

Kommunerna



Gunnar Wetterberg

SNS Förlag

K*ommunerna*

Kommunerna

Gunnar Wetterberg

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon 08-453 99 50
Telefax 08-20 62 06

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – har till syfte att främja forskning och insiktsfull debatt om viktiga samhällsfrågor. SNS vill föra ut och nyttiggöra kvalificerad samhällsvetenskaplig forskning samt tillhandahålla ett obundet forum för diskussion av aktuella politiska och samhällsekonomiska frågor för att därigenom skapa bättre underlag för beslut i privat och offentlig sektor. SNS inflytande i svensk samhällsdebatt bygger på medverkan av framstående forskare och ledande företagare för näringsliv, förvaltning, politik och media.

Verksamheten bedrivs genom

- tillämpad samhällsforskning genom ett nätverk av akademiska forskare i Sverige och utomlands;
- utgivning av böcker i samhällsvetenskapliga ämnen på eget förlag;
- konferenser och möten i Sverige och utomlands.

SNS grundades 1948 som en allmännyttig ideell förening och är politiskt och intressemässigt obundet. Verksamheten finansieras genom individuella medlemsavgifter, företagsabonnemang, forskningsanslag, bokförsäljning och konferensavgifter.

Kommunerna

Gunnar Wetterberg
Första upplagan
Första tryckningen

© 1997 Gunnar Wetterberg och SNS Förlag

Omslag: Nyeboølle Grafisk Form AB

Frimärke från 1962, återgivet med tillstånd av Posten Frimärken

Sättning: FaktorsTjänst i Malmö AB

Tryck: WSOY, Borgå Finland 1997

ISBN 91-7150-661-6

Innehåll

Förord 9

I. Bakgrunden 11

1. Utgångspunkter 12

Kommunerna i ekonomin 12 • Kommunerna och välfärden: den sociala riskfördelningen 13 • De viktiga värdena: kommunerna, kulturen och demokratin 14 • Bokens uppläggning 15

2. Ursprunget 19

Den kuschade socknen? 19 • Den svenska dualismen – kungen och det lokala självstyret 19 • 1862: den moderna utvecklingen 21 • Efterkrigstidens kommunala omvälvning 23

3. Kommunerna och demokratin 25

Ursprunget 25 • Professionaliseringen 26 • 70 000 förtroendeuppdrag 28 • Den kommunala demokratins problem 29 • Partistödet i kommunerna 32 • Den kommunala demokratins framtid 33

II. Ramarna 37

4. Kommunerna och staten 38

Staten har makten 38 • Mångfaldens styrka 39 • Risken för godtycke 41 • Mångfalden och "påsen" 43 • Tillsyn och kontroll 44 • Arbetsfördelningen 45

5. Kommunerna och pengarna 48

Självstyrelsen och ekonomin 48 • Kommunernas finansiering 50 • Kommunernas utgifter 54 • Det samhällsekonomiska utrymmet 56 • De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna 58 • Finansieringsprincipen 60 • Kommunernas förmögenhet 61 • Pensionsskulden 63 • Balanskravet 64

6. Kommunerna och utjämningen 66

Bakgrunden 66 • Utjämningen och incitamenten 66 • Dagens utjämningssystem 68 • Utjämningen och grundlagen 69 • Samspelet mellan kostnader och skatteunderlag 70

III. Velfärden 73

7. Kommunerna och fördelningen 74

Fördelningspolitikens komplikationer 74 • Service, skatt och omfördelning 76 • Den kommunala verksamheten och omfördelningens mekanismer 78 • Yrkesroller och behovsprövning 78 • Kulturen och fördelningen 81

8. Kommunerna och socialbidragen 82

Vad är socialbidragen? 82 • Rötterna 82 • Misstro eller misskund? 84 • Kommunernas dilemma 86 • Nödvändig renodling 87 • Ett danskt alternativ? 88 • Socialbidragen och ekonomin 89

9. Kommunerna och arbetslösheten 91

Omvandling och sysselsättning 92 • Vad kan arbetsmarknadspolitiken göra? 93 • Sammanblandningens problem 94 • Konsekvenser för kommunerna 95 • Det långsiktiga hotet 98 • Renodlingens frågor 98 • Samspelet socialpolitik–arbetsmarknadspolitik 99 • Försäkringen och åtgärderna 102 • Den överskattade undanträngningen 102 • Rollfördelningen 103 • Organisationen 105 • Den nya politiken och kommunernas ekonomi 106

10. Kommunerna och kvinnorna 108

Kommunernas många roller 108 • Kvinnorna i politiken 108 • Samhällsplanering och kön 110 • Utgifterna och könsmönstren 112 • Kvinnoarbetets utflyttning 113 • Lönebildning och jämställdhet 114

11. Kommunerna och invandrarna 119

Den nya bilden 119 • Kommunernas roll 120 • Kommunerna som arbetsgivare 122

12. Kommunerna och de äldre 124

Utvecklingen 124 • De närmaste årtiondena 126 • Äldreomsorgens framtid 128 • Finansieringen 128 • Organisationen 130 • Ansvarsfördelningen 131

13. Kommunerna och bostäderna 134

Dags för omprövning? 134 • Rötterna 134 • Krisens påfrestningar 135 • "Goda bostäder åt alla" 136 • Den sociala bostadspolitiken 139 • Segregationen 141

IV. Den största arbetsgivaren 145

14. Kommunernas personal 146

Sammansättningen 146 • Deltiderna 148 • Rekrytering som styrmedel 149 • Personalen och förändringarna 152 • Kommunerna och arbetsrätten 153

15. Kommunerna och lönebildningen 155

De kommunala lönerna 155 • Lönebildningens betydelse 155 • Den kommunala lönebildningens särart 156 • Lön att leva på – inkomst, inflation och jobb 158 • Rekrytera och behålla bra personal 161 • Låglönesektorn kommunerna 163 • Lönernas självfinansiering? 166 • Lönerna och organisationen 167 • Arbetsvärdering 169

V. Mitt i ekonomin 171

16. Kommunerna och näringslivet 172

Besvikelsernas politik 172 • Staten eller kommunerna? 173 • Den kommunala näringspolitiken 174 • Möjligheterna 175 • Konkurrens... 176 • ... eller blandeekonomi? 177

17. Kommunerna och infrastrukturen 179

Den fysiska infrastrukturen 179 • Det utvidgade begreppet 180

18. Kommunerna och miljön 183

Djupa rötter 183 • Agenda 21 183 • Kretsloppsansvaret 184 • Folkhälsan 185

19. Kommunerna och konsumenterna 187

Valfrihetens påfrestningar 187 • Valens växande betydelse 188 • Kommunernas roll 190

VI. Nästa generation 193

20. Kommunerna och barnen 194

FN:s konvention om barnets rättigheter 194 • Barnen, krisen och välfärdens omprövning 195 • Det samlade stödet 196 • De utsatta barnen 197 • Föräldrarnas ansvar (artikel 18) 199 • Ansvar och segregation 201

21. Kommunerna och skolan 202

Skolan och kommunaliseringen 202 • Skolan i samhällsekonomin 203 • De nya möjligheterna 204 • Skola för löntagare? 206 • Ålderspuckeln 207 • Varmed skola vi betala? 208 • Den högre utbildningen 210

VII. Frågor på tvären 213

22. Kommunerna och effektiviteten 214

Kommunernas mål 214 • Medborgarnas uppdrag före sysselsättningen 215 • De många modellerna 216 • Reformernas effekter 217 • Kvaliteten? 219 • Mätningar 220 • Medborgarna 221 • Arbetsformerna 222 • De kommunala bolagen 224

23. Kommunerna och egenmakten 226

Det frivilliga arbetet 226 • Kain och Abel 226 • Besparingarna och brukarna 229 • Egenmaktens möjligheter – och risker 232

24. Kommunerna och dumheterna 234

Verkliga och förmenta 234 • Närigheten 235 • Lönebekymmer 236 • Inkompetens 237 • Har det blivit värre? 239

VIII. Institutionerna i stöpsleven 241

25. Kommunerna och landstingen 242

Ursprunget 242 • Avskaffa landstingen? 242 • Landstingens nya ambitioner 243 • Regional mångfald 24? • Kommunerna och sjukvården 24?

26. Kommunerna och EU 248

Ökad realism 248 • Kommunerna och EU:s regelverk 249 • Subsidiariteten, medborgarstadgan och kommunerna 251 • Alla dessa bidrag 253 • Konvergenskraven, valutaunionen och kommunerna 253 • Finanspolitisk samordning? 256

IX. Framtiden 259

27. Kommunerna i morgon 260

Vad ska kommunerna göra? 260 • Kommunens gränser 262 • Kommunerna och det oförutsägbara 265

Referenser 268

Register 273

Förord

Den svenska vardagen är mycket kommunal.

800 000 människor är anställda av kommunerna. Förtroendeuppgiften är 70 000.

Som medborgare har vi dagligen kontakt med kommunen. Våra barn går på daghem, fritidshem och förskolor; när vi blir gamla kan vi vända oss till äldreomsorgen; ska vi bygga vänder vi oss till kommunen; det är kommunen som har det yttersta ansvaret för dem som behöver mest hjälp; och om morgnarna hämtar renhållningen resterna av vårt leverne.

Det här är ett försök att skriva om kommunernas problem och ansvar, så som det berör medborgarna, och så som kommunala politiker och tjänstemän ställs inför dem. I första hand har jag försökt skriva en resonerande bok om några av kommunernas uppgifter och möjligheterna att lösa dem. Jag hoppas att jag lyckats lägga fram bakgrunden så pass tydligt att den läsare som vill ska kunna dra andra slutsatser än mina.

I boken har jag använt en hel del undersökningar och utredningar, både sådana som gjorts inom Svenska Kommunförbundet och sådana som jag kommit i kontakt med genom Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) och Långtidsutredningarna 1992 (SOU 1992:19) och 1995 (SOU 1995:4). I bakgrunden finns också de resonemang om vad det offentliga egentligen ska göra som jag försökt föra i boken *Det nya samhället. Om den offentliga sektorns möjligheter* (Tiden, andra upplagan 1995).

Boken gör inte anspråk på att vara en systematisk vetenskaplig genomgång av kommunernas läge. Den är inte heller ett uttryck för Svenska Kommunförbundets officiella ståndpunkter. Den är en utredares och byråkrats personliga försök att bidra till ett samtal mellan den kommunala vardagens praktiker, och kanske till ett något annorlunda perspektiv på vardagens frågor och bekymmer. I detta hoppas jag den kan komplettera statsvetenskapliga och

andra genomgångar med ett mer teoretiskt perspektiv, men den kan naturligtvis aldrig ersätta dem.

Jag har ofta belastat vänner och kolleger med frågor och granskning. Den här gången har Carl-Olof Bengtsson, Louise Fernstedt, Lars Fladvad, Markus Gustafsson, Desirée Johansson, Lennart Jonasson, Clas Olsson, Sven E. Olsson Hort, Curt Riberdahl och Nils Stjernquist tagit sig tid att läsa och hjälpa mig med uppslag och kritik. Till alla dem går ett varmt tack. Allt föll väl inte på hälleberget, men ansvaret för kvarstående misstag och felbedömningar är bara mitt. Fast när jag hugger i sten hoppas jag att läsarens invändningar ändå kan föra samtalet framåt.

Hökarängen, Stockholm trettondagen 1997

Gunnar Wetterberg

I

BAKGRUNDEN

1. Utgångspunkter

Sveriges befolkning bor i 288 kommuner. Den största är Stockholm (711 119 invånare 1996), den minsta är Bjurholm (2 854 invånare). I hälften av kommunerna bor det färre än 16 000 människor.

Kommunerna är vår närmaste omgivnings politiska och administrativa enhet. Därför griper de in i en stor del av vår verklighet – mer än vi för det mesta tänker på. Det är lättast att visa med siffror för ekonomins del.

Kommunerna i ekonomin

Den 1 november 1995 hade kommunerna knappt 735 000 anställda, oräknat tjänstlediga och anställda enligt beredskapsavtalet (alla de som är sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder). På de allra flesta håll gör detta kommunen till ortens största arbetsgivare. I hela landet är Posten och Volvo de största arbetsgivarna, men därefter kommer de största landstingen och kommunerna.

Det betyder att kommunerna svarar för en mycket stor del av den svenska bruttonationalprodukten. Kommunernas och landstingens konsumtion och investeringar (dvs. i stort sett deras verksamhet) svarade 1995 för 20 procent av BNP. Av detta stod kommunerna för ungefär två tredjedelar.¹

Som stor arbetsgivare och stor producent av framförallt tjänster spelar kommunerna en nyckelroll i den svenska ekonomin.

- Kommunerna står för en betydande del av *beskattningen*. Kommunernas och landstingens direkta skatteintäkter motsvarade 1995 16 procent av BNP, i allt väsentligt från inkomst av

¹ Den exakta andelen är inte alldeles lätt att definiera, eftersom tre kommuner – Malmö, Göteborg och Gotland – också fyller landstingets funktioner inom sitt område.

tjänst.² Det betyder att kommunala beslut styr nästan en tredjedel av den samlade skattekvoten, som samma år motsvarade 50,2 procent. Skatten på arbete är strategisk när det gäller hela ekonomins funktion, eftersom den antagligen påverkar individernas val mellan arbete och fritid, mellan utbudet på den reguljära arbetsmarknaden och den informella sektorn etc.

- Som landets största arbetsgivare har kommunerna en central roll på *lönebildningens* område. Avtalen påverkar de samlade svenska lönekostnadernas utveckling, men de har också betydelse för inflationen, för olika sektorers möjlighet att konkurrera om arbetskraften etc.
- En av kommunernas viktigaste funktioner i ekonomin är deras betydelse för *näringslivets infrastruktur* i vid mening. Vatten, avlopp, gator och en stor del av vägnätet och energiförsörjningen är kommunernas ansvar. Det kommunala skolväsendet står för en betydande del av arbetskraftens utbildning, helt dominerande när det gäller ungdomarnas grundutbildning, men viktig också för många vuxnas fördjupning och inskolning på nya områden.

I än mer vidsträckt mening står kommunerna för mycket av det som vi behöver för att trivas och orka arbeta: en god miljö, hyggliga bostäder, social trygghet och kulturell stimulans. Den långsiktiga infrastrukturen är en nödvändig förutsättning (men inte tillräcklig!) för en god ekonomisk utveckling.

Kommunerna och välfärden: den sociala riskfördelningen

Under de senaste åren har den svenska debatten ofta satt likhets-tecken mellan socialförsäkringar och välfärd. Det är missvisande.

Om vi ser den offentliga sektorn som en försäkring mot otrygghet, så är det inte bara förlorade inkomster det handlar om.

Förutsättningen för att komma åt de löneberoende socialförsäkringarnas skydd mot inkomstbortfall är att vi överhuvudtaget har någon inkomst. Villkoret för att få jobb är nästan alltid en hygglig

² Hundskatten – som riksdagen 1996 beslöt att avskaffa – och sjömansskatten är i det större sammanhanget försumbara poster.

utbildning. Det är skolan – och därmed kommunerna – som hjälper oss in i trygghetssystemet överhuvudtaget.

En annan viktig förutsättning är barnomsorgen. Utan familjepolitiken – särbeskattningen som gör bägges inkomster lika värda, föräldraförsäkringen som förutsätter jobb för att ge något mer än garantinivån, barnomsorgen som gör det möjligt att förvärvs-arbeta – hade efterkrigstidens uppgång i den kvinnliga förvärvsfrekvensen knappast blivit lika stark. Den kommunala barnomsorgen har spelat en viktig roll för att även kvinnor ska få del i socialförsäkringarnas trygghet.

Inkomstbortfallet är emellertid knappast det största problemet om vi skulle skada oss eller bli allvarligt sjuka. De senaste årtiondenas reallöneutveckling betyder att de flesta av oss har fått bättre förutsättningar att hantera en tids uteblivna inkomster än vad våra föräldrar hade.

Däremot kan själva vården lätt bli för dyr för en enskild individ eller till och med för ett hushåll att betala. Därför är det viktigare att den offentliga sektorn hjälper oss att dela den risken än att inkomstbortfallet täcks till 80 eller 90 procent. Allas tillgång till god vård och omsorg är på marginalen ett viktigare inslag i fördelningsspolitiken än socialförsäkringarna. Därför har kommunerna och landstingen en avgörande roll för välfärden och tryggheten.

De viktiga värdena: kommunerna, kulturen och demokratin

Kommunerna har också en mer svårfångad roll, minst lika viktig som den samhällsekonomiska eller socialpolitiska. Det är den kommunala delen av ansvaret för några av de mest centrala värdena i det svenska samhället: kulturen och demokratin.

Det är i kommunerna vi kan utöva det mesta av vår praktiska medborgarrätt. Kommunalvalet är visserligen bara ett val av fyra eller fem (riksdagen, landstinget, EU-parlamentet och kanske kyrkan), men det är i eller gentemot de kommunala organen som de allra flesta av oss någon gång är aktiva. När kommunerna får mer att göra och större frihet att välja hur, då blir det som regel lättare för medborgarna att påverka besluten.

Tiotusentals medborgare har eller har haft kommunala förtroendeuppdrag, och ännu många fler har på olika sätt försökt på-

verka den kommunala beslutsprocessen. Ibland har vi gjort det som individer, när vi sökt bygglov eller vänt oss till socialtjänsten om hjälp, men vi har också gått samman med andra.

Föräldragrupper på daghem, Hem och Skola-föreningar därefter, liksom byalag och hyresgästföreningar är organiserade uttryck för medborgarnas engagemang, som den kommunala processen ger utrymme för och bör försöka uppmuntra. Det är genom att kommunerna öppnar sig för medborgarnas synpunkter och aktivitet som det nödvändiga demokratiska engagemanget kan vidmakthållas. Om kommunerna fallerar i den rollen så äventyras demokratin.

Kommunerna spelar också en viktig roll på kulturens område. Den är störst genom skolan. Det är där vi ska få de färdigheter som krävs för att vi ska kunna bli delaktiga i kulturen. I goda fall – och de är många – är det också där som lusten till kulturen kan väckas.

Kommunernas kulturella ansvar går emellertid utöver denna grundläggande funktion. Kommunernas kulturbudget står för en stor del av de samlade kulturutgifterna i landet. Biblioteken är i allt väsentligt kommunala, men kommunerna står också för mycket av museerna, teatrarna och t.o.m. en del av biograferna.

Det kanske viktigaste kulturella ansvaret tänker vi sällan på, fastän det ständigt och jämt finns omkring oss. Det är kommunernas ansvar för rummet som vi lever och verkar i. Kommunerna har mycket av ansvaret för samhällsplaneringen. Kommunala bygglov godkänner de hus som vi bor i, kommunerna har huvudansvaret för stadsplaneringen och därmed för bebyggelsens helhetsintryck, men kommunernas planering påverkar också ingreppen i landskapet som helhet.

Det är ett ansvar som många fler egentligen borde ägna sina tankar åt. Det är i vår omgivning som vi lär oss njuta av det vackra och uppskatta det sköna.

Bokens uppläggning

Upprinnelsen till den här boken är emellertid inte i första hand behovet av att beskriva dessa funktioner, hur viktiga de än är. Utgångspunkten är istället deras förändring, den som redan skett eller behovet att förändra dem framöver. Det finns flera olika slags drivkrafter.

- Den *ekonomiska pressen* är den mest påtagliga. Under åren 1990–1995 minskade hela den kommunala sektorns resurser med 2,6 procent i reala termer. Antalet anställda minskade med 10 procent. Och det fortsätter. Kommunförbundet beräknar ett besparingsbehov för perioden 1997–2000 på 4–5 procent i fasta priser, om alla kommuner ska lyckas nå balans i sina budgetar och skatterna inte ska höjas. Detta kommer att tvinga fram både omprövningar och omorganisationer, om kvaliteten i kärnverksamheten inte ska ta för mycket stryk.
- Kommunerna drabbas också av *Baumols sjuka*. Vad det handlar om är den amerikanske ekonomen William J. Baumols (1989) iakttagelse att varuproduktionen drar med sig tjänsteproduktionens löner, utan att denna lyckas hålla jämna steg med industrins produktivitetsutveckling. Därmed blir tjänsterna stadigt dyrare. För kommunerna betyder det i princip att man får allt mindre för pengarna, vilket skärper kraven på omprioritering. Andra sidan av denna utveckling är emellertid att mängden resurser i samhället ökar, liksom människornas reala tillgångar och inkomster, vilket borde öka deras möjligheter att klara sig utan kommunens bistånd. Skatteintäkterna ökar också. Detta kan underlätta omställningen.
- Den kanske viktigaste förändringen gäller *medborgarnas behov och värderingar*. Längre utbildning och ökade realinkomster har skapat möjligheter till större variationer i önskemål och livsstilar. Invandringen har spätt på mångfalden, både genom invandrarnas egna önskemål och genom att de öppnat dörren till nya möjligheter för oss andra. Lägre pensionsålder och ökad livslängd har gett oss mer tid att förverkliga sådana drömmar, men också ökat behoven av hjälp på gamla da'r. Sammantagna betyder dessa förändringar att kommunernas verksamhet måste anpassa sig till en mycket större spännvidd än tidigare. Det är dags att skicka den svarta T-Forden till museet.

Dessa förändringar skärper de frågor som alltid måste ställas. Vad ska det offentliga göra, och vad ska medborgarna själva ta hand om? Enskilt, tillsammans och/eller på marknaden? Vad ska kommunerna göra, vad ska staten ta hand om, och hur ska samspelet inom den offentliga sektorn se ut?

I de följande kapitlen kommer dessa funktioner och föränd-

ringskrafter att dyka upp igen, gång på gång. Boken handlar om kommunernas möjligheter att hantera dem, med medborgarnas bästa för ögonen.

- I de första kapitlen tecknas bakgrunden till kommunernas uppgifter. Varifrån kommer kommunerna (*kapitel 2*), och hur ser det demokratiska uppdraget ut (*kapitel 3*)?
- Det möjliga begränsas av konstitutionella och finansiella ramar. Jag försöker beskriva dagens samspel mellan kommunerna och staten (*kapitel 4*), den kommunala ekonomin (*kapitel 5*) och den kommunala utjämningens utformning och problem (*kapitel 6*).
- Tyngdpunkten i de offentliga insatserna för välfärd och omfördelning ligger i kommunerna. Bokens längsta avdelning behandlar de fördelningspolitiska effekterna av kommunernas verksamhet (*kapitel 7*), socialbidragen (*kapitel 8*) och kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken (*kapitel 9*). Här tar jag också upp kommunernas roll för kvinnornas situation (*kapitel 10*), invandrarna (*kapitel 11*) och de äldre (*kapitel 12*). Slutligen behandlar jag också kommunerna och bostadsförsörjningen (*kapitel 13*).
- Svenska Kommunförbundet är Sveriges största avtalsslutande arbetsgivarorganisation. I denna avdelning skriver jag om kommunerna och personalen (*kapitel 14*) och om lönebildningen (*kapitel 15*).
- Kommunerna och deras verksamhet väger tungt i ekonomin och näringslivet. Avdelningen behandlar kommunernas näringslivsverksamhet (*kapitel 16*), infrastrukturen (*kapitel 17*) och miljön (*kapitel 18*) samt kommunerna och konsumentpolitiken (*kapitel 19*).
- Kommunerna har en mycket konkret framtidsuppgift: det är den kommunala verksamheten som svarar för det mesta av de offentliga insatserna för nästa generation. I två kapitel tar jag upp kommunerna och barnen (*kapitel 20*) och skolan (*kapitel 21*).
- Några frågor genomsyrar det mesta av den kommunala verksamheten. Det är motivet för att samla dem i en avdelning, även om de sinsemellan är helt olika. Det handlar om effektiviteten i verksamheten (*kapitel 22*), kommunerna och egenmakten (*kapitel 23*) och de senaste årens dumheter i den kommunala världen (*kapitel 24*).

- Den lokala självstyrelsen har genomgått många förändringar sedan den började växa fram för flera hundra år sedan. Arbetsfördelningen mellan stat och kommun är ett genomgående tema i hela boken, men i denna avdelning tar jag upp samspelet mellan kommunerna och två andra institutioner: landstingen (*kapitel 25*) och den Europeiska unionen (*kapitel 26*).
- Framtiden är egentligen hela bokens fråga, men i *kapitel 27* försöker jag resonera om några hållpunkter i det svårförutsagda.

2. Ursprunget¹

Den kuschade socknen?

Den traditionella historieskrivningen har ofta ömkat den lokala nivån. I någon urtid måste folk ha bestämt själva (eller i varje fall deras hövdingar), men sedan talar väl den växande mängden statliga regler sitt tydliga språk? C.T. Odhner (1865) formulerade på sin tid den syn som i mer än ett sekel skulle vara den förhärskande bland landets historiker:

Deremot var det en för hela Europa gemensam företeelse, att den ny-skapade centralisationen gjorde intrång på folkets kommunala och politiska frihet. Så har även i Sverige det gamla kommunallifvet på landet alltmer aftynat under denna inverkan: man kan sluta af Axel Oxenstjernas handlingssätt, att han ansett kommunalförvaltningens kärna bestå i en af regeringen noga kontrollerad, stark och väl organiserad kunglig styrelse.

Samma uppfattning har gjort sig bred ända in i våra dagar. Och hade socknen något att säga till om, så var den i varje fall inte demokratisk, har sentida statsvetare ansett sig kunna konstatera. Men kanske har de fel.

Den svenska dualismen – kungen och det lokala självstyret

Under senare år har en del historiker kring professorerna Eva Österberg i Lund och Lars-Olof Larsson i Växjö försökt ta reda på hur det egentligen var. De har inte nöjt sig med vad centralmakten sagt och tyckt om bygdens förhållanden, utan gått några steg när-

¹ Detta kapitel bygger i första hand på Humble (1958), *Hundra år...* (1962), Lindblad (1960) och Österberg (1993).

mare verkligheten, till protokoll och domböcker från stämmor, ting och rådsturätter.

När Österberg (1993) sammanfattar resultaten utgår hon från en fråga. Hur såg den folkliga politiska kulturen ut från Gustav Vasa till representationsreformen, från mitten av 1500-talet till mitten av 1800-talet? I t.ex. Tyskland och Frankrike är detta fortfarande de många folkliga resningarnas tid – varför blir de så få i Sverige efter Dacke?

Ett tänkbart svar vore förstås: barska fogdar, stränga präster och grymma knektar. Förtrycket skulle ha varit så hårt att svenska bönder inte vågade sätta sig upp mot överheten. Men den europeiska jämförelsen stämmer till eftertanke. Skulle andra herrar ha varit lättare att tas med?

Eva Österberg söker svaret på annat håll. Hon pekar på spelet mellan den framväxande centralmakten och det lokala självstyret. Kungen ville stärka kronan, ofta på adelns bekostnad. De ofrälse stånden på riksdagen kunde tillsammans överrösta adeln. Kungen sökte deras stöd och lät dem i gengäld få ett betydande inflytande över sina egna angelägenheter. Så växte socknarnas självstyre fram, men också en förhållandevis hederlig rättsskipning på häradernas ting.

Häromåret stötte jag på ett exempel som blixtbelyser Eva Österbergs tes (Wetterberg, 1994). Det var striden om Gustav II Adolfs förslag att centralisera fattigvården. Jag återkommer till denna debatt i kapitlet om socialbidragen, men sensmoralen var just den Österberg beskrev. Kungen och rådet ville en sak, bönder och präster spjärnade emot – och i sinom tid, när de ofrälse stöd behövdes för att mobilisera resurserna till kriget, så ebbade den tilltänkta reformen ut i sanden.

Omsorgen om de fattiga, dem som varken husbonde eller familj tog hand om, var kärnan i socknarnas världsliga ansvar. Men så småningom blev de gemensamma angelägenheterna allt fler. Inom socknarna hjälpte man den som drabbats av eldsvåda, och det var också socknarna som staten uppmanade att ordna spannmålsmagasin som buffert mot ofärdstider.

Mätt med våra mått var det mycket av detta som staten lade sig i och hade synpunkter på. I städerna utsåg kungen borgmästare, och kyrkoherden var självskriven ordförande på sockenstämman. Lagar och privilegier reglerade mycket av det ekonomiska livet. Det mesta av hantverk och köpenskap var förbjudet på landsbyg-

den, men staten hade även synpunkter på *hur* städernas borgare skulle idka sina näringar. Begränsningen av inflytandet över de lokala angelägenheterna till borgare med burskap i städerna och till bygdens besuttna bönder i socknarna innebar förstås att demokratin var tämligen rudimentär.

Men hur pass rimligt är det att anlägga dagens måttstock på det förgångnas skeenden? Varje process börjar med ett embryo. Den lokala självstyrelsens embryo växte till sig och blev så småningom någonting vida mer än det ursprungligen hade varit. Diskussionen om den kommunala styrelsen förebådade den nationella representationsreformen på 1860-talet, när 1830- och 1840-talens reformatorer hävdade det lokala – bondska – självbestämmandet mot statens – aristokratiska – överhöghet. Sedan ståndsriksdagen väl avskaffats var det många dannemän i riksdagens nya kamrar som hade fått sin skolning på sockenstämmorna.

Det intressanta med Eva Österbergs tes är att den fångar och försöker förklara ett särdrag i det svenska samhällets organisation. Kombinationen av en centraliserad enhetsstat med en stark lokal självstyrelse, som till stor del vilar på en egen beskattningsrätt, är internationellt sett något tämligen unikt. Att det hänger samman med den starka roll som fria bönder hade som eget stånd på riksdagen, det är ett spännande uppslag när det gäller att begripa dagens samspel mellan stat och kommun.

1862: den moderna utvecklingen

Kommunalförfattningarna 1862 brukar anföras som utgångspunkten för kommunernas moderna utveckling. Eva Österbergs iakttagelser ger dock plats för en reservation. När riksdagen tar ett beslut, så har det ofta föregripits av 20–30 års lokal utveckling. Statsmakterna bekräfta vad som redan skett.

I någon mån är detta också fallet med 1862 års beslut. Både i städerna och på landsbygden växer det fram nya uppgifter och krav, som städernas och socknarnas gamla organisation inte riktigt mäktar med. Landets befolkning växer, och nya näringar drar den till städer och bruksorter. Fattigvården och folkskolan blir allt viktigare. De nya uppgifterna medför kostnader som det begränsade antalet röstberättigade får allt svårare att betala. Den utveckling som börjar med de nya kommunalförfattningarna vidga-

de den krets som skulle betala, samtidigt som verksamhetsfältet för kommunerna utsträcktes.

Som en kuriös krumelur ur kommunsammanslagningarnas sentida perspektiv kan man notera att socknen inte var en alldeles självklar utgångspunkt för reformen, påpekar professor Nils Stjernquist:

Prästeståndet hade vid representationsreformen 1865 en nyckelsituation. Ståndets stora majoritet var mot. Men man vågade av hänsyn till den allmänna, dvs. Stockholms-opinionen inte votera. Ett fläskben för ståndet var att socknen, alltså den kyrkliga indelningen, 1862 års förordning om kommunalstyrelse lades till grund för kommunindelningen. Tänk om alternativet – som också var aktuellt – att lägga häradsindelningen till grund hade valts. Så många bekymmer vi hade sluppit, när nu småkommunerna skulle läggas samman till storkommuner.²

Från mitten av 1800-talet gick utvecklingen snabbt. År 1850 bodde 10,1 procent av en sammanlagd befolkning på 3,5 miljoner i städerna. Vid sekelskiftet hade den sammanlagda befolkningen vuxit till 5,1 miljoner, trots emigrationen – och av dem bodde 21,5 procent i städerna.

Det var i städerna som anspänningen kom. Landskommunerna förhöll sig tämligen passiva: den dominerande kommunala uppgiften var där fattigvården. Men i städerna handlar det under det sena 1800-talet och det tidiga 1900-talet mycket om infrastrukturens utbyggnad. Renhållningen, gatorna, de nya näten för vatten, avlopp, gas och el blev efter hand kommunala angelägenheter. 1874 års brandstadga upphäver principen om allmän borgarvärnplikt vid eldsvådor och istället börjar yrkesbrandkårer inrättas. Från 1876–1880 till 1896–1900 ökade städernas utgifter med 124 procent, medan motsvarande ökning för landskommunerna uppgick till 62 procent.

Runt sekelskiftet bildas Centralförbundet för socialt arbete (CSA) av liberala och radikala reformvänner. Förbundet spelade en viktig roll för den socialpolitiska debatten, men bidrog också till det praktiska organisationsarbetet. Dess ordförande G.H. von Koch var en av konsumentkooperationens initiativtagare, och sekreteraren Erik Palmstierna (sedermera socialdemokratisk minister) tog initiativ till bildandet av Svenska Stadsförbundet 1912,

² Stjernquist (1996)

det första kommunförbundet. Syftet med detta förbund var att städernas förtroendevalda och tjänstemän skulle utbyta erfarenheter. Förbundets viktigaste funktion var länge den upplysningsbyrå som man inrättade.

Kring de nya kommunala verksamheterna växte också de första kadrerna anställda fram. Ganska tidigt började de organisera sig fackligt. Svenska Kommunalarbetareförbundet bildades 1910. De fackligt aktiva inledde snart förhandlingar med arbetsgivarna – först med de ledande tjänstemännen, eftersom de valda församlingarna till en början inte ville kännas vid något arbetsgivaransvar.

Nästa fas av utvecklingen gäller städernas allmänna kommunikationer. Till en början var dessa en privat angelägenhet. I Stockholm provade man hästbussar redan 1827, och 1877 anlade ett privat bolag det först spårvägsnätet på Norrmalm. I Göteborg kom spårvägen igång 1879 och i Malmö 1887, och i början av 1900-talet följde ytterligare sju städer efter.

Nu började kommunerna ta över. Stockholm övertog ett efter ett av de privata spårvägsbolagen 1908–1920, och i Göteborg startade kommunal busstrafik i spårvägens regi 1923. 1910 hade de kommunala spårvägs- och bussföretagen 2 200 anställda, 1930 5 600 och 1957 nära 11 000.

Kommunernas ansvar för gator och renhållning drog också med sig en del arbetsuppgifter vid sidan av. När anläggningsarbetet låg nere om vintrarna ordnade en del kommuner ersättningsarbeten, t.ex. makadamslagning, till löner en bra bit under de gängse. Lindblad (1960) noterar att arbetsstyrkan vintertid minskade med 9 procent i städer med mer än 40 000 invånare, men med hela 46 procent i städer med under 10 000 invånare.

Efterkrigstidens kommunala omvälvning

Det är egentligen först efter andra världskriget som kommunernas stora förändring skjuter fart.

Det har en ganska enkel förklaring. Det är under de senaste årtiondena som de gifta kvinnorna har börjat lämna hemmen. Och när kvinnorna lämnat hemmen, då har de också lämnat en del av hemarbetet. Det mesta som har vuxit i kommunerna under de senaste 50 åren, det är ju det som förr var kvinnornas hushållsarbete: vården och omsorgen om barnen, de sjuka och de gamla.

Orsaken är efterkrigstidens åldrande och rikedom.

Medellivslängden har ökat, och de äldre har blivit en mycket större del av befolkningen. Därför har omsorgen om de gamla blivit ett mycket större jobb än vad vi klarar av att själva sköta inom hushållen. Många bor inte längre i närheten av sina föräldrar. Därför är det tryggt att veta, att det också finns en annan möjlighet.

Samtidigt har Sveriges export klarat sig ganska hyggligt på världsmarknaden. Det gav oss råd att rusta upp äldreomsorgen, bygga ut långtidssjukvården och höja pensionerna. Men suget från världsmarknaden betydde också att industrin behövde folk till produktionen.

Både industrin och omsorgen om de gamla och sjuka ropade efter arbetskraft. Lite kom från jordbruket, när folk flyttade in till städerna, men framförallt är det kvinnorna som kommit ut på arbetsmarknaden. I dag är det praktiskt taget lika vanligt att kvinnor arbetar som att män gör det.

När kvinnorna började på sjukhusen, fabrikerna och kontoren, då skapade de ett behov av ännu fler jobb. Djupfryst och lunchrestauranger kom när vi lagade mindre mat själva. Vi fick fler och fler klädaffärer, när det tog för mycket tid att sy själv. Daghem och fritidshem tog hand om våra barn när vi själva var på jobbet.

Det här syns i statistiken. Sedan 1950 har hela den offentliga konsumtionen vuxit nästan fyra gånger. Framförallt handlar tillväxten om kommunerna och landstingen. 1950 kostade den statliga verksamheten lite mer än vad kommunerna och landstingen gjorde tillsammans, men i dag är kommunerna och landstingen mer än dubbelt så stora.

På arbetsmarknaden är det ännu tydligare. 1927 jobbade 95 000 människor i kommunerna och landstingen. 1960 hade det ökat till 270 000 – det var ungefär var trettonde arbetande. 1988 var det 1 113 000 – ganska precis var fjärde sysselsatt. En stor del av det som tidigare var hushållens eget arbete har alltså nu flyttat över till kommunerna – ut på arbetsmarknaden.

3. *Kommunerna och demokratin*

Ursprunget

Den svenska demokratin är annorlunda. Maktutredningen visade att den "politiska elitens" sociala ursprung hade mycket mer gemensamt med hela befolkningens sammansättning än t.ex. näringslivets ledande skikt. Detsamma gäller antagligen om man jämför med ledande politiska kretsar i länderna utanför Norden. Den franska demokratin sällar fram en teknokratisk elit, den amerikanska lägger stor vikt vid möjligheten att finansiera valkampanjer, men den svenska vilar på partierna. Och partierna lever i kommunerna.

I förra kapitlet behandlade jag den kommunala självstyrelsens historiska rötter. Socknarnas självstyrelse skolade många präster och bönder på ständsriksdagens tid och blev i mångt och mycket bryggan in i det nya. Under 1800-talets första hälft spelade förslagen om lokal självstyrelse en viktig roll i de politiska reformsträvandena, och kommunallagarna 1862 föregick den nationella representationsreformen. I den nya tvåkammarriksdagen var lantmännens tyngd förkrossande, och de indirekta valen till första kammaren lades i de lokala förtroendemännens händer. Kommunerna befästes i rollen som den svenska demokratins grogrund.

De spelade inte den rollen på egen hand. När reformen genomfördes hade redan väckelsen och nykterhetsrörelsen börjat organisera sina proselyter i frikyrkor och loger. Så småningom växte arbetarrörelsens arbetarkommuner och fackföreningar fram, och sockenstämmornas bönder började bilda egna föreningar. I sinom tid fick folkrörelserna väl så stor betydelse som kommunerna för den demokratiska skolningen. Å andra sidan kan man naturligtvis undra, vilken betydelse sockenstämmans träning hade för folkrörelsernas omvandling till föreningsliv.

Medborgarnas deltagande i de gemensamma kommunala angelägenheterna har med tiden förändrats. Under kommunalförfattningarnas första halvsekel fick allt fler möjlighet att delta i skötseln, när skrankorna för rösträtten och rösträttens gradering successivt avlägsnades. Hundratusentals människor fick förtroendeuppdrag i nämnder och styrelser, och de förtroendevalda tog också hand om en hel del av de praktiska bestyren i kommunernas regi.

Professionaliseringen

Efter hand började en annan tendens att göra sig gällande. I och med att kommunerna fick ansvaret för viktiga delar av infrastrukturen och välfärden, ökade anspråken på professionalism och effektivitet i handlaget.

Professionaliseringen är en följd av att kommunerna dras in i hela samhällets utveckling mot ökad arbetsdelning. Lika lite som byns bönder förblir sina egna hantverkare eller ens håller sig till smeden i granngården, lika lite förblir de kommunala angelägenheterna i längden en oavlönad bisyssla för förtroendemän.

Istället sker det en expansion av de kommunalt anställda, som egentligen har två drivkrafter. Den första är professionaliseringen av de förtroendevaldas arbete. Den är principiellt viktig, men knappast volymmässigt. Den andra stora förändringen ligger i att kommunerna helt enkelt får mycket mer att göra, i någon mån inom traditionella områden, men framförallt genom att kommunerna i praktiken får helt nya åligganden.

De nya uppgifterna innebar att kommunerna på ett helt annat sätt än tidigare blev verksamhetsdrivande. Därmed fördes också verksamheternas rationalitetskrav in i bilden. Hur skulle kommunerna få råd att betala de nya uppgifterna? Vilket underlag behövde man, för att verksamheten skulle kunna ordnas på ett så effektivt sätt som möjligt?

Lösningen blev kommunsammanslagningarna. Från ca 2 500 kommuner 1951 minskades antalet till 1 037 året därpå. Det var framförallt landskommunerna som slogs samman – från 2 281 till 816 – vilket ökade det genomsnittliga invånarantalet från omkring 1 500 till ca 4 000. Därmed blev det lättare att organisera den kommunala servicen.

Nästa reform beslutades i princip 1962. Syftet var att frivilligt bilda storkommuner kring en stad eller större tätort, till båtnad för den omkringliggande landsbygden. Men de utpekade kommunblocken tövade ofta, vilket fick riksdagen att 1969 besluta om tvingande sammanläggningar. Den 1 januari hade 278 kommuner bildats. Tre fjärdedelar hade mer än 10 000 invånare och 40 procent hade mer än 20 000 invånare.

Kanske var det också en sinkadus att det blev just den storleken som valdes. Måttet på den lämpliga kommunen var underlaget för en dåtida högstadieskola. Den nya läroplan som kom ett knappt årtionde senare gjorde det lättare att klara mindre skolor. Hade den läroplanen varit sammanslagningarnas mått, så kunde Sverige ha haft bortåt 600 kommuner.

I efterhand har sammanläggningarna ofta beklagats. Med dem försvann hundratusentals förtroendeuppdrag. Under valperioden 1963–66 valdes det drygt 32 000 fullmäktigeledamöter i 1 006 kommuner. För valperioden 1995–1998 är 13 550 ledamöter valda i 288 kommuner.

Innebörden har på många håll blivit att kommunen i mycket högre grad numera är ”dom”, en byråkrati bland andra, från att ha varit ”vi” – eller i varje fall någon välbekant granne. Men för samtiden var frågan om demokratin inte bara detsamma som antalet förtroendemän:

Denna decentralisering till kommunerna [av bostadspolitiken] låg helt i linje med de politiska idéer som Gustav Möller utvecklade. Den kommunala demokratin var en av grundstenarna i hans politiska system. Han strävade efter att överföra ansvaret för verkställandet av statsmakternas beslut från de centrala ämbetsverkens byråkratier till kommunernas folkvalda styresmän. Dessa skulle ta sitt fulla, lagliga ansvar utan att behöva snegla på vinkar från generaldirektörer eller statsråd. Det var Gustav Möller som inom regeringen tog initiativet till att sammanlägga småkommunerna. Starkare kommunenheter skulle skapa den infrastruktur som välfärdssamhället behövde: bostäder, daghem, pensionärsbostäder, servicehus, skolor osv. (Nyström, 1989)

Dagens ånger har gjort en del av sammanläggningarna ogjorda. Några kommuner har delats, så att antalet 1997 uppgår till 288. Flera stora kommuner har också gjort försök med stads- och kommundelsnämnder och andra lokala organ. Framförallt i kommuner med glesbygd har man försökt stödja de framväxande byalagen.

70 000 förtroendeuppdrag

I kommunerna fanns det 1995 drygt 70 000 förtroendeuppdrag – 40 000 som ordinarie och 32 400 som ersättare. Varje förtroendevald har i genomsnitt 1,4 uppdrag. De förtroendevalda är alltså omkring 50 000. 67 procent har bara ett uppdrag, 25 procent har två.

Antalet förtroendeuppdrag har minskat under de senaste 25 åren, först kraftigt i samband med kommunsammanläggningen, men under senare år också på grund av omorganisationer och nya styrformer.

Tabell 3.1 Antal ordinarie förtroendeuppdrag 1971–1995 samt antal kommuner.

<i>Undersökningsår</i>	<i>Antal uppdrag</i>	<i>Antal kommuner</i>
1971	60 520	464
1974	41 960	278
1977	45 090	277
1980	45 850	279
1983	45 920	284
1986	46 120	284
1989	45 490	284
1992	41 550	286
1995	40 000	288

Källa: Svenska Kommunförbundet (1996b)

Tabell 3.2 Procentuell fördelning 1995 av uppdrag (ordinarie och ersättare) efter ålder inom respektive parti samt genomsnittlig ålder för partiets företrädare.

<i>Parti/Ålder</i>	<i>–34 år</i>	<i>35–44 år</i>	<i>45–54 år</i>	<i>55– år</i>	<i>Ålder (år)</i>
M	13,9	17,0	35,4	33,7	49
Fp	10,3	16,3	38,3	35,2	50
C	13,3	22,4	34,5	29,7	48
Kd	13,8	27,1	32,0	27,1	47
S	14,0	22,8	37,3	25,9	47
V	19,6	40,3	27,5	12,6	43
Mp	18,2	28,4	33,3	20,0	45
Nyd	13,8	19,1	30,3	36,8	50
Övriga	16,5	25,2	29,0	29,4	47
Summa	14,1	22,6	35,6	27,7	47

Källa: Svenska Kommunförbundet (1996b)

Skillnaderna mellan olika kommuner är emellertid stora. Räknar man antalet invånare per mandat i kommunfullmäktige, finner man att det går 5 724 invånare per fullmäktigemandat i storstäderna. Men det är undantaget från regeln. Sett över alla kommuner handlar det om 651 invånare per mandat, och i glesbygdskommunerna går det 228 invånare på varje folkvald.

Kommunalpolitiken domineras av förtroendevalda som föddes på 1940-talet. De yngsta ledamöterna kommer från vänsterpartiet, de äldsta från ny demokrati och folkpartiet. I detta ligger antagligen ett samband med valresultatet: de partier som går bakåt har äldre företrädare högt upp på listan, de som får in fler än de räknat med går också nedåt i åldrarna.

Den kommunala demokratis problem

Den kommunala demokratis problem gäller både väljarna och de valda. Hur ska man få tillräckligt många människor att ta på sig kommunala uppdrag? Hur ska man vinna och behålla väljarnas förtroende för de politiska församlingarna? Svårigheterna i båda dessa avseenden leder här och var till en tredje fråga: Är det partiväsendet som är spöket i den kommunala demokratin? Skulle kommunalpolitiken klara sig bättre utan partier?

Medborgarnas skepsis

Ibland verkar det som om problemet med väljarnas förtroende och intresse är störst i storstäderna. Det är inte så konstigt. Det är där som kommunerna lätt hamnar avigt i förhållande till vardagen:

- Storleken skapar distans. Svaret på lokala initiativ har ofta blivit: Tänk om alla skulle göra likadant? I andanom multipliceras varje föreslagen kostnad med 10 eller 25 eller 50 – och därför har svaret ofta blivit nej. Nu prövar alla storstäderna någon form av stadsdelsnämnder, kanske just för att kunna göra olika och gå lokala opinioner till mötes. Men det tar tid att vända attityder, både bland väljare och tjänstemän.
- Var är hemma? Där man bor, där man arbetar, där barnen går i skolan, där man spenderar sin lediga tid? I storstadsområdena kan svaret mycket väl vara tre–fyra olika kommuner, med mot-

svarande svårigheter för medborgarna att identifiera en bestämd kommuns politiker som "sina". Att många storstadsbor är inflyttare gör inte identifikationen lättare.

- Det är också i storstäderna som marknaden normalt fungerar bäst. Där är mångfalden störst, och där skapar konkurrensen en hälsosam respekt för konsumenten. Då blir det färre behov för kommunen att tillfredsställa, och kanske också en mer kritisk granskning av vad kommunen egentligen gör. Det är i och för sig bra, men i den starka medelklassens storstadskvarter finns det alltid en risk för att den sunda skepsisen slår om i raljant jargong.

Men sådana stämningar är inte bara storstäderna förbehållna. De späs på av den negativa publiciteten kring olika kommunala "affärer", och av svårigheten att göra den vanliga verksamheten massmedialt spännande. Kommunerna blir "dom", och ointresset är inte mycket bättre än det förakt som ofta ligger på lut.

Jag tror inte att detta är någon omöjlig trend att vända, även om det säkert kan ta tid. Kommunernas trumf är att deras verksamheter är så viktiga för vanliga människor. Omsorgen och skolan berör de allra flesta av oss vid varje given tidpunkt, och allihop om vi ser till hela livet. Därför borde en strategi som bygger på delaktighet och medansvar ha hyggliga förutsättningar att öka intresset och förtroendet.

Jakten på kandidaterna

Det andra stora bekymret är bristen på kandidater. Partierna klagar över hur svårt det är att få folk att ställa upp. Till en del är det säkert ett återsken av medborgarnas allmänna skepsis. Men det finns ytterligare några faktorer som kan göra det svårare att finna folk:

- Politiken är inte längre lika attraktiv. För 40–50 år sedan var politiken ofta ett lite festligt avbrott i vardagen, liksom den fackliga aktiviteten, ett tillfälle att umgås med likasinnade. Den som var framgångsrik kunde dryga ut sina inkomster, och den som blev politiker på heltid kunde tjäna flera gånger mer än de tidigare arbetskamraterna. Dessutom var det politiska jobbet ofta betydligt mer intressant än det enahanda vardags-

arbetet. I dag har nästan allt detta förändrats. Andra nöjen och umgängesformer har gjort sig breda, löneskillnaderna mellan politikerna och deras valmän har krympt, och många jobb är väl så spännande som det politiska livet. Istället ska heltidspolitikern sätta till kvällar och helger i en tid då familjens krav är svårare att värja sig emot än de kanske var förr.

- Politiken har professionaliserats. Heltidsuppgiften har blivit många fler. Bakom de valda företrädarna står en mängd politiskt sakkunniga, politiska sekreterare, ombudsmän och andra funktionärer, i partiet självt, i staten och kommunerna eller i politiken närstående rörelser – studieförbund, arbetsmarknadsorganisationer, lobbygrupper etc. Det betyder i och för sig att politiken i dag ger många fler en dräglig utkomst, men det har också fört med sig att den som vill komma fram gärna ska ta politiken som heltidssyssla redan från unga år. Fritidspolitikern har svårare att göra sig hörd i de riktigt tunga sammanhangen. Därmed blir hans och hennes lott ofta mindre intressant.
- Politiken har abstraherats. De ökade uppgifterna ledde till kommunsammanslagningar, och båda förde in allt fler tjänstemän och andra anställda mellan de politiska besluten och medborgarna. Under 1980-talet kom konsulterna och gjorde dygd av nödvändigheten. Politiken skulle hålla sig borta från vardagen: Delegering och målstyrning skulle dra en byråkratisk rågång mellan väljare och valda. Men därmed miste politiken alltmer av sin konkretion. Kanske är det därför som det är svårt att rekrytera ungdomar?

För engagemangets skull är det viktigt att partierna funderar över politikernas framtida roll. Visserligen är det antagligen mer effektivt med målstyrning och delegering än med politiker som dagligen griper in i verksamheten, men för den skull behöver inte kontakten med väljarna lämnas helt åt tjänstemännen och heltidspolitikerna.

Jag tror att "ombudsrollen" skulle behöva utvecklas mycket mer. Medborgarna är förbannade eller villrådiga eller bådadera: Vara som det vara må, men i vilket fall som helst kan en bekant förtroendevald göra stor nytta. Det är han eller hon som kan tala om vart man vänder sig, och själva kan de använda motioner och frågor till att reda ut vad som hänt. I själva verket är den sortens

kontakter antagligen nödvändiga för att ge målstyrningen must och mærg. Hur ska de övergripande målen sättas, om inte de som sätter dem fått sina tankar befruktade av närheten till uppdragsgivarna?

Men en del av ansvaret ligger hos tjänstemännen. Det är något särskilt med att vara de förtroendevaldas tjänare. Uppdraget handlar inte bara om att utföra det som blivit beslutat, utan också om att förbereda besluten och underlätta den parlamentariska diskussionen.

Bra, vitsyftande beslut förutsätter ett konkret och tydligt underlag, som sätter in frågorna i sitt större sammanhang och som helst också redovisar olika handlingsvägar på ett någorlunda objektivt sätt. Med ett sådant underlag blir debatten mer spännande och kan tränga långt utanför fullmäktige, nämnder och kommunstyrelse. Med sådana tjänstemän blir politiken roligare för både väljare och valda.

Partistödet i kommunerna

Frågan om finansieringen av partiernas lokala verksamhet har tagits upp av och till sedan mitten av 1930-talet, men först 1969 beslöt riksdagen att kommunerna fick betala ut partistöd. I praktiken infördes det 1971. Sedan 1977 har samtliga kommuner betalat ut någon form av stöd. Under de första 20 åren ökade partistödet snabbt i reala termer, men under 1990-talet har det stagnerat och till och med minskat något.

Tabell 3.3 Kommunalt partistöd 1971–1995 (1995 års priser).

	<i>Belopp (milj. kr)</i>	<i>Kommuner med stöd</i>	<i>Genomsnittsbelopp/kommun (tkr)</i>
1971	163,0	422	386
1974	176,9	276	641
1977	220,3	277	795
1980	260,7	279	934
1983	252,7	284	890
1986	256,9	284	905
1989	271,1	284	955
1992	302,7	286	1 058
1995	288,1	288	1 000

Källa: Svenska Kommunförbundet (1996b)

Till de direkta partistöden kommer också stödet till ungdomsförbunden på lokal nivå, som 1992 uppgick till ca 9 miljoner kronor. Vidare lämnade 113 kommuner någon form av indirekt stöd, vanligen i form av lokaler eller assistenthjälp. Dessutom kan partierna utnyttja arbetsmarknadspolitiska åtgärder, framförallt i form av lönebidrag, som uppgick till drygt 65 miljoner kronor 1992. 90 procent av detta utnyttjas på regional och lokal nivå. Totalt utgörs 40 procent av partiernas personal av anställda med lönebidrag (Ds 1994:31).

Partistödet kom ursprungligen till för att vitalisera demokratin. Genom att stödja partiernas verksamhet ekonomiskt skulle man underlätta för dem att nå ut till väljarna. Kruxet är att stödet mycket väl också kan få en helt annan verkan, genom att göra de mest aktiva oberoende av övriga medlemmars engagemang och finansiering. En sådan effekt skulle delvis motverka syftet med stödet. Användningen är dåligt kartlagd, t.ex. avvägningen mellan kanslistöd och insatser för att engagera medlemmar och andra medborgare.

Det kan noteras att stödet skurits ned under senare år, tvärt emot en ofta spridd föreställning om att politikerna inte sparar för egen del.

Den kommunala demokratins framtid

Bekymren för den kommunala demokratins framtid är egentligen paradoxala. Med varje rimlig måttstock är dagens medborgare mer aktiva och resursstarka än sina föräldrar, och kanske därmed också mer jämbördiga med sina förtroendevalda. Reallönerna och är högre och jämnare fördelade, liksom förmögenheterna, men också förmågan att göra sig hörd. Utbildningsnivån är högre, fritiden längre och många fler medborgare vet idag hur man gör för att överklaga beslut eller ta kontakt med massmedia för att klaga. Det kan nog inte minst kommunalpolitiker vittna om!

Jag har tidigare diskuterat några tänkbara förklaringar till att skepsisen mot politiken ökat, så att det blivit mindre liv i partierna. Men de traditionella formernas tidvis tynande liv betyder inte nödvändigtvis att det samlade medborgarengagemanget blivit mindre.

Åtminstone min egen erfarenhet antyder motsatsen. Uppslut-

ningen från föräldrarna i barnomsorg och skolor har snarast blivit större under de drygt 15 år som jag själv varit berörd. Delvis kanske därför att besparingarna gjort oss mer praktiskt delaktiga. Båda de stora sönernas klassrum har jag varit med om att rusta upp, och i föräldrakooperativet för de små är vi både städare och sjukvikarier.

Punktvis kan man också märka en mer karsk inställning till myndigheternas företrädare. Mina barns kvarter i Stockholm är socialt ungefär desamma som mina egna i Malmö, men dagens föräldrar i Gubbängsskolan är mycket mindre underdåniga än dem jag såg på Dammfriskolan.

När rektor i Gubbängen inte klarade av delningstalen mellan "sina" skolor och tänkte flytta alla nya fyror till Tallkrogen istället för bara en halv klass, då blev det ett väldigt liv. Maken till utskällning har jag aldrig varit med om på ett föräldramöte, och undanflykterna blev sakkunnigt synade. En mamma som städade på skolan avfärdade svepskälet om lokalbrist. Skolan hade haft 2 000 elever och var nu nere i 500. "Lokalbristen" berodde på att varje personalkategori först fått sitt eget rastrum – och sedan var sitt till för rökarnas skull...

Därför kanske inte bekymren i första hand måste gälla medborgarnas engagemang, utan snarare de politiska formernas förmåga att tillgodogöra sig och kanalisera det. Sedan länge har kommunerna hyst andra partier än riksdagens, även om både miljöpartiet och kristdemokraterna så småningom hamnade där.

En möjlighet kan vara att skapa nya organ. Det var t.ex. SNS Demokratiråd inne på häromåret, och de nya lokala styrformerna i skolan kan vara ett försök att omsätta detta i praktiken. En annan möjlighet är att återuppliva det medborgerliga engagemanget i försäkringskassorna.

Men innehållet är viktigare. Finns bara engagemanget, så har vi nog för det mesta de kanaler som det behöver för att söka sig fram. Uppgiften är snarare för politiker (och tjänstemän) att vara lyhörda, att ta till sig och uppmuntra synpunkter, även när det inte längre är den lokala partiföreningen som står för dem.

Kruxet är den skepsis som finns mot nya sorters engagemang. En illavarslande signal är reaktionen på medborgarnas möjlighet att föreslå folkomröstningar. Om 5 procent av kommunens invånare så begär, måste fullmäktige ta ställning till om det ska ordnas folkomröstning i den fråga som kravet avser. Detta har skett i

40 fall – och i samtliga har kommunernas fullmäktige sagt nej till omröstning (KommunAktuellt 26/96).

Med större lyhördhet minskar man risken att de nya formerna blir uttryckligen anti-partipolitiska – typexemplet är den lokala bynämnden i Svågadalen i Hudiksvalls kommun, där partier är förbjudna. Istället kanske vi får se fler blandformer, där partilösa och partiengagerade blandar sig i olika konstellationer. Jag tror det vore den lyckligaste vägen för den kommunala demokratin, och kanske också den mest löftesrika för partierna.

Och dem behöver vi nog. Trots allt är partiväsendet hittills det smidigaste sättet att organisera och stabilisera innehållet i de demokratiska formerna. Parti är fria staters liv, skrev på sin tid den förste Jacob Wallenberg. Livet börjar i kommunerna...

II

RAMARNA

4. *Kommunerna och staten*

Staten har makten

I en enhetsstat som Sverige är distinktionen mellan stat och kommun inte alldeles enkel att göra. Båda ingår i den offentliga sektorn, men på ganska olika villkor vad makten beträffar. Det är bara riksdagen som får stifta lagar, det är statsmakterna som har den offentliga finansmakten i sin hand (även om den delegerat en del), och därmed är det staten som bestämmer ramarna för kommunernas verksamhet.

Utgångspunkten från 1862 års kommunalförfattningar och framåt har alltid varit att det är staten som delegerar de kommunala uppgifterna till kommunerna. Staten kan också från tid till annan ändra innehållet i dessa uppgifter och arbetsfördelningen mellan stat och kommun. Ett exempel på detta är arbetsförmedlingen och nödhjälpsarbetena, som till en början låg på kommuner och landsting, men som staten från 1930-talet och framåt tog över allt mer. I dag, däremot, förbereder man en återgång till en mer aktiv roll för kommunerna på detta område.

Grundlagen skyddar visserligen kommunernas självstyrelse, men ingenting hindrar riksdagen från att ändra och upphäva till och med dessa stadganden. Läser man vad regeringsformen (RF) stadgar om kommunerna, så framgår en hel del av de nyanser som gäller för självstyrelsen:

All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna (RF 1:1).

I riket finns primärkommuner och landstingskommuner. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter (RF 1:7).

För rättsskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (RF 1:8).

Grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestämmes i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden (RF 8:5).

Det är således helt klart att det är staten som sätter gränserna. När det gäller beskattningsrätten förklarade regeringen i propositionens motivdel att stadgandena inte garanterar ”att varje kommun helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek” (Holmberg och Stjernquist, 1995). Den föreslagna nya utjämningsparagrafen i regeringsformen skulle luckra upp beskattningsrättens anknytning till den egna kommunens angelägenheter (kapitel 6).

Teoretiskt sett skulle man kunna tänka sig en annan ordning. I federala stater är utgångspunkten att delstaterna besitter oförflyttliga rättigheter, som federationens organ inte kan ta ifrån dem. Åtminstone i Schweiz är detta en historisk realitet: Edsförbundet och dess organ har ingen annan makt än den som kantonerna har släppt ifrån sig. Men det är många århundraden sedan det fanns sådana tendenser till skillnader mellan de svenska landskapen. Den federala lösningen ligger mycket långt ifrån Sveriges traditioner och historia.

Den yttersta makten innebär också det yttersta ansvaret. I dagligt tal heter det att kommunerna enligt socialtjänstlagen har det yttersta ansvaret för medborgarnas försörjning, men det är inte alldeles exakt. Det är ett ansvar på delegation. Om kommunerna fallerar, måste staten träda in – det är det ansvar som makten för med sig.

Mångfaldens styrka

Självstyrelsen har emellertid stark hävd och rationalitet. Hävden är historisk och har redan behandlats i kapitel 2. Men frågan är om självstyrelsen skulle bestå, om den inte också vore ganska rationell.

Historiskt sett har rationaliteten haft olika innebörd från tid till annan. I det långa och glest befolkade landet var det tidsödande att skicka frågor fram och tillbaka till Stockholm. Beslut på

platsen gick snabbare. Detta motiverade den tidiga delegeringen av frågor till landshövdingar och hovrätter ute i landet, men behovet av decentralisering talade också för en långt gången självstyrelse.

Den sortens rationalitet är inte alldeles betydelselös ens i dag. Efter den stora jordbävningen i Kobe 1995 fick jag besök av en japansk delegation, som var mycket nyfiken på den svenska kommunala självstyrelsen. Den centraliserade japanska staten hade nästintill havererat under räddningsarbetet. Olika regionala myndigheter i Kobe fick inte räcka varandra handen över gatan utan att först fråga Tokyo. Därmed förlorade man dyrbara timmar. Det svenska kommunala ansvaret för att samordna räddningstjänsten framstod som en rationell kontrast.

Men avstånd och tid har minskat i betydelse med den nya informationstekniken. I dag är det viktigaste rationalitetsargumentet ett annat. Mängden beslutscentra ger den stora svenska offentliga sektorn en smidighet och flexibilitet, som den knappast skulle klara sig förutan.

Den offentliga sektorn står för nästan 30 procent av den svenska konsumtionen av varor och tjänster. Inom flera sektorer är den helt dominerande, om inte som producent (monopol) så i varje fall som köpare (monopsoni).

Om staten skulle hålla i alla dessa verksamheter skulle risken för misstag och felgrepp bli ännu större än i dag. Med ett enda beslut skulle statens politiska organ besluta om resursanvändningen inom ett helt verksamhetsområde över hela landet.

Kungl. Dagisverket skulle fastställa öppettider för hela riket, Statens Äldreomsorgsanstalt skulle lägga scheman för alla ålderdomshem. Det hela ter sig ganska komiskt – ända tills man betänker att något sådant var just vad Kungl. Skolöverstyrelsen sysslade med i årtionden...

I praktiken skulle man hamna i ett antingen-eller-förhållande. Ena dagen skulle uppgifterna hanteras på ett sätt, nästa dag på ett annat, och möjligheterna skulle vara små att sia om hur övergången skulle lyckas eller hur det nya skulle fungera. Rädslan för okänt vatten skulle dessutom riskera att fördröja nödvändiga omställningar.

Det är i detta perspektiv som självstyrelsens rationalitet ska ses. Två tredjedelar av den offentliga sektorn ligger i kommunernas och landstingens knän. Innebörden är att det inte längre är en

enda instans – staten – som fattar alla beslut om resursanvändningen, utan istället 288 kommuner plus (i sjukvårdens fall) 23 landsting.

Därmed har självstyrelsen härmat en av marknadens mer sympatiska mekanismer. Förnyelsen hänger inte längre på ett enda beslut. Förnyarna kan vara en eller ett par pionjärer, som går före alla andra och provar en ny lösning. Går det bra så kommer de andra efter, en efter en och så flockvis, ända tills man successivt ställt om hela sektorn. Kommunerna blir varandras laboratorier – något som de i och för sig borde kunna utnyttja betydligt mer systematiskt än i dag.

De senaste årens nedskärningar har pekat på en annan styrka i den svenska dualismen. På nationell nivå har omprövningen varit besvärlig. Att flytta pengar mellan olika huvudtitlar i statens budget är ingen lätt uppgift. Ofta har en underförstådd osthyvel fått råda, inte minst när regeringarna haft olika intressen och partier att ta hänsyn till. Jag hyvlar på min kant, om du också tar lite på din.

I kommunerna har den centrala omfördelningen ofta fungerat mer effektivt. Det kan bero på att kommunstyrelsens ordförande normalt också är den som har ansvaret för kommunens finanser, utan den uppdelning som regeringen ofta haft mellan stats- och finansministrarna. Kommunerna har klarat av kraftiga nedskärningar av den egna verksamheten, och man har varit beredd att fördela besparingarna ganska olika mellan olika sektorer. Detta är också ett led i anpassningen till nya villkor för den offentliga verksamheten.

Risken för godtycke

Under långa tider har det varit en helt annan aspekt på den kommunala mångfalden och självstyrelsen som dominerat den svenska debatten. Det är risken för godtycke.

Den kommunala självstyrelsen var visserligen reformvännernas projekt i början av 1800-talet, men inte ens bland dem var entusiasmen odelad. I städernas liberala kretsar fanns det en olust inför tanken på vad snåla bönder skulle kunna utnyttja sitt självbestämmande till, om de t.ex. fick makten över fattigvården.

Därför utgår redan 1862 års författningar från att det är staten

som bestämmer, och genom årtiondena har statliga myndigheter haft långtgående befogenheter när det gäller tillsyn och kontroll av kommunal verksamhet. Medborgarna har haft möjlighet att besvära sig över de kommunala beslutens laglighet, och i en del fall har man också kunnat överklaga innehållet i dem.

Efter hand har socialförsäkringarnas framväxt minskat den kommunala fattigvårdens (i dag socialtjänstens) betydelse. Ibland har detta varit ett uttryckligt anfört skäl för reformerna, t.ex. när folkpensionerna kraftigt höjdes och i princip blev lika för alla medborgare 1946. Pensionsreformerna 1946 och 1958 och ålderdomshemmens skilsmässa från fattigvården innebar så småningom att pensionärerna praktiskt taget helt försvann från denna del av kommunernas verksamhet.

Men den principiella konflikten kvarstår. En tänkbar lösning vore att införa en rättighetslagstiftning, som garanterar medborgaren vissa grundläggande rättigheter oavsett var i landet han bor. Svårigheten ligger i att definiera vilka dessa nödvändigaste rättigheter är. Vilka ändamål är så viktiga att staten ska sätta sig över eventuellt avvikande värderingar i någon del av landet och föreskriva nationell uniformitet? Den garanterade barnomsorgen är antagligen ett gränsfall. Ju fler rättigheterna blir, desto mer begränsar de kommunernas möjligheter att göra avvägningar mellan olika ändamål.

Besvärsrätten är en annan möjlighet. Frågan är emellertid vad man ska kunna överklaga, och på vilka grunder de rättsliga instanserna ska fota sina bedömningar. En laglighetsprövning bör nästan alltid vara möjlig: Med vilken rätt fattade kommunen ett ifrågasatt beslut?

En lämplighetsprövning, där domstolen sätter sig i kommunens ställe och eventuellt sätter ett nytt beslut i stället för det som överklagats, är en betydligt kinkigare uppgift. När den blir aktuell är det angeläget att domstolen så långt som möjligt anmodas att väga in lokala hänsyn i samma mån som kommunen förväntas göra det. Detta kan den bara göra när den aktuella lagen eller möjligen dess förarbeten kräver det. Uppgiften skulle bli tydligare om en sammanvägning av nationella och lokala intressen fordrades i alla fall där kommunen är huvudman.

I det stora hela är nog dagens avvägning ganska klok. I allt väsentligt dominerar de generella skyddsnäten, de förutsebara socialförsäkringarna, där vi vet vad vi har att vänta om vi uppfyller de

nödvändiga kvalifikationskraven. Men på marginalen, när skydds-näten inte räcker till, griper den individuella bedömningen in. Kommunen träder in för den lokala gemenskap som tar ansvaret när någon behöver hjälp. Stödet ska trygga ett drägligt uppehälle – men det ska också bidra till att vi tar oss ur beroendet av det yttersta skyddsnetet.

Mångfalden och ”påsen”

Ekonomi har varit ett av statens viktigaste styrmedel. När staten på 1960- och 1970-talen ville förmå kommunerna att bygga ut samhällsservicen försökte den locka med olika slags statsbidrag. Den kommun som byggde ut slapp betala den fulla kostnaden själv, utan staten bidrog med en hel del av slantarna.

Staten hade alltså sin beskärda del av ansvaret för den snabba kommunala utvecklingen, även om statsmakternas företrädare ibland beskärmade sig över att den gick för snabbt. De statliga incitamenten hade blivit för starka.

Att ändra bidragssystemet blev därför en viktig förutsättning för att bromsa den offentliga sektorns expansion. Men mängden specialdestinerade statsbidrag – tidvis över hundra, sägs det – hade också blivit ett kommunalekonomiskt problem. Investeringar och expansion kostade olika mycket beroende av på vilket statligt konto man lyckades bokföra dem. Systemet försvårade en rationell avvägning av resurser mellan olika kommunala verksamhetsområden.

Beslutet att övergå till ett generellt statsbidrag – ”påsen” – som 1993 ersatte de flesta av de specialdestinerade bidragen har därför varit viktigt för den kommunala effektiviteten. Det kan naturligtvis också förstärka mångfalden och skillnaderna, när varje kommun får prioritera enligt sina egna värderingar. Begränsningen är de nationella mål som statsmakterna ställt upp.

Problemet är att staten inte alltid verkar förstå finessen med sitt eget system. Under de senaste åren har olika nya stimulansbidrag återigen börjat flöda. I en mening är de snarast mer fördärliga än de gamla, eftersom de ofta inte utgår efter på förhand bestämda kriterier utan förutsätter något slags projektansökan från den kommun som vill komma ifråga.

Sådana möjligheter finns nu inom arbetsmarknadspolitiken,

för biblioteken, på vuxenutbildningens område, inom miljöpolitiken, för att lindra effekterna av kommunernas ekonomiska omställning – för att inte tala om EU:s alla fonder... De förutsätter att kommunerna avdelar tjänstemän som författar ansökningarna, och sedan ska dessa i sin tur tas om hand av regeringskansliets tjänstemän och ofta även av någon kommitté som tillsatts för att stadfästa urvalet.

Tillsyn och kontroll

Den mesta debatten om mångfaldens risker har gällt kommunala beslut i enskilda medborgares ömmande ärenden. Men det principiella problemet finns även på andra områden. Är Gotlands församlingar tillräckligt långsiktiga för att vårda alla sina kyrkor fastän befolkningen försvunnit? Ska lokala hänsyn – t.ex. sysselsättningen – lämna utrymme för bygglov vid sjöar i Norrland? Sparar någon kommun så mycket på skolan att utbildningen inte håller en rimlig standard?

Statens motmedel heter uppföljning, utvärdering och kontroll. Sedan det generella statsbidraget ersatte de specialdestinerade har motmedlen snarast ökat i betydelse, eftersom olika slags nationella mål nu är statsmakternas instrument för att påverka inriktningen av den kommunala verksamheten. Ytterst kan den tillsyn som olika statliga myndigheter utövar resultera i vitesförelägganden för att kommuner ska uppfylla sina åligganden.

Men tillsynen rymmer sina egna problem. En del statliga myndigheter kritiseras för att samla in information som de egentligen inte vet hur de ska använda, och ibland blir det frågan om dubbelarbete.

Konflikten mellan de statliga myndigheternas sektoransvar och kommunernas behov av omprioritering är emellertid mer allvarlig. Risken är att de statliga myndigheterna utgår från vad som har varit och bara iakttar försämringar inom sitt område.

Problemet är att dessa sektormyndigheter inte har kompetensen att sätta sig in i de övergripande avvägningar som kommunernas ansvariga måste göra. Risken är då att en sektorbaserad kritik försvårar nödvändiga omställningar, att staten genom sina sektormyndigheter hämmar en nödvändig kommunal anpassning till förändrade villkor.

Det är knappast möjligt att undvika icke önskvärda beslut, ibland en bra bit bortom vad lagstiftaren egentligen tänkt sig. Det är mångfaldens pris. Om staten vill reglera bort möjligheterna till övertramp, så måste risken för sådana vägas mot kostnaden för att göra systemet mycket stelare på självstyrelsens bekostnad. Sådana ingrepp kan ibland kosta betydligt mycket mer än de enstaka dumheter som de skulle förebygga.

Arbetsfördelningen¹

I praktiken är det sällan dualismen går i dagen. För varje sektor finns det en uppdelning som normalt bygger på beprövad erfarenhet.

Staten har huvudansvaret för en rad olika funktioner:

- Det är staten som svarar för *avgränsningen utåt*. Utrikespolitik och försvar hör till de klassiska statliga uppgifterna, i själva verket de som konstituerar ett visst geografiskt territorium som stat. Besläktad med dessa är kontrollen över in- och utvandring.
- Nära dessa ligger de *nationella åtagandena*. Bistånd, invandring och internationellt miljösamarbete är gränsöverskridande verksamheter.
- Staten sköter *stabiliseringspolitiken*. Visst skulle varje kommun kunna försöka parera konjunkturnedgångarna hos sig, men den svenska ekonomin är så väl sammanflätad regionalt att det skulle bli både kostsamt och ineffektivt.
- Den *generella fördelningspolitiken* är också statens ansvar, vare sig det handlar om individer, företag eller landsändar. För att fördelningen ska bli effektiv måste den kunna överskrida kommun- och generationsgränser.
- *Skattepolitiken* ligger så nära andra statliga uppgifter – stabilisering, generell fördelning – att den normalt måste betraktas som ett statligt ansvarsområde.

¹ Ett längre resonemang om centralisering och decentralisering, där en mer utförlig version av denna uppdelning ingår, återfinns i Wetterberg (1995a).

- Det finns också uppgifter som är så *specialiserade* att de bör tas om hand av staten, t.ex. forskningen.²
- Det är staten som svarar för *inspektion och kontroll* av hur andra offentliga organ sköter sina åligganden.

Andra funktioner har utvecklats till ett delat ansvar mellan staten och kommunerna:

- Formellt ligger besluten om *utjämningen mellan kommunerna* på staten, men i praktiken ligger det i båda parter intresse med ett långtgående samråd (kapitel 6).
- Den *kommunala beskattningen* kan också beskrivas som ett delat ansvarsområde. Villkoren för att kommunerna i praktiken ska kunna hantera beskattningen på egen hand är två: dels att utjämningssystemet är stabilt, dels att kommunernas enskilda beslut lyckas beakta de samlade, samhällsekonomiska effekterna (kapitel 5).
- *Näringspolitikens* avvägningar är centrala, inte bara när det gäller arbetsdelningen mellan staten och kommunerna, utan i minst lika hög grad rollfördelningen mellan den offentliga och den privata sektorn. I praktiken är kommunernas rörelseutrymme ganska snävt (kapitel 16).
- *Infrastrukturen* omfattar såväl statens vägar, järnvägar och telekommunikationer som kommunernas gator, elförsörjning, värme och vatten och avlopp (kapitel 17).
- Det har länge varit vanligt att betrakta *arbetsmarknadspolitiken* som ett renodlat statligt ansvar. I praktiken fungerar det inte så. Problemet är att detta delade ansvar ännu inte fått en genomtänkt utformning (kapitel 9).

Det fulla kommunala ansvaret utgår i första hand från två viktiga faktorer: småskalighetens fördelar och lokalkännedomen. När

² Men det är ingen järnhård regel. Inom sjukvården kan det t.ex. ske en specialisering genom att olika landsting går samman och kommer överens om vilket sjukhus som ska stå för den ena eller andra specialiteten. Då är specialiseringen uppbyggd och överenskommen nerifrån, och staten behöver inte bry sig. På samma sätt kan kommuner gå samman om specialistfunktioner i kommunalförbund. Svenska Kommunförbundets förhandlingsuppdrag och kommunalrättsliga service är ett annat exempel på sådan frivilligt samordnad specialisering.

dessa dominerar förutsättningarna för verksamheten inom en sektor, då är centralisering och statlig detaljstyrning ett hot mot den offentliga effektiviteten.

- Det är inte minst inom *tjänsteproduktionen* som småskaligheten och anpassningen är en förutsättning för en god service till medborgarna. Därför är barnomsorg, äldreomsorg och sjukvård självklara kommunala och landstingskommunala angelägenheter.
- Jag har tidigare berört den kommunala självförvaltningens rötter i den *individuella socialhjälpen* (kapitel 2). Det finns ingen anledning att nagga lokalkännedomens sekellånga ansvar på detta område, så länge besvärsrätten finns som säkerhetsventil för den enskilde medborgaren. Däremot kan avvägningen mellan behovsprövning och arbetskrav behöva förändras (kapitel 8).

Arbetsfördelningen mellan stat och kommun är inte en gång för alla given. Gymnasieskolorna var sedan katedralskolornas tid en tämligen centraliserad angelägenhet, som först 1966 närmade sig kommunerna. Förändrade samhällsliga villkor gör det nödvändigt att tid efter annan pröva ansvarsfördelning och utformning. I bokens sista kapitel återkommer jag till några faktorer som kan påverka den framtida arbetsfördelningen.

5. Kommunerna och pengarna

Självstyrelsen och ekonomin

I juli 1996 var jag inbjuden till ett seminarium om federalism och lokalt självstyre i Altai i södra Sibirien. Den självklara utgångspunkten var att verklig federalism vore något gott för en koloss som alltid styrts från Moskva. Schweizare och tyskar betonade vikten av egna pengar för att ge federalismen verkligt innehåll. Britterna beklagade Thatchers snöpfung av kommunernas skattebas – för de andra bekräftade detta självstyrelsens omöjlighet i en enhetsstat.

I detta perspektiv blir den svenska dualismen något märkligt. Trots att Sverige snarast är en mer utpräglad enhetsstat än ”Det förenade kungadömet” (med sina tydliga särbestämmelser för Nordirland och Skottland), så är de svenska kommunernas ekonomiska betydelse och egenfinansiering anmärkningsvärd.

I princip vore det väl också frågan om något slags självstyrelse, även om varje kommun bara hade ett fastställt statligt bidrag att hantera. Puristerna skulle möjligen föredra att kalla det självför-

Tabell 5.1 Konsumtion och inkomster på motsvarande kommun- och landstingsnivå 1992 (procent).

	<i>Andel av total off. konsumt.</i>	<i>Andel av BNP</i>	<i>Skatteintäkter (andel av BNP)</i>	<i>Statsbidrag 1990 (andel av total ink.)</i>
Danmark	69,0	17,5	15,3	42,9
Finland	65,2	16,2	9,7	34,0
Frankrike	24,9	4,6	4,1	34,8
Japan	74,7	6,9	7,4	saknas
Kanada	46,0	10,0	3,8	45,3
Nederländerna	48,6	7,0	1,1	78,6
Norge (1991)	60,4	13,0	9,6	40,2
Storbritannien	37,7	8,4	1,3	58,9
Sverige	70,5	19,6	17,1	19,7
Tyskland	18,7	3,3	3,1	27,0

Källa: Svenska Kommunförbundet (1995a)

valtning. Men ser man till nerven i den kommunala verksamheten, så är det kopplingen till beskattningen som ger den egna hushållningen ett mer påtagligt innehåll och skapar förutsättningen för ett bredare engagemang. Sambandet mellan vad kommunen beslutar sig för att göra och hur mycket medborgaren ska betala i skatt gör det meningsfullt att engagera sig i de lokala gemensamma angelägenheterna.

Om man för detta resonemang till sin yttersta spets så borde det vara önskvärt att egna, kommunala skattebaser finansierade den kommunala verksamheten fullt ut. I ett sådant perspektiv kan man t.ex. peka på att fastighetsskatten i många länder är en viktig kommunal inkomstkälla. En annan möjlighet kunde vara ett lokalt påslag på mervärdesskatten, ungefär som i USA.

Svårigheten är emellertid den omfattning som den kommunala verksamheten fått. Om staten inte hade någon som helst befattning med finansieringen av 70 procent av den offentliga verksamheten, så skulle den centrala finansmakten i praktiken vara kraftigt beskuren. Visserligen kontrollerar staten det mesta av transfereringarna, men konsumtionsutgifterna ger mer direkt utslag i den riktning man vill. Effekten av höjda eller sänkta bidrag kan ju hushållen parera genom att spara eller slösa.

Om kommunerna avstod från statsbidrag för att istället få nya skatteintäkter, så skulle staten sannolikt ändå gripa in när den ansåg detta nödvändigt. Det är egentligen inte svårare att skära i en skattesats eller en skattebas än i ett statsbidrag. Däremot tar skatteintäkterna inte samma hänsyn till faktiska behov som statsbidraget numera gör. Därför skulle kniven skära mera blint om staten stack den i skatten istället för i bidraget.

En lösning på detta dilemma kunde vara att minska kommunernas utgifter genom att lyfta bort tunga block. En del kommunalpolitiker har pekat på socialbidragen, i och med att dessa dels reglerats allt hårdare av staten och dess domstolar, dels omvandlats från att bara vara ett yttersta skyddsnät till att bli en reguljär försörjning för t.ex. äldre invandrare och arbetslösa utan försäkringsskydd. En annan möjlighet vore skolan, som är obligatorisk för alla och i princip ska ge samma möjligheter i hela landet. Om staten tog över finansieringen av ett par-tre sådana utgiftsposter (men inte nödvändigtvis driften) skulle statsbidra-

gen kunna slopas och kommunerna kunna förlita sig helt på skatteintäkterna.

Kruxet med en sådan förändring vore att den skulle strida mot den effektivitet i resursavvägningen som de generella statsbidragen syftar till (kapitel 22). Risken finns också att den skulle skapa incitament till "kreativ bokföring". Kommunerna skulle frestas att bokföra utgifter på skolan eller socialbidragen eller något annat statligt konto, istället för att pröva dem mot alla andra ändamål som skatteintäkterna ska bidra till.

Däremot kan det finnas ett annat skäl att fundera över vilka skattebaser som ska vara kommunala. Dagens fokus på medborgarnas arbetsinkomster är problematisk i ett läge när sysselsättningen är ekonomins största problem. Om kommunerna helt eller delvis tog över fastighetsbeskattningen skulle beskattningen av arbete kunna lindras, förutsatt att staten kan göra motsvarande besparingar. Då skulle kommunalskatten kunna bli mer neutral i förhållande till ekonomins funktionssätt, även om proportionerna mellan skatteintäkter och statsbidrag vore ungefär desamma som i dag.

Å andra sidan skulle en sådan omläggning också tvinga fram en ny modell för utjämnningssystemet. Fastighetsbeskattningens intäkter är ojämnt fördelade över landet: Vilken roll ska sommarstugor, vattenkraft och huvudkontor tillåtas spela för kommunernas ekonomiska olikheter?

Kommunernas finansiering

Kommunernas verksamhet svarar för en betydande del av den svenska bruttonationalprodukten. Det är ingen vanlig marknadsproduktion. Till sin allra största del betalas verksamheten med skattemedel, antingen direkt från kommunens egna medlemmar eller från/via staten.

Under 1960- och 1970-talen expanderade den kommunala verksamheten kraftigt, bara överträffad av socialförsäkringarnas tillväxt. Det senaste årtiondet har däremot präglats av en kraftig inbromsning av de kommunala resurserna.

Den borte delen av tabell 5.2 är en projektion. Den är inte bara behäftad med långsiktsbedömningens svagheter när det gäller att förutse den ekonomiska utvecklingen överlag, utan till var och en av inkomstkällorna fogar sig också specifika problem.

Tabell 5.2 Den kommunala verksamhetens finansiering (miljarder kronor, 1995 års priser, kommunalt index).

	1985	1990	1995	2000
Kommunalskatt	138	157	175	184
Statsbidrag	67	62	44	31
Övrigt	46	34	39	35
Summa inkomster	252	253	258	250

Källa: Svenska Kommunförbundet (1995a)

Tabell 5.3 Kommunernas intäktskällor (andelar i procent).

	1970	1980	1990	1994
Skatter	44,8	44,4	48,9	55,8
Statsbidrag	24,0	27,2	25,6	19,8
Avgifter	15,4	18,1	15,9	15,2
Övrigt ^a	15,8	10,3	9,6	9,2

Källa: Beräkningar inom Svenska Kommunförbundet

^a Bland annat hyror och arrenden, försäljningsmedel, räntor samt bidrag från andra än staten.

De olika inkomstslagens betydelse har förändrats över tiden, vilket visas i tabell 5.3.

Avgifterna har under senare år varit en omdiskuterad inkomstkälla. Många kommuner har försökt höja kostnadstäckningen inom de "mjuka" verksamheterna. Brukarna får betala mer för vad de efterfrågar.

Men avgifternas andel av kommunernas finansiering är faktiskt lägre i dag än 1980. Förklaringen är antagligen att verksamheter med låg kostnadstäckning – framförallt omsorgen av barn och gamla – expanderat under 1980-talet. Dessa har dragit ned genomsnittet, där de kommunaltekniska verksamheterna med hög täckningsgrad tidigare spelade en större roll. Affärsverkens andel har dessutom minskat på grund av bolagiseringar.

De senaste årens höjningar har antagligen varit kraftigast för enstaka verksamheter inom kultur- och fritidsområdet. Avgiftshöjningarna inom barn- och äldreomsorgen är emellertid ekonomiskt väl så betydelsefulla, eftersom dessa verksamheter är så tunga i kommunernas budgetar. Som synes har dessa höjningar dock inte haft mer än marginell betydelse för finansieringsbilden.

Om man bortser från den affärsdrivande verksamheten, som

till stor del är självbärande, betalas drygt 6 procent av kommunernas tjänster med avgifter, vilket motsvarar inkomster på drygt 12 miljarder kronor. Kostnadstäckningen varierar dock mellan olika verksamheter och kommuner (tabell 5.4).

Tabell 5.4 Avgiftstäckning inom kommunal verksamhet 1994 (procent av bruttokostnaden).

	<i>Fritid o. kultur</i>	<i>Barn- omsorg</i>	<i>Äldre o. handikappade</i>	<i>Miljö o hälsoskydd</i>
Storstäder	6	12	7	29
Förortskommuner	5	16	9	15
Större städer	6	13	9	21
Medelstora städer	6	13	8	15
Industrikommuner	5	14	10	14
Landsbygdskommuner	5	13	10	16
Glesbygdskommuner	4	11	6	17
Riket (vägt medelvärde)	5	14	8	18

Källa: Svenska Kommunförbundet (1995b)

Det är inte särskilt lätt att sja om kostnadstäckningen i framtiden. Jag tror att en ökning vore både möjlig och önskvärd. Den skulle dämpa efterfrågan på kommunens tjänster, den skulle bidra till finansieringen (även om denna effekt knappast blir så värst stor) och den skulle också öka möjligheten för privata alternativ att konkurrera.

Antagligen blir det dock frågan om en utveckling på ganska lång sikt. När regeringen föreslog en höjning av högkostnadsskyddet för sjukvård till 2 500 kronor per år utlöste detta en stark reaktion, inte minst från landstingen själva. Gränsen sänktes med några hundralappar. Det är antagligen symptomatiskt: Just nu är man inte beredd att vidta några större höjningar. Men när min generation når pensionsåldern får vi nog räkna med att själva betala betydligt mer för omsorg och vård (kapitel 12).

Frågan är också om avgiftsbeläggningen kan vidgas. Ett länge diskuterat exempel är räddningstjänsten. Särskilt företag som bedriver potentiellt farlig verksamhet skulle kunna bidra till kommunens kostnader, eventuellt genom någon form av försäkring. En annan möjlighet vore ett utvidgat tomträttsinstitut eller avgiftsfinansierat infrastrukturbolag (kapitel 16). De som använder mark som kommunen ställt i ordning skulle då få vara med och be-

tala anläggningskostnaderna. Ett tredje exempel kan vara någon form av avgifter för kommunala insatser i kretsloppshanteringen.

Statsbidragen uppvisar den kraftigaste minskningen, både i absoluta termer och i förhållande till andra intäktskällor. Utvecklingen fram till 1995 är ett faktum – siffran för år 2000 (i tabell 5.2) är däremot ett antagande, som i sak egentligen är orimligt.

Huvuddelen går via det generella bidraget till kommunerna. Sedan några år har detta varit fruset i nominella termer. Innebörden är att det urholkas med inflationen. Tillsammans med att flyktingbidragen upphör några år efter flyktingarnas ankomst till Sverige, blir resultatet den kraftiga minskning som ligger i prognosen.

Det orimliga i utvecklingen är att den inte tar någon hänsyn till hur behoven av kommunernas verksamhet förändras. När baby-boomen örlar upp genom barnomsorgen och skolan och när de äldsta blir allt fler innebär detta ökade anspråk på den kommunala verksamheten. Sammantaget innebär detta en växande klyfta mellan behov och resurser vid oförändrad organisation (se tabell 5.5).

Tabell 5.5 Den kommunala konsumtionens anpassningskrav 1996–2000 (procent av skatteintäkter och statsbidrag).

	1996	1997	1998	1999	2000	Totalt
Behov (demografisk förändring)	+ 1,0	+ 1,0	+ 0,8	+ 0,8	+ 0,6	+ 4,2
Resurser	– 0,5	– 1,2	– 0,8	– 2,7	+ 0,7	– 4,5
Rationaliseringskrav	– 1,5	– 2,2	– 1,6	– 3,5	+ 0,1	– 8,7

Källa: Beräkningar efter Svenska Kommunförbundet (1996e)

Slutsatsen för kommunernas del blir att organisationen måste ändras, så att den kan tillgodose mer av behoven trots minskade resurser (kapitel 22). Men slutsatsen borde också bli att frusna statsbidrag i längden är en omöjlighet, om man inte prutar på förväntningarna på vad kommunerna ska åstadkomma.

På socialförsäkringarnas område är det en självklarhet att en ökad demografisk belastning måste mötas med ökade anslag eller ändrade regler. I grunden gäller detsamma för den demografiskt beroende verksamheten i kommunerna, även om man hittills klarat av en del av den ökade belastningen genom att rationalisera och spara.

Den helt dominerande inkomstkällan är *skatteintäkterna*. I princip följer dessa den ekonomiska utvecklingen. Men det finns ett par skäl att tro, att kommunernas skatteintäkter kommer att utvecklas svagare än befolkningens reala köpkraft på lite längre sikt. Båda skälen hänger samman med den kommunala beskattningens begränsning till inkomst av tjänst.

Hittills har inkomst av tjänst varit den helt dominerande försörjningskällan för praktiskt taget alla medborgare. Det gäller även för de äldre – pensionerna kan normalt betraktas som uppskjutna tjänsteinkomster och beskattas i stort sett också som dessa.

Den påtagliga uppgången i hushållens sparkvot i början av 1990-talet kan emellertid leda till en betydande förändring i detta avseende, om den blir bestående. Då kommer avkastningen på sparande att bli mer och mer betydelsefull. Avkastningen beskattas som inkomst av kapital, och den skatten är statlig. Visserligen kommer det ursprungliga sparandet normalt från beskattade tjänsteinkomster, men den fortsatta värdeutvecklingen kommer att gå kommunernas kassa förbi. På sikt kan detta komma att handla om ganska stora belopp.

En annan tendens är att egen- och småföretagandet ökar. Det är en välkommen utveckling, men den påverkar kommunernas finansiering. Man kan då räkna med att ägarna väljer att ta ut en del av sin ersättning som utdelning istället för lön, eftersom detta är skattemässigt fördelaktigt. Ju större omfattning detta slags skatteplanering får, desto mer fräter den på kommunernas skattebas, eftersom utdelningsinkomster bara blir föremål för kapitalbeskattning (om ens det) och därmed hamnar utanför kommunernas skattebas.

På sikt borde dessa trender kunna aktualisera frågan om en förändring av den kommunala skattebasen, om de blir tillräckligt kraftiga.

Kommunernas utgifter

Kommunernas kraftiga expansion stannade av mot 1980-talets slut. Under 1990-talet har utgifterna minskat i reala termer. En uppspjälkning på olika kostnader ger klart besked. Det är vården och omsorgen som drivit på den kommunala konsumtionens utveckling.

Tabell 5.6 Kommunernas driftkostnader (procent av respektive års kostnader, även miljarder kronor 1992).

	1980	1990	1992 (procent)	1992 (mdr kr)
Gemensam administration	7	9	9	27,7
Arbete och näringsliv	4	3	3	10,1
Mark och bostäder	8	7	8	27,4
Kommunikationer	5	5	4	12,5
Fritid och kultur	7	7	6	18,3
Energi, vatten och avfall	14	9	7	22,9
Utbildning	26	24	23	74,0
Vård och omsorg	22	30	35	111,1
Miljö, hälso- och samhällsskydd	7	6	5	15,8
Totalt	100	100	100	319,8

Källa: Svenska Kommunförbundet (1994)

Tabell 5.7 Spridning i kostnader för olika kommunala ansvarsområden 1995 (kronor per invånare).

	10:e percentilen	Medianvärde	90:e percentilen
Politisk verksamhet	326	583	1 082
Infrastruktur och skydd	1 715	2 490	3 703
Fritid	581	953	1 403
Kultur	485	678	1 034
Barnomsorg	3 170	4 178	5 393
Utbildning	7 511	8 696	10 292
Äldre- och funktionshindrade	5 272	8 095	10 847
Individ- och familjeomsorg	899	1 415	2 590
Särskilt riktade insatser	621	1 115	1 777
Spridning sammanlagd egentlig verksamhet	25 318	28 344	33 581

Källa: Svenska Kommunförbundet (1996d)

Skillnaderna är emellertid stora mellan hur mycket olika kommuner lägger ned på olika verksamheter. Det beror delvis på olika förutsättningar, geografiskt, åldersmässigt och i andra avseenden, men det finns också skillnader i effektivitet och värderingar.

Det är framförallt ålderssammansättningen som har stor betydelse. Frånsett den affärsmässiga verksamheten härrör ungefär 75 procent av kommunernas kostnader från den åldersberoende vården, omsorgen och utbildningen.

Skillnaderna framgår klart i storstadsområdena. I själva storstäderna är utbildningskostnaderna låga eftersom antalet barn är relativt litet, medan det är väsentligt högre i förorterna. Däremot är kostnaderna för äldre- och handikappomsorgen dubbelt så höga i storstäderna som i förorterna.

En annan viktig aspekt på kommunernas ekonomi är fördelningen på olika kostnadsslag. Tyngdpunkten ligger på personalkostnader, dvs. löner och arbetsgivaravgifter.

Tabell 5.8 Kommunernas utgifter för drift och investeringar 1992 (procent).

Personalkostnader	46
Avgifter	9
Räntor	3
Bidrag	5
Köpta tjänster	19
Material	6
Övrigt	12

Källa: Svenska Kommunförbundet (1994)

Det samhällsekonomiska utrymmet

Varje år sätter sig företrädare för regeringen respektive Kommun- och Landstingsförbunden ned för att diskutera det samhällsekonomiska utrymmet. Hur stor ska den kommunala verksamheten vara?

Frågan borde kräva något väsentligt mycket mer än en vanlig anslagsdiskussion. Den kommunala verksamheten griper in på så många områden att det är en viktig samhällsekonomisk fråga hur den utvecklas. Samtidigt svarar statsbidragen för en viktig del av kommunernas resurser. Därför har båda parter ett intresse av en samsyn om framtiden.

För kommunernas del handlar det inte bara om att till varje pris få så mycket resurser som möjligt. I sitt tal på Kommunförbundets kongress 1995 berättade Göran Persson om en "Illustrerad klassiker" som han läst i sin ungdom. Två siamesiska tvillingar överlevde till vuxen ålder, och lyckades på något sätt bygga upp var sin tillvaro.

Den ene var ordentlig och skötsam, men den andre rucklade och levde om. Och hur sunt den förste än levde, så kunde han inte värja sig för den röta som blodomloppet förde med sig. Den andres rumlande blev bådas ruin.

Ingen kommunalman tog miste på parallellen. För kommunerna är det viktigt att staten får ordning på sina finanser. Annars innebär greppet om finansmakten att staten hur som helst kan låta

kommunerna betala för statliga olyckor. Därför hade kommunerna ett intresse av att bidra till en kraftfull sanering av statens finanser, även om det betydde att man fick göra mer för mindre pengar. Sunda statsfinanser är vägen till lugn och ro i den kommunala ekonomin. Det tog man ad notam i uppgörelsen med regeringen om det samhällsekonomiska utrymmet våren 1996.

I praktiken utgår diskussionerna ofta från ekonomiska förändringar i förhållande till föregående år. Vilka uppgifter har kommunerna och landstingen fått sig pålagda, vilka indirekta effekter har statens beslut fått på deras ekonomi, och vilka lättnader i uppgifterna har andra förändringar medfört? Ofta handlar överläggningarna om tiotals olika nya beslut och uppföljningen av minst lika många gamla. Beräkningarna justeras med ett antal miljoner fram och tillbaka för varje punkt, innan man fastställer ramen för det kommande årets statsbidrag.

Men egentligen borde diskussionerna vidgas till en mer analytisk diskussion om kommunernas roll i den svenska ekonomin.

Då och då har ett sådant vidare syfte skymtat fram. Under 1980-talet talade statsmakterna om behovet att begränsa den kommunala verksamhetens volym, så att den inte lade beslag på resurser som behövdes för den privata sektorns expansion. I samband med beslutet att sänka matmomsen 1995, samtidigt som kommunerna inte kompensades för att egenavgifterna till pensionerna blev avdragsgilla (de bägge beloppen var ungefär lika stora), talade den dåvarande finansministern om behovet att låta den privata konsumtionen få större utrymme.

Men det finns också andra frågor att ta upp.

- Kommunerna har fått ta en stor del av arbetslöshetens kostnader. Arbetslösheten har vidgat socialbidragens funktion utöver rollen som tillfällig insats när skyddsnäten inte räcker till. De ökade kostnaderna hotar att tränga undan kommunernas kärnverksamhet, som har stor betydelse för ekonomins långsiktiga funktionsförmåga. (I kapitel 9 behandlar jag några tänkbara utvägar.)
- I ett tidigare avsnitt i det här kapitlet tog jag upp problemet med de ökade demografiska anspråken. Överenskommelsen om frysta bidrag sträcker sig till och med 1998. Därefter måste man ta ställning. Antingen räknas statsbidragen upp med en koefficient som tar hänsyn till befolkningens ålderssammansättning, eller också accepterar man att kommunerna de närmaste tio

åren får skära ned sin verksamhet i förhållande till behoven. Koefficienten behöver inte nödvändigtvis täcka hela behovsökningen. Om den sätts något i underkant så innebär det ett fortsatt rationaliseringstryck på verksamheten.

- Offentlig konsumtion hör till de mest effektiva medlen att motverka ett efterfrågefall vid en lågkonjunktur, eftersom läckaget till utlandet och till sparande är mindre än om man försöker stimulera med bidrag eller skattelättnader (SOU 1995:4). Det nya balanskravet på kommunerna kommer emellertid att tvinga fram kommunala åtstramningar när skatteintäkterna viker, vilket snarast riskerar att förstärka en nedgång. Staten kan därför ha ett intresse av någon mekanism som vidmakthåller kommunernas verksamhet för att parera en alltför häftig nedgång.
- Kommunerna och landstingen är de största kvinnoarbetsgivarerna. Om jämställdhetslagen eller andra politiska åtgärder används för att höja kvinnolönerna överlag, kan det vara svårt att klara ett sådant politiskt beslutat lyft inom ramen för kommunernas reguljära finansiering. En sådan utveckling måste tas upp i diskussionerna om det samhällsekonomiska utrymmet.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna

De senaste åren har kommunerna fått ta på sig en allt större andel av de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Totalt uppgick antalet sysselsatta i kommunala åtgärder till 89 000 i april 1996, mot 64 000 ett år tidigare.

Tabell 5.9 Antalet personer i konjunkturberoende åtgärder april 1995 och 1996 (antal personer och procent).

	Totalt i riket (AMS)		kommunal andel (%)	
	april 1995	april 1996	april 1995	april 1996
Beredskapsarbete	18 000	10 000	78	84
Utbildningsvikariat	15 000	13 000	67	59
Arbetslivsutveckling (ALU)	43 000	55 000	44	42
Arbetsplatsintroduktion (API), ungdomspraktik	38 000	43 000	34	26
Kommunavtal ungdomar under 20 år	—	15 000	—	100
Datortek	—	13 000	—	100
Arbetsmarknadsutbildning	72 000	58 000	11	17
Starta eget, rekryteringsbidrag	37 000	24 000	0	0
Summa	223 000	231 000	29	39

Källa: Beräkningar efter Svenska Kommunförbundet (1996e)

Det är en utveckling som påverkar kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken (kapitel 9). Men den måste också fogas in i bilden av kommunernas ekonomiska läge överhuvudtaget.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna innebär att många kommunala verksamheter i dag är bemannade med fler personer än vad som ligger i den ordinarie budgeten. När den arbetsmarknadspolitiska åtgärden innebär att den arbetslöse blir anställd, kommer kostnaderna för anställningen att räknas in i kommunens resurser, men för flera av åtgärderna är detta inte fallet.

Ursprungligen var avsikten att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna skulle omfatta arbetsuppgifter som låg vid sidan av och kom utöver den ordinarie verksamheten. När arbetsmarknadsläget försämrats och antalet sysselsatta i åtgärderna blivit allt fler så har denna begränsning blivit allt svårare att upprätthålla. Delvis beror det på svårigheten att hitta den sortens udda och överblivna uppgifter, delvis beror det på att syftet med en del av åtgärderna uttryckligen varit att de sysselsatta ska komma in i det ordinarie arbetet.

Den fråga som uppkommit i den allmänna debatten är om åtgärderna därmed tränger undan ordinarie sysselsättning. I det korta perspektivet är detta knappast någon större fara. Det är svårt att tala om undanträngning så länge kommunerna inte använder den "arbetsmarknadspolitiska" arbetskraften istället för ordinarie personal för att därmed kunna sänka kommunalskatten.

Vad man däremot kan finna är att de ordinarie resurserna krympt vilket lett till minskad bemanning, samtidigt som samma arbetsplatser tillförts platser inom ramen för de aktiva åtgärderna. Varken krympningen eller tillskottet är emellertid i första hand kommunernas initiativ. Nedskärningen beror på en sämre ekonomi eller en sparande stat som gröper ur skattebaser och bidrag. Tillskottet kommer från en arbetsmarknadspolitik, där kommunerna visserligen "frivilligt" inrättar platser, men där alternativet ofta vore utslagning och socialbidrag.

Problemet är den skillnad som uppstår mellan den ordinarie och den faktiska bemanningen. Medborgarna ser inte hur mycket statens politik faktiskt tvingat kommunerna att spara.

Att detta förrycker alla kalkyler som har de ordinarie resurserna som bas får man tåla. Produktivitetssiffror för de senaste åren blir mycket svåra att tolka, uppgifter om kostnadstäckning rymmer också en felmarginal. Men den stora svårigheten dyker upp

om – jag hoppas förstås *när* – vi närmar oss full sysselsättning. Då måste de aktiva åtgärderna gradvis fasas ut, och "AMS-arbetarna" lämnar verksamheten.

Först då blir innebörden av nedskärningarna uppenbar – utan att ett enda nytt beslut egentligen har fattats. Till en del kompenseras AMS-bortfallet rimligtvis av ökade skatteinkomster i den ökade sysselsättningens spår, men problemet med den förskjutna effekten av besparingarna kan ändå bli besvärligt att hantera. Då ställs avvägningen mellan olika offentliga utgifter på sin spets.

Finansieringsprincipen

Under tidigare regeringar har finanspolitikens konsekvenser för kommunerna inte alltid beaktats. Den s.k. finansieringsprincipen snävades efter hand in till att bara föreskriva kompensation för sådana nya åtaganden som staten uttryckligen ålade kommunerna. Inte ens detta respekterades alltid – barnomsorgslagen kompenserades inte fullt ut. Men kommunerna drabbades egentligen lika hårt av indirekta effekter, t.ex. när de avdragsgilla egenavgifterna urholkade skatteunderlaget eller när nedskärningarna i socialförsäkringarna slog både mot skattebasen och mot socialbidragskostnaderna.

Därför var den stramare formuleringen i 1996 års överenskomelse en klar förbättring:

Statens 118-miljardersprogram för att sanera statsfinanserna skall fullföljas. Därutöver åtar sig staten att ekonomiskt reglera nya och ändrade regler som påverkar det kommunala skatteunderlaget och det kommunala utgiftstrycket. Finansieringsprincipen skall gälla.

En rigorös läsning skulle visserligen kunna vara lika problematisk som schweizerosten, fast åt andra hållet. Många skatteregler har indirekt betydelse för det kommunala skatteunderlaget. En ändring av utdelningsbeskattningen kan t.ex. göra det förmånligt att ta ut pengar som inkomst av kapital istället för av tjänst. Generella åtgärder i miljösyfte kan öka kommunernas kostnader.

I sådana fall kan det vara tveksamt att kompensera kommunerna, åtminstone fullt ut. Den stramare formuleringen gör det nödvändigt med en rimlighets- och väsentlighetsprövning. Att

kräva kompensation fullt ut för allting vore ett säkert sätt att knäcka principen.

Men fördelen med den nya skrivningen är att alla åtgärder måste diskuteras mellan staten och de kommunala företrädarna. Det är en mer rimlig formulering än den tidigare, eftersom den förutsätter en större respekt för den kommunala självstyrelsen. Därmed kan det bli en mer heltäckande överläggning om det samhällsekonomiska utrymmet, till gagn för en helhetssyn på den offentliga sektorns roll i samhällsekonomin.

Kommunernas förmögenhet

Diskussionen om kommunernas ekonomi handlar för det mesta bara om löpande inkomster och utgifter. Men kommunerna är också en stor kapitalägare. Kommunernas andel av nationalförmögenheten beräknades 1990 till 21,3 procent.

Överlag förtjänar förmögenhetsförvaltningen en större uppmärksamhet än den ofta får i kommunerna. Om man lyckas höja avkastningen på förmögenheten med 1 procent så är det en besparing så god som någon.

Tabell 5.10 Balansräkning för samtliga kommuner 1995 (miljarder kronor).

	<i>Kommun</i>		<i>Koncern</i>	
Omsättningstillgångar	49,3		65,9	
därav likvida medel		14,8		25,2
Anläggningstillgångar	281,2		553,0	
därav fastigheter och anläggningar		201,6		488,3
Summa tillgångar	330,5		618,9	
Kortfristiga skulder	55,9		78,4	
Långfristiga skulder	159,0		393,2	
därav pensionsskuld		78,3		81,0
Summa skulder	214,9		471,6	
Eget kapital	115,6		147,3	

Källa: Svenska Kommunförbundet (1996d)

Det är framförallt i de större kommunerna som en stor del av förmögenheten ligger i de kommunala bolagen. Det handlar då om kommunala bostadsföretag och om bolag inom det kommunaltekniska området, inte minst energiförsörjningen.

Skillnaderna mellan olika kommuner är betydande. Det beror

på att olika kommuner valt olika sätt att organisera verksamheten. Om kommunen driver verksamheten i egna lokaler så krävs det större anläggningstillgångar. Om man hyr lokaler eller lejer ut verksamhet till entreprenörer blir kapitalbehovet mindre.

Statistiken är dessutom inte helt lätt att tolka. Redovisningsprinciperna skiljer sig åt mellan olika kommuner. Normalt värderas t.ex. anläggningstillgångar efter anskaffningsvärdet, men bl.a. Stockholm och Uppsala har värderat sina fastigheter högre.

I slutet av 1980-talet publicerade Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) en rapport om kommunernas hantering av sitt realkapital (Hansson och Stureson, 1988). Det var ingen särskilt uppbygglig läsning. Interna lokalhyror saknades eller var slentrianmässigt satta. En del kommuner satt på stora värden i form av attraktiva fastigheter som inte utnyttjades på ett rationellt sätt. Det var en av de rapporter som efterfrågades mest under min tid på ESO, och den bidrog till en påtaglig skärpning av kommunernas fastighetshantering.

Vad diskussionen ofta glömmar är kommunernas borgensförbindelser, även om kommunallagen föreskriver att de ska redovisas i årsredovisningen. De ökade under 1994 med 1 100 kronor per invånare till sammanlagt 21 900 kronor per invånare. Skillnaderna mellan kommunerna är ännu större än när det gäller skulderna. De sammanlagda borgensförbindelserna varierar mellan 1 600 och 86 800 kr/invånare i landets kommuner, medan motsvarande variation när det gäller skulderna ligger mellan 8 000 och 42 500 kronor per invånare (Svenska Kommunförbundet, 1995b).

Den helt övervägande delen av borgensåtagandena gäller bostäder, framförallt kommunala bostadsföretag, men många kommuner har också gått i borgen för egnahem och för bostadsrättsföreningar. Statens förändring av villkoren för bostadspolitik har under senare år betytt att en del förbindelser har måst infrisas. De belopp det handlar om uppgår dock bara till någon promille årligen av de samlade åtagandena.¹ En kommun kan inte och

¹ Modig m.fl. (1996) beräknar betydligt högre belopp för de kommande åren. Vad som drar upp deras siffror är emellertid dels att de räknar med samma trend som under krisåren, dels att de också räknar in ägartillskott och andra bidrag till bolagen. Det är sådana bidrag som svarar för de verkligt stora beloppen. En sådan beräkningsteknik är dock diskutabel. Kapitaltillskott innebär ju en förstärkning av bolagen som inte nödvändigtvis är framtvingad av hotet att behöva infria en borgen.

får inte gå i konkurs. Om möjligheten fanns skulle detta vara till men även för statens kreditvärdighet. Därför är en kommunal borgen mycket säker. Skadefallen slår på skattebetalarna, inte kreditgivarna.

Pensionsskulden

De kommunala avtalen ger de kommunanställda rätt till en tjänstepension utöver vad de får från den allmänna ålderspensionen. Denna tjänstepension ska arbetsgivaren betala. Under en följd av år avstod många kommuner från att redovisa denna skuld. Man nöjde sig med att ta upp de faktiska pensionsutbetalningarna som en löpande utgift när de väl ägde rum.

Problemet med detta är den kommunala personalens ålderssammansättning. Många är födda på 1940- och 1950-talen, eftersom kommunerna rekryterade en stor del av sin personal i samband med expansionsperioden från 1960-talet och 15–20 år framåt. Det innebär att de faktiska utbetalningarna i dag understötar storleken på de framtida åtagandena.

De som argumenterat för att bara ta upp utbetalningarna har hänvisat till ATP-systemet, där pensionerna behandlas på samma sätt. Man har dessutom pekat på konsekvenserna för kommunernas övriga verksamhet. Om kommunen varje år ska sätta av pengar till framtida pensionsutbetalningar, så minskar detta utrymmet för den övriga verksamheten. Om man istället skjuter betalningen på framtiden och ekonomin under tiden växer, så har framtida medborgare bättre råd med pensionerna än vi själva.

Analogin med ATP haltar dock. ATP är ett politiskt system – om ekonomin inte orkar med åtagandena, så kan riksdagen ändra dessa genom ett ensidigt beslut. Kommunernas tjänstepensioner bygger däremot på avtal med civilrättslig verkan. Skulle kommunerna försöka krypa ifrån dessa, hamnar de i domstol och får betala ändå. Denna skuld går före den övriga verksamheten – dagens anställda har en inteckning i framtidens kommunala beskattningsrätt. Storleken ska dock inte överdrivas – det handlar om någon krona mer på skatten, när utbetalningarna blir som störst bortom sekelskiftet.

Det ekonomiskt rimliga sättet att hantera pensionerna är att sätta av pengar i samband med att alla andra kostnader för verk-

samheten uppkommer. Pensionsåtagandet är ju inget annat än uppskjuten lön. Därmed undviker man sådana problem som kan uppstå t.ex. därför att befolkningsminskning innebär att den framtida skattebasen blir väsentligt mindre än den var när åtagandet gjordes, eller därför att framtidens kommunala verksamhet överhuvudtaget blir mindre än dagens och gårdagens.

Å andra sidan skulle omställningen till att göra en reservation för det historiska åtagandet och sedan betala varje års förändring av hela skulden kunna bli väl abrupt för en del kommuner. Den minimilösning som statsmakterna är på väg att lagfästa blir därför den s.k. blandade modellen. Den betyder att kommunerna sätter av hela pensionsskulden för all verksamhet framöver, men att man för tidigare åtaganden bara behöver ta upp utbetalningarna när de faktiskt görs.

Innebörden är att det kommer att ske en gradvis övergång till full fondering av pensionsåtagandena. Det innebär inte att pengarna måste förvaltas av någon annan – kommunen kan behålla dem i sin egen balansräkning. Övergången kommer inte heller att bli fullständig förrän alla tidigare anställda med historiska fordringar har avlidit. Först någon gång framåt mitten av nästa århundrade kommer således det ekonomiskt sunda systemet att vara helt genomfört, men det viktiga är att principen knäsets redan nu.

Balanskravet

Från och med 1999 preciseras kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning. Då ska kommunernas resultat 3 vara i balans, dvs. intäkter och kostnader ska ta ut varandra. Pensionsskuldens förändring ska redovisas enligt den blandade modellen.

Detta är en viktig förutsättning för beräkningarna av de närmaste årens kommunalekonomiska utveckling. I dag har många kommuner en bra bit kvar innan de uppfyller balanskravet (tabell 5.11).

Trots de hårda sparbeting som balanskravet medför, har det varit förhållandevis okontroversiellt i den kommunala debatten. I och för sig skulle man kunna ifrågasätta det med hänvisning till konsekvenserna för den kommunala verksamheten och bemaningen.

Men grundinställningen är att stabiliseringspolitiken är statens sak. Om den vill undvika kommunala uppsägningar så får den också ordna den nödvändiga finansieringen.

Tabell 5.11 Kommunernas anpassningsbehov (resultat 3 1994 enligt den blandade modellen (exkl. extraordinära poster) i procent av skatteintäkter och generella statsbidrag).

<i>Behov av kostnadsneddragning (procent)</i>	<i>Antal kommuner</i>
Minst 5	22
4,0–4,9	14
3,0–3,9	21
2,0–2,9	15
1,0–1,9	21
0,0–0,9	26
Klarar balanskravet	167

Källa: Svenska Kommunförbundet (1996a)

6. Kommunerna och utjämningen¹

Bakgrunden

Ända sedan början av seklet har problemet med kommunernas olika förutsättningar varit en politisk fråga. De första statsbidragen beslutades 1917. Det första skatteutjämningsbidraget infördes dock först 1966, när staten garanterade kommuner och landsting en viss beskattningsbar inkomst per invånare (skattekraft).

Garantin varierade från kommun till kommun och mellan landstingen utifrån en samlad bedömning av skillnaderna i utgiftsbehov i olika delar av landet. De skillnader som uppstod vid denna bedömning av inkomstbehoven har antagligen bidragit till den bestående skillnad i utgiftsnivåer mellan olika kommuner som senare utredningar kunnat konstatera. Vad som syftade till utjämning kan alltså ha bidragit till skillnaderna.

I den svenska debatten har det varit ett axiom att skillnaderna ska utjämnas. Det är ingen självklarhet i andra länder. I Tyskland finns det en sådan utgångspunkt när det gäller skillnader mellan de olika förbundsländerna, men i det likaledes federala Schweiz saknas någon sådan princip. Skillnaden i levnadsstandard mellan de schweiziska kantonerna kan därför bli ganska stor utan att detta blir någon federal angelägenhet.

Utjämningen och incitamenten

Det svenska utjämnningssystemet går långt. På kostnadssidan ska varje kommun få samma möjligheter som andra att möta de faktiskt påvisbara behov som ingår som faktorer i systemet. Skillna-

¹ En utförlig beskrivning, som jag använt som underlag till detta kapitel, återfinns i skriften *Nytt utjämnningssystem* (1996).

den mellan den egna skattekraften och medelskattekraften i riket utjämnas med 95 procent av den genomsnittliga skattesatsen för landets kommuner.

En så stark utjämningsen är ingen nödvändig följd av premissen att man inte ska acceptera för stora skillnader. Den kritik som rikstatts mot systemet är att utjämningsen tar bort incitamenten att försöka öka den egna skatteunderlaget.

Helt betydselösa är dock inte de egna ansträngningarna. Utjämningsen sker i första hand per invånare. En kommun som lyckas förmå människor att flytta in och stanna får sitt skatteunderlag uppräknat med befolkningsökningen, även om denna effekt delvis motverkas av att kostnadsutjämningsen i många fall dras ned.

I ett underlag till den senaste utredningen om utjämningsen (SOU 1994:144) tog Lars Söderström (1994) upp en annan aspekt. Han påpekade att en kommun kan

... öka sin skattekraft genom att antingen främja inkomstutvecklingsen för de egna kommuninvånarna eller genom att locka personer (i varje fall höginkomsttagare) från andra kommuner att bosätta sig i den egna kommunen. I ingendera fallet är det säkert att kommunens åtgärd är samhällsnyttig i den meningen att den leder till en positiv utveckling för nationen som helhet. Åtgärder som en kommun vidtar för att öka den egna skattekraften kan vara destruktiva för omgivningsen.

Risken är att avsaknaden av ett utjämningsssystem skulle leda till en samhällsekonomskt skadlig konkurrens mellan kommunerna. Kommunerna skulle kunna hetsa varandra att sänka skatterna eller att erbjuda inflyttarna olika slags fördelar som sammantagna försvagade den kommunala ekonomin och hotade de långsiktigt viktiga kärnverksamheterna. Om detta till största delen bara ledde till en omflyttning av företag och skattekraft inom Sverige är det tveksamt om effekterna vore samhällsekonomskt önskvärda.

Ett sådant resonemang talar inte om vilken grad av utjämningsen som är samhällsekonomskt optimal. Det är inte säkert att en utjämningsen som stannade vid 80 procent av skillnaden mellan egen och genomsnittlig skattekraft skulle utlösa sådana beteenden som Lars Söderström pekat på.

Dagens utjämningsystem

Behovet av ett nytt utjämningsystem blev akut 1993. De flesta specialdestinerade statsbidragen samlades till ett generellt system (kapitel 5). Men hur skulle de fördelas?

Det första försöket gjorde snarast problemen värre. Det beror på den teknik som den Kommunalekonomiska kommittén (SOU 1991:98) föreslog. Kommittén valde nämligen att utgå från kostnadsskillnaderna som de såg ut vid tiden för reformen och utgick från att dessa också speglade faktiska skillnader i problem och behov. Sedan använde man s.k. multipel regressionsanalys för att få fram de faktorer som orsakade skillnaderna. Med utgångspunkt från varje kommuns värden på dessa faktorer räknade man sedan ut vad varje kommun skulle få i ersättning.

Effekten blev egendomlig.

– Vet du att klimatet kostar oss tre kronor på skatten? frågade stadsdirektören i Ronneby när jag på våren 1992 besökte kommunfullmäktige där. Jag har jämfört oss med en kommun i Norrland som har nästan samma värden på alla faktorer, utom klimatet. Och där får man tre kronor mer än vi.

Kommittén hade gjort kardinalfelet att inte pröva alla tänkbara förklaringar till skillnaderna. Så undersökte man t.ex. inte effekten av tidigare system och inte heller politiska skillnader som lett till större eller mindre omfattning på verksamheten. Då fungerar den multipla regressionsanalysen så att dessa effekter istället ”flyttar över” på någon av de andra faktorerna. Och den som låg närmast till hands visade sig vara klimatfaktorn.

Felet blev uppenbart och en ny utredning tillsattes. Den gick en annan väg. Den försökte ta reda på den verkliga kostnaden för olika kommunala insatser och hur stora insatser som behövdes för att möta olika slags behov i kommunernas obligatoriska verksamhet. Den döptes till Strukturkostnadsutredningen. Dess förslag bearbetades av en parlamentarisk beredning (SOU 1994:144), vars förslag blev utgångspunkten för det nu gällande systemet.

Det nya systemet har fyra huvudkomponenter:

- *Inkomstutjämnningen* innebär att kommuner och landsting med en skattekraft under genomsnittet får ett bidrag från staten, som betalas med avgifter från dem som ligger över. Sammanlagt omfördelas 8,1 miljarder kronor i inkomstutjämnning mellan kommunerna 1996.

- *Kostnadsutjämnningen* innebär på samma sätt att de som har mer ogynnsamma förhållanden kompenseras med ett bidrag från staten, som betalas med avgifter från dem som är strukturellt gynnade. Kostnadsutjämnningen omfördelar 4,7 miljarder kronor mellan kommunerna 1996.
- Kommunerna och landstingen får ett *generellt statsbidrag*, lika per invånare (men olika för kommuner respektive landsting). Under 1996 uppgår det generella statsbidraget till kommunerna till ca 45 miljarder kronor.
- Under åtta år tillämpas *övergångsregler* som fördelar bidragsminskningarna över hela perioden. För kommunerna begränsas även ökningarna under de tre första åren.

Bortsett från incitamentsfrågan tog debatten framförallt upp kostnadsutjämnningen och grundlagsfrågan.

Utgämningen och grundlagen

Grundlagsdiskussionen sköt in sig på det ursprungliga förslaget att några enstaka kommuner enbart skulle betala till systemet. Deras skattekraft var redan från början så hög att de inte mottog några statsbidrag. Därmed kunde inte omfördelningen ske inom bidragets ram.

Innebörden var att dessa kommuner skulle få ta ut skatt bara för att betala till andra kommuner. Detta kritiserades av lagrådet. Kommunernas beskattningsrätt enligt regeringsformen gäller ju skötseln av de egna uppgifterna, inte bidrag till andra kommuner (kapitel 4).

Lagtekniskt löstes detta för de första åren med att staten träder in som mellanhand. Samtidigt tillsatte emellertid regeringen en kommitté om den kommunala självstyrelsen, som bl.a. skulle pröva hur man kunde säkra en mer bestående ordning. Kommittén har nu föreslagit att kommunerna får ett eget kapitel i regeringsformen, och att det i denna skrivs in en utjämningsparagraf:

Kommuner och landsting får i lag åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners respektive landstings uppgifter om det görs för att uppnå en jämlik fördelning av resurser mellan kommuner och mellan landsting.

Innebörden av paragrafen är att staten mer direkt än tidigare kan gå in i kommunernas beskattningsrätt. Med hänvisning till behovet av utjämning kan staten konstruera utjämningssystem och ålägga kommunerna att betala.

I princip skulle man kunna lösa dilemmat med kommunerna utanför systemet på andra sätt. Om statsbidraget fördubblades på villkor att kommunerna sänkte skatten i motsvarande mån (ca tio kronor) skulle även dagens uteliggare komma in i bidragssystemet. Haken med en sådan ordning vore att kommunernas beroende av statsbidragen kraftigt ökade. Å andra sidan vore den kommunala beskattningsrätten då fortfarande varje enskild kommuns sak, hel och odelad.

Samspelet mellan kostnader och skatteunderlag

Kostnadsutjämningen angreps framförallt från norra Sverige. Jämfört med övergångssystemet från 1993 skulle flera kommuner få vidkännas betydande bidragsminskningar per invånare. Men detta berodde delvis på den överkompensation som den egendomliga klimatfaktorn medförde.

Skillnaderna mellan kommuner kommer till uttryck i de högsta bidrag som utgår respektive de största avgifter som betalas in. För de olika verksamheter och kostnader som ingår i systemet gäller siffrorna i tabell 6.1.

Vad debatten om kostnadsutjämningen ofta förbisåg var dels skatteutjämningens betydligt större genomslag, dels den koppling som finns mellan denna och kostnadsutjämningen.

Om kostnadsutjämningen tenderar att kompensera områden med social anspänning, ofta runt storstäderna, så är skatteutjämningen främst en livlina för de kommuner som ekonomiskt inte hänger med övriga landet. Inte minst glesbygdskommunerna är genom skatteutjämningen tillförsäkrade praktiskt taget samma ekonomiska utveckling per capita som landet i dess helhet. Historiskt sett borde det kunna bli en viktig försäkring.

Men högre ekonomisk utvecklingstakt har ofta ett pris. Mäniskor slits på ett sätt som kommer till uttryck i individ- och familjeomsorgen, men också på andra håll inom den sociala servi-

Tabell 6.1 Omfördelning i kommunernas kostnadsutjämning.

	Högsta bidrag kr/invånare	Största avgift kr/invånare	Omfördelas miljoner kr
Barnomsorg	2 304	– 1 509	2 454
Grundskola	2 745	– 1 986	2 434
Gymnasieskola	1 161	– 824	1 038
Äldreomsorg	5 190	– 3 650	4 406
Individ- och familjeomsorg	2 375	– 1 567	3 808
Vatten och avlopp	507	– 44	302
Gator och vägar	413	– 105	379
Byggekostnader	194	– 189	402
Uppvärmningskostnader	184	– 39	116
Kallortstillägg	1 813	– 45	360
Administration m.m.	908	– 28	237
Kollektivtrafik	904	– 361	902
Befolkningsminskning	845	– 23	183
Näringslivs- och sysselsättnings- främjande åtgärder	1 424	– 38	280
Svagt befolkningsunderlag	2 267	– 70	563
Totalt	10 082	– 2 569	4 689

Källa: Nytt utjämningsystem (1996)

cen. Till dessa områden dras ofta yngre, och med dem följer fler barn i skola och barnomsorg. Under senare år har tillväxtområdena ofta dragit till sig en stor del av de nykomna invandrarna.

Kopplingen mellan skatte- och kostnadsutjämning är därför en viktig kompromiss. Om alla kommuner ska ha en garanti för att få ut minst 95 procent av den genomsnittliga tillväxten av skatteunderlaget, så måste också de kommuner som växer snabbare än snittet få kompensation för tillväxtens kostnader.

Det är denna avvägning som det nya systemet försökt åstadkomma. Säkert går faktorer och beräkningsgrunder att förfinas. Den uppgiften ligger på en parlamentarisk utredning. Men den grundläggande tanken är svår att rucka utan att hela konstruktionen faller samman.

III

VÄLFÄRDEN

7. *Kommunerna och fördelningen*

Under de senaste åren har perspektivet på fördelningspolitiken krympt ihop. De årsvisa förändringarna av inkomstfördelningen står i förgrunden. De s.k. familjeekonomernas beräkningar av hur olika åtgärder "drabbar" hypotetiska familjer, utan några som helst anpassningar av beteendet, behandlas som om de var vetenskapliga utsagor om hur verkligheten förändrats. I detta perspektiv framstår procenten i socialförsäkringarna som utjämnningens huvudfråga.

Fördelningspolitikens komplikationer

I verkligheten finns det betydligt fler nyanser att ta hänsyn till. Redan i utgångsläget är Sverige ett av de länder som har den jämnaste inkomststrukturen. Vi brukar kappas om förstaplatsen med Norge, och jag vågar inte säga något om dagsnoteringen. Men till den jämna fördelningen i den traditionella statistiken kommer ytterligare några faktorer:

- "De rikaste" är långtifrån alltid desamma år från år. Omsättningen inom gruppen är ganska stor. Antagligen gäller detta inte minst de senaste åren, när krisen vänt upp och ned på aktiers och fastigheters tillgångsvärden. Att tala om att de rikaste blivit rikare, som hör till standardretoriken, är alltså att slira betänkligt på vad statistiken egentligen säger.
- Sak samma med de fattigaste, fast omvänt. Den lägst liggande decilen ligger inte alldeles stilla. Visst finns det bland dem många som har det långvarigt svårt, men där finns också tillfälliga deltidare, studenter och feriearbetande.
- I en bilaga till LU 92 visade Björklund (1992) att den livsvisa

inkomstfördelningen är ännu jämnare än den årsvisa. Dessutom har utjämnningen gått snabbt: från 1967 till 1980 nästan halverades skillnaden i livsinkomster för åldersgrupperna 30–75 år.

- Över livet jämnas tillfälliga gästspel i den högsta eller lägsta decilen ut. Många "livslöneberäkningar" bortser från sådana gästspel – familjeekonomer och fackföreningslobbyister räknar med att vi är metallare eller läroverksadjunkter hela livet, vilket vi långt ifrån alltid är.
- I en annan undersökning för LU 92 skrapade Jansson och Sandqvist (1993) på bilden av 1980-talet som de växande klyftornas årtionde. Visserligen stannade utjämnningen upp, men ökningen av skillnaderna var ganska svag, trots att olikheterna i timlöner ökade. Detta var delvis en följd av att medelarbets-tiden ökade, inte minst bland kvinnor, troligen tack vare barnomsorgens utbyggnad.

Det är troligt att skattereformen och besparingarna i välfärdssystemen lett till en ökning av inkomstskillnaderna under början av 1990-talet. Men även när det gäller effekten av sådana förändringar finns det nyanser att beakta:

- Av flödet i socialförsäkringarna är det bara omkring en tredjedel som omfördelar inkomster mellan individer (Hussénus och Selén, 1994). Resten är en omfördelning under mitt eget liv – jag betalar när jag är frisk och har arbete, för att istället få ersättning när jag är gammal, arbetslös eller sjuk.¹
- Socialförsäkringarnas skydd är starkare för låga arbetsinkomster än för höga. I de flesta socialförsäkringarna finns det tak på olika nivåer (mellan 5 och 7,5 basbelopp à drygt 36 000 kronor). Det betyder att en lägre kompensationsnivå slår igenom mest för låginkomsttagare, medan de omtvistade procenten redan från början är betydligt färre än 75 inte bara för de rika, utan också i stora skikt av medelklassen.

¹ Det är denna omfördelning som är utgångspunkten för Fölsters (1994) förslag om medborgarkonton. Två tredjedelar av våra socialavgifter skulle sättas in på individuella konton, som vi fick lov att dra på vid arbetslöshet, sjukdom etc. Vid yrkeslivets slut bestämmer saldot storleken på pensionen. Den resterande tredjedelen skulle gå till en omfördelning för försäkring. Om saldot blir negativt eller alltför litet skulle försäkringen träda in så att var och en tillförsäkras en hygglig folkpension relaterad till tiden i arbetslivet.

- Statistiken överskattar antagligen transfereringarnas (skatternas och socialförsäkringarnas) betydelse för omfördelningen. Den utgår nämligen från våra inkomster av arbete och kapital och mäter sedan hur dessa steg för steg förändras av skatterna och försäkringarna. Men denna teknik bortser från att vi ju faktiskt vet att dessa överföringar kommer att äga rum och rättar våra liv därefter. Så är t.ex. arbets- och kapitalinkomster ganska ojämnt fördelade bland de äldre, eftersom de flesta nöjer sig med pensionen. Om pensionerna inte vore så höga skulle alltså utgångsläget antagligen vara jämnare, eftersom fler troligen skulle arbeta längre och spara mera.

Service, skatt och omfördelning

Vad debatten ofta bortser ifrån är de fördelningseffekter som är förknippade med den kommunala verksamheten.

I den mån man överhuvudtaget intresserat sig för dem har det mest handlat om hur olika socialgrupper utnyttjar den kommunala verksamheten. Från denna synvinkel har man ibland satt frågetecken för kommunerna som omfördelare. Relativt burgna grupper utnyttjar ofta den kommunala servicen mer än andra. Det gäller sådant som bibliotek och andra kulturella verksamheter, men också barnomsorgen, i synnerhet innan denna var fullt utbyggd. De som har lätt att tala för sig trasslar sig snabbare fram genom det kommunala kösystemet.

Å andra sidan kan den kommunala verksamheten vara omfördelande också i denna mening, även om högre socialgrupper utnyttjar tjänsterna mer än lägre. Ur omfördelningssynvinkel är frågan snarare om de utnyttjar verksamheten lika mycket som de betalar för den. Det är knappast troligt att den rikaste tiondelen "överutnyttjar" den kommunala verksamheten i proportion till sin andel av skatten.

Sociologen Johan Fritzell (1994) har studerat olika undersökningar och försökt fördela några av de viktigaste offentliga tjänsterna på olika samhällsgrupper. När han tar hänsyn till hur olika grupper använder hälso- och sjukvård, barnomsorg, utbildning och äldreomsorg, så är det ganska otvetydigt att den offentliga servicen bidrar till en jämnare fördelning. Jämförelsen tar hänsyn till skillnader i storlek och ålder mellan de olika hushållen (tabell 7.1).

Tabell 7.1 Jämförbara disponibla inkomster (JDI) 1991 före och efter subventioner av offentliga tjänster (tusental kronor).

<i>Livscykelfas</i>	<i>JDI</i>	<i>Hälsa- och sjukvård</i>	<i>Barn- omsorg</i>	<i>Utbildning</i>	<i>Äldre- omsorg</i>	<i>JDI + subvent.</i>
Ensamst. m. barn	93	7	14	29		143
Sammanb. m. småbarn	97	8	15	12		132
Sammanb. u. barn 45–64 år	151	11		1		163
Sammanb. m. barn 65–74 år	109	22			3	134
Ensamst. u. barn 75– år	80	66			20	166
Samtliga hushåll, 20– år	112	16	3	8	3	143
<i>Social klass:</i>						
Högre tjänstemän	170	8	4	12		194
Tjm. på mellannivå	140	8	4	10		162
Lägre tjänstemän	122	8	4	9		144
Kvalificerade arbetare	115	8	4	8		135
Okvalificerade arbetare	107	8	3	8		126

Källa: Fritzell (1994)

Precis som i socialförsäkringarnas fall finns det ett påtagligt inslag av omfördelning över livscykeln när det gäller de kommunala tjänsterna. Kommunalskatterna i den gyllene medelåldern betalar omsorgen av barn och gamla.

Men Fritzell visar också (tabell 7.2) att det sker en faktisk omfördelning mellan olika inkomstgrupper. Han delar in befolkningen i fem lika stora grupper (kvintilgrupper) och konstaterar att den lägsta gruppens andel ökar, när man tar in subventionerna i beräkningen. Det gäller för var och en av de olika tjänsterna, och sammantagna ger de olika subventionerna en betydande effekt. Det innebär att Gini-koefficienten – ett sätt att mäta ojämlikhet – minskar, dvs. fördelningen blir jämnare:

Tabell 7.2 Fördelningen av jämförbar disponibel inkomst (JDI) 1991 före och efter offentliga subventioner (andelar [procent] av de totala inkomsterna samt Gini-koefficient).

<i>Inkomstslag</i>	<i>Inkomstandelar, kvintilgrupper efter resp. inkomstslag</i>					<i>Gini-koefficient</i>
	<i>Första</i>	<i>Andra</i>	<i>Tredje</i>	<i>Fjärde</i>	<i>Femte</i>	
Jämförbar disponibel ink.	10,7	15,1	18,4	22,6	33,2	0,227
JDI + hälso- och sjukvård	11,6	16,0	18,8	22,1	31,4	0,197
JDI + barnomsorg	10,6	15,1	18,7	22,8	32,8	0,223
JDI + utbildning	10,6	15,2	19,0	22,9	32,3	0,219
JDI + äldreomsorg	11,2	15,6	18,4	22,3	32,5	0,213
JDI + offentliga subvent.	12,0	16,3	19,2	22,2	30,3	0,183

Källa: Fritzell (1994)

Den kommunala verksamheten och omfördelningens mekanismer

Om man förflyttar sig från debattörens till medborgarens perspektiv, framgår orimligheten av att reducera utjämningen till socialförsäkringarnas procentsatser.

Föreställ er att vi lever i en social djungel, där inga offentliga ingrepp förekommer. Skulle jag då skada mig eller bli allvarligt sjuk, så är det knappast inkomstbortfallet som bekymrar mig mest. Kostnaderna för den akuta sjukvården kan mycket väl bli många gånger högre. Och konvalescensen, icke att förglömma: Hur snabbt blir jag återställd, och hur återställd blir jag?

Inkomstförsäkringarna var ett sympatiskt 1950-talsprojekt, när reallönerna var mycket lägre och mer ojämnt fördelade än i dag. Numera har de flesta större möjligheter att bygga en egen buffert mot en tids lägre inkomster. Det som är mycket svårare att klara av på egen hand, det är utgifterna för vård och omsorg om man blir långvarigt eller håftigt beroende av hjälp. Den omfördelningen genom kommunernas och landstingens försorg är på marginalen viktigare än socialförsäkringarnas.

Den mest strategiska funktionen borde emellertid tillkomma skolan, som nu hotas när kommunernas ekonomi blir mer ansträngd. På en rad områden spelar skolan en nyckelroll för den verkliga fördelningen och utjämningen. Det är skolan som lägger grunden för mycket av livsinkomsternas fördelning, men skolan bidrar också till den tillväxt som ger oss mer att fördela. Skolan kan också motverka segregationens negativa effekter. Den övriga fördelningspolitiken kommer in först när skolan gjort sitt – eller misslyckats med det. (Till skolans funktioner i samhällsekonomin återkommer jag i kapitel 21.)

Yrkesroller och behovsprövning

Socialdistriktet i Enskede avslår 16 procent av alla ansökningar om bistånd till äldre. Socialdistriktet i Norra Farsta avslår bara 2,8 procent. Även när man tar hänsyn till skillnaderna mellan distrikten, så är skillnaderna mycket större än man hade väntat sig, säger socialtjänstens programstab för äldreomsorgen i Stockholm (DN 1996-09-14).

Exemplet belyser fördelningspolitikens stora okända faktorer. De senaste årens debatt har vridit och vänt på de flesta stenarna i de svenska välfärdssystemen. Med ett undantag: handläggarnas makt över fördelningen. Trots att den handlar om åtskilliga tiotals miljarder.

En stor del av den svenska välfärdspolitiken ska styras av behov. Äldreomsorgen och socialbidragen, som båda har stor ekonomisk betydelse för sina mottagare, utgår efter en kommunal handläggares bedömning.

Problemet är inte unikt för kommunerna. Samma slags stora beslut fattas t.ex. vid beslut om långvarig sjukskrivning, arbets-skadeprovning och förtidspension. Arbetsförmedlingarnas personal ska ta ställning till om någon bör stängas av från arbetslöshetsersättning därför att han eller hon inte velat ta ett anvisat jobb.

Men vad styr behovsprövningen?

Av och till visar undersökningar på stora skillnader i bedömningen av enskilda fall. Det kan vara begripligt när det t.ex. gäller fiktiva fall inom socialtjänsten. Att olika handläggare stannar för olika nivåer på socialbidragen beror dels på att de fiktiva underlagen inte fångar alla frågor som en socialsekreterare skulle vilja ställa om den sökande, dels på att socialbidragen inte är det enda medlet att få rätsida på en besvärlig situation, utan ofta kan och bör kombineras med andra åtgärder.

Men det är nog mer bekymmersamt än så. TV redovisade i augusti 1996 hur försäkringskassor och förtroendeläkare gjort diametralt olika bedömningar av en och samma persons arbetsförmåga. Olikheter i bedömning av vårdbehov inom äldreomsorgen är också stora.

I en del fall kan problemen bero på att systemen egentligen ställer ganska stora krav på mottagarna, och att dessa krav blivit svårare att möta när arbetsmarknaden radikalt försämrats. Både arbetsmarknadspolitiken och socialtjänsten bygger på att var och en som är arbetsför ska stå till arbetsmarknadens förfogande och skaffa sig arbete så snart det bara är möjligt.

Kruxet är att detta krav ska ställas av en enskild handläggare rakt över bordet till en medmänniska, som i den stunden är hans eller hennes klient. Det var ett krav som kunde vara överstigit när arbetslösheten bara låg på några procent och det fanns hyggligt med lediga jobb att söka, men i dag är de arbetslösa klienter-

na många fler och jobben svårare att få. Då blir det mer krävande också att ställa krav, och därmed blir arbetsförmedlarens och socialsekreterarens yrkesroll tyngre att bära.

Liknande problem möter hemtjänstassistenten, när äldreomsorgen blir knappare och han eller hon måste säga nej till något som den sökande alldeles bestämt vet att hans granne eller syster fick häromåret.

Systemet med den här sortens "biljetter" till stora och ekonomiskt betydelsefulla välfärdssystem kan vara problematiskt även ur fördelningssynvinkel. När barnomsorgen var knapp blev detta påtagligt. Talföra, välutbildade föräldrar lyckades forcera köerna påtagligt lättare än andra. Det speglades till och med i statistiken, när man jämförde tillgången till daghemsplats mellan SACO- och LO-föräldrar.

I och med barnomsorgens utbyggnad har kön och diskussionen i det närmaste försvunnit. Men antagligen finns det liknande problem när det gäller äldreomsorgen och andra behovsprövade välfärdsinsatser. Dilemmat förtjänar långt större uppmärksamhet än det hittills fått.

Lindringen kan sökas både i systemen och i de ansvariga handläggarnas praxis och yrkesroller.

Systemens konstruktion kommer först. Om behovsprövningen är för krävande i förhållande till vad handläggarna rimligtvis orkar med, måste man kanske gå mot mer generella lösningar. Det kan man göra genom att standardisera stödet eller genom att föra över en del mottagare till mer generella system.

I socialbidragens fall borde man kunna minska behovsprövningen genom att hitta mer generella lösningar för äldre invandrare, arbetssökare och ensamföräldrar. En riksnorm skulle i och för sig också minska behovet av prövning, men den är tveksam med hänsyn till systemets syften (se nästa kapitel).

Helt och hållet kommer man antagligen inte undan behovsprövningen. Därmed borde vi fundera mycket mer över praxis och yrkesroller. Genom att olika handläggare jämför bedömningsgrunder med varandra kan man minska risken för godtycke och slumpmässighet när "biljetterna" fördelas.

Kulturen och fördelningen

De olika sociala insatsernas betydelse är det traditionella sättet att närma sig fördelningsproblemen. I kommunen finns det emellertid också andra verksamheter som bidrar till att utjämna människors livschanser. Skolan är typexemplet, och den är påtagligt fördelningsinriktad eftersom den har stor praktisk betydelse för det framtida förvärvslivet.

Men frågan är om inte kulturen också kan räknas till detta slags fördelningsinsatser. Rätt bedriven bidrar den kulturella verksamheten till att göra nya värden och upplevelser tillgängliga för människor som annars inte skulle få del av dem.

Det är svårt att "rikta" effekten av sådant som bibliotek och museer, för att inte tala om offentlig utsmyckning, men vid sidan av många välbärgade kulturkonsumenter når de kommunala kulturinsatserna antagligen också en del människor som annars inte skulle haft råd eller lust. Av samhällets totala kulturutgifter står den offentliga sektorn för en knapp tredjedel (tabell 7.3).

Tabell 7.3 De offentliga kulturutgifternas fördelning 1994.

	<i>Milljoner kr</i>	<i>Andel (procent)</i>
Staten	5 906	45
Landstingen	1 078	8
Kommunerna	6 099	47
Totalt	13 083	100

Källa: Samhällets kulturutgifter (1995)

Kommunernas kulturstöd har inte varit oberört av nedskärningarna. 1988 nådde satsningarna en höjdpunkt med 889 kronor per invånare – 1994 hade genomsnittet minskat till 790 kronor per invånare. Men en del av pengarna mobiliserar numera antagligen ytterligare resurser, eftersom de går som bidrag till andras kulturverksamhet.

8. *Kommunerna och socialbidragen*

Vad är socialbidragen?

Kommunerna har också en mera speciell roll i fördelningspolitiken. De bär ansvaret för dem som inte klarar sig på egen hand, för dem som faller igenom socialförsäkringarnas generella skyddsnät.

Det är en definitionsfråga om socialbidragen hör till det generella välfärdssystemet. Om man menar att medborgaren i varje situation ska veta exakt hur mycket han får när han uppfyller vissa kvalifikationer, så är svaret nej. Socialbidragen är ingen socialförsäkring.

Det ska de heller inte vara, har man hittills menat. De ska ta vid där socialförsäkringarna inte längre räcker till, i de enstaka fall som det generella systemet inte räcker till för att förutse. Därför måste både prövningen och stödet anpassas till förhållandena för var och en som söker hjälp.

Men i en annan mening är svaret definitivt ja.

Socialbidragen är en utfästelse till medborgarna om att ingen ska behöva fara riktigt illa. Oavsett orsaken till olyckan lovar vi att se till att alla överlever på en någorlunda hygglig nivå. Detta löfte gäller alla, generellt. Skillnaden mot socialförsäkringarna är att socialbidragen inte på förhand talar om exakt hur ett uppkommet problem ska lösas.

Rötterna

Hur ansvaret mot de mest utsatta ska utformas är en av den organiserade samhällsdebattens äldsta frågor. Utvecklingen har behandlats av bl.a. den danske nationalekonomen Kjeld Philip (1947), den polske historikern (och politikern) Bronislaw Geremek (1991) och Lundahistorikern Conny Blom (1992).

De olika forskarnas inriktning skiljer sig åt. Geremek och Blom visar hur omgivningens syn på de fattiga växlat genom århundradena. I den medeltida världsuppfattningen gav de fattiga oss andra en chans att visa den barmhärtighet som kortar av pinan i skärelden. Med den begynnande kapitalismens inbrott slår en mer moraliserande syn igenom, ibland (men inte nödvändigtvis) klädd i reformationens retorik. I första hand skulle var och en arbeta för sitt levebröd. Hjälpens skulle förbehållas "the deserving poor", med tonvikt på behövande/förtjänta.

Philip beskriver snarare stödets teknik, även om växlingarna i detta ofta återspeglar svängningar i ideologin. Utvecklingen pendlar mellan kontantprincipen och naturaprimen: Ibland får den behövande pengar att reda sig själv med, andra gånger vet vi andra bäst vad han behöver. Medeltidens allmosor kunde vara av båda slagen, den stränga reformationens anstalter drev naturaprimen till ytterlighet, medan socialförsäkringarnas genombrott gett kontantprincipen mycket stor tyngd.

För svensk och kommunal del har ansvaret för de sämst ställda en alldeles särskild betydelse. Historiskt sett är detta ansvar den kommunala verksamhetens källsprång. Men att det skulle bli så var inte alldeles givet från början.

Under medeltiden hade kyrkan dragit försorg om dem som varken hade husbönder eller familjer att ty sig till. Efter reformationen var detta inte längre självklart. Visserligen pekade 1571 års kyrkoordning ut socknarna, men en helt annan syn präglade den "Constitution emot Tiggiare och tijdztiuffuer", som Gustav II Adolf lät utfärda i mars 1624.

Syftet var att centralisera fattigvården. De "försvarslösa" – sjuka, vanföra och gamla som inte kunde reda sig själva och inte hade någon som tog hand om dem – skulle samlas till stora hospital i varje provins. Socknarna skulle riva de "käringstugor" som 1571 års kyrkoordning ålagt dem att uppföra vid kyrkorna.

Konstitutionen mötte ett påtagligt motstånd från kyrkan och allmogen, när de olika stånden skulle yttra sig över den. Prästerskapet ville behålla käringstugorna. De högvärdiga ledamöterna av prästeståndet trodde inte att varken husbönder eller hjon skulle ha råd med de 20 daler som det skulle kosta att få in en orkeslös tjänare på hospitalet.

Bondeståndet varnade för att om alla "dhe gamble käringier inföhras i Hospitalerne" och dessutom alla andra fattiga, "då komma

dher inn alt för monge och skall bliffua mechta trångt”. Istället vore det billigare om socknarnas egna stugor finge vara kvar, för där kunde man utfodra de inhysta med överblivna slattar från gårdarna, som vore för dyra att frakta till det gemensamma hospitalet.

Borgarna och adeln gjorde däremot inga invändningar, och därför kunde konstitutionen antas av riksdagen. Men den kom aldrig att sättas i verket – krigen kom emellan, resurserna behövdes på annat håll, och kanske hade kungen ändå lyssnat på prästernas och böndernas missnöje.

I detta finns en kontinuitet ända in i våra dagar, även om vi reagerar mot den dåtida synen. Tanken att det är den nära omgivningen som bäst kan bedöma behovet och stödja en återkomst till egen försörjning har burit mycket av de lokala förtroendemännens och tjänstemännens engagemang.

Men det är inte bara argumenten om närhetens betydelse som går igen – det gör personerna också. De betrodda männen från landets härader som utgjorde bondeståndet, vad var de annat än kommunalrådets förfäder? Och i prästeståndet är det lätt att känna igen den som kunde läsa och skriva och räkna i bygden, han som gick den betrodde mannen till handa, dagens kommunaltjänsteman och socialsekreterare i en och samma person, om man bortser från vad prästen hade för sig om söndagarna.

Kontinuiteten ska emellertid inte skymma det faktum att ansvaret genom seklerna har utövats med mycket olika förtecken. Under medeltiden hade kyrkan ansvaret, och allmosorna till de fattiga fyllde en religiös funktion. Från 1600-talet och fram emot 1800-talets slut präglas både den svenska och den europeiska synen på de fattiga av våg efter våg av misstro. Åtgärderna måste vara så stränga att inga lättingar skulle lockas av dem. Inte förrän mot 1800-talets slut börjar en mer liberal syn göra sig gällande.

Misstro eller misskund?

Det är farligt att läsa in för mycket av utveckling från ont till gott i historien. Brytningarna mellan misstro och misskund under seklernas gång speglar ett reellt dilemma. Konflikten mellan två olika hänsyn kvarstår än i dag: Hur ska vi avväga barmhärtigheten gentemot nästan mot omsorgen om de normer som välfärdssystemens arbetslinje förutsätter?

Varje samhälle vilar på ett antal beteenden. De beteenden som samhället godkänner gör det möjligt för det att överleva och utvecklas. Dagens svenska samhälle försöker underlätta för alla människor att delta i arbetslivet på goda och stimulerande villkor, men våra normer går egentligen längre än så.

Normerna kräver att var och en av oss ska arbeta, så länge vi bara orkar – eller åtminstone till dess pensionen blir en legitim utväg ur arbetslivet. Allas deltagande i arbetslivet – i varje fall en ganska hög förvärvsfrekvens – är inte bara något som ligger i den gängse moralen.

Det är också en nödvändig förutsättning för att vi ska kunna finansiera dagens offentliga åtaganden på välfärdens område. När den faktiska pensionsåldern hotar att hamna under 60 år eller när arbetslösheten riskerar att fastna på 12–13 procent finns det helt enkelt inte tillräckligt många arbetande per betalande för att vi ska kunna bibehålla lika fina maskor i skydds nätet som tidigare.

Välfärdssystemens generositet är beroende av att inte alltför många behöver utnyttja dem. Därför är de dubbla till sin karaktär. De ska skydda oss när vi inte kan arbeta, men de ska också stimulera oss att annars göra det så länge vi kan.

Med denna dubbla uppgift är socialförsäkringarnas princip om ersättning för inkomstbortfall betydligt mer ändamålsenlig än alla förslag om lika grundtrygghet för var och en av oss, oberoende av vad vi gör eller vem vi är. Denna koppling mellan vad vi tidigare tjänat och förmånerna är en anledning för oss att höja och redovisa våra inkomster, att arbeta och låta oss beskattas, som skulle försvinna om alla fick en viss peng oavsett hur vi än bar oss åt.

Problemet med den dubbla funktionen aktualiserades för socialförsäkringarnas del mot slutet av 1980-talet, när kompensationsgraden låg på 90 procent och i kombination med olika avtalsförsäkringar kunde hamna över 100 procent (Edebalk och Wadensjö, 1989). Med sådana nivåer trubbades arbetsincitamenten av, och socialförsäkringarna hamnade på kant med arbetslinjens normer.

Socialförsäkringarna är ett av de viktigaste inslagen i välfärdens generella skydds nät. Jag ska inte behöva gå och tigga någon om hjälp bara därför att mina inkomster tillfälligt sviktar. Sjukdom, arbetslöshet eller ålder ska inte göra mig beroende av andras välvilja. Den tryggheten ska socialförsäkringarna stå för.

Kruxet är att alla mänskliga öden inte håller sig inom det gene-

rellt förutsebara. Därför räcker de generella socialförsäkringarna inte till för att möta alla problem. Vore de konstruerade för att göra detta skulle de bli orimligt dyra, och även hamna i konflikt med uppgiften att uppmuntra till arbete. Därför har förslagen om medborgarlön, negativ inkomstskatt eller någon annan sorts garanterad – arbetsfri – minimiinkomst alltid avvisats.

Å andra sidan är inget civiliserat samhälle berett att lämna dem som har det svårast utan någon som helst hjälp. För att komplettera skyddsnätens maskor krävs det därför något slags stödform som utgår från en annan logik. Ansvar är fortfarande samhällets och kan inte upphävas, men omfattningen av hjälpen måste avpassas efter omständigheterna i det enskilda fallet. Tillämpningen ska inte heller uppmuntra någon annan att försätta sig i samma situation. Det är denna avvägning som socialbidragen måste klara av.

Kommunernas dilemma

Det senaste årets debatt om socialbidragen har för kommunernas del handlat om den besvärliga balansgången mellan de båda funktionerna. Hur ska den individuella behovsprövningen upprätthållas, om socialtjänstlagens praxis innebär att domstolarna gör socialstyrelsens normer till riksgiltigt rättesnöre i praktiskt taget alla fall?

Med hänsyn till socialbidragens funktion kan detta tyckas vara en orimlighet. I och för sig var det kommunerna själva som började införa tumregler och normer – annars skulle behovsprövningen bli oöverstigligt krånglig.

Men när normen blir absolut börjar den likna en socialförsäkring. Lagens fluffiga formulering om bistånd till en skälig levnadsnivå öppnar dessutom vägen för betydligt mer än bara bidraget. I rättspraxis dyker då de absurda utslagen upp – Anders Isaksson (1994) har samlat en besvärande bukett – och fräter på systemets legitimitet. Inte bara socialbidragens, utan hela välfärdssystemets. Visst kan det vara en välgärning när socialtjänsten hjälper en 18-åring att lämna sina föräldrar, men när länsrätten i Gävle upphöjer detta till en rätt – då studsar många av oss lekmän.

Jag är inte jurist, och kan därför inte bedöma vilka lösningar

som är lagtekniskt möjliga. Men finge jag önska mig något som i det mesta är likt dagens ordning, så skulle jag vilja ha en socialtjänstlag som föreskriver prövning i varje enskilt fall.

Besluten måste då också kunna överklagas, men domstolen ska vara ålagd att göra samma slags individuella prövning med hänsyn till omständigheterna. Både socialstyrelsen och kommunerna ska fortsätta att utarbeta normer som kan stödja både handläggaren och domstolen, men normen får inte vara annat än ett råd.

Men frågan är om domstolarna skulle orka. Egentligen är det ungefär samma ordning som lagen förväntar sig redan nu, men för att rationalisera arbetet sökte sig domstolarna tillbaka till olika uttalanden i lagens förarbeten och grep så småningom tag i socialstyrelsens norm som rättesnöre.

Det som komplicerat utvecklingen är också att socialbidragen blivit något mycket mer än bara försörjning för dem som hamnat i utpräglade undantagssituationer.

Detta avspeglar sig i den kraftiga ökningen under senare år. Mellan 1990 och 1994 ökade socialbidragen realt med i genomsnitt 16 procent om året. Utbetalningarna uppgick 1994 till ca 10,3 miljarder kronor. I början av 1980-talet fick 180 000 hushåll bidrag någon gång under året. 1994 hade antalet bidragshushåll ökat till 392 000. Den genomsnittliga bidragstiden var 5,0 månader 1995, mot 4,2 månader tio år tidigare (Svenska Kommunförbundet, 1996a).

Bakgrunden är att socialbidragen också fått ta hand om många förutsebara och ganska vanliga problem: arbetslösa som inte kvalificerat sig för a-kassorna, ensamstående föräldrar och äldre invandrare utan rätt till svensk folkpension. Jag kan förstå att många ifrågasätter en stram behovsprövning i deras fall, som egentligen inte skiljer sig från vad socialförsäkringen normalt förväntas ta hand om.

Nödvändig renodling

Lösningen ligger antagligen i en renodling av socialbidragens funktion. De ska gå till dem som inte klarar sig på något annat sätt, och prövningen måste utgå från vad som gäller i det enskilda fallet. Men socialtjänsten måste också avlastas de rutinmässiga utbetalningarna till ensamma mammor, äldre invandrare och ar-

betslösa utan understöd. I nästa kapitel – om arbetsmarknadspolitiken – skisserar jag en tudelad arbetslöshetsförsäkring med en försörjningsgaranti som allmän del. De ensamstående föräldrarnas situation kanske kan underlättas genom en annorlunda utformning av bostadsbidragen, som redan i dag spelar en viktig roll för många försörjning.

En mer besvärlig fråga gäller de äldre invandrarna, som inte är berättigade till full folkpension. Kravet på kvalifikationstid för folkpensionen diskuterades i samband med att Sverige anslöt sig till EES-avtalet (det beror således inte på EU-anslutningen, vilket ibland påstås). Det fanns farhågor för att den fria rörligheten för arbetskraft i annat fall skulle ha kunnat leda till en kraftig påfrestning på folkpensionssystemet. Om man ska hitta en mer socialförsäkringsliknande lösning än socialbidrag kan detta fortfarande uppfattas som en restriktion, även om den inte ska överdrivas.¹

Men socialbidragets konstruktion och omfattning är egentligen bara socialtjänstens passiva del, om man ska använda en analogi från arbetsmarknadspolitiken. En lösning på dessa frågor skulle låta uppmärksamheten återgå till den aktiva delen, till det som är mycket viktigare. Hur ska socialtjänsten arbeta för att bryta behovet av understöd? Diskussionen om socialarbetarnas yrkesroll och arbetsmetoder borde återfå något av den intensitet den hade på 1970-talet. Så angelägna är i varje fall problemen.

Ett danskt alternativ?

I augusti i år besökte jag Århus tillsammans med Kommunförbundets arbetsmarknadsberedning. Våra danska värdar beskrev ett annat sätt att lösa konflikten mellan arbetslinjens normer och behovet av understöd. Normen för den danska kontanthjälpen fastställs av staten. Lis Saerkjaer Petersen, formand i socialrådet (s), såg detta som ett klart framsteg jämfört med den tidigare individuella prövningen:

– I tio år hade vi ständiga diskussioner med socialarbetarna om storleken på understödet, men med ”standardydelsen” får motta-

¹ Den svenska föräldraförsäkringen är betydligt mer generös än den danska. Ändå flyttar inte många mammor in spe över Sundet, trots att det vore relativt lätt att kvalificera sig för det svenska systemet.

garna en nivå som ska rymma skatt och hyra. Därmed blir stödet jämförbart med vad löntagarna tjänar, och ydelsen ska ligga under.

– Nu har vi två generationer socialarbetare. Några är vana vid det gamla systemet och säger att det är så synd om familjen som saknar ditt och datt.

– Men den nya generationen, den ställer krav på dem som kommer och säger: varför klarar inte ni er på ydelsen, det är ju vad en vanlig löntagare får?

I Sverige har vi hittills försökt lösa motsättningen mellan arbetsnormen och stödbehovet genom en individuell, ibland ganska närgången prövning av varje sökandes ekonomiska behov. Som våra danska vårdar presenterade sin modell representerade den en annan utväg.

Den ekonomiska prövningen blir inte lika närgången, men där emot ställer man krav på arbete och utbildning. Kontanthjälpen tar vid när arbetslösa utförsäkras ur den danska a-kassan, men den som mottar kontanthjälp måste ställa upp i olika slags sysselsättning.

Därmed mildrar danskarna risken för att standardydelsen ska omvandlas till en medborgarlön i strid med de normer som behövs för att trygga välfärden. Arbetslinjens primat gäller fortfarande.

Socialbidragen och ekonomin

Den infekterade debatten under förra året och våren berodde till ganska stor del på sammanblandningar. Kommunerna uttryckte oro över de stigande socialbidragskostnaderna och över tanken på en lagfäst, absolut riksnorm. Men i huvudsak är det två olika problem, som inte går att lösa med något enda alexandershugg.

Diskussionen har också komplicerats av att till och med forskare villat bort sig bland siffrorna. Från Kommunförbundets sida har man påpekat att den hittillsvarande normen ibland dubbelräknat utgiftsposter, i och med att den varit kopplad till konsumentprisindex.

Detta ansåg sig en del debattörer kunna ”motbevisa” med hänvisning till att utbetalningarna per individ hade minskat. Men eftersom socialbidragen är ett tillskott till den egna försörjningen säger de minskade utbetalningarna egentligen ingenting om hu-

ruvida normen höjts eller ej. Med sänkta ersättningar i socialförsäkringar har antalet bidragssökande individer ökat, men den som kommer därför att hans sjukpenning sänkts med uppåt 10 procent söker antagligen betydligt mindre i stöd än den vars hela försörjning är socialbidraget.

De stigande kostnaderna beror framförallt på övervältringen från andra system, som förstärkts av det dåliga läget på arbetsmarknaden. Socialbidragen har för stora grupper blivit en varaktig försörjning på ett sätt som aldrig varit meningen. Lösningen på detta problem måste vara att ansvaret för t.ex. arbetslösa och äldre invandrare återförs till socialförsäkringssystemet, inte att ersättningen pressas ned.

Frågan om normen och hur den ska tillämpas måste ses i det sammanhang jag försökt beskriva här, nämligen hur vi ska utforma ett välfärdssystem som inte hamnar i konflikt med arbetslinjen. Faran ligger i en kombination av mekaniskt tillämpad riksnorm, utan möjlighet för kommunen att se till förhållandena i det enskilda fallet, samtidigt som understödet inte heller kan förenas med krav på motprestationer.

Däremot tror jag inte att vare sig prestationskrav eller avreglerade normer är någon patentmedicin mot kommunernas dåliga ekonomi. Att socialbidragen fått så mycket uppmärksamhet de senaste åren beror på att de stigit så kraftigt, men fortfarande utgör de bara en mindre del av kommunernas utgifter.

Frågan om socialbidragen handlar om något mycket mer fundamentalt än bara budgeten, om närhetens styrka när alla skyddsnät brister, och om hur man förenar medmännisklighetens imperativ med arbetslinjens betydelse för välfärdens långsiktiga finansiering.

9. *Kommunerna och arbetslösheten*¹

Det är arbetslösheten som är kommunernas allvarligaste problem, inte bara snävt kommunalekonomiskt. De sociala bekymmer och mänskliga lidanden som följer i arbetslöshetens spår tar hårt på dem som drabbas, men ställer också nya krav på kommunerna.

Den svaga återhämtningen efter de första krisåren på 1990-talet har inte minskat arbetsmarknadens betydelse för kommunerna:

- Sysselsättningen bestämmer utvecklingen av kommunernas skatteunderlag och därmed de kommunala intäkterna.
- Arbetslösheten ökar de kommunala utgifterna, först och främst för socialbidrag och arbetsbefrämjande åtgärder, men också inom andra områden som påverkas av sysselsättningsproblemen.
- Arbetslösheten har dessutom stor indirekt betydelse för kommunernas ekonomi, eftersom den leder till en kraftig försvagning av statens finanser. Statens åtgärder för att återställa balansen mellan intäkter och utgifter har ofta gått ut över kommunerna, senast genom den uteblivna kompensationen för de avdragsgilla egenavgifterna.

Kommunförbundet har försökt bedöma vad arbetslösheten kostar kommunerna. Kommunernas ekonomi har försvagats med minst 15 miljarder kronor jämfört med 1980-talets nivå på sysselsättningen. Hälften beror på minskade skatteintäkter, medan resten fördelar sig ungefär lika på ökade socialbidrag och kostnader för aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Till detta kommer den svagare utvecklingen av statsbidragen och statens övervältring av kostnader på kommunerna. Åtminstone en del av dessa bespa-

¹ En mer utförlig genomgång av vad kommunerna kan göra och deras roll i den samlade arbetsmarknadspolitiken har jag redovisat i Wetterberg (1995b).

ringar beror på vad arbetslösheten kostat staten.

Men vad kan kommunerna själva göra åt arbetslösheten?

Omvandling och sysselsättning

Ekonomins produktionsstruktur befinner sig ständigt i omvandling. Vissa sektorer ökar sin andel av den totala produktionen och sysselsättningen, medan andra krymper. Arbetsställen startas, andra expanderar sin sysselsättning, medan andra åter minskar sysselsättningen eller läggs ned. Under perioden 1985–1992 omsattes på något av dessa fyra sätt varje år nästan 30 procent av jobben inom det svenska privata näringslivet.

Tabell 9.1 Nyttillkomna och förlorade arbetstillfällen i näringslivet 1985–1992 (årliga genomsnittliga andelar av sysselsättningen, procent).

	1985–1989	1989–1992	1985–1992
Nya arbetstillfällen, brutto	16,1	12,6	14,5
Nyetablering	7,3	5,6	6,5
Expansion	8,8	7,0	8,0
Förlorade arbetstillfällen, brutto	13,2	16,1	14,6
Nedläggning	5,2	4,9	5,0
Kontraktion	8,1	11,3	9,6
Sysselsättningsförändring, netto	2,9	– 3,5	– 0,1
Inträde, netto			
(etableringar-nedläggningar)	2,1	0,8	1,5
Expansion, netto			
(expansioner-kontraktioner)	0,8	– 4,2	–1,6
Omsättning av arbetstillfällen	29,4	28,7	29,1
Sysselsättning, basåret (1 000 personer)	2 306,0	2 588,0	2 306,0

Källa: OECD Employment Outlook (1994)

Innebörden är att det inte räcker med att skapa så många arbetstillfällen som det finns arbetslösa för att återställa en hög sysselsättningsnivå. Uppgiften är långt större än så. Ekonomin måste ha en sådan växtkraft att den hela tiden förmår skapa nya jobb istället för dem som försvinner, även under goda år. Normalt är inte ens detta tillräckligt, eftersom befolkningen växer och allt fler träder ut på arbetsmarknaden.

Om detta lyckas, och om de nya arbetstillfällena är bättre, mer meningsfulla och lönsammare än de som försvann, då ökar välfärden, åtminstone i den mening som den mäts i nationalräkenskaper. Men ingen naturlag garanterar en sådan utveckling.

Vad kan arbetsmarknadspolitiken göra?

Åtgärderna på arbetsmarknadens område är inte försumbara, även om de knappast kan vända den ekonomiska trenden. Hur möjligheterna till expansion tas tillvara, om ett företag bestämmer sig för att investera, hur stor och vilket slags arbetsstyrka den avpassar sin produktion för – många arbetsgivares sammanlagda svar på dessa avgör sysselsättningen. Då är tillgången till olika slags arbetskraft en viktig faktor – och för den kan arbetsmarknadspolitiken spela stor roll.

Det är inte heller så att mängden arbetstillfällen är en gång för alla given, inte ens vid ett givet konjunkturläge. Enskilda människors uppfinningsrikedom och initiativförmåga kan skapa nya jobb. Arbetsmarknadspolitiken kan öka benägenheten att söka och finna sådana möjligheter. Det kan handla om att uppmuntra arbetslösa att starta eget eller att göra det enklare för befintliga företag att expandera eller att underlätta för redan anställda att bryta sig loss och starta nytt på egen hand.

Men dagens arbetslöshet är inte densamma som på 1960- eller 1970-talet, då mycket av arbetsmarknadspolitiken utformades. 1990-talets inledande lågkonjunktur var djupare än på mycket länge, men problemen är långt ifrån enbart konjunkturrella. Konjunkturedgången har också skärpt och försvårat mycket av det som egentligen är strukturella förändringar på den svenska arbetsmarknaden:

- Uppgången i arbetslösheten under 1990-talets första år blev långt starkare än tidigare under efterkrigstiden. Avmattningen av den internationella konjunkturen sammanföll med och förvärrades av stora problem i den svenska ekonomin.
- En del av de arbetslösa hade svårt att komma in på arbetsmarknaden redan under 1980-talets senare del, trots den överhettning som rådde då. Det handlar om äldre, handikappade, invandrare och lågutbildade. Nedgången har understrukit deras utsatta situation.

- Vakanserna kommer inte att tillräckligt snabbt bli tillräckligt många för att arbetsmarknadspolitiken ska kunna nöja sig med dem som mål för åtgärderna. Därutöver måste politikens mekanismer stimulera de arbetslösa att själva finna och till och med skapa jobb.
- Övergången till en ny teknik inom stora delar av näringslivet accelererar antagligen utslagningen av lågkvalificerade arbeten. Historiskt sett är kvalifikationsgraden något relativt – vad varje tid betraktar som lågkvalificerade arbeten beror på den då förhärskande utbildningsnivån. Många av dagens ”lågkvalificerade” arbeten kräver en kompetens som var ovanlig bara för några decennier sedan – se bara på kassörskan i snabbköpet med EAN-koder och kontokort! Men när någon kunskap om informationsteknik blir en förutsättning för allt fler jobb, då blir i ett slag många människors utbildning otillräcklig. Mängden arbetssökande gör det möjligt för arbetsgivarna att i ett slag höja kompetenskraven, även om arbetsuppgifterna bara förändras mer gradvis.

Sammanblandningens problem

Dagens arbetsmarknadspolitik blandar många olika funktioner, ofta med flera mål för användningen av ett och samma instrument. Delvis handlar det emellertid om att åtgärderna vuxit fram utan samband och överblick. Följden har blivit att arbetsfördelningen mellan olika organ inte heller är genomtänkt.

Arbetsmarknadspolitiken har en dubbel funktion. Den ska stimulera de arbetslösas återgång till arbetsmarknaden, men de ska också bidra till en rimlig försörjning under arbetslösheten. Den senare funktionen är socialpolitisk, och innebär att det finns ett samspel mellan arbetsmarknadspolitiken och i synnerhet socialtjänsten.

Ett tydligt resultat av den arbetsmarknadsekonomiska forskningen är att begränsade ersättningsperioder ökar sökintensiteten. När utförsäkring hotar, stiger återgången till arbetslivet.

Teoretiskt sett skulle man antagligen skapa starkast incitament till arbetssökande genom att göra tiden med a-kassa mycket kort. Men även om detta skulle öka incitamenten för de arbetslösa att söka och få arbete, så skulle några antagligen misslyckas, även om de gärna ville. Risken för ett misslyckande ökar naturligtvis när de sökande är många och vakanserna få. De som inte lyckas få jobb

måste även därefter kunna försörja sig på en socialt acceptabel nivå.

Hittills har arbetsmarknadspolitiken i stort sett varit kopplad till tiden med ersättning från a-kassan. Efter utförsäkringen upphör arbetsmarknadsåtgärderna, och individ- och familjeomsorgen tar vid.

I praktiken har det inte fungerat så. En konsekvens har varit att man vävt samman ersättningsperioder och åtgärder för att skjuta utförsäkringen så långt bort som möjligt. Detta har samtidigt betytt att många åtgärder – t.ex. AMU-utbildningen, ALU och beredskapsarbeten – fått en dubbel funktion: De syftar inte bara till att öka den arbetslöses möjligheter att få nytt jobb, utan också hans chanser att behålla sin a-kassa.

Åtgärdernas dubbla funktion kan ha påverkat effektiviteten, genom att en del av dem som placerats i AMU egentligen inte varit intresserade av utbildningen i första hand, utan av en ny ersättningsperiod. Några elevers ointresse kan gå ut över kvaliteten på hela utbildningen och därmed drabba även andra studerande. Ett annat problem är att den dubbla funktionen i kombination med önskan att undvika utförsäkring ställer stora krav på arbetsmarknadsverkets förmåga att tillhandahålla åtgärder. AMS har varnat för att detta inte låter sig göras i vilken utsträckning som helst, om kvaliteten ska kunna bibehållas. Detta gör också att kostnaderna för arbetsmarknadsinsatserna ökar.

Konsekvenser för kommunerna

De kraftigt ökade anspråken på åtgärder har till stor del fått bäras av kommunerna. Kommunernas andel av platserna i beredskapsarbeten och olika praktikformer är väsentligt högre än deras andel av arbetsmarknaden (kapitel 5). De senaste åren har kommunernas andel successivt ökat. Med uppgiften att bereda 20 000 jobb för långtidsarbetslösa över 55 år växer den antagligen ytterligare.

Kommunernas växande ansvar är inte utan problem:

- Syftet med praktik- och introduktionsplatser är att underlätta de arbetssökandes återgång till den reguljära arbetsmarknaden. Frågan är vilken nytta de kommunala platserna gör i detta perspektiv. Även om kommunerna nyanställer också under lågkonjunktur, minskar den offentliga sektorns andel av sysselsättningen antagligen under de närmaste åren. Däremot finns det

ett stort behov av nyrekrytering efter sekelskiftet (kapitel 14).

- Inte minst de senaste åren har betydande ansträngningar gjorts för att effektivisera den kommunala tjänsteproduktionen, vilket bl.a. lett till en nedskärning av antalet anställda. Att samma verksamheter som skurit ned får ett tillskott av personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ter sig ibland svårt att förklara. Från bl.a. en del fackliga företrädare har man ifrågasatt om det inte vore lika bra att låta bli att skära ned.² Å andra sidan har det också framförts farhågor för att sådana förstärkningar dels skulle kunna hämma den kommunala effektiviseringen, dels skulle minska de sysselsatta personernas beredskap att söka fasta arbeten inom andra, mer expansiva sektorer.
- Åtgärderna kostar. Staten bidrar bara med knappt hälften av kommunernas kostnader för åtgärderna, inklusive kostnaderna för planering och handledning. Kommunerna befinner sig i en rävsax: Om de inte tar kostnaderna för beredskapsarbetena, så ökar risken för utförsäkring, och då förs de arbetslösa över från statens konto för arbetslöshetsförsäkringen till kommunernas konto för socialtjänsten.

Det finns emellertid också skäl som talar för att låta kommunerna ha ansvaret för en betydande del av åtgärderna:

- Många åtgärder kan påverka konkurrenssituationen mellan olika företag, genom att stärka företaget finansiellt och/eller genom att tillhandahålla billig arbetskraft, även om t.ex. praktikanter formellt inte får ersätta reguljär arbetskraft. I Danmark har detta varit ett skäl för att förlägga praktiskt taget alla aktiva åtgärder av detta slag till den offentliga sektorn, enkannerligen den kommunala. Risken för undanträngning av reguljär sysselsättning och snedvridning av konkurrensen bedöms vara minst inom denna.
- Även om de aktiva åtgärderna inte i förlängningen leder vidare till en fast anställning hos samme arbetsgivare bedöms de ändå ha ett stort värde. De "skyfflar runt" arbetslösheten, dvs. en och

² I sin mest förenklade form ställer argumentet besparingen för en indragen tjänst mot kostnaden för en arbetslös. Sådana jämförelser överskattar emellertid kraftigt kostnaden för kommunala uppsägningar. Trots det besvärliga läget på arbetsmarknaden blir inte varje uppsagd arbetslös utan många finner nya jobb på annat håll, en del kanske till och med genom att starta eget.

samma individ behöver inte vara arbetslös hela tiden, utan åtgärden bryter sysslolösheten. Därför kan en plats i aktiva åtgärder vara att föredra framför ingen åtgärd alls.

Efter hand har problemen komplicerats ytterligare av sina statsfinansiella konsekvenser. I Danmark förklarar man 1980-talets budgetbekymmer med arbetslöshetens och de höga kompensationsnivåernas påfrestning på statskassan. Dessa effekter har nu börjat göra sig märkbara även i Sverige.

Konsekvensen av de neddragna ersättningsnivåerna är emellertid att allt fler arbetslösa måste anlita socialtjänsten för sin och sina familjers försörjning, trots att de inte är utförsäkrade. Arbetslöshetsersättningens konstruktion med ett tak för hur stora inkomster som kan försäkras innebär att nedskärningarna i kompensationsnivån har relativt sett störst betydelse för dem som befinner sig under detta tak, dvs. i första hand medel- och lägre inkomsttagare.

Detta leder till dubbelarbete – samma persons försörjning måste hanteras både av arbetslöshetsförsäkringen och socialtjänsten – men också till växande kostnader för kommunerna. Enligt en enkät sommaren 1994 kunde 50 procent av individ- och familjeomsorgens samtliga kostnader relateras till arbetslösheten. Socialbidragsutgifterna har i det närmaste fördubblats under de senaste åren, från 5,6 miljarder kronor 1991 till över 11 miljarder 1996.

Dubbelarbetet och splittringen mellan arbetsmarknadspolitikkens institutioner – arbetsmarknadsverket och a-kassorna – å den ena sidan och socialtjänsten å den andra innebär emellertid också att stödet till den enskilde arbetslöse blir långt mindre effektivt. Vandringen mellan olika tjänstemän som gör begränsade rutininsatser skulle för den arbetslöse behöva ersättas med en mer koncentrerad kontakt, som tar sikte på hans eller hennes behov.

Inslaget av förmedling och individuell behovsplanering skulle kunna öka vid en samordning/sammanslagning av de organisatoriska resurserna. Även om man inte söker sig tillbaka till den tid då arbetsförmedlingarna var kommunala, så är det önskvärt att pröva ett långtgående samarbete mellan förmedlingarna och socialtjänsten, kanske också med tillgång till försäkringskassornas rehabiliteringsresurser.

Det långsiktiga hotet

I ett vidare perspektiv är emellertid de sammantagna konsekvenserna för kommunerna väl så allvarliga. Enligt teorin borde det vara staten som svarar för den konjunktürkänsliga delen av de offentliga utgifterna, eftersom stabiliseringspolitiken är statens ansvar. Kommunernas ansvar gäller i första hand verksamheter som ska vara förhållandevis opåverkade av konjunkturernas växlingar: en stor del av infrastrukturen (gator, eldistribution och va-nät), skolan och omsorgen om barn och gamla.

I praktiken har emellertid arbetsmarknadspolitikens sammanblandningar och tillfälliga lösningar slagit direkt mot kommunernas finanser. I detta ligger ett allvarligt hot mot kommunernas långsiktiga åtaganden, och därmed också mot en väl fungerande arbetsmarknad i framtiden. Ju mer arbetslöshetskänsliga kommunernas finanser blir, desto större är risken att man måste skära i verksamheter som inte borde vara konjunkturutsatta. Eftersom skolan svarar för 23 procent av kommunernas driftkostnader kan denna knappast undgå sin del av detta tryck.

Detta är ett av arbetsmarknadspolitikens allvarligaste problem. Minskade kommunala intäkter och ökade utgiftsanspråk i arbetslöshetens spår äventyrar kommunernas förmåga att fullgöra sina kärnfunktioner på det sätt som krävs för att samhällsekonomin ska fungera väl. Om kommunernas finansiering inte anpassas till arbetslöshetens förändrade karaktär, är detta inte bara ett stabiliseringspolitiskt problem: Det är ett hot mot tillväxten.

Renodlingens frågor

När en ny arbetsmarknadspolitik ska utformas leder det till en rad frågor. Renodlingen har flera olika aspekter:

- På vilket sätt kan den övergripande politiken – den ekonomiska politiken, näringspolitiken men även t.ex. arbetsrätten – förändras för att underlätta ökad sysselsättning?
- Hur ska den arbetsmarknadspolitiska funktionen – att bidra till ökad sökintensitet och sysselsättning – avvägas mot den socialpolitiska – att garantera en rimlig försörjning?
- Hur ska samspelet mellan åtgärder och ersättning se ut?

- Hur ska arbetsuppgifterna fördelas mellan a-kassorna, arbetsmarknadsverket och socialtjänsten/kommunerna?
- Hur ska kommunernas insatser finansieras, utan att kommunernas långsiktiga insatser för sysselsättning och tillväxt – främst skolan och infrastrukturen – skärs ned till en långsiktigt ohållbar nivå på grund av konjunkturväxlingarna och den strukturella arbetslöshetens långsamma nedgång?
- Vilka åtgärder är bäst ägnade att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, så att tillväxten ökar sysselsättningen och minskar arbetslösheten?

Samspelet socialpolitik-arbetsmarknads-politik

I grund och botten går socialpolitiken och arbetsmarknadspolitiken hand i hand. Ett meningsfullt arbete håller befolkningen borta från socialförsäkringarna. Det som skapar problem är arbetslöshetsförsäkringens dubbla funktion. Om kompensationsnivån är för hög och ersättningsperioden lång, riskerar detta att hämma arbetssökandet och bidra till att arbetslösheten ligger kvar på en hög nivå. Om ersättningen sänks alltför drastiskt kommer försäkringen inte att nå upp till den socialpolitiska miniminivån, och då måste kommunen träda in med socialbidrag.

De senaste åren har ersättningen skurits ned medan ersättningsperioden i praktiken kan bli åtskilliga år lång. Det innebär att det är tveksamt om försäkringen egentligen fyller någondera funktionen. Redan tidigt under arbetslösheten kan dagens nivå bli för låg för många försäkrade, särskilt låginkomsttagare med barn, så att kommunen måste fylla ut ersättningen med socialbidrag.

Å andra sidan innebär den långa ersättningstiden att den som kan nöja sig med kompensationsnivån inte längre har lika påtagliga ekonomiska incitament att skaffa sig arbete. I den mån man kan skaffa sig obeskattade inkomster vid sidan av kan konstruktionen till och med ge bättre utbyte för den enskilde än reguljär sysselsättning, med en växande svart ekonomi som ytterligare negativ bieffekt.

En möjlighet vore att arbetslöshetsförsäkringen görs om och delas upp i två olika ersättningar, som fyller olika syften:

- Under arbetslöshetens första tid gäller *inkomstförsäkringen*. I likhet med dagens försäkring är den knuten till arbetstagarens tidigare inkomst, eventuellt med sådana avtrappnings- och in-tjänanderegler som Bröms m.fl. (1994) föreslår. Inkomstförsäkringen är en försäkring som tar sikte på den arbetslöshet som kan uppstå under en lågkonjunktur eller i samband med att företaget läggs ned eller inskränker, medan andra företag i branschen utvidgar eller uppstår. Ersättningen ska klara individens och hushållets inkomster på någorlunda oförändrad nivå medan han eller hon går från det ena jobbet till det andra. Perioden ska vara så lång att den arbetslöse hinner söka ett rimligt antal jobb, även på annan ort. Liksom i Tyskland kan längden vara åldersberoende: Där är perioden 156 dagar för sökande under 42 år, för att därefter successivt öka till maximalt 832 dagar över 56 år. Ersättningen ska vara så hög att den arbetslöse inte ska behöva vända sig till socialtjänsten under perioden. Detta kan kräva en återgång till en nivå på 80–85 procent.
- När inkomstförsäkringen tar slut utlöses den statliga arbetslöshetsförsäkringens andra del, *försörjningsgarantin*. Att den arbetssökande inte lyckats hitta något nytt jobb på den gamla inkomstnivån innebär att kopplingen till den tidigare inkomsten upphör. Ersättningsnivån blir nu istället beroende av den individuella prövningen av den arbetslöses försörjningsbehov.

Denna nykonstruktion av arbetslöshetsförsäkringen kan erbjuda en rad fördelar:

- Den begränsade perioden med inkomstförsäkring kommer att stimulera sökintensiteten, när perioden går mot sitt slut.
- Försäkringens andra del – försörjningsgarantin – tillgodoser den socialpolitiska funktionen.
- Genom att lägga inkomstförsäkringen högre än dagens nedskurna a-kassa belastas inte socialtjänsten med rutinartade utfyllnadsärenden, utan kan koncentrera sig på sökande med mer komplicerade behov.
- Försörjningsgarantin innebär att staten återtar hela det finansiella ansvaret för de försörjningsbehov som beror på arbetslöshet. Socialbidrag ska inte längre kunna beviljas på grund av arbetslöshet, även om det kan vara praktiskt att utnyttja socialtjänstens professionella kompetens för bedömningen av för-

sörjningsbehovet. Därmed elimineras en del av de kommunala utgifternas konjunkturberoende, vilket bidrar till att trygga finansieringen av den kommunala kärnverksamheten

Det finns emellertid ytterligare problem som måste lösas, både inom och utom ramen för konstruktionen.

- Vem ska vara försäkrad? Med staten som finansiär kan det finnas skäl för att låta försäkringen omfatta alla arbetssökande, under förutsättning att kontrollmekanismerna fungerar så att alla understödda verkligen också står till arbetsmarknadens förfogande. Å andra sidan innebär a-kassornas delförsörjning av inkomstförsäkringen att denna rimligen bör förbehållas dem som är kassamedlemmar och därmed bidrar till inkomstförsäkringens kostnader. För icke-medlemmar skulle försäkringen begränsas till försörjningsgarantin.
- I dag utgår socialbidrag även till personer som aldrig kommit in på arbetsmarknaden, men som skulle vilja göra det. Arbetslöshetsförsäkringen skulle således breddas genom försörjningsgarantin, och dessa personer skulle på ett annat sätt än i dag kunna bli föremål för aktiva åtgärder. I detta ligger något mycket positivt, inte minst för den enskilde som får hjälp att undgå utslagning, men det skulle medföra en annan roll för socialtjänsten och ett påtagligt merarbete jämfört med i dag. Övergången från socialbidrag till försörjningsgaranti måste vara förenad med sådana aktiva insatser, så att det inte blir frågan om en kostnadsövertäring mellan systemen.
- Att öka incitamenten för de arbetslösa att söka och hitta arbete är omläggningens kungstanke. Men dagens trögheter beror inte enbart på efterfrågan på arbetskraft, den enskilde eller arbetsmarknadspolitiken. Andra offentliga system rymmer också en hel del grundstrukturer som hämmar det aktiva sökandet. En viktig fråga gäller t.ex. samspelet mellan arbetsmarknadsåtgärderna och utbildningsväsendet, både när det gäller anpassningen till de arbetssökandes behov (där arbetsmarknadsutbildningen länge varit mer flexibel än den reguljära utbildningen) och de ekonomiska incitamenten för de arbetslösa/studerande.
- Hur ska egenföretagarnas problem hanteras? Dagens praxis ställer hårda krav på avveckling av verksamheten om stöd ska utgå, i många fall även när det gäller familjemedlemmars rätt till

ersättning. Önskvärdheten att stimulera egenföretagande gör det angeläget att hitta en rimlig trygghetslösning inom försäkrings ram. Å andra sidan skulle rätt till ersättning utan avveckling kunna få besvärliga konkurrenssnedvridande effekter.

Försäkringen och åtgärderna

I dag är kopplingen mellan ersättning och åtgärder långt gången. Den som deltar i åtgärder kvalificerar sig för ytterligare ersättningstid; den som hotas av utförsäkring kan undvika denna genom att få delta i någon åtgärd. Även om det formella huvudsyftet med åtgärderna är att underlätta en återgång till arbetsmarknaden, så har huvudsyftet i praktiken ofta blivit att undvika utförsäkring.

Om arbetslöshetsförsäkringen delas upp i en inkomstförsäkring och en försörjningsgaranti så upphör denna koppling. Övergången från den ena ersättningsformen till den andra blir tidsbunden. Den enda kvarstående kopplingen blir att den som tackar nej till att delta i en föreslagen åtgärd utan godtagbara skäl ska kunna stängas av från ersättning överhuvudtaget. Kravet på deltagande i åtgärder blir då ett sätt att försvåra framväxten av en svart eller grå ekonomi.

Huvudsyftet med åtgärderna ska vara att underlätta en återgång till den reguljära arbetsmarknaden. Åtgärderna ska också kunna sättas in för att förebygga utslagning. Syftet är i praktiken detsamma, även om någon omedelbar reguljär sysselsättning inte finns i sikte. Om någon går ner sig och slås ut, så blir en återgång svår att förverkliga ens på mycket lång sikt.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ska kunna sättas in oberoende av vilket slags ersättning den arbetslöse mottar. Grundersättningen till den arbetslöse blir på så sätt beroende av hur länge han varit arbetslös, inte i vilken mån han lyckats varva med den ena eller andra åtgärden.

Den överskattade undanträngningen

Invändningen mot aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder är risken för undanträngning av reguljära arbeten. I kommunernas fall är det emellertid ett ovanligt litet problem de närmaste åren.

Kommunförbundens överenskommelse med staten om det samhällsekonomiska utrymmet 1997 och 1998 ger tydligt besked om vilken ordinarie bemanning som kommunerna har råd med. Den begränsas av skattesparren, de frusna statsbidragen och kraven på ekonomisk balans 1999.

Innebörden är att man egentligen bara kan tala om undanträngning i det fall kommunen använder "arbetsmarknadspolitisk" arbetskraft för att minska den ordinarie bemanningen och sänka skatten.

Om kommunen däremot minskar personalen för att klara den ekonomiska balansen, men ändå tar emot personer i aktiva åtgärder, då är det knappast frågan om undanträngning, åtminstone inte i det korta perspektivet. Jobben hade inte kunnat räddas även om man sagt nej till arbetsmarknadspolitiken.

Rollfördelningen

Insatsernas effektivitet påverkas av de institutionella ramarna. Hur motiverad är den organisation som har ansvaret för åtgärderna? I Långtidsutredningen 1995 pekade vi på arbetsmarknadspolitikens institutionella problem:

Vad man också kan överväga är om effektiviteten kan ökas genom att de organ som har ett direkt intresse av att minska arbetslösheten får ett större direkt ansvar för insatserna. Dit hör arbetslöshetskassorna (som svarar för understöden) och kommunerna (som bl.a. står för socialbidrag). En sådan förändring av arbetsmarknadsorganisationens institutioner bör övervägas, när arbetsmarknadspolitiken i dess helhet omprövas för att svara mot det nya arbetsmarknadslägets krav.

När den nya arbetsmarknadspolitiken ska genomföras måste man hitta en rationell arbetsfördelning mellan arbetslöshetskassorna, arbetsmarknadsverket och kommunernas socialtjänst. Följande principer skulle kunna vara en utgångspunkt:

- Staten är huvudman för arbetslöshetsförsäkringen, men delegerar ansvaret för handläggningen av dess båda delar.
- Arbetslöshetskassorna är ansvariga för inkomstförsäkringen, som är knuten till de försäkrades tidigare yrkesverksamhet.

- Kommunerna är ansvariga för försörjningsgarantin, eftersom socialtjänsten genom socialbidragshanteringen byggt upp den professionella kompetensen för att bedöma individernas behov. I vilken mån regelverket ska skilja sig från det som gäller för socialbidragen bör diskuteras. Möjligheter till förenkling av hanteringen av det ekonomiska stödet måste prövas och studeras, eftersom omläggningen sannolikt innebär ett ökat ansvar och arbete för socialtjänsten, delvis inom relativt nya områden.

Arbetsmarknadspolitikens effektivitet kan öka, om de institutioner som är ansvariga för utbetalningarna också har ett påtagligt incitament att hjälpa de försäkrade till nya arbeten. Detta kan antagligen bäst åstadkommas genom någon form av delfinansiering. Statens huvudansvar för finansieringen måste emellertid kvarstå som det grundläggande och finansiellt övervägande – varken a-kassorna eller kommunerna kan utlämnas åt konjunkturens och den strukturella arbetslöshetens effekter:

- Arbetslöshetskassorna får ett påtagligt incitament om förändringar i utbetalningarna påverkar avgiften. Om t.ex. 10 procent av den marginella förändringen slår igenom i avgifterna, får kassorna en kraftig morot för sina ansträngningar. Lyckas man hjälpa mottagarna till nya arbeten så kommer sänkningen medlemmarna till del. Detta gäller även om det nya jobbet är inom en annan bransch, vilket ger kassan ett incitament att bidra till rörligheten på arbetsmarknaden. Att förändringen påverkar avgiftsnivån kan också påverka de avvägningar som fackförbunden – kassornas huvudmän – gör vid lönebildningen. Ökad arbetslöshet leder till höjda avgifter.
- Kommunernas incitament ligger framförallt i den minskade arbetslöshetens effekter på skatteunderlaget. Arbetslösheten har emellertid också mer svärfångade effekter – t.ex. social oro i ungdomsarbetslöshetens spår – som påverkar utgiftssidan. För att moroten ska bli påtaglig är det rimligt att tänka sig att kommunernas ekonomi påverkas av samma andel av förändringen av utgifterna för försörjningsgarantin som a-kassorna när det gäller inkomstförsäkringen, t.ex. 10 procent. Därmed ökar dock konjunkturkänsligheten.

Incitamenten förfelar emellertid en del av sin verkan, om de kostnadsansvariga inte får tillgång till instrumenten för att nedbringa arbetslösheten. Arbetsmarknadsverkets uppgift bör vara att svara för kompetens och sakkunskap när det gäller att organisera och genomföra arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Organisationen

En effektiv samverkan underlättas om de olika aktörerna samlokaliseras. De lokala aktörerna måste emellertid också få den handlingsfrihet som krävs för att hitta nya och kreativa lösningar för att erbjuda de arbetslösa meningsfull verksamhet. Regeringens sysselsättningsproposition våren 1996 uppmuntrar till ökad samverkan mellan kommunerna och arbetsförmedlingarna. Fortfarande kan dock skillnaden mellan kommunernas lokalt orienterade arbetssätt och ämbetsverkets mer centraliserade lösningar skapa problem. Ett aktuellt exempel är verksamheten med datortek, där man från arbetsmarknadsverkets sida ville handla upp såväl hårdvara som program centralt. En sådan detaljstyrning kan försvåra en anpassning till de lokala arbetsmarknadernas behov och möjligheter – stora arbetsgivare på orten har kanske valt helt andra systemlösningar.

Ett närmare samarbete öppnar också nya möjligheter att utnyttja kommunernas övriga kontaktytor mot det lokala näringslivet för att hitta öppningar för nya jobb. Arbetsförmedlingens kontakter med näringslivet kan kompletteras med vad t.ex. kommunens näringslivsenhet står för. Erfarenheterna visar att kontakterna med många företag ofta ger bättre resultat när det är kommunen som agerar, dels tack vare kommunernas engagemang i och incitament att lösa sysselsättningsfrågorna, dels deras nätverk med det lokala näringslivet.

Arbetsmarknadspolitikens samverkan bör emellertid kunna utsträckas till att även omfatta andra institutioner. Försäkringskassornas rehabiliteringsinsatser ligger ofta nära socialtjänstens och förmedlingarnas ansträngningar, och de kan bidra med resurser och kompetens då det gäller att förhindra utslagning. Struktumvandlingen av det svenska näringslivet ställer antagligen krav på mer omfattande utbildningsinsatser än den tidigare arbetsmarknadspolitiken, vilket betyder att både den kommunala

vuxenutbildningen och högskolorna blir viktiga samarbetspartner när den nya arbetsmarknadspolitiska helheten ska byggas upp.

I förlängningen ligger rimligtvis en samlad finansiering av ersättning och åtgärder. Det betyder inte nödvändigtvis att man måste slå samman de organ som specialiserat sig på olika funktioner. Arbetsmarknadsverket skulle kunna spela rollen som professionell serviceorganisation, genom att dess lokala organ åtar sig uppdrag som a-kassor och kommuner beställer och betalar med arbetslöshetsförsäkringens pengar. Arbetsmarknadsverket kan också stå för den nationella samordning och bidra till den rörlighet som en flexibel arbetsmarknad kräver.

Då kan det samtidigt vara nödvändigt att arbetsmarknadsverkets organisation anpassas efter de nya villkoren. Länsarbetsnämnderna svarar sällan mot någon naturlig arbetsmarknad, utan har främst administrativa funktioner. Om länsstyrelsen tog över den länsvisa statliga samordning som kan behövas, så skulle resten av funktionerna kunna läggas på AMS eller de lokala förmedlingarna. Den centrala myndigheten skulle fördela resurser, bidra till erfarenhetsutbyte och svara för uppföljning och kontroll, medan tyngdpunkten i arbetet skulle ligga ute i arbetsmarknadsregionerna, som ofta motsvarar en eller ett par kommuner. Där skulle arbetsförmedlingarna få större frihet och handlingsutrymme än i dag, inte minst när det gäller att samfinansiera olika insatser med kommunerna.

Den nya politiken och kommunernas ekonomi

En ny arbetsmarknadspolitik enligt de här linjerna skulle få en rad konsekvenser för kommunerna, både direkta och indirekta.

De direkta konsekvenserna har att göra med förändringen av samspelet mellan ersättning och åtgärder:

- I och med att arbetslöshetsförsäkringen tar över hela ansvaret för ersättning i samband med arbetslöshet minskar socialbidragens och den kommunala ekonomins konjunkturkänslighet.
- Behovet av aktiva åtgärder för de arbetssökande måste antagligen även i fortsättningen till stor del mötas inom den offentliga

sektorn, och därmed i hög grad inom kommunerna. Även om privata företag lättare kan erbjuda vägar in på den reguljära arbetsmarknaden, så riskerar förekomsten av subventionerad arbetskraft att snedvrider konkurrensen inom den privata sektorn och missgynna seriösa företag. Därför kommer behovet av kommunala platser även fortsättningsvis att vara stort.

Sammantaget kommer den omedelbara följden antagligen att bli att arbetslöshetsförsäkringens ändrade konstruktion minskar den kommunala ekonomins beroende av arbetslösheten, både den konjunkturella och den som biter sig fast. En ny arbetsmarknadspolitik som ökar sysselsättningen skulle också leda till en mer varaktig förstärkning av kommunernas ekonomi.

Även om dessa åtgärder genomförs kvarstår emellertid en väsentligt ökad känslighet för förändringar i sysselsättningen, i första hand på intäktssidan, men antagligen också för andra sociala utgifter som arbetslösheten drar med sig. För att den strukturella arbetslöshetens problem och kostnader inte ska drabba den kommunala kärnverksamheten och kommunernas långsiktiga insatser för tillväxt och sysselsättning måste den kommunala finansieringen överhuvudtaget anpassas till dessa villkor.

I detta perspektiv är det otillfredsställande att en stor del av kommunernas resurser – påsen – inte följer konjunkturutveckling och inflation. Även i ett stabiliseringspolitiskt perspektiv är det klokt att stärka kommunernas resurser när konjunkturen viker, eftersom kommunal konsumtion är ett av de mest effektiva offentliga medlen att motverka en fallande efterfrågan. Tidigare betalades kommunernas skatteintäkter ut med en eftersläpning på två år, vilket byggde in ett kontracykliskt element i ekonomin. Skatten på överhettningen kom inte förrän resten av ekonomin var på väg in i djupaste kris. Nu finns inte längre denna automatik. Därför borde istället statsbidragen beräknas på ett sådant sätt att konjunkturmässiga försvagningar pareras.

Om en ny arbetsmarknadspolitik genomförs enligt dessa förslag måste det också ske en engångsöversyn av kostnadsfördelningen mellan de olika aktörerna. Arbetslöshetsförsäkringens omstöpning innebär att en del av belastningen på socialbidragen lättar. Det utrymme som då skapas måste emellertid också kunna användas för nya insatser, t.ex. en kraftigt höjd ambitionsnivå på den kommunala vuxenutbildningens område.

10. *Kommunerna och kvinnorna*

Kommunernas många roller

Det går inte att diskutera den svenska jämställdhetens utveckling utan att komma in på kommunerna. I flera viktiga avseenden har de spelat – och spelar – en avgörande roll:

- Kommunerna har ett huvudansvar för samhällsplaneringen, som sätter de fysiska ramarna för medborgarnas liv och beteende.
- Kommunernas utgifter påverkas av könsmönstren.
- Kommunerna hade huvudrollen när många kvinnosysslor flyttades ut från hemmen till den reguljära arbetsmarknaden.
- Kommunerna är landets största kvinnoarbetsgivare.

Kvinnorna i politiken

De senaste valrörelserna har satt tydliga spår i könsfördelningen. Kvinnorna innehar 39,5 procent av uppdragen. Andelen är högre i storstäder, förorter och andra större städer än eljest. I de nämnder som sysslar med pedagogisk verksamhet (barnomsorg och skola) och med vård och omsorg utgör kvinnorna 50 procent respektive 57 procent av ledamöterna, medan de i nämnderna för infrastruktur, skydd m.m. utgör 27 procent.

Det är påtagligt att kvinnornas deltagande i kommunernas nämnder är en generationsfråga. Skillnaden mellan könen minskar, ju längre ned i åldrarna man kommer (tabell 10.1):

Olika nämnder har olika status. Av hävd är det ofta de tekniska nämnderna som ansetts tunga. Det kan bero på att infrastrukturen dominerade den kommunala verksamheten i början av den moderna utvecklingen (kapitel 2), men också på att t.ex. bygg-

Tabell 10.1 Andelen kvinnor i olika åldersgrupper och olika typer av nämnder (procent).

Typ av nämnd	-34 år	35-44 år	45-54 år	55- år	Totalt
Ej verksamhetsanknutna ^a	46,9	42,2	38,6	30,6	37,9
Infrastruktur, skydd m.m.	33,9	29,2	27,6	21,7	27,1
Fritid och kultur	45,3	45,2	42,5	39,8	43,0
Pedagogisk verksamhet	52,6	51,4	50,1	42,7	50,3
Vård och omsorg	55,3	56,9	58,6	57,0	57,4
Övriga ^b	41,3	25,9	22,2	22,4	25,3
Summa	46,1	43,0	39,9	32,6	39,5

^a Kommunstyrelse, kommundelsnämnd, produktionsstyrelse, personalnämnd, kommunrevision m.fl.

^b Här ingår ett fåtal nämnder som inte kunnat placeras in i övriga grupper.

Källa: Svenska Kommunförbundet (1996b)

nadsnämndens beslut grep djupt in i hela samhällets utveckling. Nämnderna inom detta område dominerades av män, och bland dagens kommunstyrelseordförande är det fortfarande vanligt med en karriär som gått via dessa nämnder.

Frågan är emellertid om inte dessa mönster kommer att luckras upp. Kvinnornas andel ökar i infrastrukturnämnderna, ju längre ner i åldrarna man kommer, samtidigt som den faktiskt minskar inom vård- och omsorgsnämnderna.

En annan fråga är om inte nämndernas inbördes status håller på att förändras. Förändringarna i plan- och bygglagen, stagnationen i byggandet och bolagiseringen (ibland privatiseringen) av affärsverksamheten har minskat de tekniska nämndernas betydelse de senaste 20 åren.

Under samma tid har vården och omsorgen vuxit till kommunernas tyngsta verksamhet, i konkurrens med skolan, som kommunaliserades i slutet av 1980-talet. I skol- och barnomsorgsnämnderna sitter också de yngsta politikerna. Därmed har "kvinnornas" nämnder ökat i tyngd, vilket med ett par årtiondens förskjutning borde sätta spår i rekryteringen av de ledande politikerna.

Än så länge är det stora skillnader mellan olika kommungrupper. Det är i städerna som kvinnorna kommit längst i den politiska karriären, medan landsbygden släpar efter. Det kan antagligen säga något om hur snabb förslitningen är. Ju större omsättningen av förtroendevalda är, desto förr kan kvalificerade kvinnor fylla luckorna efter avgångna män.

Tabell 10.2 Kvinnorepresentation avseende nämnder och förtroendeposter (procent).

<i>Kommungrupp</i>	<i>Ledamöter</i>	<i>Ersättare</i>	<i>Ordförande</i>	<i>Vice ordförande</i>
Storstäder	45,8	47,5	41,3	47,3
Förortskommuner	39,4	41,9	28,3	34,8
Större städer	41,8	42,3	33,5	34,4
Medelstora städer	37,4	39,1	27,1	35,2
Industrikommuner	36,0	39,1	20,3	32,8
Landsbygdskommuner	36,1	39,0	20,4	30,0
Glesbygdskommuner	39,1	43,4	26,4	34,1
Övriga större kommuner	37,0	39,6	22,6	30,7
Övriga mindre kommuner	35,9	41,7	26,0	28,5
Summa	38,3	41,0	26,2	33,3

Källa: Svenska Kommunförbundet (1996b)

Det finns också markanta skillnader mellan partierna. Till en del kan dessa bero på hur pass bra partiet lyckats i de senaste valen. Ju större framgångarna varit, desto längre ned på listorna har man kunnat bli invald, vilket antagligen gynnat kvinnorna precis som de yngre (kapitel 3).

Tabell 10.3 Antal ordinarie fullmäktigeledamöter efter 1994 års kommunalval samt andel kvinnor.

<i>Parti</i>	<i>M</i>	<i>C</i>	<i>Fp</i>	<i>Kd</i>	<i>S</i>	<i>V</i>	<i>Mp</i>	<i>Nyd</i>	<i>Övr.</i>	<i>Summa</i>
Antal ledamöter	2 378	1 886	842	425	6 141	761	616	53	448	13 550
Andel kvinnor (procent)	34,2	36,6	38,7	30,6	47,2	43,1	46,1	14,3	25,4	41,3

Källa: Svenska Kommunförbundet (1996b)

Samhällsplanering och kön

I början av 1970-talet läste jag kulturgeografi i Lund. Den stora aha-upplevelsen var ett av Torsten Hägerstrands bidrag till ämnet. "H:s fortsatta studier av migration, rumslig samhällsorganisation och landskapsutveckling har mynnat ut i en tankemodell, kallad tidsgeografi, som handlar om hur parallellt pågående förlopp flätas in i varandra under ömsesidig påverkan", heter det i den osignerade artikeln i Nationalencyklopedin.

Jag minns analysen som betydligt enklare, men inte mindre briljant. De verkliga avstånden beror inte bara på geografin som

sådan, utan också på hur teknik och social organisation hjälper oss att övervinna dem. I ett exempel var Hässleholm oändligt avlägset, när man skulle trassla sig dit med cykel, buss och tåg från någonstans utanför Örkelljunga. Med bil är det åkt i en handvändning.

Tidsgeografin borde vara ett kommunalt obligatorium. Som samhällsplanerare håller kommunens förtroendevalda och tjänstemännen en hel del av Hägerstrands parametrar i sin hand. Och detta kunde vara nyckeln till en viktig kommunal insats för jämställdheten.

Hur kommunen organiserar sin verksamhet och påverkar planeringen har stor betydelse för kvinnors möjlighet att delta i samhällsarbetet. Åtminstone så länge resurserna och arbetsuppgifterna är ojämnt fördelade mellan könen, och åtminstone så länge männen har bilen och kvinnorna hemarbetet. Men så är det i dag, och det borde vara utgångspunkten för åtskilliga kommunala funderare.

Den omedelbara frågan är hur transporter och kommunikationer fungerar. Kvinnor utnyttjar kollektivtrafiken mer än män, men det stannar inte där. Bekväma gång- och cykelvägar till daghemmen i bostadsområdena underlättar för dem som tar sig fram med barnvagn eller barnsadel. Hur nya serviceinrättningar hamnar i förhållande till kollektivtrafiken spelar också stor roll. När stormarknaderna sparar pengar åt konsumenterna borde kommunala planerare fråga sig hur spargrisen ska bli tillgänglig även utan bil.

Men om kommunikationerna är som de är, så lärde vi oss tidsgeografins andra sida: öppettiderna. Efter kommunsammanslagningarna består många av Sveriges kommuner av en centralort med ett rejält omland. Det är något att komma ihåg för dem som bor mitt i smeten.

Busstidtabellerna borde hänga över alla ansvariga planerares och schemaläggares skrivbord när de ska bestämma öppettider och arbetstider. Det gäller att hålla nere spilltiden för dem som måste ta sig fram och tillbaka med kollektivtrafik. Lika viktigt är det att ta hänsyn till tidsgeografin för daghemmets öppettider eller när mottagningstiderna på vårdcentralen bestäms och fördelas.

Om cykeln och bussen (och i bästa fall tåget) blir den kommunala serviceplaneringens utgångspunkt, och om kommunen låter detta bli känt runt omkring sig, så kan det bli en insats för både

jämställdheten och miljön. Allra helst om exemplet kan dra med sig andra institutioner på orten, både offentliga och kommersiella.

Utgifterna och könsmönstren

Könsrollerna slår också igenom i de kommunala utgifterna. Kommunerna har ansvaret för områden där män och kvinnor har olika behov och ställer olika krav. Det vanligaste exemplet är hur fritidssektorns resurser fördelas mellan ishallar och ridhus, men könsmönstret går att iaktta också på andra områden. Män får mer socialbidrag och mer resurser från den kommunala äldreomsorgen, en plats på gymnasiets tekniska linjer kostar mer än en plats på vårdlinjen osv.

Till en del kan detta bero på tjänstemännens omedvetna anpassning till rådande roller. Att lärarna ger mer lektionsutrymme åt pojkarna än flickorna är det klassiska exemplet. På det planet är det viktigt att både politiker och tjänstemän blir medvetna om vad de gör, så att de inte tillämpar olika måttstockar beroende på om de har att göra med män eller kvinnor.

Men i väl så hög grad beror olikheterna på att män och kvinnor formas systematiskt olika av det samhälle vi lever i. Kvinnliga socialbidragstagare är ofta ensamstående och jobbar deltid, och de behöver socialbidraget som utfyllnad för att kassan ska räcka till.

Ensamstående manliga socialbidragstagare är ofta missbrukare, utslagna från arbetsmarknaden och praktiskt taget helt beroende av socialbidragen för sin försörjning. I äldreomsorgen får ensamstående män antagligen tidigare och mer hjälp än kvinnor, därför att de inte *lärt* sig att sköta hushållssysslor på egen hand. Kvinnorna ber inte om hjälp förrän de rent fysiskt inte *kan* lyfta kastrullerna eller komma åt under byrån.

Frågan är: hur mycket av mönstren ska kommunen acceptera, och hur mycket ska den försöka bryta?

Rimligtvis är den strategiska möjligheten att bryta mönstren ganska olika från fall till fall.

- Socialbidragen måste prövas efter behoven i det enskilda fallet. Socialtjänsten måste försöka hjälpa missbrukaren på fötter igen, och när den framgång kan det kanske jämna ut skillnaderna. Men det vore en bakvänd jämställdhet att önska sig fler

kvinnor i samma situation. Det viktiga är att lika behov bedöms lika, och att behovet av utfyllnad för att klara ett drägligt liv inte värderas lägre än behovet att ta sig ur två veckors fylla.

- I äldreomsorgen borde möjligheten att bryta mönster vara lite större. Den fullt friske mannen som inte kan steka ägg ska inte i första hand ha hemhjälp. Honom ska kommunen erbjuda en matlagningskurs. Det kan till och med vara en välgärning, om han nyss blivit änkling och kan hjälpas ur en sörjande apati.
- Det är i skolan och barnomsorgen som kommunen har störst möjligheter att främja jämställdheten. Inom barnomsorgen kan man t.ex. se till att det finns utklädningsattiraljer också till manliga roller, inte bara till mammor och prinsessor. I skolan är det viktigt att satsa på duktiga lärare i naturvetenskap och teknik på högstadiet, så att skolan kan ge flickor det intresse som inte alltid ligger naturligt i rollen.

Det kan ofta vara viktigt och nyttigt att ta reda på hur kommunen fördelar resurser mellan kvinnor och män, men det är inte säkert att en ojämn fördelning alltid är fel. Det viktiga är att ta reda på varför fördelningen ser ut som den gör, om den speglar en olikhet som verksamheten måste ta hänsyn till, och om kommunen kan – och bör – göra något konstruktivt för att påverka rollen.

Kvinnoarbetets utflyttning

Det var kvinnoarbetets utflyttning som låg bakom kommunernas starka expansion från 1960-talet och framåt (kapitel 2). Det var inte bara i kommunernas regi som utflyttningen skedde. En del ägde rum på marknaden. Findus väldiga frammarsch i frysdiskarna stod för en begynnande omvälvning av matvanorna. Men omsorgen om barn, gamla och sjuka, som normalt varit kvinnornas lott i hemmen, blev nu också en kommunal angelägenhet.

Inte så att omsorgen helt och hållet kommunaliserades. Barnomsorgen är fortfarande föräldrarnas huvudansvar, och inom äldreomsorgen spelar de anhöriga överlag en större roll än det offentliga. Vad som hände var att den offentliga sektorn kompletterade de privata insatserna. På äldreomsorgens område går det offentliga in när inga anhöriga ställer upp eller orkar längre. Inom barnomsorgen tar den kommunala verksamheten över när föräldrarna arbetar.

Utflyttningen hade en dubbel effekt. Den gjorde det möjligt för många kvinnor att gå ut i arbetslivet och skaffa sig en egen försörjning. Men utflyttningen skapade också helt nya sektorer på arbetsmarknaden, sektorer som i praktiken blev kvinnornas "egna".

Den paradoxala följden blev en högre kvinnlig förvärvsfrekvens än i andra i-länder, men också en arbetsmarknad där könsuppdelningen är större än på många andra håll.¹ I Sverige sysselsatte den offentliga sektorn 55,2 procent av alla anställda kvinnor 1985, medan motsvarande andel i Västtyskland 1983 var 19,8 procent och i USA 1985 17,7 procent. Kvinnodominansen inom den offentliga sektorn är också ett svenskt signum. Samma år svarade kvinnorna för 67,1 procent av den offentliga sysselsättningen i Sverige mot 39,4 procent i Västtyskland och 46,6 procent i USA.

Sveriges utflyttning genom kommunalisering har lett till en kraftig offentlig dominans inom dessa sektorer. 1985 svarade den offentliga sektorn för 93 procent av sysselsättningen inom hälsovård, utbildning och social service. Danmark och Norge låg nästan lika högt, men i Frankrike var siffran 75 procent, i Västtyskland 58 procent och i USA 45 procent.

Med nationalekonomisk terminologi skulle man kunna tala om en näst intill monopsonistisk arbetsmarknad – det finns en helt dominerande köpare av arbetskraften inom dessa områden. Det räcker inte som förklaring till löneläget, men mer konkurrens mellan arbetsgivarna skulle antagligen stärka kvinnornas förhandlingsposition.

Lönebildning och jämställdhet

De uppmärksammade jämställdhetsmålen 1995 och 1996 handlade om lönesättningen i kommuner och landsting. Det kan ha gett intrycket att problemen med löneskillnaderna är störst inom den kommunala sektorn. Men statistiken talar ett annat språk.

Om man går yrke för yrke, så är skillnaderna mellan manliga och kvinnliga löner förhållandevis små – och ibland till kvinnornas fördel. Förklaringen beror ofta på anställningstiden. I kvinnodominerade yrken har män ofta färre år i yrket och därför lägre lön, medan det omvända gäller i de mansdominerade grupperna.

¹ Uppgifterna i det följande går tillbaka på Wetterberg (1995c), där jag behandlat jämställdheten mellan könen i avsnitt 7.3.

Tabell 10.4 Kommunernas 25 största yrken 1993 (antal sysselsatta, andel kvinnor, lönekvot [kvinnlön i procent av manslön], medellöner).

	Antal totalt	Andel kvinnor	Lönekvot			Medellön	
			1988	1991	1993	Kvinnor	Män
Lärare	109 720	66,0		100	97	16 762	17 338
Vårdbiträde	100 734	96,8	106	104	103	11 626	11 251
Barnsköterska	44 489	96,4	105	103	102	11 753	11 480
Förskollärare	40 572	96,4	103	102	102	13 109	12 858
Kontorspersonal	29 902	94,2	101	99	100	12 230	12 229
Undersköterska	29 763	95,9	102	102	102	11 853	11 669
Dagbarnvårdare	23 519	99,8	102	103	103	11 315	10 940
Städare	19 750	96,1	104	103	102	11 334	11 149
Sjuksköterska	15 620	94,9	103	101	101	14 053	13 902
Kommunalarbetare	15 533	1,9	93	91	96	12 349	12 925
Ekonomibiträde	13 761	96,9	105	104	104	11 336	10 850
Sjukvårdsbiträde	11 633	92,5	107	107	105	11 414	10 906
Fritidspedagog	9 475	79,6	101	100	101	12 784	12 712
Socialsekreterare	7 787	79,6	98	99	99	14 510	14 699
Vaktmästare, hantverkare	7 058	4,7	98	98	98	12 016	12 266
Föreståndare barnomsorg	6 350	90,0	104	101	101	15 554	15 409
Kock/kokerska	6 210	95,9	101	101	101	11 803	11 666
Vårdare	5 775	85,9	101	101	102	11 565	11 393
Föreståndare äldreoms. m.fl.	4 942	93,8	98	97	95	15 057	15 792
Elevassistent	4 560	86,3	106	104	104	11 457	11 001
Fritidsledare m.fl.	4 162	70,8	101	102	101	11 562	11 404
Musiklärare	4 136	47,5	99	99	99	13 867	13 985
Brandman	4 127	0,8	98	100	98	12 477	12 675
Skolledare	3 135	43,3		94	91	21 665	23 776
Arbetsledare m.fl.	3 008	16,5	94	94	94	13 973	14 799

Källa: Svenska Kommunförbundet (1996c)

Utvecklingen förefaller också gå mot minskade skillnader. I 1993 års löneavtal kom parterna överens om att prioritera kvinnorna i de lokala förhandlingarna. Den tillgängliga lönestatistiken visar också att kvinnorna i kommunerna fick ett bättre utfall än männen, även om skillnaderna inte var dramatiska.

Tabell 10.5 Löneutveckling för kvinnor och män november 1993–november 1994 (procent).

	Alla	Identiska individer
Samtliga	3,2	3,4
Samtliga exkl. tariffjärare	4,1	4,1
Kvinnor	3,5	3,6
Kvinnor exkl. tariffjärare	4,2	4,2
Män	2,8	3,1
Män exkl. tariffjärare	4,0	4,0

Källa: Svenska Kommunförbundet

Även i 1995/1996 års avtalsrörelse blev kvinnolönerna en viktig fråga. Det förtjänar den. Löneskillnader som bara beror på kön är överhuvudtaget inte acceptabla. Värderingen av mäns och kvinnors yrken i förhållande till varandra är också diskutabel.

Men är den centrala avtalsrörelsen svaret?

- Även om den teoretiskt sett vore en framkomlig väg, så ligger det stora risker i kraftiga lyft för bestämda grupper. Risken att de "smittar" är stor – redan har andra grupper börjat tala om "sjuksköterskeklausurer". De kraftiga engångslyften skulle kunna få hela avtalsrörelsen att skena, och därmed den svenska ekonomin. (Detta borde vara ett memento lite varstans. 10 procent i skogsindustrin kan leda till 7 på andra håll, och det har Sverige inte råd med.)
- Kvinnoyrkena finns till stor del i den offentliga sektorn. 80 procent av de kommunalt anställda är kvinnor. Om deras relativlönerna ska höjas kraftigt, då måste hela sektorn tillföras pengar – eller också måste verksamheten rationaliseras och skäras ned ännu hårdare än nu.
- Med låg inflation blir det svårare att ändra relativlönerna. Om inflationen ligger uppåt 10 procent, då kan en stor del av lönesumman omfördelas vid varje förhandling. När inflationen pressas ned mot 2–3 procent och ännu lägre, då berörs en mycket mindre del av lönesumman av de centrala avtalen. För löntagarna som kollektiv är nedpressningen bra, därför att den underlättar tillväxten, men relativlönerna blir svårare att förändra, även för kvinnoyrkena.

Därför tror jag inte att de centrala avtalen ensamma kan lösa kvinnofrågan. Men det är inte svar nog. Andra vägar måste också utnyttjas:

- *Relativlönerna måste förändras i en takt som samhällsekonomin tål.* Om kvinnoyrkenas relativlönerna ska förbättras, så sker det lättast över flera avtalsrörelser. En successiv förbättring i takt med produktivitetsutvecklingen ger ett mer stabilt resultat än spektakulära engångsryck.
- *Den lokala lönebildningen har en nyckelroll.* Allt mer av lönebildningen sker lokalt. Där är det lättast att byta produktivitetstvinster mot lönestegringar. Att lyfta en stor grupp centralt

är dyrt och därför svårt, men nya tjänster och karriärvägar lokalt kan gradvis förbättra hela yrkeskårers livsinkomster. Lokalt är det också rimligt att undersöka lönestrukturen ur ett könsperspektiv och komma överens om åtgärder ifall den är stötande skev.

- *De lokala arbetsgivarna måste uppfostras.* Jag vet själv hur man måste passa sig. Duktiga tjejer blir så glada över kul jobb att de slår till för snabbt. Killar med samma kvalifikationer förhandlar en vecka längre, och tjänar några hundralappar på kuppen. Ett sådant fall tog ett år att rätta till med vederbörande personalavdelning... Arbetsgivarna måste inse möjligheten att säga "Grattis!" till den hårdförhandlande unge man som kommer och säger sig ha ett nytt jobb på hand, om inte... Lika lön för lika arbete är i hög grad arbetsgivarens ansvar, särskilt vid nyanställningar.
- *Ställ den nya tekniken i utjämningens tjänst!* Med datoriserad informationshantering, portabla datorer och modem minskar bundenheten i allt fler jobb. Det är viktigt att vara på arbetsplatsen för att ingå i yrkesgemenskapen, men arbetsdagens tider är inte lika heliga. Den arbetsgivare som öppnar möjligheter för sina anställda att göra en del av arbetet hemma och barnanpassa sina tider på kontoret kommer att få mycket mer ut av sina småbarnsföräldrar än de som håller fast vid den invanda disciplinen. En sådan ökad rörlighet kräver naturligtvis att det samtidigt utvecklas en resultatmedvetenhet i arbetet, så att kraven omvandlas från minuter till prestationer. Här kan kommunerna gå före för att öka förståelsen för ett nytt synsätt.
- *Kvinnosektorernas relativlöner beror på deras finansiella resurser.* Kommuner och landsting står inför tjänsteparadoxen: Å ena sidan vill vi ha mer av omsorg och vård när våra reala inkomster ökar, å andra sidan är det svårt att öka skattefinansieringen. Den paradoxen drabbar samhällets tillväxt överhuvudtaget, men den slår också mot kvinnoyrkenas löner. Om vi kan hitta former för att kanalisera mer privat köpkraft till dessa sektorer, utan att för den skull ge upp de värderingar som är förenade med skattefinansieringen, skulle det förbättra förutsättningarna för att höja dessa områdens relativlöner.

Just den sista punkten gör det intressant att spekulera i vad kommunernas framtida utveckling kan betyda för kvinnolönerna. Ef-

terfrågan talar för att HUS-sektorerna (hälsovård, utbildning och social service) växer i framtiden, men skattekvoten lär snarast minska. I så fall kommer den privata sektorn att spela en allt större roll inom de traditionella kvinnoyrkena. Konkurrensen mellan arbetsgivarna kan då leda till en bättre löneutveckling.

Omläggningen av arbetslöshetsförsäkringen för deltidsanställda kommer också att tvinga fram förändringar. Arbetsgivarna kan inte räkna med draghjälp från a-kassan för att hitta sökande till deltidstjänster (kapitel 14).

Effekten kan också bli att lösa timmar och deltider betalas mer per timme än den tid som ligger på heltidsanställningar. En hel del kan fortfarande föredra deltidsarbete, men marknadsläget bör kunna ge dem bättre villkor för att de tar hand om arbetsgivarnas toppar och udda tider. Sådana möjligheter finns inom avtalets ram.

Samtidigt tror jag inte att kungsvägen till högre kvinnolöner bara ligger inom dagens "kvinnosektorer". Om lönerna mellan kvinnor och män ska utjämnas, så måste antagligen yrkesvalen också bli mer lika. Lönerna för läkare och domare brukar visserligen anföras som exempel på att relativlönerna sjunker när kvinnorna blir fler, men om kvinnorna söker sig till *alla* dagens mansyrken kommer utvecklingen naturligtvis att bli en annan. Den utjämnningen skulle gagna hela samhällsekonomin. Fler jobb blir rimligtvis bättre gjorda när urvalet inte längre begränsas av köns roller.

11. *Kommunerna och invandrarna*

Den nya bilden

De senaste årens invandrarfråga är egentligen ett flyktingproblem. Flyktingproblemet är i sin tur en arbetsmarknadsfråga.

Efterkrigstidens invandring till Sverige har överlag varit ganska problemfri. Samhällsekonomiskt har den varit en stor tillgång. Sverige har fått tillgång till arbetskraft och initiativförmåga vars uppväxt och utbildning vi inte behövt betala särskilt mycket för. Så länge reglerna för arbetskraftsinvandringen var någorlunda liberala lättade invandrare från Jugoslavien och Finland på trycket i högkonjunkturerna.

I min närhet har jag slagits av att det bland ambitiösa gymnasister finns påfallande många invandrabarn. Håller vi på att få amerikanska mönster, med strävsamma föräldrar som satsar på sina barns framgång i det nya landet?

De senaste åren har gjort bilden mer komplicerad. Flyktinginvandringen kommer delvis från kulturkretsar som är mer främmande för den svenska arbetsmarknaden än tidigare. Det började med båtflyktingarna, det har fortsatt med kosovoalbaner och somalier. Anpassningen är mer krävande nu än då.

Men framförallt har arbetsmarknaden förändrats. Många jobb kräver nu mer utbildning redan från början. Det beror till en del på den fortgående sammanpressningen av den svenska lönestrukturen. Även de lägsta lönerna är på många håll för höga för att helt oskolad arbetskraft ska kunna arbeta ihop dem. Tröskeln för de nyaste invandrarna har höjts i takt med avtalens ingångslöner.

Till detta kommer arbetslösheten. När vi ligger långt ifrån full sysselsättning har arbetsgivarna fler sökande att välja emellan. Samtidigt har efterfrågeraset i början av 1990-talet gjort arbetsgivarna försiktiga. Vem vet om det kommer igen? Då är det säkrare att be den befintliga personalen om övertid än att anställa fler.

Tabell 11.1 Den offentliga sektorns kostnader och intäkter år 1991 för olika ankomst/födelsekohorter.

<i>Invandrings- grupp</i>	<i>Antal personer</i>	<i>Utgifter milj. kr</i>	<i>Intäkter milj. kr</i>	<i>Netto milj. kr</i>	<i>Netto/person kr</i>
–1969	510 418	43 580	43 710	130	255
1970–1979	230 749	17 693	16 190	– 1 503	– 6 514
1980–1983	77 786	6 110	4 850	– 1 260	– 16 198
1984–1987	104 085	8 610	5 590	– 3 020	– 29 015
1988–1990	136 330	11 268	6 160	– 5 108	– 37 468
Totalt	1 059 368	87 261	76 500	– 10 761	– 10 158

Källa: SOU 1996:55

Skillnaden mellan de olika invandringsvågorna är uppenbar när man ser till den offentliga ekonomin. En beräkning som invandrarpolitiska kommittén lät utföra med avseende på 1991 års kostnader gav tydligt besked (tabell 11.1). De senast anlända grupperna kostar mest, samtidigt som de ännu inte hittat förvärvsarbete och börjat betala skatter och avgifter i någon större utsträckning.

I detta ligger egentligen inget onormalt. Problemet uppstår om det tar allt längre tid för invandrarna att få fotfäste på den svenska arbetsmarknaden – och om några aldrig får det.

Kommunernas roll

Ansvar för in- och utvandring ligger självklart hos staten, som en del av de åtgärder som definierar och avgränsar riket mot omvärlden (kapitel 4). Därför har också det finansiella ansvaret traditionellt legat där.

Under krisen i början av 1990-talet förändrades emellertid även detta. Fler invandrare än tidigare misslyckades med att komma in på arbetsmarknaden, trots att de varit ett bra tag i Sverige. Därmed kom de i växande omfattning att behöva socialbidrag för sin försörjning. En undersökning beräknar att kommunernas nettokostnader fördubblades mellan 1991 och 1994, från en till två miljarder kronor.

Samtidigt ökade skillnaden mellan olika kommuner. Allt fler flyktingar lämnade de mottagningsorter som från början anvisats, och allt fler invandrare bosatte sig på eget initiativ i redan invandrarstäta kommuner som Göteborg, Malmö, Norrköping, Landskrona och Botkyrka (tabell 11.2).

Tabell 11.2 Andel av 1987 års flyktingar som bor kvar i sitt ursprungliga bostadslän (procent).

Startlän/kommun	1988	1989	1990	1991
Stockholms län	98	98	97	96
Stockholms kommun	91	88	85	82
Göteborgs kommun	96	94	92	90
Malmö kommun	96	95	94	93
Övriga län exkl. skogslän	87	81	77	75
Skogslän	70	57	47	42

Källa: SOU 1996:55

Tabell 11.3 Malmö stads beräknade intäkter och kostnader för flyktingar och övriga nyanlända som anländer under 1994 (milj. kr).

	1994	1995	1996	1994–96	Från 1997
Intäkter:					
Generalschablon	246,6	123,3	123,3	493,2	0
Stimulansbidrag	87,5	0	0	87,5	0
Ersättn. soc. bidr. 55+ år	0	16,4	16,4	32,8	16,4
Summa intäkter	334,1	139,7	139,7	613,5	16,4
Kostnader:					
Socialbidrag	144,9	144,9	144,9	434,7	75,2
Introduktion	43,5	29,0	0	72,5	0
Svenska för invandrare	48,7	32,5	0	81,2	0
Administration	37,0	37,0	37,0	111,0	37,0
Tolkning	1,0	0,7	0,3	2,0	0
Barnomsorg	16,5	16,5	16,5	49,5	16,5
Barn- och ungdomsvård	8,7	8,7	8,7	26,1	8,7
Grundskola	44,6	31,9	31,9	108,4	31,9
Gymnasieskola	8,1	8,1	8,1	24,3	8,1
Summa kostnader	353,0	309,3	247,4	909,7	177,4
Netto	-18,9	-169,6	-107,7	-296,2	-161,0

Källa: SOU 1996:55

För de kommuner som får ta emot en stor del av invandrarna slår kostnaderna igenom på en rad olika områden. Ett problem är t.ex. äldre invandrare som inte varit tillräckligt länge i Sverige för att vara berättigade till svensk folkpension. Staten står för en stor del av kostnaderna under invandrarnas första tre år i Sverige, men en beräkning för Malmö pekar på att kostnaderna är betydande även därefter (tabell 11.3).

Insikten om de kvardröjande kostnaderna har ännu inte riktigt slagit igenom. Invandrapolitiska kommittén utgår i sina förslag från att själva invandringsfasen bara ska vara några år, och att

det statliga stödet i huvudsak ska begränsas till detta. Därefter ska de generella välfärdssystemen ta vid, lika för invandrare och infödda.

Med de ökade problemen på arbetsmarknaden är detta en naiv föreställning. Arbetslivet *är* Sverige – står man utanför det, så tar det t.ex. längre tid att lära sig språket, vilket för med sig större kostnader på en rad olika områden. Ju svårare det blir för invandrarna att ta sig in på arbetsmarknaden, desto längre kommer invandrarfasen att vara. Det statliga ansvaret kan inte begränsas till ett antal år som *tidigare* kan ha varit tillräckligt.

Kommunerna som arbetsgivare

Den avgörande frågan är således: Hur ska invandrarna få anställning?

Att döma av Kommunförbundets personalstatistik sköter sig kommunerna själva någorlunda hyggligt som arbetsgivare. Knappt 9 procent av de kommunalt anställda har utländskt ursprung i den meningen att de är födda i utlandet. De finns inom den kommunala verksamhetens flesta områden.

Tabell 11.4 Kommunal personal med svenskt respektive utländskt ursprung 1992 (procentuell fördelning på personalkategori).

	Svenskt ursprung	Utländskt ursprung	Andel av samtliga	Utländskt inom resp. kategori
Personal med socialt arbete	48,4	50,2	48,6	9,0
Skolpersonal	21,6	16,1	21,1	6,6
Personal inom fritid/kultur	2,5	2,0	2,5	7,0
Sjuk- och tandvårdspersonal	5,0	7,3	5,2	12,2
Kontors/ekonomiadministrativ personal	5,0	3,7	4,9	6,5
Städpersonal	3,0	6,3	3,3	16,5
Kommunalarbetare	2,6	1,3	2,5	4,3
Övrig personal	9,4	7,0	9,2	6,7
Beredskapsarbetare	2,4	6,1	2,7	19,6
Summa	100	100	100	8,7

Källa: Svenska Kommunförbundet

En generös anställningspolitik gentemot invandrare ligger i kommunernas eget intresse. Om kommunerna erbjuder invandrarna

det första steget in på arbetsmarknaden, så kan många sedan gå vidare på egen hand. Därmed minskar risken för utslagning och de kostnader detta skulle dra med sig. Personalintensiteten och kontakten med medborgarna i många av kommunernas verksamheter betyder att en kommunal anställning också borde vara ett bra sätt att komma in i språket.

12. *Kommunerna och de äldre*

Både bland politiker och medborgare i allmänhet hamnar äldreomsorgen ofta högt upp när politiska frågor ska rangordnas. Det är förståeligt nog – många oroas antingen för egen del eller för nära och kära.

Men i ett längre perspektiv är de äldres ställning snarast den svenska välfärdens största framgång. Frågan är: På vilket sätt ska framgången vidmakthållas? Den framtidsfrågan är inte bara kommunal.

Utvecklingen

Ännu vid andra världskrigets slut dominerade pensionärerna fattigvården. Dåtidens ålderdomshem räknades dit, men det berodde också på att många pensionärer inte hade råd med existensminimum.

Det första steget mot dagens välmåga togs 1946. Efter en del invecklade politiska turer – socialdemokratin var t.ex. tidvis splittrad – bestämde sig riksdagen för en kraftig höjning av folkpensionen. Denna skulle i princip vara lika stor för alla medborgare. Höjningen var så väl tilltagen att pensionen skulle bli möjlig att leva på.

Effekten i fattigvårdsstatistiken blev nästan omedelbar. De äldres andel sjönk kraftigt och skiljer sig än i dag från situationen i andra länder, där många människors fattigdom är nära förknippad med deras ålder. Sveriges gamla ligger generellt sett över de fattigdomsgränser som används i internationella undersökningar. Sveriges fattiga är yngre än pensionärerna.

Denna satsning är desto märkligare som andelen äldre i Sverige successivt blev allt större än i omvärlden ända fram till 1990-talets början. Det handlar till stor del om andra världskrigets

effekt på demografin. Kriget glesade ut de drabbade ländernas kohorter, både vid och bakom fronten. Först 1990 var slaget vid Stalingrad över.¹

Efter hand har pensionärernas inkomster höjts ännu mer. Det stora steget togs med beslutet om allmän tjänstepension (ATP), en obligatorisk tilläggspension vars storlek beror dels på antalet inkomstår, dels på inkomstens storlek under de 15 bästa åren. I takt med att reallönerna steg och antalet ATP-grundande år blev allt fler ökade de nyblivna pensionärernas inkomster successivt.

Samtidigt byggdes äldreomsorgen ut, från den första efterkrigstidens enstaka Röda Kors-tanter till att i dag vara en av kommunernas största verksamheter överhuvudtaget. Inom sjukvården växte geriatriken från att ha varit praktiskt taget obefintlig vid krigsslutet till att vara ett dominerande inslag i dagens sjukvård. Den geriatrika vården har genom ÄDEL-reformen i stor utsträckning flyttats över från landstingen till kommunerna.

Till folkpensionen och ATP kommer dessutom allt större inkomster från avtalspensioner och individuella pensionsförsäkringar. Båda dessa försäkringsformer har varit skattemässigt gynnade. För löntagarorganisationernas medlemmar har det tidvis varit skattemässigt fördelaktigt att få ut löneutrymme via avtalsförsäkringar istället för direkt i lönekuverten. Premierna till de individuella pensionsförsäkringarna har varit avdragsgilla, även om avdragsrätten beskurits och beskattningen av avkastningen skärpts under senare år.

Det är rimligt att tro att dessa pensionsförmåner kommer att öka i betydelse under de närmaste 10–20 åren. Avtalsförsäkringarna får större betydelse när allt fler löntagare går igenom ATP-taket. Många av de individuella försäkringar som tecknats under senare år mognar och faller ut.

I ett analytiskt perspektiv är pensionerna ett exempel på socialpolitikens *kontantprincip*. Pensionerna innebär att de äldre tillförsäkras en rejäl köpkraft, som de kan använda för att tillgodose sina behov. Kontantprincipen innebär att det är mottagarna själva som får bedöma vilka behov som är mest angelägna. Den offentliga sektorn styr inte användningen, den bara ser till att pengarna finns.

Motsatsen är *naturapprincipen*. Den offentliga sektorn urskiljer

¹ Om denna utveckling och dess innebörd för den svenska efterkrigsekonomi handlar "Den svenska ålderdomens betydelse" i Wetterberg (1994).

några behov som är så angelägna att just dessa tjänster erbjuds de tilltänkta mottagarna. Om de inte vill ha dem så kan de inte byta dem mot någonting annat. Tanken är att dessa tjänster är bra för folket, och att alla behövande ska ha tillgång till dem.

De svenska insatserna för de äldre har utnyttjat båda dessa principer – pensionerna från kontantsidan, äldreomsorgen och sjukvården som naturaexempel. Resultatet har blivit dagens internationellt sett imponerande goda standard. Men hur ska det gå nu?

De närmaste årtiondena

Under de närmaste årtiondena kan vi antagligen räkna med två motstridiga tendenser.

Å ena sidan kommer den stora gruppen pensionärer att få en allt bättre privat ekonomi. Nya generationer pensionärer kommer att ha allt större ATP-pensioner, när de gångna årtiondenas real-löneökningar fortsätter att slå igenom i systemet. De individuella pensionsförsäkringarna kommer att växa i betydelse. Hittills har de varit ett instrument för skatteplanering, men nu fyller allt fler planerare 55 år och får därmed rätt att lyfta vad de sparat ihop.

Denna utveckling går redan att spåra i statistiken. Socialdepartementets utvärdering (Välfärdsprojektet, 1996) tyder på att pensionärerna klarat sig igenom krisen och nedskärningarna betydligt bättre än andra grupper.

Visserligen har enskilda pensionärshushåll fått försämringar när skatter höjts och basbelopp justerats, men som grupp har pensionärskollektivet fått det bättre. 1993 hade de inkomster som med hänsyn till försörjningssituationen motsvarade 90 procent av genomsnittet för de aktiva åldrarna. Fram till 1996 beräknas andelen ha ökat till 92–93 procent. Nio av tio ålderspensionärer har en förmögenhet som i genomsnitt uppgår till 300 000 kronor, merparten i likvida finansiella tillgångar. Hälften av de äldre, ensamstående kvinnorna med enbart grundpension har en förmögenhet i likvida tillgångar på över 50 000 kronor.

Någon del av förklaringen är säkert politisk. Pensionärsorganisationerna är påtryckare som effektivt spelar på de yngres dåliga samveten när nedskärningar blir aktuella. Ensamstående småbarnsföräldrar är inte lika välorganiserade.

Å andra sidan försämras den kommunala ekonomin. Om tio år

Tabell 12.1 Nyckeltal för äldre- och handikappomsorgen 1995.

Andel av folkmängden	65–79 år	12,8 procent
	80 år och äldre	4,7 procent
Kostnad kr/invånare totalt		7 530 kr
	65 år och äldre	43 175 kr
Hemhjälp, andel hjälpta	65–79 år	4,5 procent
	80 år och äldre	20,9 procent
Särskilda boendeformer, andel av	65–79 år	3,0 procent
	80 år och äldre	23,2 procent

Källa: Svenska Kommunförbundet (1996d)

kommer skattemedlen knappast att räcka till för lika mycket tjänster som i dag. Det kommer med nödvändighet även att gå ut över äldreomsorgen och den sjukvård som de gamla behöver, eftersom dessa verksamheter är så tunga i kommunernas budgetar.

Omfattningen av kommunernas insatser är stor. Äldreomsorgen svarar för nästan en fjärdedel av kommunernas nettokostnader. Framförallt för de allra äldsta har den kommunala verksamheten stor betydelse.

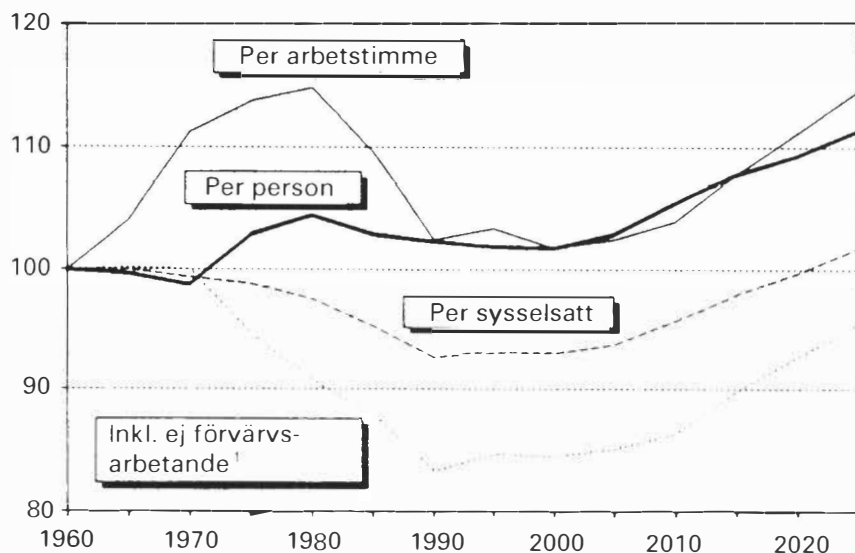
Fram till strax efter sekelskiftet befinner sig Sverige på en demografisk platå. De förvärvsaktivas andel av befolkningen förblir ungefär densamma. Först efter sekelskiftet, när de stora 1940-talskullarna börjar gå i pension, kommer försörjningsbördan för de aktiva generationerna att öka. Uppgången är inte lika dramatisk som den var under årtiondena efter krigsslutet, men den är fullt påtaglig oavsett vilket mått man väljer (se figur 12.1).

Men diagrammet åskådliggör inte problemet i hela dess kommunala vidd. Redan under tiden på "platån" slår den ökade medellivslängden igenom i form av en ökande andel mycket gamla medborgare. Eftersom dessa behöver större insatser än de yngre pensionärerna kommer kommunernas resurser att utsättas för påfrestningar redan nu.

Enligt beräkningar som gjorts inom sekretariatet för den statliga hälso- och sjukvårdsutredningen (HSU 2000) är det inom kommunernas äldreomsorg som det största genomslaget för åldrandet kommer. Det beror bl.a. på ÄDEL-reformen, som innebar att kommunerna övertog den tyngsta äldreomsorgen – framförallt sjukhemmen – från landstingen.

Beräkningarna pekar på en ökning av kommunernas utgifter för äldreomsorgen med ca 20 procent i reala termer fram till år 2010. Motsvarande ökning för sjukvården skulle stanna vid 6–7 procent.

Figur 12.1 Fyra mått på försörjningsbördan.



Källa: SOU 1992:19

Äldreomsorgens framtid

Framtiden är en fråga om ansvar och organisation lika mycket som finansiering. Pengarna finns ju, inte minst om ekonomin växer framöver och detta leder till ökade realinkomster. Men hur mycket kommer de offentliga resurserna att växa, hur kan vi räkna med att de fördelas – och hur ska arbetsfördelningen mellan den offentliga och den privata sektorn (inklusive den informella) se ut framöver?

Finansieringen

Kommunförbundets projektioner redovisar ett växande gap mellan behov och resurser (kapitel 5). Utgångspunkten för dessa beräkningar är emellertid ett antal antaganden om viktiga faktorer för den kommunalekonomiska utvecklingen. Särskilt när det gäller tre av dessa kan ett annat utfall påverka äldreomsorgens villkor:

- När det gäller *tillväxten* håller sig prognoserna till finansdepartementets prognoser, som ligger på en historiskt sett relativt måttlig nivå. Om tillväxten ökar kraftigare, och i synnerhet om den drar *sysselsättningen* med sig, så ljusnar även den kommunalekonomiska bilden. Om tillväxten enbart leder till högre real-löner blir dock förbättringen blygsam. I så fall drar ökningen antagligen med sig kommunernas löner och personalkostnader.
- Vad *skatteintäkterna* beträffar utgår beräkningarna från oförändrad skattesats i kommunerna. Med hänsyn till beskattningen av arbete överhuvudtaget är detta antagligen samhällsekonomiskt önskvärt. Men man kan naturligtvis tänka sig att en prioritering av viktiga kommunala verksamheter som skola och äldreomsorg på sikt leder till en omfördelning av skattebaser och/eller skatteuttag. Sänkta arbetsgivar- och egenavgifter kan skapa utrymme för höjda kommunalskatter.
- Den förutsättning som ligger närmast till hands att rucka på är dock antagandet om nominellt frusna *statsbidrag*. Om staten accepterar ett genomslag för demografin kan resursproblemen i äldreomsorgen minska.

Gert Alaby och Per Sedigh vid Kommunförbundet har väckt en annan tanke (DN 1996-05-12). En äldreomsorgsavgift på pensioner skulle kunna omfördela resurser inom pensionärskollektivet till dem som behöver vård och omsorg. Att etablera en sådan mekanism skulle vara en försäkring i alla pensionärsers intresse, eftersom ingen vet när han eller hon kan behöva det offentligas stöd.

Jag tror dock att det finns en hel del problem med en sådan lösning. I praktiken vore den en skatt, om man inte fullföljer försäkringstanken och tilldelar vård och omsorg i proportion till erlagda avgifter. Men en sådan försäkring ligger rätt långt ifrån dagordningen.

Om avgiften infördes skulle den skapa en hel del problem i den övriga kommunala ekonomin. Pensionärerna skulle nog vilja se valuta för avgiften. Det betyder att man skulle vara tvungen att frysa äldreomsorgens nuvarande andel av den kommunala ekonomin, och lägga avgiftens resurstillskott ovanpå. Därmed skulle äldreomsorgen i praktiken undantas från den normala budgetprövningen och ekonomistyrningen i den övriga kommunen, vilket knappast vore hälsosamt för dess effektivitet.

Det finns dock en annan möjlighet att ta fasta på Alabys och Se-

dighs tanke. I det nya pensionssystemet ska en ganska stor del av löneutrymmet gå in som arbetsgivar- och/eller egenavgifter. Om man efter hand kommer fram till att denna nivå skapar en obalans mellan kontant- och naturapprinciperna skulle man kunna sänka avgifterna till pensionssystemet (vilket naturligtvis på sikt kommer att påverka förmånerna). De frigjorda avgifterna kan antingen kanaliseras som statsbidrag till kommunerna eller slopas, vilket skulle skapa utrymme för en höjning av kommunalskatten.

Organisationen

Om resurserna inte räcker till, måste man i första hand fundera över organisationen av de offentliga insatserna. Kan äldreomsorgens resurser ge mer för pengarna?

Det ligger nära till hands att påminna om den utveckling som barnomsorgen gått igenom. Där handlar det om rationaliseringar som minskat resursinsatsen per barn med 20–25 procent. Ändå hade man klarat kvaliteten någorlunda, fann en undersökning som Stockholms socialförvaltnings FoU-byrå lät göra för något halvår sedan.

Barnomsorgens erfarenheter kan naturligtvis inte överföras mekaniskt. Men jag tror att det finns några huvudorsaker till att man kunnat genomföra neddragningen av skattemedel utan att gå alltför hårt åt kvaliteten:

- *Höjda avgifter* har motverkat minskningen av de kommunala budgetmedlen. Kostnadstäckningen i barnomsorgen har ökat påtagligt. I barnomsorgen ligger riksgenomsnittet nu på 14 procent, medan det för äldreomsorgen uppgår till 8 procent. Finns här någon möjlighet till höjning, inom ramen för rimliga sociala hänsyn?
- *Ökad brukarmedverkan* har mobiliserat mer resurser än kommunerna kunde betala för. Framförallt gäller det naturligtvis föräldrakooperativen, men också på en del kommunala daghem deltar föräldrarna mer i arbetet än de gjorde för 10–15 år sedan. För äldreomsorgen måste brukarmedverkan betyda något annat. På några håll har man provat att dra in yngre pensionärer i vården av de äldre, ibland med organiserat löfte om att de i sin tur ska få hjälp när de behöver.

- Att kvaliteten i stor utsträckning kunnat skyddas trots personalminskningen beror troligen främst på *höjd kompetens*. Neddragningen gäller främst barnskötartjänster – förskollärarnas andel har ökat markant. I många fall är det emellertid samma människor – barnskötarna har fått möjlighet att vidareutbilda sig. Skulle motsvarande förändring vara möjlig inom äldreomsorgen, t.ex. inom institutionsvården?

En annan möjlighet, som en tidig ESO-rapport pekade på (Edebalk och Petersson, 1985), är att införa någon form av "äldrepeng". I barnomsorgen har denna ofta lagts på 75–85 procent av kostnaden för ett barn i den kommunala barnomsorgen, eftersom kommunen räknar med att få ta hand om många mer krävande barn.

Med motsvarande ordning inom äldreomsorgen skulle de som beviljas hemtjänst kunna få ta en "äldrecheck" och använda den för att t.ex. betala grannarna för hjälpen. Det skulle kunna pressa kostnaderna, samtidigt som kretsen utförare vidgas.

Ansvarsfördelningen

"Äldrechecken" snuddar vid den mest centrala frågan. Var ska gränsen sättas för kommunernas ansvar?

Den gränsen är redan flytande. Anhöriga svarar för en mycket stor del av den svenska äldreomsorgen. Kommunerna har redan skärpt behovsprövningen och dragit in mycket av den mer vardagsbetonade hemtjänsten – städning, matlagning och inköp. Den utgår man från att människor kan ordna på annat sätt, med hjälp av grannar eller släktingar, eller genom att själva betala för den.

I pressen har begränsningen av hemtjänsten föranlett en hel del kritiska artiklar. Redan det faktum att färre personer i dag har tillgång till hemtjänst än tidigare har tolkats som något negativt.

Det är inte självklart.

I en del fall var det redan från början tveksamt varför den offentliga sektorn egentligen ställde upp. En av mina vänner som utbildade hemtjänstassistenter hävdar att taxan i hennes kommun för några år sedan var konstruerad så att två kilo kaffe på extrapris räckte för att betala en extra timme. Det fanns pensionärer som utnyttjade denna "arbitragemöjlighet".

Fortsatt knappa resurser gör en strängare prövning nödvändig.

Om det finns färre timmar att dela på, måste förstås hemtjänsten bedöma var de gör störst nytta – och vem som kan klara sig utan. Men behovsbedömningen skulle förtjäna att diskuteras mer öppet, så att tillgången till hemtjänst inte blir beroende av vars och ens förmåga att hävda sig i kön (kapitel 7).

Jag tror att jag och mina jämnåriga, vi som är födda på 1950-talet och senare, får räkna med ganska annorlunda villkor än dagens pensionärer. Många av dem som redan gått i pension har dels fått sina ATP-förmåner billigare än vad vi kommer att få betala för våra ålderspensioner, dels är äldreomsorgen mer generös än den kommer att bli framöver.

Om 20–30 år kommer hemtjänsten inte att syssla med städning, matlagning eller inköp. Fler medicinskt krävande äldre kan leda till en renässans för ålderdomshemmen. Den som inte kan klara sig på egen hand, eller med andras hjälp eller genom att köpa tjänster, får räkna med att bo med andra. Då kan hjälpen organiseras mer rationellt än om hemtjänsten ska komma hem till var och en. Tillsammans kan man också dela på mer kvalificerad personal.

Å andra sidan innebär dagens former att hemhjälp kompletterar ofta mycket större insatser från anhöriga och grannar. När en pensionär flyttar till en institution upphör det mesta av denna hjälp, och den måste ersättas med anställd personal. Själva flytten kan också leda till att pensionären passiviseras och blir mer vårdkrävande än han var hemma. För kommunerna framstår därför institutionsboendet ofta som ett mycket dyrt alternativ.

Därför vore det angeläget att hitta nya former både för institutionerna och för hemtjänsten. Om man flyttar in medan man fortfarande är någorlunda kry och rask kan man hjälpa andra boende de första åren, i ett slags rullande kooperativ där man själv så småningom får andra pensionärers hjälp. Då kan personalen koncentrera sig på det som den är utbildad för.

Även hemtjänsten kommer antagligen att koncentrera sig på den omsorg som är av mer medicinskt slag (kapitel 14). Informationsteknikens utveckling kan göra det lättare att klara hemsjukvården. Den kommer att vara ett komplement till den all dagliga omsorg som var och en får ordna allt mer av på egen hand.

Detta betyder att kommunernas ansvar förskjuts till den trygghet som är viktigast för oss. Vi ska veta att hjälpen finns när vi inte längre klarar oss på egen hand. Vi vet att den kan träda in när

våra närmaste inte orkar eller inte vill ställa upp. Det är då vi måste kunna lita på att den offentliga omsorgen fungerar.

Följden blir nog att det växer fram en äldreservice utanför den offentliga sektorn. En del av den kommer antagligen att vara frivillig och ideell, en annan del kommer att vara kooperativ eller kommersiell, och det kommer att finnas många blandformer. Olika former av organiserat äldreboende kommer att bli allt vanligare. På sikt kan detta bli en viktig del av tjänstesektorns utveckling och därmed ett bidrag till sysselsättningen i den privata sektorn.

Om institutionsboendet blir viktigare, aktualiseras gränsdragningen mellan kommunernas och landstingens ansvar. Det blir än mer påtagligt, eftersom den demografiska påfrestningen väntas bli störst inom kommunernas ansvarsområde.

Därför är det viktigt att några landsting och kommuner börjat pröva samarbetsformer som man runt om i landet kan dra lärdom av (kapitel 25). Inte minst måste det bli ett slut på bollandet med de "medicinskt färdigbehandlade". Den offentliga sektorns oförmåga att samla huvudmannaskap och resurser ska inte drabba försvarslösa gamla.

13. *Kommunerna och bostäderna*

Dags för omprövning?

Under 1980-talet ifrågasatte allt fler om det verkligen går att åstadkomma goda och billiga bostäder genom att styra bostadsmarknaden med offentliga medel. Bostadssubventionerna dominerades av räntebidragen till flerfamiljshus och ränteavdragen till småhusägare. I och med att de gjorde ägarna okänsliga för lånens verkliga kostnader skapade de utrymme för skenande byggkostnader. Kopplingen till produktionskostnaderna innebar också att största delen av stödet hamnade hos dem som hade råd att skaffa stora och ganska dyra bostäder.

Å andra sidan pekar de senaste årens utveckling på andra problem. Segregation är inte nödvändigtvis något ont i sig, men effekterna av dagens uppdelning börjar på sina håll bli ganska oroande (Olsson Hort, 1992). Och var hamnar priserna när bostadsmarknaden kvicknar till igen?

Samtidigt har kommunernas engagemang hamnat i fokus. De kommunala bostadsföretagen har spelat en dyster roll i de kommuner som haft störst problem med sin ekonomi. Delvis beror det på att staten avvecklat det mesta av de särregler som tidigare gynnade allmännyttan och fick kommunerna att gå in. Försäljningen av Nackahem ställde frågan: Hör bostadsföretagen till kommunernas kärnverksamhet?

Rötterna

I slutet av oktober 1987 talade förre landshövdingen Per Nyström vid Göteborgs stadsbyggnadskontors bostadspolitiska konferens (Nyström, 1989). Han berättade för åhörarna om 1946 och 1947 års bostadspolitiska beslut, som han hade medverkat till som statssekreterare:

Vi talade alltid om den *nya* bostadspolitiken till skillnad från 1930-talets bostadspolitik. Den senare betecknade vi som *social* bostadspolitik, emedan den var inriktad på speciellt utsatta grupper, de barnrika familjerna, lantarbetarna m.fl. Men nu, 1946, var målet: *goda bostäder åt alla*.

Nyström betonade kommunernas roll i sammanhanget, och anknöt till Gustav Möllers syn på kommunernas roll i samhällsbygget:

Grundprincipen i betänkandet är att det i framtiden är kommunerna som har ansvaret för medborgarnas försörjning med bostäder. De organisatoriska, planläggande och initiativtagande insatserna skulle åvila kommunerna. De skulle också utan hinder av kommunallagarna kunna ta kostnader för bättre bostäder. Deras var ansvaret för att söka eliminera sådana tillfälliga spekulationshausser med åtföljande kostnadsstegringar som alltid präglat bostadsmarknaden. Tänk på det i dag!

Krisens påfrestningar

”I dag” var 1987. Därmed pekade Nyström på de påfrestningar som den dittills förda bostadspolitiken redan då var utsatt för, under överhettningen i slutet av 1980-talet. En stor del av subventionerna stannade på så sätt i produktionsledet. Dessutom hamnade mycket av stödet i första hand hos ganska välbeställda villaägare och bostadsrättsinnehavare.

De stigande realräntorna innebar att statens kostnader för bostadsfinansieringen ökade explosionsartat. Redan före 1990-talets inledande krisår började man diskutera möjliga förändringar. Under krisen blev nedskurna räntebidrag en viktig del av sparpaketet.

I förening med skattereformen 1989–1990 (framförallt försämrad avdragsrätt och högre byggmoms) har detta lett till väsentligt högre boendekostnader, inte minst i nyproduktionen. Efterfrågan på nya bostäder har sjunkit dramatiskt.

Detta har även påverkat de kommunala bostadsföretagens ekonomi, och därmed kommunerna. Proportionellt sett har de kommunala bostadsföretagen en större andel av sitt bestånd i de årgångar som drabbats hårdast av nedskärningarna. Det betyder

dels att företagen får mindre räntebidrag att täcka sina kostnader med, dels att de drabbas av vakanser när höjda hyror minskar efterfrågan på bostäder.

Även om kommunernas bidrag till företagens löpande kostnader är ganska små, så representerar åtagandena gentemot företagen ändå en stor post i den kommunala ekonomin. Bostadsföretagen binder ett betydande kapital, vars avkastning ofta ligger väsentligt under vad ägaren skulle kunna få ut av andra placeringar. Detta kan ses som en indirekt subvention av verksamheten. Kommunerna har dessutom normalt gått i borgen för bostadsföretagens upplåning, vilket innebär att de måste täcka underskott som hotar företagens betalningsförmåga. Både i Hanninge och Stenungsund var det bostadsföretagens dåliga ekonomi som utlöste krisen för den kommunala ekonomin överhuvudtaget.

Till en del kan dessa svårigheter bero på problem i det enskilda företaget. I en del fall har kommunala bostadsföretag (precis som en del privata) köpt dyrt sent under haussen, eller genomfört projekt på svaga kalkyler. Skillnaden gentemot de privata företagen är att företag med kommunal borgen inte kan tillåtas sanera sin ekonomi genom en konkurs.

I en rapport till den bostadspolitiska utredningen har Barbro Fransson och hennes kollegor (1995) dessutom pekat på att en del kommunala bostadsföretag har ett bestånd som kan ligga på gränsen till vad som är nödvändigt för rationell förvaltning. Det leder till proportionellt sett höga administrativa kostnader.

Men överlag är det de förändrade finansiella förutsättningarna som förklarar bekymren. Statens ändrade villkor har försatt de kommunala bostadsföretagen och deras ägare i en svårbemästrad situation. Därmed ställs också frågan vilken roll kommunerna kan spela i den framtida bostadspolitiken. Nyströms indelning mellan den sociala bostadspolitiken – för de utsatta – och den ”nya” bostadspolitiken – ”goda bostäder åt alla” – kan vara en utgångspunkt. Till det kommer segregationen, och vad bostadspolitiken kan göra åt den.

”Goda bostäder åt alla”

1947 års politik innebar en kraftig höjning av ambitionen. Den är ett tidstypiskt inslag i efterkrigspolitiken, ett av de första. Den ti-

dens ansvariga hade 1930-talets problem på näthinnan. ”I Lund cyklade studenter i den radikala föreningen Clarté – som jag tillhörde – ut på landet och inspekterade lantarbetarbostäderna på godsén”, påminner sig Nyström. Många bostäder var både trånga och hälsovådliga. Internationellt sett var den svenska bostadsstandarden ganska låg. Den ”goda” bostadspolitiken föresatte sig att höja nivån överlag, inte bara för de mest utsatta.

Men i denna mening var också den goda bostadspolitiken ett projekt, och bör bedömas som ett sådant. Hur länge ska vi satsa vilka belopp på att höja standarden hur mycket? I dag är situationen jämfört med 1930-talet i det närmaste förbytt. Få länder har en lika hög bostadsstandard som Sverige. Svensken bor i förhållandevis stora och moderna lägenheter.

Frågan är i vilken mån detta läge förutsätter fortsatta subventioner, och hur stora dessa i så fall måste vara.

Mot fortsatta subventioner talar det som redan uppnåtts. Svenskarna har vant sig vid en hygglig standard och rejäla utrymmen. Om vi får tillbaka torrdass på gården så blir det av ekologiska skäl, knappast ekonomiska, även om regleringarna och subventionerna avskaffas. Det dröjer nog åtskilliga år innan vi riskerar någon mer omfattande spekulationsvåg, eftersom det samlade beståndet hunnit bli så stort under subventionernas årtionden, samtidigt som efterfrågan verkar ha fallit kraftigt när de avskaffades. Den prisstegring vi nu ser kommer i attraktiva lägen på starkt expansiva orter, t.ex. i Stockholms innerstad, i den mån den alls kommer.

För ett fortsatt offentligt ansvar – hyresreglering, subventioner, kommunalt ägande – talar i första hand allmännyttans funktion som referenspunkt för bruksvärdesregleringen. Kostnadsutvecklingen i allmännyttan har normalt varit vägledande och antagligen dämpande för hela hyresmarknaden. Om den offentliga sektorn drog sig ur är det möjligt att skillnaderna blir större, och att hyresnivån generellt skulle höjas, särskilt i attraktiva lägen. På andra håll kan det bli tal om sänkningar för att fylla tomma lägenheter, men annars har ju de som redan bor där faktiskt accepterat den hyresnivå som gäller.

Möjligen kan en omläggning av de offentliga ingreppen erbjuda en utväg. Ett huvudproblem är att finansieringen inte är anpassad till bostadsmarknadens villkor. Kapitalkostnaderna för bygandet är koncentrerade till de första årtiondena, men ett hus kan

mycket väl förränta sig under flera gånger så lång tid. Om byggandet bara ska ske när nyproduktionen orkar betala den första tidens kapitalkostnader på egen hand, så är det antagligen omöjligt att undvika en stark ryckighet och de återkommande spekulationsvägor, som Nyström var inne på.

Alternativet skulle kunna vara en omfördelning av intäkter från det äldre beståndet till att finansiera nyproduktionen. En högre fastighetsskatt skulle kunna vara medlet.

Kruxet är att en subvention av nyproduktionen riskerar att tämligen omgående ätas upp av ökade byggkostnader. Producenterna vet vad de ytterst kan ta ut av konsumenten. Subventionerna riskerar att bli grädden på moset för deras del, utan större effekt på vad konsumenten till slut får betala.

Möjligen skulle man kunna lindra effekten genom att stödja ett bundet bostadssparande i olika former av kooperativa byggprojekt. Det skulle knappast leda till någon ökning av det samlade sparandet – sådana subventioner brukar bara betyda att spararna omfördelar sina placeringar. Men avsikten skulle vara att använda spararnas engagemang för att pressa kostnaderna.

Ett steg i den riktningen skulle vara att sparandet blir möjligt att flytta mellan olika institut och byggherrar, så att spararen hela tiden kan välja den som ger bäst valuta för pengarna. Fast frågan är om kostnadsutvecklingen i kooperativ regi har varit särskilt mycket bättre än i privat eller kommunal. Antagligen skulle man komma ytterligare en bit på väg om spararna redan under byggandet organiserade sig i en förening och kunde pressa producenten.

Ytterligare en möjlighet är att bostadsföretagen själva åstadkommer en omfördelning inom sitt bestånd. Den skulle i så fall inte kräva några subventioner. De närmaste åren skulle det dock knappast leda till någon mer omfattande produktion. Det kommer nog att ta åtskilliga år innan efterfrågan hämtat sig så mycket att någon vågar bygga nytt och osubventionerat i större skala.

Oavsett vilken lösning man väljer skulle kommunernas obligatoriska roll vara att planera boendet, inte att bygga eller ens finansiera byggandet. Allmännyttan åtnjuter inte längre de fördelar som den fick i utbyte mot att kommunerna åtog sig Möllers och statsmakternas uppdrag att förverkliga den ”goda” bostadspolitik. Därför måste varje kommun kunna ompröva omfattningen och inriktningen av sitt engagemang.

Den sociala bostadspolitiken

Kvar står den ursprungliga bevekelsegrunden, den "sociala" bostadspolitiken, den som syftade till att säkra drägliga bostäder åt utsatta grupper. Ur bostadspolitisk synvinkel tror jag att det är rimligt att skilja mellan grupper med olika slags funktionshinder, med speciella krav på sina bostäder, och dem som hotas av social utslagning.

För grupper med funktionshinder finns det särskilda boendeformer, ibland insprängda i "vanliga" bostadshus, men ofta i form av kategoriboende. Känslorna inför kategoriboendet är blandade. Några har ingenting emot att bo tillsammans med människor i samma situation, medan andra drar sig för en sådan "isolering".

Problemet är att den vård som krävs antagligen drar ekonomin mot kategorilösningar. Personalen kan arbeta mer effektivt när mindre tid behövs för förflyttningen mellan olika vårdbehövande, och det blir också lättare att organisera den övervakning som kan behövas. Jag skulle ändå önska att valfriheten fanns, med möjligheten att bo "insprängd" för den som är beredd att betala den eventuella merkostnaden jämfört med kategorilösningen. ÅDEL-reformen, som samlade ansvaret för äldreomsorgen i kommunerna, har underlättat en sådan valfrihet.

I kommunerna har de särskilda boendeformerna sällan varit bostadsföretagens sak, utan en del av vården och omsorgen. Undantaget har varit en del "insprängda" lösningar, som kan vara lättare att genomföra i samarbete med egna bolag, men normalt är det då vårdens huvudman som hyrt in sig, utan att lämna över ansvaret för verksamheten till bolaget.

Under andra hälften av 1980-talet började en del kooperativa och privata bostadsföretag erbjuda kategoriboende och sparande, framförallt för äldre. Särskilt om utbudet av kommunal äldreomsorg blir hårdare prioriterat kan sådana lösningar bli mer attraktiva. Det kan vara ett exempel på "blandeekonomi". De boende betalar själva, men kan bo kvar längre om kommunen täcker en del av verksamhetens kostnader (men långtifrån hela) eller bistår med hemtjänst när funktionshindren ökar. Därmed skulle övergången till kommunens egna institutioner fördröjas.

Sådana boendeformer kan åtminstone inledningsvis tendera att bli de välbärgades lösning, och i den meningen öka segregationen.

Men hur pass meningsfullt är det att välja dyrare, helkommunala lösningar för att blanda just gamla med varandra?

När det gäller boendeformer för svårare funktionshinder – sjukhem, gruppboende osv. – är det troligt att kommunerna även fortsättningsvis måste stå för det mesta. Men det är inget särskilt starkt argument för kommunala bostadsföretag. Ansvar för det institutionsliknande boendet bör normalt ligga inom omsorgens och vårdens förvaltningar.

Svårigheten ligger i boendet för de socialt utsatta. I princip skulle det också gå att lösa genom ett kategoriboende, särskilda hus med bostäder för människor med sociala problem. I praktiken vore sådana "bushus" en kapitulation, och antagligen också början på en ond spiral nedåt. Mycket av återkomsten till ett ordnat socialt liv måste bygga på individernas och familjernas självläkning, men den skulle antagligen försvåras av ett boende som redan från början var problemmärkt.

I dag bygger lösningen oftast på ett samspel mellan socialtjänsten och allmännyttan, där de sociala myndigheterna kan anvisa bostäder i kommunala bostadsföretag. Inte ens det är någon problemfri väg. Koncentrationen av sociala problem till allmännyttans områden blir ofta markant. Den kan förstärka segregationen, när grannar med valmöjligheter köper bostadsrätter eller villor för att flytta till lugn och ro. Men det är ändå en bättre lösning än särskilda "problemhus". Möjligheten att sprida sådant boende över ett större bestånd är antagligen ett av de viktigaste argumenten för att behålla en del av bostäderna i kommunal ägo. Men skulle man kunna göra på något annat sätt?

Ett alternativ vore att lagstifta om socialtjänstens rätt att anvisa bostäder var som helst i beståndet, vare sig det var privat, kooperativt eller i allmännyttans händer. Kruxet är att en sådan reglering antagligen skulle vara ganska lätt att kringgå, framförallt för värdar med mindre bestånd. I den mån regleringen avsåg det befintliga beståndet och inte bara nyproduktionen skulle den dessutom kanske uppfattas som ett retroaktivt ingrepp i ägarnas förfoganderätt.

Jag tror att det vore klokare att köpa in sig i beståndet.

Om man fortsätter med någon form av generellt statligt stöd skulle detta kunna ske inom ramen för en omläggning av bostadsfinansieringen. Villkoret för att få tillgång till subventionerna skulle kunna vara att en viss del av nyproduktionen ställdes till de

sociala myndigheternas förfogande. Den som inte vore beredd att acceptera ett sådant villkor skulle få väsentligt lägre statliga subventioner eller kanske inget stöd alls. Sak samma skulle kunna gälla för småhusbyggen, där det är praktiskt svårt att ställa sådana villkor. Därmed skulle fastighetsskatten få ett inslag av uttaxering för den "sociala" bostadspolitikens kostnader.

Även utan statligt stöd kan inköp vara en väg. Genom att köpa bostadsrätter i ganska stor skala har åtminstone någon kommun minskat belastningen på allmännyttan som mottagare av socialtjänstens anvisningar. Det är antagligen en ganska klok väg, och betydligt billigare än att bygga upp ett bestånd som ska vara stort nog att "svälja" alla behövande utan att stämplas som "socialbostäder".

Segregationen

Återstår bekymret med segregationen. Till det måste två frågor ställas. Vilket är det egentliga bekymret? Och hur mycket kan just bostadspolitiken göra åt det?

Problemet är egentligen inte att människor bosätter sig nära sina likar. Den rätten måste vi få ha. Socialt är den antagligen ofta positiv. Invandrarnas föreningsliv lyfts ofta fram som något av det mest hoppingivande i Tensta och Rinkeby – men bygger inte det just på att man bor ganska många rätt så nära varandra?

Problemet är de oönskade effekterna av segregationen. Om segregationen koncentrerar arbetslöshet, därför att just den grupp det gäller har svårt att komma in på arbetsmarknaden, är faran att den också hopar risker för social oro. Om segregationens effekter på språkinläringen inte motverkas, så kan effekten på skolan och barnomsorgen accelerera problemen. De som har råd flyttar ut.

Bostadspolitiken som botemedel har emellertid ofta handlat om något helt annat. Den har ofta inriktats på vars och ens dröm om en ateljévåning mot Humlegården. Låga hyror på Östermalm och i Gamla stan skulle åstadkomma den blandning som politiken syftar till.

Någon sanning ligger det nog i det. På marginalen är hyresområdena socialt antagligen mer blandade än bostadsrätterna i samma områden. Men på lång sikt drar gråa bytesaffärer och svarta överlåtelse åt ett annat håll. Och när hyresrätterna omvandlas

till bostadsrätter går den utvecklingen ännu snabbare. Som medel mot exklusivitet är bostadspolitiken troligen ganska dyr i förhållande till sina effekter.

Däremot borde bostadspolitiken kunna motverka segregationen. Vad vi borde kunna utnyttja är att nästan alla debattens ”utsatta områden” ligger i expansiva regioner, mest i och runt storstäderna, men också i andra tillväxtområden som Norrköping/Linköping och Västerås. Sådana städer drar på några år till sig tusentals inflyttare, inte bara invandrare, utan i minst lika hög grad svenskar som kommer till storstan, ofta till nya jobb och med stora ambitioner.

Om vi kunde locka dessa att bosätta sig i Fittja eller Rosengård och sedan få dem att bo kvar där, då skulle den problematiska segregationen vara ett överspelat kapitel om 10–15 år. När dagens inflyttare har etablerat sig som det tidiga 2000-talets medelklass, då har de också stabiliserat områdena och lindrat mycket av dagens negativa tendenser. Då skulle de starka utländska inslagen kunna ge mycket mer av det positiva de för med sig, både av spännande kulturmöten och invandrad dådkraft.

Bostadspolitiken kan ha en nyckelroll i detta, helt enkelt genom att göra en bostad i dessa områden till en god affär för inflyttaren. Så har det långtifrån alltid varit. När jag själv flyttade till Stockholm var de nya områdena inget alternativ, därför att hyresregleringen ensidigt såg till hur ”moderna” de var, och struntade i läget. Vi som kunde välja köpte hellre en liten bostadsrätt i Gubbängen. De nya områdena fick istället ta emot en oproportionerligt stor andel av dem som socialförvaltningen anvisade, och så var spiralen igång.

Botemedlet skulle kunna heta prisdifferentiering. Skillnaden måste vara så stor att det blir påtagligt mer lönsamt att välja de områden som behöver blandas. Kanske betyder det att en fyra i Tensta ska kosta ett par tusen kronor mindre i månaden än hyresrätter i lägen som just nu är mer attraktiva.

Om denna princip tillämpades systematiskt, skulle effekten på inflyttarnas val antagligen bli ganska påtaglig efter några år. Så vitt jag förstår vore en sådan prisdifferentiering fullt möjlig inom bruksvärdesregleringens ram. Vad man måste utnyttja är lägesfaktorn. Den är mycket påtaglig för var och en som jämför priset på bostadsrätters kvadratytta i olika delar av stan...

Förutsättningen är dels att viljan finns, dels att bostadsföreta-

get har ett tillräckligt stort och blandat bestånd för att kunna differentiera. Just detta borde vara de kommunala bostadsföretagens styrka, och kanske på sikt ett av de viktigaste argumenten för att kommunerna ska driva bostadspolitik.

Inte minst i storstäderna förfogar de kommunala bolagen ofta över det stora och blandade bestånd som krävs för att en ökad tonvikt på lägesfaktorn ska kunna hanteras utan att äventyra bolagets ekonomi. Om stabiliseringen sedan minskar kommunens sociala utgifter så säger ägaren antagligen inte nej till den biffekten, även om det kan vara farligt att räkna hem den i förtid.

Det räcker emellertid inte att inflyttarna kommer dit. De ska helst också bo kvar medan deras familj växer upp och tar sig igenom barndom och ungdom. För den skull måste prisdifferentieringen vara bestående, en affärsmässigt hållbar strategi och inte bara en subventionerad dagslända. Men framförallt måste barnomsorgen och skolan hålla minst samma klass som i resten av stan, så att oron för barnens skolgång inte gör föräldrarna rotlösa. Då flyttar medelklassen.

Just samspelet mellan bostadspolitik, skola och barnomsorg i kampen mot segregationens negativa effekter kan vara ett argument för fortsatt kommunalt ägande inom bostadssektorn. När det kommunala bolaget dessutom försöker aktivera hyresgästerna och låta dem ta ansvar för sin egen miljö, då finns det ännu mer hopp. Politikerna i resten av landet borde se till att MKB:s försök på Holma i Malmö (kapitel 23) får många efterföljare, särskilt om regeringen kan lösa de skattetekniska problemen.

Jämfört med de vaga och potentiellt mycket dyra förslagen om riktade pigavdrag eller skattefria zoner borde en konstruktiv bostadspolitik mot segregationen kunna klara sig med minimala subventioner. Prisdifferentieringen inom bolagens bostadsbestånd borde inte kräva mycket stöd utifrån. Kommunernas satsning på servicen kräver till en början omfördelning från andra poster i budgeten, men på sikt är ökad stabilitet och blandat boende en kommunalekonomisk tillgång.

Men argumenten räcker knappast för kommunalt ägande som ett statligt pålagt obligatorium, särskilt inte sedan staten först lockat kommunerna att bygga och sedan ändrat det mesta av förutsättningarna för detta engagemang.

Kommunerna har en självklar roll inom bostadsförsörjningen i kraft av sitt övergripande ansvar för samhällsplaneringen. Men

om åliggandet också ska omfatta finansiering och kanske även produktion och förvaltning, då innebär den s.k. finansieringsprincipen (kommunerna ska ha ersättning för nya åtaganden) att staten måste reglera kostnaderna för ett sådant nytt obligatorium.

IV

DEN STÖRSTA ARBETSGIVAREN

14. Kommunernas personal

Sammansättningen

Knappt 735 000 personer var sysselsatta i kommunerna den 1 november 1994. Räknar man in dem som är tjänstlediga eller anställda enligt beredskapsavtalet rör det sig om över 800 000 personer.

Inom kommunerna är det vården, omsorgen och skolan som är de dominerande verksamheterna. Där arbetar 73 procent av alla anställda. Kvinnorna utgör knappt 80 procent av de anställda.

Tabell 14.1 Sysselsatta i kommunerna 1993–1994, exkl. tjänstlediga och anställda enl. beredskapsavtalet (tusental personer och andelar i procent).

	Antal sysselsatta			Könsfördelning		Andel av alla anställda
	Män	Kvinnor	Summa	Män	Kvinnor	
Barnomsorg	7,0	131,3	138,3	5,1	94,9	18,8
Övrig vård och omsorg	22,1	237,3	259,4	8,5	91,5	35,3
Skolpersonal	47,2	90,3	137,5	34,3	65,6	18,7
Fritid och kultur	9,4	13,5	22,9	41,0	59,0	3,7
Kommunalarbetare	17,0	0,4	17,4	97,7	2,3	2,4
Städpersonal	1,2	22,1	23,3	5,2	94,8	3,2
Administrativ personal	13,0	44,3	57,3	22,7	77,3	7,8
Övrig personal	33,0	45,7	78,7	41,9	58,1	10,7
Summa	149,8	585,0	734,8	20,4	79,6	100,0

Källa: Bearbetning av Svenska Kommunförbundet (1995c)

I kommunerna finns det ca 8 500 chefer. Av dem är ungefär en tredjedel kvinnor. Bland kommunernas ledande företrädare – kommun- eller stadsdirektörer eller kanslichefer – uppgår andelen kvinnor till drygt 10 procent. Medelåldern bland de kommunalt anställda är förhållandevis hög. I november 1994 uppgick den till 42 år. Åldersfördelningen är starkt präglad av att kommunernas expansion var väl avgränsad i tiden, till 1960- och

1970-talen. Först kom sjukvården, och sedan omsorgen om barn och gamla.

De som befann sig i 20–30-årsåldern under 1960- och 1970-talet var kullarna som fötts på 1930- och 1940-talet. I stor utsträckning är det också dessa som dominerar bland kommunernas anställda.

Åldersfördelningen har påverkats av de senaste årens utveckling. Framförallt har antalet beviljade garantipensioner ökat kraftigt. I början av 1990-talet uppgick de till 200–500 årligen, men 1993 beviljades nästan 4 700 och under 1994 ca 2 000. Vid utgången av 1994 uppgick nära 6 000 tidigare kommunalanställda garantipension och drygt 33 000 förtidspension.

Trots de senaste årens kärva arbetsmarknad och kommunala nedskärningar försiggår ändå en betydande personalomsättning. Mellan november 1993 och november 1994 slutade omkring 78 000 personer samtidigt som drygt 81 000 nyanställdes. Totalt sett slutade en större andel män än kvinnor. Personalomsättningen är störst inom övrig vård och omsorg samt inom fritid och kultur. Bland administrativ personal och övrig personal är antalet avgångar större än antalet nyanställningar.

Ålderssammansättningen och personalomsättningen är viktiga faktorer när det gäller att bedöma Svenska Kommunförbundets löfte att verka för att kommunerna inte säger upp fast anställd personal under 1997 och 1998, trots att sparkraven innebär att kommunerna antagligen måste minska sin personal med uppåt 20 000 personer. Den naturliga avgången gör det emellertid möjligt att förena utfästelsen med den kärva ekonomins villkor. Till detta kommer den personal (främst vikarier och timavlönade) som inte har tillsvidareanställning.

Tabell 14.2 Den kommunala personalens fördelning på åldersklasser 1994.

–19	2 876	0,5
20–24	28 497	4,9
25–29	46 794	8,1
30–34	58 497	10,1
35–39	75 801	13,1
40–44	88 983	15,3
45–49	102 815	17,7
50–54	85 297	14,7
55–59	60 852	10,5
60–	30 269	5,2
	580 681	100,0

Källa: Bearbetning av Svenska Kommunförbundet (1995c)

Deltiderna

Vården och omsorgen hör till de sektorer där deltidsarbetet spelat en stor roll. Handeln är en annan sådan sektor. De är alla serviceyrken med ojämn arbetsbelastning under dygnet. Ur arbetsgivarens synvinkel har det därför varit rationellt att anställa människor under de korta topparna, utan att för den skull dra på sig större kostnader när personalbehovet är lägre. Att deltidsarbetet fått en sådan omfattning beror säkert också på att det handlar om kvinnoyrken. Arbetsgivarnas utbud av deltidstjänster har mött de arbetssökandes efterfrågan på jobb som går att kombinera med ett stort ansvar hemma.

Tabell 14.3 Kommunal personal efter tjänstgöringstidens omfattning 1994 (tusental personer och andelar i procent).

	<i>Antal</i>	<i>Andel män</i>	<i>Andel kvinnor</i>	<i>Andel av samtliga</i>
Heltidsanställda	363 377	31,2	68,8	49,5
Deltidsanställda	279 689	7,0	93,0	38,1
Timavlönade	91 768	18,5	81,5	12,5
Summa	734 834	20,4	79,6	
Årsarbetare	580 682	22,6	77,4	

Källa: Bearbetning av Svenska Kommunförbundet (1995c)

En viktig orsak till att deltidsarbetet fått denna omfattning är att det i praktiken subventionerats av arbetslöshetsförsäkringen. Den som inte fått heltid har kunnat fylla ut inkomsten med arbetslöshetsersättning för den återstående tiden. Detta har gjort det lättare för arbetsgivarna eftersom den som tagit deltiden på så sätt kunnat närma sig heltidslön.

Nu har ersättningsreglerna lagts om. I längden kommer man inte att kunna "stämpla upp" till heltid. Vad som hittills uppmärksamrats mest är den besvärliga situationen för dem som plötsligt mister möjligheten att försörja sig på sina deltidsjobb. Det innebär emellertid också stora bekymmer för de arbetsgivare som byggt sin organisation på ett stort antal deltidstjänster. Att döma av massmedia gäller detta Systembolaget i minst lika hög grad som vården och omsorgen.

Samhällsekonomiskt är det en befogad omläggning. För kommunernas del betyder det att man måste anstränga sig att lägga samman deltider till heltidsanställningar. Resultatet kommer att

bli fler heltider, ofta kanske med kombinationer mellan olika arbetsuppgifter. Sommaren 1996 berättade Ekot om daghemsadministratören som fyllde ut sina timmar med städjobb.

Det kanske också blir frågan om scheman som kapar toppar vid olika tider på dygnet, även om det blir flera timmars rast däremellan. "Gå på timmar" kallade vi det när jag arbetade som sjukvårdsbiträde efter gymnasiet (andra kallar det schema med delade tjänster), halva dagen runt frukost och andra hälften vid nattningen.

Rekrytering som styrmedel¹

Praktiskt taget all diskussion om kommunernas utveckling – eller för den delen hela näringslivet – handlar i dag om ekonomistyrning. Förändringar mäts i kronor och ören, men inte bara det. All styrning inför framtiden vilar tungt på de ekonomiska resurserna. Krisåren gör en sådan insnävning begriplig, men icke desto mindre är den farlig. Den hotar att leda politiken alldeles fel, och den gör oss blinda för möjligheterna redan på ganska kort sikt.

Vad debattens arbetsmarknadsstatistik nästan helt bortser ifrån, det är bruttoflödena från, till och mellan olika sektorer. Även om den samlade förändringen av en sektors personalstyrka kan te sig obetydlig, så är det ändå tusentals och tiotusentals människor som pensioneras, byter jobb, börjar plugga och nyanställs.

Kommunerna är ett bra exempel. Av den personal som arbetade inom sektorn 1985 var bara 48 procent kvar tio år senare. Det innebär dem som hade bytt jobb inom eller mellan olika kommuner, bara de var kvar i sektorn. Ungefär en tredjedel av dem som slutat hade gått i pension, men de andra hade gått till andra sektorer, blivit arbetslösa (ganska få), börjat studera eller lämnat arbetskraften av någon annan anledning.

Om dessa trender står sig så innebär det en stark kontrast mellan kommunernas netto- och bruttoflöden fram till 2005. Räkner man på dagens snäva ekonomiska ramar så kommer nettoökningen från dagens 658 000 anställda (de kortaste vikariatet ingår ej) att bli obetydlig. De första åren måste antalet arbetstillfällen dras

¹ Redovisningen av kommunernas framtida personalbehov bygger på Svenska Kommunförbundet (1996f).

ned med uppåt 40 000, men sedan ökar resurserna så att det sam-
mantagna antalet anställda 2005 skulle kunna bli 675 000. En ök-
ning på 17 000 personer ligger emellertid inom felmarginalen.

Den mycket mer dramatiska utvecklingen väntar på bruttosi-
dan. För att nå upp till de 675 000 måste kommunerna under de
närmaste åren nyanställa över en halv miljon människor. Efter-
som en del av de nyanställda själva hinner sluta under dessa tio år
måste 540 000 personer söka sig till kommunerna, även om det
inte är så många av dagens anställda som lämnar. Räknat i hel-
tidsarbeten motsvarar det 434 000 årsarbetare.

Även efter år 2005 kommer rekryteringsbehovet att vara stort.
Det beror på den kommunala personalens ålderssammansättning.
En stor del av "stannarna" anställdes på 1960- och 1970-talet, när
1940-talets årskullar sökte sig ut på arbetsmarknaden. Trots ny-
rekryteringen stiger därför medelåldern. År 2005 kommer mer än
en fjärdedel av personalen att vara 55 år eller äldre, mot drygt 16
procent i dag.

**Tabell 14.4 Kommunernas nyrekryteringsbehov fram till 2005 (årsar-
bete)**

	<i>Totalt</i>	<i>Varav kvar år 2005</i>	<i>Börjat och slutat före år 2005</i>
Barnomsorg	58 000	41 000	17 000
Utbildning	133 000	90 000	43 000
Äldre- och handikappomsorg	141 000	101 000	40 000
Övrig verksamhet	102 000	70 000	32 000
Totalt	434 000	302 000	132 000

Källa: Svenska Kommunförbundet (1996f)

Detta är dramatiskt nog för arbetsmarknadspolitiken. Dagens sig-
naler till våra ungdomar är alldeles fel. Bilden av att det bara är
IT och hushållstjänster som kommer att växa må stämma ur sta-
tistisk nettosynvinkel, men som vägledning för valen i skolan är
den uppåt väggarna. Skulle kommunerna täcka hela sitt behov en-
bart med nyutbildade, så skulle sektorn behöva sluka uppåt hälft-
ten av alla ungdomar som kommer ut på arbetsmarknaden under
de närmaste åren. Det är orealistiskt – och därför kan siffrorna
också ge hopp åt många äldre arbetslösa.

Men siffrorna borde vara minst lika viktiga för kommunernas
politiker. Det är här det bästa tillfället till styrning finns, inte i

budgetarna. Pengarna köper folk, men det är inte pengarna i sig som avgör vilken verksamhet vi får. Verksamhetens innehåll avgörs i stor utsträckning av vilken personal kommunerna anställer.

I själva verket innebär det stora rekryteringsbehovet ett gyllene tillfälle till omprövning av kommunernas verksamhet och inriktning. Om vi i dag analyserar vilken skola eller vilken äldreomsorg vi vill ha om tio år (det är på dessa områden som nyrekryteringen kommer att bli störst), då kan vi sedan systematiskt anställa den personal som behövs för att åstadkomma den nödvändiga omvandlingen. Förutsatt att staten tar sitt ansvar för sin del av utbildningen, förstås...

En sådan omställning har redan har ägt rum. I barnomsorgen har resurserna per inskrivet barn kraftigt minskat. Förklaringen är till stor del personalen, både när det gäller besparingen och kvaliteten. Barnskötarna och dagmammorna har blivit 18 000 färre, förskollärarna och fritidspedagogerna har blivit 10 000 fler.

I många fall handlar det om samma individer. Barnomsorgen har lagt an på kompetens och kvalitet genom att många barnskötare vidareutbildat sig till förskollärare – och därmed har verksamheten fått deras erfarenhet på köpet. En annan viktig förändring är föräldrarnas ökade delaktighet.

Med rekryteringsbehoven som uppfordran och med barnomsorgen som inspiration borde det vara möjligt att diskutera vart kommunerna vill att äldreomsorgen och skolan ska komma, och hur personalens sammansättning och vidareutbildning ska kunna hjälpa oss därhän.

Vilken skola och äldreomsorg ska då rekryteringen sikta på?

En viktig tendens att ta fasta på och uppmuntra är vanliga medborgares ökade delaktighet. Det uppnår man knappast genom att göra kommunerna till arbetsmarknadspolitikens restpost. Tvärtom – det lyckade samspelet mellan föräldrarna och barnomsorgens personal bygger antagligen på att personalen blivit mer professionell under besparingsåren. Ju mer kompetent den anställda personalen är, desto bättre kan den finna vettiga former för att ta tillvara intresserade medborgares engagemang.

Inom äldreomsorgen kommer kraven på den medicinska kompetensen att öka (kapitel 12). Slutsatsen är inte bara att kommunerna antagligen kommer att rekrytera fler sjuksköterskor och läkare under åren som kommer. Det handlar också om hur dagens biträden och undersköterskor ska kunna vidareutbildas.

Skolans omvandling kommer att ställa stora krav på lärarnas professionalism och vidareutbildning, men också på deras förmåga att hitta nya vägar och ta till sig nya impulser. I detta kan rekryteringsbehovet vara en skänk från ovan. Skolan skulle inte bara kunna ta till sig många unga lärare med de senaste rönen och upplagen inbyggda i sin utbildning. Den borde också bli ett alternativ för akademiker från andra delar av näringslivet. Deras erfarenheter från arbetslivet skulle kunna bli en viktig impuls i skolans sökande efter nya verksamhetsformer.

Hittills har löneutvecklingen ofta setts som ett hinder för en sådan överströmning från andra delar av näringslivet, men 1996 års läraravtal innebär en markant förändring. Den kommer att ge de lärare som deltar i den nya skolans utveckling ett rejält extrapåslag under de närmaste åren, men den individuella lönesättningen är minst lika viktig.

På längre sikt kommer denna att möjliggöra en betydligt bättre löneutveckling för den enskilde läraren. Sådana individuella möjligheter kommer nog att ha betydelse både för den samlade lönenivån och yrkets status. Det vore inte fel. Samhället behöver duktiga lärare.

Personalen och förändringarna

Den viktigaste personalfrågan i kommunerna de närmaste åren är de besparingar och omprövningar som neddragningen med 8–9 procent i reala termer kommer att tvinga fram (kapitel 5). Eftersom en så stor del av kommunernas kostnader är personalberoende kommer omställningen att leda till färre arbetstillfällen. Ibland kan detta ske genom att kommunen avvecklar tidigare åtaganden, men ofta blir innebörden att kraven växer på dem som är kvar.

Almqvist och Jerkert (1996) redogör för ett antal omorganisationer, där personalen och de fackliga organisationerna spelat en viktig roll för förändringen. Ibland har de ställts inför ett besparingskrav och föreslagit kommunen att de ska få organisera om verksamheten så att målen kan uppnås.

Det är en stor styrka för verksamheten när personalen på detta sätt kan ta initiativet och själv ta ansvar för omställningens utformning. Det är viktigt att kommunernas ansvariga politiker och tjänstemän stödjer sådana initiativ.

Å andra sidan kan man knappast hoppas på att lösa hela besparingsbehovet på detta sätt. I Jerkerts reportage skymtar ibland eldsjälarna bakom förändringen, som kanske inte finns till hands överallt.

En annan begränsning är medborgarnas uppdrag. Kommuner-
na kan inte acceptera att besparingarna utformas hur som helst, även om utformningen har personalens stöd. Utformningen måste också vara förenlig med det som de förtroendevalda uppfattar som medborgarnas uppdrag.

Kommunerna och arbetsrätten

De senaste årens debatt om arbetsrätten har inte gjort någon särskild skillnad mellan de olika sektorerna. Men i verkligheten finns den naturligtvis där. Den kommunala sektorns bekymmer med arbetsrätten är knappast desamma som småföretagens.

I en del fall beror skillnaderna på att kommunerna avtalsvägen lyckats uppnå en del av det som privata arbetsgivare vill åstadkomma. Det senaste läraravtalet införde t.ex. en 12 månader lång provanställning.

En viktig skillnad i själva förutsättningarna är att kommunerna är stora organisationer med någorlunda förutsebara ekonomiska villkor. Det betyder att frågan om kostnaderna vid uppsägning eller undantag för nyckelpersoner inte spelar samma roll som för organisationer med en arbetsstyrka på bara en handfull personer. Omplaceringar och organisationsförändringar kan klara många av de kommunala problemen.

För de anställda innebär de kommunala organisationernas storlek och bredd en större trygghet. Den som blir arbetshandikappad i något avseende har mycket större chans att hitta ett nytt jobb avpassat för hans eller hennes förutsättningar inom kommunernas mångskiftande arbetsliv än som anställd vid ett specialiserat tillverkningsföretag.

Detta betyder emellertid också att kommunerna får större sociala kostnader inom verksamheten än många privata företag. Eftersom det ofta går att hitta något nytt jobb åt handikappade, även om de inte klarar samma tempo som en fullt arbetsför medarbetare, så kan kommunen många gånger inte säga upp vederbörande på grund av arbetsbrist. Det är i och för sig bra, men det

ökar kommunernas kostnad jämfört med privata arbetsgivares.

Ett av kommunernas stora bekymmer när det gäller arbetsrätten är turordningskretsarnas utformning. De stannar sällan vid det enskilda arbetsstället – skolan, daghemmet – utan omfattar ofta hela verksamhetsområdet inom kommunen.

Effekten blir att en neddragning av personalen vid ett arbetsställe kan leda till uppsägningar på ett helt annat. Personalneddragningar kan därför leda till störningar i verksamheten på långt fler institutioner i en kommun än den som förändringen egentligen avsåg. Om en nedläggning dessutom beror på att någon institution fungerade dåligt, riskerar konsekvenserna att drabba helt andra anställda än de som var ansvariga för problemen. Riktigt absurd kan situationen bli i kommuner med en kommundelsorganisation, där en kommunds ekonomiska besvärligheter kan tvinga fram uppsägningar någon helt annanstans.

Lösningen är emellertid inte alldeles lätt att se. Om man inte får ta med sig sin plats i turordningen från det ena arbetsstället till det andra försvåras rörligheten inom kommunen. Därmed blir det också svårare att uppnå den breddning i kunnandet och det utbyte av erfarenheter som ligger i både arbetsgivarens och de anställdas intresse. Kanske vore läget hjälpt av en regel att turordningen i första hand gäller för arbetsstället eller kommunden, men att parterna kan avtala om att utvidga den, generellt eller för personer som byter arbetsställe.

En annan nyhet som inte passats in i det kommunala systemet är domstolarnas utslag i jämställdhetsmål, som påfordrar lönelöft utanför den gängse avtalsordningen. Ibland har detta rubricerats som ett hot mot avtalssystemet.

Det behöver inte nödvändigtvis bli så, åtminstone inte så länge domstolarna nöjer sig med att rätta till skevheter mellan arbetstagare med likartade uppgifter. Då skulle kollektivavtalen kunna skrivas så att sådana förändringar i efterhand räknas av från det lokala löneutrymmet. Med de små löneskillnader som generellt sett finns i kommunerna borde detta vara tillfyllest.

Konsekvenserna blir betydligt mer svårhanterliga (inte bara ekonomiskt) om domstolarna börjar ägna sig åt jämförelser mellan olika yrken, i synnerhet om den låter någon metod för arbetsvärdering fälla avgörandet (kapitel 15).

15. Kommunerna och lönebildningen

De kommunala lönerna

Svenska Kommunförbundet är Sveriges största avtalsslutande arbetsgivarorganisation.

Medellönen för de kommunalt anställda uppgick 1994 till 14 100 kronor i månaden. 1995 års avtal innebär att den för de flesta kommer att höjas med drygt 10 procent tills avtalen löper ut under 1998. Utfallet för var och en kan dock variera, eftersom praktiskt taget alla kommunalanställda numera har individuellt satta löner. En stor del av löneutrymmet fördelas lokalt.

Lönespännvidden inom kommunerna är förhållandevis liten. 94,4 procent av personalen tjänade 1994 mellan 10 000 och 20 000 kronor per månad. Av de övriga låg 1,7 procent under 10 000 kr per månad och 3,9 procent över 20 000 kr per månad. De lägsta lönerna beror till stor del på deltidsarbete.

Lönebildningens betydelse

I själva verket är det på lönebildningens område som kommunerna spelar en av sina viktigaste roller i ekonomin. Lönebildningen och lönesättningen har en rad olika funktioner:

- Även om det ökade sparandet på sikt kommer att öka kapitalinkomsternas betydelse, och även om socialförsäkringarna omfördelar betydande belopp över livet, så är ändå lönen normalt avgörande för de anställdas *inkomster och levnadsstandard*.
- Via en rad olika kanaler påverkar lönerna *samhällsekonomin*:
 - Löneutvecklingen har betydelse för individernas avvägning mellan konsumtion och sparande.

- Ökningstakten påverkar antagligen också *inflationförväntningarna och inflationstakten* i hela ekonomin.
- Förhållandet mellan lönerna inom olika områden (relativlönerna) har betydelse för *arbetskraftens fördelning* mellan olika områden, både för omedelbara flyttningar mellan yrken och för ungdomars val av utbildning.
- Lönernas *anpassningsförmåga* har stor betydelse för hur en ekonomi kan hantera förändrade villkor i omvärlden, något som kommer att få ökad betydelse om den europeiska valutaunionen blir av (kapitel 26).
- Den samhällsekonomiskt mest aktuella frågan är den betydelse som lönerna och deras ökningstakt kan ha för *sysselsättningen*.
- En annan uppmärksammas fråga gäller lönesättningen och *jämställdheten* (kapitel 10).
- Lönesättningen är ett viktigt *styrmedel* inom organisationen.
- Precis som andra löneavtal omfattar de kommunala avtalen också en rad försäkringar. Ekonomiskt mest betydelsefulla är de kommunala *pensionsavtalen*, både för förmånstagarna och för kommunerna.

Den kommunala lönebildningens särart

Även om dessa funktioner i mångt och mycket är gemensamma för hela arbetsmarknaden, så uppvisar den kommunala sektorn viktiga särdrag.

En stor skillnad gäller *organisationens mål och finansiering*. På den privata arbetsmarknaden sätter marknaden och avkastningskraven en självklar gräns för hur långt lönekraven kan sträcka sig. Om lönerna blir för höga kan företaget inte längre klara en produktion som lönar sig. Då slås hela arbetsstyrkan ut.

Kommunernas mål är att tillfredsställa medborgarnas behov, inte att ge vinst. Det är också medborgarna som står för den helt avgörande delen av finansieringen, till största delen skattevägen men också i någon mån genom brukaravgifter. Men statens överhöghet – tydligt manifesterad genom statsbidragen och olika försök att begränsa skatteuttaget – betyder att de kommunala arbetsgivarna inte själva helt och hållet rör över sina ekonomiska ramar.

Innebörden är att det inte finns några lika tydliga gränser för

hur långt lönekraven kan sträcka sig. Det är svårt att säga när en verksamhet blir så dyr och bemanningen så gles att den inte längre fyller sin uppgift. Ett annat inslag är att de fackliga organisationerna mer eller mindre medvetet spelar på kommunernas möjlighet att höja skatten eller statens möjlighet att med bidrag eller andra lättnader hantera konsekvenserna av en alltför dyr löneuppgörelse.

Kommunerna skiljer sig också från den privata sektorns arbetsgivare genom att de är *politiskt styrda organisationer*.

I löneförhandlingssammanhang är detta en besvärlig komplikation, eftersom de kommunalt anställda överallt utgör en betydande del av väljarkåren, och ofta också av partiernas medlemmar. (I andra länder, t.ex. Schweiz, är offentligt anställda inte valbara till de politiska församlingar som är deras arbetsgivare.) Det är en komplikation som de fackliga organisationerna ibland försöker utnyttja. Under 1995 års avtalsrörelse tog Kommunals dåvarande ordförande Lillemor Arvidsson uttryckligen upp frågan om sina medlemmars vilja att rösta på socialdemokraterna i nästa val.

Därför skulle en helt lokal lönebildning medföra svårigheter som de privata arbetsgivarna slipper. Det är antagligen en viktig orsak till att de kommunala arbetsgivarna egentligen aldrig ifrågasatt behovet av centrala uppgörelser om löneökningens ramar. Därigenom håller man lönebildningen utanför lokalpolitiken. Det är också signifikativt att de centrala ramarna sällan överskrids. Löneglidningen inom den kommunala sektorn är långt mindre än på den privata sidan.

En tredje skillnad gäller *verksamheternas karaktär*. De dominerande verksamheterna inom kommunerna rör medborgarnas liv, välfärd och hälsa. Det är som mest påtagligt inom äldreomsorgen och vården, men även en konflikt inom barnomsorgen eller skolan innebär att många barn och ungdomar får väsentligt sämre tillsyn – kanske ingen alls – än vi normalt tycker är rimligt. Den sortens känsliga verksamheter spelar inte samma roll inom den privata sektorn.

I andra länder har detta föranlett lagstiftaren att kraftigt begränsa (och ibland utesluta) konflikträtten inom den offentliga sektorn. Även i Sverige har de offentliganställdas konflikträtt diskuterats. När denna i mitten av 1960-talet ändå fick ungefär samma utformning som den privata sidan så var det en uttrycklig förutsättning att löntagarna var samlade i ett par stora organisa-

tioner. Detta ansågs minska risken för konflikter. Sedan dess har emellertid organisationsbilden luckrats upp, så att många kommuner har uppåt 30 fackliga motparter.

Parterna har gemensamt kommit överens om en ordning för att hantera samhällsfarliga konflikter, som hittills stått rycken någorlunda när den prövats. Den sortens avtalade begränsningar är antagligen betydligt klokare än lagstadgade ingrepp. Risken vore att lagens förbud skulle sakna legitimitet i en upphetsad situation, vilket skulle öka risken för vilda konflikter. En vild konflikt har ingen ansvarig ledare, och då kan samhällsfaran bli mycket svårare att avvärja.

Lön att leva på – inkomst, inflation och jobb

Lönens viktigaste och självklara funktion för den enskilde är att han ska kunna leva på den. Men sambanden mellan levnadskostnader och lön är långtifrån raka.

Reallönernas utveckling påverkas inte bara av själva lönebildningen. När den s.k. Edin-gruppen – ekonomer från arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna – började diskutera utgångspunkterna för 1995 års avtalsrörelse, så var det den första egentliga avtalsrörelsen sedan 1990-talets inledande kris fått sitt fulla genomslag. Lite till mans föreställde vi oss nog att detta hade slagit hårt mot de anställdas reallöner. Men statistiken gav ett överraskande besked (se tabell 15.1).

Tabell 15.1 Reala timlöner, realinkomster och bruttonationalinkomst (BNI) 1985–1994 (index 1990 = 100).

	1985	1990	1991	1992	1993	1994
Hushållens reala disponibla inkomst	90,4	100,0	104,8	108,5	104,7	105,8
Reala timlöner efter skatt	—	100,0	101,9	104,5	103,9	105,2
BNI	89,0	100,0	98,6	96,1	92,3	94,3

Källa: *I takt med Europa* (1995)

Förklaringen var regeringens finanspolitik. När löneinkomsterna minskade med sysselsättningen, dämpades fallet av de automatiska stabilisatorerna i socialförsäkringarna och arbetsmarknadspolitiken. Det genomfördes också en del stimulansåtgärder som

ökade hushållens köpkraft, samtidigt som skattereformen slog igenom. Problemet var inte att hushållen saknade pengar. Det var bristen på förtroende för ekonomin (och de offentliga skyddsneten) som gjorde att man valde att spara istället för att spendera.

Just bristen på förtroende gjorde det emellertid nödvändigt för statsmakterna att förstärka statens finanser. Det är andra sidan av statens politik för att stabilisera konjunkturerna. Stimulanserna under nedgången måste betalas när det ekonomiska läget förbättras – och den betalningen måste till stor del tas ur hushållens realinkomster.

Edin-gruppen såg detta samband och enades om att löneförhandlingarna inte skulle blanda in statens stabiliseringsåtgärder. Om avtalsförhandlingarna försökte neutralisera sådana åtgärder, så skulle ju stabiliseringspolitiken mista mycket av sin verkan.

De arbetslösa har försörjts genom att staten lånat pengar, inte genom att den genomsnittlige förvärvsarbetande i nämnvärd utsträckning fått avstå från inkomstökningar. På så sätt har efterfrågan och aktiviteten i ekonomin hållits någorlunda uppe. Det statliga budgetunderskott som detta medfört i lågkonjunkturen måste emellertid betalas under den högkonjunktur vi är på väg in i, genom att hushållens inkomster växer långsammare än BNP och BNI.

Över tiden har det dock funnits en rätt stor överensstämmelse mellan löneökningstakten och inflationen. Reallönerna har ökat med någon eller ett par procent om året, i den takt som produktiviteten tillåtit, men den nominella löneökningstakten har svängt mycket mer. Skillnaden är inflationen, "luften i plånboken".

Riktigt hur detta samband egentligen ser ut har inte varit alldeles lätt att reda ut. Både inflationen och löneökningstakten griper in i internationella skeenden, där det som sker i Sverige inte nödvändigtvis har sin orsak eller får hela sin verkan just här. Det finns en rad faktorer som komplicerar sambanden och gör riktningen mindre entydig.

Prisökningar kan bero på utvecklingen i andra länder, löneökningar kan slå igenom i industrins exportpriser lika väl som på hemmamarknaden. Trycket på prisstegringar kan hållas igen därför att efterfrågan är svag och företagen är rädda för att tappa marknad om de höjer – se på de japanska bilarna efter deprecieringen 1992! Lönerna slår inte bara igenom i priserna. De påver-

kar också vinstandelens storlek och underleverantörernas möjlighet att ta betalt för sina produkter.

Det rimliga är att tala om en samvariation. Både priser och löner påverkas av vad olika ekonomiska aktörer väntar sig av inflationen. En återhållsam lönebildning kan bidra till att dämpa inflationsförväntningarna och därmed hålla igen prisutvecklingen, men det är ingen lätt mekanism att spela på.

Vad krisen däremot gav ett mer entydigt besked om, det är att lön kräver jobb. Den som blir arbetslös har mycket mindre att leva på. Därför spelade sysselsättningen en huvudroll i Edin-gruppens överväganden.

Syftet med målet "löneökningar i takt med Europa" var att åter skapa ett förtroende för svensk ekonomi, som tack vare ökade investeringar och mer konsumtion på hemmamarknaden skulle kunna omsättas i högre sysselsättning. Högre sysselsättning skulle minska trycket på statsfinanserna och stärka allmänhetens tillförsikt ytterligare, och därmed skulle en lugn avtalsrörelse ha bidragit till att skapa en god spiral i svensk ekonomi.

Så väl lyckades inte avtalsrörelsen 1995. Tvärtom kunde den tas som en bekräftelse på en av nationalekonomernas dystraste hypoteser, den s.k. *insider-outsider*-teorin (Lindbeck och Snower, 1988). De som befinner sig på arbetsmarknaden struntar i dem som hamnat utanför, och försöker höja sina löner utan att bekymra sig om konsekvenserna för arbetslösheten.

Uppgörelsen inom skogsindustrin, som inledde avtalsrörelsen, kan tas som ett exempel. Visserligen gick just den industrin som tåget och kunde betala rejäla ökningar åt sina anställda, men tendensen till följsamhet mellan områdena skulle leda till problem för sysselsättningen inom andra sektorer. I själva verket var det denna uppgörelse som gav signalen till att avtalsrörelsen hamnade en bit över Edin-normen, och gav en ökningstakt som verkar ha hört till de högre i Europa.

Men samma tendenser gjorde sig gällande i den kommunala sektorn, där sambandet mellan löner och sysselsättning är ovanligt tydligt. Så länge de ekonomiska ramarna är givna så är det löneutvecklingen som bestämmer hur många jobb det kan bli. SHSTF:s ordförande Eva Fernvall skrev en debattartikel på temat "hellre färre men bättre". Kommunals ordförande Lillemor Arvidsson trodde att även de arbetslösa nog skulle uppskatta högre löner, eftersom de ju då skulle få bättre betalt när de fick jobb igen.

Ändå var Edin-gruppens rapport inte nödvändigtvis förspilld möda. Jämfört med de 7–8 procents lönehöjning som bl.a. Stig Malm eldade på om i december 1994 så var de slutliga 4–6 procenten en tillnyktring. Och framförallt etablerade gruppen omvärlden som norm för våra egna löneökningar, om vi vill värna sysselsättningen. Den insikten kan ta ett par avtalsrörelser att tränga igenom, men den är desto mer välkommen när den gör det.

Rekrytera och behålla bra personal

Arbetsgivarens enklaste utgångspunkt vid lönesättningen är lika självklar. Han måste betala den lön som behövs för att rekrytera och behålla bra personal.

Uppgiften att behålla den är viktig. Såväl en del nationalekonomer som en del debattörer argumenterar ibland utifrån föreställningen att arbetsgivare försöker betala lägsta möjliga lön, men mer noggranna undersökningar har visat att detta stämmer ganska dåligt med verkligheten.

Den förklaring som några nationalekonomer lanserat kallas för effektivitetslöneteorin. Det finns flera goda skäl för en arbetsgivare att sätta lönen en bit över det minimum som skulle krävas för att klara den nödvändiga bemanningen. Med högre löner minskar personalomsättningen, som i sig är kostsam. Högre löner än man lätt kan få på annat håll ger också de anställda en stimulans att göra ett bättre jobb, så att de inte mister det. Med den motivationen slipper arbetsgivaren lägga ut lika mycket på övervakning av de anställda.

Förklaringen till att löner är höga eller låga i förhållande till resten av arbetsmarknaden är ofta historisk. När relativlönen väl etablerats på en viss nivå tar det tid att förändra den. Det blir antagligen än mer påtagligt om vi går in i en tid av låg inflation, samtidigt som de nominella lönerna är trögrörliga nedåt.

Under de värsta inflationsåren på 1980-talet kunde förhandlingarna handla om ökning på uppåt 10 procent årligen. Reallöneökningen kunde lika gärna ligga nära noll, eftersom inflationen åt upp siffrorna, men talens storlek innebar ändå att en stor del av lönesumman var åtkomlig för omfördelning. Då kunde relativlönerna förändras betydligt snabbare än nu. Skillnaden mellan t.ex. 7 och 10 procent i löneökning då upplevdes som betydligt mindre än mellan t.ex. 1 och 3 procent i dag.

För ekonomin som helhet spelar relativlönerna en viktig roll. När en sektor växer måste den kunna dra till sig både arbetskraft och kapital, annars hotar flaskhalsar som ofta är inflationsdrivande. Lönen är ett medel att locka arbetskraft, om än inte det enda. Under en uppgångsfas i ekonomin är det därför ingen nackdel om de mest expansiva sektorerna betalar mer än andra. Det underlättar deras möjligheter att rekrytera personal, och därmed att ta bättre vara på uppgången. Ett sådant behov att dra till sig folk kan vara både konjunkturellt – verkstadsindustrins expansion efter deprecieringen – och strukturellt – Ericssons sug efter civilingenjörer, när hela telekommunikationsindustrin växer.

I detta perspektiv är den svenska fixeringen vid följsamhet mellan sektorerna ett problem. Om alla ska betala den mest expansiva sektorns löneökningar så får denna inte den personal den behöver. Vad värre är: inom de andra slås det ut arbetstillfällen, eftersom de egentligen inte har bärkraften för löneökningarna. Både den expansiva sektorns svårigheter att få folk och utslagningen inom de mindre betalningskraftiga sektorerna leder till att den svenska ekonomin växer svagare än eljest. Det drabbar i långa loppet allas reallöner.

Följsamheten som lönepolitiskt rättesnöre är egentligen ett arv från 1960-talet. Då myntades slagordet lika lön för lika arbete, oavsett bärkraft. De företag som inte kunde betala slogs ut, men det spelade ingen roll, menade många. Den friställda arbetskraften kunde sugas upp av mer produktiva sektorer, och därmed gjorde utslagningen det möjligt för hela ekonomin att växa.

Men situationen i dag är en helt annan, och följsamhetens följer likaså. Med 12–13 procents arbetslöshet kommer många friställda att få vänta länge på ett nytt jobb, om de någonsin får något. När deras löneinkomster faller bort och vi andra måste svara för deras försörjning så krymper hela ekonomin. Följsamheten drar in Sverige i en ond spiral.

I den senaste avtalsrörelsen var detta dilemma särskilt tydligt för kommunerna. Andra sektorer hade rätt ljusa framtidsutsikter, men kommunernas ekonomi de närmaste åren begränsades av det förestående kravet på balans i de kommunala budgetarna, frusna statsbidrag, avdragsgilla egenavgifter och statens uttalade vilja att stoppa skattehöjningar.

Innebörden var att kommunernas resurser skulle krympa i reala termer. Det är liktydigt med personalminskningar (men inte

nödvändigtvis uppsägningar), som naturligtvis skulle bli större, ju högre löneökningarna till slut blev. När kraven på följsamhet till slut pressade upp utfallet i närheten av den privata sektorn, bidrar detta till att tiotusentals arbetstillfällen kommer att försvinna fram till sekelskiftet.

Under någon eller ett par avtalsrörelser kan det således bli frågan om en eftersläpning för någon eller några sektorer. I långa lopet är det en ohållbar utveckling, om sektorernas andel av arbetsmarknaden är någorlunda i balans med varandra. Då skulle ju den släpande sektorn omöjligt kunna rekrytera den personal som den behöver. Konkurrensen skapar följsamhet, särskilt för de kategorier som flera olika sektorer vill rekrytera.

Det illustreras av två av Edin-gruppens mest talande diagram. Ser man till de årliga förändringarna av timlönerna, så är det än den ena, än den andra sektorn som drar det längsta strået (figur 15.1). Men ser man istället till de samlade timlönernas förändring, är utvecklingen över tiden förbluffande likformig (figur 15.2).

Låglönesektorn kommunerna

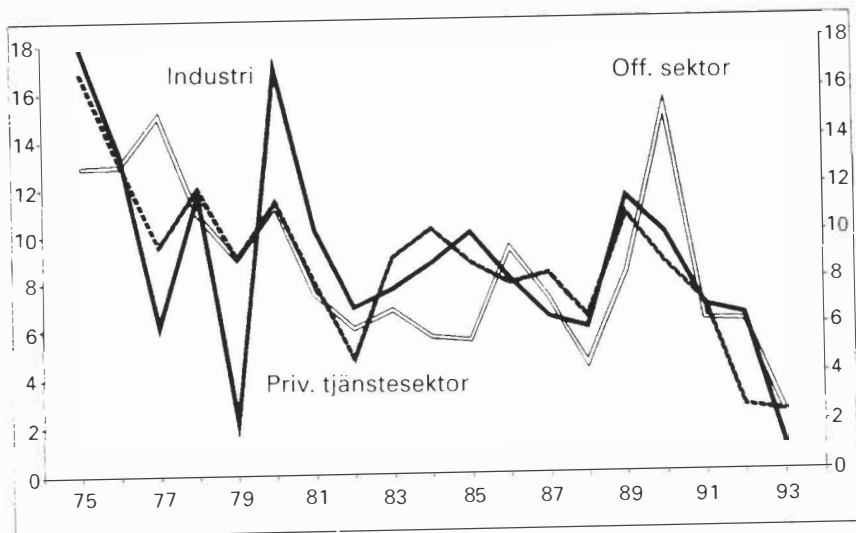
Ofta finns det en historisk förklaring till den nivå som en lön etableras på. I kommunernas fall ligger en sådan nära till hands när det gäller de stora kvinnokollektiven i vården och omsorgen. Då dessa expanderade under 1960- och 1970-talen anställde de i stor utsträckning tidigare hemmafruar, som gick ut på arbetsmarknaden. Denna tendens förstärktes antagligen när sambeskattningen avskaffades 1971. Hustruns inkomster lades inte längre ovanpå mannens, och därmed slog inte progressiviteten i beskattningen lika hårt.

Att lönen var ett alternativ till arbete i hemmet, och att det ekonomiska utbytet dessutom förstärktes av skatteomläggningen – det är två troliga förklaringar till att lönenivån inte behövde sättas särskilt högt för att dra till sig den nödvändiga personalen. Att det handlade om att locka från snarare än till bekräftas av att lönen för biträdespersonalen sattes ganska lika överallt, oavsett om arbetsplatsen var ett sjukhus, ett daghem eller den kommunala hemtjänsten.

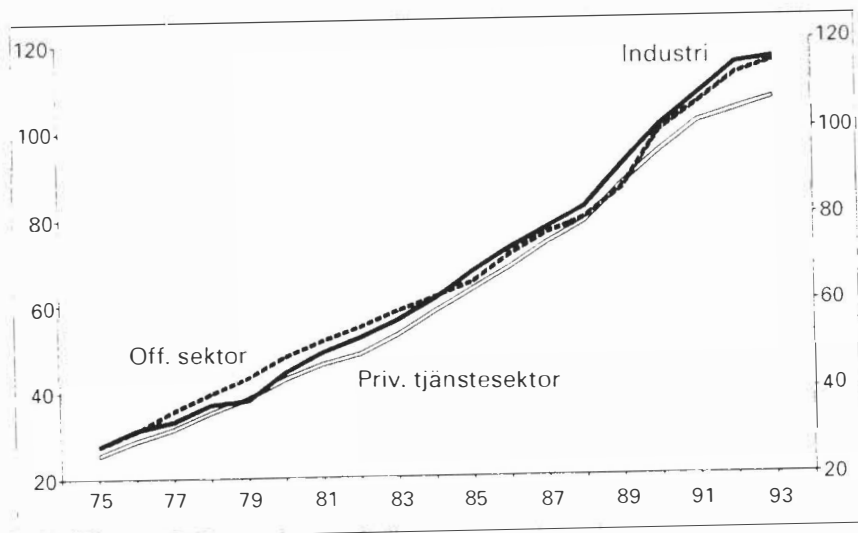
I sinom tid förstärktes tendensen till låga löner av att arbetslöshetsförsäkringen ersatte deltidsarbetslöshet. Därigenom minskade de anställdas motstånd mot att ta deltidstjänster, eftersom de sedan ändå kunde "stämpla upp" till i det närmaste heltidslön.

IV. DEN STÖRSTA ARBETSGIVAREN

Figur 15.1 Timlönernas årliga procentuella förändring.



Figur 15.2 De samlade timlönernas utveckling (kronor per timme).



Källa: I takt med Europa (1995)

Detta är bakgrunden till varför många anställda i vården och omsorgen i dag har löner som det mänskligt att döma "inte går att leva på". Ändå gör man det, eftersom den offentliga sektorn på olika sätt fyller ut inkomsten. Bostads- och socialbidragen spelar en viktig roll för ensamstående föräldrar med deltidsarbete i vården och omsorgen.

Problemet är att sådana mekanismer kan bidra till en icke önskvärd utveckling. Arbetslöshetsförsäkringens samspel med deltiderna är ett avskräckande exempel.

Med förändrade förutsättningar påverkas också lönebildningen och hela arbetsorganisationen. Om förändringen i a-kassevillkoren betyder att det blir svårare att hitta sökande till deltiderna, så måste kommunerna finna andra vägar. I avtalet 1995 kom Kommunförbundet också överens med Kommunal och SKTF om att kommunerna ska försöka erbjuda deltidsanställda utökad arbetstid, när tillfälle bjuds.

I större skala kan man vänta motsvarande stora förändringar, om – eller rättare sagt när – lönerna för de stora kollektiven i vården och omsorgen höjs. Vilket slags förändringar det blir frågan om beror bl.a. på lönerna för andra personalkategorier. Det beror också på vilket tryck de allmänna besparingskraven utsätter de kommunala verksamheterna för.

Men förändringarna inom barnomsorgen kan ge en fingervisning. Skillnaden i kostnad mellan en barnskötare och en förskollärare är ganska liten, inte särskilt många tusen kronor i månaden. Resurserna per barn har dragits ned, delvis därför att man kraftigt ökat antalet barn utan att skjuta till lika mycket nya resurser.

Utvägen inom barnomsorgen har blivit att hålla igen bemaningen, men öka andelen förskollärare. Liknande tendenser finns inom sjukvården, när det gäller relationen mellan å ena sidan sjukvårdsbiträden och undersköterskor och å den andra sjuksköterskor och läkare. Inom barnomsorgen har föräldrakooperativen dessutom inneburit större insatser från brukarnas egen sida.

Innebörden är att högre löner för personal med lägre utbildning leder till att arbetsgivarna försöker minska behovet av den sortens personal. Till en del kan det säkert ske genom att barnskötare, undersköterskor och vårdbiträden fortbildas och byter yrke.

Låglöneproblemets lösning ligger antagligen till stor del i att låglönestjänsterna avvecklas och ersätts med mer kvalificerade befattningar, men färre. Lönekraven driver på utvecklingen mot or-

ganisationer där kraven på formell grundkompetens ställs högre. Men när tiden blir allt mer dyrbar minskar antagligen också utrymmet för samvaro och kontakt med dem som nyttjar verksamheten. Den samlade sysselsättningen inom sektorn minskar, om inte de samlade ekonomiska ramarna vidgas. Men vad säger medborgarna?

Lönernas självfinansiering?

I avtalsrörelsen 1995 använde en del fackliga företrädare argumentet att den kommunala sektorns löneökningar skulle vara "självfinansierade". Det är en missvisande beskrivning.

Resonemanget utgår från att löneökningarna ska ge så stora skatteintäkter att de betalar sig själva. Det är naturligtvis omöjligt. Kommunalskatten ligger på ungefär 31 procent, och mycket mer än så kan förstås inte de kommunalanställdas egna löneökningar betala.

Men resonemanget håller inte ens om man utsträcker det till att gälla alla löntagares påslag. Kommunernas finansiering består nämligen inte bara av skatten på löneinkomster som berörs av höjningarna, vilket är nödvändigt för att påståendet ska stämma. Kommunerna har också en rad inkomster som *inte* ökar i samma takt som löneökningarna:

- skatten på egenföretagarnas inkomster och på andra löneinkomster som inte omfattas av avtalen
- skatten på ersättningar från socialförsäkringarna, där löneökningarna slår igenom först med fördröjning och dessutom begränsas av taket inom respektive socialförsäkring
- skatten på pensionerna, där dagens löneökningar tar flera årtienden att värka igenom
- statsbidragen, som de närmaste åren är frusna i nominella termer
- avgifterna, som kommunerna måste sätta med hänsyn till fördelningspolitiska och andra effekter på efterfrågan.

Argumentet förutsätter också att kommunerna skulle få behålla hela den ökning av skatteintäkterna som löneökningarna ger upphov till. Men inte heller det var fallet inför 1995 års avtalsrörelse.

Tvärtom hade riksdagen bestämt att de nya egenavgifterna till socialförsäkringarna skulle vara avdragsgilla, och att kommunerna inte skulle kompenseras för denna försvagning av skatteunderlaget.

Det som överhuvudtaget inte får plats i denna fackliga myt är frågan om de kommunala skattesatserna ligger på rätt nivå. I den mån man betraktar skatten på arbete som ett problem är detta inte självklart. Och om den kommunala skattesatsen sänks utan att kommunerna får automatisk kompensation från något annat håll, så blir grunden för talet om "självfinansiering" ännu svagare.

Lönerna och organisationen

Under upptakten till 1995 års offentliga avtalsrörelse stötte jag på en märklig föreställning. Först och främst skulle man komma överens om generella löneyft – sedan skulle man ha ersättning för ökad produktivitet.

Jag vet inte om detta är en vanföreställning som är typisk för den offentliga sektorn, eller om det är en kvadröjande reflex från den höga inflationens tid, eller bådadera. I varje fall är någon form av produktivetsförbättring normalt den självklara förutsättningen för att reallönen ska kunna öka. Alla andra höjningar blir "luft i plånboken" – om det inte är någon annan som delar med sig av sin produktivetsförbättring, vill säga.

Den offentliga sektorn är inget undantag. Om de anställda ska få mer att dela på, inom givna ramar, så måste det bero på att färre människor får lika mycket gjort som tidigare. Uppfylls inte detta villkor och man ändå höjer lönerna, så blir följden att servicen till medborgarna försämras. I längden kan det påverka skattebetalarnas lust att bekosta verksamheten.

Men sambandet mellan produktivitet och lönebildning behöver inte vara enkelriktat. Lönesättningen borde också kunna användas för att öka produktiviteten – eller i varje fall för att belöna dem som bidragit till att den gör det.

Det är i och för sig lättare sagt än gjort. Den privata sektorns bonussystem bygger ofta på att det finns nyckelprestationer som är lätta att mäta och som på ett avgörande sätt påverkar det ekonomiska resultatet. De förutsätter normalt också att enheten kan behålla och tillgodogöra sig åtminstone en del av den ökade avkastningen.

Varken det ena eller det andra eller det tredje är någon offentlig självklarhet. Hur mycket var och en bidrar till verksamhetens slutmål är ofta svårt att avgöra. Målet självt kan vara minst lika besvärligt att mäta. Och även om produktiviteten skulle öka och därmed förbättra ekonomin, så kan en ändring i statsbidragsreglerna eller en svängning i skatteunderlaget mycket väl lägga beslag på minst lika mycket pengar, och mer därtill.

Om man ändå försöker konstruera mekaniska bonussystem kan man därför ramla i flera besvärliga fallgropar.

- Risken är att man väljer farliga *indikatorer*. I brist på mått på slut prestationen väljer man något annat mätbart, men detta kan leda verksamheten snett, ungefär som mytens sovjetiska spikfabriken som klarade sin årsproduktion med en enda jättespik. Ett annat mått kan vara besparingar i verksamheten, som man får ut sin beskärda del av – men på vilket sätt ser man då till att kvaliteten hålls oförändrad?
- Faran är att *någon annan får betala*. Om en resultatenhet lovas en viss andel av produktivitetsökningen och de samlade resurserna sedan dras ned av yttre omständigheter, så blir följden att kraven på alla andra enheter skärps.
- I så pass lagbetonade och "mjuka" verksamheter som vården, omsorgen och skolan blir också *fördelningen* ett problem. Hur ska arbetslaget avgränsas, och hur ska man inom arbetslaget värdera vars och ens bidrag till det goda resultatet?

Slutsatsen är inte att man måste avstå från varje form av bonus-system, men att man måste vara varsam. I praktiken får man antagligen göra produktivitetsfördelningen både grövre och mer skönsmässig. Grövre i den meningen att man kan ge olika delar av den kommunala förvaltningen olika stort löneutrymme, beroende t.ex. på hur mycket de bidragit till rationaliseringarna; mer skönsmässiga i så måtto att det ofta antagligen måste handla om en subjektiv värdering av olika medarbetares insatser, som arbetsgivaren och de fackliga företrädarna får resonera sig fram till.

I praktiken är denna utveckling på god väg. De senaste avtalsrörelserna har visserligen satt centrala ramar för löneökningarna, men större delen av innehållet har lämnats till kommunerna för lokal fördelning. Den enda återhållande faktorn är de centralt överenskomna individgarantierna, men ju mer inflationen pressas

ned, desto mindre blir behovet av den sortens försvar för varje enskild medarbetares köpkraft. Därmed blir utrymmet stort för lokala överenskommelser om hur lönesättningen ska användas för att främja verksamhetens produktivitet och kvalitet.

Ett färskt exempel på hur till och med det centrala avtalet kan användas för att främja hela verksamhetens utveckling är 1996 års läraravtal. Det har skapat förutsättningarna för ett betydligt mer effektivt och samtidigt kreativt skolarbete. Kopplingen till en effektivare organisation framgår tydligt i avtalet. Det extra påslaget inom skolans område är ingen generell löneförstärkning, utan ska användas till dem som bidrar till skolutvecklingen enligt det nya avtalets intentioner (kapitel 21).

Arbetsvärdering

Försöken att klassificera och värdera olika arbeten har en ganska lång historia. För något årtionde sedan hoppades man ganska mycket på sådana insatser, men uppgiften att utforma ett heltäckande system för hela arbetsmarknaden visade sig övermäktig.

Under de senaste åren har förhoppningarna fått nytt liv. Inte minst jämställdhetsombudsmannen har förordat en ökad användning av arbetsvärdering. Därmed skulle det bli lättare att jämföra arbeten inom i och för sig vitt skilda verksamheter.

Jag tror att arbetsvärderingen har sina största förtjänster när det gäller att strukturera både arbetsgivarens och de fackliga organisationernas tänkande kring lönesättningen. Därför uppdrog också Kommunförbundets kongress 1995 åt förbundskansliet att stödja lokala initiativ till arbetsvärdering.

Däremot är det mer tveksamt om arbetsvärderingen kan spela en mer normerande roll. Det beror egentligen inte på att dagens system skulle vara tekniskt otillräckliga. Även om de skulle gå att förfina (och det gör de nog), så finns det mer fundamentala problem förknippade med arbetsvärderingen som sådana.

- Arbetsvärderingen värderar arbetet, men lönesättningen lägger allt större vikt vid den som utför det. Arbetsvärderingen är egentligen avpassad för ett tidigare skede i arbetslivets utveckling, när personalen kunde klungas samman i befattningar där allas arbete var rätt likvärdigt. I dag går utvecklingen mot en

allt starkare individualisering, där vars och ens skicklighet och ambition ökar lönespridningen inom en och samma grupp.

- Värderingen är ofta tidsbunden. Vad som uppfattas som ett kvalificerat arbete, vad som uppfattas som påfrestande etc. varierar antagligen över tiden. I dag lägger man t.ex. större vikt vid psykosociala faktorer än för 10–20 år sedan. Denna bristande beständighet försvårar tillämpningen i nationell skala. Den gör det direkt olämpligt att lägga värderingssystem eller värderingsresultat till grund för avtal, lagstiftning eller domstolspraxis. I så fall skulle en tids värderingar riskera att frysa lönestrukturer för lång tid framöver, och därmed skada arbetsmarknadens funktionssätt.
- Lönesättningen handlar inte bara om en värdering av arbetet och den som utför det. Lönerna fyller också andra funktioner i ekonomin. Lönerna ska locka arbetskraft till sektorer som behöver den; den påverkar också människors benägenhet att utbilda sig till olika yrken. Därför kan det vara ett samhällsekonomiskt intresse att tidvis betala verkstadsarbetare bättre än undersköterskor, inte därför att en arbetsvärdering nödvändigtvis skulle visa att deras arbeten är mer kvalificerade, utan därför att bristen på arbetskraft kan hämma den nödvändiga expansionen av den privata sektorn. (I ett annat skede kan det omvända behovet gälla.) Beräkningarna i LU 95 tydde på att en sådan expansion är nödvändig för att finansiera en stark offentlig sektor i framtiden (SOU 1995:4). På samma sätt kan det vara angeläget att betala civilingenjörer betydligt bättre än skådespelare, för att lönen ska ge de tekniska högskolorna något av den dragningskraft som Dramatens elevskola har av helt andra skäl. Dessa aspekter på lönebildningen ryms knappast inom ett arbetsvärderingssystem, och kan vara svåra för en domstol att fånga.

V

MITT I EKONOMIN

16. *Kommunerna och näringslivet*

Besvikelsernas politik

För snart 30 år sedan lanserades näringspolitiken som begrepp. Frågan är om det finns något område som berett sina tillskyndare så många besvikelser. Men det är faktiskt förhoppningarnas fel, inte politikens.

Näringspolitiken har ofta handlat om hoppet att offentliga insatser snabbt ska ordna det som tar sådan tid för marknaden. I skiftet mellan 1960- och 1970-talen handlade det om de nya sektorerna, med Datasaab som sorglustigt exempel på hur mycket förväntningarna kan få kosta. Förespråkarna lanserade begreppet *pick the winners*, men det finns inte många exempel på att staternas satsningar verkligen hittade framtidsföretagen. Misstagen kostade miljarder.

I dag är det snabba klipp inom sysselsättningen som föresvävar de nyaste entusiasterna. Jag tror inte på det. Normalt tar jobben mycket längre tid att få fram. Det är inte särskilt ofta som offentliga ingrepp kan skynda på processen, åtminstone inte till rimlig risk och kostnad.

Det är svårt att hitta exempel på att något lands näringspolitik verkligen haft en avgörande betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Taiwan och Sydkorea hör möjligen till undantagen, men en genomgång av deras erfarenhet är skeptisk till i-ländernas möjlighet att kopiera dem (Wade, 1990).

Den insikten måste man nog pränta in med stor stil. Näringspolitiken i vid mening – regelverket kring företagsamheten, handelspolitiken gentemot omvärlden, ekonomisk politik överhuvudtaget, kommunernas insatser för utbildning och infrastruktur – måste tålmodigt lägga grunden för den reguljära arbetsmarknadens expansion. Det tar den tid det tar innan tålamodet bär frukt.

Staten eller kommunerna?

Det mesta av denna näringspolitik är statens. Ett lands näringsklimat avgörs i allt väsentligt på nationell nivå. Arbetsmarknaderna för kvalificerad personal är nationella (i den mån de inte går över gränserna), lagarna likaså. Även om mycket av förhandlingarna kan äga rum lokalt, bestäms ändå styrkeförhållandet mellan parterna också på nationell nivå.

I den mån nödlägen tvingar fram selektiva åtgärder måste dessa vara statens. Kommunerna är genom kommunallagen förhindrade att gynna enskilda företag:

2 kap. 7 par. Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

8 par. Kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget.

Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.

Den begränsningen ligger i kommunkollektivets och medborgarnas intresse. Om kommunerna finge lov att gynna enskilda företag, då skulle konkurrensen om arbetstillfällen ge bolag tillfälle att sko sig på skattebetalarnas bekostnad, genom att spela ut olika orter mot varandra.

Även utan kommunallagens förbud är det tveksamt om kommunerna skulle ha förmågan att hitta de mest lovande investeringarna. Den sortens kompetens besitter knappast kommunerna. Förslaget om lokala "arbetsförbund" som samlar statliga och kommunala pengar för att hjälpa igång företag mot arbetslösheten skulle riskera att bli en dyr historia, om det verkligen kom till stånd.

Kommunernas möjlighet inom näringspolitiken är att skapa gynnsamma lokala villkor. Den viktigaste uppgiften är att kommunen sköter sina egna funktioner så bra som möjligt. Både sådant som direkt påverkar näringslivet – framförallt infrastrukturen – och mer indirekta åtgärder – barnomsorgen, utbildningen, kulturen – har betydelse för var i landet ett företag etablerar sig.

Därutöver kan naturligtvis kommunen göra en hel del på marginalen. Inte minst kan de förtroendevalda och tjänstemännen bidra med sin kännedom om bygdens folk. Att förmedla kontakter med banker och med olika specialister i understödsfunktioner kan vara nog så viktigt för att få det lokala näringslivet att frodas och växa.

Den kommunala näringspolitiken

Pierre (1995) redovisar i en undersökning för Kommunförbundet ett ökat intresse för näringspolitik bland landets kommunpolitiker. Bakgrunden är raset i sysselsättningen, och engagemanget är störst i de kommuner som drabbats mest av industrinedläggningar.

Variationen i arbetsmetoder är stor. En del kommuner försöker själva driva näringspolitiska utvecklingsprojekt, andra nöjer sig med att delta och ytterligare några att stanna vid rollen som kontaktförmedlare. Däremot är det ytterst få som anger att de själva medverkar till att kommersiella projekt förverkligas (enkäten exemplifierar med turism, tekniköverföring och kommunikationer).

I pengar räknat är det inte särskilt mycket som läggs ned på näringspolitiken. Ett par-tre miljoner kronor är vad de flesta kommunerna svarar, och knappt tre årsarbeten, fördelade både på tjänstemän och förtroendevalda.

De projekt man lägger ned pengar på är framförallt att ställa i ordning mark och lokaler, marknadsföring, kompetensförsörjning, utredningar och internationella kontakter. Arbetsmarknads- och sysselsättningsåtgärder anges också som en resurskrävande åtgärd, men frågan är i vilken utsträckning det ska betraktas som näringspolitik.

Då kommunalpolitikerna ombeds gradera olika åtgärders betydelse för näringsklimatet hamnar kommunikationerna högst, men därefter ligger barnomsorgen och olika utbildningsinsatser lika högt som åtgärder för arbetsmarknad och sysselsättning. Forskning och utveckling anses viktigare än PR- och informationsinsatser.

Möjligheterna

Kommunernas insatser ska komma hela befolkningen till fromma, inte gynna någon enskild näringsidkare. Därför måste kommunens insatser inriktas på förutsättningarna för företagandet i bygden, inte på subventioner till enskilda företag.

Gränsdragningen är inte självklar. Det finns exempel på kommuner som försökt gynna nyetableringar mer direkt genom att t.ex. bygga industrilokaler som hyrs ut till generösa priser eller genom att iordningställa och upplåta tomter på förmånliga villkor.

Sådana insatser är emellertid tveksamma. I den mån det handlar om företag som väljer mellan etableringar på olika orter i Sverige innebär konkurrensen mellan kommunerna egentligen bara att skattebetalarna tar över en del av företagets etableringskostnader, utan att samhällsekonomin tillförs något utöver vad etableringen ändå skulle ha gett, oavsett vart den förlades. Istället beskärs utrymmet för annan kommunal verksamhet. En effekt av inkomstutjämningen mellan kommunerna är att den minskar incitamenten till sådan konkurrens.

Kommunernas näringspolitik bör istället inriktas på insatser som stärker både den egna kommunens dragningskraft och den svenska ekonomins resursbas överhuvudtaget.

- I första rummet kommer den kommunala infrastrukturen. Att gator och ledningsnät fungerar bra är ett villkor för de allra flesta etableringar. Kommunen kan också påverka utbyggnaden av den statliga infrastrukturen, t.ex. när det gäller kapaciteten för bredbandskommunikation på IT-området.
- Den viktigaste framtidssatsningen ligger i ungdomsskolan. Även om alla ungdomar inte stannar på den egna orten så betyder utjämningen mellan kommunerna emellan att den egna kommunen ändå får glädje av vad de åstadkommer som vuxna, eftersom hela landets välfärd höjs och fördelas om mellan alla kommuner. Satsningen på skolan är nödvändig för att kommande generationer lättare ska kunna anpassa sig till förändringar i det framtida näringslivet, och därmed hålla arbetslösheten nere.
- Den kraftiga tekniska omställningen av hela ekonomin kommer emellertid också att öka vuxenutbildningens betydelse. De som mister jobbet i stagnerande branscher måste kunna utbilda sig för att byta bana, men också många av dem som har jobben

kvar behöver fördjupa sina grundkunskaper. Vuxenutbildningen kommer att spela en delvis ny roll, inte minst som kunskapsbas för ortens näringsliv. Den ska kunna leverera uppdragsutbildningar, men ofta kan det också vara naturligt att kommunens företag hämtar konsulter bland vuxenutbildningens lärare. En kvalificerad vuxenutbildning kan vara ett sätt att skaffa bygden en kunskapsbas, som på kommersiella villkor erbjuder ortens företag hjälp att växa. För att verksamheten ska bli tillräckligt avancerad kan det vara naturligt att bilda kommunalförbund kring vuxenutbildningsresurserna.

Konkurrens...

Under senare år har framförallt enskilda debattörer från SAF och Konkurrensverket riktat uppmärksamheten mot kommunernas affärsverksamhet. När företag och förvaltningar säljer tjänster till allmänheten, rycker de då undan grunden för sunt enskilt företagande? Innebär kommunernas borgen till enskilda företag en snedvridning av konkurrensens förutsättningar?

Enstaka exempel på dumheter och övertramp saknas inte, men däremot sinnet för proportionerna. De till leda upprepade fallen med det uppländska tvätteriet som säljer tjänster i Stockholm eller det östgötska erbjudandet om gräsklippning hos villaägare säger inte särskilt mycket om problemets storlek.

Direkt vilseledande var inledningen till ett angrepp från Konkurrensverkets biträdande generaldirektör (Dagens Politik 1996-09-05). Han beskrev hur antalet kommunala företag vuxit till 1 500 och hur deras tillgångar på några år hade ökat från omkring 50 till drygt 100 miljarder kronor. Vad han emellertid *inte* tog upp var att praktiskt taget hela denna förmögenhetsmassa ligger i energiverk, bostäder och fastigheter, och inte alls i de gym och solarier som vållat så starka känslor.

På det principiella planet kan det inte råda någon tvekan – kommuner ska avhålla sig från sådant som kan störa konkurrensen. Men hur stort är egentligen problemet? De enstaka fallen räcker inte för att motivera drastiska förslag om totalförbud mot kommunala företag eller föreskrifter om minsta acceptabla avkastning på insatt kapital – inte ens om de kan räknas i tiotal.

Mer intressant är den genomgång som Modig m.fl. (1996) nyli-

gen gjorde av kommunala borgensåtaganden i Skåne och Norrbotten. Borgensåtagandena – 1994 uppgick de till 214 miljarder kronor i hela landet – är intressanta, därför att de i någon mån speglar kommunernas engagemang i olika slags affärsdrivande verksamhet.

Det visar sig att den helt dominerande delen – drygt 80 procent – gäller kommunala bostadsföretag, och att en stor del av återstoden avser egnahem och privata bostadsrättsföreningar. Historiskt sett har kommunal borgen ofta ställts som krav för statlig bostadsfinansiering.

Av återstoden gäller en del åtaganden kommunala företag, medan andra avser föreningar som driver olika slags anläggningar (framförallt i Skåne) eller privata företag, t.ex. hotell (framförallt i Norrbotten). I alla dessa fall är det i och för sig tänkbart att borgensåtagandet påverkar konkurrensförhållandena gentemot andra, men är det särskilt vanligt? Borgensåtagandena i Norrbotten avser i många fall verksamheter som annars inte skulle finnas på orten. Borgensåtagandena gentemot föreningarna som driver anläggningar är antagligen ett sätt att försöka minska kommunernas kostnader, genom att anläggningen annars (som i Norrbotten) hade drivits i kommunal regi.

...eller blandekonomi?

Ur företagsamhetens synvinkel borde utvecklingen inom kommunernas kärnverksamhet vara mer intressant. Framförallt inom barnomsorgen har det skett en stark utveckling av kooperativa och i viss mån privata alternativ till verksamheten i kommunernas egen regi. Men kommunerna dominerar också andra områden som ibland nämns som tänkbara för en expanderande tjänstenäring, t.ex. hemtjänsten till de äldre.

Med nuvarande ordning finns det knappast något särskilt stort utrymme för helt privata alternativ inom dessa områden. Prisskillnaden mellan de kommunala och de privata alternativen skulle bli avskräckande stor för de flesta konsumenter, om det offentliga inte deltog varken i produktionen eller finansieringen.

Den realistiska utvägen är en blandekonomi mellan privat och offentligt, som skapar förutsättningar för en ökad företagsamhet. Den kan ta sig olika uttryck:

- Under de senaste åren har många kommuner successivt höjt avgifterna för olika tjänster, bl.a. inom barnomsorgen och äldreomsorgen. I behovsprövningen för hemtjänsten har också många kommuner börjat säga nej till "lättare" tjänster. Därmed ökar förutsättningarna för privata alternativ att göra sig gällande.
- Kommuner köper tjänster och skapar därmed underlag för privat näringsliv.¹ Det tror jag är en klok väg, både när det gäller mer tillfälliga behov och när det handlar om en kompetens som kommunen kan ha svårt att underhålla i sin egen organisation. Kapitalförvaltning kan vara ett exempel, åtskilligt på informationsteknikens område ett annat.
- Vad som blivit allt vanligare är att kommunerna betalar en del av kostnaden för en verksamhet. Bidrag till föreningar som sköter sportanläggningar är ett exempel, "pengar" till föräldra-kooperativ eller privata daghem ett annat. Det kan komplettera en privat köpkraft som i sig inte är tillräcklig för att bära verksamheten, samtidigt som kommunen kan förknippa sitt stöd med olika slags villkor som gör skattefinansieringen motiverad.

Den klokt hanterade blandekonomin är en konstruktiv och betydligt mer löftesrik väg än klanket på kommunerna och konkurrensen. I bästa fall kan den gagna hela verksamheten. Massmedia rapporterar sommaren 1996 om en utvärdering som Socialstyrelsen gjort av privatiseringar inom äldreomsorgen. Dels håller de privata insatserna god kvalitet, dels har konkurrensen bidragit till att förbättra den kommunala äldreomsorgen, eftersom man skärpt och konkretiserat kraven på vad som ska åstadkommas.

Det är viktigt att förhindra övertramp, kommunala lika väl som alla andra, men behovet av finmaskig reglering måste avvägas mot problemets faktiska omfattning. Annars riskerar man att skapa stelheter och snedvridningar som är långt mer bekymmersamma.

¹ Många gånger blir det också lokalt, även om man måste respektera upphandlingsreglerna. Tjänster förutsätter närvaro i mycket högre grad än varor, och det kan också skrivas in i kraven.

17. *Kommunerna och infrastrukturen*

Den fysiska infrastrukturen

När städerna började utvecklas blev brandsäkerhet, vatten och avlopp allt mer påträngande bekymmer. De tidiga ekonomerna talade om "nattväktarstaten" när de skulle förklara varför någon offentlig sektor överhuvudtaget behövdes, och väktaren var ofta en stadens man.

Om ansvaret för de fattigaste var upprinnelsen till socknarnas självstyrelse, så blev det gemensamma ansvaret för infrastrukturen impulsen till moderniseringen av städernas organisation. Den sköt ytterligare fart när gas och el skulle dras i ledningar.

Det var infrastrukturens behov som gav oss de första kommunalanställda i modern mening. En del av städerna hade visserligen haft lagfarna borgmästare och ibland rådmän som kungen till en början utsåg, men dessa var snarare överhetens företrädare än medborgarnas tjänare. De flesta av städernas och socknarnas sysslor sköttes av enskilda medborgare som förtroendeuppdrag vid sidan av deras dagliga id, ofta utan någon ersättning att tala om.

Men infrastrukturen ställde andra krav. Till en del var de så oaptitliga att de krävde specialisering. Sophanteringen i Stockholm var länge en syssla för de nästintill utslagna, och klagomålen över effektiviteten var många. Någon riktig ordning blev det inte förrän staden på 1800-talet anställde en officer som chef. Han organiserade förvaltningen efter de mönster som han hade med sig från sitt tidigare liv, och rekryterade anställda i Dalarna som förlades i egna baracker på militärt vis.

Under de första årtiondena på 1900-talet är det infrastrukturen som dominerar den kommunala verksamheten. Gatorna, renhållningen och de tekniska verken – el, gas och vatten – blir de viktigaste arbetsgivarna i kommunerna, tätt följda av spårvagnar och bussar. Än i dag står den statistiska beteckningen "kommunalär-

betare” (se tabellerna här i boken!) för de tekniska nämndernas anställda. I dag svarar dessa för en förhållandevis liten del av kommunernas anställda. Förklaringen är framförallt rationalisering-
en, men också att allt fler kommuner bolagiserat sina affärsverk.

Att den fysiska infrastrukturen fungerar är en av kommunens viktigaste uppgifter i förhållande till näringslivet. I detta ligger ofta något mer än vad kommunernas gängse ansvar omfattar. Ganska många kommuner har t.ex. engagerat sig i att bygga flygplatser. I sin undersökning av kommunernas näringspolitik pekar Pierre (1995) på att många kommuner bearbetar staten och dess verk och bolag. Det gäller AXE-utbyggnaden och tillgången till fiberoptiska kablar för telekommunikationer, men också järnvägarna och deras trafikering.

Ansvar för infrastrukturen drar med sig stora kostnader, som ofta kapitaliseras i fastighetsvärdena. Det har väckt frågan om fastighetsvärdenas ökning på något sätt kan återföras till kommunernas finansiering. En utväg vore att låta kommunerna få del av fastighetsbeskattningen, men det skulle å andra sidan komplicera utjämningsfrågan. Fastighetsvärdena är beroende av betydligt fler faktorer än kommunernas insatser. Dessutom har beskattningsfrågorna också betydelse för stabiliseringspolitiken och arbetsfördelningen mellan stat och kommun (kapitlen 4 och 5).

I en underlagsrapport till det sena 1980-talets storstadsutredning (SOU 1989:112) tar Göran Schubert upp en annan möjlighet. Om ansvaret för infrastrukturen lades på ett särskilt bolag som finansierades med mark- och kanske trafikavgifter skulle finansieringen inte längre gå över skattsedeln.

En del av markavgiften skulle vara schabloniserad och utgå på mer allmän markvärdestegring, men en annan del skulle vara rörlig och förhandlas mellan bolaget och markägaren för att finansiera olika insatser. Betalningen för infrastrukturen skulle därmed kunna bli mer proportionell mot nyttan för olika fastighetsägare.

Det utvidgade begreppet

Under senare år har begreppet infrastruktur kommit att användas i en betydligt mer vidsträckt mening. Många har tagit fasta på investeringarnas långsiktiga karaktär, och menat att sådant som hälsa och kunskaper egentligen hör till samma kategori. Därför

blir det allt vanligare att också ta hänsyn till skolor och hälsovård när man bedömer infrastrukturen i en kommun.

Egentligen är det nog en tveksam utveckling. Likheterna må vara, men skillnaderna är också påtagliga. Den fysiska infrastrukturen låter sig sällan flyttas ur stället, vilket skapar särskilda förhållanden när det gäller risken för kapitalförluster och avsaknaden av alternativa användningar.

På några andra punkter har utvidgningen pekat på ett dilemma för kommunernas strävanden att skapa ett gott näringsklimat. Sådana förutsättningar som tillhandahålls på kommersiell basis i tätbefolkade områden kan ofta saknas i glesbygder. Samtidigt kan de framstå som ett viktigt villkor för att bygden ska kunna locka till sig nya investeringar. Kan kommunerna träda in, eller ska de passivt åse utvecklingen?

Tillgången till hotell och restauranger är ett uppmärksammat exempel. En hel del kommuner har på olika sätt försökt understödja denna del av infrastrukturen. Några har gjort det genom att gå i borgen för verksamheten, andra genom att garantera en viss volym.

Problemet är inte enkelt. Antagligen kan en del se det som kommunalt stöd åt ett enskilt företag, men det skulle också kunna försvaras som en satsning som kommer hela bygden till godo. På samma sätt är det på sina håll med kommunernas stöd till bostadsrättsföreningar och dem som bygger egna hem.

– Utan kommunal borgen skulle det inte byggas ett enda hus i Norrlands inland, förklarade en kommunstyrelseordförande när borgensförbindelserna kom på tal.

Det är en besvärlig avvägning, som skulle förtjäna större uppmärksamhet i den ibland ganska förenklade debatten om kommunerna och konkurrensen. Det är enkelt att vara rättroget med huvudstadens mått, men i en bygd med ett utsatt näringsliv är dilemmat inte lika lätt att hantera.

Var går gränsen mellan att främja näringslivets utveckling och att faktiskt slå undan benen för privata initiativ? Och i vilken utsträckning ska skattepengar användas i den här sortens insatser? Spåren efter Snäckgärdsbaden förskräcker.

Liknande problem kan finnas när det gäller olika slags specialtjänster, som mindre företag inte själva har råd att hålla sig med, men som de ändå behöver för att kunna utvecklas. På en del håll har detta fått en praktisk lösning genom skolans indirekta försorg.

Lärarna besitter ibland just de kunskaper som företagen frågar efter, och kan på sin fritid ställa upp som konsulter.

Det är bl.a. sådana erfarenheter och hoppet om kommersiellt gångbara avknoppningar som ligger bakom flera kommuners satsning på att dra till sig högre utbildning och FoU-resurser (kapitel 21).

18. *Kommunerna och miljön*

Djupa rötter

I och med Agenda 21 har miljöarbetet i kommunerna fått en kraftig injektion. Men egentligen har det djupa historiska rötter. Renhållningen och det rena vattnet hörde till de första uppgifterna som pockade på en kommunal lösning.

I dag kan kommunernas miljöarbete sammanfattas under tre rubriker. Agenda 21 är den mest uppmärksammade. Kretsloppsansvaret är en fortsättning på kommunernas traditionella miljöarbete. Folkhälsoarbetet kan på sikt vara det kommunalt mest betydelsefulla, eftersom det vetter mot några av kommunernas kärnverksamheter.

Agenda 21

Syftet med Agenda 21 är att förändra människors beteenden, så att påfrestningarna på miljön kan lindras. I Sverige har arbetet tagit en vändning som ingen annanstans. *Alla* Sveriges kommuner är engagerade i det lokala Agenda 21-arbetet. Inget annat land kommer i närheten – i de som kommer närmast har 20–30 procent av kommunerna engagerat sig.

Skillnaden speglar kommunernas roll i det svenska samhället. När Agenda 21 ska påverka beteenden, så är det kommunerna som har flest och närmast kontakter med människor. Inte minst går kontakterna via barn och ungdomar. Skolor, fritidsverksamheter och daghem har gått in för arbetet. Det har bidragit till att göra Agenda 21 till en viktig ungdomsrörelse.

Arbetet berör också kommunernas egen verksamhet. Som miljömedvetna kunder med stora inköpsvolymen kan kommunerna påverka näringslivets inriktning. Kommunförbundet i Väster-norrland har försökt systematisera arbetet genom att utarbeta en handledning för miljövänlig upphandling. Om sådana krav från

början ingår i specifikationen av vad som ska upphandlas så har kommunen stora möjligheter att bedriva "grön" upphandling.

I Agenda 21-arbetet spelar upplysningen en viktig roll. Svenska Kommunförbundet (1996g) har utarbetat en handledning för arbetet med "gröna nyckeltal". Men kommuner kan också använda andra möjligheter till påverkan. Några kommuner har börjat ta ut sophämtningsavgifter efter vikt, som ett sätt att förmå hushållen att minska sopmängden. I Flen medverkar kommunen till komposteringsförsök, både i större skala vid Lantbruksuniversitetets försöksgård Ekenäs och genom att sälja kompostbehållare till hushåll.

Frågan är om kommunerna kan införa gröna avgifter i större skala. I dag tar självkostnadsprincipen ingen hänsyn till miljöeffekter, men teoretiskt sett skulle de bedömda kostnaderna för sådana störningar kunna internaliseras i avgifterna för t.ex. el och vatten. Ett annat uppslag är miljöavgifter på grustäkter. Dessa skulle kunna variera med hänsyn till tillgången på grus och på frestningen på miljön i olika delar av landet.

Generellt sett bör dock miljöskatter vara statens ansvar. Dagens stora och ofta diffusa miljöstörningar är som regel så svåra att avgränsa lokalt att åtgärderna mot dem måste vara nationella, i en del fall helst mellanstatliga. Risken finns också att kommunala miljöskatter skulle kunna vändas till en konkurrens mellan trängda kommuner som bjuder under varandra för att ragga arbetstillfällen (jfr kapitel 6).

Kretsloppsansvaret

En stor potential i kommunernas miljöarbete ligger i det traditionella ansvaret för renhållningen.

Kretsloppets praktiska svårighet ligger i att så många ämnen och restprodukter sprids så glest över hela landet. Svårigheterna att kommersiellt anordna landsomfattande insamlingar av så pass vanliga produkter som glas och batterier vittnar om problemet.

Kommunernas styrka ligger i att de redan har ett ansvar och ett nätverk. På detta skulle man kunna bygga mer ambitiösa försök att ta tillvara och återanvända så mycket material som möjligt.

Den avgörande frågan är finansieringen. Principen om förorenarens betalningsansvar måste gälla. Kommunens ansvar kan bara vara entreprenörens. Det är inte skattebetalarna som ska stå

för kretsloppets kostnader, utan producenter och brukare. En viktig uppgift under de närmaste åren blir att finna former för avgiftsuttag som tar hänsyn både till mängden insamlat material och till insamlingens fasta kostnader, som ofta blir högre i vidsträckta och glest befolkade kommuner.

Kommunernas praktiska roll kommer att variera. Redan i dag har många kommuner i sin tur lagt ut renhållningsarbetet eller delar av det på olika underentreprenörer. Sak samma med den här delen av kretsloppsansvaret (som i sig omfattar betydligt mer än bara insamling). Där arbetet är lätt att organisera kommer kommunerna kanske inte in överhuvudtaget, och på andra håll kan de anlita underentreprenörer.

Kommunerna har ett intresse av att se till att kretsloppet fungerar, men de bör inte stå i vägen för framväxten av alternativa lösningar och nya företag. Därför bör utvecklingen så långt möjligt kunna ske på kommersiella grunder. Producenterna ska betala vad insamlingen kostar, oavsett vem de anlitar för att klara av den.

Folkhälsan

I sin Nobelföreläsning tog Robert Fogel (1994) upp ett annorlunda perspektiv på tillväxten. Från mitten av 1800-talet och framåt växte den amerikanska ekonomin snabbare än Europas, trots att den kända teknologin var ungefär densamma liksom människorna, som ju till huvuddelen var utvandrare från den gamla världen.

Fogel pekar på en sällan uppmärksammas faktor. Den nya världens invånare åt och mådde bättre. Medellängden ökade tack vare större kaloriintag och bättre sanitära förhållanden. När folk blev friskare och starkare orkade de också arbeta mera. I Europa var bortåt 20 procent av befolkningen i så dåligt fysiskt skick att den inte rådde med normala arbetsdagar. Den snabbare produktivitetssökningen i USA beror till stor del på bättre folkhälsa.

Sedd i detta perspektiv blir vatten och avlopp viktiga faktorer bakom den svenska ekonomins snabba tillväxt från 1870 och hundra år framåt. Kanske ska folkskolan också ses i detta perspektiv. Den ökade inte bara arbetskraftens kunskaper i industri-
vänliga ämnen som läsning och räkning, utan erbjöd också en kanal för folkupplysning om kost och hälsa.

Folkhälsoarbetet har inte bara historisk betydelse. Från sekretariatsarbetet i HSU 2000 har Björn Sundström berättat om analyserna av orsakerna till vår död. Normalt beskriver analyser bara omedelbara dödsorsaker – hjärtinfarkt, blodpropp, cancer etc. – men mer noggranna analyser visar att många sjukdomstillstånd uppträder i grupper, sammanflätade med varandra. Analyserna pekar dessutom på att åtskilliga sjukdomar är beteendeframkallade. Typexemplet är rökningens och alkoholens verkningar.

Inför en stadigt ökande andel äldre och mycket gamla, som når sin kulmen först ett par årtionden in på nästa sekel, ger detta hög aktualitet åt folkhälsoarbetet. Det hör till saken att effekten av folkhälsoinsatserna ofta tar lång tid att slå igenom. Fogel pekar på att 1870- och 1880-talens folkhälsoinsatser inte nådde sin fulla verkan förrän in på 1920-talet. Därför är nästa sekels folkhälsoproblem över oss redan nu.

I Skåne har landsting, kommuner och försäkringskassa tagit problemet ad notam och gått samman i en kampanj för ett friskare Skåne. Den tar sikte på en rad av de nuvarande livsmönstrens problem. Kampanjen bildar grupper för bättre matvanor, men undersöker också trafikskadornas betydelse.

Folkhälsoarbetet är ett exempel på en insats som måste gripa över flera förvaltningar. Skolan är en självklar kanal, äldreomsorgen likaså; men äldreomsorgen måste också dela med sig av sina kunskaper och varningar till dagens yngre och medelålders, för att undvika så mycket som möjligt att de nuvarande problemen framöver. Liksom på konsumentområdet handlar behovet av nya och intensifierade insatser inte så mycket om ytterligare resurser och nya institutioner och tjänster, utan om en konstruktiv samverkan mellan redan existerande verksamheter. Denna samverkan måste dessutom gå utöver den kommunala verksamhetens gränser. Liksom i Skåne borde landsting, försäkringskassa och föreningsliv vara viktiga bundsförvanter i arbetet för en bättre folkhälsa.

19. *Kommunerna och konsumenterna*

Valfrihetens påfrestningar

När kommunerna tvingats spara har nedskärningarna också gått ut över konsumentupplysningen. På de håll där den har funnits har den ofta fått mindre resurser, och någon gång till och med lagts ned.

I ett snävt perspektiv är det en begriplig prioritering. Den traditionella konsumentupplysningen om olika varors egenskaper riktade sig till en mycket bred publik. Den har i dag fått stort utrymme på tidningarnas konsumentsidor. Samtidigt kan man ibland fråga sig hur meningsfull den är när innanmätet i apparaterna ofta är detsamma, vare sig varumärket är Electrolux eller Elektro Helios eller Standard eller Husqvarna.

Men i ett vidare perspektiv är avvägningen inte lika självklar.

I en genomgång av motiven för offentliga åtaganden tar Per Molander (1994) upp den ekonomiska teorins beroende av en välinformerad konsument som träffar rationella val mellan olika alternativ och därmed får ut mesta möjliga nytta. Om en av den offentliga sektorns uppgifter är att få ekonomin att fungera bättre, så måste den ställa sig frågan: Var finns skavankerna i verkligheten jämfört med teorins idealbild?

Molander pekar på två motiv med direkt anknytning till medborgarnas roll som konsument. Det ena är informationsbrist, det andra är autonomibrist. Om vi inte har den information vi behöver blir det svårare att träffa de rationella valen. Om vi dessutom av olika orsaker – t.ex. drogmissbruk – har svårt att handla som självständiga individer, då blir problemet i förhållande till idealbilden ännu större.

Valens växande betydelse

Konsumtionen är en märkligt förbisedd faktor i den ekonomiska diskussionen, utom när prognosmakarna under senare år suckat över att den inte växer tillräcklig snabbt.¹ Den mesta debatten brukar sätta produktionens stora aktörer i centrum. Vilken bransch kommer att växa mest, var kan vi räkna med överhettning, hur stora resurser ska kommunerna och landstingen få?

Det är egentligen konstigt. Produktionen och jobben ger oss medlen för vår välfärd, men det är i konsumtionen som var och en av oss förverkligar den (åtminstone den materiella delen).

Därför är konsumtionens förändrade villkor en väl så viktig omvälvning i ekonomin som mycket av den nya tekniken och de nya företagsformerna. Det handlar då inte i första hand om det kraftigt ökade utbudet av varor, även om datorer, villor, färg-TV, mango och indiska skjortor är häftigt nog.

Andra förändringar är väl så stora, även om vi inte lika ofta tänker på dem. Påfrestningarna på den offentliga ekonomin minskar transfereringarnas betydelse för våra inkomster. Förändringarna av den offentliga verksamheten påverkar sättet att tillhandahålla mycket av det som hittills varit framförallt landstingens och kommunernas tjänster: skolan, sjukvården och omsorgen.

Detta är tendenser som kommer att förstärkas, åtminstone om man ser till bedömningarna i de senaste långtidsutredningarna (SOU 1992:19 och 1995:4):

- Den samlade nationalinkomsten ökar en bit bortom sekelskiftet, men sedan kan det bli kärvare, när andelen pensionärer ökar på nytt. Det är ett argument för att spara, så att vi kan möta de ökade behoven efter 2005.
- Lönerna kommer att öka, men vinsterna kommer att ligga högre än vi varit vana vid. Det beror på att investeringarna lättare kan välja land, och att den som vill konkurrera om investering-

¹ På denna punkt tycker jag att debatten lider av ett svårt perspektivfel. Kruket är att hushållen konsumerade för mycket under andra hälften av 1980-talet, när sparkvoten tidvis var negativ. Att den i dag gått upp är sunt, och jag tror att det i hög grad kommer att visa sig bestående. Det kan jämnas ut konjunktursvängningarna, när det enskilda hushållet har en buffert och inte behöver oroa sig så mycket för den offentliga ekonomin och dess skyddsnät. Problemet är att omställningen gick så snabbt – men det är ingen anledning att önska överhettningen tillbaka.

ar måste kunna erbjuda god lönsamhet. Å andra sidan regnar det lite på vanliga dödliga ändå. Mycket av den ökade vinstandelen kommer ytterst småspararna och deras disponibla inkomster till del.

- Risken är stor att vi får mindre offentlig produktion för skatterna. Dels ska de offentliganställdas pensioner betalas, dels drar den privata sektorns produktivitet upp lönerna, även om den offentliga produktiviteten kanske inte ökar lika mycket. Då måste vi skaffa de tjänster vi behöver genom informell samverkan och/eller på den kommersiella marknaden.
- Tidigare satte geografien ganska snäva gränser för valen. Sekelskiftets svensk rörde sig någon kilometer om dagen, nu handlar det om ett par-tre mil, men EES-avtalet (och numera EU) och telekommunikationerna spränger alla gränser för konsumtionen. Det betyder ökad konkurrens, lägre priser och bredare utbud, men också nya och ovana val.

Den här sortens förändringar betyder att nya områden blir viktiga för oss som konsumenter. En del av dessa förändringar beror på att de offentliga ingripandena förändras. Vi måste klara mer av våra förutsebara behov på egen hand.

- Socialförsäkringarna kommer inte att stå för en lika stor del av inkomstbortfallet. Även om skyddsnäten ligger kvar för dem som råkar illa ut, så får medel- och höginkomsttagare bygga upp en egen buffert.
- Omprövningarna inför allt fler val mellan olika producenter av vård och omsorg. Avgifterna höjs, om än från en låg nivå.
- De minskade bostadssubventionerna betyder att en viktig del av konsumtionen plötsligt blivit jämförelsevis mycket dyrare. Det kommer säkert att påverka våra vanor och val, ungefär som oljeprischocken vände upp och ned på 1970-talets energikonsumtion.

Detta betyder att medborgare som konsumenter kommer att ställas inför problem och frågor, som antingen är helt nya eller har fått mycket större betydelse.

- Sparandet blir mycket viktigare för vars och ens välbefinnande och trygghet. Därmed blir det allt viktigare för hushållen att lära

sig hitta i spar- och placeringsdjungeln. Någon procents högre eller lägre ränta blir åtskilliga tusenlappar redan i medelåldern.

- Ju fler av dagens offentliga tjänster som erbjuder val i någon form, desto viktigare blir informationen. Det behöver inte alltid handla om pengar. Jag hoppas att vi slipper skolavgifter (det är samhällsekonomiskt tveksamt att låta föräldrarnas betalningsvilja avgöra barnens utbildningsval), men däremot delar jag många andra föräldrars undran över vilken skola som är bäst för mina barn.
- Bostadsmarknaden kommer att skakas om rejält. Dyrare lägenheter kanske skapar nya boendemönster, med vuxna människor som kompisbor för att dela kostnaden. Men nya mönster kräver också att vi rent juridiskt kan reglera våra förpliktelser mot varandra.
- Om vi verkligen ska utnyttja våra möjligheter som konsument räcker det inte med att behärska den svenska marknadens utbud. Det är också viktigt att veta vad andra EES-länder kan erbjuda, och hur man i så fall ska kunna utnyttja det utbudet.

Kommunernas roll

Slutsatsen av den här genomgången är inte nödvändigtvis en kraftig expansion av den kommunala konsumentupplysningen.

- Det finns andra vägar att gå. Att företagen tillsammans betalar en fristående upplysning är en väg, som redan tillämpas inom flera branscher. Kommunerna skulle i och för sig kunna åta sig att sprida sådana byråers information, t.ex. via medborgarkontoren, men de minskar behovet av den traditionella konsumentupplysningen.
- Staten kan skärpa kraven på upplysning från producenterna. Även EU har en roll att spela i detta avseende, eftersom den inre marknaden betyder att produkter vandrar över gränserna.
- Massmedia har en uppenbar roll – inte minst sedan deras betydelse som försäljningskanal ökat med det nya utbudet TV- och radiokanaler.

Men problemet är att dessa vägar inte tillgodoser de nya behov som den vidgade valfriheten för med sig. Det ökade behovet av in-

formation för att klara sig kan öka skillnaderna mellan olika konsumentgrupper. Sommaren 1996 refererade tidningarna en undersökning som pekade på att välutbildade familjer klarade både sparande och långsiktiga inköp betydligt bättre än lågutbildade (SvD 1996-07-21).

Molander betonar i sin genomgång av styrmedel den betydelse som normer och beteenden har. Kanske kan kommunerna göra sin största insats genom att låta stödet till konsumenterna ta nya vägar:

- I flera kommuner har konsumentupplysningen blivit en allt viktigare del av *socialtjänstens* arbete. Det är ofta socialtjänsten som kommer i direkt kontakt med dem som har störst behov av stöd. Många gånger är de sociala problemen nära sammanflätade med ett misslyckande som konsument, trubbel med hyran, övertrasserade konton eller otillräckliga buffertar. Då kan handfast hjälp med budgetering och skuldsanering vara det bästa sättet att förebygga framtida problem.
- Huvudsaken borde dock vara att lägga en rejäl grund i *skolan*. Åtminstone från och med högstadiet borde en viktig del av samhällskunskapen vara att ge eleverna en realistisk bild av vilka val de måste kunna göra, och vilken betydelse valen har för deras livsekonomi. Den sortens konkreta privatekonomiska undervisning hör nog till undantagen i dag.
- Kommunerna borde föregå med gott exempel genom en bättre *konsumентupplysning om kommunala tjänster*. Det borde vara viktigt att publicera och tillhandahålla mått som belyser verksamhetens inriktning och resultat. Sådana uppgifter borde finnas om skolor, daghem, sjukhuskliniker, vårdcentraler och andra institutioner, som medborgarna har en möjlighet att välja emellan. Att samla sådana uppgifter och göra dem tillgängliga för allmänheten skulle också vara ett sätt att sporra kvalitetsarbetet.

I denna förändrade miljö kan de särskilda konsumentupplysningsenheterna få en ny roll. Kontakterna direkt med allmänheten blir inte längre en huvudsak. Det viktigaste är att hjälpa socialtjänstens och skolans rådgivare och utbildare med aktuell kunskap, så att kommunernas insatser hänger med i marknadens utveckling.

V

NÄSTA GENERATION

20. *Kommunerna och barnen*

FN:s konvention om barnets rättigheter

På nyåret 1983 kom jag som diplomat till den svenska FN-delegationen i Genève. I skarven mellan två kolleger fick jag gå ner till Palais des Nations och följa arbetet i kommissionen för de mänskliga rättigheterna.

Under ett par veckor betydde det att jag deltog i arbetet med att få fram ett utkast till konvention om barnets rättigheter. Det var ett arbete som sågs med stor skepsis av många av de inblandade diplomaterna.

Det berodde inte bara på att man fnissade lite när förhandlingsspelets alla konventioner omgärdade diskussionen om *"the right to play"* (numera i artikel 31 i konventionen). Några miss-trodde också Polens avsikt med att 1978 ta initiativ till dessa förhandlingar. Var det inte ett försök att slinka ifrån diskussionen om de mänskliga rättigheterna på hemmaplan?

Oavsett den ursprungliga avsikten kom emellertid många frivilliga organisationer att engagera sig starkt i förhandlingarna. Resultatet blev en konvention som antogs av FN:s generalförsamling 1989 och trädde i kraft 1990.

Konventionen (1990) är ett ordsvall som i många stycken mest duplicerar vuxnas rättigheter, och där just det som låter barn vara barn får en ganska undanskymd plats. Rätten att leka blev aldrig mer än ett av många exempel i en underavdelning av en av de 54 artiklarna.

Men förhandlade texter har sina skavanker. Det viktiga är det konkreta arbete som barnkonventionen kan leda till. I Sverige har övervakningen av hur konventionen tillämpas anförtratts åt en ny myndighet, Barnombudsmannen (BO), som inrättades 1993.

Barnen, krisen och välfärdens omprövning

Barnombudsmannen publicerar varje år en rapport om barnens situation, där BO noterar oroande tendenser och möjligheter att göra något åt dem. I den senaste rapporten (*Barnombudsmannen*, 1996) domineras den allmänna beskrivningen av krisens konsekvenser.

Ur konventionens perspektiv har den svenska välfärden skapat en bättre tillvaro för barn än de flesta andra länder. BO nämner den låga spädbarnsdödligheten och barnhälsovården, de förebyggande åtgärderna mot barnolycksfall samt folktandvården och preventivmedelsrådgivningen som exempel på viktiga offentliga insatser.

Men orosmolnen hopar sig, menar BO.

- Nedsskärningar i socialförsäkringarna och ökad arbetslöshet leder till ökad inkomstspridning, vilket försämrar "barns möjligheter till likartade uppväxtvillkor".
- Rapporter talar om ökad psykisk ohälsa bland barn och ungdom, samtidigt som antalet anställda per barn i barnomsorgen och elevvården minskar. Skyddsnätet blir för grovmaskigt för att problemen ska upptäckas i tid.
- Våld och övergrepp kan leda till sociala och psykiska problem.
- Barns kontakt med sina föräldrar efter skilsmässor har förbättrats under de senaste åren, men antalet skilsmässor och separationer ökar.
- Det finns tecken på en negativ utveckling när det gäller ungdomars drogvanor.
- Allergiförekomsten är hög och fortsätter att öka.
- Barn med stora sociala och språkliga behov – t.ex. invandrarbarn – riskerar att komma på mellanhand i större barngrupper.
- Sexårsverksamhetens inre och yttre miljö har inte hunnit anpassas efter barnens förutsättningar.
- Nedskaerningar i fritids- och kulturutbudet ökar ojämlikheten och kan bidra till en utveckling mot ökad kriminalitet och skadegörelse.

Bilden är målad i dystra färger. Delvis bygger den mer på myter än fakta. Skolornas anslag för elevvård *ökade* varje år från 1991 till 1995 (Skolverket, 1994, 1995 och 1996). Det senaste året har

statistiken lagts om, men antagligen rör det sig inte mer än om en utplaning. Vad som har minskat i skolan är undervisningskostnaden.

Inte ens arbetslöshetens effekter är alldeles entydiga. Näsman och von Gerber (1996), som undersökt hur barn påverkas när deras föräldrar inte har jobb, tecknar en bild med delvis oväntade nyanser. Arbetslösheten kan t.ex. leda till att pappor lägger om sin tid till familjens fördel och tar omläggningen med sig när de får nytt jobb.

Men för kommunernas del är sammanställningen ändå ett memento. Är det barnen som kommer i kläm när budgetarna måste skäras ned?

Det samlade stödet

ESO har låtit Statskontoret undersöka några europeiska länders samlade stöd till barnfamiljerna (Wallberg m.fl., 1996). Beskedet är entydigt: Sverige satsar mer än något annat land, möjligen med reservation för att Norge kan ha kommit ikapp sedan 1993.

Till en del är skillnaderna mellan länderna betingade av olikheter i livsstil och samhällsorganisation. De svenska insatserna är inte bara ett stöd till barnen, utan också en subvention av småbarnsföräldrars förvärvsarbete. I ett sinnrikt samspel inbjuder familjepolitiken till en hög förvärvsfrekvens.

Tabell 20.1 Stödet per barn t.o.m. gymnasieexamen i några europeiska länder (1993) (tusental kronor).

	DK	SF	N	S	F	NL	GB	D
Barnbidrag	171	144	290	181	215	179	164	112
Föräldraledighet	43	102	84	115	33	11	7	73
Bidragsförskott	3	10	26	28	8	0	0	2
Bostadsbidrag	34	48	20	67	76	20	70	17
Barnomsorg	252	154	122	267	120	5	9	115
Skola	609	572	694	653	500	447	497	501
Skattesubvention	0	90	49	0	62	8	15	100
Totalt	1 112	1 120	1 286	1 311	1 013	669	762	921
Index	85	85	98	100	77	51	58	70

Källa: Wallberg m.fl. (1996), bilagedelen

Danmark (DK), Finland (SF), Norge (N), Sverige (S), Frankrike (F), Nederländerna (NL), Storbritannien (GB) och Tyskland (D).

Den svenska särbeskattningen av föräldrarna (som skulle kunna uppfattas som en skattesubvention jämfört med sambeskattade länder¹) gör det lönsamt för båda att förvärvsarbeta. Föräldraförsäkringen gynnar dem som utbildar sig och skaffar ett jobb innan de sätter barn till världen. Snabbhetspremien (samma ersättning om nästa barn kommer inom två och ett halvt år) pressar samman tiden med småbarn, och barnomsorgen gör det lättare att komma tillbaka till arbetslivet.

ESO-rapporten diskuterar möjligheterna till ytterligare besparingar. Antagligen kan man spara på både tid och nivå i föräldraförsäkringen, utan att försämringarna slår alltför hårt mot vanliga familjer. Det är antagligen också möjligt att höja barnomsorgsavgifterna, som ligger lägre i Sverige än i de andra nordiska länderna. De höga bruttokostnaderna i den svenska barnomsorgen, däremot, förklarar rapporten delvis som en synvilla. Heldagsomsorgen är viktigare här än annorstädes, som en följd av de svenska kvinnornas högre förvärvsfrekvens.

De svenska neddragningarna innebär en absolut försämring för barnfamiljerna. Också enskilda verksamheter utsätts för hårda påfrestningar. Även om man försökt möta neddragningarna genom att öka andelen välutbildad personal (kapitel 15), så kan inte ens ökad kompetens klara hur många blöjbarn som helst.

Men relativt sett är det knappast minskningen av det allmänna stödet som inger mest oro.

De utsatta barnen

Frågan är istället hur neddragningarna påverkar de barn som är i störst behov av hjälp.

Generellt sett är det svenska systemet mer generöst även i detta avseende. Jämfört med de andra länderna är en stor del av det svenska stödet inkomstprövat (alldeles bortsett från att det redan i sig är större).

Den höga svenska andelen beror till stor del på bostadsbidragen. Därigenom blir även denna del av det svenska stödet gene-

¹ Full sambeskattning är huvudregel i Frankrike och Tyskland. Viss sambeskattning förekommer emellertid även i Norge (där hemmafrufamiljen kan välja full sambeskattning), Danmark, Nederländerna och Storbritannien.

Tabell 20.2 Bidrag och skattesubventioner till genomsnittsbarnet 1993 (procent).

	<i>Inkomstprövade</i>	<i>Icke inkomstprövade</i>
Danmark	83,5	16,5
Finland	83,7	16,3
Norge	94,7	5,3
Sverige^a	75,6	24,4
Frankrike	58,9	41,1
Nederländerna	90,4	9,6
Storbritannien	61,6	38,4
Tyskland	92,5	7,5

Källa: Wallberg m.fl. (1996)

^a Det svenska bidragsförskottet är klassificerat som icke inkomstprövat, eftersom det inte prövas mot mottagarens inkomst utan mot den underhållsskyldiges. Om det skulle räknas som inkomstprövat ökar den svenska andelen till ca 35 procent, utan att den franska och brittiska andelen ökar nämnvärt.

rellt, trots att det är riktat till barnhushåll där svaga inkomster är problemet. Konstruktionen ger det stöd som utsatta familjer kan behöva, men minskar risken för stigmatisering.

Denna generellt verkande mekanism har emellertid också en baksida. Kombinationen av skatter, bostadsbidrag och inkomstberoende daghemstaxor hotar att skapa fattigdomsfällor, som minskar det ekonomiska utbytet av högre lön för mottagaren. Det finns en risk att stödet därigenom bidrar till att permanenta det problem som är motivet för hjälpen.

Flera av Barnombudsmannens punkter gäller emellertid barn och familjer som är utsatta i andra avseenden än de rent ekonomiska. I kommunernas besparingsarbete omprövas också elevvården och stödfunktionerna i barnomsorgen. Ökar det risken att några barn far illa?

Det finns inget enkelt svar på frågan. Kraven på besparingar sammanfaller med att man ifrågasatt elevvårdens organisation överhuvudtaget. Det är inte alls självklart att elevvården blir bäst om problemen mer eller mindre automatiskt lastas över på någon psykolog och/eller skolsköterska på deltid på varje skola.

För eleverna är det snarare läraren som är den naturliga vuxenkontakten på skolan. Med det nya läraravtalet blir det dessutom lättare att organisera skolarbetet så att läraren är mer tillgänglig för eleverna (kapitel 21). En kombination av ett större ansvar för lärarna – och den utbildning som ett sådant ansvar kräver – med barnpsykiatriska expertlag (läkare, psykolog och skö-

terska) kan ge en väl så effektiv elevvård som den traditionella. Kommunen och landstinget borde samordna sina insatser, så att båda kan tillgodogöra sig den nytta som ligger i en fungerande barn- och skolhälsovård.

En näraliggande fråga är mobbningen. Jag är inte säker på att problemet är större nu än när jag gick i skolan (tvärtom, vågar jag hoppas ibland), men det är lyckligtvis mer uppmärksammat. I en TV-intervju redovisade barnläkaren Lars H. Gustafsson – ordförande i Riksförbundet Hem och Skola – en klok syn på problemet med avvägningarna.

Han menade att bekymret inte nödvändigtvis var tillgången på resurser, utan deras användning. I synnerhet ställde han frågan om skolans organisation. Han föreslog att klass- och lektionssystemet i dagens tappning borde lösas upp.

Genom att avskaffa de stora gemensamma rasterna och istället införa rullande pauser inom varje arbetslag skulle man ta bort många tillfällen till tråkningar i anonyma klungor. Genom att organisera barnen i grupper på 10–12 elever runt varje vuxen skulle man kunna utnyttja dagens större vuxentäthet och göra kontakten varmare och mer direkt än den blir mellan klassförestandaren och var och en av hans elever.

Även Gustafssons förslag underlättas av det nya skolavtalet. Hans idéer borde provas när allt fler kommuner och skolor försöker modernisera skolans arbete och organisation. Ett ökat samarbete mellan olika institutioner och personalkategorier och en ökad verksamhet i vardagen är också vad Kommunförbundet (1995d) försökt främja i projektet "Barn i riskzonen – ett ömsesidigt ansvar".

Föräldrarnas ansvar (artikel 18)

ESO-rapporten och Barnombudsmannens ämbetsberättelse har en märklig skavank gemensam. De behandlar barnens välfärd som en fråga mellan barnen och det offentliga. I den mån föräldrarna uppträder i texten är det framförallt som utsatta vuxna, drabbade av skilsmässa, ohälsa eller arbetslöshet, och därför också i behov av stöd.

Med denna inriktning har BO tappat något av den balans som ändå finns i FN-konventionen. Även om denna också ägnar huvuddelen åt vad staterna ska, bör eller inte får göra när det gäller

barn, så återställs dock perspektivet i första delen av artikel 18:

Konventionsstaterna skall göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Föräldrar eller, i förekommande fall, vårdnadshavare har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling. Barnets bästa skall för dem komma i främsta rummet.

Detta borde vara barnkonventionens portalparagraf. Praktiskt taget alla andra paragrafer handlar ju om vad som måste göras ifall föräldrarnas ansvar *inte* fungerar. Därför borde mycket mer av diskussionen handla om hur det kan stärkas.

Problemet är att olika familjer har olika mycket ork. De allra flesta familjer tar hela det ansvar man rimligen kan begära för sina barn. Några familjer kommer alltid att ha svårt att klara av kraven. Där föräldrarna mår dåligt är också barnen mer utsatta.

Under de senaste årtiondena har vi vant oss vid att söka svaret på frågan om de utsatta barnen i den offentliga sektorns insatser, och framförallt då i kommunen. Den fråga vi nu måste ställa oss är om det finns andra – kanske till och med bättre – lösningar.

Lösningen skulle kunna ligga i en vidgning av barnkonventionens föräldraansvar. Föräldrarnas ansvar skulle kunna omfatta mer än bara de egna barnen. Föräldrarna skulle kunna dela sitt ansvar med andra vuxna i grannskapet, och inte minst med far- och morföräldrar. Men barnen själva får inte heller glömmas bort. De har ofta kraft och mognad för mer än rätten att leka. Det är detta vidgade ansvar som en ny arbetsfördelning mellan det offentliga och det privata kan bygga på.

I praktiken är det svårt att ändra arbetsfördelningen över en natt. Det kommer att ta årtal att hitta en ny balans mellan offentliga åtaganden och föräldrarnas egna insatser. De nödvändiga neddragningarna kommer på många håll att mötas av kraftiga protester, även om den mest fruktbara frågan egentligen är: vad kan vi *själva* göra för våra barn?

Å andra sidan finns det redan nu frön till något nytt. "Farsor och morsor på sta'n", föräldrakooperativ och föräldrar som rustar upp sina barns klassrum är bra exempel på ett ansvar som går utöver det egna barnet och det egna hemmet, för att inte tala om de ledarinsatser som många gör i idrottsrörelsen. Öppna förskolor är också ett sätt att bidra till grannskapens sociala nätverk.

Det ligger i kommunernas intresse att uppmuntra denna ut-

veckling. Det gäller inte bara barnen och deras uppväxtvillkor. Att få fler medborgare mer aktiva i gemensamma angelägenheter borde vara en av det närmaste årtiondets viktigaste uppgifter när den kommunala verksamheten utvecklas (kapitel 23).

Ansvar och segregation

Invändningen är att tonvikten på föräldrarnas ansvar ökar den sociala segregationen. Burgna föräldrar skulle ha bättre tid.

Generellt sett är det ingen självklar utsaga (karriären kostar ofta barnens kvällar), men det stämmer antagligen att många av självhjälpsinitiativen börjar i stabila medelklassområden. Men därifrån kan de sprida sig, inte minst om kommunerna satsar på att stödja dem (kapitel 23).

Daghemmen är antagligen den verksamhet där det är lättast att finna former för ett ökat deltagande. Men ur barnens och ungdomarnas perspektiv är det viktigt att inte stanna där. Det är ofta aktiviteterna från mellanstadiet och uppåt som drabbats hårdast av utglesningen. För kommunerna vore det viktigt att stötta ungdomarnas och föräldrarnas initiativ att starta verksamhet för dessa åldrar. Där kan aktiviteterna förebygga sociala problem, även om den effekten varken är så direkt eller så stark att den kan motivera särskilt många heltidsanställda.

En ökad blandning av egna och offentliga insatser i det allmänna barnstödet skulle göra det lättare att koncentrera resurserna när varken familjen eller de sociala nätverken räcker till. Men den koncentrationen brottas också med huvudmannaskapsgränserna inom den offentliga sektorn. Den allmänna hälsovården är splitt-rad mellan kommuner och landsting, skolor och socialbyråer hör till olika förvaltningar, och med polisen har även staten ett direkt ansvar. För barnens skull borde gränserna rivas.

21. *Kommunerna och skolan*

Skolan och kommunaliseringen

Åtminstone från skolkommissionens betänkande 1946 och genom reformerna av grundskolan och gymnasiet återkom en och samma fråga. Varför syns det så lite av reformerna i skolans verklighet? I sinom tid skulle det till och med bli en avhandling av frågan. Rothstein (1986) kontrasterade de halvhjärtade skolreformerna mot den lyckosamma arbetsmarknadspolitiken.

Länge var lärarnas konservatism den gängse förklaringen. De delade inte den grundsyn på samhället som var utgångspunkten för skolreformerna. Medvetet eller omedvetet stretade de emot den socialdemokratiska regeringens försök att använda skolan för att omskapa samhället.

Men efter hand har jag börjat undra, om det inte också fanns en ganska rationell orsak till lärarnas skepsis.

Så länge skolan var statlig så var den ett åskådligt exempel på den centralstyrda statens svårigheter att förnya verksamheten (kapitel 4). Utvecklingsarbetet var i stor utsträckning koncentrerat till lärarhögskolorna och deras försöksskolor. Ofta sjösattes nya arbetsmetoder med klen praktisk erfarenhet. Över en natt skulle lärarna börja arbeta på ett helt nytt sätt. Ibland hade de också rätt i sin skepsis. "Den nya matematiken" på 1970-talet är skräckexemplet, men inte det enda.

Ur den synvinkeln skulle kommunaliseringen kunna bana väg för en mer normalt fungerande utveckling. Kommunernas mångfald gör det möjligt att pröva olika vägar. Om erfarenhetsutbytet fungerar ordentligt kan lärarna sedan studera varandras erfarenheter.

Vi kan få en kontinuerlig utveckling, byggd på utbytet kolleger emellan, samtidigt som vi antagligen också får en varaktigt större variation än tidigare. Mängden nya gymnasieprogram att välja emellan bär syn för sägen.

I detta ryms naturligtvis också risker. Att program efterfrågas av eleverna betyder inte att de är långsiktigt meningsfulla. När Allan Larsson var generaldirektör för AMS lät han göra en undersökning som visade att en femtedel av varje gymnasiekull omskolades inom fem år efter examen. Då var det handels- och kontorslinjerna som ledde ut i arbetslöshet. I dag kan man känna samma osäkerhet inför mängden medialinjer. Sådana misslyckanden måste kommunerna undvika.

Skolan i samhällsekonomin

Det största hotet mot en sådan utveckling ligger i hanteringen av kommunernas ekonomi. Skolan är en av de verksamheter som är beroende av den demografiska utvecklingen. Om kommunerna inte kompenseras för babyboomen riskerar detta att slå direkt mot de uppväxande unga.

Till detta kommer övervältringen av arbetslöshetens kostnader på kommunerna. Det är paradoxalt. Kostnaderna för den kortsiktiga bekämpningen av arbetslösheten hotar att tära på resurserna för utbildningen och de långsiktiga insatserna för sysselsättningen.

Alldeles bortsett från skolans avgörande roll för demokratin och det civiliserade samhället spelar nämligen skolan en nyckelroll i flera viktiga samhälleliga processer:

- *Den långsiktiga tillväxten och kompetensen.* Skolan ska lägga den bas som gör att människor under 30–40 år klarar av att byta jobb några gånger och orkar hänga med i de tekniska förändringarna. Ungdomsskolan är nog väl så viktig som högskolan. Oavsett hur väl vi än talar om livslångt lärande finns det ju många som för död och pina inte vill komma i närheten av en skola igen. Därför är det så viktigt att den är bra under den tid skolplikten ändå håller eleverna där. Och utan tillväxt blir det inte mycket att fördela.
- *Arbetslösheten de närmaste 5–10 åren.* Om vi ska komma tillbaka till en någorlunda hög sysselsättningsnivå måste ökningen till stor del komma inom de privata tjänsterna. Då måste många människor lämna de sektorer där de blivit arbetslösa och utbilda sig för något nytt. Den kommunala vuxenutbildningen måste spela en viktig roll när folk ska flytta från det som krymper till det som växer.

- *Utjämningen.* Det ligger nära till hands att tro att den starkaste kraften i de senaste årtiondenas utjämning har varit sammanpressningen av lönestrukturen. Den beror i sin tur rimligtvis på att många fler fått längre och högre utbildning, så att akademikerna inte kunnat ta lika bra betalt som tidigare. Därför borde en god kvalitet i skolan vara betydligt mycket viktigare för att säkra den framtida jämna inkomstfördelningen än någon procent hit eller dit i socialförsäkringarna. Till detta kommer teknikförändringen i näringslivet, som mycket väl kan ge de IT-förfarna trumf på hand i löneförhandlingarna. Att sprida den nya tekniken så att den inte spränger utjämningen borde höra till skolans allra viktigaste uppgifter.
- *Segregationen* (jfr kapitel 13). Diskussionen om segregationen förs i dag i termer av bostadspolitik, hur subventioner till boendet utformas och hur nya områden planeras. Men skolorna är antagligen en väl så kritisk punkt. Det blandade boendet skulle nog snabbt förändras, om man inte var säker på att ens barn fick en ungefär lika bra skola var man än bor. I dag finns det oroande tecken på att den jämna standarden hotar att luckras upp. Dominansen av invandrarbarn i en del förorter verkar kunna förstärka en ond spiral, där svenska familjer flyttar för att barnens språkutveckling inte ska hämmas i skolan. Mankerar skolans kvalitet kan alltså segregationen förvärras, och alla de sociala och ekonomiska problem som följer med den.
- *Den långa sikten.* Skolan har en klar fördel framför omfördelningen via skatter och socialförsäkringar. Åtminstone en del av skolutgifterna är en investering i framtiden, och kan därför till nöds försvara till och med kvardröjande statliga underskott. Bénabou (1996) betonar skolintegrationens betydelse för hela ekonomin. På kort sikt kan segregerade skolor löna sig, därför att integration tar kraft och tid, men i långa loppet är samhället och tillväxten mest betjänta av sammanhållna skolor som utjämnar olika gruppers förutsättningar.

De nya möjligheterna

Trots de ekonomiska svårigheterna är bilden av skolan långtifrån dystert. I kommunerna möter man många berättelser om hur skolan sjuder av liv. Redan efter några år går det att skönja en påtag-

lig experimentlusta, där skolor och kommuner lär av varandra.

Till detta kommer 1996 års läraravtal. Skolan har hittills varit insnärjd i en arbetstidsreglering som försvårat mycken utveckling. Avtalet har varit lektionsfixerat. Om man velat pröva andra arbetsformer, så har lärarna ändå krävt betalt som för lektionstid. Därmed har många mer extensiva arbetsformer blivit alltför dyra, och skolan har fått harva vidare på gammalt vis.

Inte minst innebär avtalet att det blir lättare för skolan att tillgodogöra sig den nya informationstekniken. En viktig aspekt av den nya tekniken är att den i så hög grad frigör *elevernas* förmåga och fantasi. Ofta gör den störst nytta när eleverna får tid på sig att sitta, söka och leka vid skärmen. Då behövs inte läraren som undervisare, utan snarare som den som står vid sidan av och ger råd någon gång emellanåt.

Den stora förändringen är att den nya tekniken minskar skolans och elevens beroende av lärarens kunskaper. Om undervisningen förr i världen överskred lärarens eget kunnande, blev vi elever nedskickade till biblioteket. Det var omständligt och därför ganska sällsynt, och därför blev lärarens utbildning normalt den absoluta gränsen för undervisningen. Erfarna undervisare skojade om att vi bara lärde oss 20 procent i skolan – resten av vårt kunnande var vi tvungna att skaffa på annat sätt.

Informationstekniken kan ändra på detta. Eleverna får tillgång till väldiga kunskapsmängder i databaser utanför skolan, som gör att de kan ta reda på långt mer än vad läraren själv kan tillhandahålla. Samtidigt blir det möjligt att bearbeta och presentera resultaten på nya och spännande sätt. Klokt använd kan informationstekniken hjälpa skolan att fullgöra sina funktioner på ett mer djupgående sätt än någonsin tidigare. Skolan är också vår möjlighet att låta *alla* elever få glädje av den nya tekniken.

Informationstekniken kan göra kunskapsinhämtningen mer effektiv. Med bra program och god tillgång till datorer kan elever på egen hand klara av mycket arbete som det tidigare behövts lektionstid till. En matematiklärare berättade att matematik A för gymnasiet, som läroplanen beräknar 110 lektioner för, nu skulle gå att klara av på 30–40 lektioner. Även om matematik antagligen är ett av de ämnen som är lättast att IT-rationalisera, så bör det finnas fler möjligheter att använda resurserna effektivt.

Skolans behov av förändring gäller inte bara kunskapsinhämtningen. Skolan som social miljö måste också ge ett positivt bidrag

till elevernas fostran och utveckling. I förra kapitlet tog jag upp elevvårdens behov av lärarna och Lars H. Gustafssons förslag till omorganisation för att undvika mobbning. Sådana hänsyn är viktiga när den nya skolan utformas.

Förnyelsen borde också omfatta uppföljningen. I dag är det i stor utsträckning skolan själv som sätter måttstocken för framgång och misslyckande. Resultaten mäts i olika slags prov, som utgår från att huvudfrågan är hur väl man lyckas tillägna sig de kunskaper som skolan själv bedömt vara viktiga.

Men uppföljningen borde i högre grad fråga vad som händer se'n. Fem år efter avslutad skolgång borde man ställa frågan till eleverna, till deras arbetsgivare och till de högre utbildningar som de gått vidare till. Vilka moment i sin utbildning har de haft glädje av? Vad saknade de? Vad borde de haft mer av, vad hade kunnat göras bättre?

Den sortens uppföljning efteråt skulle ge ett bättre mått på hur väl skolan förbereder eleverna för framtiden. Det får självfallet inte vara det enda: poesen ska också ha sin plats. Men i dag är den sortens uppföljning praktiskt taget obefintlig. Om den kom till stånd skulle den kunna bli en mäktig hävstång för utveckling och förnyelse.

Skola för löntagare?

Praktiskt taget all utbildning utgår från att de studerande ska bli löntagare. Förskolläraren ska leva i symbios med sin kommunalkamrer, sjuksköterskan med en sjukhusdirektör. Inskolningen till löntagare tar sin början redan i skolan.

Med dagens tendenser på arbetsmarknaden är det en tveksam inriktning. Under den senaste expansionsperioden 1985–1989 kom sju av tio nya jobb i småföretag som växte. Mobiltelefonen och informationstekniken har gjort det mycket lättare att arbeta på egen hand eller tillsammans med några få andra. Inom tjänstesektorn har de små företagen ofta lättare att anpassa sig till olika kunder och villkor än de stora. Fler småföretag underlättar antagligen arbetsmarknadens återhämtning. Men dessa nya tendenser har inte på långa vägar slagit igenom i skolan. Inom arbetsmarknadsutbildningen ordnas det en del starta-eget-kurser, men mycket mer är det inte.

Jag tror att ett av de stora hindren för expansionen ligger just här. Bristen på kunskap hämmar många som egentligen gärna skulle vilja pröva på. Föräldrakooperativens genomslag i barnomsorgen beror nog delvis på att personalen gärna jobbar utanför den kommunala byråkratin, men inte själva vågar ta hand om bokföring och redovisning i personalkooperativ eller egna aktiebolag. Samma tvehågsenhet har jag stött på bland andra anställda som blivit erbjudna att ta över sina arbetsplatser.

I många utbildningar borde man föra in moment som gör det lättare att välja och byta verksamhetsform. Företagsekonomi borde vara ett självklart ämne inom de flesta högre utbildningar, men också ett inslag i skolans samhällskunskap. I oktober 1996 rapporterar KommunAktuellt att man i Ljusnarsberg funderar på att byta ut hemkunskapen mot det nya ämnet "företagsamhet", på den lokala företagarföreningens initiativ.

– Laga mat kan man lära sig på kvällskurser, tycker kommunalrådet Kitty Melin Strandberg (s).

Ålderspuckeln

I Långtidsutredningen 1992 (SOU 1992:19) uppmärksammade vi problemet med lärarkårens ålderssammansättning. Vi varnade för att lärarutbildningen bara skulle räcka till för att täcka ungefär hälften av nyrekryteringsbehovet under 1990-talets avslutande år.

Sedan dess har SCB och andra i allt väsentligt bekräftat LU:s bild. Våren 1996 var ungefär 40 procent av lärarkåren över 50 år. Enligt SCB var 1990 mer än hälften av alla anställda inom undervisningssektorn över 45 år (SCB, 1994). Att staten inte tagit hänsyn till detta i de gångna årens dimensionering av lärarutbildningen är ett dåligt betyg åt centralmaktens förmåga att planera ens det som låter sig planeras.

De förväntade avgångarna spelade en viktig roll inför 1996 års läraravtal. I två viktiga avseenden kan det nya avtalet lindra problemen för kommunerna.

Att arbetstidsregleringen avskaffas gör det möjligt att minska rekryteringsbehovet. Dels kan skolorna satsa på nya arbetsformer som inte är lika lektions- och lärarintensiva som de traditionella, dels får de lärare som vill åta sig fler timmar – ofta till betydligt

bättre betalning än tidigare. Båda dessa möjligheter bör minska ålderspuckelns påfrestning.

Den minst lika viktiga effekten av avtalet är emellertid att läraryrket uppvärderas även rent ekonomiskt. Statusmässigt har nog de flesta föräldrar haft större respekt för lärarna än för många andra yrkesmän med motsvarande inkomster, men det är ekonomin man lever av. För nyrekryteringen till yrket är de 10 extra procenten en viktig signal.

Målet för skolans ansvariga när det gäller rekryteringen borde vara dubbelt.

- Skolan måste dra till sig akademiker från andra yrkesområden, så att man får ett värdefullt tillskott av erfarenhet från omvärlden. Kombinationen av ett förmånligt nytt avtal och svårigheter på den övriga arbetsmarknaden måste utnyttjas. Vi är många som haft lärarplaner men som lagt dem åt sidan därför att lärarhögskolan var svår att komma in på eller därför att löneutvecklingen verkade svag. Det är viktigt att det finns en utbildning för dessa grupper som tar vara på deras erfarenhet och erbjuder en smidig väg in i skolan.
- Nu kommer den första IT-generationen ut på arbetsmarknaden. Skolan ska se till att få en rejäl andel av den. Det är genom att återföra de första IT-barnens entusiasm och uppfinningsrikedom till skolan som denna kan lägga en god och bred grund för den svenska ekonomins fortsatta omvandling och tillväxt.

Varmed skola vi betala?

Det nya läraravtalet blev dyrt. Delvis var det en följd av kommunaliseringen. I samband med att staten lämnade över ansvaret till kommunerna förhandlade Arbetsgivarverket fram ett sista avtal, som höjde lönerna och gjorde arbetstidsregleringen än mer förmånlig. Därför fick Kommunförbundet lova ett påslag med 10 procent för att undanröja detta hinder för skolans utveckling.

Å andra sidan är det i en kärv samhällsekonomisk situation svårt att betala någon grupp väsentligt mer än alla andra, utan att få något i gengäld. Därför har förbundets inställning varit alldeles klar. Avtalet måste betala sig självt. Just därför att avtalet öppnar vägen för en mer effektiv användning av skolans resurser

var det motiverat att gå med på en markant högre löneökning för lärare än för andra grupper.

Det var också det besked som förhandlingsdelegationens Åke Hillman och Henrik Westman gav inför förhandlingarnas slutske-de (DN 1995-12-15):

Även om resurserna till skolan som helhet präglas av den kommunala knappheten under de närmaste åren så skulle en avveckling av dagens lönesystem och arbetstidsreglering kunna leda till en långt mer effektiv resursanvändning. Och även om lärarna som grupp knappast kan få en annan generell löneutveckling än andra kommunalanställda, så skulle just denna effektivisering skapa utrymme för ett rejält lyft av lärarnas löner. Övergången medför besparingsmöjligheter som vi som arbetsgivare är beredda att betala för, precis som andra grupper fått betalt när andra otidsenliga system avvecklats. Men framför allt bäd-dar omställningen för en långt bättre individuell förtjänstutveckling än vad som varit möjligt i dagens system. Arbetsgivaren kommer att få det lättare att satsa på bra lärare som vill arbeta med eleverna på ett nytt sätt och därmed ytterligare bidra till skolans utveckling.

Sedan avtalet slöts har en del fackliga företrädare och skolledare hävdats att avtalets kostnader motiverar extra ekonomiska anslag till skolan. Hillman och Westman tog emellertid upp även denna fråga i sin artikel:

Även om många spontant skulle kunna känna sympati för att höja alla lärares löner rejält, så är en generell lönehöjning utan några föränd-ringar i övrigt omöjlig. Innebörden i en krympande kommunal ekono-mi skulle bli att andra sektorer inte bara skulle behöva spara ihop till sina egna löneökningar utan dessutom spara för att betala lärarna mer än alla andra. Så prioriterad är inte ens skolan.

Avtalet öppnar flera möjligheter att komma fram till den effektivi-sering som krävs för att finansiera lönepåslagen:

- I varje kommun ska det bildas arbetsgrupper för att stödja den överenskomna förnyelsen. De ska utvärdera hur skolutveck-lingsarbetet lyckats under det pågående skolutvecklingsåret. Den särskil-da löneöversynen har kopplats till detta arbetsgruppsarbete. Innebörden är att de extra 10 procenten i första hand ska pre-miera dem som särskilt bidrar till skolans utveckling och för-nyselse.

- Från och med hösten 1996 gäller reglerade arbetstider för lärare. Arbetet ska förläggas till 194 dagar (s.k. A-dagar). Under dessa A-dagar förlägger skolledaren den reglerade arbetstiden om 1 360 timmar. För lärare i allmänna ämnen inom komvux och gymnasieskolan gäller 1 250 timmars reglerad arbetstid. Genom att lägga ut dessa timmar kan man undvika spilltid. Lektioner som faller bort vid t.ex. prov eller friluftsdagar räknas inte. Inte minst i grundskolan kan detta minska kostnaderna.
- En annan möjlighet till nya arbetsformer öppnas genom att avtalet inför särskilda regler för undervisning som bara kräver ringa för- och efterarbete. Skolorna kan t.ex. ordna läxläsning och arbete i datasalar, där läraren finns till hands men inte behöver förbereda sig lika noga som inför en lektion.
- Avtalet inför också ett introduktionsår för nya lärare. Den som inte tidigare varit tillsvidareanställd som lärare provanställs till en början under 12 månader. Det är viktigt att denna provanställning kombineras med stöd till läraren, bl.a. handledning. Den som ej har varit provanställd har ej rätt till ettårslön. Både den provanställda och arbetsgivaren har under det här året möjlighet att se hur undervisningen fungerar.

Den högre utbildningen

Under senare år har flera kommuner arbetat för att få högre utbildning till den egna kommunen. Normalt har den högre utbildningen och forskningen alltid betraktats som en statlig angelägenhet, men numera bidrar en del kommuner till kostnaderna bl.a. genom att betala tjänster.

Utgångspunkten är hoppet om högskolans välsignelser. Nya produktidéer ska omsättas i nya företag, utbudet av högutbildade ska locka nya arbetsgivare till orten, och tillgången till högre utbildning ska göra fler beredda att flytta dit.

I litteraturen är det inte alldeles lätt att finna stöd för dessa förhoppningar. I en intressant analys häromåret noterade Paul Krugman (1991) att företag inom samma bransch ofta lägger sig nära varandra, och resonerade om deras goda skäl att göra det, t.ex. tillgången till kunnig arbetskraft. Audretsch och Feldman (1996) kombinerar Krugmans uppslag med en studie av hur mycket innovationer betyder inom olika branscher och konstaterar att kon-

centrationen är stark inom FoU-intensiva områden. Mer än hälften av datorindustrins innovationer kommer i Kalifornien och Massachusetts, och för läkemedelsindustrin spelar New Jersey och New York samma roll.

Men detta är inte detsamma som att närheten till forskningen nödvändigtvis skapar industrin. Tvärtom visar Audretsch och Stephan (1996) att kopplingen mellan företag och forskare i 70 procent av de fall som de undersökt *inte* är lokal.

Sådana nyanser finns också i bilden av svenska förhållanden. Landell (1995) beskriver den betydelse satsningen på högre utbildning och kreativa småföretag haft för att utveckla IT-industrin i Ronneby, även om effekterna på den traditionella arbetslösheten varit blygsamma. Men NUTEK:s (1994) omfattande analys av produktionsfaktorernas betydelse för den regionala utvecklingen i Sverige tilldelar inte högskolans lokalisering någon nyckelroll. Snarare tyder deras resultat på att den högutbildade arbetskraften är mycket rörlig. Finns det jobb, så kommer den.

VII

FRÅGOR PÅ TVÄREN

22. *Kommunerna och effektiviteten*

Kommunernas mål

De senaste årens nedskärningar har varit nyttiga för kommunernas måldiskussion. När resurserna krymper är det nödvändigt att ta ställning. Vad är syftet med vår verksamhet?

Det dominerande svaret är: medborgarnas uppdrag. I praktiken är det inte så alldeles enkelt. Kommunernas mest påträngande uppdrag är de uppgifter som staten lagt på dem i olika författningar. Men ytterst handlar det även där om att tillgodose medborgarnas behov. Skattebetalarna ska ha valuta för sina pengar.

Därmed är också nästa svar givet. Kommunerna ska vara effektiva organisationer som sköter sina uppgifter. I denna allmänna formulering finns det ingen skillnad mellan kommunerna och andra organisationer, t.ex. privata företag.

Skillnaden ligger inte i ambitionen att vara effektiv, utan i hur man definierar de mål som effektiviteten mäts mot. För företagen handlar det om vinst och långsiktig överlevnad. Kommuner ska inte gå med vinst, men å andra sidan garanterar staten deras långsiktiga bestånd (åtminstone till nästa sammanläggning eller kommunindelning). För dem handlar det istället om att tillgodose medborgarnas behov inom de områden som den kommunala servicen ska omfatta.

Eller som Malmös kommunstyrelseordförande Ilmar Reepalu uttryckte det vid den kommunalekonomiska mässan 1996:

– I företagen är verksamheten medlet, för att nå högre avkastning; i kommunerna är det verksamheten som är målet, och ekonomin bara medlet att få den så bra som möjligt.

Det är en viktig nyans i effektivitetsjakten.

Medborgarnas uppdrag före sysselsättningen

Målet är inte alldeles trivialt. Under de ymniga resursernas tid, på 1970- och 1980-talen så fanns det en tendens att personalens roll och intressen skymde medborgaruppdraget. De fackliga organisationernas företrädare spelade ofta en dubbelroll, å ena sidan i förhandlingar, å den andra som valda kommunala förtroendemän, ibland till och med i de organ som hade det direkta ansvaret för kommunernas personalpolitik.

Under senare år har detta synsätt fått ett återsken i förslag om att kommunerna ska massanställa bort arbetslösheten. Till och med statsmakterna verkar ibland bry sig mer om det sammanlagda antalet anställda eller sysselsatta i den kommunala sektorn, snarare än om de uppgifter som ska utföras.

I värsta fall ökar detta pressen på kommunerna att bli ett dragspel i arbetsmarknadspolitiken. Kommunerna har nog med sitt sistahandsansvar för medborgarnas försörjning enligt socialtjänstlagen. Men ESO-rapporten *En Social Försäkring* (Bröms m.fl., 1994) lekte med tanken att gå betydligt längre:

Kapitlet innehåller vårt i vissa avseenden kanske mest långtgående reformförslag. Vi föreslår att tunga kommunala insatser utvecklas i syfte att som ett arbetslinjens sista försvar inom ramen för kommunernas ordinarie verksamhet ta fram olika former av arbeten för den arbetskraft för vilken inga andra lösningar kunnat hittas. Kommunen blir således "arbetsgivare i sista instans" för de kommunmedborgare för vilka ingen rimlig annan sysselsättning eller aktivitet kunnat åstadkommas varken med eller utan subventioner.

Ett sådant kommunalt sistahandsansvar för sysselsättningen skulle vara negativt både för kommunerna och för arbetsmarknadens funktionssätt. Den kommunala verksamheten skulle riskera att stämplas som skyddad verkstad, utan samma effektivitetskrav som normal verksamhet. Förslagen speglar i värsta fall också en missaktning för det arbete som den kommunala personalen utför och den professionella kompetens som det kräver.

Minst lika allvarliga vore emellertid konsekvenserna för arbetsmarknaden. Om kommunerna successivt suger upp den arbetskraft som friställs på andra delar av arbetsmarknaden så riskerar det att få inlåsningseffekter. De friställda slår sig till ro med sina kommunala sistahandsjobb istället för att försöka få reguljärt arbete. Resultatet blir att försörjningsbördan på de reguljärt syssel-

satta ökar, och konflikten om knappa offentliga medel skärps.

Den s.k. Kalmarmodellen uppvisar liknande inslag. Den har lanserats av Kommunal och fick stor uppmärksamhet omedelbart efter det dyra avtalet hösten 1995.

De som hotas av uppsägning i kommunerna skulle få gå kvar på arbetslöshetsförsäkring plus ett kommunalt stimulanstillägg. Risken för inlåsning är uppenbar, när till och med de ekonomiska villkoren blir i stort sett desamma. Sådana åtgärder kan möjligen försvaras om man inom en snar framtid förutser ett stort rekryteringsbehov och vill brygga över en svacka i finansieringen, men annars är satsningen diskutabel.

Kalmarmodellen rymmer också en riskabel signal. Ska uppsägningar leda till att en ny finansieringskran öppnas, arbetsmarknadspengar vid sidan av och utöver kommunernas generella statsbidrag? Även för statsbidragen bör målet vara kommunernas verksamhet, inte deras sysselsättning.

Men balansgången är knepig. Inom ramen för ett ökat engagemang i sysselsättningspolitiken kan det vara motiverat att inrätta långvariga kommunala arbetstillfällen för att bryta långtidsarbetslösheten, något i stil med de danska *pulje jobs*. Skillnaden gentemot ett sistahandsansvar skulle vara att jobben vore tillfälliga. Även om de ska vara långa nog att ge ett nytt avstamp mot den normala arbetsmarknaden, så ska de ta slut. Skillnaden gentemot Kalmarmodellen skulle vara att långtidsarbetslösheten krävdes som kvalifikation och att alla långtidsarbetslösa skulle kunna söka, inte bara kommunernas egna tidigare anställda.

De många modellerna

Åtminstone sedan början av 1980-talet har det förts en omfattande debatt om olika modeller för att rationalisera kommunerna. Delvis tar de sikte på olika funktioner, vilket betyder att olika modeller kan kombineras för att förstärka varandras effekter:

- För den kommunala verksamheten är den *externa finansieringen* A och O. Bara för något drygt årtionde sedan var skatterna (direkt till kommunen eller via statsbidrag) den helt dominerande intäktskällan utifrån. Sedan dess har framförallt brukar-

avgifter börjat diskuteras allt mer, både som finansiell förstärkning och för att påverka efterfrågan.

- *Verksamhetens finansiering* präglades av specialdestinerade statsbidrag som syftade till att påverka kommunernas val, utan att utsätta den gynnade verksamheten för en normal prövning mot andra ändamål. Under 1980-talet började man debattera och så småningom pröva andra tekniker, t.ex. *vouchers* (så småningom försvenskade till skolpeng, barnomsorgspeng etc.) och mer kontraktsliknande finansieringsbeslut.
- Det karakteristiska för den kommunala verksamheten var länge dess monopolistiska karaktär. Bara i något enstaka fall var monopolet lagfäst (sotningen och renhållningen), men verksamheterna på infrastrukturens område karakteriserades av "naturliga" monopol (vatten och avlopp, el, gas och fjärrvärme). Den helt dominerande skattefinansieringen innebar att få konkurrenter kunde etablera sig inom vården, omsorgen och utbildningen. Men omprövningen kom också att gälla *produktionen* av de kommunala varorna och tjänsterna. Entreprenader hade redan tidigare förekommit inom de mer tekniska områdena, men nu framfördes allt fler förslag om konkurrens och anbudsförfarande, även inom de "mjuka" verksamheterna.
- Åtskilliga konsulter har föreslagit nya modeller för *kommunernas egen organisation*. Sammanläggningar av olika nämnder för att ta vara på kopplingar mellan olika verksamheter har en viss hävd. Dagens socialnämnder har normalt ersatt nykterhetsnämnder, barnavårdsnämnder etc. Under senare år har det varit vanligt att slå samman kultur- och fritidsverksamheten eller barnomsorgen och skolan. En mer radikal omläggning har varit uppdelningen i producerande och beställande enheter och även nämnder, i spåren på den s.k. beställar/utförarmodellen.

Reformernas effekter

Det är svårt att göra mer generella uttalanden om reformernas effekter. En av de få större studierna har gjorts av ekonomen Stefan Fölster (1993), som jämförde 60 kommunala verksamheter som privatiserats eller decentraliserats med en kontrollgrupp på 36 verksamheter.

Fölster samlade in materialet under 1992. Nästan hälften av de

reformerade verksamheterna avser tekniska tjänster. Det ger nog en ganska god bild av utvecklingen. De första exemplen på beställar/utförarmodellen avsåg t.ex. gatu- och parkförvaltningar (Andersson och Hansson, 1989). Det var först när besparingskraven skärptes som även de ”mjuka” verksamheterna drogs med i förändringarna.

Olikheterna i utgångsläge och inriktning gör det svårt att jämföra olika verksamheter med varandra. Fölster koncentrerar sig på hur verksamhetens resultat förändrats under de år som gått sedan förändringarna genomfördes. Den säger således inget om hur effektiva verksamheterna är i sig. Teoretiskt är det därför tänkbart att alla de oförändrade verksamheterna är mer effektiva än de som reformerats, därför att de var det redan i utgångsläget.

Fölster skiljer mellan tre olika slags förändringar: privatisering, eget budgetansvar för verksamheten och intäktsansvar (intäkter kopplas till prestation – för få prestationer kan leda till nedläggning). Jämfört med kontrollgruppen har alla dessa pressat sina kostnader mera, om man tar hänsyn till kvalitetsförändringar (t.ex. att man använt en besparing till att skaffa mer kvalificerad personal). Skillnaden mellan kontrollgruppen och de reformer som bara lett till ett decentraliserat budgetansvar är dock inte särskilt stor (tabell 22.1).

Det mest intressanta inslaget i Fölsters studie är dock de skillnader han påvisar *inom* de olika reformgrupperna. Långtifrån varje förändring har varit lyckad. Av 38 privatiserade verksamheter hade åtta blivit mindre effektiva och fyra gått i konkurs. I tolv fall (varav sex hörde till dem som blivit mindre effektiva) hade verksamheten blivit dyrare för kommunen.

En annan anmärkningsvärd iakttagelse var skillnaderna i utfall mellan kommuner med olika majoritetsförhållanden (tabell 22.2).

En tänkbar förklaring till skillnaden kan vara att borgerliga kommuner privatiserat mer, medan socialdemokratiska nöjt sig med verksamheter där de potentiella vinsterna verkat störst. Detta skulle kunna dra upp genomsnittet för de socialdemokratiska privatiseringarna. Men Fölster konstaterar också att borgerliga kommuner varit mer generösa mot privata entreprenörer. De socialdemokratiskt styrda kommunerna har i högre grad konkretiserat kontraktsvillkoren och använt konkurrens vid upphandlingen.

De kommunalekonomiska forskarna i Lund har också försökt bedöma utfallet av olika reformer. Lennart Hansson, en av författarna till den tidiga ESO-rapporten om beställare-utförare, berät-

Tabell 22.1 Kostnadsförändringar efter reformen justerade för kvalitetsförändringar (förändring i procent).

	<i>Privatiserat</i>	<i>Budgetansvar</i>	<i>Intäktsansvar</i>	<i>Kontrollgrupp</i>
Kommunens kostnad	– 7,9	– 4,2	– 9,1	– 3,6
Kostnadseffektivitet	– 12,3	– 4,2	– 9,8	– 3,6

Källa: Fölster (1993)

Tabell 22.2 Politisk majoritet vid privatiseringen och relativa kvalitetsjusterade kostnadsförändringar efter privatisering (förändring i procent).**Kostnadseffektivitet:**

Borgerlig majoritet – 5,7

Socialdemokratisk majoritet – 6,2

Kommunens kostnad:

Borgerlig majoritet – 3,1

Socialdemokratisk majoritet – 4,7

Källa: Fölster (1993)

tade vid en konferens i Ystad häromåret om utfallet för de betydligt många fler försök som sedan ägde rum. Hans slutsats var att spridningen var stor, och att det knappast var de mest renodlade modellerna som lyckats bäst. De modifierade modellerna, där man tummat på teorins krav, hade ofta lett till betydligt större effekter.

Kvaliteten?

Men besparingarna är inte huvudsaken. Kärnfrågan är naturligtvis: har kommunerna blivit bättre på att tillgodose medborgarnas behov? Inom ramen för de givna resurserna, vill säga.

Det är en viktig kvalifikation. Under 1992–1994 minskade kommunernas konsumtion med 5–6 procent i fasta priser. Enligt Kommunförbundets beräkningar skulle det krävas ännu större neddragningar – omkring 7 procent – under perioden 1996–1999, givet frusna statsbidrag, skattestopp och kravet på balans i de kommunala budgetarna (Svenska Kommunförbundet, 1996a).

Besparingskraven har redan från början varit ojämnt fördelade. En del kommuner hade i utgångsläget en ganska hygglig ekonomi – ibland därför att de var välskötta, ibland därför att en his-

torisk eller geografisk sinkadus fört en stor intäktskälla i deras väg (en del kommuners kraftverk är ett exempel), ibland därför att tidigare bidragssystem gynnat dem, eller ofta både/och.

Ju större besparingskrav, desto hårdare omställning – det är en tumregel som någorlunda gäller. Och eftersom kraven varit så olika stora, så har konsekvenserna för medborgarna antagligen också blivit det. Dessa skillnader kommer att bestå under lång tid.

Det statliga utjämningsystemet för inkomster och utgifter innebär visserligen att löpande inkomster och utgifter blir mer likmässigt fördelade, men denna utjämning kommer bara långsamt att påverka de nedärvda skillnaderna när det gäller kommunernas förmögenhet (eller brist på tillgångar).

Inom många kommuner kommer besparingskraven att vara fortsatt hårda under de närmaste åren. Till en del kan det därför inte undvikas att servicen försämras, särskilt inte i kommuner som redan gått igenom betydande nedskärningar. Det är en slutsats som man inte ska hymla med. Kommunernas verksamhet kan inte gå oberörda igenom 1990-talets besparingar på 10 procent och mer i reala termer.

Men hur värnar man om kvaliteten så långt det går?

Mätningar

Under senare tid har uppgiften att *mäta* kvaliteten ofta hamnat i fokus. Det kan vara ett viktigt bidrag. Om indikatorerna utvecklas oroväckande dåligt, så borde det vara en tankeställare för ansvariga tjänstemän och politiker.

Ändå är den sortens uppföljning knappast någon vardaglig företeelse. Problemet har varit vad man ska mäta. Men sedan diskussionen började i slutet av 1980-talet har det ändå gjorts punktvisa nedslag som pekar på mätbara variabler, av kommunala organ, i rapporter från ESO och vid statliga myndigheters inspektioner. Hur många olika biträden måste den som har hemtjänst möta? Hur är det med läskunnigheten bland dem som slutar skolan? Vilka resultat ger standardproven? Hur många blir hur pass återställda efter sjukvårdens behandling?

Därför håller mätsvårigheterna på att bli en tunn ursäkt. Nu finns det tillräckligt många hyggliga idéer. Den tidigare frustrationen kan ha bottnat i svårigheten att finna ett heltäckande kva-

litetsindex. Något sådant går knappast att konstruera. Men punktvisa nyckeltal kan belysa ganska stora och kritiska delar av verksamheten.

I det här avseendet får det bästa inte bli det godas fiende. På den här punkten behöver kommunerna överlag skärpa sig. Ansvariga politiker och chefer borde inom sina områden hitta någorlunda lätt mätta variabler att följa utvecklingen med. Verksamheter-
nas skyldighet att rapportera sådana resultat kommer ganska säkert att förbättra dem. Även om de negativa effekterna av nedskärningar inte kan undvikas, så skulle större uppmärksamhet kunna locka fram nya metoder att lindra dem.

Medborgarna

Mätningarna är emellertid inte det enda vapnet mot försämringar. Medborgarnas roll är väl så väsentlig.

Bland mediernas debattörer är medborgarnas granskning ofta en bortglömd faktor. Om kvaliteten inte dokumenteras på papper, då vet ingen något, och då kan det hela mycket väl gå åt pipan, löper resonemanget.

Men föräldrarna på daghemmen och i skolorna eller de anhöriga inom sjukvården och äldreomsorgen är viktiga kvalitetsvaktare, även när inga mätningar finns och till och med när de som verksamheten avser inte har så lätt att tala för sig själva. De medborgare som står nära verksamheten på detta sätt har numera många kanaler att utnyttja: telefonsamtal till ansvariga tjänstemän, påtryckningar på politiker eller varför inte massmedia. Kanalerna utnyttjas, och blotta vetskapen om detta är ett memento för verksamheternas ansvariga.

Engagemanget varierar naturligtvis. Jag hade svårt att förstå skepsisen mot kooperativa och privata daghem i mitten av 1980-talet. Om några bryr sig om innehållet i verksamheten och har koll på vad som händer, så är det föräldrarna i barnomsorgen. Att Stockholms stad hade svårt att märka någon kvalitetsminskning när man utvärderade barnomsorgen efter nedskärningarna, det tror jag åtminstone till någon del kan skrivas på föräldrarnas konto. Deras närvaro och vaksamhet är en spärr mot alltför kraftiga försämringar.

Den kan fungera ännu bättre med politikernas hjälp. Med de-

centralisering och målstyrning är dagens politiker inte lika direkt inblandade i verksamheten som deras företrädare för 30 år sedan. Åtminstone ska de inte vara det: decentraliseringen måste bygga på förtroende.

Men det vi borde få se mera av, det är de förtroendevalda som medborgarnas ombudsmän. Att klaga hos en tjänsteman kan upplevas som känsligt: vem vet om det inte blir värre för den, å vars vägnar jag klagar? Där skulle politikern kunna uppfattas som förtroendeman i ordets mest bokstavliga bemärkelse. Han eller hon vet vem man ska vända sig till, och kan på så sätt bli kanalen in i det kommunala för medborgare som bryr sig. Det är bra för kvaliteten på de håll (ganska många) där det fungerar. Den rollen borde bli regel.

Arbetsformerna

Flera rapporter från Kommunförbundet (1995a, 1996e) har pekat på det gap som är på väg att uppstå mellan resurser och behov – vid oförändrad organisation.

”Oförändrad organisation” är ett nyckelbegrepp. Ju större besparingarna blir, desto mer påtagliga blir också hålen i en organisation som inte förändras. Men kanske kan andra arbetsformer vara ett sätt att få ut mer för de kommunala pengarna, och därmed dämpa skadeverkningarna. Frasen ”behovsgap vid oförändrad organisation” borde därför i första hand tjäna som signal till just *förändring*. Resurserna – i bemärkelsen skattemedel och statsbidrag – är det ofta svårt för en enskild kommunal verksamhet att göra så värst mycket åt.

Många av de senaste årtiondenas managementkonsulter har lagt ett och samma raster på all verksamhet. Det har ibland gett goda resultat, men för att komma vidare – framförallt utan att äventyra kvaliteten – är det antagligen viktigt att förslagen till förändringar kryper närmare varje verksamhets konkreta villkor.

En teknik för sådana undersökningar kan vara att göra *flödesanalyser*. Tid är pengar, samtidigt som många kommunala verksamheter bygger på att många människor samverkar. Om någon inte hinner med sina uppgifter så att andra som är beroende av honom blir sysslösa har organisationen ett problem som man

måste göra någonting åt. Men villkoren för att göra förändringar skiljer sig ofta åt från sektor till sektor, och ibland också från ort till ort.

För oss utomstående är sjukvården ett påtagligt exempel. Som förälder har jag lärt mig uppskatta akutmottagningen på S:t Görans sjukhus i Stockholm, där det under 15 års besök blivit stadigt allt mindre spiltid. När sjuksköterskestrejken vid årsskiftet 1995/96 tvingade oss till ett annat sjukhus så förstod jag varför. På S:t Göran kommer man efter bara några minuter till en läkare som gör en snabb bedömning, och sedan tar resten av personalen vid. På det andra sjukhuset fick vi (och ganska många andra) vänta två timmar innan en läkare dök upp, medan övriga anställda inte visste vad de skulle göra. Att ha en organisation som snabbt skaffar sig en överblick över vad som behöver göras är nog generellt sett en bra utgångspunkt för att utnyttja resurser effektivt.

Jämförelser är en annan viktig väg. Kommunernas styrka är att de kan vara varandras laboratorier: samma uppgifter, inte alltför stora skillnader i förutsättningarna – då kan det bli mycket givande att jämföra metoder och resultat.

I Kommunförbundets årliga skrift "Vad kostar verksamheten i Din kommun?" finns ett siffermaterial som borde kunna vara utgångspunkten för många jämförande samtal. Frågan är emellertid hur ofta sådan statistik utnyttjas just för det ändamålet.

Om kommuner i varandras närhet eller med liknande förhållanden började träffas regelbundet och systematiskt för att tala om varandras erfarenheter, då skulle det antagligen kunna ge en hel del uppslag till hur man ska kunna förändra för att bevara kvaliteten. Att likartade institutioner inom en och samma kommun har ett sådant utbyte borde vara en självklarhet, även om det inte överallt är det.

I detta har också Svenska Kommunförbundet sin mest ursprungliga roll. Då föregångaren Svenska Stadsförbundet bildades 1908 hade grundaren Erik Palmstierna – sedermera utrikesmini(s)ter – fått idén när han satt i fullmäktige i Karlskrona, och på en resa plötsligt upptäckte att Karlshamn löst sina bostadsproblem på ett sätt som ingen hört talas om bara några mil bort. Idén att kalla till den kommunalkongress som ledde till att förbundet bildades var just att utbyta erfarenheter sinsemellan – uppgiften att tillvarata de gemensamma intressena var en ingivelse först när stadgan skulle skrivas (Humble, 1958).

Ytterst kan man också ställa frågan om *kommunens roll* i verksamheten. Om inte utgångspunkten är att kommunen själv ska sköta verksamheten i egen regi och stå för alla kostnader, så öppnar sig fler möjligheter.

- Den egna verksamheten kan utsättas för *konkurrens* genom att uppgifterna blir föremål för upphandling.
- Verksamheten kan *privatiseras*. Ibland blir begreppet synonymt med att vinstdrivande företag tar över, men den normala kommunala privatiseringen ser egentligen helt annorlunda ut. Det är betydligt vanligare att ett kooperativ (t.ex. inom barnomsorgen) eller en förening (vanligt på kultur- och fritidsområdet) tar över. Kommunen bidrar ofta med en del av kostnaderna för verksamheten, men utdelningen blir betydligt större eftersom kooperativet eller föreningen normalt skjuter till egna pengar och eget arbete.
- Kommunen kan bredda *finansieringen*. Det vanligaste sättet är genom att avgiftsbelägga verksamheten. Det stärker ekonomin, men det kan också påverka efterfrågan. Breddningen kan emellertid också ta sig andra former, t.ex. genom att kommunen bygger en anläggning tillsammans med andra intressenter och/eller delar på ansvaret för verksamheten med dem. Då är det emellertid viktigt att respektera de regler som gäller för konkurrensneutralitet och för kommunernas möjligheter att ta betalt för sina tjänster.

De kommunala bolagen

I samband med debatten om de kommunala dumheterna våren 1996 (kapitel 24) lyftes bolagiseringen fram som boven i dramat. Utanför de demokratiska organens kontroll frodades missförhållandena. Därför borde bolagen avskaffas.

Det är en naiv förhoppning. Övertrampen förekom redan innan bolagen hade blivit någon vanlig företeelse, och de skulle knappast försvinna med någon ny associationsform.

Bolagiseringarna har framförallt gällt tekniska verksamheter (de kommunala affärsverken) och de kommunala bostäderna. En viktig förklaring till bolagiseringen är att aktiebolagsformen ansetts mer fördelaktig när det gäller regler för redovisning, av-

skrivningar m.m. Man har också hävdad att aktiebolagsformen lämpar sig bättre för affärsdrivande verksamheter. Om verksamheterna ligger kvar i förvaltningsformen blir beslutsprocessen för tidsödande.

Till en del har motiven för en övergång försvagats. Förvaltningarna har blivit mer effektiva, offentlighetsprincipen har utsträckts till att gälla även bolagen. De skattemässiga fördelarna med en övergång är tveksamma, om man inte börjar laborera med koncernbidrag i stor skala. Vad som kvarstår är att affärsbeslut kan genomföras snabbare i ett bolag, bl.a. eftersom man inte behöver avvakta kommunalbesvär, vilket kan uppfattas som en fördel i t.ex. energibolag och bostadsbolag.

Så länge aktiebolagsformen står öppen är det ett politiskt avgörande hur kommunerna vill organisera sin verksamhet. Generellt sett skulle jag vilja säga att argumenten för bolagisering måste vara starka, om man ska överge den förvaltningsform som kommunerna egentligen är organiserade för att hantera.

Den viktigaste kritiken mot bolagiseringarna har gällt insynen. Ursprungligen gällde offentlighetsprincipen bara för de verksamheter som låg kvar inom den kommunala förvaltningen. För bolagen tog andra regelverk över. Nu har emellertid detta förändrats, och för kommunernas bolag är det verksamhetens innehåll och ägare som är avgörande. Bolagen ska rätta sig efter offentlighetsprincipen.

Den stora frågan ur effektivitetssynvinkel gäller snarast hur kommunerna utövar ägarrollen. En del av problemen med kommunala bolag och deras ledningar tyder på att styrelserna inte varit särskilt noggranna i sin kontroll av vad som förevarit. Om kommunerna äger eller bildar bolag är det viktigt att de också formulerar tydliga mål som ledningen ska rätta sig efter och utser styrelser som aktivt tillvaratar ägarens intressen.

23. *Kommunerna och egenmakten*

Det frivilliga arbetet

När Daniel Tarschys skrev sin bok om den offentliga sektorn (1973) gick han igenom utvecklingen av antalet anställda. De äldre siffrorna är påfallande vaga. Huvudorsaken var att så få hade det offentliga uppdraget som enda födkrok. I synnerhet i kommunerna sköttes de offentliga sysslorna av vanliga medborgare som utförde dessa uppdrag vid sidan av sin vanliga gärning. Det skedde ofta utan vederlag och annars mot rätt blygsamma summor.

I synnerhet under efterkrigstiden har utvecklingen avlägsnat sig långt därifrån (kapitel 2 och 3). Kommunen har gått in på fler och fler områden, och mer och mer av arbetet har tagits om hand av anställd personal.

I dag finns det tecken på att trenden kan vända. De första impulserna handlar om ekonomiskt nödtvång – kommunerna måste dra in brukarna i arbetet därför att de själva inte har råd att fortsätta som förut – men kanske kan utvecklingen också rymma fröet till något gott.

Kain och Abel

I slutet av 1980-talet skrev den amerikanske sociologen Alan Wolfe om staten, marknaden och medborgaren (Wolfe, 1989). Hans utgångspunkt är att dessa tre måste befinna sig i samspel och jämvikt. Marknaden underlättar mycket av vårt ekonomiska liv, staten hjälper oss med sådant som vi inte klarar av på egen hand eller med marknadens hjälp, men det finns också värden och uppgifter som mår allra bäst av att skötas i samspelet människor emellan, utan vare sig byråkrati eller vinstintresse.

Wolfes referenser är konkreta: USA för marknadens intrång i medborgarnas liv, Skandinavien – framförallt Danmark och Sverige – för det offentliga. Antagligen skrev han sin bok när detta mönster var som tydligast.

I USA dominerade Reagan politiken och den nyliberala Chicagoskolan ekonomin; i Sverige höll en konstlad överhettning fortfarande liv i en omfattande offentlig konsumtion och socialförsäkringarnas 90-procentiga kompensationsnivåer. I dag har båda exemplen rört sig mot mitten. Den amerikanska politiken har Clinton, ekonomdebatten Krugman (1994); i Sverige har både kompensationsnivåer och serviceutbud dragits ned, samtidigt som allt fler blivit mer medvetna om de ekonomiska förhållandenas betydelse.

Men hårddragningen fyller ett pedagogiskt syfte. Båda framställningarna förskräcker. I USA har årtiondens försök att analysera människors beteende i ekonomiska termer fått karaktären av en självuppfyllande profetia, menar Wolfe. Så småningom tränger marknaden och dess hänsyn in på allt fler områden, som tidigare varit "utomekonomiska", dominerade av mer oegennyttan än man normalt tillskriver *homo economicus*.

Detta må varje rättrogen svensk förfasa sig över. Men analysen av vårt eget samhälles utveckling är inte mindre tankeväckande (fast ibland mer uppenbart orättvis, för den som kan nyanser och bakgrund till en del av de fall som Wolfe refererar). Det Wolfe oroar sig för, det är när medborgarna lämnar över alltför mycket av sitt eget ansvar till staten.

Det kan låta tröttsamt bekant för dem som till leda hört talas om "bidragsberoende". Detta ingår i den bild som Wolfe målar upp, där de statliga socialförsäkringarna tagit över så mycket att medborgarna inte längre behöver bekymra sig om den delen av sitt väl och ve.

Men Wolfe pekar också på problemet att vi låter staten ta hand om allt mer av det som borde vara den civiliserade människans hänsyn till och omsorg om sin nästa. Bokens titel – "Whose Keeper?" – är den engelska bibelns version av den nyblivne mördaren Kains svar till Herren, när denne frågar efter Abel: "Varför skulle jag taga vara på min broder?" (1 Mos. 4:9).

På den frågan finns det inget lätt svar. Jämförd med USA ter sig den svenska välfärdsstaten i många avseenden sympatisk. Wolfe uppehåller sig ofta vid situationen för de äldre, som är ett stort

amerikanskt bekymmer. Det svenska pensionssystemet och den svenska äldreomsorgen och sjukvården är i en mening ett vackert uttryck för att vi faktiskt är beredda att ta vara på varandra, även när det kostar.

Men samtidigt betyder det att den praktiska kontakten med de medmänskliga förpliktelseerna riskerar att begränsa sig till skattsedeln. När jag betalt så har jag gjort mitt. Finns det inte en risk att den sortens distans i längden fräter på just den medmännisklighet som är förutsättningen för det gemensamma välfärdsbygget?

Risken för att vi ska lämna de äldre åt deras öde är nog inte särskilt stor. Gång på gång visar olika opinionsundersökningar, både av allmänheten och av ansvariga politiker, att det är deras situation man nu bekymrar sig mest om (kanske därför att en ganska stor del av befolkningen/väljarkåren själv närmar sig äldreomsorg och pension).

Dessutom spelar det medmänskliga ansvaret en större roll för de äldre än på de flesta andra områden. De anhöriga svarar för en mycket stor del av den hjälp med påklädning, personlig hygien, inköp och matlagning som många äldre behöver. För de sammanboende är denna informella hjälp dominerande (äldre fruar tar hand om sina gamla män), men även en stor del av de ensamstående behov klaras av utan offentlig hjälp. Frågan är om äldreomsorgen överhuvudtaget hade mäktat med den uppgiften på egen hand.

Men frågan om medmännisklighetens nedvittring kan vara befogad när det gäller ansvaret för de unga (kapitel 20). Under 1970- och 1980-talen tog det offentliga hand om allt mer av det som hör uppväxten till, normalt eller när den blir problematisk.

Skolan fick allt fler elevvårdande funktioner, daghemmen byggdes ut till nära nog full behovstäckning, och fritidshemmen tog hand om ytterligare några timmar varje dag ända upp i 11–12-årsåldern. Därifrån tog fritidsgårdarna vid, och föreningslivet fick allt större bidrag för barn och ungdom. Råkade någon illa ut stod fältassistenter och kvarterspoliser på lut.

När knappheten gör sig gällande har även sådana funktioner blivit utsatta för besparingar. Bidragen till föreningslivet och kostnaderna för fritidshem och fritidsgårdar hör till de senaste och ofta mest omdiskuterade offentliga åtagandena.

Men samtidigt har medborgarna vant sig vid att dessa insatser

finns. Det finns inte längre stränga vuxna som hutar åt den som bär sig illa åt, eller vicevärdar och vaktmästare som vrålar till när bollarna kommer. Trenden går mot att den svenska familjen bara har ansvar för sig själv (och nätt och jämnt det, skulle nog Wolfe säga).

Då är risken stor för olyckor när det professionella nätet blir glesare. Om en familj inte längre orkar med sitt ansvar, och någon medlem börjar glida, så kan besparingarna ha skapat ett vidare ingenmansland mellan hushållet och det offentliga, innan socialtjänsten och polisen finns till hands.

Jag vet inte hur allvarligt läget är och hur mycket man kan göra åt det, men perspektivet är viktigt nog att ta till sig. Hur ska kommunernas omvandling bidra till att stärka det medborgerliga deltagandet och de sociala nätverken?

Besparingarna och brukarna

Bristen på resurser har redan i sig tvingat fram en omprövning av den offentliga sektorns roll. Nästan oavsiktligt har den också kommit att rucka den tidigare avvägningen mellan marknaden, medborgarna och det offentliga.

Tendensen har varit mest uppmärksammas på fritidsområdet. Där var det till en början lättast att spara. Varför ska kommunen bygga ishallar när den lägger ned daghem? Runt om i landet började man göra upp med framförallt föreningar om att de skulle ta över ansvaret för skötsel och drift.

Det är i och för sig betydelsefullt nog. Bara på några årtionden har professionaliseringen satt djupa spår. På 1960-talet rasade vi runt och spelade fotboll på olika grusplaner i Malmö, alldeles på egen hand, utan domare och med egna avtal om matcher mellan klasser eller gårdar. I dag är knatteidrotten privatbilismens livlina, tillsammans med sommarstugorna – hur många bilar skulle bolagen annars sälja?

Men barnomsorgen är intressantare. Under 1980-talet fanns det egentligen bara kommunal barnomsorg i kommunernas egen regi, som daghem eller hos dagmammor. Bara något enstaka privat eller föreningsdrivet alternativ fanns, men deras ekonomiska villkor var långt knappare (Frälsningsarmén löste barnvaksproblemen för en svärmist kollega med några timmar om dagen).

Den snabbt växande efterfrågan ledde till långa köer, som i sin tur gav bränsle åt en debatt om alternativ. När kommunerna inte klarade av uppgiften, varför skulle då inte privata eller kooperativa daghem få dra sitt strå till stacken?

Huvudmannaskapet för daghemmen blev en symbolfråga av rang, där motståndarna till en avreglering indignerat undrade om man skulle få göra profit på att ta hand om barn. Men den sortens övertoner är en annan historia – det intressanta ur egenmaktens perspektiv är att kooperativa daghem blev det först medgivna undantaget från monopolen.

Ursprungligen var alltså föräldrakooperativ en lösning i brist på kommunala platser. Den blev emellertid snabbt populär av egen kraft: vem vill inte kunna påverka sina barns dagar, även när man själv måste jobba?

Till en början fick många kooperativ ungefär samma ersättning som andra daghem. När nedskärningarna började, passade emellertid en del kommuner på att också införa en lägre ersättning för kooperativens barn än för de kommunala. Gradvis tvingade detta fram ett allt större engagemang från föräldrarnas sida. Ändå blev kooperativen fler, och spred sig utanför de medelklassmiljöer där de första kom till. Kan medelklassen fungera som murbräcka och trendsättare för en god utveckling, så kan inte jag se något fel i det. Huvudsaken är att verksamheten sprids och får social bredd.

Hökarängen, där jag bor, är ett exempel på denna spridning. Mina två små gåar i husets föräldrakooperativ, tio-tolv år efter att deras bröder gick på ett kommunalt daghem. I vårt kooperativ började föräldrarna med att ta hand om administration, underhåll och städning. Vad som också väger tungt i ekonomin är att föräldrarna tar hand om sjukvikariaten.

En av de viktigaste skillnaderna mot det kommunala daghemmet är kooperativets betydelse för nätverket. Genom att vi någon gång varannan månad får rycka in på vår jourdag lär vi känna både barnen och deras föräldrar, på ett helt annat sätt än på det förra (i sitt slag alls inte dåliga) daghemmet. I detta ligger inte bara en allmänt jolmig trevlighet. Det har också betydelse för den sociala kontrollen. Daghemmet har vant barnen vid att ta tillsägelser även från andra vuxna i huset.

Men alla orkar inte vara kooperativa. Det är svårt att starta regelrätta föräldrakooperativ i ett område där många föräldrar har

långa arbetsdagar och flera är ensamstående. Överallt finns det föräldrar som drar sig för det fulla ansvar som medlemskapet i ett kooperativ innebär. Kommunen måste hjälpa till att hitta goda mellanlägen i andra verksamhetsformer. Kommunala daghem borde kunna tillägna sig många av kooperativets styrkepunkter. I detta är inte brukarstyrelser det viktigaste, utan snarare deltagandet i det vardagliga arbetet.

Även på kommunala daghem borde de föräldrar som vill få lov att ta hand om städning och sjukvikariat. Eftersom de då köper färre tjänster än den som inte deltar alls borde deras avgifter också vara lägre. Ett ökat föräldradeltagande skulle komma alla barn tillgodo, både därför att daghemmet i sig får mer resurser och därför att deltagandet bidrar till områdets sociala nätverk.

Besparingarnas oavsiktliga bieffekt har inte gjort halt vid det kommunala. Vårt hus blev klart 1990, och dyrare kan man knappast ha det. När räntebidragen trappades ned hastigare än väntat blev påfrestningen svår på både föreningens och medlemmarnas ekonomi.

Även där blev svaret att ta över städningen, och trädgårdsskötseln, och en rad andra funktioner. På så sätt har det gemensamma ansvaret fört de boende närmre varandra, samtidigt som avgiftshöjningarna kunnat bromsas.

I bostadsrättsföreningar är detta ingen ovanlig utveckling. Desto mer intressant är motsvarande initiativ i Holma, ett av Malmös problemområden. Hyresgästerna i det kommunala MKB har tagit över en hel del av de praktiska sysslorna i området. Effekten har också där blivit ett starkare ansvar för det egna området och mer vaksamhet mot olika slags åverkan.¹

Möjligen med undantag av Holma har dessa besparingar knappast haft som syfte att stärka grannskapens nätverk. Det ökade ansvarstagandet är en tämligen oavsedd bieffekt. Inte desto mindre pekar de på en ny väg för kommunernas samspel med medborgarna, som jag tror hör till det socialt mest löftesrika som hänt under senare år.

¹ Holmaförsöket är intressant som exempel på hur ett kommunalt bostadsbolag kan sätta igång en verksamhet med starka sociala förtecken. Om den sortens verksamhet vore vanlig skulle den kunna vara ett argument för kommunalt ägande av bostäder (kapitel 19), men så vitt jag vet är MKB:s initiativ ganska ensamt i sitt slag.

Egenmaktens möjligheter – och risker

Wolfe skriver om balansen mellan tre storheter: medborgarna (ibland talar man om det civila samhället), marknaden och det offentliga (staten). I den svenska debatten är det avvägningen mellan det offentliga och marknaden som spelat huvudrollen. Men för det goda samhällets skull borde de kommande årens omprövning ägna sig mycket mer åt att stärka medborgarnas eget ansvar och deltagande.

Det är inte oproblematiskt.

Å ena sidan rymmer en ökad brukarmedverkan tilltalande drag och möjligheter. Hittills har tonvikten legat vid det kommunalekonomiska perspektivet. Ju mer medborgarna gör på frivillig basis, desto mindre skattemedel behöver kommunerna lägga ner.

Även om denna medverkan inte spelar så stor roll i det stora hela, så kan den på sina håll vara nog så betydelsefull. Det gäller kulturen och fritiden, i många kommuner också barnomsorgen, och en hel del debattörer har pekat på en stor potential för frivilligt arbete även inom äldreomsorgen.

Men haken är om kraven på större frivilliga insatser medför att professionaliseringens landvinningar också går förlorade.

Inom många av verksamheterna har kvaliteten definitivt höjts när sysslorna tagits om hand av utbildad personal. Utbildningarna har ökat kunskapen om olika metoder och också gjort det möjligt att bredda verksamhetens innehåll. Förskollärarytbildningen har fört in pedagogiken i barnomsorgen och skapat en brygga från barndom till skola. Äldreomsorgens personal har fått ökade medicinska kunskaper, som gör det möjligt för gamla att bo kvar längre hemma eller på ålderdomshem.

Om ett ökat informellt arbete skulle betyda att denna kompetens tunnas ut och kvalitetshöjningen går om intet, så är det risk för att barnet åkt ut med badvattnet.

En annan påtaglig fara är konsekvenserna för jämställdheten. Vårdens och omsorgens professionalisering har varit en viktig del i kvinnornas frigörelse. Att dessa uppgifter blivit mer av ett gemensamt, kommunalt ansvar har gjort det möjligt för de allra flesta kvinnor att skapa sig ett eget yrkesliv, med den ökade självständighet det fört med sig. Men det har också betytt att sådana informella "institutioner" som hemmadottern praktiskt taget försvunnit, med all den bitterhet sådana förhållanden kunde rymma.

Skulle vi använda omvandlingen för att stärka de informella nätverken, så är frågan hur man undviker – om man vill undvika – en återgång till kvinnans tidigare roll. I barnomsorgens fall kan det handla om olika vägval. Ju mer pengar man sätter av för familjernas fria val mellan olika vårdformer, inklusive den egna, desto mer sannolikt blir det att en hel del går tillbaka till tidigare roller. Men det ”fria” valet påverkas av att all barnomsorg utom hemmet belastas av skatteklir (Persson, 1992).

Om man istället väljer att stödja olika slags kooperativa former och grannskapsinitiativ med skattemedel, så ökar man chansen att medborgaransvaret kommer tillbaka i mer gemensamma former. Då kan man behålla ett starkt professionellt inslag, samtidigt som pressen på kvinnorna att gå tillbaka till gamla roller antagligen inte blir lika stark.

Skulle det bli möjligt för kommunerna att göra sådana avvägningar, så kommer vi antagligen att få se ganska olika lösningar i olika delar av landet. I storstäderna är bådas yrkesarbete en del av det sociala mönstret (och normalt också en ekonomisk nödvändighet), medan många hem i andra delar av landet svarar för hela barnomsorgen ända upp i skolåldern.

24. *Kommunerna och dumheterna*

Verkliga och förmenta

När de stora drakarna uppmärksammar kommunerna är det ofta för dumheternas skull, de verkliga eller de förmenta. Till en del är det offentlighetsprincipens förtjänst. Kommunernas verksamhet är öppen för insyn, numera även den som är satt på bo-lag.

Däri skiljer sig kommunerna från företagen i det privata näringslivet. På den kanten förekommer det antagligen också extravagant och någon gång omdömeslös representation (Svenska Dagbladet 1996-08-26), och de största fallskärmarna har varit privata. Men det är ingen ursäkt för kommunala konstigheter. Dumheterna begås för skattebetalarnas pengar. Hur företagens ägare ordnar kontrollen av sina medel är deras och aktiebolagslagens sak.

Medborgarna har skaffat sig offentlighetsprincipen bland annat för att lättare kunna granska sina företrädare. Journalisternas vaksamhet blir ännu en fördämning mot att övertrampen överhuvudtaget begås. När dumheten bryter igenom hut och vett, partiernas internt vakande ögon, reglementen och revisorer, då är rädslan för att bli uthängd i tidningen ytterligare en spärr. Det är bra.

Hur allvarliga är egentligen dumheterna, och vad kan man göra åt dem? På 50 000 förtroendevalda och 15 gånger så många anställda kan rötäggen inte undvikas, och inte heller genomslaget för förändringar i moral och etik. Dumheterna är inte heller något alldeles nytt. Kommunförbundets personaltidning vidarebefordrade i augusti 1996 en sorglig bukett rubriker på temat "kommuna-

la förskingringar” i Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning – från 1922–26...¹

Alla sådana reservationer till trots måste man emellertid se till att ge så lite utrymme för övertramp som möjligt.

Fast någon patentmedicin finns knappast. Det är skillnad mellan olika slags stollerier. I det fortsatta skiljer jag mellan närighet, lönebekymmer och inkompetens.

Närigheten

Det är normalt närigheten som väcker störst anstöt. Den tar sig många olika former. I sina enklaste former handlar det om den förtroendevalde eller tjänstemannen som försöker få kommunen att stå för en del av de egna privata utgifterna. Det hamnar mjölk på bensinkortet, eller medföljande i sängen på hotellet.

Allt är inte nödvändigtvis olagligt. Inte ens gränsen till det lämpliga är särskilt lätt att dra.

Å andra sidan håller knappast försvaret att det som inte är förbjudet, det måste vara tillåtet. Särskilt förtroendemän och chefer måste räkna med att sätta gränsen en bra bit hitom lagens ramar, inte minst därför att det är medborgarnas pengar man hanterar. Jag hörde en gång en luttrad offentlig chef säga, att den som arbetar på hög nivå i stat och kommun inte kan räkna med några *fringe benefits* – här ska det bara finnas *fringe costs*.

Problemet kan få betydligt större omfattning när det handlar om missbruk av kommunens myndighetsutövning eller upphandling. Det är inte vanligt, men det har hänt. Dagens Nyheter blickade häromåret tillbaka på Eskilstunas starke man under en del av efterkrigstiden, som gynnade sin egen målarfirma med beställningar på uppåt en miljon kronor sammanlagt under årens lopp – dåförtiden en enorm summa. Han avgick dessutom inte självmant

¹ "Kommunalskandalen i Döderhult", "Filipstads drätselkammare vägras ansvarsfrihet", "Kommunalförskingrarna i Älvsbyn dömda", "Trosa stadskassa visar brist", "Stora kommunalförskingringar i Billesholm", "Kommunaluppbördskamrer Lomm dömd", "Oegentligheter i Ockelbo kommunalkassa", "Hälsingborgs hamnkassör har förskingrat", "De förskingrade skattemedelen i Nödinge", "Revisorn hade hjälpt förskingraren", "Stadskassören i Umeå anhållen för förskingring", "Stora förskingringar i Säfte", "Oegentlighet i Brämhult" osv. osv.

från någon post, utan måste röstas bort från den ena efter den andra i tjugtalet voteringar. Det säger möjligen något om att moralen inte nödvändigtvis har blivit mer tillåtande.

I det här perspektivet kan skärpningen av reglerna kring den offentliga upphandlingen vara en tillgång. Upphandlingen blir mer offentlig än den har varit, och möjligheterna att manipulera därmed förhoppningsvis mindre.

Det är också viktigt att regelverk och kontrollfunktioner blir så tydliga och effektiva att ingen i onödan inleds i frestelse. Spelskandalen och förskingringen i Gävleborgs kommunförbund illustrerar nödvändigheten av att ingen får attestera sina egna räkningar, och att revisorer tar sina uppgifter på allvar. Antagligen finns det en hel del att göra på den här punkten, särskilt efter omorganisationer och projektarbeten som gjort ansvarsförhållandena oklara.

Lönebekymmer

En hel del av de kommunala skandalerna handlar om chefernas förmåner. Framförallt har det gällt olika slags fallskärmar, som gett sina innehavare möjlighet att sluta långt före pensionen och i en del fall till och med ta nya jobb utan att fallskärmen vecklas ihop.

I åtskilliga fall har det antagligen handlat om att kommunen inte kunnat erbjuda en konkurrenskraftig lön på "normalt" sätt. För att slippa skylta med höga tal har man valt mer dolda förmåner – fallskärmar, förmånsbilar, arvoderade styrelseuppdrag i kommunala bolag etc. När dessa dragits fram i ljuset har omfattningen ibland verkat stötande. Dessutom drar förmånen åt den ene ofta med sig samma villkor för några andra, även om det i deras fall inte varit marknadsmässigt motiverat.

För att undvika sådana problem måste kommunerna vara beredda att betala gångbara löner för kvalificerad personal. Det kan betyda väsentligt högre löner än i dag för en del anställda. Det gäller inte nödvändigtvis bara chefer, utan också specialiserad personal inom andra delar av den kommunala verksamheten. Lärare i tekniska och naturvetenskapliga ämnen kan vara ett exempel.

Samtidigt är det farligt att låta "marknaden" bli ursäkt för vilka löner som helst. På mellannivåer är löneskillnaderna mellan

privata och offentliga jobb ofta inte särskilt stora. Det är inte heller säkert att den som jämför sig med "kolleger" inom företagen verkligen också skulle kunna få deras jobb (eller vice versa).

Kommunernas företrädare måste vara kalla förhandlare när chefer begär påökt. Man ska inte betala mer än nödvändigt för att få den kompetens man behöver. Det är inte heller självklart att man måste behålla den som fått ett häftigt erbjudande på annat håll. Det kan finnas skäl att "syna korten" – särskilt som en nyrekrytering ibland kan vara positiv.

Om kommunens företrädare är osäker på vilken lön som är rimlig, kan man ofta ta hjälp av personaladministrativa konsulter för en bedömning. Eller varför inte fråga något större företag på orten?

Inkompetens

En del av de mest uppmärksammade affärerna – och de som kostat medborgarna mest pengar – beror åtminstone till en del på inkompetens. Kommunen har gett sig in på områden som de ansvariga tjänstemännen inte fullt ut behärskar. Stockholms stads problem på optionsmarknaderna för några år sedan är ett flagrant exempel.

Men antagligen spökar liknande problem bakom en del trassel med bostadsföretagen. När staten dragit undan en del av de särregler som gällt för allmännyttan så har detta ställt nya krav dels på bostadsföretagens ledning, dels på kommunerna och deras förtroendevalda och tjänstemän som ägare. Till en del beror svårigheterna på att ägarrollen inte utövats tillräckligt aktivt – eller på fel sätt.

Slutsatsen för kommunernas del måste bli en betydande försiktighet när det gäller att ta på sig nya uppgifter. Även om de kan te sig frestande måste motfrågan vara: Har vi den kompetens som behövs? Kan vi skaffa den? Och kan vi vidmakthålla den?

Den sista frågan är viktig. Visst kan man vid en given tidpunkt köpa in t.ex. en handlare från de finansiella marknaderna. Men lossryckt från sin miljö, utan den dagliga kontakten med kolleger och alla nyheter som tidningarna skriver om först när de blivit gamla, så changerar kunskaperna snabbt. Problemet är då: Finns det någon ansvarig chef eller förtroendevald, som själv är kompetent nog att se när medarbetarens kunnande inte längre räcker

till? Ofta kan det då vara klokare att hyra in kompetensen eller köpa den via konsulter.

Om man alls ska ge sig in i leken, vill säga. Två förslag som figurerat i debatten på sistone kan tjäna som exempel. Det ena är förslaget att kommunerna ska gå in med riskkapital för att få igång lovande företag, det andra är tanken att kommunerna själva ska förvalta och placera medarbetarnas pensionspengar.

Alldeles oavsett de lagliga hindren för kommunerna som riskkapitalister (kapitel 15) så är uppgiften att vaska fram vinnare ganska knepig. Varför skulle man annars tala om riskkapital? De privata investerare som ger sig på sådana affärer har naturligtvis stor tillit till sitt eget omdöme, men av alla som satsar är det inte så väldigt många som verkligen blir rika. Häromåret konstaterade man att de nya genteknikföretagen i USA slukat hundratals miljoner dollar – långt innan de fått fram några kommersiellt gångbara produkter.

Även om kommunerna skulle lyckas ungefär lika bra som privata kapitalister, så finge man vara beredd på att förlora mycket pengar. Accepterar medborgarna det? Till det kommer frågan om hur kompetenta bedömare man lyckas rekrytera, och om bedömningarna blir lika strikta när de görs för skattepengar som för en privat ägares – ofta dessutom densamme som bedömaren.

En annan frestelse ligger i kommunernas pensionskapital. Kommunerna ska enligt den blandade modellen (kapitel 5) reservera medel för alla nya pensionsåtaganden, och många försöker dessutom bygga upp en buffert för den historiska skulden. Det är möjligt att ett nytt pensionsavtal innebär att åtminstone en del av detta kapital ska förvaltas enligt premiereservmetoden, dvs. pengarna investeras och pensionens storlek beror på vad avkastningen blivit.

Det kan säkert kittla en ganska ärbar speldjävul hos en del ekonomitjänstemän. Varför skulle inte vi kunna förvalta de pengarna lika bra som någon annan?

Problemet är att det blir man i så fall nog så illa tvungen till. Om kommunen själv förvaltar medlen, så lär de anställda ändå jämföra avkastningen med vad de skulle ha fått hos andra förvaltare. Och om den anställdes fordran står inne i 20–25 års tid, kan en skillnad på bara några enstaka procentenheter i avkastning förvandlas till hundralappar när den månatliga pensionen ska betalas ut. Vem kommer då att få bära ansvaret för misslyckandet?

Det är antagligen i bristande kompetens som de största ekonomiska riskerna ligger. Kommunernas affärsdrivande verksamhet kan vara ett annat exempel, om den ger sig in på för vidlyftiga historier. Att hålla igen åtagandena, att skaffa sig kompetensen och ibland vara beredd att göra det på konsultbasis, om man inte kan vårda den tillräckligt väl på egen hand, det är antagligen några säkerhetsåtgärder att ta till.

Har det blivit värre?

Anders Isakssons biografi över Per Albin Hansson (1985, 1990, 1996) är full av exempel på hur aktiva politiker använder sin ställning för att berika sig själva. Också på den tiden var gränsen flytande, från att riksdagsmännen drog ut på debatterna eller kallade in ett urtima möte så att de fick ytterligare ett årsarvode, över Per Albins och Rickard Sänders manövrer med lönerna på Social-Demokraten och partiexpeditionen, till Kreugers bidrag till C.G. Ekmans parti, där partiledarens privata pengar blandades samman med partiets kassa.

När jag skrev om kommunalpolitik i kårtidningen Göteborgske Spionen i början av 1970-talet var det vanligt att byggnads- och fastighetsnämnderna dominerades av företrädare för näringsintressen.

De kommunala uppdragen gick till politiker med förtroendeuppdrag eller anställningar i privata bygg- eller fastighetsföretag, de bostadskooperativa organisationerna, hyresgäströrelsen eller byggmästar- och byggnadsarbetarorganisationer. Byggandets män – könsfördelningen var ännu skevare då – fattade byggandets beslut, och åtminstone för en utomstående var det ibland svårt att förstå, hur man lyckades skilja mellan det egna intresset och det kommunala.

Ett annat område med utrymme för jävssituationer var besluten om livsmedelskedjornas etableringar. Plan- och bygglagen gav kommunen en stark ställning vid dessa avgöranden, som ofta innebar att ICA och Konsum fick företrädesrätt till de mest intressanta lägena. Uppstickare hade svårt att etablera sig.

I dag är vaksamheten antagligen större. Kloka politiker undviker att försätta sig i sådana jävssituationer, genom att begränsa antalet uppdrag eller genom att undvika nämnder där deras oväld

kan sättas ifråga. (Klokskapen räcker dock inte alltid till – det avskräckande exemplet är fortfarande riksdagens jordbruksutskott, som domineras av ledamöter med påtaglig anknytning till näringen och dess företag.) Behovet att sko sig för egen del borde också vara mindre, när arvoden och löner blivit reellt sett mycket högre.

Å andra sidan är det svårt att värja sig för bilden av en smittoeffekt från det privata näringslivet (eller snarare *föreställningen* om det). Kanske ligger det verkligen något i att en del kommunala direktörer försökte härma sina kommersiella kollegor, utan att tänka på vems pengar de hade hand om eller vad rastlös representation egentligen täckte av kommunala behov.

Jag tror tyvärr inte att felstegens tid är förbi. Någon gång kan kritiken vara orättvis, men generellt sett är det viktigt att bygga spärrar mot framtida missbruk. Offentlighetsprincipen och den demokratiska processen, både inom partierna och i valen, är två viktiga mekanismer. Men det är också viktigt att den interna kontrollen fungerar, och att anmärkningarna från en effektiv och oberoende revision verkligen respekteras.

Samtidigt måste man någonstans hitta en avvägning mellan kontroll och effektivitet. Om varje faktura måste attesteras av fem personer skulle det naturligtvis bli mycket svårare att manipulera över pengar till smågernas bolag. Men omständligheten i arbetet skulle så småningom kosta kommunen minst lika mycket som den enstaka förskingringen. Kontrollsystem som odlar misstänksamhet mot allt och alla har också ett pris.

VIII

INSTITUTIONERNA I STÖPSLEVEN

25. *Kommunerna och landstingen*

Ursprunget

Kommunerna och landstingen har samma historiska ursprung: kommunalförfattningarna 1862. Men medan kommunerna grep tillbaka på socknarnas och städernas självstyrelse, så var landstingen en ny skapelse.

Till en början var landstingens roll inte alldeles självklar. De större städerna stod till en början utanför, vilket Malmö och Göteborg fortfarande gör. Landstingen fick i förstone inga särskilda uppgifter, utan skulle "rådslå och besluta om för länet gemensamma angelägenheter", och trevade sig fram mot sådant som varken staten eller kommunerna tog hand om.

Så småningom utvecklades sjukvården till landstingens huvuduppgift, men först i 1922 års sjukvårdslag markerades detta tydligt. Inte förrän 1928 fattades principbeslutet att landstingen ska driva alla kroppssjukhus i hela riket.

Kommunerna och landstingen förutsattes arbeta sida vid sida. Landstingets ansvar på länsplanet innebar inte att de överordnades kommunerna, utan att de löste uppgifter som kommunerna inte sysslade med. Längre använde man terminologin primärkommuner och sekundärkommuner. Det som den näraliggande kommunen inte tog sig an, det fick landstingen – sekundärkommunen – lov att lösa.

Avskaffa landstingen?

I slutet av 1980-talet flammade det upp en intensiv debatt om den offentliga sektorns roll och organisering.

Landstingen hamnade i förgrunden. Vem behövde dem, när kommunsammanslagningarna hade skapat stora enheter som kla-

rade av det mesta själva eller i förbund med andra kommuner? Vilka medborgare visste överhuvudtaget vilka landstingsmän som företrädde dem? Var inte landstingsskatten en nivå för mycket, kostnadsdrivande genom att sjukvården som enda sektor fick praktiskt taget egen beskattningsrätt?

Landstingens vara ifrågasattes både av enskilda debattörer och inom det politiska livet självt, från moderaterna till socialdemokraternas 90-talsprogram. Antagligen handlade det om en blandning av besvikelse över en del landstings sätt att fungera och en vilja att åstadkomma en effektivisering.

För min del anslöt jag mig aldrig till dem som definitivt ville avskaffa landstingen. Sjukvården är en stor och viktig samhällssektor, och en så kraftig förändring som att avskaffa landstingen och byta till någon annan huvudman måste vara genomtänkt och väl förberedd. Annars skulle oredan kunna bli stor och kostsam.

Landstingens nya ambitioner

I dag har pendeln svängt åt andra hållet. Med slagord som ”regionernas Europa” vill en del landstingsföreträdare ge landstingen en helt ny roll i den svenska offentliga sektorn. Tankegångarna fick en återklang i den statliga regionberedningens förslag härom året, när den t.ex. på samhällsplaneringens område resonerade om landstingen som överinstans åt kommunerna. Från en del håll har man velat tilldela landstingen en samordnande uppgift på utbildningens och kulturens områden, medan andra velat ge landstingen en uppgift inom arbetsmarknadspolitiken.

Tidigare har man också satt landstingen i motsats till de statliga länsstyrelserna. Skulle inte den regionala demokratin öka, om landstingen finge ta över uppgifter från länsstyrelserna och landshövdingen – konungens befallningshavande, gunås?

Det är minst lika svårt att följa med i den här vågen som när landstingens avskaffande var trend.

Anknytningen till regionförslagen i Europa är dubiös. Den schweiziske författaren Denis de Rougemont skrev en gång: *”La région ne se définit pas – elle se reconnaît”* – en region kan man inte definiera, den känner man igen.

I själva verket finns det inte så många naturvuxna och väl avgränsade regioner, inte i Europa och än mindre i Sverige, där man

har en gemensam kultur, en identitet, ett sammanhållet näringsliv och en gemensam arbetsmarknad. De finns här och var, i Baschien, Katalonien och Bretagne, eller för vår del i Skåne, men det är minst lika vanligt att den regionala tillhörigheten flyter.

Utbildningsmässigt kan en stad höra hemma i ett sammanhang, för kollektivtrafiken i ett helt annat. Att skapa ett heltäckande system av regioner är ett konstlat företag, som skulle rita många administrativa gränser i onödan.

Regionentusiasmen i EU är en rätt tysk historia. De tyska förbundsstaterna hävdar sin ställning gentemot den egna federala nivån, och vill gärna ha motsvarigheter i andra länder att liera sig med inom EU. Men det är knappast ett tillräckligt argument för att göra landstingen till en mellannivå i den svenska offentliga sektorn, som vi hittills inte haft något eget behov av.

I själva verket skulle en sådan utvidgning av landstingens uppgifter kunna bli lika stökig som ett avskaffande. Landstingspolitikerna är valda och skolade för att hantera sjukvården och just inte mycket mer. Att lägga över kommunala uppgifter på dem och/eller att göra dem till kommunal överinstans skulle kunna skapa nya bekymmer alldeles i onödan.

Problemet förstärks av en viktig skillnad mellan kommunernas och landstingens nuvarande uppgifter. Kommunernas yttersta ansvar för medborgarnas väl och ve – som kommer till praktiskt uttryck i socialbidragen – tvingar fram en samhällsekonomisk helhetssyn. Den gör sig inte påmind på samma sätt i landstingens verksamhet.

Det vore också tveksamt att lägga ned länsstyrelserna och helt överföra deras uppgifter till landstingen. Det finns områden där en nationell överblick är nödvändig, t.ex. inom arbetsmarknads- och regionalpolitiken. Den rollen måste rimligen spelas eller åtminstone kontrolleras av ett statligt organ, och ibland måste detta ske på regional nivå. Därför är det tveksamt om länsstyrelserna kan avskaffas. Däremot måste man tid efter annan ompröva arbetsfördelningen mellan dem, landstingen och kommunerna.

Regional mångfald

Vare sig förslagen handlar om avskaffande eller utvidgning pekar de emellertid på den regionala nivån som ett bekymmer. Det finns en hel del frågor som skulle vinna på samordning över kommungränserna.

Jag tror att utbildningen skulle kunna vara en av dem. Genom ett starkare samspel mellan olika gymnasier och mellan gymnasierna och den högre utbildningen skulle man kunna höja kvaliteten och stärka kontinuiteten, samtidigt som man kanske också skulle kunna samordna resurser för att lindra negativa effekter av segregation.

Men olika problem måste hanteras inom olika konstellationer. Inom arbetsmarknadspolitiken behövs det också samordning, men ofta är det bara två eller tre kommuner som har en gemensam arbetsmarknad.

Den rimliga vägen är att låta den regionala mångfalden blomma. I några frågor kan en del kommuner vilja gå samman i kommunalförbund, på andra håll kan man föredra att dela uppgifterna med landstingen. Här och var kan det säkert vara effektivt att låta ett landsting eller ett kommunalförbund bedriva statliga arbetsuppgifter på entreprenad, med länsstyrelsen åtminstone i det avseendet reducerad till upphandlare och kontrollorgan.

Felet vore att försöka pressa på hela landet en modell. Den skulle vara lika avig i Skåne – där politikerna i dag verkar vara beredda att driva samordningen inom landskapet och över kommungränserna mycket långt – som i de delar av landet där inte ens länet uppfattas som någon naturlig enhet, trots att gränserna drogs redan 1634 eller tidigare.

Att låta politikerna i olika delar av landet pröva sina egna vägar skulle däremot kunna ge erfarenheter, som gör det möjligt att förnya den regionala organisationen. Om 10–15 år skulle då en ny regionberedning kunna sammanfatta och dra slutsatser av experimenten.

I den mån det alls behövs någon utredning för att göra detta, förstås. Lära av andras erfarenheter kan man ju göra ändå.

Kommunerna och sjukvården

I kommunerna finns det en hel del förtroendevalda som gärna skulle vilja ta ett större ansvar inom sjukvårdens område. En hel del av dem som kommer till socialtjänsten skulle kunna få en bättre situation om sjukvården t.ex. satsade på deras rehabilitering. Man pekar på gränsdragnings- och samarbetsproblem mellan sjukvården, socialvården, försäkringskassan och arbetsmarknadsmyndigheterna. Ett försök med samarbete pågår i Stenungsund, och på flera andra håll i landet skulle man vilja göra liknande experiment.

Sett ur medborgarnas perspektiv vore detta antagligen en fördel. Åtminstone om det betyder att det räcker med en kontaktman för att få tillgång till de olika organens tjänster. Samordningskommittéer ger ofta inte så värst mycket utdelning i praktiken, men ett samarbete som innebär att man kan samla medborgarens kontakter till en instans skulle antagligen underlätta.

Å andra sidan ska man inte överdriva förhoppningarna om vilka ekonomiska vinster som kan göras. Det låter bestickande att operera och därmed korta sjukpenningperioderna, men många av dem som söker sig till sjukvården står utanför arbetsmarknaden. Det gäller t.ex. pensionärerna.

Till en del har man under senare år försökt minska gränsdragningsproblemen genom att ändra huvudmannaskapet för delar av sjukvården. ÄDEL-reformen innebar att kommunerna övertog ansvaret för det mesta av de äldres omsorg och vård, och en motsvarande reform har genomförts på psykvårdens område. Men delvis har detta bara flyttat gränserna. Det otillständiga bollandet av "medicinskt färdigbehandlade" åldringar mellan sjukhusen och äldreomsorgen har blivit ett nytt problem.

En del kommunalpolitiker och tjänstemän skulle vilja gå vidare. Man har pekat på primärvården, och hänvisat dels till betydelsen för folkhälsan och möjligheterna till samarbete med skolan och socialtjänsten, dels till gränsdragningen mot just äldreomsorgen och de medicinska inslagen i denna. Några skulle vilja gå ännu längre och förankra sjukhusen i primärvården. Primärvården skulle vara upphandlare och sluss, och sjukhusen skulle ha stora kommuner eller kommunalförbund som huvudmän.

Jag tror att lokala försök kan ge viktigare erfarenheter, men tills vidare måste nog de huvudmannareformer som redan genom-

förts få tid att sätta sig. Kommunerna kommer t.ex. att få problem med äldrevårdens finansiering, eftersom skatteväxlingen med landstingen vid ÄDEL-reformen gjordes med hänsyn till kostnaderna då, utan en tanke på de växande anspråken när demografin förändras.

Därför är det viktigt att satsa på ett effektivt och prestigefritt samarbete, utan alltför mycket sidoblickar på vilket område som är vems ansvar. Hanteringen av "medicinskt färdigbehandlade" och schackrandet kring vårdkrävande gamla som vill flytta till en annan kommun är skräckexempel (kapitel 12). Samspelet mellan skolan och barnomsorgen å den ena sidan och sjuk- och hälsovården å den andra är ett annat viktigt samordningsfält (kapitel 20).

Huvuduppgiften måste vara att få en ordning där medborgarens snabbt och enkelt får en så samlad service som han behöver. Det är alla organens gemensamma ansvar, oavsett vilken historisk sinkadus som gjort vem till huvudman.

26. *Kommunerna och EU*

Ökad realism

Förhållandet till den Europeiska unionen verkar ibland vara den mest överskattade frågan i dagens Kommunsverige.

Inför EU-omröstningen tillsatte regeringen en särskild utredning om konsekvenserna av ett medlemskap för kommunerna och landstingen (SOU 1994:2). Utredningen tog upp en rad av de mest uppmärksammade frågorna i debatten, men konstaterade att följderna för just kommunerna var små eller obefintliga.

De mer påtagliga förändringarna kom redan med avtalet om ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES-avtalet), enligt vilket Sverige åtog sig att följa EU:s regler på en rad områden. Därigenom skärptes reglerna för t.ex. upphandling och miljökonsekvensbeskrivningar, samtidigt som flera EU-direktiv slog igenom för kommunerna som arbetsgivare.

Dagens stora uppmärksamhet beror mycket på att verksamheten i EU utrustat sig med en myriad av olika kommittéer, råd och bidrag. Att delta i denna verksamhet och leva upp till dess krav tar tid och resor i anspråk. Det kan vara nog så fascinerande för de politiker och tjänstemän som gör sin första bekantskap med internationellt arbete.

Men i förlängningen hotar en baksmälla. Många av de organ som kommunerna inbjuds att delta i har ett ganska begränsat inflytande över EU:s beslutsprocess, som redan i sig kan vara både långsam och nyckfull. Till det kommer de avarter som det nya verksamhetsområdet inbjuder till: saltade konsultnotor, omdömeslös representation och påkostad lobbyverksamhet.

Överskattningen är inte bra, vare sig för kommunernas eller det europeiska samarbetets anseende. Därför är det angeläget att så snart som möjligt summera erfarenheterna och skaffa ett mer realistiskt perspektiv på samspelet mellan kommunerna och EU.

Kommunerna och EU:s regelverk

Den mest påtagliga effekten av EU-anknytningen (som skulle ha kommit redan i och med EES, även om vi sagt nej till medlemskap) är unionens bidrag till det svenska regelverket.

Skärpningen av reglerna kring den offentliga upphandlingen är hittills det mest påtagliga exemplet för kommunerna. Det handlar inte bara om att alla upphandlingar över ett visst belopp måste annonseras ut i EU:s *Journal Officiel*. Som skärpning är det lika väsentligt att en anbudsgivare som anser sig förfördelad kan överklaga beslutet och få skadestånd.

I ett längre perspektiv kommer EU:s regelgivning att ha störst betydelse för kommunerna i deras egenskap av arbetsgivare och anordnare av omfattande verksamheter. När EU kommer överens om direktiv om arbetstider, jämställdhet vid lönesättning, arbetsmiljö etc., kan detta få stora effekter.

I detta börjar en konflikt bli tydlig redan nu. Den svenska normbildningen på dessa områden har länge gått en balansgång mellan lagar och avtal. Det finns i dag synpunkter från framförallt arbetsgivarhåll på att denna balans inte respekterades när t.ex. lagen om anställningsskydd infördes på 1970-talet, men det är i detta sammanhang ändå marginellt. Överlag har den svenske lagstiftaren varit försiktig med ingrepp, eftersom det etablerade systemet med avtal möjliggör en bättre anpassning till olika branschers och orters förhållanden.

Denna tradition saknas i de flesta EU-länder. Därför finns det en tendens att EU går in med beslut och direktiv, som trasar sönder delar av det svenska avtalssystemet. Typexemplet är jämställdhetsområdet, där den svenska jämställdhetslagen – som numera kan luta sig mot EU-direktiv i bakgrunden – öppnar möjligheten att gå vidare till domstol för den som inte är nöjd med vad man fått avtalsvägen. Detta kommer också att utnyttjas, att döma av SHSTF:s uttalanden omedelbart efter tecknat avtal 1996. Då förklarade förbundets ledande företrädare att det skulle satsa miljoner på att driva jämställdhetsmål för att den vägen uppnå vad strejken inte lyckades med.

Denna utveckling påverkar förutsättningarna för kollektivavtalen. Till en del kan sådana effekter neutraliseras, t.ex. genom att man kommer överens om att från löneutrymmet räkna av sådana löneökningar som blir effekten av domstolsutslag.

Men om direktivgivningen blir för omfattande eller långtgående kan konsekvensen bli att parterna allt mer drar sig för att teckna kollektivavtal. Då växer sig argumenten för lagar och direktiv än starkare, och så är man på snabb marsch bort ifrån den avtalstradition som ändå givit en påtaglig smidighet åt den svenska arbetsmarknaden och näringslivet.

I någon mån kan kommunerna motverka detta genom lobbying mot EU-kommissionen, genom att kommunernas företrädare agerar i EU:s regionkommitté och genom att man för fram sina synpunkter i olika europeiska arbetsgivarorganisationer. Men den makt som dessa organ besitter är skäligen begränsad. Det är ofta regeringarna som i ministerrådet fattar de yttersta besluten.

Makten inom EU ligger inte i första hand i Bryssel. Kommissionen och dess byråkrati är kraftigt överreklamerad. Den har betydelse på de områden där EU övertagit medlemsstaternas kompetens (framförallt jordbruket, den inre marknaden och handeln med världen utanför EU), men i de flesta andra avseenden är dess inflytande ganska varierande.

Där kommissionen har initiativrätt kan den spela en viktig roll. Men på regeringarnas mest centrala områden – t.ex. penningpolitiken och förberedelserna för en eventuell valutaunion – förbereds alla väsentliga frågor på hemmaplan. Kommissionens byråkrater får ägna sig åt teknikaliteter. På arbetsmarknadens detaljområden kan den antagligen spela större roll, men då framförallt genom att liera sig med olika påtryckningsgrupper och genom att avläsa vad som kan vara politiskt gångbart gentemot medlemsregeringarnas hemmaopinion.

För kommunernas del betyder det att Stockholm fortfarande spelar störst roll. Den effektivaste EU-bevakningen sker i regeringskansliet, där överblicken över vad som är på gång *bör* vara bäst. De effektivaste påtryckningarna sker normalt också mot regeringen och riksdagen. Det är staten Sverige som enklast kan blockera ett olämpligt förslag, inte lobbyister i Bryssel.

Det internationella arbetet kan fylla en viktig komplementär funktion. I Bryssel kan man snappa upp nyheter om framstötter som förbereds, genom kontakterna med andra länders kommuner kan man samordnat bearbeta flera olika regeringar. Men EU-arbetet på hemmaplan är fortfarande den intressebevakning som har bäst förutsättningar att löna sig. Vilket kan vara nog så besvärligt: inte ens den svenska regeringen verkar t.ex.

alltid ha klart för sig vilka fördelar avtal har jämfört med lagstiftning.

Subsidiariteten, medborgarstadgan och kommunerna

Under de senaste åren har man inom EU fört två delvis sammanflätade diskussioner, som båda kan få stor betydelse för kommunerna.

- Den ena gäller EU:s s.k. *subsidiaritetsprincip*, som visserligen skrevs in i Maastrichtfördraget, men då som en politisk deklaration. På sina håll ivrar man nu för att den också ska ges rättsverkan, dvs. EG-domstolen ska kunna pröva om unionen och medlemsstaternas olika beslut står i överensstämmelse med kravet på subsidiaritet.
- Den andra diskussionen handlar om införandet av en medborgarstadga – *Citizens' Charter* – som skulle fastslå vad enskilda medborgare hade rätt att kräva av sitt lands offentliga sektor.

För kommunerna är det inte alldeles lätt att ta ställning till någondera frågan.

Ögonskenligen kan subsidiaritetsprincipen synas enkel för kommunerna att acceptera. Utgångspunkten är att alla frågor ska beslutas så nära medborgarna som möjligt, om de inte kan lösas bättre på en högre nivå.¹

Svårigheten ur svensk synvinkel är emellertid att avvägningen mellan olika nivåer skulle göras av EG-domstolen, om subsidiaritetsregeln fick rättsverkan. Men i Sverige är arbetsfördelningen mellan olika delar av den offentliga sektorn en utpräglat politisk uppgift.

Frågan kompliceras ytterligare av att EU regelmässigt talar om tre nivåer – den centrala, regionala och lokala – i ett hierarkiskt

¹ Märkligt nog gäller denna regel inte de områden där unionen redan tillerkänts exklusiv kompetens, dvs. där nationalstaterna lämnat ifrån sig sin beslutanderätt. Annars vore det svårt att försvara centraliseringen av jordbrukspolitik till Bryssel. Det är inte lätt att hitta något område där målen är mer nationella och till och med regionala – då är det absurt att försöka tillgodose dem med överstatliga regleringssystem.

system. I Sverige föreligger emellertid ingen sådan trestegshierarki mellan staten, landstingen och kommunerna. Landstingen svarar för sjukvården och på många håll för länstrafiken, kommunerna har sina uppgifter inom omsorgen och utbildningen, men de är sidoordnade varandra – landstingen har aldrig fått rollen som ”regional överkommun”. Båda kommunslagen är på lika villkor underställda statens överhöghet (Eriksson, 1994).

Faran är att en tvingande unionell subsidiaritetsprincip i sin förlängning skulle hota denna ordning. Om EG-domstolen ska avgöra vilken nivå i ett land som är bäst skickad att handha en viss uppgift, då kommer detta utslag sannolikt också att påverka avvägningen i de andra medlemsstaterna. Då kan det i längden vara svårt att undvika att andra länders trestegshierarki tränger in även i Sverige, trots att den är främmande för vårt system, och antagligen skulle göra detta mer tungrott.

Förslaget om en medborgarstadga rymmer liknande komplikationer.

Med tanke på kommunernas sociala ansvar kan det i och för sig vara en styrka om EU gemensamt stadfäster ett antal medborgerska rättigheter. Det skulle kunna vara en viktig politisk motvikt mot den tonvikt som EU-samarbetet hittills lagt vid marknads-samarbetet och dess krav. Om medborgarstadgan får samma tyngd som t.ex. besluten om den inre marknaden kan detta ge EU-instanserna större förståelse för sociala hänsynstaganden när dessa kommer i konflikt med omsorgen om konkurrensen och den öppna handeln.

Men en medborgarstadga för EG:s rättsinstanser att döma efter väcker på nytt frågan om gränsdragningen mellan domstolarna och politiken. Kommunerna har varit skeptiska till det ökade inslaget av rättighetslagar i det svenska regelverket – de beskär utrymmet för lokala avvägningar. Det problemet kan bli ännu större, om medborgarstadgan mångfaldigar rättigheterna och dessa dessutom ska övervakas på europeisk nivå.

Båda dessa frågor – subsidiariteten som rättsregel och en tvingande medborgarstadga – har hittills mest diskuterats i olika sidoorganisationer och rådgivande organ, men det finns krafter som vill föra upp dem på den mellanstatliga EU-dagordningen. I så fall blir den svenska regeringens ståndpunkt viktig för kommunerna att diskutera och försöka påverka.

Alla dessa bidrag

I kommunernas värld har EU:s bidrag fått nästan större uppmärksamhet än rättsreglerna. Det har nog också varit EU:s avsikt med deras konstruktion. Genom att de ska gå till olika projekt blir EU:s närvaro och medverkan konkret och tydlig. Genom kravet på samfinansiering från mottagarlandet blir bidragspengarna dessutom dryga och räcker länge.

I själva verket handlar det inte om särskilt stora resurser. EU:s olika strukturfonder är till syvende og sidst politiska pengar. Det är framförallt de sydeuropeiska länderna som krävt att de ska införas, i utbyte mot att de gått med på den inre marknaden och Maastrichtfördraget – påfund som de menat att de rikare länderna haft störst glädje av.

Politiskt har det dock varit svårt att göra fonderna till en utslutande sydeuropeisk angelägenhet. I budgetförhandlingarna med de skandinaviska kandidatländerna passade det dessutom bra att lägga till en ny kategori, så att medlemsavgiftens nettoeffekt på framförallt Sveriges ekonomi inte blev lika överväldigande.

I ett sakligt perspektiv är det tveksamt vilken effekt de olika strukturbidragen ger. Hittills har åtminstone jag inte sett någon redovisning av mer imponerande resultat. I och för sig vore det antagligen ekonomiskt mest rationellt att avskaffa dem och sänka medlemsbidragen till EU:s budget. Å andra sidan är behovet av en utvärdering och omprövning minst lika stort för jordbrukets del. Antagligen är det rätt långt dit i båda fallen.

Därför är det antagligen vettigt att utnyttja pengarna, när de ändå finns – och om det verkligen lönar sig för kommunen att göra det. I och med kravet på matchande bidrag är detta inte alldeles självklart. Effekten på kommunens resursfördelning påminner om följderna av de specialdestinerade statsbidragen. Det kan faktiskt vara mest lönsamt att tacka nej, om störningarna annars blir alltför stora.

Konvergenskraven, valutaunionen och kommunerna

Nästa planerade steg i EU:s utveckling är införandet av en valutaunion. Enligt Maastrichtfördraget skulle den gemensamma valutan

kunna införas den 1 januari 1997 för de länder som då uppfyller kraven, förutsatt att dessa utgör en majoritet av medlemsstaterna. Den dagen är redan förbi. I annat fall ska de länder som uppfyller kraven bilda en valutaunion den 1 januari 1999, även om de då är en minoritet av medlemsländerna.

Konvergenskraven är tänkta att underlätta unionens funktion genom att ställa villkor för de ekonomier som ska ingå. Kraven är fem:

- inflationstakten får under året före granskningen av hur villkoren uppfyllts inte vara mer än 1,5 procentenheter högre än i de – högst tre – EU-länder som har lägst inflationstakt
- de långa räntorna får under året före granskningen inte vara mer än 2 procentenheter högre än i de – högst tre – EU-länder som har den lägsta inflationstakten
- växelkursen ska ha hållits stabil utan allvarliga störningar och utan devalveringar på eget initiativ, inom ramen för den europeiska växelkursmekanismens (ERM) normala svängningsmarginaler, under en period av minst två år
- den samlade offentliga sektorns underskott får utgöra högst 3 procent av BNP
- den samlade offentliga sektorns bruttoskuld får uppgå till högst 60 procent av BNP.

I praktiken är processen nog mer osäker än den kan verka av fördraget. Tidtabellens första möjlighet till övergång är redan försutt: Bara ett par länder uppfyllde alla kraven när beslutet om tidig övergång skulle fattas 1996. Det är inte heller självklart att den förutsedda "automatiska" övergången för de kvalificerade länderna kommer till stånd 1999.

I själva verket har EU redan tidigare låtit gemensamma valutaplaner rinna ut i sanden. Tanken fanns med redan på Romfördragets tid, och i början av 1970-talet skissade Wernerplanen hur en övergång skulle gå till, med en starkt sammanhållen finanspolitik som ett viktigt inslag. Lärdomen av kritiken då var att ge Maastrichtfördraget en mer "marknadsorienterad" utformning, där bl.a. konvergenskraven skulle se till att ländernas ekonomier var lika nog att fungera ihop.

Den svenska politiken går ut på att valutaunionen blir av och på att Sverige ska uppfylla konvergenskraven. Däremot förklarade Sverige inför EU-medlemskapet att den svenska riksdagen

måste ta ställning till ett eventuellt anammande av den gemensamma valutan.

För kommunernas del kan redan EMU-processen som sådan få konsekvenser, även om unionen aldrig skulle bli av.

Så länge regeringarna håller fast vid EMU-planerna kommer Västeuropas ekonomier att påverkas av konvergenskraven. Prioriteringen av inflationsbekämpningen och insnävningen av budgetunderskott och statsskuld kommer att vara väsentliga faktorer för konjunkturförloppet.

Riktigt hur de kommer att slå är emellertid inte självklart. I princip betyder en finanspolitisk åtstramning att efterfrågan blir mindre. Men om finansmarknaderna av denna politik stärks i sin tilltro till en låg inflationstakt, så kan realräntorna sjunka och stimulera ekonomin. Hur dessa krafter kommer att balansera varandra återstår att se.

EMU-förberedelsernas allmänna effekt på ekonomin påverkar naturligtvis kommunernas ekonomi. Men kommunerna kan också beröras av svenska statens ansträngningar att leva upp till konvergenskraven.

I detta ligger en påtaglig fara. Den svenska offentliga ekonomin hör till de mest konjunktur känsliga inom OECD. Vid den senaste konjunkturedgången i början av 1990-talet ökade budgetunderskottet med nästan 1 hel procentenhet av BNP, när arbetslösheten steg med 1 procentenhet.

Denna kraftiga utväxling mellan arbetslöshet och underskott (starkare än i andra OECD-länder) beror på de automatiska stabilisatorer som ligger i socialförsäkringarna, men också på den aktiva arbetsmarknadspolitikens omfattning. När människor blir arbetslösa sätter staten in åtgärder för att trygga deras inkomster på någorlunda samma nivå som tidigare, men därmed växer också budgetunderskotten.

Även om denna effekt något mildrats genom de senaste årens omprövningar så skulle en kraftig ökning av arbetslösheten leda till att budgetunderskotten ökar på nytt. Om regeringen då ska hålla fast vid konvergenskriteriernas krav på budgetunderskottet, så måste arbetslöshetens ökade utgifter och minskade skatteintäkter pareras på något annat håll. Då kan konvergenskraven utlösa skärpta sparkrav på kommunerna (vilket i sin tur skulle öka konjunkturproblemen, eftersom kommunernas konsumtion har stor effekt på sysselsättningen).

Vad detta speglar är också frågan om konvergenskravens rationalitet. De kom till i en förhandling, inte som ett resultat av en analytisk process. Även om ett antal länder skulle uppfylla dessa krav är det inte säkert att deras ekonomier för den skull lämpar sig för ett gemensamt valutaområde.

Ur den synvinkeln är det viktigare hur pass smidigt länderna förmår anpassa sig till förändrade ekonomiska villkor. För svensk del är framförallt lönernas och arbetsmarknadens anpassningsförmåga ett frågetecken. Frågan är också hur pass likformigt de påverkas av olika ekonomiska händelser. Ett par forskare har funnit en stor överensstämmelse mellan prisrörelserna i Tyskland, Österrike och Beneluxländerna (von Hagen och Neumann, 1992), men de politiska ambitionerna är en vidare valutaunion än så. Konvergenskraven är emellertid en ganska klen vägledning i dessa avseenden.

Valutaunionens effekter på den allmänna ekonomiska utvecklingen har betydelse även för kommunerna, men de är främst indirekta. Utformningen av den ekonomiska politiken inom unionen är också betydelsefull. Det är inte säkert att konvergenskraven skulle lämpa sig som rättesnöre. Åtminstone skulle det bli en omställning när det gäller sättet att bemästra konjunktursvängningar, eftersom underskottskriteriet antagligen inte ger särskilt stort utrymme åt det slags konjunkturspolitiska finanspolitik som svenska regeringar ofta vill bedriva.

De mest konkreta effekterna för kommunerna handlar om den praktiska omläggning av ekonomisystem och annat som blir nödvändigt, när man byter till en ny valuta och ska räkna om alla uppgifter till denna. På sikt kan en ny valuta underlätta upphandling från andra länder, men dessa effekter blir antagligen ganska marginella. För kommunerna spelar de indirekta effekterna på samhällsekonomin och inriktningen av den ekonomiska politiken en betydligt större roll, både när det gäller förberedelserna för EMU och om valutaunionen verkligen blir av.

Finanspolitisk samordning?

Den största osäkerheten för kommunernas del – om valutaunionen verkligen blir av – gäller den finanspolitiska samordningen, dvs. frågan om gemensam kontroll av medlemsstaternas intäkter och utgifter. Wernerplanens ambitioner i den vägen var en orsak

till att den havererade, och därför tonades behovet av finanspolitisk samordning ned i början av EMU-diskussionerna.

Förhoppningen var att den penningpolitiska samordningen – gemensam valuta- och räntepolitik – skulle räcka för att åstadkomma ett frivilligt närmande. Resten skulle marknaden klara av, eftersom man redan från början gjorde klart att övriga stater *inte* skulle undsätta en medlemsstat i budgetknipa (*no bail-out*). Därmed skulle var och en tvingas vara förnuftig på egen hand för att inte äventyra sin kreditvärdighet.

Nu kryper beslutsdatum närmare, och därmed tvivlet på att detta räcker. Långt innan någon medlemsstat verkligen råkar ut för bankernas misstroende kan spretigheten i reaktionerna på t.ex. arbetslösheten eller en kraftig energiprishöjning leda till stor ekonomisk oreda. Den skulle i så fall smitta av sig på den gemensamma valutans växelkurs mot dollar, yen och resten av omvärlden, och detta skulle i sin tur påverka medlemsländernas exportförutsättningar.

Därför har debatten om den finanspolitiska samordningen fått förnyad fart, och allt fler europeiska finansministrar låter förstå att det nog behövs mer än man kom överens om i Maastricht. Den s.k. stabilitetspakten i Dublin i december 1996 var ett första steg. Men oklarheten om vad mer som kan komma på denna punkt skapar osäkerhet, i Sveriges fall inte minst för kommunerna.

”Finanspolitisk samordning” betyder något slags gemensamma beslut. Om det ska bli en kontroll värd namnet är det svårt att undvika effekter för kommunernas del.

I sin lindrigaste form skulle det kunna betyda gemensamma mål för hur mycket saldot ska öka eller minska. Då får varje stat besluta hur man ska blanda utgifter och inkomster för att uppnå målet, och då får vi i Sverige en diskussion om avvägningen mellan stat och kommun. Ungefär som i dag – med skillnaden att initiativet tas av unionen, inte av oss själva.

Men om aptiten växer? Finanspolitikens effekt beror inte bara på de sammanlagda beloppen, utan också på hur de styrs mellan olika ändamål. Och skulle unionens samordning börja ha sådana synpunkter, då kommer den snart nära dagens svenska arbetsfördelning mellan stat och kommun. Om unionen vill prioritera indirekt beskattning på bekostnad av den direkta – då är det kommunerna som står för en stor del. Om unionen vill skära i utgifterna hellre än att öka intäkterna – då ligger lejonparten av den offentliga konsumtionen på kommunal nivå.

Innebörden är inte att den kommunala självstyrelsen vore oförenlig med en myntunion. Självstyrelsen har tagit sig många former under århundradenas lopp och skulle säkert finna någon ny även under ändrade förutsättningar. Men för kommunernas del vore det värdefullt med en precisering av vad samordningen skulle kunna betyda.

Om staterna gör en sådan precisering innan EMU träder i kraft öppnar det också en möjlighet för Sverige att göra en reservation för självstyrelsen. Om staten vill.

IX

FRAMTIDEN

27. *Kommunerna i morgon*

Vad ska kommunerna göra?

I en tidigare bok har jag försökt formulera den offentliga sektorns nyckelfråga (Wetterberg, 1995c[1991]). Vad ska vi göra gemensamt?

Skattekonerna är dyrare än andra. När staten höjer skatten påverkar den medborgarnas val mellan t.ex. arbete och fritid eller konsumtion och sparande, och därmed blir den samhällsekonomiska kostnaden större än en krona. Då är det viktigt att bedöma vad som är tillräckligt viktigt för att motivera skattefinansiering. Vad ska kommunerna göra?

Till en början handlar det om avgränsningen mellan offentligt och privat. Ibland likställs det privata med den förkättrade "marknaden", men det leder tanken fel. Alternativet till offentliga insatser är allt från renodlat kommersiella lösningar till lösningar inom hemmets och familjens ram via olika slags kooperativ eller byalag.

Det är inte självklart att den offentliga lösningen alltid är den bästa, inte ens om vi kunde bortse från alla ekonomiska restriktioner. Den kommersiella lösningen kan ofta erbjuda en större mångfald. I samband med arbetarrörelsens efterkrigsprogram diskuterade man möjligheten att staten skulle ta över produktionen av möbler och barnkläder, därför att detta var viktiga och annars lätt eftersatta behov. I dag är nog enigheten om det privata alternativets fördelar tämligen bedövande.

Den erfarenhet jag själv har av föräldrakooperativ respektive kommunal barntillsyn gör att jag nog föredrar kooperativet, inte minst därför att medborgaren blir mer delaktig än när kommunen tar hand om "produktionen". Men för många andra framstår det kommunala eller det privata daghemmet säkert som en bättre lösning.

Den offentliga rollen har ibland vuxit ur en lång historisk tradition, t.ex. på utbildningens område och när det gäller ansvaret för de sämst ställda. Men många av dagens offentliga åtaganden är

förhållandevis färska. I många fall går det att spåra en uttalad ideologisk motivering. Ingen ska tjäna pengar på att ta hand om barn, sjuka eller gamla, hette det ofta under 1980-talets diskussion om alternativen. Liknande bevekelsegrunder påverkade kommunernas roll för bostadsförsörjningen (Nyström, 1989).

Om kommunernas resurser fortsätter att stagnera som andel av BNP måste både statens och kommunernas förtroendevalda ompröva sina förväntningar. Det kan ske genom att staten ger tydligt besked om att det ena eller andra området inte längre är obligatoriskt, men valet kan också överlåtas åt den enskilda kommunen, om man är beredd att acceptera större olikheter.

Oavsett vilken teknik man väljer finns det ett antal frågor att ställa som vägledning:

- *Var har kommunen gjort sitt?* En offentlig insats kan vara ett tidsbegränsat projekt, en gemensam satsning för att höja nivån inom ett område. När en ny och högre standard väl har etablerats kan det offentliga dra sig tillbaka. Ett sådant område kan bostadsförsörjningen vara, åtminstone om man löser den sociala bostadspolitikens problem och inte behöver kommunala bostadsföretag för att bekämpa segregationen (kapitel 13).
- *Var kan medborgarna själva göra mer?* Ända fram till moderniseringens inbrott i slutet av 1800-talet byggde den lokala självstyrelsen på medborgarnas egen aktivitet. Den långtgående professionaliseringen är efterkrigstidens barn. Att uppmuntra medborgarnas medverkan har inte bara kommunalekonomiska fördelar, utan kan framförallt bidra till att återskapa ett socialt nätverk som förtvinat eller aldrig funnits. En hel del kommuner har redan gjort mycket, inte minst inom kulturens och fritidens områden, men det ökade deltagandet skulle kunna få väl så positiva effekter inom omsorgen av barn och gamla.
- *Vad kan vi själva betala?* De ökade och starkt utjämnade realinkomsterna sedan 1950- och 1960-talen påverkar rimligtvis avvägningarna för kommunernas ekonomi. Dels gentemot andra delsektorer: kommunernas roll för fördelningen är antagligen viktigare än socialförsäkringarnas (kapitel 7), och det borde påverka fördelningen av skatteutrymmet. Men dels också mellan olika kommunala tjänster. Sådant som egentligen hör den förutsebara och ekonomiskt hanterliga vardagen till får vi i framtiden räkna med att själva betala mer av. Detta har grad-

vis lett till högre daghemsavgifter. Inom barnomsorgen kommer den trenden nog att fortsätta, men den kommer antagligen också att få stor betydelse för äldreomsorgen. Där kommer den vårdnära omsorgen att bli huvudsaken. Städning, matlagning och inköp kommer min generation att få ordna utan kommunernas hjälp.

- *Hur ska vi stärka demokratin?* Den kommunala omstöpningsen kan aldrig sätta ekonomin främst. Demokratin går före. Ingen annan institution kan ta över kommunernas roll som grogrund för folkstyret. Därför måste lösningarna på kommunernas dilemma ta hänsyn också till effekterna på medborgarnas inflytande och deltagande. Teoretiskt skulle man kunna ersätta många av dagens kommunala verksamheter med *vouchers* eller ”pengar”, och sedan låta individerna och hushållen ordna sin service bäst de ville. Men den gemensamma organisationen skyddar värden som marknaden svårligen kan ta hand om. Den avvägningen måste finnas med när man strävar efter att öka effektiviteten och renodla kommunernas roll.

Frågorna är desto viktigare som kommunernas framtid antagligen inte bara handlar om att skära ner. På andra områden är det minst lika viktigt att göra mer. Jag har pekat på raden av uppgifter inom miljöns område (kapitel 18). Skolans betydelse för hela samhällsutvecklingen (kapitel 21) kommer att kräva ökade insatser. Därför måste svaret på frågorna också räckta till för de nödvändiga omprioriteringarna, inte bara till besparingarna.

Kommunens gränser

Efterkrigstidens kommunreformer ledde fram till dagens situation med strax under 300 kommuner. Syftet var att skapa kommuner med ett befolkningsunderlag som var stort nog att betala de uppgifter som lades på kommunerna.

Sammanslagningarna är omdiskuterade. Den viktigaste kritiken har gällt sammanslagningarnas effekt på demokrati och deltagande (kapitel 3). Men i andra avseenden skapar kommunernas uppgifter svårigheter åt andra hållet. Några kommuner är små – under 10 000 invånare – och har därmed svårt att uppfylla de krav på underlag som var syftet med sammanslagningarna.

Men det finns andra och viktigare problem som egentligen inte beror på storleken, utan på att kommunens gränser inte är "naturliga" med hänsyn till hur vi lever och rör oss. I den bemärkelsen är även Stockholm för litet.

På bondesamhällets tid – och den varade i praktiken ända in i vårt århundrade – rörde sig de flesta människor sällan mer än någon eller ett par kilometer om dagen. Kyrkan var samhällets geografiska mittpunkt, inte bara därför att människorna sökte sig till Gud, utan också därför att kloka präster och patroner lade helgedomen där den kommersiella medelpunkten redan fanns. I andra fall drog kyrkan den till sig, ungefär som järnvägsstationerna flera århundraden senare skulle klara av att rucka på gamla byars och till och med städers förläggning.

Därför var socknarna naturliga enheter. Det var inom dem man arbetade, levde och roade sig, och ofta var det även där man gifte sig. Det kunde man också göra i grannbyn, om man inte gick dit för att slåss, men annars var det inte mycket mer än marknaden eller beväringen som kunde få befolkningen att lämna den egna närmaste bygden.

I dag ligger de genomsnittliga rörelserna på ett par mil om dagen, och det betyder att många arbetande färdas över mycket större avstånd. Det närmaste man kan komma gårdagens socknar som "naturliga" enheter är antagligen arbetsmarknadsregionerna, och de är bara drygt hälften så många som dagens kommuner.

Jämförelsen är dessutom bara ungefärlig. Många arbetspendlar över regiongränserna, och många uppgifter ligger på mycket större regioner. Kultur och utbildning har flyttat från sockenskolan och kyrkbacken till regioner som normalt omfattar hundratusentals upp till dryga miljonen människor, och sjukvårdens riksregioner kommer säkert att använda Öresundsbron för planering över nationsgränsen.

Skillnaden mellan de kommunala gränserna och de andra håller på att få en allt större betydelse i den kommunala vardagen. De är knappast ett argument mot kommunerna som organisation, åtminstone inte på ett par generationer ännu (vem vet vart informationstekniken sedan tar oss), men som praktisk begränsning eller komplikation dyker de upp i en rad olika sammanhang:

- När flera kommuner ska samsas inom en arbetsmarknadsregion tenderar detta att begränsa självständigheten när det gäl-

ler servicenivåer och skatteuttag. Inom en region kan man ju byta bostad utan att behöva hitta ett nytt arbete. Södertälje kan inte höja skatten utan att fundera på hur många som då väljer att flytta till Salem.

- Sådana effekter kan till och med skapa fripassagerarproblem i den kommunala världen. Om en kommun systematiskt satsar på bebyggelse i villor och småhus, som dessutom fordrar bil om man ska ta sig till och från arbetet, så kan den skaffa sig en betydligt mer välnärd befolkning än omgivningen. Det gäller naturligtvis särskilt om den kan bygga på en etablerat hög status redan från början.
- Utbildningen spelar en allt mer central roll i samhället, för samsättning och tillväxt lika väl som för fördelning och social blandning. Önskemålen om utbildning blir emellertid allt mer mångfacetterade och därmed svåra att tillfredsställa inom en enda kommuns gränser, möjligen med undantag för Stockholm och Göteborg.

Så ser komplikationerna ut vid varje given tidpunkt. Men upplösningen stannar inte där. Förr i världen var kommunernas befolkning stabil över tiden, ända därhän att slakter rotade sig på samma plats i århundraden. I dag har man inte samma befolkning från den ena dagen till den andra. Det ställer också nya frågor:

- Varför ska glesbygden bekosta utbildningen åt resten av landet? frågar ibland regionalpopulisterna. Varje gymnasist kostar en halvmiljon, fortsätter de – varför ska utflyttningskommunerna stå för den kostnaden? Faran med sådana retoriska frågor är att någon tar dem på allvar, och faktiskt skär ned skolan med den motiveringen. I praktiken lindrar skatteutjämningen bekymren. Utbildningssatsningen höjer hela landets skattetillväxt, som till 95 procent kommer även utflyttningskommunerna till del. Men frågan åskådliggör problemet.
- Pensionsskulden pekar på en annan och mer allvarlig aspekt. Kommunernas tjänstepensioner betyder att man iklär sig en skuld till de anställda. Hur stor skulden blir beror på verksamhetens omfattning, men den beror i sin tur på befolkningens storlek. Eftersom skulden inte ska betalas förrän 30–40 år senare kan emellertid befolkningens storlek förändras. Om den

minskat kraftigt ska en mycket mindre befolkning betala den verksamhet som många fler drog nytta av. Detta problem klarar inte utjämningsystemet av att hantera.

Även här måste emellertid kommunernas demokratiska uppdrag vägas in. Stordriftstrenden från 1960-talet har fortfarande ett visst grepp om sinnena. Många kan vilja söka problemens lösning i de stora talens lag. Om kommunerna blir tillräckligt stora, om regioner tar över mer av ekonomi och ansvar, blir väl den ekonomiska basen bredare och svängningarna tar ut varandra?

Jo, kanske, men något annat kan lika gärna gå förlorat. Ska deltagandet och inflytandet skyddas, så är det knappast *större* enheter som är lösningen. Frågan är istället hur man – inte minst med hjälp av modern informationsteknik – ska ge de *mindre* enheterna en starkare ställning. *Samverkan* dem emellan är ofta en bättre lösning än sammanslagningar, eftersom parterna kan välja varandra för varje problem som ska lösas, i olika konstellationer från område till område.

Kommunerna och det oförutsägbara

I den här boken har jag flera gånger berört den kommunala ekonomins paradox. Å ena sidan är kommunerna ansvariga för mycket av det som vi vill ha mer av – vård, omsorg och utbildning – när våra reala inkomster ökar. Å andra sidan blir just dessa tjänster relativt sett allt dyrare, samtidigt som skatteintäkterna antagligen stagnerar.

Till en del går detta att förändra. Effektivare organisation, större brukaransvar och hårdare prioriteringar kan kommunerna själva stå för. Staten borde ta diskussionen om det samhällsekonomiska utrymmet på allvar, prioritera om mellan socialförsäkringar och verksamhet, och låta demografin slå igenom i statsbidragen.

Men den samhälleliga och tekniska utvecklingen kan också visa vägar ut ur dilemmat.

Om man bortser från politiken, krigen och andra katastrofer, så har det ofta varit de teknologiska innovationerna som rört till det för ekonomin. Ångmaskinen, elektriciteten, förbränningsmotorn, och kanske i dag datorn och vad den för med sig – där finns de nya tekniker, som var och en har utlöst strukturer och förnyelse

under olika skeden. Några av dem har också satt sina spår i kommunernas verksamhet.

Mycket talar för att detta kommer att gälla även framöver, och att följderna för kommunerna blir än mer påtagliga. Arbetskraftskostnaderna är tjänstesektorns stora problem, och därmed kommunernas. Utgångspunkten är å ena sidan att produktiviteten ökar mycket snabbare i tillverkningssektorn, å andra sidan att "tillverkarnas" löner till stor del också drar med sig "tjänarnas". Därför blir de arbetsintensiva tjänsterna oavlättligt allt dyrare.¹

Men den ökade prisskillnaden mellan varor och tjänster skapar ett lönsamt utrymme för den som kan använda en ny teknik inom de "drabbade" områdena. Den skillnaden kan göra tjänstesektorn till innovationernas nästa tummelplats. Ju tyngre arbetskraftens kostnader väger, desto mer lönsamt blir det att minska arbetsåtgången med nya tekniker och maskiner.

Potentialen är uppenbar. Av och till skildrar massmedia olika försök att använda den nya informationstekniken i sjukvården och äldreomsorgen, två av de mest arbetsintensiva tjänstesektorerna. Och var kommer informationstekniken att betyda mer för arbetsformerna än i skolan?

Det hör till den ekonomiska och tekniska utvecklingens ironier, att stora nackdelar ibland kan sporra framåtskridandet. Japans avsaknad av råvaror har drivit fram sofistikerade, resurssnåla lösningar, medan åtskilliga oljeländer sett näringsmässig stagnation som baksidan av det nyrika överflödet.

Ska vi vänta oss något liknande för den svenska tjänstesektorns del? Delvis är det redan så. Den sammanpressade svenska lönestrukturen gör det mer lönsamt att ersätta okvalificerad arbetskraft med maskiner än i många andra länder. Många innovationer har just för den skull kommit tidigt till Sverige.

Det mesta kan vi inte ens föreställa oss. Så har det ofta varit. Den amerikanske teknikhistorikern Nathan Rosenberg påpekade häromåret, att samtiden sällan förstått vidden av sina egna innovationer. De flesta har tillkommit för helt andra syften än de som så småningom gett dem deras kommersiella genomslag. Ofta har det tagit uppåt 40 år innan den fulla kommersiella potentialen för-

¹ Därför är det svårt att se någon stor satsning på offentliga tjänster som lösningen på arbetslöshetens problem. Det kommer att vara knepigt nog att behålla den skattefinansierade sysselsättningen i närheten av dagens nivåer.

verkligats. Vem kunde på 1950- och 1960-talen ana, att folkabubblorna och de stora väginvesteringarna skulle leda till något sådant som IKEA?

Varde det därmed också sagt, att det inte är särskilt lätt att styra innovationernas genomslag i ekonomin. Den kommunalman som redan nu tar ut innovationerna i förskott är inne på farliga vägar. Men däremot är kommunerna i dag en så stor del av den svenska ekonomin, att goda villkor för experiment – kanske under ekonomins nödtvång – skulle kunna få stor betydelse både för den egna verksamheten och för landets näringsliv. En klok symbios har banat vägen för ASEA, Ericsson och dagens medicinskt inriktade företag.

Det samspelet är viktigt att vårda, även om det aldrig får bli ett mål i sig. Medborgarnas uppdrag går främst.

Referenser

- Almqvist, L.-Å. och Jerkert, B. (1995), *Från "ideologi" till insikt. Bygg en övervakning på folkhemmet*, PM Bäckström Förlag och Komanco, Stockholm.
- Audretsch, D. och Feldman, M. (1996), "R&D Spillovers and the Geography of Innovation and Production", i *American Economic Review* årg. 86 nr 3.
- Audretsch, D. och Stephan, P. (1996), "Company-Scientist Locational Links: The Case of Biotechnology", i *American Economic Review* årg. 86 nr 3.
- Barnombudsmannen (1996), *Tänk om...* Rapport från barnens myndighet, Stockholm.
- Baumol, W.J., Batey Blackman, S.A. och Wolff, E.N. (1989), *Productivity and American Leadership. The Long View*, MIT Press, Cambridge MA.
- Bénabou, R. (1996), "Heterogeneity, Stratification, and Growth: Macroeconomic Implications of Community Structure and School Finance", i *American Economic Review* årg. 86 nr 3.
- Björklund, A. (1992), *Långsiktiga perspektiv på inkomstfördelningen. Bilaga 8 till Långtidsutredningen 1992*, Stockholm.
- Blom, C. (1992), *Tiggare, tidstjuvar, lättingar och landstrykare. Studier av attityder och värderingar i skrån, stadgar, ordningar och lagförslag gällande den offentliga vården 1533–1664*, Bibliotheca Historica Lundensis 73, Lund.
- Bröms, J., Eriksson, I., Persson, I. och Schubert, G. (1994), *En Social Försäkring. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) Ds 1994:81*, Stockholm.
- Ds 1994:31, *Det offentliga stödet till partierna. Inriktning och omfattning. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)*, Stockholm.
- Edebalk, P.G. och Petersson, J. (1985), *Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds Fi 1985:11*.
- Edebalk, P.G. och Wadensjö, E. (1989), *Arbetsmarknadsförsäkringar. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds 1989:68*.
- Eriksson, S. (1994), *Två eller tre nivåer i svensk folkstyrelse*, Svenska Kommunförbundet, Stockholm.

- Fogel, R.W. (1994), "Economic Growth, Population Theory, and Physiology: The Bearing of Long-Term Processes on the Making of Economic Policy", i *American Economic Review* årg. 84 nr 3.
- Fransson, B., Bergdahl, A.-C. och Ignberg, C. (1995), *De kommunala bostadsföretagens ekonomi – en kartläggning*, Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Fritzell, J. (1994), *Fördelningseffekter av offentliga tjänster*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds 1994:86.
- Fölster, S. (1993), "Effekter av kommunal privatisering och decentralisering", i *Sveriges systemskifte i fara?*, Industriens utredningsinstitut, Stockholm.
- Fölster, S. (1994), "Socialförsäkring genom medborgarkonto", i *Ekonomisk Debatt* nr 4/94.
- Geremek, B. (1991), *Den europeiska fattigdomens betydelse*, Ordfront, Stockholm.
- von Hagen, J. och Neumann, M. (1992), *Real Exchange Rates Within and Between Currency Areas: How Far Away Is EMU?*, CEPR Discussion Paper, nr 660.
- Hansson, G. och Stureson, J. (1988), *Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds 1988:51.
- Holmberg, E. och Stjernquist, N. (1995), *Vår författning*. Tionde upplagan, Norstedts Förlag, Stockholm.
- Humble, S. (1958), *Svenska Stadsförbundet 1908–1958*, Stockholm.
- Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962*. (1962) En minnesskrift utgiven av Svenska Landskommunernas Förbund, Svenska Landstingsförbundet och Svenska Stadsförbundet, Stockholm.
- Hussénus, J. och Selén, J. (1994), *Skatter och socialförsäkringar över livscykeln. En simuleringsmodell*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds 1994:135.
- I takt med Europa* (1995). Samhällsekonomska aspekter på lönebildningen (Edin-rapporten).
- Isaksson, A. (1994), *Aldrig nog – alltid mer*, Brombergs, Stockholm.
- Isaksson, A. (1985, 1990, 1996), *Per Albin I–III*, Wahlström & Widstrand, Stockholm.
- Jansson, K. och Sandqvist, A. (1993), *Inkomstfördelningen under 1980-talet*. Bilaga 19 till Långtidsutredningen 1992, Stockholm.
- Konventionen om barnets rättigheter*, UD informerar 1990:6, Stockholm.
- Krugman, P. (1991), *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge, MA. Sv. övers. 1996, *Geografi och handel*, SNS Förlag, Stockholm.
- Krugman, P. (1994), *Peddling Prosperity*, W.W. Norton. Sv. övers. 1995, *Valser om välfärd*, Juridik och samhälle, Stockholm.
- Landell, E. (1995), *Konsten att så på hälleberget och få rik skörd*. Soft

- Centers betydelse för Ronnebys omvandling, Industriförbundet, Arbetsrapport från Ekonomisk-politiska avdelningen, Stockholm.
- Lindbeck, A. och Snower, D. (1988), *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, MIT Press, Cambridge MA.
- Lindblad, I. (1960), *Svenska Kommunalarbetareförbundet 1910–1960*, Tiden, Stockholm.
- Modig, C., Stureson, J. och Svensson, R. (1996), *Kommunala borgensåtaganden. Strukturer, effekter och metoder för hantering*, KEFU skriftserie 1996:1. Komrev/Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Molander, P. (1994), *Motiv för offentliga åtaganden*, Finansdepartementet (Ds 1994:53).
- NUTEK (1994), *Sveriges ekonomiska geografi*. Bilaga 5 till Långtidsutredningen 1995.
- Nyström, P. (1989), "Goda bostäder åt alla", i *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia*, nr 41–42, Stockholm.
- Nytt utjämningsystem* (1996). En skrift om utjämnning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting, Svenska Kommunförbundet, Inrikesdepartementet och Landstingsförbundet, Stockholm.
- Näsman, E. och von Gerber, C. (1996), *Mamma pappa utan jobb*, Rädda Barnen, Stockholm.
- Odhner, C.T. (1865), *Sveriges inre historia under drottning Christinas förmyndare*, Norstedts Förlag, Stockholm.
- Olsson Hort, S.E. (1992), *Segregation – ett svenskt dilemma?* Bilaga 9 till Långtidsutredningen 1992.
- Persson, I. (1992), *Svenska kvinnor möter Europa*. Bilaga 16 till Långtidsutredningen 1992.
- Philip, K. (1947), *Staten og fattigdommen*, Köpenhamn.
- Pierre, J. (1995), *Kommunal näringspolitik under strukturomvandlingen*. Kommunförbundets enkätundersökning 1994, Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Rothstein, B. (1986), *Den socialdemokratiska staten*. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik, Arkiv, Lund.
- SCB (1994), *Arbetskraftens rörlighet*. En studie av vilka som stannade kvar och vilka som bytte näringsgren 1970–92. Information om arbetsmarknaden 1994:5, Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- SOU 1989:112, *Storstädernas infrastruktur*. Underlagsrapport från storstadsutredningen.
- SOU 1990:44, *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- SOU 1991:98, *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer*. Betänkande av kommunalekonomiska kommittén.
- SOU 1992:19, *Långtidsutredningen 1992*.

- SOU 1993:93, *Kostnadsutjämning mellan kommunerna*.
- SOU 1994:2, *Kommunerna, Landstingen och Europa*. EG/EU-konsekvensutredningarna: Kommuner och landsting.
- SOU 1994:144, *Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting*.
- SOU 1995:4, *Långtidsutredningen 1995*.
- SOU 1996:55, *Sverige, framtiden och mångfalden*. Slutbetänkande från invandrapolitiska kommittén.
- Samhällets kulturutgifter 1993/94* (1995). Kulturstatistik. Statistiska meddelanden Ku 17 SM 9501, Statens Kulturråd och Statistiska centralbyrån.
- Skolverket (1994, 1995, 1996), *Skolan. Jämförelsetal för skolhuvudmän*. Organisation – Resurser – Resultat, Årsrapport, september resp. år.
- Stjernquist, N. (1996), *Tvåkammartiden*. Sveriges riksdag 1867–1970, Sveriges Riksdag, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (1994), *FAKTA om Sveriges kommuner*, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (1995a), *Kommunerna fram till 2020*, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (1995b), *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* Bokslut 1994, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (1995c), *Kommunal personal 1994*, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (1995d), *Barn i riskzonen – ett ömsesidigt ansvar*. Dokumentation från arbetsseminarier med 20 kommuner, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (1996a), *Kommunernas ekonomiska läge. Februari 1996*, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (1996b), *Kommunalt förtroendevalda 1995*, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (1996c), *Löner för kvinnor och män i kommunerna 1988–1993*.
- Svenska Kommunförbundet (1996d), *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* Bokslut 1995, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (1996e), *Kommunernas ekonomiska läge. November 1996*, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (1996f), *Personal i rörelse. Kommunerna, personalen och framtiden*, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (1996g), *Gröna nyckeltal i kommunal miljöredovisning*. Kommunerna och miljön, Stockholm.
- Tarschys, D. (1983), *Den offentliga revolutionen*, Liber, Stockholm.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press, Princeton.

- Wallberg, E., Medelberg, M. och Strömqvist, S. (1996), *Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds 1996:49 (bilagor i särskild volym).
- Wetterberg, G. (1994), *Historien uppprepar sig aldrig*, SNS Förlag, Stockholm.
- Wetterberg, G. (1995a), "Centralisering, decentralisering – vad kommer sedan?", i *Den framtida kommunen*, Bokförlaget Kommunlitteratur, Stockholm.
- Wetterberg, G. (1995b), *Alternativ i arbetsmarknadspolitiken*, Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Wetterberg, G. (1995c [1991]), *Det nya samhället. Om den offentliga sektorns möjligheter*, andra upplagan, Tiden, Stockholm.
- Wolfe, A. (1989), *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation*, University of California Press, Berkeley.
- Välfärdsprojektet (1996), *Pensionärerna och den ekonomiska krisen*, Socialdepartementet, Stockholm.
- Österberg, Eva (1993), "Vardagens sträva samförstånd", i Broberg, G. m.fl. (red.), *Tänka, tycka, tro. Svensk historia underifrån*, Ordfront, Stockholm.

Register

- adeln 20, 84
affärsdrivande verksamhet 51,
55, 176f, 180, 224f, 239
Agenda 21 183f
akademiker 208
aktiebolagslagen 234
alkohol 186
allergier 195
allmännyttan 137f, 140f
AMS 95, 106
anhöriga 113, 131, 221, 228
anläggningstillgångar 61f
anställd 12, 16, 23, 26, 31, 59, 63,
100, 116, 132, 146f, 150, 154f,
157, 179f, 215, 223, 226, 234,
264
anställningsskydd 249
anställningstid 114
arbetsbrist 154
arbetsförmedling 38, 79, 97, 105
arbetsförmåga 79
arbetsgivaravgifter 56, 129f
arbetsgivare 23, 63, 93, 96, 105,
117f, 122, 145, 148, 153, 165,
168, 179, 206, 209f, 215, 248f
arbetsgivarorganisation 155, 250
Arbetsgivarverket 208
arbetshandikappad 153
arbetskraft 93, 96, 119, 149, 156,
162, 170, 185, 210
arbetskraft, subventionerad 107
arbetskraftsinvandring 119
arbetskraftskostnader 266
arbetskrav 47
arbetslinje 84, 88ff, 215
arbetslivsutveckling (ALU) 58, 95
arbetslösa 49, 87, 90, 93f, 102,
149f, 159
arbetslöshet 57, 75, 79, 85, 91f,
96-100, 102, 106, 119, 141, 160,
162, 173, 175, 195f, 199, 203,
211, 215, 255, 257
arbetslöshetsförsäkring 79, 87f,
94ff, 99f, 103f, 106f, 118, 148,
163, 165, 216
arbetsmarknaden 24, 79, 90, 94,
98, 101, 105, 112, 114, 119f,
122, 141, 147, 150, 156, 163,
169, 206, 208, 244ff, 250, 256
arbetsmarknadspolitik 43, 46,
59, 79, 88, 93ff, 98, 103, 105,
107, 150f, 158, 202, 215, 243f,
255
arbetsmarknadspolitiska åtgär-
der 33, 58f, 91, 95, 101ff
arbetsmarknadsregion 106, 263
arbetsmarknadsutbildning 58, 95,
206
arbetsmarknadsverket 31, 95, 99,
103, 105f, 246
arbetsmiljö 249
arbetsorganisation 167
arbetsplatsintroduktion (API) 58
arbetsrätt 98, 153f
arbetssskadeprövning 79
arbetsställe 154
arbets sökande 94, 99, 101, 107,
148
arbetstider 111, 165, 210, 249
arbetstidsreglering 205, 207ff

arbetstillfällen 93, 149, 152, 162f, 173
 arbetsvärdering 154, 169
 Arvidsson, Lillemor 157, 160
 ATP 63, 125f, 132
 automatiska stabilisatorer 158, 255
 avdragsrätt 125, 135
 avgifter 51f, 104, 120, 130, 156, 166, 178, 185, 189, 224
 avkastningskrav 156
 avlopp 22, 185
 avreglering 230
 avtal 118, 155, 170, 216, 251
 avtalsförsäkringar 85, 125
 avtalspension 125
 avtalsrörelse 116, 160ff, 166
 AXE-utbyggnaden 180

babyboomen 53, 203
 balanskrav 64f, 219
 balansräkning 61
 banker 174
 barn 23, 194
 barnavårdsnämnd 217
 barnets rättigheter, FN:s konvention om 194, 199f
 barnhushåll 196, 198
 barnhälsovård 195, 198f
 Barnombudsmannen (BO) 194f, 198f
 barnomsorgen 14, 34, 42, 47, 51, 53, 75ff, 80, 98, 108, 113, 130, 141, 143, 147, 151, 157, 165, 173, 177f, 195, 197, 207, 221, 229, 232f, 247, 261f
 barnomsorgsavgifter 197
 barnomsorgslagen 60
 barnomsorgspeng 217
 barnskötare 131, 151, 165
 batterier 184
 Baumols sjuka 16
 befolkning 22, 24f, 54, 92, 175, 228, 264f

befolkningsminskning 64, 71
 befolkningsunderlag 262
 behovsplanering 97
 behovsprövning 47, 79f, 86f, 132
 Beneluxländerna 256
 beredskapsarbete 58, 95f
 beredskapsavtalet 146
 beskattning 12, 39, 46, 49, 54, 257
 beskattningsrätt 21, 39, 63, 69, 243
 beställar/utförarmodellen 217f
 besvärsmått 42
 betalningsförmåga 136
 betalningsvilja 190
 bibliotek 15, 44, 76, 81, 205
 bidragsberoende 227
 bidragsförskott 198
 bistånd 45
 blandade modellen 64f
 blandekonomi 177f
 boendemönster 190
 bolagisering 51, 109, 224f
 bondeståndet 20, 25, 83
 bonussystem 167f
 borgarståndet 84
 borgen 63, 136, 176, 181
 borgensförbindelse 62, 177
 borgmästare 20
 bostad 136, 142
 bostadsbidrag 88, 165, 197f
 bostadsföretag 61f, 136, 138f, 142, 237
 bostadsförsörjningen 143, 261
 bostadsmarknaden 134f, 137, 190
 bostadsområden 111
 bostadspolitik 27, 62, 134ff, 139, 141ff, 204, 261
 bostadsrätter 62, 135, 140ff, 177, 181, 231
 bostadssparande 138
 bostadssubventioner 134, 189

bostäder 13, 27, 134, 176
brandsäkerhet 179
brukarmedverkan 130, 229, 231f,
265
brukarna 165, 226, 229
bruksvärdesreglering 137, 142
bruttonationalprodukten (BNP)
12, 50, 159, 261
budgetansvar 218
budgetunderskott 159
busstrafik 111, 179
byalag 15, 27, 260
byggkostnader 71, 138
bygglov 15, 44
byggmoms 135
byggnadsnämnd 109, 239

centrala ämbetsverk 27
Centralförbundet för socialt arbe-
te (CSA) 22
centralmakten 19, 20
chefer 146, 235ff
Chicagoskolan 227
Clinton, Bill 227

Dacke, Nils 20
daghem 15, 24, 27, 111, 130, 154,
163, 183, 191, 201, 221, 228f,
231
daghemsavgifter 198, 262
dagmamor 229
Danmark 88f, 96f, 114, 227
databaser 205
datortek 58, 105
deltid 74, 112, 118, 148, 155, 163,
165, 198
demografi 53, 57, 125, 127, 129,
247, 265
demokrati 14, 25, 27, 29, 33, 203,
262
disponibel inkomst 77
domstol 42, 49, 63, 86ff, 170, 249
driftkostnader 55, 81, 98

drogmissbruk 187, 195
dödsorsaker 186

Edin-gruppen 158ff
EES-avtalet 88, 189, 248, 240
effektivitet 26, 43, 214
effektivitetslöneteorin 161
EG-domstolen 251f
egenavgifter 57, 60, 91, 129f, 162,
167
egenföretagande 54, 101f, 166
egnahem 177, 181
Ekman, C.G. 239
ekonomisk balans 103
ekonomisk politik 98, 172
ekonomistyrning 129, 149
eldsvåda 20, 22
elevvård 195, 198f, 206, 228
elförsörjning 22, 46, 98, 179, 217
emigration 22
EMU 156, 250, 254–258
energikonsumtion 189
energiverk 176
enhetsstat 21, 48
ensamstående föräldrar 80, 87f,
112, 126, 228, 231
entreprenörer 62
erfarenhetsutbyte 106, 202
ersättning 99f, 102, 106
etik 234
EU 44, 189, 190, 244, 248–253
EU-kommissionen 250
EU:s regionkommitté 250
europeiska växelkursmekanis-
men (ERM) 254
Expertgruppen för studier i offent-
lig ekonomi (ESO) 9, 62, 196

fackliga organisationer 104, 125,
152, 157, 168f, 215
fallskärmar 234, 236
familjepolitik 196
Farsor och morsor på sta'n 200

fastigheter 61f, 74, 176
 fastighetsbeskattning 49f, 138,
 141, 180
 fastighetsnämnder 239
 fattigdomsfällor 198
 fattigdomsgränser 124
 fattigvård 20f, 41f, 83, 124
 federala stater 39, 48
 Fernvall, Eva 160
 fiberoptiska kablar 180
 finansiella marknader 237
 finansieringsprincipen 60, 144
 finansmakten 38, 49, 56
 finanspolitiken 60, 158, 254ff
 finanspolitisk samordning 256f
 Findus 113
 Finland 119
 fjärrvärme 217
 flygplatser 180
 flyktingbidrag 53
 flyktinginvandring 119
 flödesanalyser 222
 folkhälsan 183, 185f, 246
 folkomröstningar 34
 folkpartiet 29
 folkpension 42, 75, 87f, 121, 124f
 folkskolan 21, 185
 folkstyre 262
 folktandvård 195
 folkupplysning 185
 forskning 46, 174, 182, 210f
 framtidsföretag 172
 Frankrike 20, 114
fringe benefit 235
 fritid 51, 232, 261
 fritid och kultur 24, 112, 147, 183,
 228
 fritidspedagog 151
 fritidspolitiker 31
 fullmäktigemandat 29
 funktionshinder 139f
 fältassistent 228
 följsamhet 162f

Fölster, Stefan 217
 fördelningspolitik 45, 74, 79, 82,
 166
 föreningsliv 25, 141, 186, 224,
 228f
 företagsekonomi 207
 förhandlingsdelegationen 209
 förmögenhet 33, 126, 220
 förorenarens betalningsansvar
 184
 förorter 55, 108, 110
 förskollärare 131, 151, 165, 206
 förskolläraryt utbildning 232
 försvar 45
 försäkringskassan 34, 79, 97, 105,
 186, 246
 försörjning 49, 94, 98, 112, 114,
 215
 försörjningsbehov 100
 försörjningsbörda 127
 försörjningsgaranti 100, 102, 104
 förtidspension 79, 147
 förtroendeläkare 79
 förtroendevald 14, 26ff, 31ff, 84,
 109ff, 153, 174, 179, 215, 222,
 234f, 237, 246, 261
 förvärvsaktiva 127
 förvärvsfrekvens 14, 85, 114, 196f
 föräldraansvar 200f
 föräldraförsäkring 197
 föräldrakooperativ 34, 130, 165,
 178, 200, 207, 221, 230f, 260
 föräldrar 24, 34, 80, 113, 151, 190,
 199ff, 230f
 garantipensioner 147
 gas 22, 179, 217
 gator 22f, 46, 71, 98, 175, 179
 gatu- och parkförvaltning 218
 generationsfråga 108
 generella välfärdssystem 122
 generellt statsbidrag 43f, 50, 53,
 65, 69, 216

genteknikföretag 238
geriatrik 125
glesbygd 29, 70, 110, 181, 264
grannar 131, 200
grundlagen 69
grundskolan 71, 202, 210
grundtrygghet 85
grustäkt 184
gröna nyckeltal 184
Gustafsson, Lars H. 199, 206
Gustav II Adolf 20, 83
Gustav Vasa 20
gym och solarier 176
gymnasiet 47, 71, 112, 202, 205,
245
gång- och cykelväg 111

handelspolitiken 172
handikappade 93
Hansson, Per Albin 239
heltidspolitiker 31
Hem och Skola 15, 199
hemarbete 23, 111
hemhjälp 113
hemmadotter 232
hemmamarknaden 159f
hemsjukvård 132
hemtjänstassistent 80, 131
hemtjänsten 131f, 139, 163, 177f,
220
Hillman, Åke 209
Holma 143, 231
homo economicus 227
hotell 177, 181
hovrätter 40
hushållsarbete 23, 112
huvudkontor 50
huvudmannaskap 103, 133, 201,
230, 243, 246
hyresgästföreningar 15
hyresreglering 137
hyresrätter 141
Hägerstrand, Torsten 110
hälsa 180, 185

hälso- och sjukvård 76, 114, 118,
181
höginkomsttagare 67, 189
högkonjunktur 119, 159
högkostnadsskydd 52
högre utbildning 105, 182, 203,
210f, 245
högstadieskola 27
högstadiet 113, 191

IKEA 267
in- och utvandring 45, 120
incitament 42, 67, 69, 85, 94, 99,
101, 104f, 175
individ- och familjeomsorg 70f,
95, 97
individa garantier 168
individuellt lönesättning 152
individuellt pensionsförsäkring
125f
industrikommuner 110
industrilokaler 175
industrinredläggning 174
inflation 107, 116, 156, 158f, 161,
167f, 254
inflationsbekämpning 255
inflationsförväntningar 156,
160
informationsbrist 187
informationsteknik 40, 94, 132,
150, 178, 205f, 263, 265f
informella sektorn 128
infrastruktur 13, 22, 26f, 46, 98,
108, 172f, 175, 179ff
infrastrukturbolag 52, 180
infrastrukturnämnder 109
inkompetens 235, 237
inkomst av arbete och kapital 54,
60, 76
inkomstbortfall 13, 78, 85, 189
inkomstfördelning 74, 204
inkomstförsäkring 100, 102ff
inkomstkälla 50f, 53f
inkomstskillnader 75

inkomstspridning 195
 inkomststruktur 74
 inkomstutjämning 68, 175
 inlåsnings effekter 215f
 innovationer 266f
 inre marknaden 250, 253
insider-outsider-teorin 160
 inspektion och kontroll 46
 institutionsboende 131f
 intern kontroll 240
 internationella kontakter 174
 internationellt miljösamarbete 45
 introduktionsår 210
 intäktsansvar 218
 invandrare 49, 71, 80, 93, 11f,
 122, 141, 195, 204
 invandrartäta kommuner 120
 invandring 16, 45
 ishallar 112, 229

jordbruk 24, 250
 jordbrukspolitik 251
 journalister 234
 Jugoslavien 119
 jämställdhet 108, 111ff, 154, 156,
 232, 249
 jämställdhetslagen 58, 249
 Jämställdhetsombudsmannen
 (JämO) 169
 järnvägar 46, 180
 järnvägsstationer 263
 jävssituation 239

kallortstillägg 71
 Kalmarmodellen 21
 kapitalförvaltning 178
 kapitalinkomster 155
 kapitalkostnader 137, 138
 karriärvägar 117
 kategoriboende 139f
 klimatfaktorn 68, 70
 knatteidrotten 229
 Koch, G.H. von 22

kollektivavtal 154, 249, 250
 kollektivtrafik 71, 111, 244
 Kommunalarbetareförbundet,
 Svenska 23, 165, 216
 kommunal konsumtion 53f
 kommunala bolag 61, 236
 kommunala bostadsföretag 134ff,
 140, 143, 177, 261
 kommunala företag 176
 kommunalbesvär 225
 kommunalförbund 46, 245f
 kommunalförfattningar 26, 38
 kommunalförfattning, 1862 års
 21, 41f, 242
 kommunalisering 114, 202, 208
 kommunalkamrer 206
 kommunallag 25, 64, 135, 173
 kommunalråd 84, 207
 kommunalrättslig service 46
 kommunalskatt 50, 59, 77, 129f,
 166
 kommunalteknik 51, 61
 kommunalval 14
 kommunblock 27
 kommundel 154
 kommunindelning 214
 kommunförbund 23
 Kommunförbundet, Svenska 9,
 174, 184, 208, 219, 222f, 234
 kommungrupper 109
 kommunikationer 23, 111, 174
 kommunreformer 262
 kommunsammanslagning 22, 26,
 28, 31, 111, 242, 262
 kommunstyrelse 32, 41
 kommunstyrelseordförande 109,
 181, 214
 kompensationsgrad 85
 kompensationsnivå 97, 99, 227
 kompetens 237
 kompetensförsörjning 174
 kompetenskrav 94
 komposteringsförsök 184

koncernbidrag 225
 konflikträtt 157
 konjunkturkänslighet 98, 105f,
 159, 255
 konjunktur 45, 93, 99, 182, 255f
 konkurrens 30, 67, 96, 107, 114,
 118, 163, 173, 175f, 178, 181,
 184, 189, 218, 224, 252
 konkurrensförhållanden 177
 konkurrensneutralitet 224
 konkurrenssnedvridande 102
 konsument 30, 111, 138, 177, 187,
 189ff
 konsumentkooperationen 22
 konsumentupplysning 187, 190f
 kontantprincip 83, 125, 130
 kontroll 42, 44, 106, 236, 240
 konvergenskrav 253ff
 kooperativ 132, 133, 224, 230f,
 260
 kostnadstäckning 51f, 59, 130
 kostnadsutjämning 67, 69, 70f
 kostnadsövervältring 101
 kraftverk 220
 kretsloppsansvar 53, 183ff
 Kreuger, Ivar 239
 kriminalitet 195
 kristdemokraterna 34
 kultur 51, 14f, 80f, 173, 232, 243f,
 261, 263
 kulturgeografi 110
 kungen 19, 20, 84
 kvalificerad personal 173, 236
 kvalifikationer 117
 kvalitet 169, 191, 204, 220f, 232,
 245
 kvarterspolis 228
 kvinnoarbetsgivare 108
 kvinnodominerade yrken 108,
 113f, 116ff, 148
 kvinnolön 58, 115, 117f
 kvinnor 23f, 75, 109f, 114ff, 146,
 197, 233
 kvinnorepresentation 110
 kyrkan 44, 263
 kyrkoherde 20
 kyrkoordning, 1571 års 83
 kärnverksamhet 107, 134, 177,
 183
 kön 108, 110, 112, 114, 116f
 köpkraft 125, 159, 178
 laglighetsprövning 42
 lagstiftare 45, 249
 lagstiftning 170, 251
 landshövding 40, 243
 landskommuner 22, 26
 landsting 14, 24, 38, 40f, 46, 52,
 57f, 69, 78, 114, 117, 125, 127,
 133, 173, 186, 188, 199, 201,
 242ff, 248, 252
 Landstingsförbundet 56
 landstingsskatt 243
 Larsson, Allan 203
 ledningsnät 175
 levnadskostnader 158
 livschanser 81
 livscykel 77
 livsinkomst 75, 78
 livslängd 16
 livsstil 186, 196
 lobbying 248, 250
 lokal lönebildning 116
 lokala förhandlingar 115
 låginkomsttagare 75, 99
 lågkonjunktur 95, 100, 159
 lågkvalificerade arbeten 94
 lågutbildade 93, 191
 långtidsarbetslösa över 55 år 95
 långtidsarbetslöshet 216
 långtidssjukvård 24
 långtidsutredningarna 105, 188,
 207
 lägesfaktorn 142f
 läkare 151, 165, 198
 läkemedelsindustri 211

länsarbetsnämnder 106
 länsrätt 86
 länsstyrelse 106, 243ff
 länstrafik 252
 läraravtal, 1996 års 153, 169,
 198f, 205, 207
 lärare 113, 152, 182, 198, 202,
 205, 207–210
 lärarutbildning 202, 207f
 läroplan 205
 läskunnighet 220
 lönebekymmer 235f
 lönebidrag 33
 lönebildning 13, 114, 155ff, 165,
 167, 170
 löneförhandling 159, 204
 löneförstärkning 169
 löneglidning 157
 lönekvot 115
 löneläge 114
 lönernas självfinansiering 166
 löneskillnader 31, 114, 116, 154f,
 170, 236, 237
 lönestatistik 115
 lönestruktur 117, 119, 170, 204
 lönesystem 209
 lönesättning 114, 155f, 161,
 167–170, 249
 löneutrymme 155, 168
 löneutveckling 115, 118, 152
 löneökning 159, 163, 249
 löneöversyn 209
 löntagare 89, 166, 206

 Maastrichtfördraget 251, 253f, 257
 manslön 115
 marknaden 16, 30, 41, 226, 229,
 232, 236f, 260, 262
 marknadsföring 174
 massmedia 33, 190, 221, 266
 matlagning 131f, 262
 matlagningskurs 113
 matmoms 57

 matvanor 186
 medborgaransvar 233
 medborgarkonto 75
 medborgarkontor 190
 medborgarlön 86, 89
 medborgarna 15ff, 26, 30, 33f,
 39, 42, 49, 59, 78, 82, 108, 135,
 151, 153, 156, 166f, 173, 179,
 189, 191, 201, 214f, 219ff, 226f,
 232, 234f, 237f, 244, 24f, 260ff,
 267
 medborgarstadga 252
 medborgerlig rättighet 252
 medelarbetstid 75
 medelinkomsttagare 189
 medelklassen 30, 142f, 230
 medelklassområden 201
 medellivslängd 24, 127
 medellängd 185
 medellön 115, 155
 medelålder 146, 190
 medialinjer 203
 medicinskt färdigbehandlade 246f
 medmännisklighet 228
 mellanstadiet 201
 miljöavgifter 184
 miljökonsekvensbeskrivning 248
 miljön 13, 44, 60, 112, 183, 262
 miljöpartiet 34
 miljöskatter 184
 miljövänlig upphandling 183, 184
 minimiinkomst 86
 missbrukare 112
 mobbning 199, 206
 mobiltelefon 206
 moral 234, 235
 mottagningstider 111
 multipel regressionsanalys 68
 museer 15, 81
 musikskola 81
 myndighetsutövning 235
 målstyrning 31f, 222
 män 24, 109, 116

mänskliga rättigheter 194
Möller, Gustav 27, 135, 138

nationalförmögenheten 61
nationalinkomsten 188
nationalräkenskaperna 93
nattvaktarstaten 179
naturaprinzip 83, 125, 130
naturliga monopol 217
negativ inkomstskatt 86
Norge 74, 114, 196
normbildning 249
ny demokrati 29
nyckeltal 221
nykterhetsnämnder 217
nykterhetsrörelsen 25
nyrekrytering 96, 208
nyrekryteringsbehov 207
Nyström, Per 134ff
närlighet 235
näringsklimat 181
näringslivet 25, 94, 105, 152, 172,
176, 180f, 244, 250
näringslivsenhet 105
näringspolitiken 46, 71, 98, 172ff,
180
nödhjälpsarbete 38

obeskattade inkomster 99
offentlig konsumtion 12, 24, 58,
227, 257
offentlig produktion 189
offentlig upphandling 249
offentlig utsmyckning 81
offentliga sektorn 46, 113f, 116,
125, 128, 133, 137, 165, 167,
170, 179, 200f, 226, 229, 232,
242f, 251, 254, 260
offentlig sysselsättning 114
offentliga tjänster 77, 190
offentliga åtaganden 187
offentlighetsprincipen 225, 234,
240

ofrälse stånden 20
ohälsa 199
ojämlikhet 77
oljeprischocken 189
omfördelning 76ff
omsorgen 23, 30, 52, 54f, 108,
117, 146, 188, 217, 252, 265
omsorgen om barn och gamla 77,
98, 147, 261
optionsmarknader 237
Oxenstierna, Axel 19

Palmstierna, Erik 22, 223
partier 29, 35, 110
partilösa 35
partistöd 32f
penningpolitik 250, 257
pension 24, 76, 85, 126, 149, 166,
189, 236, 238
pensionsavtal 156, 238
pensionskapital 238
pensionsreformer 42
pensionsskuld 61, 63f, 264
pensionssystem 228
pensionsålder 16, 52, 85
pensionärer 124ff, 129ff, 188, 246
pensionärsbostad 27
pensionärshushåll 126
pensionärskollektivet 126, 129
pensionärsorganisationer 126
personal 63, 119, 146, 149, 151,
161f, 207, 215, 223–232
personalavdelning 117
personalintensitet 123
personalkategori 199
personalkooperativ 207
personalkostnad 56, 129
personalomsättning 147
personalpolitik 215
Persson, Göran 56
pigavdrag 143
plan- och bygglagen 109, 239
polisen 229

politiker 34, 221, 239
politiska eliten 25
PR- och informationsinsatser 174
praktik- och introduktionsplatser 95
preventivmedelsrådgivning 195
primärvård 246
privata alternativ 52
privata arbetsgivare 157
privata daghem 178, 221, 230
privata entreprenörer 218
privata företag 93, 96, 100, 107, 153, 172f, 175ff, 214, 218, 237
privata sektorn 46, 92, 107, 118, 128, 133, 157, 163, 167, 170, 178, 189, 234, 240
privata tjänster 203
privatbilismen 229
privatisering 109, 178, 218, 224
produktionsfaktorer 211
produktionskostnader 134
produktivitet 16, 59, 116, 159, 167ff, 189, 266
prognosmakare 188
provanställning 153
präteståndet 20, 22, 25, 83
psykisk ohälsa 195
psykvården 246
pulje jobs 216
"påsen" 43, 107

rasterna 199
rationalisering 53, 58, 168
realkapital 62
reallön 14, 16, 33, 126, 128ff, 158f, 162, 167, 261
realränta 135
redovisningsprinciper 62
Reepalu, Ilmar 214
regeringsformen 39, 69
regeringskansliet 44, 250
regionalpolitik 244
regioner 243f, 265

reguljär sysselsättning 99, 102f, 107f, 215
rehabiliteringsinsats 97, 105
rekrytering 149
rekryteringsbehov 150ff, 216
relativlön 116, 156, 161f
renhållning 22f, 179, 183ff, 217
representation 248
representationsreformen 20ff
restauranger 181
resultatenhet 168
revision 240
revisorer 234, 236
ridhus 112
riksdagen 34, 38, 84, 250
riksnorm 90
riskkapital 238
Romfördraget 254
räddningstjänsten 40, 52
ränteavdrag 134
räntebidrag 134ff
rättighetslagstiftning 42
rökning 186
rösträtt 26

sambeskattning 163, 197
samfinansiering 253
samarbete 111
samhällsekonomska utrymmet 57f, 265
samhällsplanering 15, 108, 110f, 143, 243
Sandler, Rickard 239
Schweiz 39, 66, 157
segregation 78, 134, 136, 139ff, 201, 204, 261
sekelskifte 96
selektiva åtgärder 173
servicehus 27
sexårsverksamhet 195
SHSTF 160, 249
sistahandsansvar 215f
sjukdom 23, 75, 85, 186

sjukhem 127
 sjukhus 24, 46, 163, 191, 223, 246
 sjukhusdirektör 206
 sjukpenning 90
 sjukskrivning 70
 sjuksköterska 151, 165, 206
 sjuksköterskeklausuler 116
 sjuksköterskestrejk 223
 sjukvikariat 230f
 sjukvården 46f, 52, 78, 125ff, 147,
 188, 220f, 223, 228, 242ff, 246,
 252, 263, 266
 sjukvårdsbiträde 165
 självfinansiering 167
 självkostnadsprincip 184
 självstyrelse 20f 25, 38, 41, 45,
 48, 61, 69, 179, 258, 261
 skattebas 48f, 50, 54, 59, 60, 64,
 129
 skattebetalare 167, 173, 175, 184,
 214, 234
 skattefinansiering 117, 178, 217,
 260, 266
 skattefria zoner 143
 skattehöjningar 162
 skatteintäkter 16, 49f, 53f, 58, 60,
 65, 91, 107, 129, 166, 255, 265
 skattekraft 66ff
 skattekvot 13, 118
 skattemedel 50, 130, 222, 232,
 238
 skatteomläggning 163
 skatteplanering 54
 skattepolitik 45
 skatter 13, 76, 120, 189, 198
 skattereformen 1989–1990
 135, 159
 skattesatser 49, 67, 129, 167
 skattestopp 103, 219
 skattesubvention 197, 198
 skatteunderlag 60, 67, 70f, 91,
 104, 167, 168
 skatteutjämning 66, 70f, 264
 skatteutrymme 261
 skatteuttag 156, 264
 skatteväxling 247
 skilsmässa 195, 199
 skogsindustri 116, 160
 skolan 14, 27, 30, 34, 44, 49f, 53,
 78, 81, 98, 108f, 113, 141, 143,
 146, 151, 154, 157, 175, 181,
 183, 186, 188, 190f, 199,
 201–206, 209, 220f, 228, 246,
 262, 264, 266
 skolavgift 190
 skolledare 210
 skolpeng 217
 skolreformer 202
 skolsköterska 198
 skolutveckling 169, 209
 skuldsanering 191
 släktingar 131
 småbarnsföräldrar 196
 småföretag 54, 153, 206, 211
 småhus 264
 småhusägare 134
 småkommuner 22, 27
 småskalighet 46f
 småsparare 189
 SNS Demokratiråd 34
 social kontroll 230
 social organisation 111
 social oro 104
 social service 114, 118
 socialarbetare 79, 84, 88f
 socialavgifter 75
 socialbidrag 20, 47, 49f, 59f, 79,
 82, 86, 88ff, 97, 99f, 103f, 106f,
 112, 120, 244
 socialbidragstagare 112
 socialbyråer 201
 socialförsäkring 13, 42, 50, 53, 60,
 74–78, 82f, 85ff, 90, 99, 155,
 158, 166f, 189, 195, 204, 227,
 255, 261, 265
 socialgrupper 76

socialnämnder 217
 socialpolitik 94, 98ff
 socialstyrelsen 86, 87
 socialt utsatta 140
 socialtjänsten 15, 42, 78f, 86, 88,
 94, 96f, 99, 100, 103, 105, 140ff,
 191, 229, 246
 socialtjänstlagen 39, 86f, 215
 socken 19, 20, 22, 25, 83f, 179,
 242, 263
 sockenstämma 20f, 25
 sommarstugor 50, 229
 sophantering 179
 sophämningsavgifter 184
 sotning 217
 spannmålmagasin 20
 sportanläggning 178
 språkutveckling 204
 spårvägstrafik 23, 179
 spädbarnsdödlighet 195
 stabiliseringspolitik 45, 65, 98,
 159, 180
 stadsdelsnämnder 27, 29
 Stadsförbundet, Svenska 22, 223
 standardprov 220
 statsbidrag 43, 48f, 53, 56f, 66,
 70, 107, 129f, 156, 162, 166,
 168, 216, 219, 222
 statsbidrag, specialdestinerade
 43f, 68, 217, 253
 stigmatisering 198
 Stjernquist, Nils 22
 storkommuner 22, 27
 stormarknader 111
 storstäder 29f, 55, 108, 110, 143
 studieförbund 31, 81
 styrformer 28, 34
 styrmedel 156, 191
 ståndsriksdagen 21, 25
 städning 131f
 subsidiaritet 251f
 subvention 136ff, 140
 svart ekonomi 99, 102

Sydkorea 172
 sysselsättning 50, 59f, 91f, 95f,
 98f, 102, 107, 114f, 129, 156,
 158, 160f, 166, 172, 174, 203,
 215, 255–266
 sysselsättningspolitik 216
 sysselsättningsåtgärd 174
 särbeskattning 197
 särskilda boendeformer 139
 sökintensitet 94, 98, 100

 Taiwan 172
 teatrar 15
 tekniska nämnder 108, 179f
 telekommunikationer 46, 180
 tidsgeografi 110f
 tillsyn 42, 44
 tillväxt 98f, 107, 129, 203
 timlön 163f
 tjänstemän 31f, 34, 79f, 84, 111f,
 152, 174, 221, 235, 237, 246
 tjänstepension 63, 264
 tjänsteproduktion 47, 96
 tjänstesektorn 133, 266
 tomträttsinstitut 52
 trafikskador 186
 transfereringar 49, 76, 188
 trädgårdsskötsel 231
 turism 174
 turordningskretsar 154
 Tyskland 20, 66, 100, 114, 256

 undanträngning 96, 103
 undersköterska 151, 165, 170
 ungdomsarbetslöshet 104
 ungdomsförbund 33
 ungdomspraktik 58
 ungdomsskolan 203
 uppdragsutbildning 176
 uppfostran 200
 uppföljning 44, 106
 upphandling 178, 218, 224, 235,
 248, 256

uppsägning 96, 153f
uppvärmningskostnad 71
uppväxtvillkor 201
USA 49, 114, 211, 227, 238
utbildning 13, 55, 76, 114, 118f,
151f, 165, 172f, 190, 203f, 243,
245, 260, 263ff, 217, 252
utbildningsvikariat 58
utförsäkring 94f, 97, 102
utjämningsystem 39, 46, 50,
66–70, 117, 180, 204, 220, 265
utrikespolitik 45
utsatta barn 200
utslagning 102, 112, 123, 139, 179

va-nät 98
valkampanj 25
valrörelse 108
vatten 22, 183, 185
vatten och avlopp 46, 71, 179, 217
vattenkraft 50
verkstadsarbetare 170
verkstadsindustri 162
vidareutbildning 131, 151f
villaägare 135
villor 140, 264
vinstandel 160, 189
voucher 217, 262
vuxenutbildning 44, 105, 107,
175f, 203
vård och omsorg 129, 109, 139f,
147f, 163, 165, 189
vård- och omsorgsnämnder 109
vårdcentral 111, 191
vården 23, 52, 54f, 108, 146, 157,
217, 265
vårdlinjen 112
vårdnadshavare 200
väckelsen 25
vägar 46
välfärden 93, 124, 175, 188, 199
välfärdsstaten 227
välfärdssystem 85

väljarkåren 31f 157, 228
välutbildade 191
vänsterpartiet 29
värderingar 16, 42
växelkurs 254

Wallenberg, Jacob 35
Wernerplanen 254, 256
Westman, Henrik 209
Wolfe, Alan 226f

ålder 76, 85, 108f, 124
ålderdomshem 42, 124, 132, 232
åldersberoende 100
ålderspension 63, 132
ålderspensionär 126
ålderssammansättning 55, 57, 63,
146f, 150, 207
åldrande 24, 127

ÄDEL-reformen 125, 127, 139,
246f
ägarrollen 225, 237
ägartillskott 62
äldre 93, 186, 227
äldre invandrare 87f, 90, 121
äldreboende 133
äldreomsorgen 24, 47, 51, 55, 71,
76–80, 98, 112f, 124–132, 139,
147, 151, 157, 178, 186, 221,
228, 232, 246f, 261f, 266
äldreomsorgsavgift 129
äldrepeng 131
äldreservice 133

öppettider 111
Öresundsbron 263
Österberg, Eva 19ff
Österrike 256
överhettning 107, 135, 188, 227



Sveriges befolkning bor i 288 kommuner. Kommunerna har 725 000 anställda, står för en stor del av BNP och har helt eller delvis ansvaret för utbildning, omsorg, vård och infrastruktur. Men kommunerna är också den lokala självstyrelsen, grogrunden och livsnerven för mycket av medborgarnas deltagande i de gemensamma angelägenheternas skötsel.

I **Kommunerna** står de ekonomiska problemen i förgrunden, men de reduceras inte till debet och kredit. Gunnar Wetterberg skriver om kommunerna i vår vardag, om kommunernas roll i välfärden och deras betydelse för tillväxten.

Kommunerna är både en personlig betraktelse om hur kommunerna ska kunna förena demokrati, ekonomi och deltagande och ett försök att i siffror och resonemang fånga viktiga tendenser i den kommunala utvecklingen. Boken går från ursprung – den lokala självstyrelsens flera sekler långa roll i det civiliserade samhällets framväxt – till att diskutera effektivitet, skandaler och framtid. Bokens kapitel samlas i avdelningar om verksamhetens bakgrund och ramar, välfärden, arbetsgivarrollen, samspelen med samhällsekonomin, nästa generation och institutionella förändringar.

Gunnar Wetterberg är ursprungligen diplomat och historiker. I dag är han direktör på Svenska Kommunförbundet med ansvar för ekonomi, statistik, arbetsgivarfrågor samt FoU och jämställdhet. Mellan 1990 och 1995 var han chef för Finansdepartementets struktureenhet och ansvarig för Långtidsutredningarna 1992 och 1995.

ISBN 91-7150-661-6



SN
FÖRLAG