

URHOLKAD STAT

– en rapport om
produktivitetsavdraget i statlig sektor



FACKFÖRBUNDET ST

Fackförbundet ST
Mars 2022

Formgivning: Camilla Frantzell

Foto: iStock, Unsplash

Artikelnummer: 0027

Förord

Den svenska statsförvaltningen har de senaste decennierna genomgått mycket stora förändringar. Strukturellt har antalet myndigheter kraftigt minskats, men det har också inträffat ett stort paradigmskifte genom att styrfilosofier och ideal som präglat näringslivet importerats och blivit ledstjärnor också för hur de statliga verksamheterna borde skötas. Medvetenheten och förmågan att värna och utveckla det särpräglade och unika ansvaret i statsförvaltningen har betraktats som mindre viktigt. Förenklat uttryckt: rättssäkerheten och kvaliteten har fått stå tillbaka för effektivitet och kostnadsjakt.

Tydligast har detta kommit till uttryck genom en metod staten använder sig av för att i statsbudgeten beräkna årliga kostnadsökningar. Metoden sjösattes i samband med 90-talskrisen och den innebar att statens kostnad för priser och löner skulle räknas upp automatiskt och stå i samklang med utvecklingen i andra sektorer. Dock gjordes redan från början ett viktigt avsteg från den bärande principen i metoden, den automatiska följsamheten till andra sektorer kostnadsutveckling. Avsteget var att införa ett avdrag från uppräknningen. Detta fick namnet produktivitetsavdrag. Den teoretiska tanken bakom avdraget var att öka förändringstakten i staten och därmed produktiviteten. Den praktiska effekten av detta avdrag har inneburit en årlig generell besparing i statsförvaltningen.

Men väldigt få människor i Sverige har hört talas om produktivitetsavdraget, trots dess genomgripande effekt på de statliga myndigheterna. I den här rapporten vill vi därför visa hur produktivitetsavdraget har påverkat statsförvaltningen sedan det infördes 1993. Avdraget har implementerats på myndigheternas förvaltningskostnader och genom en ”ränta-på-ränta”-effekt medfört att statsförvaltningen fått se sina lönekostnader minska med 44 procent jämfört med index. Det är ju bra, tänker den sparsamme medborgaren. Men problemet är att statens verksamhet inte blivit effektivare i motsvarande grad på något annat mätbart sätt. För hela tanken med att produktiviteten inom staten ska följa näringslivets produktivitetssökning bygger på att staten kan göra samma

rationella effektiviseringar och styras med samma prioriteringar som ett privat vinstdrivande företag. Men staten är inget företag och verksamheterna styrs varken av ett kortsiktigt vinstintresse eller av marknadens logik.

Som ordförande för Fackförbundet ST företräder jag närmare 100 000 medlemmar inom statlig sektor. Våra medlemmar arbetar inom statliga myndigheter, verk, bolag med statligt uppdrag, universitet, högskolor och statligt finansierade stiftelser. ST är det enda fackförbundet som organiserar alla som arbetar inom statlig verksamhet, vilket gör vårt fackförbund unikt. Våra medlemmar arbetar med stöd och service till landets medborgare. När de kan utföra sina kärnuppdrag är de en positiv kraft i många liv. Vår målsättning är därför att våra medlemmar och andra anställda inom staten ska ha förutsättningar att göra ett så bra jobb som möjligt. Det gör Sverige till ett bättre land för alla som lever här.

Våra medlemmar vittnar om ett allt stressigare och mer pressat arbetsliv. Det är en utveckling som många i samhället känner igen sig i, men problemet tycks breda ut sig alltmer inom den statliga förvaltningen. Produktivitetsavdraget är en viktig del av förklaringen till att anställda i staten tvingas springa fortare och fortare med allt mindre resurser och utföra allt fler uppgifter. Konsekvensen blir inte bara en försämrad arbetsmiljö. Resultatet drabbar även servicen och tillgängligheten för medborgarna och ytterst demokratin.

Från Fackförbundet STs sida vill vi att den här rapporten ska lägga grunden för en diskussion om att statens uppdrag och utveckling inte ska utgå från vilka besparingar som kan göras, utan att vi också inser att vi behöver fundera över själva verksamheten. Riktig utveckling är inte att göra samma sak fast billigare. Riktig utveckling är att göra jobbet bättre!

Med hopp om givande läsning,

Britta Lejon



Foto: Andy Phrat

Innehåll

Sammanfattning	s. 6
01 Inledning	s. 7
02 Bakgrund.....	s. 8
Intervju med Klas Eklund, ekonom	s. 12
03 Vad har skrivits tidigare?	s. 14
Intervju med Marianne, Arbetsförmedlingen.....	s. 18
04 Produktivitetsavdragets effekter.....	s. 20
Intervju med Sara, Lunds universitet	s. 26
Intervju med Hans, Försäkringskassan.....	s. 30
05 Utvecklingen från i dag till 2026	s. 32
06 Vägen framåt	s. 34
07 Referenser	s. 36
08 Appendix.....	s. 40

Sammanfattning

- ▶ De statliga myndigheterna finansieras genom anslag från statsbudgeten. Hur mycket anslag de får påverkas av det så kallade produktivitetsavdraget, som innebär en generell besparing där 1–2 procent dras av från myndigheternas lönekostnadsanslag. Det innebär att statlig sektor år för år måste effektivisera för att få medlen att räcka.
- ▶ Produktivitetsavdraget har enligt våra beräkningar lett till en urholkning motsvarande 44 procent, eller ca 62 miljarder kronor, av lönekostnadsanslagen per år inom statlig sektor sedan 1994. Det har inte påverkat lönenivåerna utan troligen andelen sysselsatta i sektorn.
- ▶ Andelen anställda i den statliga förvaltningen har halkat efter i jämförelse med privat sektor. Andelen anställda i statlig förvaltning hade varit 31 procent högre (2020) om utvecklingen hade skett i samma takt som i privat sektor. Det motsvarar ca 54 miljarder kronor, eller 76 000 jobb.
- ▶ Om inte produktivitetsavdraget hade funnits skulle lönekostnadsanslagen till myndigheterna vara 53 procent högre 2026.
- ▶ Enligt vår prognos kommer skillnaden i andelen anställda mellan privat sektor och statlig förvaltning växa till 37 procent år 2026. Det motsvarar 100 000 färre anställda inom statlig sektor, i jämförelse med utvecklingen i privat sektor.
- ▶ Enligt flera undersökningar upplever anställda inom statlig sektor en ökad stress i arbetslivet. Universitetslärare är en grupp som upplever mer stress än andra yrkesgrupper. Även kompetensbristen ökar i den statliga sektorn.
- ▶ Effektivisering och utveckling ska ske utifrån varje myndighets specifika förutsättningar. Fackförbundet ST vill att regeringen tillsätter en statlig utredning med syfte att ta fram en ny pris- och löneomräkningsmodell med ett slopat produktivitetsavdrag.

01

Inledning

Vad är produktivitetsavdraget? Produktivitetsavdraget är något som de allra flesta medborgarna aldrig hört talas om och inte vet vad det är eller hur det påverkar de anställda inom staten.

I Sverige finns 343 statliga myndigheter, som exempelvis Skatteverket, Försäkringskassan och landets universitet och högskolor.¹ Inom staten rymms alltifrån statliga företag till polis och högskolor, alla med vitt skilda sätt att arbeta. Tillsammans utgör de anställda inom statlig sektor 263 449 personer i hela landet.²

De anställda inom den statliga sektorn har ett särskilt uppdrag gentemot medborgarna och för den svenska demokratin. Arbetet påverkas av den generella besparing som görs årligen genom produktivitetsavdraget. Avdraget påverkar medarbetarnas förutsättningar att göra ett bra jobb och därmed deras uppgift gentemot medborgarna i stort. Avdraget är inspirerat av styrningsmodeller i det privata näringslivet och tar inte hänsyn till att den statliga och privata sektorn skiljer sig åt på avgörande sätt. Generella besparingar i staten drabbar medborgare på ett helt annat sätt än när besparingar görs inom den privata sektorn.

Produktivitetsavdraget inom statlig sektor har sitt ursprung i tidigt 90-tal. Det infördes som ett medel för

att effektivisera myndigheternas arbete på liknande sätt som effektiviseringar gjordes inom industrin.

Den statliga sektorn finansieras i huvudsak av ett årligt anslag från statsbudgeten. Eftersom lönekostnaderna ökar något varje år, ökar också det årliga anslaget. Anslaget ökar dock inte lika mycket som lönekostnaderna. Det görs ett årligt avdrag om 1–2 % från lönekostnadsanslaget, ett produktivitetsavdrag. Tanken är att detta avdrag ska leda till att tjänstemännen år för år blir mer effektiva. Tjänstemännen får därmed, något förenklat, själva kompensera för sin löneökning genom att jobba snabbare och med färre kollegor. Storleken på avdraget avgörs av hur stora effektiviseringar som görs inom den privata tjänstesektorn.

Men fungerar systemet verkligen på komplexa områden som exempelvis undervisning? Går det att undervisa eller möta medborgarna snabbare och snabbare för varje år? I den här rapporten belyser vi bakgrunden till hur produktivitetsavdraget kom till och varför. Vi tittar närmare på hur gapet mellan statlig och privat sektor ökar när det kommer till antalet anställda och lönekostnadsanslag. Dessutom tittar vi närmare på hur framtiden kan se ut om inget görs för att förändra utvecklingen. I den här rapporten får du även möta personer som arbetar i statlig sektor och hur de ser på produktivitetsavdragets effekter.

¹ Statskontorets hemsida. Fakta om statsförvaltningen. (2022-02-10). <https://www.statskontoret.se/fokusomraden/fakta-om-statsforvaltningen/>

² SCB:s hemsida. Antal sysselsatta fördelat på myndighet. (2021-11). <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/loner-och-arbetskostnader/konjunkturstatistik-loner-for-statlig-sektor-cls/pong/tabell-och-diagram/antal-sysselsatta-fordelat-pa-myndighet/>

02

Bakgrund

Varför infördes produktivitetsavdraget?

De tankeströmningar som ledde fram till att produktivitetsavdraget infördes har sin grund redan i 1980-talet och de nyliberala politiska idéer som fick genomslag under den här tiden. Synen på staten förändrades och näringslivets styrmodeller och ideal fick allt större genomslag.

Att produktivitetsavdraget infördes har också sin grund i den allvarliga ekonomiska krisen i Sverige på 1990-talet. Den ekonomiska krisen satte hård press på de offentliga finanserna vilket ledde till omfattande offentliga besparingar. Krisen ledde också till en diskussion om finansieringen av de statliga myndigheterna.³

Produktivitetsavdraget infördes budgetåret 1994/95, som ett sätt att pressa fram en gradvis effektivisering av statlig sektor. Avdraget ingick i det så kallade ramanslagssystemet som infördes som finansieringsform för myndigheterna året innan.

Det övergripande syftet med ramanslaget var att göra rollfördelningen mellan statsmakten och de statliga avtalsparterna tydligare. En viktig del i det nya anslagssystemet var pris- och löneomräkningen (PLO), som skulle kompensera för omvärldens prisförändringar och samtidigt ha ett inbyggt

effektiviserings- och produktivetskrav. Med ramanslagssystemet fick myndigheterna befogenheter att inom en given kostnadsram själva bestämma hur tillgängliga medel skulle disponeras mellan kostnader för löner, lokaler och övriga förvaltningskostnader, vilket gav dem en större frihet.⁴ Tanken var att myndigheterna själva skulle kunna byta till mer effektiva arbetsmetoder utan politikernas styrning.⁵

Genom det nya anslagssystemet skulle de anställda inom staten få en löneutveckling som följer samma kurva som den exportberoende konkurrensutsatta sektorn. Därmed skulle myndigheterna få bättre förutsättningar att klara kompetensförsörjningen genom att kunna konkurrera om personal med rätt kompetens. Men att ett produktivitetsavdrag skulle införas var inte självklart. Det var först efter att budgetpropositionen lämnats 1993 som det uppstod en politisk debatt om att även statlig verksamhet borde tvingas till effektiviseringar och rationaliseringar. Debatten ledde fram till att regeringen gjorde ett tillägg om att myndigheterna skulle omfattas av ett effektivitets- och produktivetskrav.⁶

Hur fungerar produktivitetsavdraget?

Produktivitetsavdraget baseras specifikt på det som kallas produktivetsmättet och dras sedan av från

³ P. Englund (1999) The Swedish banking crisis: roots and consequences.

⁴ Roger Vilhelmsson och Nils Henrik Schager. (2011) Löneomräkning i det statliga ramanslagssystemet. Arbetsgivarverket. (Rapportserie 2011:2).

⁵ Marcus Larsson och Åsa Plesner. Debattartikel i tidningen Publikt. Stoppa urholkningen av myndighetsanslagen. (2019-10-08). <https://www.publikt.se/debatt/stoppa-urholkningen-av-myndighetsanslagen-21658>

⁶ Roger Vilhelmsson och Nils Henrik Schager. (2011) Löneomräkning i det statliga ramanslagssystemet. Arbetsgivarverket. (Rapportserie 2011:2).

det som kallas arbetskostnadsindex (AKI), vilket beskriver arbetskostnadsutvecklingen månadsvis för tjänstemän och arbetare inom olika branscher inom privat sektor.⁷ Med arbetskostnad menas löner inklusive förmåner, tillägg, sjuklön och arbetsgivaravgifter.⁸ Varje år tar Statistiska centralbyrån (SCB) fram ett index för arbetskraftskostnaderna för tjänstemän inom tillverkningsindustrin, det så kallade AKI-RAM-systemet. Produktivitetsavdraget motsvarar ett tioårigt medelvärde för produktivitetsutvecklingen i tjänstesektorn och dras av från löneuppräknningen baserad på AKI.

När produktivitetsavdraget infördes var tanken att det skulle skapa ett konstant omvandlingstryck för att få till en mer effektiv statlig verksamhet. Över tid har omvandlingstrycket blivit allt mer kännbart. Dess verkan, med en procentuell minskning av resurser till statlig sektor varje år, skapar också en "ränta på ränta"-effekt som ytterligare förstärker avdragets åtstramande effekt.⁹

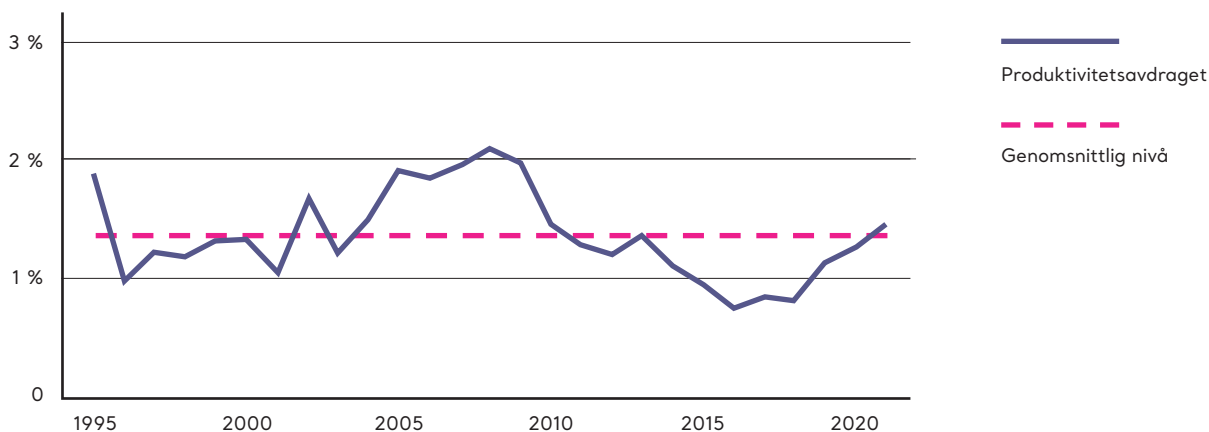
Även om effektiviseringar görs genom produktivitetsavdraget så genomför regeringen ibland en

“dubbeleffektivisering”, något som Fackförbundet ST varit kritiska till. Ett exempel var när de statliga myndigheterna minskade resekostnaderna på grund av pandemin. Det medförde förslaget om en generell besparing av statsbudgeten, där 15 procent av varje myndighets resekostnader skulle sparas in. När sedan produktivitetsavdraget läggs på detta, sker besparingen i praktiken två gånger.¹⁰

Produktivitetsavdraget 1995–2021

Produktivitetsavdraget räknas fram som ett glidande medelvärde och förändras därför långsamt. Samtidigt ger det inte statlig sektor goda möjligheter till långsiktig planering, då procentsatsen ligger olika för varje år.¹¹

I figur 1 har vi tagit fram produktivitetsavdragets utveckling över tid mellan 1995 och 2021. Som grafen visar varierar procentsatsen något från år till år men ligger vanligtvis runt 1–2 procent. Det genomsnittliga nivån under perioden 1995–2020 är 1,37 procent av lönekostnadsanslaget till myndigheterna. För statsbudgeten 2022 är produktivitetsavdraget 1,41 procent av lönekostnadsanslaget.



Figur 1. Blå linje visar produktivitetsavdragets utveckling 1995–2021. Avdraget motsvarar ett 10-årigt glidande medelvärde för produktivitetsutvecklingen inom den privata tjänstesektorn. Genomsnittlig nivå under tidsperioden är 1,37 procent.

⁷ Roland Spånt. (2009) Ett modernt produktivitetsavdrag för statlig sektor. OFR/S,P,O.

⁸ SCB:s hemsida. Arbetskostnadsindex för arbetare och tjänstemän inom privat sektor (2022-01-15). <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/loner-och-arbetskostnader/arbetskostnadsindex-for-arbetare-och-tjansteman-inom-privat-sektor-aki/>

⁹ Avdraget minskar tillväxttakten i löneutrymmet med en viss procentsats varje år. Som räkneexempel skulle ett produktivitetsavdrag om 1 % varje år, och en löneökning i privat sektor med 4 % över tio år leda till att löneuppräknningen i statlig sektor endast ökar med $1,03^{10} = 34,4\%$ i stället för $1,04^{10} = 48\%$ i privat sektor.

¹⁰ Artikel i tidningen Publikt. Skarp kritik mot förslag om besparing. (2020-09-28) <https://www.publikt.se/nyhet/skarp-kritik-mot-forslag-om-besparing-22691>

¹¹ Roland Spånt. (2009) Ett modernt produktivitetsavdrag för statlig sektor. OFR/S,P,O.

Vilka idéer har format utvecklingen?

Sveriges myndigheter lyder under förvaltningslagen och arbetar på uppdrag av medborgarna. De omfattas av den statliga värdegrunden och därmed principerna om bland annat demokrati, legalitet, fri åsiktsbildning och objektivitet. Sektorn skiljer sig i det väsentliga från det privata näringslivet, där vinstmaximering och utdelning till aktieägarna är målet. De olika delarna av statlig sektor har sinsemellan olika förutsättningar. Ändå har det privata näringslivet ofta stått som förebild för den statliga sektorn under senare decennier och Sverige har genomfört privatiseringar av det offentliga i högre utsträckning än många andra länder. Hur blev det så?

Effektiviseringar, digitalisering och trender inom statlig sektor är ett stort ämne och det finns många utredningar, rapporter och forskningsmaterial att fördjupa sig i. Ambitionen med följande avsnitt är att ringa in några av de trender, tendenser och diskussioner som finns på temat och som relaterar till ämnet.

En av förklaringarna till att näringslivet allt mer stått modell ligger i den bredare inriktningen för styrningen av offentlig sektor som fick genomslag under 1990-talet; ”New Public Management” (NPM). NPM innebar en ny inriktning för offentlig sektor, med ambitionen att öka produktivitet och effektivisering enligt samma principer som för marknaden. Här ingick idén om att generella besparingar kunde bli ett sätt att förbättra verksamheterna. I korthet inrymmer begreppet NPM en rad olika reformer – alla med syftet att öka resultat och effektivisera – inspirerade av det privata näringslivet. NPM har fått utstå en hel del kritik i den svenska debatten under de senaste åren då dess effekter på offentlig sektor har ifrågasatts. Bland annat gällande ökad administration till följd av krav på uppföljning och mätning. Det finns även argument för att effektivitet och ökad kvalitet har uteblivit trots reformerna.¹²

Går det att mäta produktiviteten i statlig sektor?

Så varför baseras produktivitetsavdraget på produktivitetens utvecklingen för tjänstemän i privat sektor och inte i den statliga? Att mäta produktivitet i offentlig sektor på ett tillförlitligt sätt är svårt, vilket ofta varit ett ämne för diskussion. Enligt en antologi som Expertgruppen för studier av offentlig ekonomi (ESO) publicerade 2013 finns det stora brister i kunskapen om hur produktiviteten i offentlig sektor ska mätas. I antologin framförs argument om att produktivitetmätningarna bör göras med kvalitetsjusterade prestationsmått och att det behövs särskilda metoder för att mäta prestationer som gäller offentlig sektor, såsom vägar eller rättsväsendet.¹³ I en rapport som Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR) publicerade 2009 skriven av Roland Spånt, görs en genomgång av de produktivitetmätningar som gjorts av statlig sektor under senare decennier. Slutsatserna blir att det inte riktigt går att bestämma de statligt anställda tjänstemännens produktivitetens utveckling på ett bra sätt.¹⁴

Eftersom den statliga sektorn inte producerar varor som säljs på en marknad är det också svårt att mäta hur produktiviteten utvecklas.¹⁵ Den offentliga sektorn består dessutom till stor del av personalintensiv tjänsteproduktion vilken är betydligt svårare att rationalisera än varuproduktion.¹⁶

Statens myndigheter fungerar inte på samma sätt som företag inom det privata näringslivet, den är unik på flera sätt. Valfärdens tjänster kommer att fortsätta kosta och behöver således resurser. Den statliga sektorn kan oftast inte effektiviseras genom att köpa exempelvis nya och snabbare maskiner. Tjänstemän som arbetar med att möta medborgare kan inte göra det snabbare och snabbare. Det går inte att undervisa snabbare, till exempel, och snabbare möten med arbetssökande är inte nödvändigtvis mer effektiva, utan tvärtom kanske mindre produktiva.

¹² Per Molander. (2017). Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet. (ESO 2017:1)

¹³ Magnus Arnek, Mats Bergman, Harald Edquist, Lars Hultkrantz, Sofia Lundberg, Mikael Svensson. (2013). Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer. (ESO 2013:8).

¹⁴ Roland Spånt. (2009) Ett modernt produktivitetsavdrag för statlig sektor. OFR/S,P,O.

¹⁵ Konjunkturinstitutet. (2018) Produktivitetens utveckling i offentlig sektor. <https://www.konj.se/download/18.58885155167b-4d1207568829/1545121001883/F%C3%B6rdjupning%20Produktivitetens%20utveckling%20i%20offentlig.pdf>

¹⁶ Detta fenomen har gett upphov till begreppet ”Baumols kostnadssjuka”, som beskriver hur personalintensiv tjänsteproduktion tenderar att öka i kostnader relativt varuproduktionen och leder till att valfärdens andel av BNP sväller över tid även vid en konstant ambitionsnivå.

Det är väl bara att outsourca?

Något som utmärker den statliga sektorn är att den är en del i demokratin. Det innebär att den statliga sektorn måste leva upp till principerna om rättssäkerhet, likabehandling och transparens. Samtidigt har privatiseringar, upphandlingar och outsourcing blivit allt mer förekommande, en utveckling som också utmanar dessa värden.

Vissa verksamheter är helt enkelt så viktiga att de måste skötas av staten. Samtidigt köper stat, kommuner och landsting varor och tjänster för över 800 miljarder kronor per år.¹⁷ Fackförbundet ST har uttryckt kritik mot att fler och fler upphandlingar lett till allvarliga brister så som IT-skandalen och den uteblivna säkerhetsklassningen hos Transportstyrelsen eller oegentligheterna i Evrys leverans av arbetslöshetsstatistik till SCB. ST menar att statens kärnverksamhet alltid bör utföras av statliga tjänstemän. Annars riskeras medborgarnas tillit till staten vilket kan skada deras förtroende för samhällets institutioner.¹⁸

Hur har digitaliseringen påverkat?

När effektiviseringar av offentlig sektor kommer på tal omnämns oftast de senaste decenniernas digitalisering som en självklar väg till en allt mer effektiv statlig sektor. Sverige ligger i framkant när det kommer till digital utveckling och en stor del av de statliga myndigheternas kommunikation med medborgarna sker digitalt. Enligt en undersökning från SCB 2019 hade 10,2 procent av de anställda i statlig sektor använt sig av AI, i jämförelse med mindre än hälften inom privata företag (5,4 procent).¹⁹ 70 procent av alla myndigheter erbjuder exempelvis e-legitimation som underlättar för medborgaren i kontakten med myndigheterna.²⁰

Enligt en rapport från Statskontoret och Myndigheten för digital förvaltning 2020 har i princip alla

myndigheter gjort digitala investeringar. En del av dessa investeringar har sin grund i ny lagstiftning som till exempel ställt krav på digital tillgänglighet. Men effektiviseringstrycket genom produktivitetsavdraget har också skapat ett tryck på myndigheterna att ständigt leta efter nya sätt att höja produktiviteten. Det är dock inte säkert att digitala investeringar leder till besparingar, det kan även leda till ökade kostnader, inte minst på grund av att digitala system kan vara kostsamma att driva och underhålla.²¹ Dessutom förekommer det att enskilda digitaliseringsåtgärder leder till schablonmässiga avdrag, utöver produktivitetsavdraget. I samband med budgetpropositionen 2011 gjordes exempelvis ett avdrag om 0,14 procent på samtliga anslag som omfattas av PLO, med motiveringen att ett antal e-förvaltningsprojekt förväntades generera effektiviseringar i den statliga förvaltningen.²²

I en granskning har Riksrevisionen (RIR 2021:3) tittat närmare på balansen mellan administration och kärnverksamhet och analyserat om satsningarna på digitalisering varit effektiva. Riksrevisionen konstaterar att digitaliseringen kan vara ett viktigt verktyg för att effektivisera den statliga verksamheten. Enligt Riksrevisionens sammanställning har digitaliseringsinsatserna riktats främst mot myndigheternas kärnverksamhet och för att skapa en utvecklad kontakt med medborgarna. I andra hand kommer digitalisering av administration. Enligt granskningen har digitaliseringen medfört att andelen personal i kärnverksamheterna minskar, samtidigt som den ökar i stödfunktionerna inom IT-området. Rapporten konstaterar att utvecklingen av digitaliseringen inom offentlig förvaltning går långsamt.²³ Enligt en annan granskning från Riksrevisionen (RIR 2019:28) dras ett stort antal statliga myndigheter med föråldrade IT-system och rapporten hävdar att inte tillräckligt görs för att få bukt med problemen.²⁴

¹⁷ Upphandlingsmyndighetens hemsida. Statistik som utvecklar den offentliga affären. (2022-03-08). <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kunskapsbank-for-offentliga-affarer/statistik-som-utvecklar-den-offentliga-affaren/>

¹⁸ Britta Lejon. Debattartikel i Svenska Dagbladet. Outsourcing skadar tilliten till staten. (2019-11-24). <https://www.svd.se/outsourcing-skadar-tilliten-till-staten>

¹⁹ SCB:s hemsida. Artificiell intelligens (AI) i Sverige 2019. (2020-11-25). <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/forskning-och-utveckling-i-sverige/pong/statistiknyhet/artificiell-intelligens-ai-i-sverige-2019/>

²⁰ Diggs hemsida. Fler behöver få tillgång till offentliga digitala tjänster. (2022-01-20). <https://www.digg.se/om-oss/nyheter/2022/fler-beho-ver-fa-tillgang-till-offentliga-digitala-tjanster>

²¹ Statskontoret (2020). Delrapport. Styrning av digitala investeringar.

²² Ibid.

²³ Riksrevisionen. (2021). Administrationen i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring. (RIR 2021:3).

²⁴ Riksrevisionen. (2019). Föråldrade it-system – hinder för effektiv digitalisering. (RIR 2019:28).

"Ett generellt produktivitetsavdrag är inte lämpligt"

Klas Eklund, i dag seniorekonom på advokatbyrån Mannheimer Swartling, var i händelsernas mitt under de ekonomiskt turbulenta åttio- och nittiotalen. När produktivitetsavdraget infördes var det tänkt att stoppa skenande kostnader och öka produktiviteten. Men så här i efterhand tycker han att det missade målet.

Planeringschef på finansdepartementet. Politiskt sakkunnig på statsrådsberedningen. Ordförande i Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO. Klas Eklund var inblandad i mer eller mindre alla större ekonomisk-politiska diskussioner under åttiotalet och det tidiga nittiotalet. Han spårar tankarna bakom produktivitetsavdraget till perioden strax efter att Olof Palmes regering tillträdde 1982.

– Känslan var att staten höll på att förlora greppet om statsfinanserna. Statsskulden växte, räntorna var höga. Vi såg runt omkring oss hur länder inte hade koll på sina skulder. Det bollades ett antal förslag om hur vi kunde skära i kostnader och samtidigt effektivisera myndigheter och offentlig verksamhet, minns Klas Eklund.

Diskussionerna utmynnade i idén om den så kallade osthyveln: att skära två procent över mer eller mindre alla utgiftsområden. Eftersom det drabbade alla departement lika var tanken att motståndet skulle bli mindre.

– Å ena sidan ville vi få till besparingar. Å andra sidan skapa ett slags omvandlingstryck på myndigheter. Det skulle göra att de inte kunde räkna med automatiskt växande resurser och tvinga fram effektiviseringar. Resultatet blev att staten frigjorde resurser.

Under nittiotalet tillkom utgiftstak, överskottsmål och skuldankare. Den bakomliggande tanken var att få kontroll över offentliga utgifter och verktyg att styra statens åtaganden över tid. Införandet av produktivitetsavdraget följde samma princip.



Foto: Mannheimer Swartling



Målet med produktivitsavdraget var att effektivisera resursanvändningen för att få ut mesta möjliga verksamhet till lägsta kostnad. Det var lika mycket en politisk som en ekonomisk nödvändighet.

Regeringen ville tvinga offentliga verksamheter att hålla tillbaka svällande kostnader och samtidigt effektivisera styrningen.

– Det gjordes ett antal försök att studera produktiviteten i offentlig sektor. Slutsatsen var att den hade fallit på flera håll. Det bidrog till att finansdepartementet var mer villiga att experimentera. Målet med produktivitsavdraget var att effektivisera resursanvändningen för att få ut mesta möjliga verksamhet till lägsta kostnad. Det var lika mycket en politisk som en ekonomisk nödvändighet, förklarar Klas Eklund.

Till en början fungerade det också bra, menar han. Staten fick grepp om kostnaderna. Men i efterhand är Klas Eklund tydlig med att

produktivitsavdraget inte längre fungerar väl. Verktøget är för trubbigt och urholkar resurserna över tid snarare än att effektivisera och öka produktiviteten.

– Många myndigheter hade vant sig vid att få ett ständigt tillflöde av pengar. Nu blev de tvungna att öka produktiviteten. De första åren gick det bra. Men efter ett tag var det tydligt att det behövdes olika lösningar för olika verksamheter.

I dag är Klas Eklund övertygad om att produktivitsavdraget inte fungerar.

– Nej, ett generellt produktivitsavdrag är inte lämpligt i dag. Olika verksamheter har kommit olika långt. Därför blir det fel med ett generellt avdrag.

03

Vad har skrivits tidigare?

Det finns några tidigare rapporter som tar upp produktivitetsavdraget i Sverige. Nedan följer en sammanställning av dem.

Fackförbundet ST tog 2009 initiativet till en rapport om produktivitetsavdraget utgiven av Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR), skriven av Roland Spånt. I *Ett modernt produktivitetsavdrag för statlig sektor* (OFR/S, P,O 2009) belyses behovet av en översyn av produktivitetsavdraget. I rapporten efterlyser Spånt ett mer modernt produktivitetsavdrag. Han menar att produktivitetsavdraget bör baseras på den del av privat tjänstesektor som inte ingår i informations- och kommunikationstekniksektorn eftersom produktivitetsförbättring i tjänstesektorn inte alltid speglar produktivitetsförbättring i statlig förvaltning. Konsekvensen blir en krympande förvaltning, eftersom lönerna ligger kvar på samma nivåer. Då måste servicen minska, eller anställda jobba hårdare med ökad ohälsa och stress som följd. Vidare argumenterar han bland annat för att avdraget ska ligga fast under längre perioder och inte variera från år till år samt bestämmas till 0,4 procent. På så sätt skulle myndigheterna få bättre förutsägbarhet och stabilitet.

Arbetsgivarverket har i *Löneomräkning i det statliga ramanslagssystemet* (2011) gjort en beskrivning av omräkningen i syfte att förbättra förståelsen för systemet samt diskutera vilka för- och nackdelar som finns. Arbetsgivarverket skriver i sina slutsatser att stöd för produktivitetsavdraget saknas hos intressenterna (Saco-S, OFR, Arbetsgivarverkets medlemmar m.fl.). De intressenter som Arbetsgivarverket nämner menar att produktivitetsavdraget inte tar hänsyn till vilka förutsättningar myndigheterna har för att förbättra sin produktivitet. Det finns helt enkelt sämre förutsättningar för de statliga myndigheternas verksamheter att lyckas med produktivetsförbättringar jämfört med mer kapitalintensiva (och därmed mindre personalintensiva) verksamheter i andra sektorer. Som exempel nämns när investeringar görs för att förbättra statens utbud av digitala tjänster, där vinsterna av produktivetsförbättringar dras in genom anslagsförsämringar.

Förhandlingsorganisationen för Saco-an slutna akademiker anställda av staten (Saco-S), kritiserar i *Sottdöd eller världsklass – rapport om den statliga anslagsmodellen* (2014) hur produktivitetsavdraget är utformat, där de menar att avdraget blir alltför stort. Enligt en enkätundersökning som Saco-S gjort inom ramen för rapporten, svarar 6 av 10 av



tillfrågade myndighetschefer att de är missnöjda med konstruktionen av produktivitetsavdraget. I kommentarerna till samma undersökning från de svarande framkom att de ansåg att produktivitetsavdraget var felkonstruerat, eftersom det inte tar hänsyn till de faktiska förutsättningarna.

Fackförbundet SULF, som organiserar Sveriges universitetslärare och forskare, gav ut rapporten *Systemfel i kunskapsfabriken* (2019), som visar på urholkningen i anslagen för Sveriges universitet och högskolor. Rapporten argumenterar för ett slopat produktivitetsavdrag för högre utbildning och forskning. Stressen för lärarna blir allt värre och undervisningstimmarna för få. Enligt rapporten saknades det 2019 7 miljarder kronor till högre utbildning jämfört med budgetåret 1994/95.

Även **tankesmedjan Balans**, som vill minska den arbetsrelaterade psykiska ohälsan inom vård, skola och omsorg, har uppmärksammat produktivitetsavdraget i blogginlägg och en debattartikel, med argumentationen om att staten ”först tar pengar från verksamheten och ger sedan tillbaka en del av pengarna och kallar det satsning. Men det är en nedskärning.”²⁵

Riksrevisionens senaste granskning

I februari 2022 publicerade Riksrevisionen en granskning av pris- och löneomräkningsmodellen, *Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag*. Syftet med granskningen var att bedöma om modellen, i synnerhet produktivitetsavdraget, är ändamålsenlig för att skapa incitament till förbättrad effektivitet.

²⁵ Tankesmedjan Balans hemsida. Även staten tvingar sina anställda att springa snabbare på jobbet. (2019-09-11). <https://tankesmedjanbalans.se/aven-staten-tvingar-sina-anstallda-att-springa-snabbare-pa-jobbet/>

Riksrevisionens slutsats är att modellen fungerar som den ska och ”tvingar fram effektiviseringar utan att myndigheterna får avsevärt svårare att utföra sina uppdrag”. Riksrevisionens slutsatser grundar sig framför allt på att produktivitetsavdraget påverkat myndigheternas köpkraft negativt vilket i sin tur framtvingat effektiviseringar.

Premissen för denna slutsats är dock att Riksrevisionen sätter likhetstecken mellan effektivisering och besparing. Minskar man myndigheternas anslag så minskar man köpkraften, det visar Riksrevisionens granskning och det visar även denna rapport. Det tvingar myndigheterna till generella effektiviseringar, eller helt enkelt till att spara in, genom att bland annat minska sina personalkostnader. Men Riksrevisionen lyckas inte på ett övertygande sätt härleda att produktivitetsavdraget lett till några specifika effektiviseringar eller förbättringar i de myndigheter man studerar. Tvärtom svarar till exempel Kronofogden att ”PLO i viss mån försenar och försvårar myndighetens digitalisering och utveckling. Det blir en suboptimering snarare än ett incitament till långsiktiga effektiviseringar eftersom produktivitetsavdraget gröper ur anslaget och därmed minskar handlingsutrymmet.”

Granskningen tar också sikte på huruvida produktivitetsavdraget medfört ”oönskade bieffekter” som påverkar myndigheternas förmåga att fullgöra sina uppdrag. Här kommer Riksrevisionen fram till att så inte är fallet. Slutsatsen baserar de framför allt på att de inte ser något samband mellan svag anslagsutveckling och myndigheternas nyttjande av anslagskredit. Här

skiljer sig deras syn dock från den rapport som Arbetsgivarverket nyligen släppt, där man med liknande data som grund bedömer att trenden är en helt annan.

Det kanske största problemet med denna del av granskningen är att man inte på djupet undersökt möjliga bieffekter av det generella sparkrav som produktivitetsavdraget är. Slutsatsen utgår från ett antal djupintervjuer och fallstudier på tre myndigheter där ingen av intervjuerna tydligt pekar ut att det är just produktivitetsavdraget som påverkat verksamheten. Flera av myndighetsföreträdarna redogör däremot för ett generellt pressat ekonomiskt läge. Men här gör Riksrevisionen bedömningen att det inte primärt beror på produktivitetsavdraget, utan snarare på att nya uppgifter tillkommer på myndigheterna. Nya uppgifter utan motsvarande kompensation i personaltillskott utgör naturligtvis en separat utmaning för många myndigheter. Men att utifrån det påstå att urholkningen av resurser som skett genom flera decenniers produktivitetsavdrag inte påverkar myndigheternas möjlighet att utföra uppdragen – gamla som nya – framstår som semantik. En verksamhet som pressats till bristningsgränsen kommer rimligtvis ha sämre förutsättningar att hantera nya uppgifter.

Att fullgöra sitt uppdrag kan inte enbart innebära att hålla sig inom budget. Att fullgöra sitt uppdrag innebär också att utföra det som ska göras med god kvalitet. Det är därför beklagligt att Riksrevisionen i sin granskning inte närmare undersökt vad verksamheten faktiskt presterar. Har förvaltningen utvecklats över tid, eller har den bara blivit billigare i drift och sämre? Har graden

²⁶ Ekonomistyrningsverket. (2016). Effektivisering i statsförvaltningen. (ESV 2016:59).

²⁷ FAFO. (2019). ABE-reformen i staten - Avbyråkratisering och effektivisering genom budsjettkutt <https://www.fafo.no/images/pub/2019/191119-ABE-refomen-faktaflak.pdf>

²⁸ Riksrevisionen. (2019). Resurseffektivitet och produktivitet vid Sveriges lärosäten i nordisk jämförelse (RiR 2019:21).

²⁹ 0,5–0,8 översatts till 0,8–1,3 i förhållande till det svenska genomsnittliga avdraget på 1,37 procent.

³⁰ LO Stats hemsida. Opgitt over nye osthoveltutt. (2021-10-12) <https://www.lostat.no/nyhetsarkiv/oppgitt-over-nye-ostehoveltutt>

³¹ OECD. (2015). Building on Basics. Value for Money in Government. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/building-on-basics_9789264235052-en# page193

³² Ekonomistyrningsverket. (2016). Effektivisering i statsförvaltningen. (ESV 2016:59).

³³ Danska utbildnings- och forskningsministeriets hemsida. Regeringen stopper omprioriteringsbidraget på uddannelse. (2019-09-25). <https://ufm.dk/aktuelt/pressemeddelelser/2019/regeringen-stopper-omprioriteringsbidraget-pa-uddannelse>

³⁴ Danska regeringens hemsida. Regeringen fjerner omprioriteringsbidraget på uddannelser. (2019-09-29). <https://www.regeringen.dk/nyheder/2019/regeringen-annullerer-omprioriteringsbidraget-paa-uddannelser/>

av service till medborgarna påverkats positivt eller negativt? Har rättssäkerheten förbättrats eller försämrats? Vilka förutsättningar upplever sig medarbetarna ha att göra ett bra jobb? Vilken arbetsmiljö och arbetsbelastning har de? Detta är frågor Riksrevisionen borde tagit sig an innan de landar i slutsatsen att avdraget ska bibehållas och till och med utökas.

Hur fungerar det i våra grannländer?

Viljan och ambitionen att effektivisera statlig sektor är förstås inte enbart ett svenskt fenomen. Så hur har beslutsfattare i Norge och Danmark hanterat behovet av effektiviseringar?

I Norge infördes ett produktivitetsavdrag 2015 som en del av flera effektiviseringsreformer. Ett av skälen till att Norge införde avdraget finns i en rapport som gavs ut av OECD 2009, där det framkom att Norge har en svag förvaltningspolitik. Solberg-regeringen 2013–2021 ökade trycket på att få igenom effektiviseringar och under denna period gjordes satsningar på digitalisering och regelförenklingar. 2014 lanserades ett program för bättre styrning och ledning i staten, med bland annat en avbyråkratiseringsreform.²⁶ I reformen ingick ett produktivitetsavdrag som infördes året efter.^{27,28} Avdraget ligger på 0,5–0,8 procent för totala anslaget, det vill säga lägre än i Sverige.²⁹ För budgetåret 2020/21 ligger avdraget på 0,5 procent. Fackförbundet LO Stat, som representerar statsanställda inom det norska LO-förbundet, har uttryckt kritik mot att osthyvlingen fortsätter i budgetförslaget för 2022, eftersom det utarmar statens resurser vilket går ut över kvaliteten.³⁰

I Danmark har det funnits ett motsvarande produktivitetsavdrag på statlig sektor, kallat omprioriteringsbidrag, sedan 1980-talet. Sedan 1993 ligger det på 2 procent.³¹ Danmarks högerkoalitionsregering genomförde ett stort antal reformer under 2010–2011 för att effektivisera byråkratin, efter att de offentliga utgifterna ökat. En centralisering av administrationen infördes och digitalisering och effektivisering fick större fokus. Danmark har också en annan förvaltningsmodell än den svenska. Där råder

ministerstyre och Finansministeriet ansvarar för effektiviseringar av offentlig verksamhet.³² Danmark införde omprioriteringsbidraget på 2 procent först 2016 gällande utbildningsområdet. Dock avskaffades det av den socialdemokratiska regeringen redan 2020 för utbildningsområdet, med motiveringen att utbildning är en viktig del av välfärden samt att institutionerna skulle få stabilare ramar.^{33, 34}



"Vi behöver resurser så att vi kan få tid med sökande"

Marianne har jobbat som arbetsförmedlare i över tjugo års tid. Allt fler och allt kortsiktigare nedskärningar har skapat en extrem arbetsbelastning. Förlorarna är de som behöver Arbetsförmedlingen allra mest.

Sedan den första arbetsdagen på Arbetsförmedlingen 1998 har Marianne, som egentligen heter något annat, haft en uppsjö av uppdrag på flera olika enheter. Men enligt henne saknar de senaste årens utveckling, med hårda besparingar och hastiga organisatoriska förändringar, motstycke.

– På mitt kontor gjordes en omfattande omorganisation, där vår enhet slogs samman med flera andra. Sökande har mångfaldigats och arbetsgrupper har vuxit. Samtidigt har vi haft en stor personalomsättning och tappat alla våra chefer. Det har skapat en enorm otydlighet, förklarar hon.

– Beskedet om förändringen kom dessutom under sommaren, när många var på semester, så det var omöjligt att komma med förslag eller förbereda sig.

När Marianne började på Arbetsförmedlingen hade hon en gedigen erfarenhet i ryggen. Efter tio år inom vården läste hon in en masterexamen i organisationspsykologi. När praktiken på Arbetsförmedlingen var färdig blev hon kvar.

– Jag har jobbat med det mesta här: långtidsarbetslösa, nyanlända, ungdomar, olika sidouppdrag. Och jag har varit på både mindre och större kontor, berättar hon.

– Skillnaden mellan då och nu är enorm. På det mindre kontoret hade vi fantastiska resultat. Vi jobbade nära varandra och fick överblick på sökande. Det är betydligt svårare på ett större kontor med över 100 anställda.

I dag jobbar Marianne med personer som behöver utbildning, de flesta bor på i en socialt utsatt stadsdel och har utländsk härkomst. I takt med att resurserna krympt och uppgifterna blivit fler har kraven ökat. Hon menar att hetsen att spara in drabbar verksamheten. Tidigare hade hon ansvar för att handlägga omkring 150 till 200 arbetssökande, men under de värsta perioderna har antalet exploderat till 900. Ekvationen går inte ihop.

– Tidigare hade jag en personlig och nära kontakt och fick ut många till utbildningar och jobb. Men blir det för många går det inte ens att svara på mejl. Det blir jättesvårt att följa ett ärende och sökande hamnar i kläm.



”

Jag tycker att det är ett roligt och viktigt jobb. Men när man inte får förutsättningar tappar man motivationen.

– Förut hade man sitt uppdrag som förmedlare och sina sökande. Men pressen gör att sidouppdragen tar upp mer tid än själva yrkesrollen. I dag är vi kuratorer, morsor, socialarbetare, utbildningssamordnare. Det är väldigt frustrerande, säger hon uppgivet.

– Jag tycker att det är ett roligt och viktigt jobb. Men när man inte får förutsättningar tappar man motivationen. Rollen arbetsförmedlare finns egentligen inte kvar. Till sist blir vi bara administratörer.

Marianne brinner för sitt jobb och vill skapa en positiv förändring i praktiken. Men hon upplever att besparingskraven gör det omöjligt. Just nu önskar hon mest av allt att hon och hennes kollegor ska få arbetsro.

– Vi vill bara kunna få göra våra jobb. Men då måste vi känna förtroende från våra uppdragsgivare. Jag önskar att politikerna lyssnade på oss som faktiskt jobbar. Vi behöver resurser så att vi kan få tid med sökande – och göra skillnad för människor, avslutar hon.

04

Produktivitetsavdragets effekter

Det har snart gått 30 år sedan produktivitetsavdraget infördes. Modellen med pris- och löneomräkning och produktivitetsavdraget har inneburit att den statliga sektorn inte fullt ut kompenseras för ökande lönekostnader. Detta har inte gett utslag i lönenivåerna³⁵, utan dessa följer kurvan för privat sektor om än från lägre nivåer. Vi menar att avdraget i stället verkar ha inneburit en urholkning i andelen anställda. För att illustrera urholkningen har vi i de beräkningar som presenteras nedan gjort en jämförelse mellan sysselsättningsutvecklingen för statlig sektor, privat sektor och även ekonomin i stort. Då får vi en uppskattning av hur den statliga sektorns utveckling hade kunnat se ut.

Det finns många variabler att ta ställning till som vi inte inkluderat i beräkningarna. Som att statlig och privat sektor skiljer sig åt på grundläggande sätt, att olika delar av statlig sektor sinsemellan har olika förutsättningar och att statlig sektor under senare decennier har bolagiserats, privatiserats eller slagits ihop. Vi menar dock att beräkningarna ger en ungefärlig bild av det glapp som uppstått mellan sektorerna över tid och av den kumulativa effekt som avdraget har på myndigheternas resurser. Denna urholkning har negativt påverkat

arbetsmiljön och arbetsbelastningen för de som arbetar i staten. Det finns flera undersökningar som visar att stressen för anställda inom den statliga sektorn ökar, något som skulle kunna länkas till en urholkning av personalstyrkan. Det drabbar samhällsservicen och i förlängningen medborgarna.

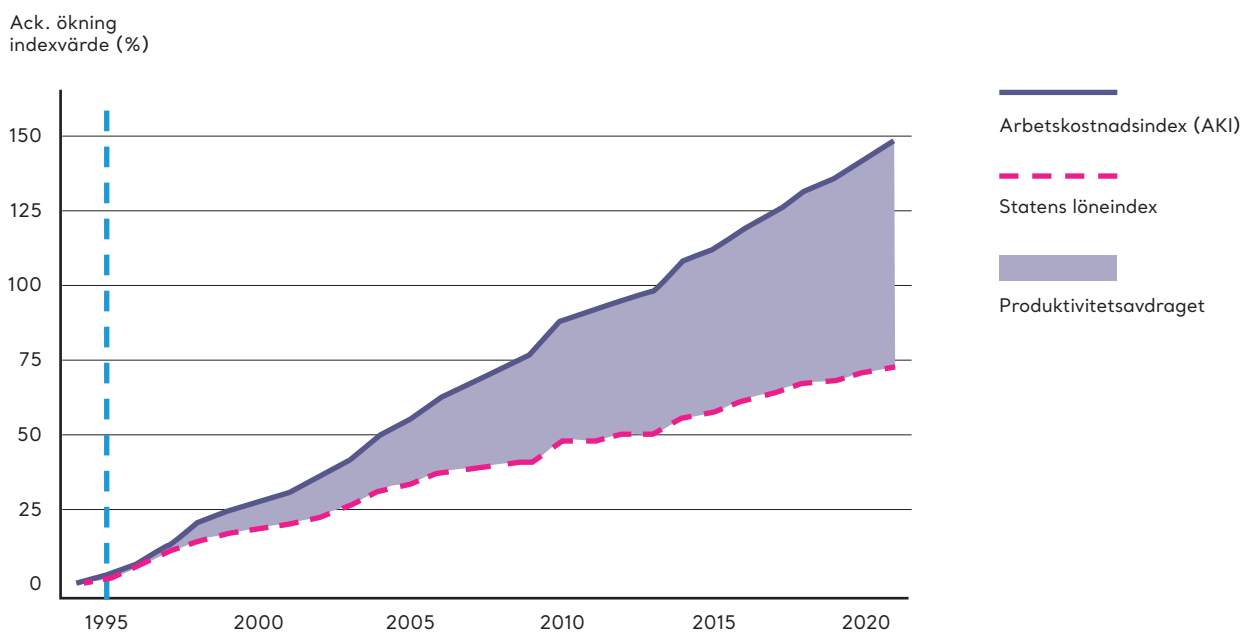
Urholkat anslag till lönekostnader

Följande avsnitt visar att produktivitetsavdraget lett till en ordentlig urholkning av lönekostnadsanslagen varje år inom statlig sektor, om jämförelsen görs med utvecklingen inom privat sektor sedan 1994.

Den största delen av de statliga myndigheternas totala anslag utgörs av lönekostnadsanslagen, vilka uppgår till ca 60 procent för en genomsnittlig myndighet. Enligt våra beräkningar hade lönekostnadsanslagen varit 44 procent högre 2021 för statlig sektor om utvecklingen följt privat sektor sedan 1994, vilket gapet som utgörs av det ljuslila fältet i figur 2 visar. Det motsvarar ca 62 miljarder kronor.³⁶ Samtidigt har lönenivåerna i staten i stort följt löneutvecklingen på övriga arbetsmarknaden. De minskade lönekostnaderna har i stället hämtats hem genom att antalet anställda i statlig sektor minskat i jämförelse med privat sektor vilket nästa figur illustrerar.

³⁵ Se figur 8b i appendix.

³⁶ Nominell total-lönekostnad i statlig sektor 1995 var ca 70 miljarder SEK enligt våra beräkningar. Om vi räknar upp lönekostnaden 1995 med ökningen av statens löneindex till 2021 (+71,2 procent) och justerar för ökningen av antalet anställda (+18,7 procent) landar vi i att lönekostnaden 2021 borde vara knappt 145 miljarder (egentligen är den faktiska nivån högre, 185 miljarder, p.g.a. att lönenivån har ökat i takt med AKI). 44 procents ökning av lönekostnaden 2021 från produktivitetsavdraget ger en totalkostnad för avdraget om ca 62 miljarder. På det här sättet räknar vi ut den mekaniska minskningen av resurser som kommer direkt från produktivitetsavdraget. Denna beräkning tar inte hänsyn till ad hoc-höjningar av anslag eller dylikt. Vi antar också att myndigheterna kompenseras fullt ut för personalökningen inom statlig sektor. I och med att den faktiska löneutvecklingen inom statlig sektor har följt utvecklingen i privat sektor blir nettominskningen mellan det kontrafaktiska lönekostnadsanslaget och den faktiska lönekostnaden ca 18 miljarder kronor.



Figur 2. Lila linje beskriver ökningen i arbetskostnadsindex för tjänstemän i tillverkningsindustrin i Sverige 1994–2021 relativt 1994. Streckad rosa linje beskriver ökningen i statens löneindex (uppräknings) under samma tid. Ljusbila yta beskriver gapet som orsakas av produktivitetsavdraget.

Om hur vi räknat

Beräkningarna är gjorda utifrån SCB:s arbetskostnadsindex (AKI) som utgörs av arbetskostnaderna för tjänstemän i privat sektor. Vi har jämfört utvecklingen för AKI med statens löneuppräknings. I beräkningarna har vi utgått från att myndigheternas uppdrag och service varit konstanta under perioden och inte minskat (även om verkligheten så klart är mer komplex än så). Vi har heller inte tagit hänsyn till eventuella faktiska effektiviseringar genom exempelvis digitalisering. Den urholkning vi visar på är den direkta effekten av avdraget, och tar inte hänsyn till förändringar inom anslagen, som till exempel tillskott, utöver lönekostnadsanslagen.

Här har vi räknat fram den kumulativa minskningen över 25 år sedan avdragets start. Beräkningen visar den sammanlagda effekten på anslagen över tid och att förändringen är mer omfattande än vad som framstår när man tittar på avdraget årsvis.

Avdragets konsekvenser över tid förstärks genom en ”ränta-på-ränta”-effekt.

Den tidigare nämnda rapporten från Riksrevisionen (2022) kommer fram till ett delvis annat resultat än vad denna rapport redovisar.³⁷ Det beror dels på att de har undersökt en kortare tidsperiod, men även på att de har utgått från ett annat underlag. Riksrevisionen har räknat fram att produktivitetsavdraget minskar lönekostnadsanslagen med ungefär 1 miljard varje år, vilket med tiden växer till en signifikant minskning. Den siffran baseras dock på perioden 2011–2020 då avdragen varit ganska låga på grund av måttlig produktivitetsökning. Det genomsnittliga avdraget under 2011–2020 var knappt 1,1 procent och redan förra året låg avdraget klart högre än så på 1,47 procent.³⁸ I den här rapporten har vi utgått från hela tidsperioden och i stället räknat fram den kumulativa minskningen över 25 år sedan avdragets start och får då en betydligt större (och mer rättvisande) effekt än Riksrevisionen.

³⁷ Riksrevisionen. (2022). Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag. (RIR 2022:2).

³⁸ Riksrevisionen redovisar produktivitetsavdraget som 0,6 procent i genomsnitt, vilket utgår från ett avdrag för lönekostnadsanslagen på 1 procent och en genomsnittlig löneandel för myndigheterna på 60 %. Vi redovisar avdraget i sin helhet då vi anser att det mer rättvisande redovisar effekterna på de anställda samt den spridning av effekterna som uppstår för myndigheter med olika löneandel.

Krympande andel anställda i staten

Följande avsnitt visar att den statliga sektorn krymper och halkar efter när det kommer till andelen anställda, om jämförelsen görs med både hela den svenska ekonomin (det vill säga både privat och offentlig sektor) och den privata sektorn. I och med att löneutvecklingen i statlig sektor följer privat sektor är sysselsättningsutvecklingen den mest troliga justeringsmarginalen där minskande resurser kan få påverkan.

Om utvecklingen i sysselsättning inom statlig sektor hade skett i samma takt som i privat sektor hade andelen anställda inom statlig sektor varit 31 procent högre år 2020, vilket figur 3 visar. Det motsvarar ca 54 miljarder kronor per år, vilket skulle kunna räknas om till ca 76 000 jobb. Om jämförelsen i stället görs med den svenska ekonomin i stort, skulle andelen anställda vara 10 procent högre, vilket motsvarar ca 20 miljarder kronor årligen för att få upp sysselsättningsökningen i den statliga sektorn på samma nivå som den totala svenska ekonomin.

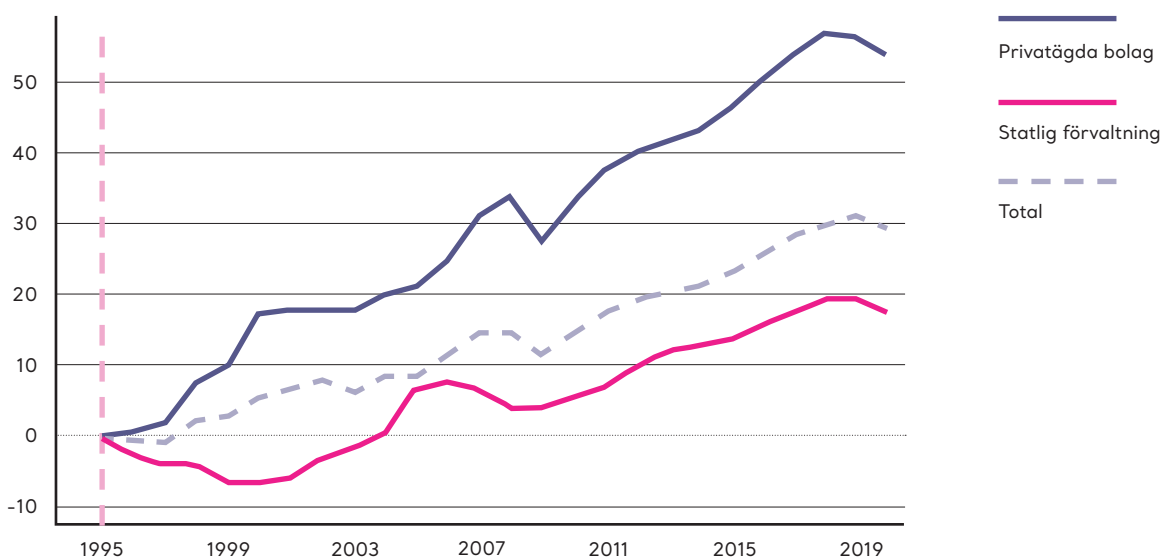
Denna uppskattning ska tolkas med försiktighet, eftersom den inte tar hänsyn till skillnaderna

mellan sektorerna, förändringar inom den statliga sektorn, förändrade uppgifter eller service, effektiviseringar genom exempelvis digitalisering eller andra typer av förändringar. Uppskattningarna kan snarare ses som ett övre tak där vi utifrån sysselsättningen som mått beräknar resurstappet i statlig sektor.

Om hur vi räknat

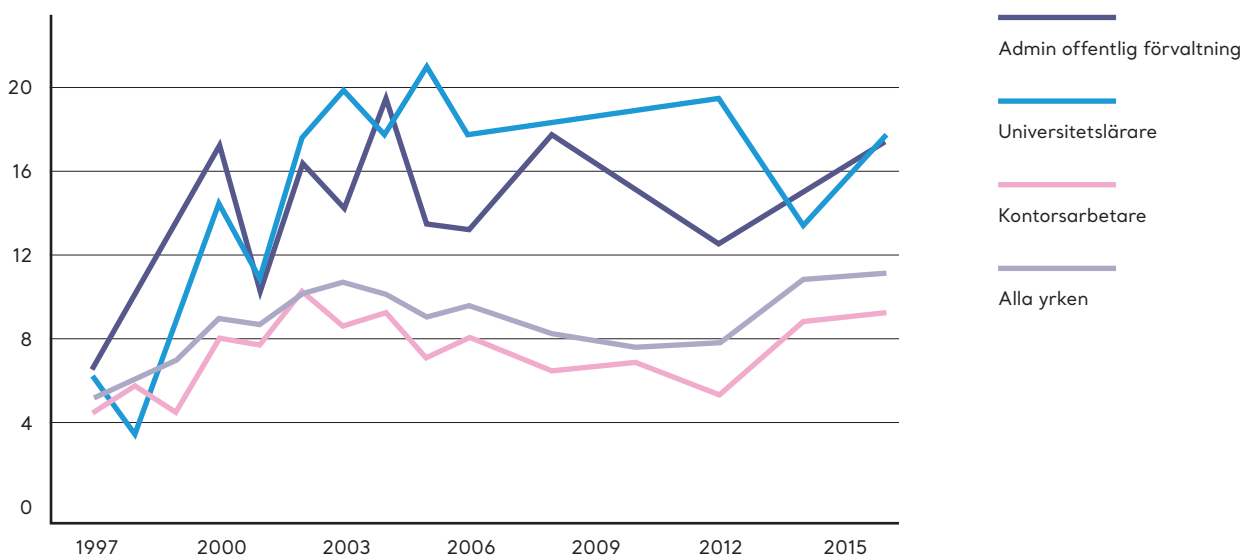
Uträkningarna ovan har gjorts baserade på den genomsnittliga månadslönen för statligt anställda.³⁹ Vi har sedan räknat ut den totala lönekostnaden för statlig sektor 2021 och jämfört den med kostnaden för en kontrafaktisk sysselsättningsutveckling i statlig sektor motsvarande den för privata bolag 1995–2021 (vilket blir +31 procent). På så sätt har vi fått fram en uppskattning av vad kostnaden skulle bli för att sysselsättningsutvecklingen i statlig sektor skulle varit samma som för privat sektor. För jämförelsen med ekonomin i stort jämför vi i stället sysselsättningsutvecklingen i statlig sektor med den totala ekonomin och räknar fram kostnaden för en utveckling i paritet med denna (+ 10 procent).

Sysselsättningsförändring
relativt 1995 (%)



Figur 3. Grafen visar sysselsättningsutvecklingen relativt 1995 för antalet anställda i privatägda bolag (lila linje), statlig förvaltning (blå linje), samt för hela den svenska ekonomin (ljuslila streckad linje) 1995–2020.

Andel med stressrelaterade besvär (%)



Figur 4. Grafen visar andelen med stressrelaterade besvär kopplade till arbetet enligt SCB:s arbetsmiljöundersökning 1997–2016. De fyra SSYK-koderna med yrkeskategorier inkluderar administratörer i offentlig förvaltning, universitetslärare, kontorsarbetare, samt en kombination av alla tillgängliga yrken.

Stress och ohälsa

När produktivitetsutvecklingen förväntas vara densamma i statlig som i privat sektor trots att förutsättningarna ser så olika ut och full kompensation för lönekostnaderna uteblir, uppstår ett glapp. När färre anställda ska utföra en konstant, eller till och med ökande, mängd arbetsuppgifter blir följden ökad stress och en pressad arbetsmiljö.

Enligt SCB:s arbetsmiljöundersökning ligger administratörer inom offentlig förvaltning och universitetslärare högre på skalan med stressrelaterade besvär än genomsnittet för alla yrken och kontorsarbetare. År 1997 såg utgångspunkten för de olika yrkeskategorierna ungefär likadan ut. Men under åren fram till 2016 uppger betydligt fler anställda inom offentlig förvaltning eller universitet att de har

stressrelaterade besvär kopplade till arbetet, vilket figur 4 visar. År 2016 hade ca 18 procent av universitetslärare och administratörer i statlig förvaltning stressrelaterade besvär, i jämförelse med ca 11 procent för anställda inom alla yrken.

Samma tendens syns i den undersökning som Fackförbundet ST genomförde bland sina medlemmar 2018. Där framkommer att en allt högre andel anställda inom statlig sektor har problem med stress och ohälsa till följd av arbetsmiljön. Exempelvis uppgav 54 procent av de tillfrågade att arbetsbelastningen ökat under de senaste två åren. Nästan hälften, 44 procent, svarar att de ofta känner stress och olustkänslor på grund av arbetet. Det som stressar medarbetarna mest, enligt undersökningen, är för mycket att göra, resursbrist och

³⁹ Inklusivt sociala avgifter.



brister i ledarskapet. Problemen är mest utbredda på myndigheter med många medborgarkontakter. På Arbetsförmedlingen svarade 8 av 10 att de hade hög eller mycket hög arbetsbelastning och hälften svarade att belastningen ökat de senaste två åren.⁴⁰

I en undersökning genomförd av fackförbundet Akavia 2017 jämfördes arbetsituationen för akademiker anställda i statlig sektor med akademiker i andra sektorer. De statligt anställda akademikerna upplever ett försämrat välbefinnande i arbetslivet sedan 1980-talet. Undersökningen visade bland annat att 29 procent av de statligt anställda akademikerna upplever negativ stress i arbetet. Det är fler statligt anställda akademiker (19 procent) som anser att de i mycket hög uträkning arbetar för mycket, i jämförelse med 12 procent för alla akademiker.⁴¹

Kompetensbrist i staten

Enligt Arbetsgivarverkets undersökning ”Kompetensbarometern” finns det en kompetensbrist inom staten, och den fortsätter att öka. 68 procent av Arbetsgivarverkets medlemmar uppgav hösten 2021 att de hade brist på lämpliga sökande vilket är en ökning med 24 procent i jämförelse med året innan. Ökningen har långsamt pågått sedan 2005, förutom ett tillfälligt avbrott under coronapandemin. Bristen gäller inom IT och systemutveckling men också jurister.

Även om majoriteten av myndigheterna har fått en ökad budget i reala termer, ökar andelen myndigheter som anslagssparar 2021.⁴² Allt fler myndigheter uppger även att de lånar genom att de utnyttjar den så kallade anslagskrediten. Med andra ord får de allt svårare att få anslagen att räckta till. Arbetsgivarverket nämner som en möjlig förklaring att själva förvaltningsanslagens del av den totala budgeten minskat de senaste åren.

⁴⁰ ST. (2018). Temperaturmätaren 2018 – ST:s medlemmar berättar om sin arbetsmiljö.

⁴¹ Akavia (Jusek). (2017). Hur mår statligt anställda akademiker på jobbet?

⁴² Det vill säga när myndigheter sparar på outnyttjade medel på ramslag, som inom vissa gränser får överföras till nästa budgetår.

⁴³ Arbetsgivarverkets hemsida. Kompetensbarometern hösten 2021. (2021-12-21) <https://www.arbetsgivarverket.se/nyheter--press/fakta-om-staten/kompetensbarometern/>

Produktivitetsavdraget på universitet och högskola

Högskolesektorn är den sektor som är störst inom staten och den sektor som vuxit mest de senaste decennierna. Den politiska målsättningen att allt fler ska ha en högskoleexamen har gjort att antalet studenter i dag är närmare dubbelt så stort som på 1990-talet. Denna expansion har inneburit ökade kostnader för utbildningsområdet. Samtidigt är universitets- och högskolesektorn en av de som drabbas hårdast av produktivitetsavdragets effekter.

Enligt en rapport från Universitetskanslersämbetet 2018 har de flesta utbildningsområden fått tydligt minskade resurser som en konsekvens av produktivitetsavdraget i pris- och löneomräkningen.⁴⁴ Men går det att undervisa snabbare och mer effektivt med bibehållen kvalitet på landets universitet och högskolor?

Hur påverkas undervisning och arbetsmiljö?

I jämförelse med andra länder i Europa ligger Sverige i botten när det kommer till antal lärarledda undervisningstimmar. I snitt är undervisningstiden 11 timmar per vecka på svenska universitet och högskolor, i jämförelse med det europeiska genomsnittet på 17 timmar. Polen toppar i Europa med 21 undervisningstimmar per vecka.^{45, 46}

Mot detta har återkommande kritik framförts av bland andra TCO och Sveriges förenade studentkårer. Det har även framförts kritik mot att kvaliteten på undervisningen har

blivit svagare till förmån för fler utbildningsplatser, med en högre andel studenter som kräver mer resurser, samtidigt som undervisning tar resurser från lärarnas möjligheter att bedriva forskning.^{47, 48}

De senaste decennierna har antalet studenter ökat mer än de anställda, och lärare och universitetspersonal upplever en allt mer ökande stress. Enligt SCB:s arbetsmiljöundersökning ligger universitetslärare högre än andra yrkesgrupper när det kommer till stressrelaterade besvär.⁴⁹ Arbetsbördan för universitetslärare har ökat över tid och nästan 7 av 10 av de anställda inom högskolan uppger att de har hög eller mycket hög arbetsbelastning. Enligt en undersökning från Universitetskanslersämbetet (2014) arbetar en professor i snitt 51 timmar per vecka, en lektor 46 timmar och en adjunkt 43 timmar.⁵⁰ Med andra ord räcker tiden inte till.



7 AV 10

AV DE ANSTÄLLDA INOM HÖGSKOLAN
HAR HÖG ELLER MYCKET HÖG
ARBETSBELASTNING

⁴⁴ Figur s.19. Universitetskanslersämbetet. (2018). Lärarledd tid i den svenska högskolan. En studie av scheman. (Rapport 2018:15).

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Eurostudent VI. (2018). Overview and selected findings. https://www.eurostudent.eu/download_files/documents/EUROSTUDENT_VI_short_report.pdf

⁴⁷ Cecilia Garne. Artikel i Svenska Dagbladet. Var gick det snett för den svenska högskolan? (2018-01-21). <https://www.svd.se/felsok-i-utbildningsfabriken-katastrof-for-studenterna>

⁴⁸ SFS hemsida. Budgetpropositionen 2021 utifrån ett studentperspektiv. (2021-09-21). <https://sfs.se/blogg/budgetpropositionen-2021-ur-ett-studentperspektiv/>

⁴⁹ Se figur 4 i tidigare avsnitt om stress och ohälsa.

⁵⁰ Universitetskanslersämbetet. (2014). Hur använder lärare, forskare och doktorander sin arbetstid? En studie baserad på årsverksdata (Effektivitetsanalys 2014:1).



"Nu ser vi inte studenterna längre"

Sara Pereira, internationell koordinator vid Lunds universitet, brinner för att vägleda och hjälpa studenter. Men skärpta sparkrav och exploderande arbetsmängd har pressat Sara och hennes medarbetare till bristningsgränsen.

Sara Pereira har jobbat som internationell koordinator vid Lunds universitet sedan 2009. Hennes tjänst är kopplad till den tekniska högskolan och avdelningen för in- och utresande studenter. De senaste åren har hennes jobb förändrats dramatiskt.

– Från början var min tjänst väldigt studentnära. Men både ambitionen att digitalisera så mycket som möjligt av verksamheten och distansjobb under pandemin har stöpt om allt i grunden. Nu ser vi inte studenterna längre, åtminstone inte i min roll. I stället hänvisar vi till hemsidan eller digitala plattformar.

Sara Pereira berättar att det bästa med hennes jobb är just den personliga kontakten med studenter. Ännu i dag minns hon den första årskullen som var på utbyte 2009–2010.

– På det personliga planet är det roligaste att träffa studenterna och att bolla fram och tillbaka. Som bäst blir det när man har tiden och förmågan att lyssna, ta in och stötta under studietiden, berättar hon och lägger till:

– Många kommer direkt från gymnasiet och har kanske aldrig riktigt behövt reflektera eller fatta egna beslut. Vägen har ofta varit utstakad.

Förutom digitaliseringen och pandemin har även rationaliseringar och besparingskrav ökat avståndet till studenterna. I stället för nära och kontinuerlig kontakt handlar jobbet mer och mer om administration och interna processer, enligt Sara Pereira.

– Det är klart att jag saknar kontakten jättemycket. Nu har jag inga ansikten, bara namn på en lista. Allt är förstås inte av ondo. Digitaliseringen gör att studenter blir mer självständiga och har större tillgång till information. Men jag tycker att kompetens och erfarenhet som byggs upp under lång tid går förlorad.

Besparingskraven som följer med produktivitetsavdraget innebär att var och en förväntas göra mer med mindre. Sara Pereira beskriver det som att hela tiden ha andan i halsen. Arbetsmängden tycks aldrig ta slut.

– Studenterna blir fler, programmen blir fler, men vi blir inte fler. Det är hela tiden på gränsen till att det blir för mycket, att det inte går.

– Samtidigt blir det heller aldrig tyst i de digitala kanalerna, det är ett ständigt stressmoment. Har man ett möte eller en workshop vet man att det finns en massa mail att svara på efteråt. Det går inte att planera sitt arbete.

Sara Pereira var tjänstledig under ett år och upplever att hon fick en nödvändig distans till arbetet.

– För min del har jag insett att det inte håller att kasta sig över alla projekt. Jag kommer inte att orka – och det kommer aldrig att ta slut.



Att förväntas prestera mer än tidigare men med mindre resurser är omöjligt. Ekvationen går liksom inte ihop. Tanken var att det skulle effektiviseras och gynna studenterna, men det har blivit precis tvärtom.

Jakten på att dra åt och effektivisera verksamheten drabbar inte bara personalen, menar Sara Pereira, utan även kvaliteten på utbildningarna.

– Att förväntas prestera mer än tidigare men med mindre resurser är omöjligt. Ekvationen går liksom inte ihop. Tanken var att det skulle effektiviseras och gynna studenterna, men det har blivit precis tvärtom. Om vi inte investerar i utbildningarna och det administrativa stödet och servicen till studenterna kommer vi tappa både personal och studenter., avslutar hon.

Produktivitetsavdraget på Försäkringskassan

Försäkringskassan är en av Sveriges största myndigheter med över 14 000 anställda. Uppdraget att ansvara för en stor del av trygghetsystemen och delar av socialförsäkringen är en viktig grundsten i välfärdssamhället. Myndigheten betalar årligen ut ca 229 miljarder kronor (2019), vilket motsvarar omkring 5 procent av Sveriges BNP. Ungefär hälften av Försäkringskassans utbetalningar går till sjuka eller till personer med funktionsnedsättningar. Allt större del av handläggningen blir digital på Försäkringskassan och medborgarna kan använda e-tjänster i allt högre utsträckning.⁵¹

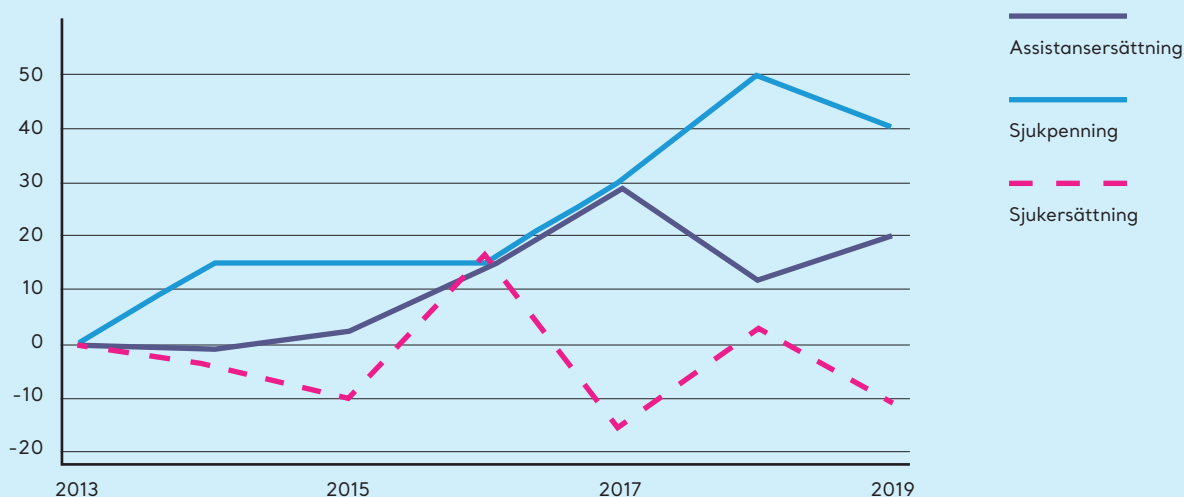
Sedan 2008 har antalet anställda på Försäkringskassan minskat ordentligt i jämförelse med privat sektor. Skälen till det är flera, utöver produktivitetsavdragets generella

effektiviseringar har delar av myndigheten separerats och bildat Pensionsmyndigheten. Samtidigt har Försäkringskassan under många år haft en hög personalomsättning och svårt att rekrytera medarbetare.⁵²

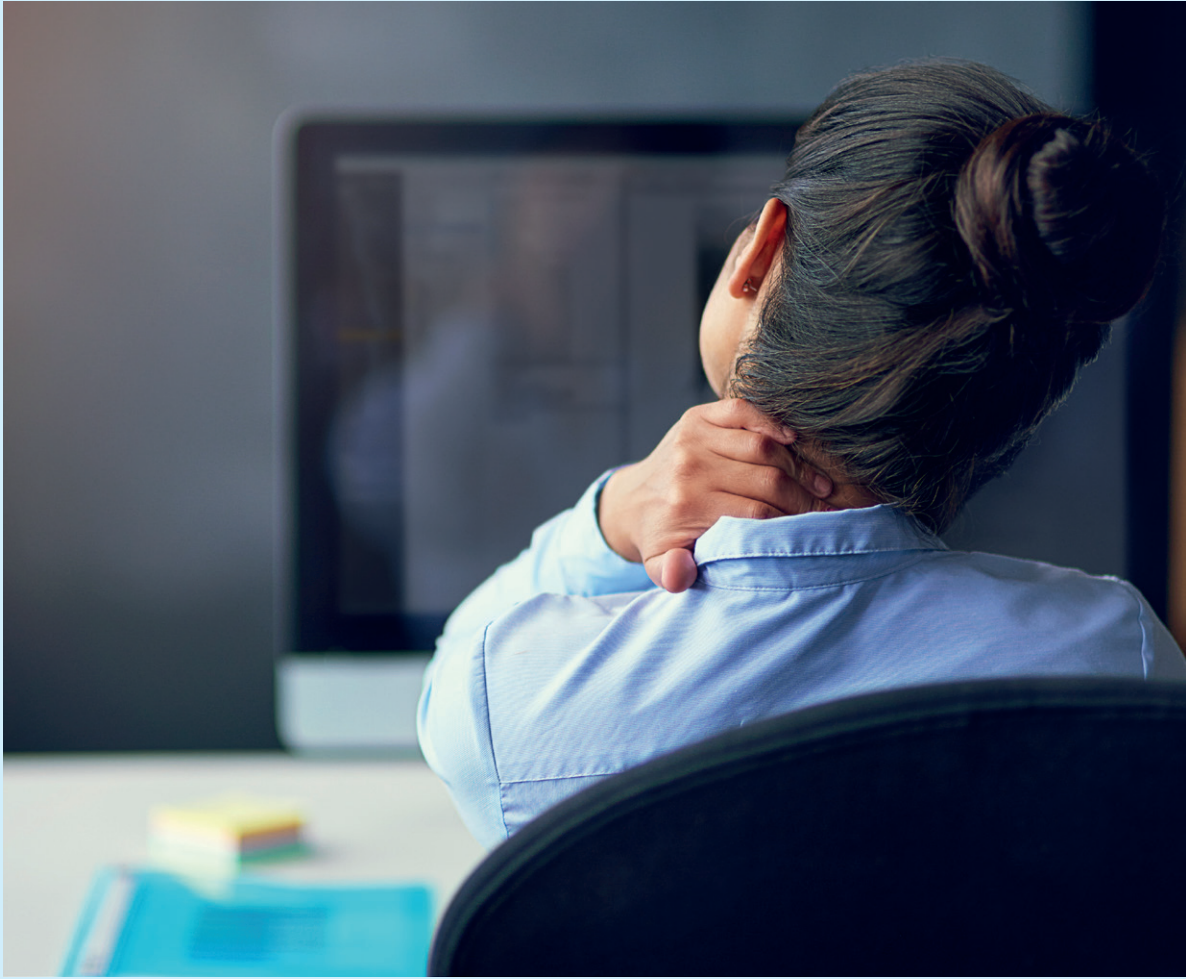
Hur påverkas medborgarservice och arbetsmiljö?

En möjlig konsekvens av minskade resurser är ökade handläggningstider för myndighetsärenden. Försäkringskassan har återkommande haft problem med långa handläggningstider, något som bland annat lett till att ledningen behövt beordra övertid för handläggarna.⁵³ De långa handläggningstiderna har även lett till kritik från Justitieombudsmannen (JO).⁵⁴ Mellan 2013 och 2019 ökade två av tre av de handläggningstider vi undersökt med 20–40 procent.

Förändring handläggningstid (%)
rel. 2013



Figur 5. Utveckling av handläggningstiden för tre stora ärendegrupper (assistansersättning, sjukersättning och sjukpenning) 2013–2019 relativt 2013. Dessa tre ärendegrupper står sammanlagt för ca 44 % av totala försäkringsutgifter hos Försäkringskassan år 2019.



Fler faktorer än produktivetsavdraget påverkar handläggningstiderna på Försäkringskassan, bland annat införande av nya ärendetyper utan motsvarande kompensation i personalbudget. Den generella utvecklingen tyder dock på att det snarare behövs tillskott i förvaltningsanslagen än årliga besparingar.

Samtidigt som myndigheten kämpar med handläggningstiderna gentemot medborgarna är arbetsmiljön för medarbetarna allt mer

pressad. Stress är vardag för de flesta som arbetar på Försäkringskassan. I Fackförbundet ST:s ”Temperaturmätaren” från 2018 – där anställda berättar om sin arbetsmiljö – framkommer att 85 procent av de anställda på myndigheten har hög eller mycket hög arbetsbelastning. Enligt undersökningen anger de svarande att arbetsbelastning, resursbrist och bristande ledarskap pressar dem i arbetet och cirka hälften upplever stress och olustkänslor på grund av jobbet.⁵⁵

⁵¹ Försäkringskassan. Årsredovisning, 2019 & 2020.

⁵² Försäkringskassan. Årsredovisning 2019.

⁵³ Tidningen Publikt. Ärendeko tvingar personal till övertid. (2019-11-27). <https://www.publikt.se/nyhet/arendeko-tvingar-personal-till-overtid-21809>

⁵⁴ Tidningen Publikt. JO kritiserar långa handläggningstider. (2019-11-29). <https://www.publikt.se/nyhet/jo-kritiserar-langa-handlaggningstider-21819>

⁵⁵ ST. (2018). Temperaturmätaren 2018 – ST:s medlemmar berättar om sin arbetsmiljö.

"Det är viktigt att vårt arbete inte blir tokigt"

Att jobba med aktivitetsersättning på Försäkringskassan innebär ett stort ansvar för samhällets utsatta och jobbet kan vara stressigt. Hans Strömstedt och kollegorna försöker att skapa en buffert så att de försäkrade inte ska drabbas.

När Hans Strömstedt svarar i telefon är han på sin arbetsplats på Försäkringskassan i sydvästra delen av Sverige. Han vill inte uttala sig som företrädare för myndigheten utan som privatperson. Här på sitt kontor möter han unga personer mellan 20 och 30 år som har exempelvis neuropsykiatriska diagnoser, svåra depressioner, fysiska åkommor eller en cancerdiagnos med en längre behandlingstid – unga människor som av olika skäl har nedsatt arbetsförmåga, behöver stöd och har behov av aktivitetsersättning under minst ett år. Samhällets allra mest utsatta personer. De försäkrade, som det heter på Försäkringskassans språk, är alla människor för Hans.

– För mig är det Lisa och Johan som jag möter. Vi tar kontakt och frågar vad vi ska hitta på, vad de behöver, om de vet vilka möjligheter som finns.

Det kan ta många försök innan de klarar av att komma på ett inbokat möte. För dem är saker som är enkla för andra, som att komma på ett möte, ofta svåra.

Ett tag skulle de försäkrade kallas för kunder, men det har blivit mer ovanligt, säger Hans.

– Jag och många andra som har det här jobbet är ganska omhuldande. Jag tycker verkligen om det jag gör och jag brinner för mitt jobb, konstaterar han.

Hans, som jobbat på Försäkringskassan med aktivitetsersättning i över tio år, berättar att han känner ett stort ansvar för sitt jobb. Stressen är ett ständigt återkommande inslag, som har flera orsaker. Dels den objektiva arbetsbördan, men också den stress och det ansvar som det innebär att jobba med den här utsatta målgruppen.



Vi har en teamtavla med pluppar där vi anställda kan sätta en grön, gul eller röd plupp beroende på hur vi mår. De röda plupparna har blivit betydligt fler, och det är inte bara på grund av pandemin.

– Det är viktigt att vårt arbete inte blir tokigt, så att inte Lisa blir av med sin lägenhet på grund av ett läkarintyg som hon hade glömt. Jobbet innebär både ett formellt och ett informellt ansvar, menar Hans.

I teamet som han jobbar i finns flera kollegor som varit med sedan han började för tio år sedan. Under åren har det varit olika många som jobbat i teamet, allt från sex till tio personer. På arbetsplatsen händer det att personal omflyttas till andra områden där det saknas personal. Under perioder med färre kollegor i teamet ökar arbetsbelastningen och stressen. Då blir det svårt att få det att gå ihop.

Hans tycker ändå att de kan leva upp till sitt uppdrag på ett bra sätt och arbetar för att skapa en buffert inför stressigare perioder, som exempelvis



Foto: Privat

på våren och sommaren då fler ansökningar brukar komma in. Han tillägger:

– Alla ansökningar som kommer in får ett svar. Att ha en dialog, skapa förtroende med den försäkrade och följa upp och samordna insatser är det som kan skjutas upp, av olika skäl. Stressen hänger också ihop med det produktivitetskrav som de anställda har, med produktionsmål att leva upp till.

Under pandemin har det kommit nya lagar och handläggningen av smittbärrapporten på Försäkringskassan har ökat explosionsartat. Bland kollegor har den frivilliga övertiden gått upp.

– Vi har en teamtavla med pluppar där vi anställda kan sätta en grön, gul eller röd plupp beroende på hur vi mår. De röda plupparna har blivit betydligt fler, och det är inte bara på grund av pandemin.

05

Utvecklingen från i dag till 2026

Hur påverkas den statliga sektorn om utvecklingen med urholkningen fortsätter på samma sätt som den gjort hittills? Enligt de beräkningar som presenteras i det här avsnittet kommer resurserna i statlig sektor att fortsätta minska kraftigt i relation till utvecklingen i privat sektor om inga förändringar sker. Beräkningarna är gjorda utifrån flera osäkra faktorer. Till exempel tar beräkningarna inte hänsyn till om andra anslag skjuts till och hur utvecklingen för den statliga respektive privata sektorn faktiskt kommer att se ut.

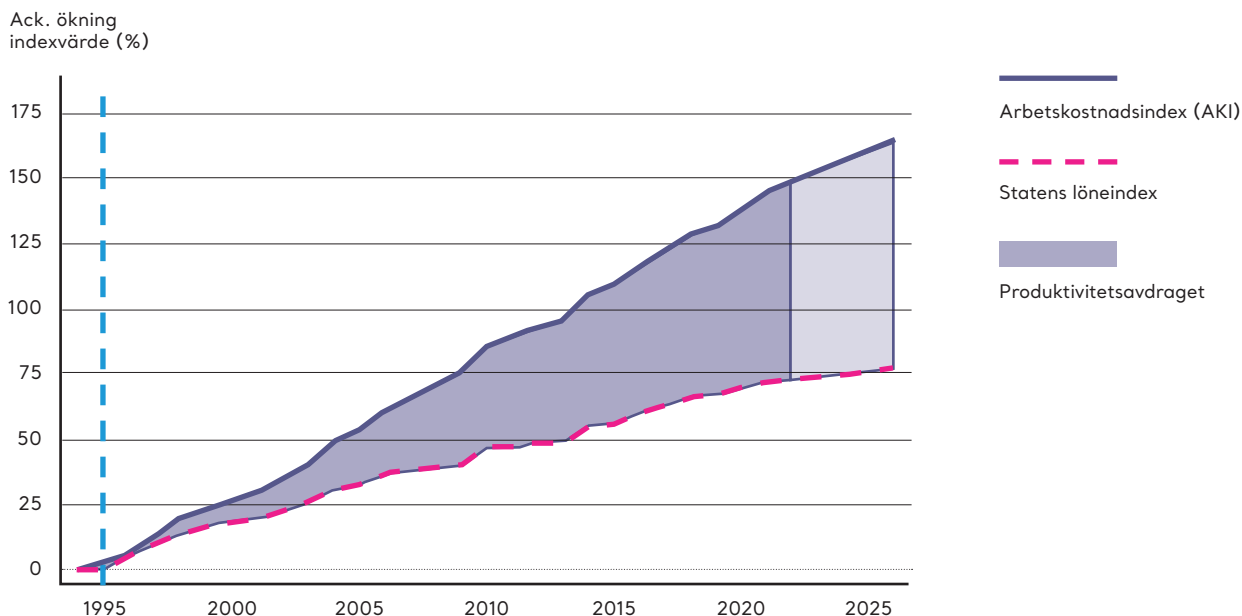
Men om utvecklingen fortsätter på samma sätt som hittills, kommer allt färre anställda få utföra en allt större del av arbetet i statlig sektor. Medborgarna möts då av en allt mer urholkad statlig service och statligt anställda får en allt mer pressad arbetssituation.

Prognos för anslagen till lönekostnader

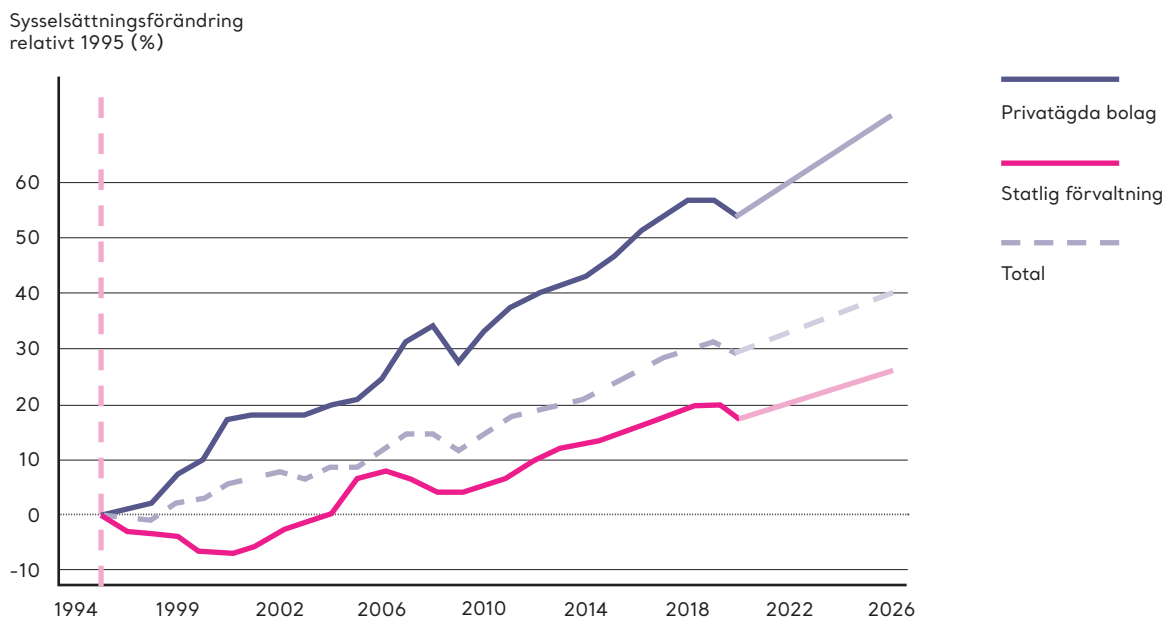
Om produktivitetsavdraget fortsätter på samma sätt som i dag kommer det att leda till ytterligare minskade resurser till lönekostnadsanslagen. Om vi utgår från samma förändringstakt som de senaste fem åren leder produktivitetsavdraget till att lönekostnadsanslagen skulle ha varit 53 procent högre redan år 2026, vilket figur 6 visar.

Prognos för sysselsättningsutvecklingen

Som grafen nedan visar kommer den statliga sektorn att fortsätta utvecklas långsammare än privata bolag och den totala ekonomin. Enligt vår prognos kommer skillnaden i andelen anställda mellan privatägda bolag och statlig förvaltning växa till 37 procent år 2026. Det motsvarar 100 000 färre anställda inom statlig sektor, i jämförelse med utvecklingen i privat sektor. Andelen anställda kommer att halka efter och statlig sektor fortsätter att växa långsammare än privat sektor (Figur 7).



Figur 6. Prognostiserad effekt av produktivitetsavdraget fram till 2026. Prognosen (i ljusare färg) bygger på genomsnittlig utveckling 2015–2019 (innan covid-19-pandemin).



Figur 7. Prognostiserad effekt på antalet sysselsatta fram till 2026. Prognosen bygger på utvecklingen 2014–2018, där faktiska utfall för åren 2019–2020 baserat på data från sysselsättning inom privat och offentlig sektor lagts till för att följa utvecklingen under covid-19-pandemin.

06

Vägen framåt

Statliga myndigheter, precis som all offentlig verksamhet, ska vara varsamma med skattemedel. Och självklart kommer nya arbetssätt och digitala innovationer att leda till att myndigheter kan arbeta effektivare och förbättra den service som man erbjuder människor i Sverige. Men att årligen krympa myndigheternas personalkostnader utan motsvarande förslag om vad som kan göras effektivare leder inte till förbättringar. I stället har vi fått en urholkning av statens resurser som gett en rad negativa konsekvenser på arbetsmiljö och stress för de anställda, på väntetider och sämre kvalitet för medborgarna. Det går att förändra detta; på samma sätt som man gjort på utbildningsområdet i Danmark, kan regeringen välja att ta bort avdraget ur budgetprocessen.

Det behövs ett förändrat synsätt på hur effektivisering och utveckling uppnås i den statliga förvaltningen. I stället för ett generellt sparkrav som imiterar väsensskilda verksamheter i det privata näringslivet behöver man utgå från varje enskild myndighets förutsättningar. När en del av verksamheten förändras, till exempel genom att en process digitaliseras, så kan det finnas möjligheter att minska på kostnader. Detta behöver regeringen följa upp och uppmuntra i budgetdialog med myndigheten. Vi ser att detta sker redan i dag,

men det kan finnas anledning att följa upp detta tydligare framöver.

Det finns bättre vägar att gå för att förbättra statens verksamheter. Bland annat Ekonomistyrningsverket har påpekat att utökad samverkan är en förutsättning för att effektiviseringsarbetet ska bli framgångsrikt.⁵⁶ Det handlar dels om att lära av varandras förbättringar, men också om att uppnå innovation och utveckling tillsammans genom myndighetsövergripande initiativ.⁵⁷ Förekomsten av sådana initiativ behöver öka, och regeringen behöver såväl styra myndigheterna i den riktningen som uppmuntra att myndigheterna initierar egna samverkansprojekt.

Regeringen behöver ta kompetensförsörjningen inom staten på större allvar. Allt fler myndigheter har brist på kompetens inom vissa områden och Arbetsgivarverkets prognoser vittnar om att detta problem bara ökar. Vi kan inte fortsätta att svälta ut statliga myndigheter och samtidigt förvänta oss en förvaltning i världsklass. För att kunna attrahera de kompetenta medarbetare som staten behöver framöver måste både löner och villkor hänga med samtidigt som arbetsmiljön blir bättre. Då går det inte att ställa löneökningar mot nya kollegor på det sätt som gjorts de senaste decennierna.

⁵⁶ Artikel på Ekonomistyrningsverkets hemsida. Samverkan. (2021-02-17). <https://www.esv.se/statlig-styrning/effektivisering/tillvagagangssatt/samverkan/>

⁵⁷ Artikel i tidningen Publikt. Samverkan hindrar felaktiga utbetalningar. (2022-02-16). <https://www.publikt.se/nyhet/samverkan-hindrar-felaktiga-utbetalningar-24126>



Förslag från ST

- Skrota de generella besparingarna i staten. Vi vill att regeringen tillsätter en statlig utredning med syfte att ta fram en ny pris- och löneomräkningsmodell med ett slopat produktivitetsavdrag.
- Effektivisering och utveckling ska ske utifrån varje myndighets förutsättningar. Därför behöver regeringens styrning bli mer tillitsbaserad. Myndigheterna ska ha ett tydligt ägarskap över det fortlöpande utvecklingsarbetet. Det utesluter inte att regeringen kan använda sig av andra styrmedel, som regleringsbrev eller regeringsuppdrag, för att driva igenom specifika förbättringar eller för att främja samverkansinsatser.
- Involvera medarbetarna tydligare när det kommer till utveckling av verksamheten. Anställda på myndigheter är experter på sin verksamhet och hur den utförs på bästa sätt. Att tydligare ge dem inflytande och ansvar för att komma på och genomföra förbättringar är mer effektivt än detaljstyrning uppifrån.

07

Referenser

Data – beräkningar

Beräkningarna som presenteras i grafer och löpan-
de i rapporten baseras på data hämtade ur SCB:s
statistikdatabas och SOM-undersökningarna
1986–2020.

Data för case är hämtad ur UKÄ:s statistikdatabas,
Försäkringskassans årsredovisningar samt Karlstads
universitets årsredovisningar.

Webbplatser

Mikael Bergling. Artikel Akavias (Juseks) hemsida. Få lärarledda timmar på svenska universitet. (2019-08-19). [https://www.jusek.se/tidningenkarri-
ar/artiklar/2019/5/samst-i-klassen/](https://www.jusek.se/tidningenkarri-
ar/artiklar/2019/5/samst-i-klassen/)

Danska utbildnings- och forskningsministeriets hemsida. Regeringen stopper omprioriteringsbidraget på uddannelse. (2019-09-25). [https://ufm.dk/
aktuelt/pressemeddelelser/2019/regeringen-stop-
per-omprioriteringsbidraget-pa-uddannelse](https://ufm.dk/aktuelt/pressemeddelelser/2019/regeringen-stop-
per-omprioriteringsbidraget-pa-uddannelse)

Danska regeringens hemsida. Regeringen fjerner omprioriteringsbidraget på uddannelser. (2019-09-29). [https://www.regeringen.dk/nyheder/2019/
regeringen-annullerer-omprioriteringsbidra-
get-paa-uddannelser/](https://www.regeringen.dk/nyheder/2019/
regeringen-annullerer-omprioriteringsbidra-
get-paa-uddannelser/)

Diggs hemsida. Fler behöver få tillgång till offentliga digitala tjänster. (2022-01-20). [https://www.digg.se/om-oss/nyheter/2022/fler-be-
hover-fa-tillgang-till-offentliga-digitala-tjanster](https://www.digg.se/om-oss/nyheter/2022/fler-be-
hover-fa-tillgang-till-offentliga-digitala-tjanster)

Ekonomistyrningsverket. Artikel på hemsidan. (2021-02-17). [https://www.esv.se/statlig-styrning/
effektivisering/tillvagagangssatt/samverkan/](https://www.esv.se/statlig-styrning/
effektivisering/tillvagagangssatt/samverkan/)

Försäkringskassan. (2020). Socialförsäkringen i siffror 2020 [https://www.forsakringskassan.se/
wps/wcm/connect/dae19b87-ace6-4cda-a577-
05af925b0317/socialforsakringen-i-siffror-2020.
pdf?MOD=AJPERES&CVID=](https://www.forsakringskassan.se/
wps/wcm/connect/dae19b87-ace6-4cda-a577-
05af925b0317/socialforsakringen-i-siffror-2020.
pdf?MOD=AJPERES&CVID=)

Cecilia Garme. Artikel i Svenska Dagbladet. Var gick det snett för den svenska högskolan? (2018-01-21). [https://www.svd.se/felsok-i-utbildningsfa-
briken-katastrof-for-studenterna](https://www.svd.se/felsok-i-utbildningsfa-
briken-katastrof-for-studenterna)

Britta Lejon. Debattartikel i Svenska Dagbladet. Outsourcing skadar tilliten till staten. (2019-11-24). [https://www.svd.se/outsourcing-skadar-tilli-
ten-till-staten](https://www.svd.se/outsourcing-skadar-tilli-
ten-till-staten)

LO Stats hemsida. Opgitt over nye osthovelkutt. (2021-10-12). [https://www.lostat.no/nyhetsarkiv/
oppgitt-over-nye-ostehovelkutt](https://www.lostat.no/nyhetsarkiv/
oppgitt-over-nye-ostehovelkutt)

Marcus Larsson och Åsa Plesner. Debattartikel i tidningen Publikt. Stoppa urholkningen av myndighetsanslagen. (2019-10-08). [https://www.publikt.se/debatt/
stoppa-urholkningen-av-myndighetsanslagen-21658](https://www.publikt.se/debatt/
stoppa-urholkningen-av-myndighetsanslagen-21658)

Artikel i tidningen Publikt. Skarp kritik mot förslag om besparing. (2020-09-28). [https://www.publikt.se/
nyhet/skarp-kritik-mot-forslag-om-besparing-22691](https://www.publikt.se/
nyhet/skarp-kritik-mot-forslag-om-besparing-22691)

Artikel i tidningen Publikt. Samverkan hindrar felaktiga utbetalningar. (2022-02-16). <https://www.publikt.se/nyhet/samverkan-hindrar-felaktiga-utbetalningar-24126>

SFS hemsida. Budgetpropositionen 2021 utifrån ett studentperspektiv. (2021-09-21). <https://sfs.se/blogg/budgetpropositionen-2021-ur-ett-studentperspektiv/>

Statskontorets hemsida. Fakta om statsförvaltningen. (2022-02-10). <https://www.statskontoret.se/fokusomraden/fakta-om-statsforvaltningen/>

Statskontorets hemsida. (2020). Allmänhetens uppfattning om kvaliteten i de statliga verksamheterna. <https://www.statskontoret.se/fokusomraden/fakta-om-statsforvaltningen/allmanhetens-uppfattning-om-kvaliteten-i-de-statliga-verksamheterna/>

Statskontoret (2020). Delrapport. Styrning av digitala investeringar. <https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2020/styrning-av-digitala-investeringar/?publication=true>

SCB:s hemsida. Antal sysselsatta fördelat på myndighet. (2021-11). <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/loner-och-arbetskostnader/konjunkturstatistik-loner-for-statlig-sektor-cls/pong/tabell-och-diagram/antal-sysselsatta-fordelat-pa-myndighet/>

SCB:s hemsida. Arbetskostnadsindex för arbetare och tjänstemän inom privat sektor. 2022-01-15). <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/loner-och-arbetskostnader/arbetskostnadsindex-for-arbetare-och-tjansteman-inom-privat-sektor-aki/>

SCB:s hemsida. Artificiell intelligens (AI) i Sverige 2019. (2020-11-25). <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/forskning/forskning-och-utveckling-i-sverige/pong/statistiknyhet/artificiell-intelligens-ai-i-sverige-2019/>

SCB:s hemsida. Utbildningsnivån i Sverige. (2021-06-24). <https://www.scb.se/hitta-statistik/>

[sverige-i-siffror/utbildning-jobb-och-pengar/utbildningsnivan-i-sverige/](https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/hogskoleutbildning-pa-grundniva-och-avancerad-niva/)

SCB:s hemsida. (2021). Studenter och examina i högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå, <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/hogskoleutbildning-pa-grundniva-och-avancerad-niva/> Registrerade studenter i grundutbildning efter läsår och kön 1977/78–2020/21 Excel-fil 2021-10-13

Tankesmedjan Balans hemsida. Även staten tvingar sina anställda att springa snabbare på jobbet. (2019-09-11). <https://tankesmedjanbalans.se/aven-staten-tvingar-sina-anstallda-att-springa-snabbare-pa-jobbet/>

Rapporter

Akavia (Jusek). (2017). Hur mår statligt anställda akademiker på jobbet?

Arbetsgivarverket. (2021). Kompetensbarometern hösten 2021.

Roger Vilhelmsson och Nils Henrik Schager. (2011). Löneomräkning i det statliga ramanslagssystemet. Arbetsgivarverket. (Rapportserie 2011:2).

P. Englund. (1999). The Swedish banking crisis: roots and consequences.

Ekonomistyrningsverket. (2016). Effektivisering i statsförvaltningen. (ESV 2016:59).

ESO (2014). Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitetsutveckling i offentlig sektor. (ESO: 2014:7).

Magnus Arnek, Mats Bergman, Harald Edquist, Lars Hultkrantz, Sofia Lundberg, Mikael Svensson. (2013). Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer. (ESO 2013:8).

Per Molander. Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet. (ESO 2017:1).

ESO (2021) Ingen reklam tack – en ESO rapport om myndigheternas kommunikation. (ESO 2021:3).

ESV. (2016). Effektivisering i statsförvaltningen. (2016:59).

FAFO. (2019). ABE-reformen i staten - Avbyråkratisering og effektivisering gjennom budsjettkutt.

Försäkringskassan. (2014). Varför har medborgarna högre förtroende för Skatteverket än för Försäkringskassan och vad behöver Försäkringskassan göra för att förtroendet ska öka? (Socialförsäkringsrapport 2014:13).

Försäkringskassan. (2020). Socialförsäkringen i siffror 2020.

Hall, Statskontoret. (2020). "Tillväxten av managementbyråkrati – ett hot mot välfärdsstaten?" kapitel i Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet - en forskningsantologi.

Karlstads universitet (2020). Årsredovisning 2019.

Karlstads universitet (2019). Årsredovisning 2018.

Konjunkturinstitutet. (2018). Produktivitetsutveckling i offentlig sektor. <https://www.konj.se/download/18.588851551674d1207568829/1545121001883/F%C3%B6rdjupning%20Produktivitetsutveckling%20i%20offentlig.pdf>

OECD. (2015). Building on Basics. Value for Money in Government. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/building-on-basics_9789264235052-en#page193

Roland Spånt. (2009). Ett modernt produktivitetsavdrag för statlig sektor. OFR/S,P,O.

Riksrevisionen. (2019). Resurseffektivitet och produktivitet vid Sveriges lärosäten i nordisk jämförelse (RiR 2019:21).

Riksrevisionen. (2021). Administrationen i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring (RIR 2021:3).

Riksrevisionen. (2019). Föråldrade it-system – hinder för effektiv digitalisering (RIR 2019:28).

Saco-S. (2014). Sotdöd eller världsklass – rapport om den statliga anslagsmodellen.

SOM-institutet. (2021). Myndighetsförtroende under pandemin.

Statskontoret. (2020). Delrapport. Styrning av digitala investeringar.

ST. (2018). Temperaturmätaren 2018 – STs medlemmar berättar om sin arbetsmiljö.

Universitetskanslersämbetet. (2014). Hur använder lärare, forskare och doktorander sin arbetstid? En studie baserad på årsverkesdata. (Effektivitetsanalys 2014:1).

Universitetskanslersämbetet. (2018). Lärarledd tid i den svenska högskolan. En studie av scheman. (Rapport 2018:15).

Karin Åmossa. (2018). Systemfel i kunskapsfabriken – om urholkning av ersättningsbeloppen till högre utbildning. (SULF).



08

Appendix

Procentuell reallöneutveckling för olika sektorer sedan 1995

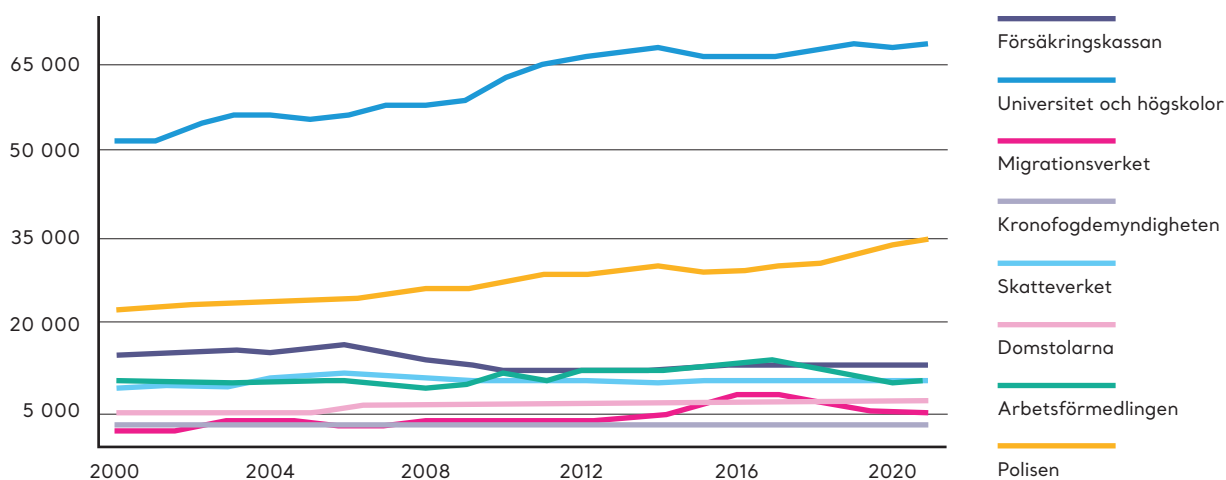
År	Hela ekonomin (reallöneut- veckling 1995–2020)	Näringslivet	Näringsliv – tjänstemän	Offentlig sektor	Statlig sektor	Kommunal sektor
1995	0,80	1,60	1,00	-0,80	0,00	-1,00
1996	6,34	7,09	6,96	4,76	6,90	3,75
1997	10,60	11,37	10,92	9,26	11,07	7,80
1998	14,91	16,05	16,35	12,76	13,85	11,79
1999	18,24	19,06	20,07	16,70	18,51	15,14
2000	21,44	22,28	23,80	19,97	23,02	17,79
2001	23,86	24,48	26,40	22,73	25,23	20,62
2002	26,22	26,60	28,80	25,43	27,86	23,27
2003	28,24	28,37	30,60	27,94	30,80	25,36
2004	31,96	31,71	34,26	32,42	34,07	29,88
2005	35,39	35,26	38,29	35,59	37,83	32,87
2006	37,69	37,56	40,64	37,63	40,58	34,59
2007	39,20	39,21	42,18	38,87	42,83	35,40
2008	40,46	40,05	42,89	40,81	43,55	37,84
2009	45,65	44,95	48,18	46,72	49,57	43,49
2010	47,55	46,69	49,81	48,93	52,42	45,21
2011	47,25	46,54	49,81	48,33	51,35	44,63
2012	50,34	49,91	53,41	50,85	53,17	47,23
2013	54,10	53,36	56,94	55,08	57,15	51,36
2014	58,73	58,12	61,80	59,57	61,08	55,90
2015	62,54	61,75	66,01	63,88	65,27	60,26
2016	64,81	63,85	68,00	66,50	67,58	63,31
2017	65,63	64,18	68,84	68,50	68,42	65,76
2018	66,63	65,00	69,68	69,68	69,76	67,25
2019	67,96	66,16	71,21	71,38	71,46	69,09
2020	70,48	68,48	74,29	74,29	74,21	71,96

Tabell 1. Tabellen visar ackumulerad procentuell reallöneutveckling år 1995–2020 för olika sektorer, med året 1994 som basår.

Antal anställda och löner

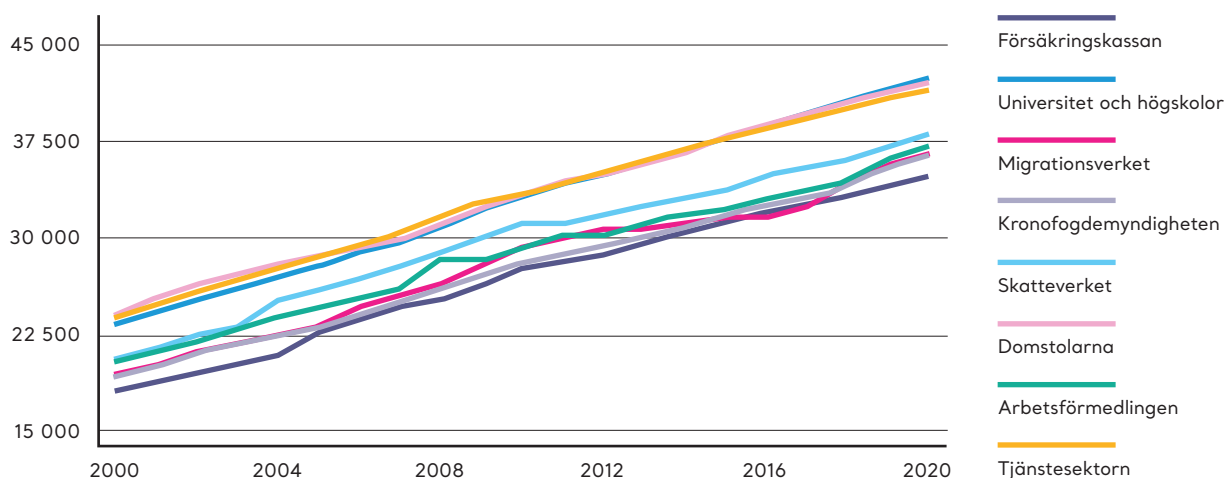
Utvecklingen av antalet anställda under de senaste 20 åren ligger lite olika för olika delar av statlig sektor. Grafen nedan visar att antalet anställda knappt ökat för Skatteverket, Arbetsförmedlingen eller Kronofogden sedan år 2000. Däremot har Polisen samt universitetet och högskolorna ökat en del i antalet anställda. (Figur 11a.) Lönerna i statlig sektor följer kurvan för privat sektor, om än från lägre nivåer. (Figur 11b.)

Antal anställda



Figur 8a. Grafen beskriver utvecklingen av antalet anställda år 2000–2021 för ett urval av statliga myndigheter i olika färger.

Nominell lönenivå

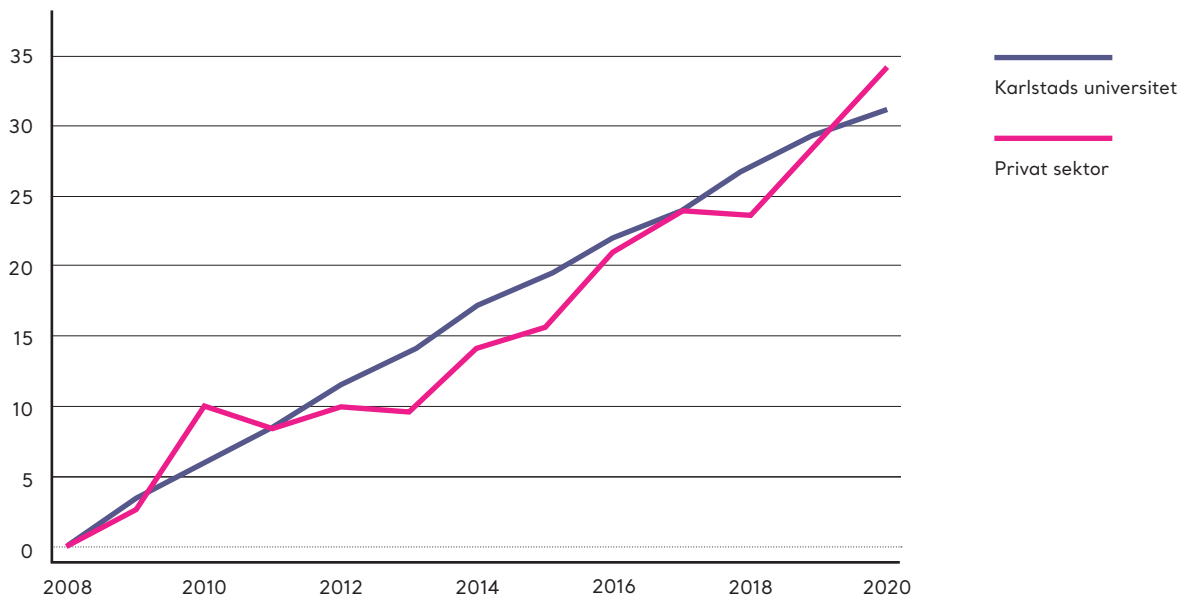


Figur 8b. Grafen beskriver nominell genomsnittlig löneutveckling år 2000–2020 för ett urval av statliga myndigheter i olika färger, samt för den privata tjänstesektorn i svart. Diagrammet fångar in utvecklingen av snittlönen över tid, inte dess procentuella utveckling.

Löneutveckling – Karlstads universitet

Lönerna för de anställda på Karlstads universitet följer i stort kurvan för övriga statliga sektorn och för privat sektor väl. För att bibehålla och attrahera anställda med den önskvärda kompetensen behöver lönerna följa med kurvan för jämförbara anställningar. Om lönerna skulle halka efter skulle det bli betydligt svårare för universiteten att upprätthålla kompetensförsörjningen.

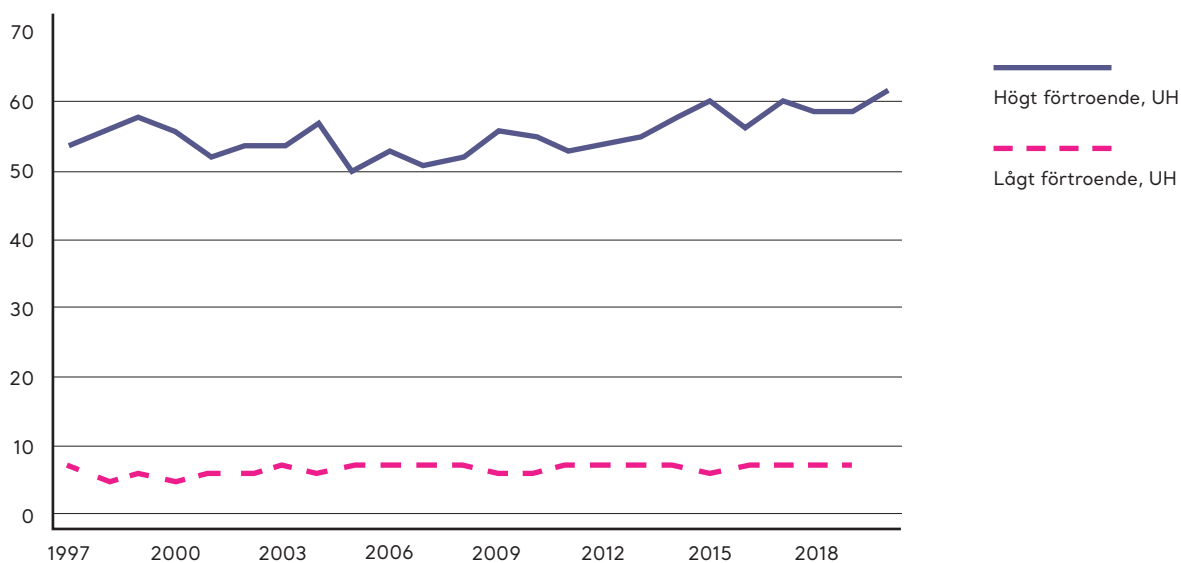
Löneutveckling relativt 2008 (%)



Figur 9. Grafen visar nominell löneutveckling hos Karlstads universitet och i privat sektor 2008–2020.

Förtroendet hos allmänheten – högskolan

Andel (%)

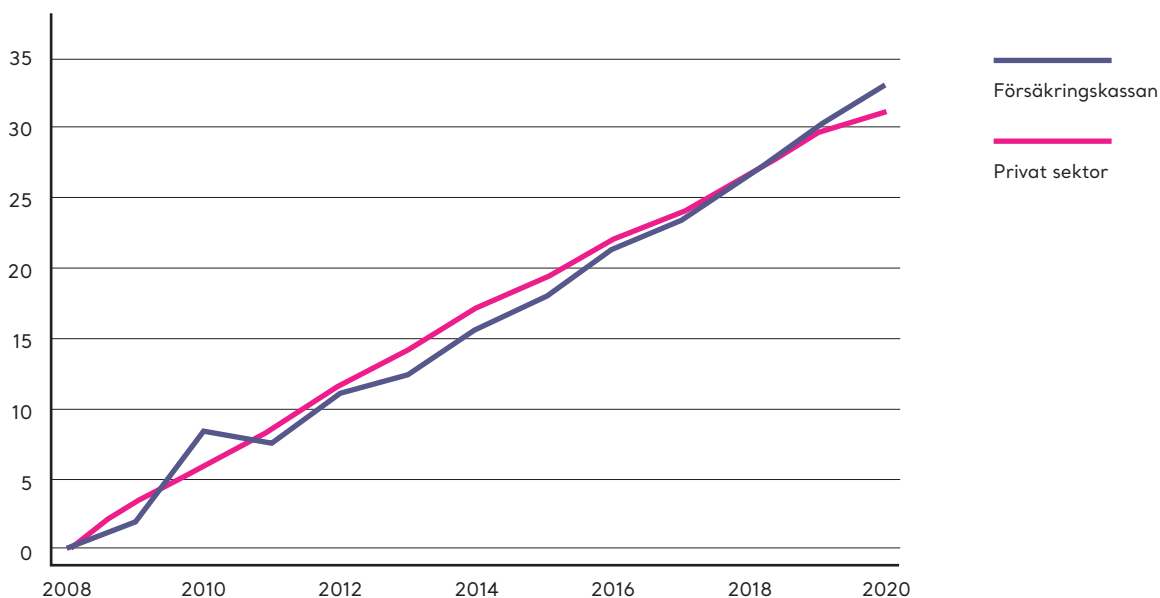


Figur 10. Grafen visar andelen i befolkningen med högt respektive lågt förtroende för universiteten och högskolorna 1997–2020.

Löneutveckling - Försäkringskassan

Att vara anställd på Försäkringskassan innebär att lönerna följt kurvan för privat sektor ganska väl sedan bildandet 2005. Handläggningen på Försäkringskassan är en komplex verksamhet, och för att kunna hålla kvar eller attrahera anställda behöver lönerna följa löneutvecklingen för andra områden.

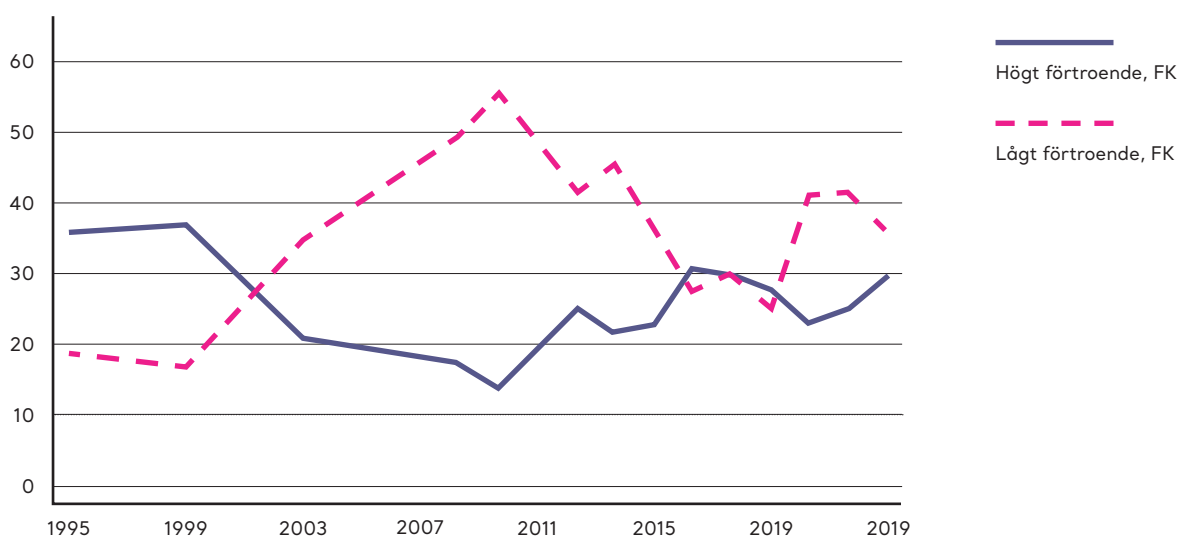
Löneutveckling relativt 2008 (%)



Figur 11. Grafen visar nominell löneutveckling hos Försäkringskassan och i privat sektor 2008–2020.

Förtroendet hos allmänheten - Försäkringskassan

Andel (%)



Figur 12. Grafen visar andelen i befolkningen med högt respektive lågt förtroende för Försäkringskassan 1999–2020.

Produktivitetsavdraget är ett sätt för regeringen att varje år spara genom att urholka anslaget till den statliga sektorn. Många av våra medlemmar upplever allt mer stress på jobbet. Det vill vi uppmärksamma och förändra.

ST är det största fackförbundet inom statlig verksamhet med över 98 000 medlemmar som arbetar inom statliga myndigheter och verk, bolag med statligt uppdrag, universitet, högskolor och statligt finansierade stiftelser.

Fackförbundet ST – för oss som jobbar statligt

