdrag. I kommuner med fler äldre satsas mer på äldreomsorg inte enbart i proportion till den större andelen äldre. I kommuner med många barnfamiljer görs i stället på motsvarande sätt överproportionerligt stora satsningar på barnomsorgen. I en kommun där medianåldern är 10 år högre än i en annan, får en äldre person i viss ålder ungefär en 10 procent högre standard och ett dagisbarn ungefär en 10 procent lägre standard än i den andra kommunen.

<sup>35</sup> I Sverige har den politiska faktorn (socialistisk kontra borgerlig majoritet) varit en viktig förklaring av variationer i kommunala kostnader mellan kommunerna. I en undersökning från mitten av 1980-talet (Stjernquist & Magnusson, 1988) kunde författarna med hjälp av regressionsanalyser förklara ca 50 %; den politiska faktorn förklarade inte mindre än 30 % av variationerna, medan återstoden förklarades av befolkningsstruktur, urbaniseringsgrad och skattekraft.

**Tabell 5.1. Kostnadsskillnader och kommuntyper, 1994.**

	Borgerligt styrda kommuner	Blandat	Socialdemokratiskt styrda kommuner
Utgifter för verksamhet per invånare*	25 424	26 412	29 035
Varav strukturella kost- nadsskillnader förklarar**	- 399	230	1 295
Kvarstår: Utgifter för verk- samhet korrigerat för strukturella skillnader***	25 823	26 182	27 730
Vilket finansieras av kommunal skatt på	31,09	31,85	32,33

\*) Exklusive affärsmässig verksamhet.

\*\*) Enligt Strukturkostnadsberäkningen i det nya kostnadsutjämningsystemet (som enligt resonemanget ovan ändå överskattar strukturkostnader för glesbygdskommuner).

\*\*\*) Skillnaderna mellan de tre kategorierna är statistiskt signifikanta.

Slutsatsen av dessa beräkningar och av genomgången av utjämningsystemet är mycket tydlig. Kostnaderna för en högre arbetslöshet kompenseras i utjämningsystemet. I den mån det handlar om glesbygdskommuner, så överkompenseras dessa snarast. Skillnader i kommunalskatt, och därmed servicegrad, har i stället ett nära samband med de politiska ambitionerna.

Räknas även effekter av skattesystemet i övrigt in, måste slutsatsen dras att kommuner med högre arbetslöshet, om de ligger i glesbygden, ofta kan erbjuda sina invånare både en högre privatkonsumtion och ett bättre kommunalt tjänsteutbud. Det mer generösa utbudet av kommunala tjänster späds på än mer genom att

dessa kommuner i genomsnitt väljer högre kommunalskattenivåer, vilket visades i föregående kapitel.

Med tanke på diskussionen om skatternas inverkan på sysselsättningen blir en naturlig fråga hur starka kommunernas drivkrafter är att skapa arbetstillfällen. Den frågan behandlas i nästa avsnitt.

### **Vill kommuner skapa jobb?**

I en trivial mening är sannolikt alla för ökad sysselsättning. Men en viktig fråga är hur lätt det är för kommunpolitiker att motivera sysselsättningsskapande initiativ om de kostar något eller inkräktar på någons intressen. Sådant kan vara svårt att motivera om kommunen inte vinner något ekonomiskt på högre sysselsättning. I det avseendet spelar utformningen av det kommunala utjämnningssystemet en central roll.

Ett utjämnningssystem i egentlig mening infördes först år 1966, även om det även tidigare förekom statsunderstöd till vissa kommuner. Systemet gjordes om ett antal gånger, senast år 1993. Då slopades flertalet av de specialdestinerade bidragen. Dessa ersattes med ett generellt bidrag, dvs. med större delen av pengarna "i en påse".<sup>36</sup> Dessutom infördes det statliga utjämningsbidraget som består av inkomstutjämnning, kostnadsutjämnning och ett tillägg för att utjämna skillnader i befolkningsunderlaget. Under 1994 och 1995 utvecklades detaljerna i utjämnningssystemet i en rad utredningar. I december 1995 antogs det slutgiltiga systemet av riksdagen, och de nya reglerna skulle därefter införas successivt under en åttaårsperiod.

I utjämnningssystemet finns en rad sunda principer, men också en rad problem som inte har lösts på ett tillfredsställande sätt och som försvårar kommunal effektivitet.

<sup>36</sup> En hel del specialdestinerade bidrag finns dock fortfarande kvar.

De sunda principerna är följande:

1. Ur fördelningspolitiskt perspektiv bör det göras möjligt för alla kommuner att erbjuda lika god kommunal service, oavsett skattekraften i kommunen eller kostnadshöjande strukturer.
2. Utan utjämning finns risk för en destruktiv konkurrens där kommuner satsar resurser på att locka arbetstillfällena från varandra.

Dessa principer har implementerats och ett läge med en nästan fullständig utjämning har utnåtts. En kommun med en skattekraft som svarar mot 80 procent av medelskattekraften får t.ex. ändå intäkter motsvarande 99 procent av genomsnittskommunens. Likaså är ambitionen att utjämna de strukturella kostnadsskillnaderna som kommunen "inte kan råda över" helt.

Kritiken som kan riktas mot systemet rör dels hur kostnadsutjämningen beräknas, dels den eventuella snedvridningen av motiv och drivkrafter i den kommunala verksamheten som utjämningen ger upphov till.

För att arbetslösa skall kunna kvalificera sig för a-kassa kan t.ex. kommunerna starta speciella projekt för socialbidragstagare. När dessa har kvalificerat sig för a-kassa slipper kommunerna kostnaderna för de arbetslösas socialbidrag. Detta visas i en studie av Nils-Eric Hallström.<sup>37</sup> I vissa kommuner, t.ex. Järfälla, sägs också helt öppet att syftet är att slussa socialbidragstagare till a-kassan som i huvudsak betalas av staten.

I idealfallet bör en kommun inte ha några drivkrafter för att delta i en destruktiv konkurrens om arbetstillfällena, men däremot att öka skatteunderlaget genom en utveckling där den redan befintliga befolkningen ökar sina inkomster. Utjämningssystemet ger ganska märkliga motiv vad gäller den kommunala budgeten. Dessa visas i tabell 5.2. Där har beräknats hur kommunen påverkas av att en

<sup>37</sup> Linköpings Universitet, 1997.

person sätts i arbete. Räkneexemplet gäller en ensamstående person i antingen en hög- eller lågskattekommun.

I räkneexemplet visas den s.k. Pomperipossaeffekten i inkomstutjämnningen som gör att en lågskattekommun kan förlora på att någon får arbete. Denna effekt är dock ganska liten. Betydligt större är effekten i kostnadsutjämnningssystemet. Eftersom kommuner med hög arbetslöshet (över genomsnittet plus en procent) får ersättning relaterad till arbetslöshetsnivån, innebär en minskning av arbetslösheten en påtaglig förlust för dessa kommuner inom ramen för det nuvarande kostnadsutjämnningssystemet. Tillsammans innebär detta att det kan bli en förlustaffär när någon går från att vara arbetslös och få ekonomisk ersättning via a-kassan till ett arbete. Tilläggas bör att kommunen kan ha haft kostnader för beredskapsarbete för den arbetslöse som måste ställas mot det värde som detta arbete som till hälften subventioneras av AMS har skapat för kommunen.

Kalkylen ser helt annorlunda ut om en arbetslös försörjts genom socialbidrag. Då kan kommunen spara mycket pengar på att personen sätts i arbete. Det är emellertid slående att det är ännu bättre för kommunen om en person går från socialbidrag till a-kassa än om han går till ”riktigt” arbete.

**Tabell 5.2. Hur mycket vinner en kommun på att sätta någon i arbete, förändringen i kommunala intäkter per år.**

	Hög-skatte- kommun 33 %	Låg-skatte- kommun 28 %
Från A-kassa till arbete		
Inkomstutjämnning	32	- 57
Kostnadsutjämnning*	- 29 000	- 29 000
Totalt:	- 28 968	- 29 057
Från socialbidrag till arbete		
Inkomstutjämnning	162	- 288
Kostnadsutjämnning*	- 29 000	- 29 000
Insparat socialbidrag	84 000	84 000
Totalt:	55 162	54 712
Från socialbidrag till A-kassa		
Inkomstutjämnning	130	231
Kostnadsutjämnning*	0	0
Insparat socialbidrag	84 000	84 000
Totalt:	84 130	83 769

**Anm:** Gäller ensamstående som får A-kassa 12 000 kronor per månad före skatt, socialbidrag 7 000 kronor enligt Socialstyrelsens norm plus boendekostnader. Lön vid arbete är 15 000 kronor före skatt. Kommunens del av kommunalskatten antas vara 22 respektive 17 procent. Den genomsnittliga kommunalskatten som använts är 20,2.

\*) Kostnadsutjämnningen för arbetslöshet motsvarar 200 kronor per invånare för varje procentenhet med vilken arbetslösheten överstiger riksgenomsnittet plus en procent. Detta motsvarar ungefär 40 000 kronor för en extra arbetslös. Från den summan har dragits kommunernas genomsnittliga kostnader för arbetsmarknadsåtgärder per arbetslös. Det bör uppmärksammas att kalkylen gäller för kommuner där arbetslösheten är mer än en procentenhet över riksgenomsnittet.

Det finns naturligtvis andra särintressen utöver sådana som kan relateras till kommunernas budgetar. Alla som äger fastigheter i en kommun kan t.ex. ha ett intresse av en bättre ekonomisk utveckling som leder till höjda fastighetspriser. Ett exempel är att köpmän med etablerad affärsverksamhet i kommunens centrum och kommunpolitiker ofta har gjort gemensam sak för att förhindra till-

komsten av lågprisaffärer i utkanten av samhället för att hålla fastighetsvärdena uppe i centrum.

För kommunalpolitiker som, trots vad som tidigare sagts om kommunernas drivkrafter, vill öka sysselsättningen i en kommun är den snabbaste och enklaste vägen i allmänhet att försöka locka företag från andra delar av landet att etablera sig i kommunen, alternativt att locka staten att investera i kommunen eller rent av att bistå i försöken att locka över företag.

Samtidigt finns för de flesta brukare av kommunala tjänster få negativa effekter av en kommunal politik som inte stimulerar, eller rent av motverkar sysselsättning. Som visades ovan kompenseras kommuner med hög arbetslöshet för merkostnader samtidigt som de allra flesta invånare i dessa kommuner själva har säkra jobb. Arbetslöshetsrisken finns oftast för en mindre grupp, eller sådana som är nya på arbetsmarknaden.

Resonemanget må förefalla alltför förenklat. Men det väcker i varje fall farhågor att grupperingen av de olika intressena i en kommun lätt kan leda till en kommunal politik som kombinerar å ena sidan höga skatter och hög arbetslöshet (på a-kassa) med å andra sidan en destruktiv konkurrens där kommunen med marknadsföring, subventionerade hyror m.m. försöker locka företag och människor att flytta till kommunen. Samtidigt finns en risk att den konstruktiva utvecklingen – hur kommuninvånare stimuleras att utvecklas och att utveckla företag – prioriteras förhållandevis lågt.

Svenska Kommunförbundet har sedan en tid krävt att staten skall ha ett helhetansvar för inkomstförsäkringen. En utformning som har föreslagits (t.ex. Wetterberg, 1997) är att arbetslöshetsförsäkringen görs tidsbegränsad. När den tar slut utlöses en statlig försörjningsgaranti som ungefär motsvarar dagens socialbidrag, men betalas av staten.

En sådan konstruktion har ett antal fördelar, men också nackdelar. De två viktigaste poängerna är dels att den tidsbegränsade A-kassan kan leda till något lägre arbetslöshet, dels att en sådan konstruktion kan minska de problem som uppstår när kommunen och AMS försöker att bolla kostnader mellan varandra.

Nackdelarna är dels att försörjningsgarantin antingen fortfarande förvaltas kommunalt (då förlorar man poängen med samordningen) eller förvaltas av en statlig myndighet som är bundna av statliga regelverk och inte kan ta hänsyn till lokala förhållanden. En än viktigare nackdel med tanke på vår diskussion i det föregående är att kommunerna kan ha föga anledning att motverka arbetslösheten. Dessa nackdelar gör att den lösningar där staten tar ett helhetsansvar kan visa sig oacceptabelt ur både statens och ur samhällsekonomisk synvinkel.

Däremot finns varianter av detta förslag som bibehåller poängerna, men kan tänkas minska problemen. En sådan variant kan vara att låta kommunen vara med och finansiera både a-kassa och försörjningsgarantin med t.ex. 20 procent. Försörjningsgarantin skulle i gengäld omfatta alla som får socialbidrag. På det sättet undviks samordningsproblemen samtidigt som kommunen får en bibehållen, men mer rättvis, koppling mellan arbetslöshet och ekonomi.



## 6 Nya vägar för kommunal sysselsättningspolitik

Om man tror att arbetstillfällena skapas genom närings- eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder, så talar mycket för att staten ensamt borde ha ansvaret för sysselsättningen. I dag finns emellertid ett stort antal utvärderingar som ifrågasätter statens möjligheter att påverka sysselsättningen genom åtgärder. I det läget blir det återigen den enskilde, ensam och i sina lokala nätverk som får bära det slutliga ansvaret för sysselsättningen. Analysen i kapitel 4 tydde på att det är den lokala miljön som människor skapar genom kommunpolitiken och på andra sätt som spelar en viktig roll för sysselsättningen.

Men hur kan kommunerna konkret förbättra sysselsättningen? Tyvärr finns många fler studier som visar vad som inte fungerar, än vad som fungerar. Här kan inte heller ges några säkra recept. Men de följande två avsnitten behandlar två exempel på angreppssätt som för tillfället sprider sig snabbt i en del andra länder.

### 6.1 "Åtgärder" fungerar inte

Kommunerna har i dag begränsade möjligheter att vidta olika näringspolitiska åtgärder. Kommuner får enligt kommunallagen "driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar och tjänster..." De får dessutom "...genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet... Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare för lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det."

En del kommuner har ställt krav på att mer aktivt få använda sig av företagsstöd och traditionella arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Utvärderingar från andra länder, men också från den statliga näringspolitiken tyder emellertid inte på särskilt lovande resultat av denna typ av satsningar.

Ett exempel är en studie av den kommunala näringspolitikens effekter i Finland.<sup>38</sup> De finska kommunernas möjligheter att bedriva näringspolitik liknar de svenska, men de har större möjligheter att ge stöd till enskilda företag. Just sådant stöd undersöks i studien i form av ett kvasi-experiment där i övrigt likartade kommuner som ger mycket stöd jämförs med sådana som ger lite stöd. Studien lyckades inte spåra några effekter av stöden på antalet ny-startade företag eller sysselsättningen.

En svensk studie, genomförd av NUTEK, med liknande ansats undersökte effekterna av ett statligt anslag på 100 miljoner kronor som 1991 gavs till utvecklingsinsatser i Arjeplogs kommun.<sup>39</sup> Få positiva effekter av stödet kunde spåras.

En mer heltäckande genomgång av vetenskapliga studier om företagsstödens effekter (ESO, Ds 1995:14) ger i sin helhet en pessimistisk bild. De flesta studier visar på svaga effekter av stöden, ibland på negativa effekter som motverkar stödets mål. Akilleshälen för många stöd verkar vara att de som fördelar stöden ofta har små möjligheter att 1) bedöma i vilken mån stödprojekten tränger undan annan verksamhet som hade uppstått utan stöd, 2) välja lönsamma projekt, och 3) tillföra projekten det engagemang som t.ex. en privata investerare tillför.

Även när det gäller traditionella arbetsmarknadspolitiska åtgärder som AMS-utbildningar, beredskapsarbete m.m. är utvärderingsresultaten inte hoppningivande. En sammanställning som Riksdagens revisorer gjort av 32 vetenskapliga studier visade att 30 av dessa inte kunde spåra mer än försumbara effekter på människors möjligheter att få arbete.

<sup>38</sup> Ehrstedt, O. Näringslivspolitik och kommunal verklighet, Finlands kommunförbund, 1994.

<sup>39</sup> NUTEK, R:1996:42, ”Problem i Gränslandet – Utvärdering av Arjeplogsgruppen”.

Att de flesta traditionella näringspolitiska och arbetsmarknads- politiska åtgärder inte fungerar får mot bakgrund av dessa arbeten anses vetenskapligt förhållandevis väl underbyggt. Problemet är att det inte finns någon motsvarande tydlig indikation på exakt vad som fungerar för att minska arbetslösheten. I det följande beskrivs några uppslag som för tillfället sprider sig utomlands.

## 6.2 En ny arbetsförmedling

Företagare befinner sig ofta i ett läge där de skulle kunna expandera, men drar sig för besväret, inte minst besväret att hitta rätt person att anställa. Att hitta arbetstillfällen till de arbetslösa är i dag arbetsförmedlingarnas uppgift. Över Europa går en våg av förändring av arbetsförmedlingarnas uppgifter som det har varit ganska tyst om i Sverige. Ändå förefaller missnöjet med arbetsförmedlingarnas prestationer vara stort även i Sverige. Exempelvis anser 92 procent av tillfrågade kommunalt anställda att följande påstående är viktigt eller mycket viktigt: "Arbetsförmedlingen fungerar inte bra för de kommunalanställda. Vi måste få egna skräddarsydda lösningar".<sup>40</sup>

De offentligt finansierade arbetsförmedlingarnas monopol avskaffades i Tyskland år 1994. Detta genomfördes på ett sätt som även gjorde det möjligt för kommunerna att anlita andra alternativ än arbetsförmedlingarna för att placera t.ex. socialbidragstagare. Det rör sig således om en mer långtgående avveckling av arbetsförmedlingarnas monopol än vad som har ägt rum i Sverige.

Före reformen arbetade de tyska arbetsförmedlingarna i många avseenden som de svenska. Bl.a. hade man, precis som i Sverige, experimenterat en hel del med ett mer kundanpassat arbetssätt. Intensifierad arbetsförmedling, försök att aktivera platser och individanpassade insatser sågs som framgångsrika förbättringar. Icke desto mindre anser sig många kommuner ha gjort utmärkta erfarenheter med helt andra arbetssätt efter avregleringen. Ofta har

<sup>40</sup> Kommunals medlemmar om arbetslöshet och välfärden. Redovisning av Kommunals dialog, 1997.

kommuner startat egna arbetsförmedlingar eller anlitat privata företag. I rutan beskrivs det mest framgångsrika av företagen, holländska Maatverk, som är verksam i flera europeiska länder, bland annat i Tyskland.

Vad som är anmärkningsvärt är att Maatverk just arbetar med svårplacerade långtidsarbetslösa och socialbidragstagare. Vidare är arbetssättet i den mening lovande att det vanliga undanträngningsproblemet som åtgärder ofta är behäftade med mildras genom att företagare som inte aktivt söker ny personal ges ett attraktivt erbjudande. Erbjudandet ges ofta i form av ett löfte att finna rätt person för arbetet. Detta innebär bl.a. ett noggrant urval för att finna rätt person, komplettering av den utbildning som behövs samt en garanti som innebär att Maatverk finner en ny kandidat om inte den som valts ut först fungerar på arbetsplatsen.

### MAATVERK

Maatverk är ett holländskt bolag som är specialiserat på att hitta arbeten åt långtidsarbetslösa socialbidragstagare. Framgångarna i det arbetet har lett till en snabb spridning av verksamheten i Nederländerna och andra europeiska länder. Ett av de senaste exemplen är att staden Hamburg prövade Maatverk i ett pilotprojekt med 900 långtidssocialbidragstagare med början i februari 1996. Ett halv år senare hade Maatverk placerat 300 av dessa och socialbidragskostnaderna sjönk med 20 miljoner kronor om året. Hamburg har nu bestämt att använda metoden generellt. Många andra tyska städer har också börjat eller ligger i startgroparna.

Maatverk bygger på ett antal principer som skiljer sig kraftigt från arbetsförmedlingarnas eller socialbyråers sätt att arbeta:

1. De allra flesta jobb tillsätts utan arbetsförmedlingens kännedom. Maatverk arbetar uttryckligen med att hitta sådana arbeten som passar just den enskilde socialbidragstagaren och försöker intressera småföretagare att anställa arbetslösa som är handplockad för just det arbetet.
2. Detta lyckas delvis därför att Maatverk inte som arbetsförmedlingen skickar en mängd arbetssökande till ett utannonserat jobb,

vilket ofta avskräcker företagare. I stället bedrivs arbetet mer som en äktenskapsförmedling där man försöker matcha arbetssökande och arbeten.

3. Arbetet med arbetssökande handlar mycket om att lösa den arbetssökandes problem. Det krävs insatser som familjeterapeut, ekonomirådgivare, dietist. Det kan kräva att arbetssökande får hjälp med utseendet, hälsan eller juridisk hjälp. Dessutom skall intressen och kunskaper matchas med jobbet.

4. Att särskilt småföretagen ofta ökar anställer fler tack vare Maatverk beror delvis på att Maatverk övertar sök- och matchningsarbetet. Detta innehåller då också en slags garanti. Om den arbetssökande efter ett tag inte visar sig passa söker Maatverk en ny som kan passa bättre, och försöker samtidigt att hitta något bättre åt den som friställs.

5. Maatverk får ca 18 000 kronor av kommunen för en långtidssocialbidragstagare som förmedlas förutsatt att denne behåller arbetet i mer än 6 månader.

I Sverige har en del kommuner och arbetsförmedlingar börjat arbeta på delvis liknande sätt. En avgörande skillnad är emellertid att företag som Maatverk arbetar i en helt annan konkurrenssituation, dels får de betalt enbart i den mån de lyckas finna arbeten, dels kan de förlora kontraktet med kommunen om inte totalresultatet blir tillräckligt bra. Det kan vara detta som i slutänden är förklaringen till att kommuner i många länder i Europa anser Maatverk vara så mycket mer framgångsrikt än de traditionella arbetsförmedlingarna.

### 6.3 Skatteklar och sysselsättning

Sambandet mellan inkomstskatt och sysselsättning har diskuterats tidigare. Därtill kommer marginaleffekter i de kommunala bidrags-

och avgiftssystemen. Där är marginaleffekterna i hög grad beroende av just hur kommunen utformar reglerna.<sup>41</sup>

Ett exempel är att kommuner oftast har inkomstrelaterade barnomsorgsavgifter vilket enligt tabellen i sig ger rätt så kraftiga marginaleffekter. Marginaleffekterna kan t.ex. göra att färre kvinnor arbetar, vilket kommunen inte tar hänsyn till i sina kalkyler eftersom den skatteförlusten kompenseras av utjämningsystemet.

**Tabell 6.1 Marginaleffekter av barnomsorgsavgift 1995, i procentheter inkomstskatt.**

	Ensamstående två barn Bruttoinkomst 12 000	Sammanboende/gifta två barn Bruttoinkomst 30 000
Genomsnitt för landet	11,3 %	10,3 %
Typiskt hög marginaleffekt:		
Stockholm	50,7 %	0
Nacka	0	24 %
Älvsbyn	22,5 %	16,7 %

**Kommentar:** Marginaleffekter för ensamstående har beräknats med utgångspunkt från en bruttoinkomstökning från 10 100 till 14 000 kronor, och för sammanboende för en ökning från 24 500 till 42 300 kronor i familjeinkomst. Barnomsorgstaxorna i beräkningen är hämtade ur "Avgifter i Barnomsorgen", Svenska Kommunförbundet, 1996.

Uppgifterna i denna tabell underskattar i själva verket problemet. I över 90 procent av kommunerna hamnar en ensamstående lågavlönad tvåbarnsförälder med barn på daghem 40 timmar i veckan under socialbidragsnormen. För dem som faktiskt utnyttjar möjligheterna att få socialbidrag blir marginaleffekterna i princip 100 procent.

Under senare år har många kommuner dessutom börjat att differentiera barnomsorgstaxorna efter antal timmar som barnomsorgen utnyttjas. Detta skapar ytterligare en betydande marginaleffekt

<sup>41</sup> Se Eklind m.fl. (1997) för en mera heltäckande genomgång av marginaleffekterna.

som påverkar antal timmar som en deltidsarbetande förälder arbetar. Enligt en utredning (Danielson & Peterson, 1995) uppstår en samhällsförlust när kommuner inför tidstaxa. Men p.g.a. utjämningsystemet tjänar kommunen på detta.

Av kapitel 7 kommer att framgå att även äldreomsorgsavgifterna kan skapa mycket höga marginaleffekter. Det påstås ibland att detta inte spelar någon roll eftersom de som drabbas av äldreomsorgsavgifterna ändå inte arbetar. Detta är emellertid fel. Höga marginaleffekter för äldreomsorgen innebär att det blir mindre lönsamt att betala in till pensionssystemet eller spara på annat sätt under arbetsför ålder även om hänsyn tas till att vårdbehovet uppstår först ett antal år efter pensioneringen. Det finns således en direkt effekt i fråga om motiven för att arbeta och på sparbeteendet generellt.

Diskussionen om marginaleffekterna visar också på svårigheterna med de förslag till allmänna höjningar av kommunala avgifter som ibland framförs. Ju högre avgifter, desto större rabatter krävs för invånare med låga inkomster alternativt en kompensation via socialbidragssystemet för att inte dessa invånare skall hamna under skälig levnadsstandard. Ju mer detta sker desto högre blir marginaleffekterna, dvs. desto fler hamnar i en situation där det inte lönar sig att försöka tjäna mer, t.ex. genom att flytta till annan ort.

De stora skattekilarna har också en välfärdspolitisk sida. För många blir det extremt dyrt att anlita hjälp, t.ex. att äta på restaurang, i stället för att utföra arbetet själv, laga maten hemma, vilket är skattebefriat. Därmed försätts många under hård tidspress. I synnerhet för hushåll med barn är arbetsbördan enorm när höga skattekilor mer eller mindre tvingar normalinkomsttagaren att göra allt, inklusive renoveringar på huset, själv. Förklaringen ligger självfallet i att barnomsorgen subventioneras medan andra hushållstjänster belastas med en mycket hög skattekil. I rutan nedan visas vad skattekil betyder för en ensamstående förälder.

### **Hon har inte råd att bli chef: Ett räkenexempel**

Anta att en deltidsarbetande ensamstående tvåbarnsmor med genomsnittlönen får ett erbjudande om en chefstjänst. Hennes nuvarande heltidslön ligger på 16 000 kronor i månaden. Men eftersom hon arbetar 75 % tjänar hon 12 000. Efter skatt och med bostadsbidrag har hon 8 800 kronor – (vilket är ungefär detsamma som hon skulle få i socialbidrag om hon inte arbetade).

Chefsjobbet ger en lön på 35 000 kronor per månad. Men hon måste arbeta heltid, ibland övertid. För att klara det behöver hon hjälp av en pålitlig person som hämtar barnen från dagis och ibland stannar lite längre när hon måste jobba över, ungefär 4 timmar om dagen. Hon kan få sådan hjälp för 125 kronor i timmen (vilket blir 60 kronor i timmen efter arbetsgivaravgift och skatt för hemhjälpen).

Eftersom hon med chefsjobbet blir höginkomsttagare förlorar hon bostadsbidraget. Dessutom ökar dagisavgiften med 1 200 kronor. Hemhjälpen kostar 10 500 i månaden. Efter skatt och omkostnader har hon då 7 800 kronor kvar, en tusenlapp mindre än hon hade som deltidsarbetande genomsnittslöntagare. Hon har inte råd att bli chef.

Räkneexemplet visar att ensamstående föräldrar knappt klarar sig som heltidsarbetande, utan mer eller mindre tvingas att deltidsarbeta även om lönen är mycket hög. Även i familjer med två sammanboende föräldrar blir marginaleffekterna nästan lika höga.

Under dessa omständigheter är det inte förvånande att det finns många som efterfrågar kortare arbetstid.<sup>42</sup> Mycket av eventuella arbetstidsförkortningar tillfaller emellertid inte barnen eller fritiden utan kommer självfallet att utnyttjas för ökad produktion av hushållstjänster. Som räkneexemplet visade är det oftast en god affär för hushållen att arbeta mindre och i stället få lägre lön och att kunna arbeta obeskattat i hemmet.

För kommunerna innebär detta att det torde finnas en betydande välfärdsvinst både för familjer i sådana situationer, men också för

<sup>42</sup> Frågan ger också ett annat perspektiv på problemet med det låga politiska deltagandet. Stora grupper i samhället, som är i sina mest yrkesaktiva år, hinner helt enkelt inte efter arbetet och hushållsarbetet.



samhället om detta problem kan lösas. Samtidigt kan sysselsättningen ökas och egenföretagandet stimuleras. Den politiska striden om dylika förslag är närmast obegriplig. Det förefaller lätt att förena de olika kraven till ett förslag som är både fördelningspolitiskt godtagbart och effektivt. Ett exempel är följande:

1. Kommunerna delar ut eller säljer kuponger till hushåll som berättigar till en timme tjänst. Exempelvis kan en del av kuponger delas ut till heltidsarbetande ensamma föräldrar, handikappade, barnfamiljer m.m., och en del kan säljas för, t.ex. 80 kronor per timme.
2. Kuponger används som betalning till utförare av dessa tjänster.
3. Utföraren löser in dem hos kommunen för 60 kronor i timmen. Eftersom kommunen säljer kuponger för 80 kronor och löser in dem för 60 uppstår ett överskott som används för att subventionerna angelägna grupper. Eftersom den typen av tjänster knappast förekommer lagligt, uppstår inte heller någon förlust av skatteintäkter genom den skattelättnad som finns i kupongsystemet.

Ett system som följer dessa linjer finns i t.ex. Frankrike, det är administrativt enkelt, kostar inte statskassan något, och har en tydlig välfärdsstatsprofil. Hur stora sysselsättningseffekterna blir av en sådan åtgärd är fortfarande omdebatterat. För att få riktigt stora sysselsättningseffekter skulle skattekilarna sannolikt behöva sänkas för en mycket större del av tjänstesektorn. Icke desto mindre visar detta exempel och diskussionen i kapitel 4–6 att det finns en hel del som kommunerna kan göra för att öka sysselsättningen. Samtidigt är kommunernas drivkrafter att agera svaga, vilket visades i det föregående kapitlet.

## 7 Att trygga äldreomsorgen

Äldreomsorgen har utvecklats mycket olika i olika kommuner. Standarden, avgifter och organisation skiljer sig kraftigt kommunerna emellan. Enbart en liten del av dessa kostnadsskillnader kan förklaras med skilda behov och strukturella kostnadsskillnader, t.ex. att åldersstrukturen bland de över 65 år kan vara olika. Det mesta förefaller bero på att en kommun kan välja att satsa olika mycket på äldreomsorgen. Detta illustreras i tabell 7.1. där äldreomsorgskostnaderna per person visas för olika kommuntyper.

Genomsnittskostnaden för de olika kommuntyperna ligger, med två undantag, förvånansvärt nära varandra. Enbart förortskommuner och glesbygdskommuner avviker. Redan tidigare har vi diskuterat systematiska faktorer som förklarar varför vissa kommuner har större kommunala utgifter. Den ena är att socialdemokratiskt styrda kommuner tenderar att spendera mer (även när hänsyn tagits till att det i dessa kommuner kan finnas strukturella kostnadsnackdelar). Den andra är att kommuner med många äldre satsar på äldreomsorg utöver vad som kan förklaras med de större behoven. Detta kan sannolikt förklaras med den ökade politiska makten som äldre får om de är fler. Dessa förklaringar tillsammans med de faktiska strukturella kostnadsskillnaderna förklarar i stort sett varför glesbygdskommunerna in genomsnitt spenderar mer, och förortskommunerna mindre, än normalkommunen.

Däremot är spridningen inom varje kategori av kommuntyper mycket stort. Danderyd lägger t.ex. ut 31 000 kronor per år och invånare över 65 års ålder, medan Österåker kostar på sig över 61 000 kronor. Båda är förortskommuner till Stockholm med på många sätt likartade förhållanden. Utanför Stockholm kan t.ex.

Nyköping, som lägger ut 31 000 kronor, jämföras med Borlänge, Hässleholm och Mölndal med ca 45 000 kronor.

**Tabell 7.1. Kostnader för äldreomsorg per invånare över 65 år, olika kommuntyper, 1995.**

Kommuntyp		Genomsnitts- kostnad	Högst	Lägst
Kommuntyp:	Antal:	Genomsnitt:	Högst:	Lägst:
1. Storstäder	3	45197	49815 (Göteborg)	38956 (Malmö)
2. Förortskommuner	36	42806	61694 (Österåker)	31382 (Danderyd)
3. Större städer	25	42426	53103 (Lund)	33775 (Västerås)
4. Medelstora kommuner	38	43704	64943 (Kiruna)	31812 (Nyköping)
5. Industrikommuner	48	40822	56898 (Grums)	29150 (Emmaboda)
6. Landsbygdskommuner	38	42415	53123 (Ockelbo)	29430 (Båstad)
7. Glesbygdskommuner	27	48031	63856 (Lycksele)	32209 (Bräcke)
8. Övriga större kommuner	25	43583	66660 (Hedemora)	31451 (Östhammar)
9. Övriga mindre kommuner	32	44438	61018 (Forshaga)	33537 (Gnesta)

Källa: Kommunförbundet, "Vad kostar verksamheten i din kommun", 1996.

Standarden skiljer sig ofta väsentligt även inom en och samma kommun. En undersökning i Stockholm fann t.ex. att andelen äldre som fick rehabiliteringshjälp varierade mellan 8 och 71 procent mellan sjukhemmen trots att behoven bedömdes vara lika.<sup>43</sup>

Även i fråga om avgifterna är skillnaderna mycket stora. Varje kommun förefaller ha egna beräkningsprinciper för avgifter, sär-

<sup>43</sup> Enligt Svenska Dagbladet 1996-04-19, baserat på en rapport från Stockholms läns landstings Rai-enhet.

skilt för något högre inkomstskikt.<sup>44</sup> Eftersom kommunerna inte sällan delar på sjukhem är en konsekvens att inneboende i ett och samma sjukhem kan betala rätt olika avgifter beroende på vilken kommun de tillhör.

Slutligen skiljer sig även produktionen av äldreomsorgen. En del kommuner har lagt ut mycket av verksamheten på entreprenad, andra inte. En del betonar hemtjänst, andra bygger ut sjukhemmen.

Denna mångfald reser en uppsjö av viktiga frågor om äldreomsorgens kvalitet och utformning. Många av dessa handlar inte i första hand om finansieringen. Men finansieringen avgör hur och i vilka former äldreomsorgen kommer att kunna utvecklas i framtiden. Därtill kommer att betydande problem förknippade med finansieringen tornar upp sig framöver. Därför behandlas i detta kapitel främst finansieringsfrågorna: Hur kan äldreomsorgen finansieras i framtiden för att möta kraven på en god omsorg, en rättvis fördelning av vård, en effektiv produktion av vård, och, helst, minskade skatteklara i finansiering av vården.

Utgångspunkten för en sådan diskussion är att finansieringen av äldreomsorgen i dag står inför åtminstone tre problem:

A) *En ökande andel äldre långt in på 2000-talet.* Beräkningar som redovisades i kapitel 3 visade att kostnaderna för äldreomsorgen kan öka med 60 procent över de närmaste 30 åren. Därtill kommer att ökningen av antal äldre också belastar den offentliga sektorn på andra sätt, t.ex. genom kostnadsökningar inom sjukvården.

En del tror att dessa framtida kostnader kan mötas med nedskärningar eller effektiviseringar. Det kan då vara belysande att ställa dessa framtida behovsökningar i relation till det som skett under 1990-talets kris. Utgifterna per äldre inom äldreomsorgen har under denna period i genomsnitt skurits ned med 9 procent. Eftersom lokalkostnaderna inte på kort sikt har kunnat påverkas så mycket ligger nedskärningarna mest på de rörliga personalkostnaderna, t.ex. inom hemtjänsten. Som en följd har antal personer

<sup>44</sup> En person med en inkomst på 16 000 kronor i månaden kan t.ex. betala 70 000 kronor mer per år i en kommun än i en annan (Socialstyrelsen, 1996:6).

som får hemhjälp skurits ned väsentligt, t.ex. med 42 procent i Stockholm.<sup>45</sup>

Om dessa framtida behovsökningar skulle klaras genom minskade utgifter per äldre inom omsorgen, skulle det motsvara en tre gånger så stor neddragning jämfört med vad som hittills genomförts under 1990-talet. Det skulle då inte räcka med att avskaffa hemtjänsten helt och hållet, utan därtill skulle krävas väsentliga neddragningar i personaltätheten inom sjukhemmen och andra särskilda boendeformer för de äldre.

Det hävdas ibland att de äldre själva i framtiden kommer att finansiera en större andel av kostnaderna för äldreomsorgen, eftersom de får högre pensioner och att de kommer att vara friskare och vilja arbeta fler år. Det är också viktigt att avgiftsuttagen kommer att öka något under de närmaste åren i takt med att de första kohorterna med full ATP närmar sig den ålder när de behöver äldreomsorg. Även om detta gjorde det möjligt att fördubbla avgiftsuttaget skulle därmed enbart  $\frac{1}{4}$  av de beräknade kostnadsökningarna fram till år 2030 kunna finansieras.<sup>46</sup> Det finns emellertid skäl att ifrågasätta om avgiftsuttaget verkligen ökar så mycket. För det första går trenden i Sverige och i andra utvecklade länder mot att man pensioneras allt tidigare. Till en del beror detta just på att många blivande pensionärer numera har en bättre ekonomi än deras föregångare. Som en följd väljer de ofta att gå i pension i förtid och därmed förbruka en del av sina besparingar och pensionsanspråk i förtid. Detta innebär att många inte kommer att ha så mycket högre inkomster när de väl blir så gamla att de behöver äldreomsorg.

För det andra, för högre avgifter med sig än högre marginaleffekter. Själva avgiftssättningen gör det därmed extra förmånligt att gå i pension tidigt och förbruka besparingar och pensionsanspråk

<sup>45</sup> För Sverige som helhet har andelen personer som får hemhjälp skurits ned med drygt 30 procent under 1990-talet (Szebehely & Sundström, 1997).

<sup>46</sup> Avgiftsuttaget skulle teoretiskt kunna förklaras om 80 procent av befolkningen gick från ingen ATP till full ATP och avgifterna sattes så att hela pensionen upp till förbehållsbeloppet drogs in som avgift.

innan äldreomsorgen tas i anspråk, alternativt att dölja besparingar eller skänka bort dem.

Motiven för att gå i pension tidigt kan också ta sig uttryck i ett större politiskt tryck att tillåta flera att bli förtidspensionerade av arbetsmarknadsskäl. Regeringen har t.ex. nyligen infört s.k. avgångsersättning och generationsväxling som tillsammans hjälper ungefär 40 000 personer till förtidspension av arbetsmarknadsskäl. Sammanlagt finns anledning att ta framtida ökande behov av äldreomsorg på allvar.

B) *Den ökande skattekillen.* Inkomstprövade avgifter till äldreomsorgen skapar särskilt höga skattekillar. Detta skapar både trygghetsproblem och problem med individernas drivkrafter. Sedan 1993 får kommuner själva fatta beslut om avgifterna i äldreomsorgen. Sedan dess har det blivit ganska stora skillnader både inom och mellan kommuner. I synnerhet tar taxorna oftare hänsyn till både den enskildes inkomst och äldreomsorgens omfattning i större utsträckning. För pensionärer med en inkomst över 16 000 kronor per månad tar 30 procent av kommunerna över 6 000 kronor per månad för heldygnsvård vid sjukhem eller vårdhem, medan 20 procent av kommunerna tar under 3 000 kronor. I beloppen är inte hyran inräknad som varierar mellan 500 och 5 000 kronor beroende på standard (från flerbäddsrum till enkelrum med kokmöjlighet) och kommun.

I tabell 7.2 redovisas en grov beräkning av marginaleffekterna i mediankommunen som uppkommer p.g.a. vårdavgifterna. Därtill kommer ytterligare marginaleffekter därför att hyran för vårdhem eller sjukhem kan sättas ned och bostadstillägget är inkomstprövat. Därtill kommer att många kommuner jämkar avgiften i t.ex. fall av dubbel bosättning, när ena maken kräver vård i vårdhem medan den andra bor kvar hemma. Jämkningsmedges oftast inte om förmögenheten överstiger ett visst belopp.

**Tabell 7.2. Marginaleffekter av äldreomsorgsavgifterna 1995, i procentenheter av en inkomstökning.1**

	Inkomstökning 4 500 till 7 000	Inkomstökning 7 000 till 16 000
Utan skatt, bostadstillägg och hyra:		
9 timmar hjälp	10,9 %	5,0 %
35 timmar hjälp	13,4 %	12,7 %
heldygnssomsorg	8,3 %	29,4 %
Inklusive skatt, bostads- tillägg och en hyra på 3 300 per månad:		
9 timmar hjälp	100 %	61,4 %
35 timmar hjälp	101 %	66,5 %
heldygnssomsorg	110 %	78,1 %

**Ann:** Marginaleffekterna har beräknats med utgångspunkt från en bruttoinkomstökning från 4 500 till 7 000 kronor respektive från 7 000 till 16 000 kronor. Äldreomsorgstaxorna i beräkningen är hämtade ur "Äldreomsorgens avgifter", Socialstyrelsen, 1996:6. En möjlig felkälla i beräkningen av marginaleffekterna av själva vårdavgiften är att taxorna för mediankommunen i respektive kategori har använts. En alternativ beräkning av marginaleffekten som Socialstyrelsen gjort för en person med 9000 kronor i inkomst ger emellertid ett snarlikt resultat (97 procent marginaleffekt). Som beräkningen visar uppstår de huvudsakliga marginaleffekterna dessutom inte av den kommunala vårdavgiften, utan av reglerna för BTP och skatten.

Marginaleffekterna blir lätt mycket högre när konsekvensen av hyra och bostadstillägget räknas in. Av tabellen framgår att de sammanlagda marginaleffekterna ligger runt 100 % i de lägre inkomstskikten, och mellan 60 och 78 % i normala inkomstkick. Tyvärr finns inga uppgifter som belyser vad som sker i högre inkomstlägen. Ett exempel, heldygnssomsorgen Örebro, visar hur att marginaleffekterna kan öka därutöver. I Örebro är marginaleffekten sammanlagt runt närmare 90 % för en ökning av inkomsten från

8 000 till 15 000 kronor per månad. För inkomstökningar från 15 000 till 20 000 kronor per månad är margineffekten runt 120 procent.<sup>47</sup>

Förmögenheter påverkas också. Enligt lagen om bostadstillägg räknas 5 % av förmögenheten upp till 75 000 kronor räknas som inkomst (för ensamstående och 120 000 kronor för gifta). Därutöver antas avkastningen vara 15 procent. En extra förmögenhet på 10 000 kronor antas ge 1 500 kronor i avkastning, vilket sänker BTP med 600–675 kronor.<sup>48</sup> En del kommuner använder samma schablonberäkning av en del av förmögenheten som inkomst. Andra utgår från det föregående årets faktiska avkastning på förmögenheten, vilket kan ha dramatiska effekter om en del av förmögenheten realiserats något år.

Höga margineffekter till följd av äldreomsorgsavgifterna skapar två problem. Det första är att skattekillen blir större för de flesta, inte enbart som äldre, utan under hela arbetslivet. Höga margineffekter inom äldreomsorgen innebär att det är mindre lönsamt att spara till en högre pension. Den offentliga pensionsavgiften betraktades då i större utsträckning som en skatt. Av samma skäl minskar detta också viljan att spara i frivilliga pensionsförsäkringar.

Men de höga margineffekterna skapar också trygghetsproblem. Även personer med genomsnittliga eller höga inkomster och förmögenheter löper risk att "förlora allt" om de råkar ut för ett dyrare vårdbehov, och råkar bo i fel kommun. Att förlora allt betyder konkret att man får ha kvar en fickpeng eller "fribelopp" på ungefär 1 300 kronor i månaden. Även en del av förmögenheten räknas här som inkomst, enligt diskussionen ovan. Visserligen kan hävdas att många i ett sådant läge inte skulle ha lika stort behov av inkomster. Redan i dag kommer emellertid många i kläm, ofta därför

<sup>47</sup> Länsstyrelsen i Örebro län. Programmet social omvårdnad, publikation 1996:10.

<sup>48</sup> Även fritidsfastigheter skulle räknas in i förmögenheten från 1 april 1997. Riksdagen backade emellertid under sommaren 1997, varför regeln upphör att gälla i och med utgången av 1997.



att de har anhöriga som är beroende av inkomsterna, eller av andra skäl.

Ur en snävt fördelningspolitisk synvinkel är detta kanske ett mindre problem eftersom även de med låga inkomster och utan förmögenheter lever med samma fribelopp. Icke desto mindre är det ett trygghetsproblem eftersom det i dag inte är möjligt att försäkra sig mot risken att förlora sin inkomst och förmögenhet. Det är inte bara att de offentliga systemen inte tillåter en sådan försäkring, utan regelverket förhindrar också, som vi skall se längre ner, att människor försäkras sig. Här förekommer således inom socialpolitiken en extrem "grundtrygghetsprincip" snarare än den princip som ger möjlighet att försäkra mot inkomstbortfall eller kostnader som mycket av socialförsäkringarna i övrigt är uppbyggda kring.

Risken att förlora allt gör att många torde frestas att gömma undan sina inkomster och sin förmögenhet, t.ex. genom gåvor till barnen. Detta för emellertid med sig nya trygghetsproblem. Den som en gång har skänkt bort sin förmögenhet hamnar i beroendeställning.

C) Det tredje problemet som har en bäring på finansieringsfrågan är att *valfriheten inom äldreomsorgen är starkt begränsad i vissa avseenden*. Mest uppmärksammat har varit att valfriheten inskränkts också genom kommunernas och landstingens motiv att vältra över kostnader på varandra, vilket t.ex. har tvingat äldre att flytta mellan sjukhus och äldreomsorgen många gånger.

Men valfrihet handlar också, eller kanske i huvudsak, om något helt annat. Även med utgångspunkten att själva vården och omsorgen av jämlikhetsskäl skall ha samma standard, så kan det finnas många olika önskemål om boendet och vårdfilosofin som inte släpps fram i dag eftersom kommunerna bestämmer utformningen av vården i de egna hemmen och de hem som de slutar avtal med. Därtill kan konstateras att man inom äldreomsorgen utöver vården och omsorgen också har likställt boendestandarden. Marginaleffekterna, särskilt av bostadstillägget, gör att det i dag inte finns något samband mellan taxerad inkomst och boendestandard/boende-

kostnad (Socialstyrelsen 1996:6). Det finns en viss överrepresentation av de allra äldsta åldersgrupperna i flerbäddsrum och enkelrum eftersom dessa oftare bor på sjukhem. Det är således främst vård- och omsorgsbehoven som påverkar vilken boendeform man kommer att ha. Det finns i allmänhet ingen möjlighet att välja boendestandard. Detta liknar visserligen principen som gäller inom sjukvården, men strider mot principen som gäller under resten av livet, där människor får välja boendestandard efter betalningsvilja och förmåga.

## 7.1 Är fondering en lösning?

De tre problem som vi diskuterat kan mötas på olika sätt. Eftersom problemen verkar ha ganska låg prioritet på den politiska dagordningen, är det mest sannolika kanske att inget görs tills vidare. Ökande finansieringskrav får då hanteras löpande, sannolikt i form av nedskärningar och ökade skatter. De ökade skatter kan komma att betecknas som "försäkring" även om de i ekonomisk mening förblir skatter. Exempelvis infördes i Tyskland för två år sedan en "äldreomsorgsförsäkring" som ger en maximal ersättning på ungefär 8 000 kronor i månaden vid vårdbehov. Den finansieras genom en inkomstrelaterad obligatorisk avgift under arbetslivet. Den uppläggningsen är ekonomiskt likvärdig med en ren skattefinansiering: en ökad inbetalning ger nämligen inte någon bättre försäkring.

Flera debattörer, t.ex. Claes Örtendahl, har som ett alternativ förslagit en fonderad äldreomsorgsskatt. Tanken är att fonderingen minskar den skatt som måste betalas för att upprätthålla en viss utgiftsnivå. I ett fonderat system betalas utgifterna dels av inbetalningarna och dels av avkastningen på det fonderade kapitalet. Därför blir inbetalningarna som måste betalas med skatter mindre än de annars hade blivit. I rutan redovisas en kalkyl om vad, enligt gängse nationalekonomisk forskning, effekterna skulle vara av att

fondera hela äldreomsorgskostnaden.<sup>49</sup> Sveriges BNP skulle enligt dessa beräkningar kunna vara 2–3 procent högre om äldreomsorgen byggde på ett fonderat sparande.

### **Samhällsvinsten av en fonderad äldreomsorgsfinansiering**

Välfärdsförlusten på arbetsmarknaden uppstår därför att skatten ger en högre kostnad för arbetsgivaren och en lägre ersättning till arbetstagaren för en given arbetsinsats. Detta medför att arbetstägarna har mindre incitament att arbeta och arbetsgivarna blir mindre benägna att anställa varvid antalet arbetstimmar blir färre. Skatten snedvrider inte enbart antalet arbetstimmar utan påverkar även andra faktorer såsom engagemanget i arbetet, utbildning, val av arbete, arbetssätt, och val av arbetsställe.

Ett ofonderat pensionssystem ger individen en implicit avkastning som är lika med den årliga tillväxten i reallöner före skatt (inklusive sociala avgifter) vilken har i Sverige varit 2,1 % under perioden 1960-93 (och endast 1,1 % under perioden 1970-93).<sup>50</sup> Mot dessa siffror skall ställas den avkastning som varje individ skulle kunna få på sitt pensionskonto i ett fonderat system. Den genomsnittliga årliga reala avkastningen före skatt på den svenska aktiemarknaden har under perioden 1960-93 varit 9,4 % (och under den kortare perioden hela 12,2 %).

Vi antar att en investering i äldreomsorgsfinansiering för den genomsnittliga arbetstagaren löper över en tid på 25 år. Vidare är den förväntade avkastningen på 9,4 % på aktiemarknaden osäker då avkastningen fluktuerar från år till år. Feldstein diskuterar möjligheten att använda en riskjusterad avkastning, men tillämpar inte den för att beräkna välfärdsförlusten på arbetsmarknaden.

<sup>49</sup> Det blir slutsatsen om man tillämpar de beräkningar för Sverige som Martin Feldstein gjort för pensionssystemet i USA. Martin Feldsteins kalkyl redovisas i Ely lecture, American Economic Review, May 1997.

<sup>50</sup> Exklusive sociala avgifter är den reala lönetillväxten endast 0,3 % per år under perioden 1970–93.

Om vi skall följa försiktighetsprincipen och använda den metod för riskjustering som Feldstein föreslår hamnar vi på en riskjusterad avkastning på 5,7 %.<sup>51</sup> Denna avkastning skall då jämföras med reallönetillväxten som är avkastningen i ett ofonderat system, dvs. 2,1 %. Skillnaden på 3,6 % är den inkomstförlust som arbetstagarna gör.

De totala utbetalningarna för äldreomsorgen i Sverige 1995 uppgick till 67 miljarder kronor. Med en avkastning på 2,1 % skulle 1 000 kronor i ett ofonderat system växa till 1 680 kronor under en 25-årsperiod. Den penningssumma som man skulle behöva investera på kapitalmarknaden för att uppnå samma slutsumma under motsvarande period i ett fonderat system är 421 kronor, dvs. endast 42,1 % av skatten i ett ofonderat system. Med andra ord skulle den nuvarande skatteuppbörden för äldreomsorgen på 67 miljarder kronor kunna ersättas av en avgift på 29 miljarder kronor. Skillnaden, dvs. 38 miljarder kronor är en real skatt.<sup>52</sup> Denna skatt ska sedan läggas ovanpå de andra skatter, ca 55 % på bruttolönen<sup>53</sup>, som redan finns på arbete, d.v.s. den nya marginalskatten blir 59,9 %. Valfärdsförlusten av en höjd skatt blir högre ju högre skattetrycket är. Genom att använda Feldsteins (1996) beräkningsmetod, kommer vi fram till att valfärdsförlusten blir ca 1% av BNP 1995.

<sup>51</sup> Feldstein utgår från avkastningen på arbetande kapital och drar ifrån den del som betalas i företagsskatt. Resten, som motsvarar en vinst för aktieägaren, jämförs med den riskfria avkastningen på statliga obligationer. På det sättet erhålls en riskpremie som dras ifrån avkastningen på arbetande kapital. I Sverige har avkastningen på obligationer mellan 1960-93 varit 2,4 % per år och företagets vinstskatt har varit 3,3 % av 9,1 % på arbetande kapital. Summan av 2,4 och 3,3 ger 5,6 %.

Det bör noteras att det finns en risk i ett ofonderat system som beror på förändringar i reallönetillväxten, demografiska faktorer såsom åldersstrukturen och politiska beslut. Vi tar emellertid inte hänsyn till den risken.

<sup>52</sup> Storleken på skatten beror på hur lång tidsperioden är mellan betalningen av avgifterna och mottagandet av pensionen. En 15-årsperiod skulle ge en real skatt på 6,9 % och en 35-årsperiod 11,9 %.

<sup>53</sup> Skatten på 50 % på arbete är beräknad på den totala inkomsten inklusive sociala avgifter som ej är socialförsäkringar, dvs. en bas på  $100 + 16\% = 116$  i stället för normala 100. De enskilda skatterna är; kommunalskatt 26,7 % ( $31/116$ ); statlig skatt, 1,7 % ( $2/116$ ); sociala avgifter 13,8% ( $116/116$ ); och moms ( $9/116$ ). Summan blir 50,0 %.

Därtill uppstår en välfärdsvinst i ett fonderat system till följd av ökat sparande. Empiriska studier visar dock enligt Feldstein att en krona i skatt i ett ofonderat system endast skapar en undanträngning av privat sparande till ungefär 50 %. Med detta antagande skulle välfärdsförlusten av minskat privat sparande istället skulle uppgå till ungefär 1,7 % av BNP.

Det bör noteras att beräkningarna bortser från övergångsproblemen. Vid en övergång från ett fördelnings- till ett fonderat system måste staten finansiera de pensionsanspråk som redan finns i fördelningsystemet. I en statisk ekonomi skulle detta innebära att staten måste bygga upp en skuld som är lika stor som ökningen i sparandet i det fonderade systemet. I en växande ekonomi, däremot, växer det fonderade sparandet ifrån pensionsanspråken så att välfärdsvinsterna realiserar sig med tiden.

Fondering av äldreomsorgen kan självfallet ske i många olika former. Det skulle ske i statlig regi, i kommunal regi, eller i form av ett mer individuellt sparande. Fondering är i den mening också ganska fri från ideologiska förtecken.

En övergång till fondering kräver under en övergångstid att ett sparande byggs upp samtidigt som kostnaderna finns kvar för de som redan är i omsorgen. Under en tid ökar således kostnaderna. Vad som gör ett system med fondering intressant är emellertid tidsperspektivet. Om man började med en övergång till ett fonderat system nu, då skulle övergången vara avslutad i närheten av år 2020, just när den demografiska puckeln börjar märkas inom äldreomsorgen.

Samtidigt står det klart att en fondering enbart löser ett av finansieringsproblemen. Problemen kring de höga marginaleffekterna och bristande tryggheten kvarstår. Därför övergår vi nu till frågan om människor bör få öka sin trygghet med kompletterande egna försäkringar. Det har uppmärksamats förhållandevis lite att regelverket, i synnerhet reglerna kring avgiftsättningen, för tillfället förhindrar ett sådant försäkringsskydd.

## 7.2 Nya former ger ökad trygghet

En grundläggande svensk socialpolitisk princip som gäller vid sjukdom är att vården skall vara jämlik, den enskilde skall ha viss rätt att välja vårdgivare, och den enskilde skall ha rätt att skydda sig mot de ekonomiska konsekvenserna av sjukdom genom t.ex. kompletterande sjukförsäkringar.

Politiken när det gäller äldreomsorgen avviker kraftigt från dessa principer. Här ges den enskilde endast begränsad rätt att välja vårdgivare, samtidigt som möjligheten att skydda den egna ekonomin i praktiken har ryckts undan.

Eftersom vårdavgifterna kan variera kraftigt beroende på vårdbehovet så är en huvudsaklig osäkerhet hur mycket av ens inkomster som finns kvar efter att vårdavgiften är betald. Samtidigt finns en komplicerad interaktion med reglerna för inkomstrelaterade vårdavgifter, som gör att ett försäkringsbolag inte utan vidare kan erbjuda försäkringar, givet osäkerheten om framtida regler. I synnerhet blir en kompletterande försäkring som täcker en del av vårdavgiften meningslös för den enskilde, om kommunen sedan räknar in försäkringsersättningen i inkomsten och höjer vårdavgiften i motsvarande mån. Om kompletterande försäkringar skall vara en realistisk möjlighet, krävs därför ett regelverk som skyddar den enskilde och försäkringsbolaget från godtyckliga framtida regeländringar, i synnerhet sådana som leder till att försäkringsersättningar i praktiken konfiskeras.

En kompletterande äldreförsäkring som fungerar i dagens regelsystem måste ha en så restriktiv utformning att den blir meningslös för många. Ett försäkringsbolaget skulle t.ex. kunna erbjuda försäkring som täcker mindre kostnader för t.ex. hemtjänst för vilka många i dag betalar kommunala avgifter som motsvarar hela kostnaden. Så fort vårdbehovet blir större, så kommer de flesta i en situation där vårdavgiften görs inkomstberoende. I det läget blir en försäkringsersättning som kommunen räknar in i inkomsten meningslös.

En teoretisk möjlighet vore då att förbjuda kommunerna att räkna in försäkringsersättningar i inkomsten vid avgiftssättning.

Den möjligheten är emellertid problematiskt, eftersom det minskar kommunernas möjligheter att finansiera äldreomsorgen. Många skulle då kunna omvandla inkomster eller förmögenhet till försäkringar och på det sättet kunna minska äldreomsorgsavgifterna.

En lösning som både stärker den enskildes trygghet och kommunens finansiering kräver sannolikt ett särskilt arrangemang mellan försäkringsbolag och staten eller enskilda kommuner. För att belysa ett sådant arrangemang, låt oss utgå ifrån en äldreomsorgsförsäkring som den enskilde tecknar hos ett försäkringsbolag, och som betalar en del av vårdavgiften eller vårdkostnaden när vårdbehovet uppstår.

Ett sådant arrangemang skulle kunna vara att försäkringsbolagen i sin tur kan återförsäkra sig hos staten. Den statliga återförsäkringen skulle då ta in en del av försäkringspremien som den enskilde kunden betalar till försäkringsbolagen. Dessa pengar fonderas och bidrar på sikt till finansieringen av äldreomsorgen. Återförsäkringspremien täcker a) kostnader som uppstår för det allmänna när människor tar sådana försäkringar<sup>54</sup>, och b) en vinst som staten tjänar i gengäld för att ge den enskilde rätt att försäkra sig mot risken att bli fattig.

Liknande arrangemang kan naturligtvis också, och kanske bättre, slutas mellan försäkringsbolagen och enskilda kommuner.<sup>55</sup> Enkelt uttryckt skulle ett sådant arrangemang innebära att försäkringsbolag och en kommun kommer överens om att försäkringssättningar som bolagen betalar till människor som bor i kommunen inte räknas in i inkomsten vid avgiftssättningen. I gengäld får kommunen en del av premieintäkterna. De komplikationer som måste lösas i ett sådant arrangemang gäller i synnerhet förhållandet mellan kommunen och försäkringsbolagen (se rutan). Gentemot

<sup>54</sup> En sådan kostnad är att inbetalningar till en vårdavgiftsförsäkring minskar inbetalningarna till t.ex. privata pensionsförsäkringar och därmed minskar pensionen och underlaget för uttag av vårdavgifter.

<sup>55</sup> Ett antal amerikanska delstater har påbörjat arrangemang under namnet ”partnerships”. Principen är att den som försäkras sig och står för en del av äldreomsorgskostnaderna själv i gengäld får undanta en del av förmögenheten vid beräkningen av den inkomst som ligger till grund för avgiftssättningen.

kunden kan en sådan försäkring däremot vara mycket okomplicerat.

### **En äldreavgiftsförsäkring på kommunens initiativ**

Grunden i en sådan försäkring är att försäkringsbolag och en kommun kommer överens om att försäkringsersättningar som bolagen betalar till människor som bor i kommunen inte räknas in i inkomsten vid avgiftssättningen. I gengäld får kommunen en del av premieintäkterna.

För kunden kan detta blir enkelt. Kunden betalar en försäkringspremie löpande. Om kunden har behov av äldreomsorg får kunden löpande utbetalningar som kommunen inte får räkna in i inkomsten vid beräkning av äldreomsorgsavgiften. Försäkringsbolaget kommer sannolikt att definiera kriterier för vårdbehov i linje med den internationellt använda ADL-principen.<sup>56</sup> Om kunden flyttar till en kommun som inte har liknande arrangemang innan omsorgsbehovet uppstår, så får kunden värdet av försäkringen utbetalat som ett engångsbelopp. Detta belopp behandlas då i den nya kommunen som vilken förmögenhet som helst.<sup>57</sup>

Mellan försäkringsbolagen och kommunen finns flera punkter som måste behandlas, förutom ersättningen som kommunen skall erhålla. Det gäller bl.a. vad som händer om kommunen ändrar avgiftssättningen kraftigt, eller om staten ändrar spelreglerna, eller omsorgskostnader av andra skäl ändras kraftigt.

Med tillgång till sådana kompletterande försäkringar blir också de olika och godtyckliga avgifter som kommuner tar ut mindre besvärande för den enskilde. Det finns i dag en påtaglig risk att den kommunala självstyrelsen ytterligare begränsas genom att staten

<sup>56</sup> ADL (Activities of Daily Living) är ett sätt att bedöma omsorgsbehovet utifrån hur personen klarar ett antal vanliga sysslor. Många försäkringsbolag anser denna metod vara mer objektiv än en ren läkarbedömning.

<sup>57</sup> Om kunden flyttar till en sådan kommun efter det att omsorgsbehovet uppstått, kan kommunen och försäkringsbolaget behöva kompensera den nya kommunen.



reglerar äldreomsorgsavgifterna. Kompletterande försäkringar tar udden ur avgiftsfloran, och minskar därför behovet av statliga ingrepp.

### 7.3 Fungerar en äldrepeng?

En äldrepeng innebär att äldre själva får rätt att välja utförare av äldreomsorgen. Dessa utförare är garanterade en äldrepeng som kommunen betalar. Detta skulle i viss mån påminna om skolor som får kommunalt stöd för att erbjuda en likvärdig utbildning, men som får ta betalt av föräldrar för aktiviteter som går utöver den normala standarden. Med en sådan uppläggnings skulle naturligt följa en annan och större valfrihet inom äldreomsorgen. Det skulle bli möjligt för äldre att välja hem tillsammans med vänner och bekanta eller bo hemma och få vård där. Det skulle finnas realistiska förutsättningar för kooperativ, där äldre deltar för att förbättra boendemiljön medan de är friska och i gengäld får en bättre standard när de blir sjuka.

Liksom med skolpengen kan äldrepengen bli en besparing för kommunen eftersom ersättningen som utgår till alternativa utförare är lägre än den som utgår till kommunala utförare, eller utförare som kommunen anlitat genom entreprenad. En risk som måste beaktas vid utformningen av en äldrepeng är däremot att vårdhemsplatser i nuläget är ransonerade. Det innebär att om totalkostnaden inte skall öka så måste även antal personer som är berättigade till äldrepeng, samt omfattning av deras vårdbehov, vara ransonerade.<sup>58</sup> Det betyder i praktiken att kommunerna även inom ett äldrepengssystem både skulle vara tvungna att och ha rätten att bestämma vårdomfattningen. Kommunen skulle då med andra ord fastställa vårdbehovet och därmed äldrepengens storlek. Men äldrepengen skulle sedan göra det möjligt att välja vårdgivare själv.

<sup>58</sup> I Storbritannien infördes en äldrepeng utan sådan ransonerings, vilket ledde till en snabb ökning av antalet vårdplatser, och därmed även totalkostnaderna. I viss mån var detta emellertid en avsedd effekt.

Sammanlagt syftar förslagen till att:

1. Finansieringen av äldreomsorgen förbättras till följd av ökad fondering, vinsten förknippad med äldrepeng, och vinsten från återförsäkringen. Förbättringen av finansieringen sker utan någon skattehöjning.
2. Människor får möjlighet att försäkra sig mot risken att bli fattiga. Den möjligheten finns inte i dag.
3. Det blir en ökad mångfald inom äldreomsorgen, vilket torde vara bra både för effektiviteten och för möjligheten för den enskilde att få sina önskemål tillgodosedda.



## 8 Kvalitet och konkurrens i kommunal verksamhet

God information om de kommunala verksamheternas kvalitet och effektivitet är viktigt både ur ett konsumentperspektiv och ur ett demokratiskt perspektiv. En stor del av människors konsumtion utgörs av kommunala tjänster. En rimlig fråga är därför om de kommunala verksamheterna uppfyller de krav på konsumentinformation och konsumentskydd som gäller för privata tjänster och varor.

Därtill kommer den demokratiska aspekten. Ansvaret för styrningen av de kommunala verksamheterna vilar till syvende og sidst på kommuninvånarna. Dessa kan i egenskap av väljare, men också i sina kundval och andra påverkansmöjligheter åtminstone teoretiskt sett styra de kommunala verksamheterna. I praktiken kan de naturligtvis göra detta enbart i den mån de lyckas ta reda på hur väl de kommunala verksamheterna fungerar.

En avgörande fråga i sammanhanget är därför vilken information om de kommunala verksamheternas kvalitet kommuninvånarna, eller brukarna av de kommunala tjänsterna, får. För att ta reda på detta har vi genomfört en telefonintervjuundersökning i 17 kommuner, där intervjuaren har utgett sig för att vara en "vanlig" person som har för avsikt att flytta till kommunen, och begär information om kvaliteten i skolan och barnomsorgen. Metoden för telefonintervjuerna redovisas närmare i rutan nedan.

I telefonintervjuerna bedömdes tillgänglighet och serviceinriktning allmänt sett vara god. I över hälften av fallen blev intervjuaren visserligen hänvisad vidare till annan tjänsteman både en och två gånger, men väntetiden var kort och möttes av hjälpsamma tjänstemän.

### Telefonintervjuer i 17 kommuner

Intervjuaren ringde handläggare i ett stratifierat, slumpmässigt urval om 17 kommuner, och utgav sig vara en vanlig person med man och barn som har för avsikt att flytta till kommunen. Vid en första kontakt med kommunens växel bad intervjuaren om att få tala med någon som kan lämna information om barnomsorg och skolan. Ingen chefsperson har efterfrågats eftersom strävan var att, utifrån ett medborgarperspektiv, göra situationen så realistisk som möjligt.

När växeln hade kopplat till den tjänsteman som bör kunna besvara frågorna, presenterade sig intervjuaren med namn och berättade att familjen funderar på att flytta till kommunen. Familjen angavs ha två barn, ett i dagisålder, och ett som går i trean. Under samtalets gång inriktades frågorna mot att få upplysningar om genomförda utvärderingar/uppföljningar rörande daghem och skolor. När motfrågor har ställts om vilket område intervjuaren tänkt flytta till, gavs svaret att skol- och dagisfrågan skulle komma att styra valet av bostadsområde.

Intervjuaren dokumenterades så ordagrant som möjligt direkt efter intervjutillfället. En bedömning gjordes avseende bemötande, i synnerhet serviceinriktningen, dvs. i vilken mån aktuell handläggare har försökt hjälpa en informationssökande medborgare som har för avsikt att flytta till kommunen. Bedömningen har gjorts dels i anslutning till intervjuaren, dels när den skriftliga informationen har kommit in<sup>59</sup>.

Av de 17 kommunerna kunde eller ville 13 inte lämna någon information alls som på något sätt belyste kvaliteten i verksamheterna. I endast fyra kommuner kunde någon kvalitetsinformation erhållas. När intervjuaren bad om att få underlaget för kvalitetsinformation från dessa fyra kommuner visade sig detta vara mycket bristfälligt. Ändå får betonas att de följande exemplen utgör föredömen i den

<sup>59</sup> Denna studie har utförts av docent Gullan Gidlund och utredare Lena Sandström på uppdrag av ESO inom detta projekt.

mening att de överhuvudtaget hade någon uppföljning eller utvärdering att visa upp.

*Solna stad* redovisade en uppföljning av grundskolorna från 1993, som grundar sig på en enkätundersökning. Bortfallet i svaren var 53%. Ingen uppdelning hade gjorts på enskilda skolor.

*Skinnskatteberg* hade genomfört en utvärdering av vilka skolor och daghem som uppnått mål inom olika områden, baserad på hur stor andel av de tillfrågade föräldrarna som ansåg att målet uppfyllts. Svarsfrekvens angavs inte. Anmärkningsvärt nog rör ingen av de uppsatta målen hur mycket barnen lärt sig. I stället är målen att "barn får en kontinuerlig skolgång med hänsyn tagen till barnets mognad och utvecklingstakt" och "att undersökande och laborativt arbete skall ingå som en viktig del i verksamheten för alla åldrar".

*Sollefteå* redovisade en enkätutvärdering inom barnomsorgen. Resultatet delades inte upp på enskilda daghem.

Det framkom också att kommuner håller en del utvärderingsresultat hemliga. Dessa används då eventuellt för styrning av verksamheten, men de hjälper inte kommuninvånarna när det gäller konsumentinformation eller möjligheten att rösta på ett informerat sätt.

Slutsatsen förefaller vara att kommunerna arbetar ganska lite med uppföljning, utvärdering och resultatmätt. Kommuninvånarna verkar dessutom få ett mindre och censurerat material som oftast inte tillåter jämförelse mellan enskilda skolor eller daghem, och för den delen inte heller tillåter jämförelse med andra kommuner.

Till detta kommer att kommuninvånarna också i andra avseenden riskerar att få ett censurerat material. En enkät ställd till kommunalekonomer har t.ex. visat att det är ganska vanligt att man tvingas manipulera ekonomiskt information på kommunpolitikerns begäran<sup>60</sup>.

På frågan "Jag får beställningar från politiker att komma till ett visst resultat i en utredning" svarade 34,4 % att det ibland, ganska ofta eller mycket ofta förekommer. På frågan "Jag måste "frisera"

<sup>60</sup> Etikfrågor inom det kommunalekonomiska området, Rapport från Etikprojektet, Föreningen Sveriges Kommunalekonomer, augusti 1994.

mina uttalanden om ekonomin p.g.a. de politiska konsekvenserna" svarade 31,1 % att det förekommer ibland, ganska ofta eller mycket ofta.

I inledningen framhölls att kommunerna har genomfört genomgripande förvaltningsreformer, men att detta inte har förändrat verksamheterna mycket. Detta bekräftas av våra resultat. Ungefär 75 % av alla kommuner har uppgett att de har infört målstyrning, och i någon formell mening genomsyrar detta också förvaltningen. Men konkreta uppföljningar av verksamhetens måluppfyllelse tycks fortfarande vara sällsynta. Till frågan varför det kan vara så kommer vi i nästa avsnitt.

## 8.1 Resultatstyrning kontra målstyrning

I många fall tycks kommunpolitikerna ha siktat på resultatstyrning men sedan nöjt sig med målstyrning, där luddiga målformuleringar sällan eller aldrig följs upp. I många kommuner skiljer man över huvud taget inte mellan begreppen resultatstyrning och målstyrning.

Resultatstyrning är emellertid mycket mer långtgående än målstyrning och leder också till helt andra resultat. Till skillnad från målstyrningen ställer resultatstyrningen krav på att måluppfyllelsen mäts och att resultaten därmed redovisas och ligger till grund för styrningen och den framtida resurstilldelningen. Tabell 7.1 visar utfallet av en studie som jämfört vilka effekter införandet av resultatstyrning respektive målstyrning haft på av kommunala verksamheter som ingick i en studie om reformer i 100 kommunala verksamheter. Av tabellen framgår hur vanlig mål- och resultatstyrning var bland de verksamheter som inte drevs i privat regi eller tilldelats särskilt intäktsansvar. Indelningen är gjord beroende på en förändring av styrform från den traditionella detaljstyrningen som fortfarande finns i kontrollgruppen. Målstyrning har ofta införts samtidigt med att eget budgetsansvar tilldelats. Resultatstyrning innebär att explicita resultatmätt används.

**Tabell 8.1 Effekter av målstyrning och resultatstyrning på kommunala verksamheter**

	Andel verksamheter med respektive styrform	Kvalitetsjusterad kostnadsförändring
Kontrollgrupp	19 %	3,7
Målstyrning	21 %	4,1
Resultatstyrning	27 %	8,1

Källa: Fölster (1993, kapitel 7).

I studien framkom också att kommunala försök att införa resultatmått ofta blev ett slag i luften därför att resultatmått valdes som sällan var särskilt användbara för styrning. Orsaken till resultatmåttens bristande användbarhet var att de oftast tog sig formen av verksamhetsbeskrivningar snarare resultat<sup>61</sup>. Resultatmått används främst som allmän information och ibland i form av styckkostnader eller nyckeltal som underlag för allokering av medel.

Men det kan vara så att det i många kommunala verksamheter faktiskt är svårt att hitta eller genomföra bra resultatmätningar. Ofta överdrivs emellertid dessa svårigheter. I rutan nedan förs ett något djupare resonemang om osäkerheten i resultatmått. Men inte minst svårigheterna att hitta bra resultatmått har legat till grund för försöken att tillåta eller skapa konkurrerande verksam-

<sup>61</sup> Till detta kommer att resultatmått i offentlig verksamhet ofta är riktade mot fel nivå inom beslutshierarkin. Många resultatmått är främst av nytta för en viss nivå inom organisationen. Ett mått som "antal fel inom en produktionsprocess" kan hjälpa de som är direkt ansvariga att vidta åtgärder. Styrelsen eller huvudmännen har däremot inte stor nytta av den informationen eftersom de inte har tillräcklig detaljkännedom för att bedöma vilken åtgärd som är bäst. till skillnad från de offentliga verksamheterna har företagen alltid ett resultatmått som ger information om hela verksamheten, dvs. vinsten.



heter som kan utvärderas mot varandra. Detta behandlas i nästa avsnitt.

### **Resultatmåttens användbarhet**

En annan viktig aspekt av resultatmåttens användbarhet är hur tillförlitliga de är. Offentliga beslutsfattare tvekar ofta att fatta obehövliga beslut om resultaten inte är helt tillförlitliga. Det befaras att resultaten slår orättvist om de råkar bli fel ibland. Till viss del grundar sig dessa farhågor dock på ett missförstånd.

I många fall är ett avgörande krav på ett resultatmått inte att det alltid ger rätt svar utan att det i genomsnitt ger rätt svar. Som ett exempel ges betyg i skolor eller på universitet ofta på basis av en lärares mycket subjektiva bedömning av elevens insatser. Betyget kan således i enskilda fall vara behäftat med stora fel som kan drabba eller gynna enskilda elever. Trots dessa fel uppnår betygssättningen ofta sitt huvudsyfte, nämligen att få eleven att anstränga sig och att bedöma elevens kompetens. Anledningen till detta är att så länge läraren rättar rätt i genomsnitt så kan eleven inte utnyttja felen genom att t.ex. bara lära sig vissa saker. Dessutom jämnas felen ut över tiden, så att den enskilde sällan tar skada i längden.

På samma sätt förhåller det sig med resultatmått i den privata sektorn. Det är t.ex. mycket vanligt att två parter som sluter ett entreprenadavtal inte kan förutse vilka felkällor som kommer att uppstå i de mått på kontraktsuppfyllelse som läggs fast. Detta spelar dock en mindre roll om måtten väntas fungera rätt i genomsnitt.

Att ett resultatmått är osäkert är således inte något giltigt skäl för att inte använda det. Den relevanta frågan är i stället om beslutsfattandet och prestationen i genomsnitt kan väntas bli bättre med resultatmättet än utan.

## 8.2 Konkurrens

Ett argument för att införa konkurrens är att kommunen och konsumenten därmed får bättre möjlighet att jämföra kvalitet och effektivitet, samtidigt som denna jämförelse mellan konkurrenter också styr vem som utför verksamheten. Utifrån detta argument har också en rad reformer genomförts under senare år som öppnat för konkurrens (se rutan nedan). Vår genomgång av argumenten för och erfarenheterna av konkurrensutsättningen tyder emellertid på att argumentet måste nyanseras. Visserligen är erfarenheterna av kommunal konkurrensutsättning i de flesta fallen positiva. Men konkurrensutsättningen minskar knappast behovet av en fungerande kvalitetsmätning och god konsumentinformation. I de fall där konkurrensen fungerat mindre bra är orsaken ofta just att kvalitets- och konsumentinformation åsidosatts.

**Tabell 8.2. Några viktiga kommunala reformer avseende decentralisering och konkurrensutsättning.**

1988	Kommunerna tilläts upphandla lokala busstransporter från konkurrerande bolag. År 1996 hade 80% av all trafik utsatts för konkurrens.
1990	Taximarknaden avreglerades, vilket möjliggjorde upphandling av långfärdstjänster från konkurrerande bolag.
1990	Kommunerna börjar utsätta kärnverksamheter för konkurrens. År 1996 har ett 40-tal kommuner infört beställar-utförar organisationer. Kommuner tilläts även lägga ut sociala verksamheter på privata utförare.
1991	Skolsystemet decentraliseras. Kommunerna tar över ansvar för anställning av lärare från staten, och får därmed ett helhetsansvar för skolan.
1991	Ädelreformen. Kommunerna övertar ansvar för äldreomsorgen från landstingen.
1991 och senare	I en del kommuner decentraliseras beslut till stadsdelsnämnder. Några kommuner delas upp.
1992	Reform av statsbidragssystemet. Kommunerna får en större del av de statliga bidragen som en klumpsumma i stället för specialdestinerade sektorsbidrag dvs. riktade till olika behov. Fortfarande finns dock en rad specialdestinerade bidrag kvar.
1992	Ny kommunallag öppnar för ökad brukarmedverkan, personvalsinslag och fler lokala folkomröstningar.
1992	Skolpengen införs. Etableringsfrihet för skolor införs. Friskolorna har rätt till en skolpeng motsvarande 85% av den genomsnittliga skolkostnaden per elev i kommunen.
1992	Många kommuner lägger delar av verksamheten över på kommunala bolag.
1996	Kommunerna får ökat inflytande över anslagen till friskolorna, vilket enligt kritikerna gör det ekonomiska läget mer osäkert för dessa.

### 8.3 Erfarenheter av konkurrensutsättning

Konkurrens i den kommunala verksamheten har under det senaste decenniet införts i många länder. Det finns således ett rikligt underlag för att kunna bedöma effekterna.

En klar slutsats av de befintliga utvärderingarna av kommunala reformer är att fungerande konkurrens inte är detsamma som att ha en frisläppt marknad. På en fri marknad finns ofta olika typer av konkurrenshinder som uppstår naturligt, dvs. utan att ha skapats av ett offentligt ingripande. Ett exempel på detta är att det på vissa marknader kan uppstå monopol. Ett annat exempel är att kunder på vissa marknader har svårt att bevaka de konkurrerande företagens priser och kvalitet.

Ett vanligt resultat i utvärderingarna av konkurrensutsättning är därför att en avveckling av konkurrenshämmande offentlig styrning ofta förbättrar både kvaliteten och effektiviteten, medan en avveckling av konkurrensfrämjande offentliga ingripanden kan försämra både kvalitet och effektivitet.

Detta illustrerades tidigt i studier av sophämtningen i USA. Sophämtning visade sig vara en ideal marknad att studera. Den bedrivs på många olika sätt på olika håll, samtidigt som kostnader och kvalitet kan mätas förhållandevis väl. Det visade sig att sophämtning i privat regi var billigare och bättre än i offentlig regi om konkurrensen organiserades av kommunen i form av entreprenad-upphandling. Däremot blev den mycket dyrare och sämre när den bedrevs helt fritt utan kommunens ingripande<sup>62</sup>. Anledningen var, av allt att döma, de informationsproblem som uppstod när hushållen skulle bilda sig en uppfattning om de olika företagens pris, kvalitet och pålitlighet. Hushållen reagerade knappt på ändrade priser eftersom kostnaden ändå är liten för varje hushåll. Följden blev att det blev svårt för ett företag att genom prissänkningar vinna över alla kunder inom ett område. Detta innebar också att de

<sup>62</sup> T.ex. Savas (1977). För svensk del visar Ahlander (1991) att privata sophämningsentreprenörer hade 25 % lägre kostnader än kommunala när andra viktiga förklaringsfaktorer hade kontrollerats för. I dag utför privata entreprenörer sophämtning i 80 % av landets kommuner.

faktiska kostnaderna ökade eftersom flera sopbilar måste trafikera samma väg.

Än så länge har få kommuner infört konkurrens i kärnverksamheterna. År 1995 hade t.ex. mindre än 10 % av kommunerna prövat att införa kundval inom barnomsorg, äldreomsorg eller grundskola. I fråga om extern anbuds konkurrens har denna fått störst genomslag inom äldre- och handikappomsorgen, där trots detta endast 17 % av kommunerna hade prövat detta år 1995.

Men från en rad mer tekniska verksamheter finns de tydligaste slutsatserna. Ett exempel är avregleringen av taxi år 1990. En stor del av taxiverksamheten köps av kommuner och landsting bl.a. för färdtjänst och sjuktransporter. Avregleringen innebar att dessa tjänster kunde köpas genom ett upphandlingsförfarande där konkurrerande taxiföretag lade bud. Olika undersökningar visar tydligt att kommunernas kostnader per upphandlad standardresa har kunnat minska väsentligt (t.ex. Krantz, 1991; NUTEK, 1996). I genomsnitt sjönk kostnaderna för en standardresa reallt med 14 procent mellan åren 1989 och 1994. I kommuner med konkurrerande taxibolag – ofta större städer – sjönk kostnaden mycket mer än i kommuner där ingen konkurrens förekom. Intressant nog skedde ingen motsvarande prissänkning på den privatfinansierade taximarknaden. I olika undersökningar (t.ex. Burdett & Fölster, 1996) visas detta ha berott på att konkurrensen inte fungerar väl på denna del av marknaden. Kunder kan inte jämföra priser i den utsträckning som skulle krävas för att konkurrensen skall fungera. De kunder som kör taxi betalar ofta inte själva, medan de som betalar själva i allmänhet åker för sällan för att kunna jämföra priser mellan konkurrerande bolag.

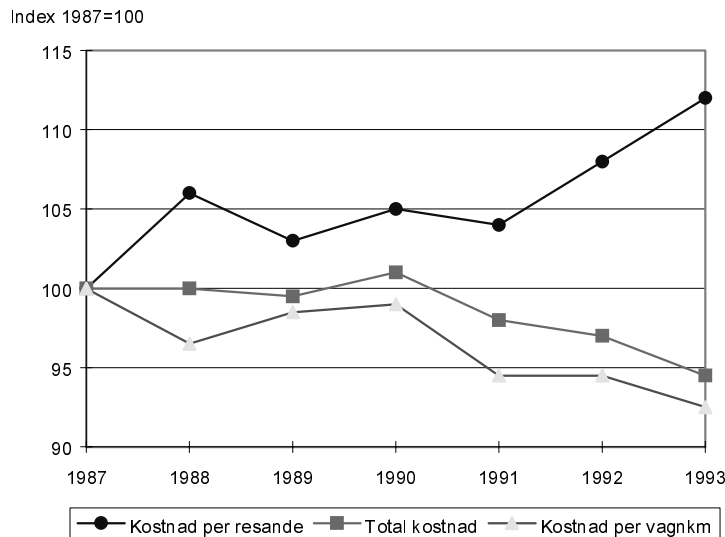
Även avregleringen av lokaltrafiken ger liknande erfarenheter, som beskrivs i rutan.

#### **Avreglering av lokaltrafiken**

Liknande erfarenheter finns efter avregleringen av den lokala bussmarknaden. En fullständig avreglering i England, där den offentliga inblandningen avvecklades helt, ledde till tveksamma re-

sultat. Visserligen sjönk kostnaderna per busskilometer väsentligt, men antalet passagerare minskade också betydligt. Flera undersökningar visar att detta till stor del berodde på de informations- och koordineringsproblem som uppstod när många bolag konkurrerade på samma linjer.

**Figur 8.1 Busstrafikens kostnader**



I Sverige betydde avregleringen som trädde i kraft enbart att läns- trafikbolagen fick upphandla under konkurrens. Intressant nog motsatte sig de borgerliga partierna denna avreglering eftersom det befarades att kommuner skulle använda denna rätt för att göra sig av med de privata bussbolagen. I stället ökade upphandling under konkurrens lavinartat, från 7 till 70 procent av trafiken mellan åren 1987 och 1994. Figur 8.1 ovan visar hur kostnader och produktivitet utvecklats under perioden. Vid första anblick påminner utvecklingen om den engelska. De totala kostnaderna ökade fram till 1991 och minskade efter den ekonomiska krisens inbrott. Genomsnittlig kostnad per busskilometer minskade med 7 procent, mindre än i England. Genomsnittlig kostnad per passagerare ökade däremot med 12 procent vilket speglar ett kraftigt minskat passagerarantal. Närmare analys visar emellertid att drivkrafterna

bakom denna utveckling varit helt annorlunda i Sverige än i England. I en noggrann undersökning (Alexandersson, Fölster och Hultén, 1996, 1997) visas att konkurrensutsättningen, rensat för andra faktorer som påverkat kostnader, har minskat kostnader per busskilometer med 13,6 procent. Samtidigt visas att det minskade passagerarantalet inte beror på konkurrensutsättningen, utan på införandet av moms på biljetpriserna, minskad subventionering av biljettpreiserna och en rad andra faktorer. Detta resultat är också rimligt eftersom länstrafikbolagen i Sverige behållit full kontroll över prissättningen och schemalaggningsen så att kunden inte direkt påverkats av konkurrensutsättningen.

Också från andra områden bekräftas dessa erfarenheter från införandet av konkurrens. Den hittills mest omfattande utvärderingen av konkurrensutsättning av kommunala verksamheter (Fölster 1993) jämförde likartade verksamheter som antingen drevs i privat regi, konkurrensutsattes, enbart decentraliserades med eget budgetansvar, och där inga förändringar gjordes. Sammanlagt undersöktes 98 verksamheter såsom daghem, servicehem, och tekniska tjänster. Det huvudsakliga resultatet visas i tabell 8.3. De privatiserade verksamheterna förbättrade effektiviteten mest. En del av effektivitetsökningen tillfaller dock entreprenören i form av vinst. Därför blev kostnadssänkningen för kommunen ungefär densamma som för de kommunala verksamheter som enbart utsatts för konkurrens, men inte privatiserats. Tydligt är i båda fallen att de kvalitetsjusterade kostnaderna minskat mycket mer än för verksamheter som enbart decentraliserats, eller för kontrollgruppen. Detta bekräftar således de positiva effekterna som konkurrens kan ha.

**Tabell 8.3. Kvalitetsjusterade kostnadsförändringar efter reformer i kommunala verksamheter\*.**

	Privat regi	Konkurrensutsatt	Decentraliserat	Kontrollgrupp
Kommunala kostnader	- 7.9	- 9.1	- 4.2	- 3.6
Effektivitet**	-12.3	- 9.8	- 4.2	- 3.6

\*) Kostnadsförändringar justerades för förändringar i personalintensitet, kapitalkostnader och driftskostnader i den i den utsträckning att dessa bedöms ha förändrat kvaliteten.

\*\*) Effektivitetsförändringen är förändringen i kommunala kostnader plus entreprenörens vinst.

Källa: Fölster (1993).

Samtidigt pekar undersökningen också på att en hel del misstag begicks i början. Ofta genomfördes inget acceptabelt upphandlingsförfarande där alla konkurrenter verkligen hade möjlighet att delta. I många fall skrevs också bristfälliga kontrakt som gjorde det svårt för kommunerna i efterhand att kontrollera eller upprätthålla kvaliteten.

Senare undersökningar av konkurrensutsättning tyder på att dessa problem kan ha minskat med tiden. Flera grundliga studier av konkurrensutsättning inom äldreomsorgen tyder t.ex. på att konkurrensutsättningen har sänkt kostnaderna och höjt kvaliteten<sup>63</sup>. Likaså har jämförelser av kommunala, kooperativa och de daghem

<sup>63</sup> Högberg (1996) undersöker 25 upphandlingstillfällen inom äldreomsorgen i Stockholm och konstaterar att kostnaderna sänkts med 10 %. I egen-regi verksamhet som hotades av konkurrensutsättning sjönk dessutom kostnaderna med 3–5 %. Edebalk, Rosén och Svensson (1996) jämförde parvist privata och kommunala utförare inom äldreomsorgen. De privata utförarna använde färre personal, men erhöll bättre omdömen av de boende avseende kvaliteten än de kommunala utförarna. Nordling (1996) sammanställer 38 fallstudier av äldreomsorg. Det konstateras att i samtliga fall har de privata utförarna varit mer kostnadseffektiva, och i samtliga fall där kvalitetsbedömningar gjorts av hjälptagarna fick de privata utförarna bättre betyg.



som drivits utifrån vinstmotiv att de senare är mer resurseffektiva utan att kvaliteten blivit sämre<sup>64</sup>.

Andra aspekter av konkurrensutsättningen har också undersökts. En del har hävdat att segregeringen ökar om de kommunala bostadsbolagen privatiseras. Hittills har detta inte kunnat bekräftas. En utvärdering av privatiseringen jämförde åtta privatiserade bostadsområden med jämförbara områden som fanns kvar i kommunal regi<sup>65</sup>. Utvärderingen fann inga skillnader i benägenheten stänga ute utsatta grupper. Snarare fann man en allmänt hårdare attityd mot sådana grupper oavsett ägarform. Man fann inte heller något belägg för att hyrorna skulle höjas mer till följd av privatiseringen. Däremot var de privata ägarna effektivare när det gäller drift och underhåll. De intervjuade representanterna för de kommunala bostadsföretagen säger sig sakna klara målformuleringar från ägaren. Problemet förefaller snarare vara att ett beteende som ger upphov till segregeringen är rationellt både för privata hyresvärdar och för kommuner i storstadsområden.

En rad undersökningar har visat att människor i avsaknad av konkurrens känt maktlöshet och bristande möjligheter att utöva inflytande (Maktutredningen, Petersson m.fl., 1989). Efter senare års reformer kan olika attitydundersökningar möjligen tolkas så att människor oftare får sina klagomål åtgärdade, eller har lättare att anlita andra utförare. Ibland uttrycks en större tillfredsställelse med offentliga tjänster än tidigare.

<sup>64</sup> ”På vinst och förlust?”, Socialtjänstens forsknings- och utvecklingsbyrå (FoU). Rapporten bygger på en jämförelse av 8 kommunala, 8 kooperativa och 16 vinstdrivna daghem.

<sup>65</sup> Anders Ling och Martin Scholin, KTH, Stockholm, 1997

Offentligt anställda klagade också ofta över bristande inflytande. En rad undersökningar antyder att konkurrensutsättning och privatisering har ökat personalens tillfredsställelse<sup>66</sup>. Mot det kan ställas att konkurrensutsättning ibland har inneburit större osäkerhet när det gäller arbetstryggheten.

Sammanfattningsvis tyder erfarenheterna från införandet av konkurrens på att konkurrensen kan underlätta kvalitetsjämförelser, men att det ingalunda minskar behovet av goda uppföljningar och utvärderingar avseende kvalitet och effektivitet. Konkurrens kan gå snett bl.a. om resultatmått saknas och kunden därför har svårt att avgöra bäste konkurrenten. När kvalitets- och effektivitetsbevakning sker så verkar införandet av konkurrens ha lett till betydande vinster.

## 8.4 De statliga myndigheterna försummar resultatmätningen

Flera statliga myndigheter har som uppgift att bevaka kvaliteten i kommunala verksamheter. Det gäller t.ex. Socialstyrelsen och Skolverket. I mångt och mycket måste emellertid ifrågasättas hur de har klarat sin uppgift.

Som ett exempel har en av de viktigaste förändringarna på skolans område under de senaste åren varit att skolor har konkurrensutsatts i den mening att friskolor har kunnat startas med rätt till kommunal ersättning. Ersättningen uppgick först till 85 procent

<sup>66</sup> Ett exempel är en undersökning (BFR R46:1989) där åtta fall av decentralisering och privatisering undersöktes. Slutsatsen var att de privata entreprenörerna gav sina anställda mer ansvar och friheter än kommunerna. I en Demoskopundersökning intervjuades 300 anställda i verksamheter som gått från offentlig till privat regi. Av dessa anser 3 av 4 att det blivit bättre eller mycket bättre. Endast en av 20 ansåg att det har blivit sämre (Dagens Industri, 31 juli 1997, s. 4). De flesta tycker också att de ger en bättre service i privat tjänst än när verksamheten var offentligt organiserad.

av genomsnittet för de kommunala kostnader per elev, den har numera sänkts till 75 %. Sedan 1992 har antalet friskolor ökat från 94 till 240, medan antalet elever i friskolorna fördubblats till ca 20 000.

Vilka konsekvenser detta har fått i fråga om elevernas intellektuella och sociala utveckling är inte känt och Skolverket och Utbildningsdepartementet tycks inte heller ha intresserat sig för frågan. Däremot har Skolverket undersökt friskolors effekter på segregering på ett helt felaktigt sätt som beskrivs närmare i rutan nedan.

**Exempel: Skolverkets utvärdering av skolvalens effekter på segregeringen (Skolverkets rapport nr. 109, 1996, Att välja skola – effekter av valmöjligheter i grundskolan)**

Rapporten redovisar en utvärdering av rätten att välja skola med fokus på eventuellt segregrande effekt valfriheten kan få. I rapporten hävdas att studien visat på tendenser till ökad segregering till följd av skolbyten som uppstått till följd av möjligheten med till skolval. Studien bygger dels på ett ambitiöst datamaterial av flera tusen skolbytare, dels på intervjuer med lärare, föräldrar och elever.

Trots att studien är ambitiöst upplagd, är slutsatsen gripen ur luften, rentav tendensiös. Den grundar sig i huvudsak på två iakttagelser. Dels byter barn till välutbildade föräldrar oftare till friskolor än barn till lågutbildade föräldrar. Dels säger lärare i skolor som förlorar barn att de som går oftare är de förhållandevis resursstarka.

Problemet med Skolverkets slutsats är den implicit utgår ifrån att inga skolbytena hade skett utan valfrihet. Verklighet är däremot, och har varit långt innan valfriheten infördes, att vissa områden utsattes för en ökande segregering där just välutbildade, svenska, föräldrar flyttade till andra områden bl.a. för att barnen skulle kunna gå i en bättre skola. Valfrihet i skolan kan således för dessa föräldrar vara ett alternativ till att flytta. I varje fall måste en rättvisande studie jämföra vad som sker i form av flyttning och skolbyten under valfrihet med det som skedde enbart i form av flytt när valfriheten inte fanns. I princip kan valfrihet på skolans

område ha lett till minskad segregering utan att denna kunnat fångas upp i Skolverkets undersökning.

Förutom detta huvudproblem tonar studien ner det faktum att även (utomnordiska) invandrarbarn oftare byter till friskolor än svenska barn. Detta nämns t.ex. inte i sammanfattningen.

Anmärkningsvärt är också att friskolornas effekter på utbildningskvaliteten överhuvudtaget inte granskats<sup>67</sup>.

När det gäller utvärdering av skolorna har Skolverket kritiserat kommunerna<sup>68</sup>. Samtidigt är det uppenbart att det finns betydande vinster om nationella utvärderingsinstrument tas fram, t.ex. i Skolverkets regi. Dels vill kommuner självfallet kunna jämföra sina resultat med andra kommuner. Dels finns ganska stora utvecklingskostnader förknippade med utvärderingsinstrument som bäst kan bäras om de sprids på ett stort antal användare. Sådana utvärderingsinstrument finns med få undantag inte i dag. Skolverkets kritik av kommunerna faller således i betydande utsträckning tillbaka på Skolverket självt.

När Skolverket har konfronterats med sådan kritik har svaret blivit dels att verket har börjat ett arbete med att ta fram ett antal kunskapsprov, dels att verket inte har mandat att genomföra en mer detaljerad kvalitetskontroll av skolorna. Oavsett om problemen ligger i Skolverkets mandat eller i Skolverket så talar mycket

<sup>67</sup> Från andra länder finns dock goda exempel på hur införandet av friskolor har ökat utbildningskvaliteten. Som ett exempel uppmuntrades lärare i East Harlem i början av 1970-talet att skapa egna utbildningsprogram och starta egna skolor. Detta ledde till att många små skolor skapades som ofta delade på gamla skollokaler. Skolmyndigheterna stod i stort sett bara för det ekonomiska bidrag som var knutet till varje elev. Resultatet blev att East Harlem, som 1973 hade klassats som det sämsta av stadens 32 skoldistrikt när det gällde elevernas läsfärdighet och matematikkonkaper, hade tagit upp sig mot mitten av rankinglistan år 1987.

<sup>68</sup> I en skrift från 1997-02-06 har Skolverket granskat egenkontrollen i 20 kommuner. Slutsatsen var att kommunerna inte tagit sitt ansvar för att utvärdera och följa upp skolans verksamhet. Stora brister finns när det gäller att fokusera på resultaten för eleverna. Effekten av besparingar utvärderas inte. Skolplanen är ofta inaktuell eller ogiltig.

för att det krävs en väsentlig förändring av de statliga insatserna i utvärderingsarbetet för att komma till rätta med bristen på resultatmätt.

Motsvarande kritik kan också riktas mot Socialstyrelsen och Socialdepartementet. Det skulle vara mycket värdefullt om nationella utvärderingsinstrument togs fram för äldreomsorgen och barnomsorgen.

Till en del kan de statliga myndigheternas oförmåga att hjälpa kommunerna genom att upprätta nationella utvärderingssystem kanske förklaras genom att det inte heller i många av de statliga myndigheterna finns någon utvärderingstradition eller fungerande resultatmätning. Just Skolverket och Socialstyrelsen fick t.ex. mycket låga betyg i en ESO-studie, där respektive myndigheters utvärderingar betygsattes av oberoende experter<sup>69</sup>.

Bristen på utvärderingskultur vid de statliga myndigheterna märks också tydligt när det skall beslutas om t.ex. vägprojekt som berör kommunerna. Det ger ofta upphov till en destruktiv konkurrens beskrivs närmare i rutan.

### **Kommunerna och Trafikpolitiken**

Kommuner vinner ofta på lobbyverksamhet för statligt finansierade storprojekt som inte är samhällsekonomiskt lönsamma för landet som helhet. För enskilda kommuner är detta ett rationellt tillvägagångssätt. Mer obegripligt är emellertid att statliga myndigheter och regeringen ofta spelat med i detta spel.

Problematiken har nyligen undersökts av Statskontoret på uppdrag av Kommunikationskommittén (Statskontoret 1996:2, Effektivitetsmål i trafikpolitiken). Där sammanfattas slutsatserna bl.a. med att

"...Vägverket (har) i planeringsprocessen föreslagit infrastrukturinvesteringar som enligt verkets kalkyler är klart olönsamma. ...Utöver Vägverkets förslag har regering och riksdag tagit beslut om olönsamma storprojekt, t.ex. motorvägen mellan Uddevalla

<sup>69</sup> Kan myndigheter utvärdera sig själva? ESO Ds 1996:36.

och Stenungssund samt Vedabron över Ångermanälven. Banverket har uppgett att det är svårt att stoppa projekt då de efter projektering visar sig olönsamma...."

"Särskilt anmärkningsvärt är det att regeringen under den studerade perioden inte av Vägverket och Banverket begärt uppgifter om de genomförda investeringarnas kostnadsutfall ställda mot de kalkylerade intäkterna." (s.16)

Ett särskilt problem är också att de statliga myndigheters utvärderingar aldrig kan ge en sammanhållen bild av en kommuns prestationer.

## 8.5 Slutsatser

Få kommunala verksamheter förefaller ha infört en fungerande resultatstyrning. Många verksamheter har tvärtom stannat vid i en form av målstyrning där politiker formulerar mycket vaga mål som aldrig konkretiseras eller följs upp genom resultatmätningar. Ett särskilt problem är att utvärderingar blir mycket mer intressanta om de görs i ett nationellt perspektiv, så att verksamheter i en kommun kan jämföras med motsvarande verksamheter i andra kommuner. Men de statliga myndigheter som har möjlighet att bistå kommunerna med utveckling av utvärderingsinstrument har varit för passiva. Här finns emellertid betydande möjligheter för kommunerna att vara pådrivande, eller t.o.m. att leta efter alternativa sätt att få fram gemensamma utvärderingsmallar som kan tillämpas i de olika kommuner.

En följd av den bristande resultatanalysen är att nedskärningarnas konsekvenser för utsatta grupperns välfärd sällan kommer fram. En bättre utvärdering kan också vara till hjälp i de stora prioriteringsfrågorna<sup>70</sup>.

När det gäller införandet av konkurrens tyder vår genomgång på det kan leda till betydande positiva effekter, men att det ingalunda ersätter behovet av kvalitetsutvärdering. Huruvida en långtgående konkurrensutsättning – t.ex. enligt modellen som planeras i Nacka (se rutan) – fungerar eller inte kommer således att bero på i vilken mån verksamhetens resultat mäts och beställare och kunder därmed får ett vettigt beslutsunderlag.

### **Konkurrens som organisationsmodell**

Nacka kommun är en av de kommuner som har gått längst i konkurrensutsättningen och som nu planerar att gå ännu längre.

Nackas nya organisation innebär att alla traditionella kommunala förvaltningar som exempelvis skol- och stadsbyggnadskontoren skrotas. I stället inrättas ett uppdragskontor som köper och säljer sina tjänster till skolor och andra resultatenheter.

Inom skolan, barnomsorgen och hemtjänsten gäller ett checksystem som innebär att pengarna följer barnet och dem som får hemtjänst. I princip skall all kommunal verksamhet som inte omfattas av checksystemet konkurrensutsättas. Om en enskild resultatenhet mister ett uppdrag till en privat entreprenör får enheten själv ansvara för följderna, exempelvis att personalen måste minskas. Fast anställda sägs dock inte upp utan placeras i en särskild enhet och får försöka hitta ett annat arbete inom eller utanför kommunen.

<sup>70</sup> Ett exempel på en utvärdering som torde hjälpa med prioritering har genomförts av Norling (1997). Han visar i en utredning som omfattar 14 000 personer att människors skattning av livskvaliteten i dubbelt så hög grad påverkas av fritidens kvalitet jämfört med ekonomin. Fritidens kvalitet när många aktiviteter som bedöms ge högt hälsovärde. Högt hälsovärde ger aktiviteter som kostar lite, t.ex. friluftsliv, bad-båt, sällskapsdjur, motion. Däremot gav ”dyra” fritidsaktiviteter som föreningsliv, anläggningsidrott och regiösa aktiviteter ett förhållandevis lågt hälsovärde.

## 9 Skolans kvalitet

Den svenska skolan kostar fortfarande mer än i de flesta andra länder. År 1992 låg kostnaderna både på låg- och mellanstadiet, och på högstadiet ungefär 50 % högre än OECD genomsnittet<sup>71</sup>. Under perioden 1970–1990 fördubblades kostnaderna för skolan reallt sett. Besparingarna under 1990-talet har främst drabbat grundskolan. I synnerhet undervisningskostnaderna per elev har där minskat med hela 17 procent mellan åren 1991 och 1994. Kostnaderna för reguljär undervisning har krympt med 7 procent. Mycket kraftigare neddragningar har genomförts t.ex. inom hemspråksundervisningen och specialundervisningen.

Men de kommunala utgifterna för skolan skiljer sig kraftigt mellan kommunerna. I den dyraste kommunen är kostnaden per elev ungefär dubbelt så hög som i den billigaste kommunen. Olika genomgångar av hur dessa skillnader kan förklaras kommer fram till rätt slående resultat. Själva undervisningskostnaden, som står för ungefär hälften av den totala kostnaden för grundskolan, är ganska likartad i de flesta kommunerna. Däremot skiljer sig främst lokalkostnader mycket, även mellan i övrigt jämförbara kommuner. Av tabell 9.1 framgår t.ex. kostnaderna per elev för den dyraste och billigaste kommunen inom gruppen Landsbygdskommuner. Som synes kan skillnaden främst förklaras med skillnader i lokalkostnader. Mer konkret visar det sig att dels är mer generös med ytan per elev än Sjöbo (21 respektive 12 kvadratmeter per elev), dels är hyran högre i Ockelbo än i Sjöbo (790 respektive 550 kronor per kvadratmeter). Dessa skillnader understryker att kommunernas möjligheter att påverka kostnaderna i skolan mycket

<sup>71</sup> Mätt i andelar av BNP per capita, vilket tar hänsyn till att lärarlöner ökar med BNP per capita. Källa: OECD, Education at a glance, 1995.



hänger på förmågan att göra rätt avvägning och kloka investeringar i skolfastigheterna.

**Tabell 9.1. Kostnader (exkl. skolsskjuts) per elev och år i två Landsbygdskommuner.**

	Sjöbo kommun	Ockelbo kommun	Medelvärde för landsbygdskommuner
Totalt per elev	36 600	53 900	45 000
Därav:			
Undervisning	21 300	24 500	22 900
Lokaler	6 800	16 200	11 100
Administration	2 700	4 100	3 300
Skolmåltider	2 400	4 500	2 900
Läromedel	1 700	1 700	2 000
Elevvård	1 100	1 700	1 600

Källa: Per Malmqvist, "Kostnader för Grundskolan", 1995.

Totalt sett svarar skolan fortfarande 29 procent av kommunernas totala kostnader, men en större andel än tidigare slussas tillbaka till kommunerna i form av lokalhyror. Det finns indikationer på att nedskärningarna kan ha försämrat kvaliteten. Bland elever i grundskolan har exempelvis andelen som anser att de inte får den hjälp de behöver ökat från 42 till 48 procent<sup>72</sup>. Men indikationerna är inte särskilt tydliga, och de motsägs också av andra mått. Det är möjligt att andra förändringar som skett i skolan samtidigt, t.ex. ökade satsningar på särskilda undervisningsgrupper, har motverkat kvalitetsförsämringar.

<sup>72</sup> Skolverket 1996, "Bilden av Skolan", Stockholm. Ett annat oroande tecken är att antalet gymnasieelever med luckor i betyg har ökat från 1,7 % 1994 till 4,3 % 1996. Många härför dock detta till det nya betygssystemet snarare än till nedskärningarna.

## 9.1 Problemen i skolan

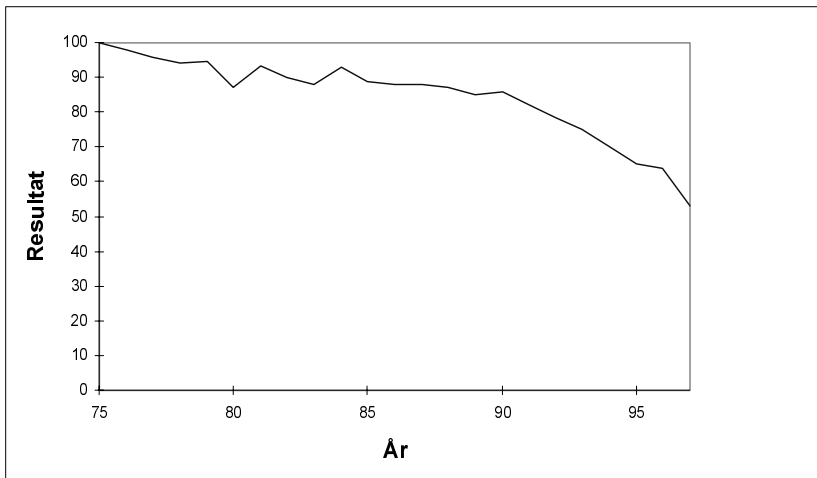
I internationell jämförelse kan utbildningsnivån beskrivas som genomsnittlig. Utbildningsnivån i befolkningen, mätt i antal år, är jämförbar med den in många europeiska länder. En rad kunskapsprov, framför allt avseende språk, klarade de svenska elever på ett genomsnittligt sätt<sup>73</sup>.

Mer bekymmersamt är att svenska elever klarar sig förhållandevis sämre i matematik än elever i många andra länder. Möjligen som en följd av detta utbilda sig förhållandevis få vidare inom teknik och naturvetenskap.

På senare år har antalet högskoleplatser ökat. Men samtidigt tycks de genomsnittliga matematikkunskaperna hos nya studenter vid de tekniska högskolorna avtagit betänkligt. Figur 9.1 visar utfallet av det inledande matematiktestet som används vid Linköpings tekniska högskola.

<sup>73</sup> En god genomgång ges i Sohlman, Å. Se också Landell, E. i "Kommunerna och Tillväxten", Kommunförbundet, 1996.

**Figur 9.1. Andel studenter med mellan 8 och 15 rätt av 15 möjliga på det inledande testet på Tekniska högskolan i Linköping.**



Källa: Studierektorn för matematik på Linköpings tekniska högskola. Enligt uppgift så har studenter med mindre än 8 svårt att klara av utbildningen

En annan aspekt är skolans framgång när det gäller den sociala fostran. Två aspekter har fått en hel del uppmärksamhet; dels är mobbning ett vanligt inslag i många skolors verksamhet, dels svarar skolungdomarna för en betydande andel av den totala brottsligheten.

## 9.2 Hur skapas goda skolor?

Det finns numera en omfattande forskning tillgänglig om vad som gör skolor effektiva. Denna skolforskning har haft utomordentligt svårt att belägga om vissa sätt att bedriva undervisningen, eller att allokerar resurser inom skolan skulle vara bättre än andra. Vid närmare eftertanke är inte det så anmärkningsvärt. Det bästa sättet att undervisa varierar sannolikt en hel del beroende på vem läraren är, vilka eleverna är, på kulturella omständigheter, på ämnesområden

och inte minst på den tekniska utvecklingen. Datorprogrammets snabba insteg kan t.ex. snabbt ändra vad som är de bästa utbildningsmetoderna.

En slutsats av detta är att man bör avhålla sig från försök att tycka till eller centralstyra hur utbildningen bör bedrivas. Vad forskningen nämligen visat är just att det finns egenskaper hos skolor och skolsystem som gör det möjligt och främjar anpassning av utbildningsmetoder till vad som passar omständigheterna bäst. Dessa skolor och skolsystem klarar sig också bra i olika jämförelser.

Vilka är då de egenskaper hos skolor och skolsystem som leder till goda resultat? Vad gäller jämförelse av skolor inom ett skolsystem så har Chubb och Moe gjort den allra mest omfattande studien av vad som bestämmer skolresultat<sup>74</sup>. Studien är gjord på amerikanska skolor, men det finns också en svensk studie av Grosin som i stort sett bekräftar Chubb och Moes resultat<sup>75</sup>. Chubb och Moes studie utgår från omfattande data om skolor och enskilda elever vid olika tidpunkter vilket gjort det möjligt att mäta inte bara elevernas kunskapsnivå, utan även kunskapstillväxten hos eleverna. Dessa detaljerade data har också inom möjligheternas ram tillåtit att kontrollera för faktorer som ligger utanför skolans inverkan, t.ex. elevernas hembakgrund och begåvning.

Vad är det då i skolans organisation som har betydelse? Det mest avgörande enligt Chubb och Moes studie visar sig vara skolans "klimat" med vilket avses en grupp faktorer. Det är inriktningen på universitetsförberedande ämnen, en stark skolledare, lärarkårens engagemang i planeringen, förekomsten av professionella och samarbetande lärare och elevernas respekt för behovet av disciplin. Däremot tycks skolans resurser i stort sett sakna betydelse för skolresultaten när väl hänsyn tagits till andra fakto-

<sup>74</sup> Chubb J E & Moe, T.M., 1990, Politics, Markets and America's schools, The Brookings Institution.

<sup>75</sup> Grosin, L., 1995, Skolklimat, prestation och social anpassning i 21 mellanstadieskolor – rapport 1, stencil, Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet.

rer. Det är samma slutsats som många skolforskare kommit fram till tidigare.

Chubb och Moe belägger dessutom mycket övertygande att skolans grad av självständighet har störst betydelse för sannolikheten att ett gott klimat utvecklas. Självständigheten avser skolläringens rätt att anställa och avskeda lärare, utforma scheman, bestämma undervisningsmetoder, använda skolans ekonomiska medel och utforma disciplinkraven. Ju mindre inflytande skolan har över sin egen skötsel desto sämre blir klimatet, och desto sämre blir elevernas kunskapsstillväxt.

Det andra robusta resultatet gäller skolsystemens utformning. John H. Bishop har i en rad internationella jämförelser av skolsystem belagt att skolresultaten påverkas väsentligt av om det finns en fungerande resultatstyrning som skall vara upplagd så att det sker objektiva mätningar av elevers och skolors prestation och att dessa mätningar också får faktiska konsekvenser för elever och skolor<sup>76</sup>. Konkret kan detta innebära att tester utformas gemensamt för alla skolor inom ett skolsystem så att resultaten blir jämförbara. Testerna skall inte påverkas av enskilda skolors eller lärares bedömningar. Testerna skall inte heller vara tester av allmänkunskap eller begåvning, utan de skall mäta just hur framgångsrikt elever har lärt sig det som står i läroplanen. Slutligen skall testresultaten vara betydelsefulla t.ex. för urval till universitet och högskolor, och likaså för enskilda lärares och skolors utveckling.

Bishop visar inte bara att skolsystem som har externa, läroplansbaserade kunskapsprov (ELK) visar bättre skolresultat. Än viktigare är att införandet av ELK ofta leder till en rad andra konsekvenser:

<sup>76</sup> Bishop, J H, 1995, "The Impact of curriculum-based external examinations on school priorities and student learning". Working Paper 1995-30. Center of the Educational Quality of the Workforce, Cornell University, New York. Bishops jämförelser avser t.ex. Kanadensiska delstater, som har olika skolsystem; Amerikanska delstater med olika skolsystem jämförs. Länder i Europa med olika skolsystem jämförs. Bishop undersöker också vad som hänt i olika länder över tiden när skolsystemen har förändrats.

- A) Skolor anställde oftare mer kvalificerade lärare och betalar lärare bättre.
- B) Matematik och naturvetenskap betonades mer, undervisades mer och gavs mer resurser.
- C) Elever gjorde mer hemläxor, i synnerhet i matematik och naturvetenskap.
- D) Elever i skolsystem med ELK såg mindre på TV hemma och föräldrarna blev mer engagerade i elevers skolarbete.

Av dessa punkter syns tydligt sammanhanget mellan Bishops arbete och det som Chubb och Moe gjort för enskilda skolor inom ett skolsystem. Den uppenbara tolkningen är att om det finns ELK så blir det mycket tydligt vilka skolor som presterar goda resultat. Därmed uppstår också ett starkt tryck från föräldrar och lärare att skolorna organiseras så att de presterar bra. Detta tryck gör att skolorna kan hävda sin självständighet och genomföra de ändringar i personalsammansättningen, i undervisningsmetoder och i disciplinfrågor som ger ett bra "klimat". I slutändan leder detta till att ett skolsystem med ELK har fler skolor med bra klimat och skolresultaten blir bättre.

Den fråga man kan ställa sig nu är om svenska skolor och skolsystemet som helhet är organiserat så som forskningen förespråkar. Man kan konstatera att enskilda skolor i allmänhet inte har den självständighet som Chubb and Moe förespråkar. Skolledningen kan i grunden inte avskeda lärare p.g.a. reglerna om anställningstrygghet. Möjligheten att anställa är ofta begränsad av en kommuns försök att omplacera lärare från den ena skolan till den andra. När det gäller möjligheter att bestämma undervisningsmetoder, utforma schema och disciplinkrav förekommer också en hel del kommunal detaljstyrning. Väldigt viktigt är att den styrning delvis är ett indirekt resultat av att skolledaren på många sätt har en svag ställning. Denna är ofta väldigt beroende av både kommunens och lärarkårens välvilja. Lärarkollegiet är samtidigt en politisk påtryckargrupp som har ett inflytande på kommunens förhåll-

ningssätt visavi rektorn. Följden är att det ofta blir mycket svårt eller omöjligt för en rektor att genomföra förändringar mot lärarkollegiets vilja. Det innebär i sin tur att rektorn inte har den självständighet som enligt Chubb och Moe är avgörande. Man kan tycka att skolledarens ställning bör ha stärkts av att lönesättningen för lärare blivit mer individuell. De facto har emellertid lönesättningen följt ett schema där den enskilde lärarens undervisningskapacitet helt ignoreras. I stället är det deltagandet i externa aktiviteter som premieras.

Detta är i slutändan inte förvånande eftersom inte heller skolsystemet som helhet är utformat på det sätt som Bishop visar ger goda skolresultat. Under 1970-talet avskaffades t.ex. studentexamen som krav för tillträde till universitetet. Visserligen görs i Sverige ett antal nationella prov i kärnämnen matematik, svenska och engelska (i årskurs 5, 9 och gymnasiet). Det finns också diagnostiska prov i årskurs 2 och 7. Det första nationella provet genomfördes under läsåret 1995/96 i årskurs 5, och det första i årskurs 9 kommer att genomföras under 1997/98. Proven år 9 är obligatoriska för de kommunala skolorna, men inte för de fristående, medan övriga prov "starkt rekommenderas". Syftet med proven är att de skall vara betygstödande och komplettera lärarens kontinuerliga bedömning av elevernas resultat.

Medan man kan se införandet av dessa prov som ett steg i den riktning som Bishop förordar, är det samtidigt uppenbart att de långt ifrån uppfyller de krav som Bishop funnit avgörande för ELK. De nationella proven är inte obligatoriska. De har en tendens att vara mer av begåvningsprov snarare än läroplansbaserade kunskapsprov. Och framför allt så har de inga praktiska konsekvenser för elevens eller lärarens del. I vilken mån resultaten får konsekvenser för lärarens och skolans del återstår att se. Eftersom lärare och skolor samtidigt är utsatta för hård press att godkänna svaga elever, och alla vet att elever kanske inte anstränger sig så mycket på proven eftersom de saknar betydelse så finns en tydlig risk att provresultaten i slutändan inte tillmätts någon större vikt av föräldrar och kommunpolitiker. I så fall kommer de inte att fungera som styrmedel heller.

Efter vi konstaterat att svenska skolor och skolsystemet som helhet väsentligt avviker från det som enligt forskningen fungerar bra, är nästa fråga om de negativa effekterna som forskningen förutser syns i Sverige. Svaret på den frågan är ett starkt ja.

På 1970-talet avskaffades högskoleprovet. Samtidigt tillät man arbetserfarenhet att vägas in vid högskoleinträdet. Andelen elever som valde naturvetenskap och matematik på gymnasienivå sjönk samtidigt med hälften. Med viss fördröjning har detta lett till att så få väljer att läsa teknik och naturvetenskap på högskolenivå. Man kan inte utesluta att utvecklingen även hade andra förklaringar. Men i var fall stämmer utvecklingen helt med forskningens slutsatser.

Både hemläxor och antal matematiktimmar föll i Sverige till en mycket låg nivå internationellt sett. År 1985 hade Sverige minst hemarbete och minst antal matematiktimmar bland jämförda OECD-länder (Siffrorna avser år 1985.) Vissa indikationer talar för att Sveriges position kan ha förbättrats något sedan dess. Återigen kan anföras att Sveriges låga siffror kan ha en rad olika förklaringar. Det förblir dock anmärkningsvärt att det stämmer så väl överens med vad forskningen säger om hur det går när skolor berövas både självständighet och resultatstyrning.

Även när det gäller lärarnas situation stämmer forskningsresultaten häpnadsväckande väl. Svenska lärare arbetar minst timmar jämfört med andra OECD-länder, ungefär 25 procent mindre än OECD genomsnittet<sup>77</sup>. De har också den sämsta löneutvecklingen, dvs. möjligheten att förbättra lönen genom god prestation är mycket begränsat. Lärare i Sverige undervisar också färre timmar än i andra OECD-länder.

Sammanfattningsvis ger forskningen en ganska tydlig slutsats om hur skolor och skolsystem bör vara utformade för att ge goda resultat. Många länder har skolsystem som inte har oberoende och resultatstyrda skolor så som forskningen förordar. Därför är det inte förvånande att Sverige i internationell jämförelse ingalunda ligger sämst till.

<sup>77</sup> OECD, Education at a glance, 1995.



Däremot måste slutsatsen vara att det finns en outnyttjad potential. Skolor skulle sannolikt kunna bli mycket bättre om de dels fick en större självständighet att utforma arbetet, dels resultatstyrdes tydligare.

När det gäller att öka självständigheten har redan ett antal initiativ tagits i Sverige. Till dessa hör

- Införandet av friskolor. Att ersättning till friskolor gjorts mer beroende av kommuners godtycklighet ses dock av många som ett steg mot mindre självständighet.
- Valda föräldrastyrelser kan öka skolans självständighet, eftersom föräldrarna inte på samma sätt som rektorn är beroende av kommunens välvilja. Föräldrar kan ta strid mot kommunen och mot lärarintressen på ett helt annat sätt än rektorn. För att uppnå denna effekt torde det dock vara viktigt att styrelsen är vald av föräldrar och inte utsedd av rektorn eller kommunen.

Ytterligare steg mot ökad självständighet i Chubb och Moes anda vore att

- Öka skolledningens möjligheter att placera om lärare. Lärare skall inte ha sämre anställningstrygghet än andra grupper. Men samtidigt skall inte grupper av lärare kunna blockera skollednings initiativ. Lärare som inte fungerar bra skall inte under ett helt arbetsliv kunna hålla elever som gisslan i undermålig undervisning. För det första bör disciplinärenden bland lärare fullföljas bättre än vad som sker i dag och för det andra bör lärare kunna utföra andra arbeten i skolorna om inte undervisningen fungerar i skolan.
- Öka skolledningens möjligheter att fritt använda resurserna. I många kommuner har skolledningen tvingats ta över lokaler där kommunen sedan tar en schablonavgift i hyra. Skolledningen måste ha reella möjligheter att hyra ut eller avstå från överflödiga lokaler och på det sättet hushålla med resurser.

När det gäller resultatstyrningen är ett stort problem att det blir intressant att utvärdera skolornas verksamhet och resultat först när det görs i ett nationellt perspektiv, dvs. när enskilda skolors prestation kan jämföras med andra skolor i andra kommuner. Det begränsar enskilda kommuners möjligheter att själva utveckla utvärderingsinstrument. Samtidigt har den nationella utvärderingen levt på sparlåga.

Ett annat problem är att de utvärderingsinstrument som ändå långsamt införs inte är utformade enligt de ELK principer som verkar få stöd i forskningen. De nationella proven skulle i stället behöva göras om till prov som inte i huvudsak mäter allmän begåvning och omvärldsorientering, utan är kunskapsprov som visar hur mycket skolan lyckats lära ut. Proven borde vara obligatoriska och för elevers del är betydelsefulla, t.ex. genom att bestämma förflyttning till nästa klass eller behovet av sommarundervisning i stället för semester. För skolans bör resultaten sedan värderas i termer av det mervärde som skolan skapat, dvs. skillnaden mellan hur mycket eleverna lärt sig när de går ur en klass och hur mycket de kunde när de började. Därmed korrigeras jämförelsen mellan skolor för skillnader i elevers utgångspunkter.

Andra utvecklingslinjer enligt ELK principen vore följande:

- Högskoleprovet bör också vara ett mer renodlat kunskapsprov snarare än ett begåvningsprov.
- Kommunala och friskolor bör utvärderas enligt samma mall.
- Skolornas resultat bör publiceras i en form som tydligt visar prestationen, dvs. mervärde som skapas i skolan. Där bör även resultaten ingå som avser, t.ex. förekomsten av mobbning och brottslighet bland eleverna.

Sammanlagt tyder resultaten inom skolforskningen på att det finns mycket som kommunerna själva kan göra för att förbättra skolor-

na. Men det finns också ett ansvar för den nationella utvärderingen där staten borde agera mer kraftfullt.

## 10 Några slutsatser

Kommunerna befinner sig i en brytningstid. Under de senaste åren har kommunerna i flera avseenden fått friare händer och ökat ansvar. Denna ökade frihet har främst utnyttjats för att reformera kommunernas förvaltning och politiska styrning. Kärnverksamheterna har i mindre utsträckning reformerats. Till en del kan detta bero på verkliga eller uppfattade krav och hinder i den statliga politiken.

Ungefär samtidigt har staten kraftigt lagt om politiken inom ett antal verksamhetsområden. Den ekonomiska krisen har också medfört att staten inte som tidigare förmått att garantera sysselsättning, ekonomisk utveckling och finansiering av välfärdssystemen.

Den centrala frågan i denna rapport har därför varit i vilken mån kommuner kan och bör utnyttja den nyvunna friheten och det ökade ansvaret. På en rad centrala områden har undersökts i vilken utsträckning kommunerna har realistiska och lagliga möjligheter att själva ta vid där de statliga insatserna inte räcker till. Huvudintrycket från analysen är att kommunerna har betydligt större möjligheter att påverka sin egen utveckling och att gardera sig mot svängningar och begränsningar i den statliga politiken än de flesta hittills utnyttjat.

De beräkningar som har redovisats i denna rapport har visat att bilden av 1990-talet som en period kännetecknad av kraftiga nedskärningar måste nyanseras. Nedskärningsbehovet har varierat mycket mellan olika kommuner. Åtminstone till en del hänger problemen i dessa kommuner ihop med en alltför stor tillit till statliga åtgärder och insatser. Tron att de statliga bostadssubventionerna

skulle finnas kvar i oförändrat skick har t.ex. blivit en kvarnsten runt halsen i många kommuner.

Det har även framgått att det kan finnas en oroande parallell till det som hände med kommunernas ekonomi under 1990-talets framtidsprognoser om den kommunala ekonomin. De nya beräkningar som gjorts i denna studie visar att behoven inom t.ex. äldreomsorgen kommer att öka stadigt, och formligen explodera under perioden 2020–2030 då kostnaderna för äldreomsorgen förväntas bli 60 procent större än i dag i reala termer. Också sjukvårdskostnader kommer att öka i samma utsträckning, samtidigt som risken finns att människor kommer att pensioneras tidigare än i dag. Regeringen och riksdagen förbereder sig eller planerar i dagsläget knappast tillräckligt för dessa framtida ökande behov.

En rimlig slutsats är därför att kommunerna har ett större ansvar för att se över en kommuns och dess invånares exponering för risker än vad som tidigare gjorts. Detta kan medföra risker i fråga om investeringar, borgensåtagande och kapitallångingar vilka måste hanteras med större försiktighet. Det innebär också att kommunerna bör gardera sig för svängningar i den statliga politiken. Inte minst måste kommunerna räkna med att den ekonomiska utvecklingen kan komma att bli sämre än vad som har framgått av olika statliga prognoser.

En påtaglig risk för kommuninvånarna är att sysselsättningsläget försämras. Men kommunernas möjligheter att påverka sysselsättningssituationen ifrågasätts ofta. I rapporten har också presenterats nya undersökningar som visat att kommuner med låg sysselsättning väljer höga kommunalskatter, vilket kan få som konsekvens att sysselsättningen ytterligare undergrävs.

Det har framgått att det kommunala utjämningsystemet och skattesystemet höjer levnadsstandarden och standarden i kommunala tjänster i många sysselsättningssvaga kommuner över den nivå som finns i många kommuner med bättre sysselsättningsläge. Samtidigt kan kommunerna förbättra sin ekonomi i huvudsak genom att hjälpa socialbidragstagare att kvalificera sig för a-kassa, snarare än genom att hitta riktiga arbetstillfällen. Allt detta tyder på att det kommunala utjämningsystemet med nuvarande utform-

ning utgör ett hinder för en positiv sysselsättningsutveckling. En slutsats är således att utjämningsystemet borde reformeras för att ge kommunerna tydligare motiv för att mobilisera krafter med syfte att öka sysselsättningen.

Även några konkreta förslag till en kommunal sysselsättningspolitik diskuteras i rapporten. Ett förslag är att kommunerna anlitar konkurrerande arbetsförmedlingar som arbetar efter nya metoder. I många länder i Europa sprider sig denna metod snabbt. Ett annat förslag är att kommuner kan minska marginaleffekterna för vissa typer av tjänster.

En annan risk för kommunerna och kommuninvånarna utgörs av problemen med finansieringen av och bristande trygghet inom äldreomsorgen. Valfriheten för de äldre är i flera avseenden onödigt begränsat. Äldreomsorgsavgifterna skapar dessutom mycket kraftiga skatteklar, och lämnar den enskilde med en påtaglig risk att bli fattig. Statliga och kommunala regler hindrar i dag den enskilde från att kunna försäkra sig emot denna risk. I själva verket innebär detta att det inom äldreomsorgen i dag tillämpas en extrem grundtrygghetsprincip som helt avviker från den inkomstbortfallsprincip som tillämpas i stora delar av den övriga välfärdspolitiken. Dessa olika problem tycks inte staten ta tag i. Men det finns ett betydande utrymme för kommunerna att agera själva. En lösning i form av arrangemang mellan försäkringsbolag och kommuner diskuteras här som skulle ge kommuninvånarna möjlighet att försäkra sig.

Hur kommunerna mer allmänt bevakar kvaliteten i verksamheten är en viktig fråga i detta sammanhang. Enligt en ny undersökning som presenterades här är det smått omöjligt för en vanlig person att få reda på hur bra vanliga kommunala tjänster som skolor och dagis egentligen är. En rad studier visar att dålig skolutbildning leder till betydligt större risk att bli arbetslös. Ändå kan eller vill ingen kommun eller skola vi kontaktat redovisa hur mycket elever lär sig där. Miljardprojekt som Dennispaketet planeras och projekteras. Ändå undviker de ansvariga kommunalpolitikerna att låta andra räkna på projekten än konsulter som står byggkonsortiet nära. Kommunala bostadsområden byggs utan att en ekono-

misk kalkyl görs. Kommunerna låter föräldrar välja daghem, men hemlighåller resultaten av enkäter om hur nöjda föräldrar är med daghemmen. Många kommunala revisorer och ekonomitjänstemän säger att de tvingas frisera sina redovisningar enligt politikerns önskemål.

Det kan vara svårt för kommunerna att åstadkomma mycket av detta slag av utvärderingsverksamhet på egen hand, eftersom just jämförbarheten med andra kommuner ofta ger de mest intressanta insikterna. Men ett skäl till att resultatutvärdering fungerar dåligt är att de statliga myndigheter som Skolverket och Socialstyrelsen hittills inte bistått kommunerna tillräckligt genom att utveckla nationella utvärderingsinstrument. Det finns också skäl att förbättra dessa myndigheters egen utvärderingskompetens. Fortfarande saknas möjligheter att mäta kommunal välfärd totalt sett i en kommun.

Det saknas också en stark organisation som företräder kommunala konsumenter. Man kan resa frågan om det inte vore befogat att inrätta en organisation för konsumenter av kommunala tjänster som håller reda på, och löpande informerar om, i vilken mån varje kommun skär ner på grund av felaktiga beslut respektive ökande behov och mindre intäkter.<sup>78</sup> Denna organisation skulle kunna vara en motpart till Svenska Kommunförbundet som i huvudsak representerar ledningen i kommunerna såväl fackföreningar som representanter för de anställda. En sådan organisation skulle också kunna bevaka integritetsfrågor. Ett exempel är i vilken mån kommunalråd har dubbla lojaliteter, t.ex. sitter i bolagsstyrelser och samtidigt är med och anslår kommunala pengar till bolaget. Ett annat exempel är i vilken utsträckning tjänstemän anställs tack vare innehav av partimedlemskap snarare än meriter. Ett tredje exempel vore att bevaka att en objektiv utvärdering av kommunala verksamheter och revision av bokföringen sker.

Kommunernas möjligheter att garantera kvaliteten inom skolväsendet har också belysts. Internationell forskning visar numera

<sup>78</sup> Beräkningen sker lätt genom att jämföra hur behovskorrigerade intäkter förändras från år till år i förhållande till hur utgifterna på kärnverksamhet, t.ex. undervisningsutgifter i grundskolan m.m., förändras.

tydligt att skolor blir bra om de förenar en hög grad av självständighet med en resultatstyrning där elevers och skolors prestation och kvalitet mäts på ett objektiva sätt. Få svenska kommuner tillämpar dock sådan styrning. Ett särskilt problem är att Skolverket har arbetat mycket långsamt när det gäller att utveckla och införa den typen av utvärdering. Här finns emellertid också goda möjligheter för kommunerna att agera på eget bevåg. Kommunerna kan ge skolan större självständighet. Nationella utvärderings-system kan införas som drivs samägt av deltagande kommuner eller till och med i form av ett helt fristående bolag. Skolors resultat kan publiceras i en form som tydligt visar hur väl skolan lyckas i olika avseenden.

Detta är några av de viktigaste resultaten av analysen i denna rapport. Mycket tyder på att det numera finns en rad centrala välfärdsfrågor där kommunerna inte självklart kan gå i statens ledband längre.

Många andra viktiga välfärdsfrågor som inte tagits upp här skulle kanske ge upphov till samma typ av slutsatser. Ett exempel är arbetet med att bekämpa brottsligheten. Många olika offentliga verksamheter deltar i arbetet att minska brottsligheten, t.ex. polisen, domstolar, åklagare, kriminalvården, landstingen genom t.ex. ungdomshem, kommunala och statliga sociala myndigheter plus en rad andra verksamheter såsom skolor där brottsförebyggandet ingår som en mer marginell del av verksamheten. Men kommunerna har en särskild roll i detta. En hel del studier visar att tidiga intensiva insatser till stöd för föräldrar och barn i riskzonen kan spela en avgörande roll för brottsligheten. Detta, såväl som hela ungdoms- och skolarbetet är kommunernas ansvar.

Mångfalden av ansvariga organisationer skapar naturligtvis samordningsproblem. Olika försök till ökat samarbete har också skett. Men ett frivilligt samarbete fungerar ofta inte om de inblandade organisationerna faktiskt har olika intressen. Numera sitter också kommunalråd i lokala polisstyrelser (men flera säger sig helt saknar maktbefogenheter)<sup>79</sup>.

<sup>79</sup> T.ex. Bo Johansson (s) i Järfälla, DN 3 januari 1997, s. A 10.



Ett steg för kommunerna vore dock att ta fram kommunala resultatmätt för brottsbekämpning, och använda de för att ställa krav på den lokala polisen och kriminalvården samt de egna kommunala verksamheter som skolan.<sup>80</sup> Varför får vi t.ex. inte veta hur hög brottslighet som förknippas med enskilda skolors elever eller före detta elever? Hur utvärderas socialtjänsten i det avseenden?

<sup>80</sup> För kriminalvården t.ex. finns ett förhållandevis bra resultatmätt, nämligen återfallsfrekvensen. Samtidigt beror återfallsrisken naturligtvis också på den miljö till vilken de internerade släpps ut.

Andra mått som finns är t.ex. rehabiliteringsfrekvensen. För socialtjänsten finns i princip mått på antal personer som placeras i arbete. För skolor finns mått på antal elever som råkar i olika svårigheter.

## Referenser

- Agell, J., Englund, P., Södersten, J., SOU 1995:104, *Svensk skattepolitik i teori och praktik*. Bilaga 1 till betänkande av Kommittén för utvärdering av skattereformen (KUSK).
- Ahlander, I., *Sophämtning i kommunal och privat regi*. Statens pris- och konkurrensverk, 1991:6.
- Alexandersson, G., Fölster, S., and Hultén, S., Den lokala busstrafiken: En lyckad avreglering? *Ekonomisk Debatt*, 1996, nr. 2, 109-117.
- Alexandersson, G., Fölster, S., and Hultén, S., Busderegulation in Sweden, *Journal of Transport Economics and Policy*, 1997.
- Bergman, L., Braunerhjelm, P., Fölster, S., Henriksson, M., Jakobsson, U., *Företagaren i välfärdssamhället*. Konjunkturrådets rapport 1998. SNS förlag, Stockholm.
- Bjurulf, B., *Kommunal verksamhet i förändring*, i Välfärd i Förändring, Svenska Kommunförbundets FoU-råd, April 1996.
- Blau, D.M., A time series analysis of self-employment in the United States. *Journal of Political Economy*, 1987, 95, 445-467.
- Boardman, A. & Vining, A., 1989, Ownership and performance in competitive environments: A comparison of the performance of private, mixed and state-owned enterprises, *Journal of law and economics*, 32, 1-33.
- BFR R46:1989, *Kommunal verksamhet på nytt sätt*.

- Burdett, K., & Fölster, S., 1996, *Analyzing the effects of taxi cab deregulation*, IUI working paper, Stockholm.
- Danielsson, S. & Peterson, K., *Är ett fast avgiftssystem inom barnomsorgen att föredra framför ett rörligt?* Stockholms Universitet, Nationalekonomiska Institutionen, 1995.
- Eklind, B., Eriksson, I., Holmberg, C., Hussenius, J., Lindeborg, K., Lindholm, L.E., *Lönar sig arbete?* ESO, Ds 1997:73.
- Edebalk, Rosén och Svensson, *Äldreomsorg på entreprenad – en fältstudie*, i "Äldreomsorg på Entreprenad", Socialstyrelsen 1996:8.
- ESO, *Beställare - utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner*, Ds 1989:10.
- ESO, *Quality and productivity improvements in medical care 1960-1992*, Ds 1994:22.
- Fölster, S. *Den offentliga sektorn*, Bilaga 26 till Långtidsutredningen 1990.
- Fölster, S. m.fl., *Sveriges Systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering*. Industriens Utredningsinstitut, 1993.
- Fölster, S. *Do entrepreneurs create jobs?* Mimeo, Industriens Utredningsinstitut, 1997.
- Fölster, S. *Taxes and entrepreneurs*. Mimeo, Industriens Utredningsinstitut, under utgivning, 1998.
- Fölster, S. och Trofimov, G., *Does the welfare state discourage entrepreneurs?* Mimeo, Industriens Utredningsinstitut, 1997.
- Gilljam, M. och S. Holmberg 1995. *Väljarnas val*. Norstedts juridik, Stockholm.
- Högberg, *Kostnadseffekter av konkurrensutsättningen – en studie av Stockholms stadsäldreomsorg*, Institutet för Kommunal Ekonomi, 1996.

- Häggroth, Sören, *Coping with financial stress: Co-operation between the State and the local authorities in Sweden*, Stencil för presentation vid American Political Science Associations årsmöte, 1997.
- Krantz, L.G. *Avreglering av Taxi i Sverige. Geografiska variationer i resultaten av kommunernas upphandling av taxitransporter*. Kulturgeografiska institutionen, Göteborgs Universitet, 1991.
- Lindh, T. och H. Ohlsson, *Egenföretagande och manna från himlen*. ESO Ds 1997:71.
- Norling, I., *Hälsa och fritid: Studier i 10 kommuner av samspelet mellan hälsoläge, livsstil och ekonomiska faktorer*, Arbetsrapport nr 14, CEFOS, Göteborgs Universitet, 1996.
- Montin, S. (red.) Bilaga V till Förnyelsekommitténs slutbetänkande SOU 1996:169. *Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting*. Några empiriska studier. 1996.
- Möller, T., *Brukare och klienter i välfärdsstaten. Om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Publica, Stockholm, 1996.
- NUTEK, *Avreglering av taxi och dess regionala effekter*, 1996.
- Parker, S.C., A time series model of self-employment under uncertainty, *Economica*, 1996, 63, 459-475.
- Persson, T.& Tabellini, G., Federal fiscal constitutions: Risk sharing and redistribution, *Journal of Political Economy*, 1996, vol.104, s. 979-1007.
- Premfors, R., Sandqvist, J., Sanne, M. *Demokrati i storstad*, Stockholm: Carlssons, 1994.
- Putnam, R. *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm: SNS förlag, 1996.

- Pyddoke, R, 1991, *Kostnadsbesparingar av anbudskonkurrens inom offentlig sektor, i Konkurrens, Regleringar och Produktivitet*, Expertrapport nr 7 till Produktivitetsdelegationen.
- Riksrevisionsverket, *Förhållandet stat - kommun – en strategi för Effektivitetsrevisionens granskningsinsatser*. Stockholm: RRV, Avdelningen för Effektivitetsrevision, 1996:28.
- Rubenowitz, S., *Medborgarna och stadsdelsreformen, ur "Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg*. Jönsson, S., Rubenowitz, S. och Westerståhl, J.(red.). Stockholm: SNS förlag, 1995.
- Savas, E.S., 1977, *Policy analysis for local government: Public vs private refuse collection*, Policy Analysis, 3.
- Skolverket, rapport nr 109. *Att välja skola – effekter av valmöjligheter i grundskolan*, 1996.
- Socialstyrelsen, *"Äldreomsorgens avgifter"*, Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1996:6.
- SOU 1991:98 *Genomgång av de specialdestinerade bidragen*. Bilaga 3 till kommunalekonomiska kommitténs betänkande.
- SOU 1992:73, *Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda*.
- SOU 1994:18, *Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering*. Rapport till Lokaldemokratikommittén.
- Statskontoret, *Kommunala organisationsförändringar och kostnader*, Mimeo 1996.
- Svenska Kommunalarbetsförbundet, *Så här tycker brukarna om välfärdstjänsterna*. Delrapport om Kommunals brukardialog 97. 1997.
- Szebehely, M. och G. Sundström, *De sista åren, Nors institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring*, 1997.

Westerståhl, J., *Några generella iakttagelser, ur "Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg.* Jönsson, S., Rubenowitz, S. och Westerståhl, J.(red.). Stockholm: SNS förlag, 1995.

Vickers, J. and Yarrow, G., Economic perspectives on privatization, *Journal of Economic Perspectives*, 1991, 5, 111-132.



## Can Swedish Municipalities do Better? – A Summary

The Swedish welfare state is, to a larger extent than ever before, run and administered by municipalities. Municipalities have also been allowed somewhat greater flexibility in organizing municipal services. Many municipalities have used this freedom for far reaching changes in administration and management. Often, however, the actual services, such as schools, child-care, and care of the elderly, have not been subjected to equally drastic reforms. One reason for this is that the state continues to regulate many aspects of municipal services.

During recent years the state has abdicated from many of its commitments that were previously believed to be central elements of a functioning welfare state. For example full employment, sound financing of social services, or monitoring and safeguarding quality in social services were once considered guaranteed by the state. A central question is therefore to what extent municipalities can fill the gaps, and thus help to maintain quality and security in the welfare state. This concerns municipalities' ability to face this new challenge, and thus seize control over their own future.

The main conclusion is that municipalities can achieve much more, and protect their inhabitants better from the failings of the state, than many of them have attempted in the past. This overall conclusion is illustrated in four areas. First, how municipalities handle their overall financing and economic affairs (chapter 3). Second, what municipalities can do for employment (chapters 4–6). Third, how the care of elderly can be secured in the future (chapter 7). Fourth, how quality in municipal services can be maintained (chapter 8 and 9)



### **Were cutbacks necessary?**

It is commonly believed that municipal income dropped steeply during the 1990s, forcing them to implement severe cutbacks. According to calculations in this report this is a misleading description. In fact municipal income has hardly declined at all during the period 1990 to 1996. It is true that demand for municipal services increased. Demographic changes and increasing unemployment made it more difficult for municipalities to maintain service levels. However, increased demand could have been compensated by a rather modest productivity growth.

In fact though, many municipalities were forced to significant cutbacks. The main explanation for this is not, however, a reduction in incomes or increasing demand. Instead, many municipalities have exposed themselves to considerable risks, for example in financing municipal housing or in overspending when the business cycle peaked.

New calculations show that similar risks loom in the future. Costs for the care of elderly are likely to rise steadily until the year 2020. Between the years 2020 and 2030 they costs are liable to explode. Total costs for the care of elderly can be expected to be 60 percent higher by the year 2030, in real terms. Since health care costs will also rise there is a definite risk of a future financial squeeze, quite apart from the risk of new recessions. Since the state is not currently planning for these future cost increases there is good reason for municipalities to consider ways of reducing future economic risks of this type.

### **Employment**

There are large differences in employment shares between different municipalities. The analysis in this report indicates that these differences can, to some extent, be explained by stable long-term differences in economic and social conditions. Once these stable differences are taken account of, however, surprisingly few variables are related to changes in employment. In fact the only vari-

able we found to be strongly related to both employment and employment changes is the level of municipal taxes. To some extent this may reflect the fact that higher taxes actually obstruct employment. Empirical studies indicate, for example, that higher taxes reduce labour supply and firm start-ups. But the relation between employment and taxes also seems to reflect the fact that people in high-unemployment municipalities more often choose high taxes, in spite of the fact that this may reduce employment even further.

It is definitely not the case that municipalities with higher unemployment require higher tax levels in order to maintain service levels. On the contrary, the extensive equalization between municipalities actually overcompensates many municipalities with high unemployment. Thus the higher tax levels in these municipalities is the result of a conscious choice to provide better services than in the average municipality. As a result of overcompensation, and various features of the tax system, both municipal service levels and disposable incomes are considerably higher in many high-unemployment municipalities in the north of Sweden compared to most other Swedish regions.

A problem with the extensive equalization between municipalities is also that it gives municipalities small incentives to reduce unemployment. For most municipalities it is much more profitable to help people on social assistance to qualify for the state-financed unemployment insurance, than to help people on unemployment insurance find real jobs.

### **The care of elderly**

Municipal costs for the care of elderly are liable to increase sharply over the next decades. An additional problem is that fees for old age care create drastic marginal tax effects, since they are related to income and savings. In practice this gives elderly people strong incentives to hide their savings before they need care. Further, fees for old age care are often so high that they leave very

little room for personal expenditures. Notably, there is no insurance available that would allow people to insure themselves against the risk of losing all their income and savings to old age fees. The reason for the lack of insurance opportunities is that any compensation paid by an insurance would be counted as income by municipalities, and would therefore result in a corresponding increase in municipal care fees.

These problems are analyzed in the report. Reforms are proposed that would allow individuals to sign additional insurance that would provide some protection against poverty caused by old age care fees. In addition funding of old age care insurance is discussed as well as voucher systems that might increase individuals' freedom of choice among care institutions.

### **Quality and competition in municipal services**

A special study concerning municipal evaluation of quality is included in this report. A researcher, posing as a regular citizen, called a number of municipal administrators and asked for information or evaluations of the quality of schools or child care centres. It turned out that municipalities rarely were able to provide any information of that kind.

Mainly this is a reflection of the fact that result measurement and result oriented management is not part of the municipal culture yet. In addition, however, an important problem for municipalities is that the relevant state agencies have not been very helpful in producing standards for result measurement that would make the results comparable across the country.

Measurement of quality and results is somewhat more common when competition has been introduced. So far, however, only a small fraction of municipal services has been exposed to competition.

These general conclusions are reinforced by a closer inspection of quality in schools. In this area international research quite clearly demonstrates that measurement of quality and results, and result

oriented management can lead to significant improvements. Yet these insights have not pervaded municipalities' management of schools.

In all four areas that have been investigated in this report it appears that the state has retreated from its traditional commitments. The overall impression from the analysis is that municipalities can do more than they have previously to fill the gaps.



## Förteckning över ESO:s tidigare publicerade rapporter

**Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)** är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet. Dess huvuduppgift är att bredda och fördjupa underlaget för budgetpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden. En särskild uppgift är att belysa frågor om den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet. Expertgruppen arbetar främst genom att lämna uppdrag till myndigheter, institutioner och forskare. Rapporterna publiceras i departementsserien eller i annan lämplig form.

### I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

#### 1982

- Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)
- Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982:7)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982:10)
- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

#### 1983

- Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel (Ds Fi 1983:3)
- Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket (Ds Fi 1983:18)
- Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)
- Administrationskostnader för några transfereringar (Ds Fi 1983:22)
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser (Ds Fi 1983:26)
- Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (Ds Fi 1983:30)
- Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)

**1984**

- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)
- Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)
- Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)
- Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder (Ds Fi 1984:18)
- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

**1985**

- Statskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980 (Ds Fi 1985:3)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom den sociala sektorn 1970–1980 (Ds Fi 1985:4)
- Transfereringar mellan den förvärsarbetande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)
- Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie (Ds Fi 1985:7)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom vägsektorn (Ds Fi 1985:9)
- Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst (Ds Fi 1985:11)
- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

**1986**

- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom armén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta beslut (Ds Fi 1986:2)
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning (Ds Fi 1986:3)
- Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)
- Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse (Ds Fi 1986:12)
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare (Ds Fi 1986:13)
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner (Ds Fi 1986:14)
- Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)

- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960–1980 (Ds Fi 1986:17)
- Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)

#### 1987

- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering? (Ds Fi 1987:2)
- Väger ut ur jordbruksprisregleringen – några idéskisser (Ds Fi 1987:4)
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980 (Ds Fi 1987:6)
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)
- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)

#### 1988

- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen (Ds 1988:1)
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)
- Produktivitetsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981–1985 (Ds 1988:5)
- Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)
- Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik (Ds 1988:34)
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting (Ds 1988:51)
- Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion (Ds 1988:60)
- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning (Ds 1988:68)

#### 1989

- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet (Ds 1989:42)
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring: citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)
- Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)
- Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

#### 1990

- Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)
- Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall (Ds 1990:36)
- Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn? (Ds 1990:39)
- Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)



**1991**

- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning (Ds 1991:19)
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)
- Det framtida pensionssystemet – två alternativ (Ds 1991:27)
- Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1993:31)
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården – vad blir effekterna? (Ds 1991:49)
- Ostyriga projekt – att styra och avstyra stora kommunala satsningar (Ds 1991:50)
- Marginaleffekter och tröskeeffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen (Ds 1991:66)
- SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

**1992**

- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten (Ds 1992:6)
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom? (Ds 1992:12)
- Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken (Ds 1992:15)
- Fattigdomsfällor (Ds 1992:25)
- Vad vill vi med socialförsäkringarna? (Ds 1992:26)
- Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning (Ds 1992:83)
- Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikt (Ds 1992:88)
- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi (Ds 1992:111)
- Press och ekonomisk politik – tre fallstudier (Ds 1992:124)
- Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126)

**1993**

- Presstödet effekter – en utvärdering (Ds 1993:20)
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen? (Ds 1993:22)
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)
- Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays (Ds 1993:51)
- Idrott åt alla? – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

**1994**

- Att rädda liv – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)
- Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)
- Kvalitets- och produktivitetens utvecklingen i sjukvården 1960-1992 (Ds 1994:22)
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetsmätt (Ds 1994:23)
- Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling 1980-1992 (Ds 1994:24)
- Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)
- Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. (Ds 1994:37)

- Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)
- Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55)
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie (Ds 1994:56)
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980B1992. Bilagor (Ds 1994:71)
- Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation (Ds 1994:72)
- En Social Försäkring (Ds 1994:81)
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster (Ds 1994:86)
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder (Ds 1994:133)
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – En simuleringsmodell (Ds 1994:135)
- En effektiv försvarspolitik? – Fredsvinst, beredskap och återtagning (Ds 1994:138)

#### 1995

- Försvarets kostnader och produktivitet (Ds 1995:10)
- Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14)
- Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB (Ds 1995:31)
- Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet sportfiske (Ds 1995:47)
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter (Ds 1995:68)
- Generationsräkenskaper (Ds 1995:70)
- Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)

#### 1996

- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion (Ds 1996:8)
- Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn? (Ds 1996:18)
- Nästa steg i telepolitiken (Ds 1996:29)
- Kan myndigheter utvärdera sig själva? (Ds 1996:36)
- Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985 (Ds 1996:37)
- Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa (Ds 1996:49)
- Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier (Ds 1996:68)

#### 1997

- Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)
- Egenföretagande och manna från himlen (Ds 1997:71)
- Lönar sig arbete? (Ds 1997:73)
- Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget (Ds 1997:79)
- Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken (Ds 1997:81)

#### 1998

- Vad kostar en ren? En ekonomisk och politisk analys (Ds 1998:8)

### **I andra serier utgivna rapporter m.m.**

I följande förteckning ingår dock inte de rapporter som publicerats som bilagor till långtidsutredningarna.

#### **Tidigare publicerat**

- Besparingar genom avregleringar (RRV, 1982, Dnr 1982:999)
- Vem skall betala jordbrukets rationalisering? (Statskontorets småskrifter 9, 1983)
- Inför omprövningen. Alternativ till dagens socialförsäkringar (Liber Förlag 1983)
- Statsförvaltningen behöver nya organisationsformer – förstudie (RRV, 1984, Dnr 1983:18)
- Kostnader för offentliga tjänster i Norden. KRON-projektet (Statskontoret 1983:18)
- Hur stor är den offentliga sektorn? Johan A. Lybeck (Liber Läromedel, 1984)
- Varför blev det dyrare? Kostnadsutvecklingen för statliga reformer (RRV, 1984, Dnr 1984:334)
- Erfarenheter av stora omorganisationer, styrning – genomförande (Statskontoret 1985:4)
- Erfarenheter av stora omorganisationer, tre fallstudier (Statskontoret 1985:5)
- Statlig tjänsteproduktion – produktivitetens utveckling 1960–80 (Statskontoret 1985:15)
- Långa handläggningstider i offentlig verksamhet (RRV 1985, Dnr 1984:695)
- Kvalitetssäkring – att mäta, värdera och utveckla sjukvårdens kvalitet (Spri-rapport 230, 1987)
- FoU – en resurs för utveckling av offentliga tjänster? En studie av lokalt utvecklingsarbete inom kriminalvård och barnomsorg (Statskontoret 1989:39)
- En "skattereform" för socialförsäkringar? Red. Klas Eklund (Publica, 1993)
- I fädrens spår... "Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar" Arne Kaijser (Carlssons 1994)
- Social Security in Sweden – How to Reform the System  
Engelsk sammanfattning av En Social Försäkring (Ds 1994:81)
- Riv skolan, börja lära! Reformrörelser i USA. Sven Wiberg (SNS Förlag 1995)
- The Mobility of Capital – The Swedish Tax and Expenditure Structure in an Integrated Europe  
Engelsk översättning av Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)
- Productivity Trends in the Public Sector in Sweden  
Engelsk översättning av Kvalitets- och produktivitetens utvecklingen i sjukvården 1960–1992 (Ds 1994:22) och Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling 1980–1992 (Ds 1994:24)
- Effektivare kommuner – Styckkostnader som ett verktyg för kommunernas effektivisering. Cecilia Fondelius, Jan-Olov Larsén, Dick Ramström (Institutet för kommunal ekonomi, Stockholms universitet, 1997)