

**Kommunal.**

Svenska Kommunalarbetsförbundet
Swedish Municipal Workers' Union
Box 19039
104 32 Stockholm
Sweden

TELEFAX

To:	Raymond Maes	From:	Anders Jonsson International Department
Attention:		Tel no:	+46-8-728 2800
		Fax no:	+46-8-728 2848
Fax no:	0032-2 2998085	E-mail:	anders.jonsson2kommunal.se
Date:	2004-12-14	No of pages:	18 (incl this page)

Dear Mister Maes

On the questionnaire on **Social Services of General Interest** did we choose not to answer all the questions instead we send the full text of Kommunals priorities on Welfare services. We hope this will be of interest for the future work on this matter.

Yours sincerely
Anders Jonsson
International department
Kommunal
Sweden

Prioriteringar inom velfärdspolitiken

Förbundsstyrelsens förslag

Prioriteringar inom välfärdspolitiken

Årets förbundskongress, liksom tidigare kongresser, har att behandla ett stort antal motioner med krav på förbättringar på välfärdsområdet. Betraktade var för sig framstår alla eller de flesta av dessa förslag som tänkbara och motiverade. Men varje reform kostar pengar och välfärdspolitiken resurser är begränsade. Alla förslag i motionerna kan inte genomföras inom den givna ekonomiska ramen utan det blir nödvändigt att prioritera. Det betyder att vissa i och för sig lovvärda reformkrav måste stå tillbaka för att andra, mer angelägna, ska kunna förverkligas.

I Kommunals välfärdsprogram, som antogs av förbundsmötet 1999, diskuteras välfärdspolitiken prioriteringsfrågor, med balansen mellan transfereringar och verksamheter i blickpunkten. Med transfereringar menas först och främst socialförsäkringarna (t ex sjukpenning, föräldrapenning och inkomstpension) men också olika typer av bidrag, både de generella (barnbidrag och garantipension) och de behovsprövade (socialbidrag och bostadsbidrag). Även arbetslöshetsersättningen är en transferering. Verksamheter avser de olika välfärdstjänster som medborgarna har tillgång till, t ex barnomsorg, skola, sjukvård och äldreomsorg.

Om prioriteringen mellan verksamheter och transfereringar säger Kommunal i välfärdsprogrammet:

"Det finns starka motiv både för att höja ersättningsnivåerna i socialförsäkringarna och för att öka resurserna till skolan, sjukvården och äldreomsorgen. Vad är viktigast? Kommunal anser att det är välfärdstjänsterna som måste komma i första hand. Visst kan det vara besvärligt att klara sig på sjukpenning eller a-kassa på 80 procent. Men skadan är inte definitiv, den går att reparera. När det gäller utbildning som inte blir av eller en inställd behandling i sjukvården kan skadan bli allvarigare och långvarigare. Ibland är den omöjlig att rätta till efteråt."

Förbundsstyrelsen anser att detta principiella ställningstagande fortfarande är riktigt och bör tjäna som utgångspunkt vid motionsbehandlingen.

I detta dokument analyseras först kortfattat vilka resurser välfärdspolitiken kommer att förfoga över under de närmaste decennierna.

4 PRIORITERINGAR INOM VÄLFÄRDSPOLITIKEN

Därefter diskuteras befolkningens behov av välfärdstjänster och vilka möjligheter kommunernas och landstingens ekonomi ger att tillgoda dessa behov, dels under de närmaste åren och dels i ett längre perspektiv. Sedan behandlas frågan om hur det begränsade reformutrymme som återstår sedan välfärdstjänsterna fått sin del av resurstillväxten bör utnyttjas för förbättringar inom transfereringssystemet. Till sist redovisas också hur 90-talskrisen påverkat välfärdsutvecklingen för olika grupper och var de allvarligaste bristerna i välfärden finns idag. Mot bakgrund av den beskrivningen diskuteras hur bristerna kan rättas till, genom åtgärder inom välfärdspolitiken eller på andra områden.

Begränsade resurser för välfärden

Resurserna för att finansiera välfärdssystemet kommer till största delen från skatter. Framför allt är det arbetet som beskattas. Inkomstskatten (särskilt kommunalskatten) och de sociala avgifterna (särskilt arbetsgivaravgifterna) är de två viktigaste skatterna, som svarar för närmare två tredjedelar av de totala skatteintäkterna. De tas båda ut på arbetsinkomsten.

Skattekvoten, d v s skatternas andel av produktionsresultatet, är i Sverige drygt 50 procent, den högsta i världen. Den tilltagande internationaliseringen av ekonomin sätter snäva gränser för möjligheten för ett enskilt land att avvika från andra när det gäller beskattningen. Det blir alltså svårt för Sverige under de närmaste decennierna att höja skattesatserna utöver dagens nivå.

Hur mycket de offentliga resurserna kan öka i framtiden beror därför nästan helt på skatteunderlagets och i första hand sysselsättningens utveckling. Ytterst är det mängden arbetade timmar som ligger till grund för finansieringen av välfärden. Därför är det av största betydelse hur framgångsrika vi kommer att vara när det gäller att öka andelen sysselsatta av befolkningen i yrkesaktiv ålder och pressa tillbaka andelen arbetslösa, sjukskrivna eller förtidspensionerade. Samtidigt krävs det stor återhållsamhet med arbetstidsförkortningar, längre semester eller sänkt pensionsålder, för att inte alltför mycket inkräkta på resursutrymme för välfärdspolitiken.

Växande behov av välfärdstjänster

I välfärdsprogrammet framfördes bland annat krav på ökade offentliga resurser till barnomsorgen, utbildningsväsendet, sjukvården och äldreomsorgen. Ansvaret för att försörja befolkningen med sådana välfärdstjänster ligger i vårt samhälle på kommunerna och landstingen. Kommunsektorns ekonomi har därför en avgörande betydelse för skolans, vårdens och omsorgens utveckling.

Kommunförbundet och Landstingsförbundet redovisar i sin senaste ekonomiska bedömning (november 2003) en ganska mörk bild av sektorns utveckling under de närmaste åren. Trots stora skattehöjningar och aviserade sparprogram för att hålla tillbaka kostnaderna förutses ett ekonomiskt underskott på 6 miljarder kronor 2003 och 5 miljarder 2004. Under de följande åren väntas underskottet öka snabbt och uppgå till 15 miljarder kronor 2007.

Beräkningarna för 2003 och 2004 är baserade på den information som finns från kommuner och landsting. Kalkylen för åren 2005-2007 bygger på ett antagande om att välfärdstjänsterna kommer att utvecklas i den takt som behövs för att tillgodose de behov som följer av förändringar i befolkningens ålderssammansättning och för att genomföra redan beslutade reformer. Därutöver antas kommunernas och landstingens kostnader bestämmas av den förväntade pris- och löneutvecklingen. Lönerna räknar man med kommer att öka i samma takt som på arbetsmarknaden i övrigt. På inkomstsidan har man antagit att skatteuttaget är oförändrat efter 2004 och att statsbidragen räknas upp något, enligt vad som utlovas i budgetpropositionen för 2004.

Kommunerna och landstingen är emellertid ålagda av riksdagen att ha balans i sin ekonomi. För att undvika att det beräknade underskottet 2007 verkligen uppkommer skulle det enligt Kommunförbundet och Landstingsförbundet krävas ytterligare skattehöjningar med en skattekrona efter 2004 eller nedskärningar i verksamheterna motsvarande 38 000 årsarbetare. Till någon del antas underskottet kunna minskas genom effektiviseringar.

Som framgår av denna redogörelse väntas utrymmet för välfärdstjänsternas utveckling de närmaste åren bli mycket knappt. Ändå har man inte räknat med någon förbättring av tjänsternas kvalitet eller någon höjning av det relativa löneläget för sektorns anställda.

6 PRIORITERINGAR INOM VÄLFÄRDSPOLITIKEN

Behovet av välfärdstjänster på längre sikt har behandlats i flera utredningar de senaste åren. Bland annat redovisade långtidsutredningen 1999/2000 sådana framskrivningar för perioden fram till 2030. Kalkylerna bygger på befolkningsprognoser över antalet personer i olika åldersgrupper under de närmaste decennierna.

Enligt dessa framskrivningar kommer resursbehovet för sjukvård och äldreomsorg att öka, till följd av det växande antalet äldre i befolkningen. Jämfört med 1998 beräknas sjukvården behöva cirka 20 procent mer resurser 2030 och äldreomsorgen hela 60 procent. För barnomsorg och skola väntas behovet däremot minska något under de närmaste decennierna. Totalt för dessa fyra verksamheter räknar långtidsutredningen med en ökning av resursbehovet med drygt 15 procent till 2030.

Framskrivningen av behovet av äldreomsorg och sjukvård utgår från att de äldres hälsa kommer att vara oförändrad under prognosperioden. En alternativ kalkyl baserad på antagandet att hälsoläget kommer att förbättras visar en mindre dramatisk ökning av resursbehovet. För sjukvården beräknas ökningen då bli drygt 10 procent och för äldreomsorgen drygt 20 procent fram till 2030. Sammantaget för sjukvård, äldreomsorg, barnomsorg och skola förutser långtidsutredningen i detta fall att resurserna behöver öka med drygt 5 procent i förhållande till utgångsläget 1998.

Kalkylerna i långtidsutredningen bygger som sagt på en prognos över hur antalet personer i olika åldersklasser kommer att utveckla sig. De framtida kostnaderna för välfärdstjänsterna har sedan beräknats utifrån antaganden om resursbehovet per person i olika åldersgrupper vid oförändrad servicenivå och kvalitet. Även relativlönerna för dem som arbetar i dessa verksamheter har antagits vara oförändrade på dagens nivå.

Men vi vet att situationen i utgångsläget, när det gäller personaltätthet, servicenivå och kvalitet i välfärdstjänsterna är långt ifrån tillfredsställande. Vi vet också att lönenivån särskilt för Kommunals medlemmar inom välfärdssektorn länge fallit i förhållande till andra grupper på arbetsmarknaden och först de senaste åren visat en blygsam uppgång. Inom vård och omsorg är underbemanning efter 90-talets nedskärningar fortfarande ett problem med allvarliga konsekvenser både för de anställdas hälsa och för brukarnas välfärd. Allt detta har medfört att det är svårt att rekrytera utbildad personal i synnerhet till äldreomsorgen, det område som har de största personalbehoven i framtiden.

Den förväntade tillväxten i ekonomin och förbättringen av medborgarnas privata standard kommer att leda till att kraven på högre kvalitet i sjukvården, omsorgen och utbildningen växer sig starkare. Behovet av utbildad och motiverad personal ökar ytterligare.

Om man tar hänsyn till dessa förhållanden är det inte realistiskt att som i långtidsutredningens prognos utgå från oförändrad kvalitet och oförändrad relativlön inom välfärdstjänsterna. Därför kommer resursbehovet att öka mer än som antagits.

Den slutsats som förbundsstyrelsen drar av denna redogörelse är att en så stor del som möjligt av det ekonomiska utrymme som kommer att finnas tillgängligt för offentliga välfärdsinsatser under de närmaste decennierna måste få komma välfärdstjänsterna till del. Det behövs för att tillgodose befolkningens växande behov av framför allt vård och omsorg och höja kvaliteten på dessa tjänster, samtidigt som det relativa löneläget för Kommunals medlemmar som arbetar inom välfärdssektorn förbättras.

Prioriteringar på transfereringsområdet

Om de offentliga resurserna i första hand behöver användas för att utveckla välfärdstjänsterna kommer utrymme för förbättringar på transfereringsområdet under överskådlig tid framöver att vara mycket begränsat. Enligt förbundsstyrelsens mening bör politiken inriktas på att slå vakt om det system av socialförsäkringar, generella bidrag och behovsprövade bidrag som vi har idag. Reglerna och ersättningsnivåerna i systemet bör också med vissa undantag bibehållas som de är. Redan detta är ett ambitiöst mål sett i relation till de resurser som kan förväntas finnas tillgängliga efter att behovet av välfärdstjänster i rimlig grad tillgodosetts.

Ersättningsnivån i sjukförsäkringen, föräldraförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen är idag i princip 80 procent av lönen. Det är den nivå som bör försvaras. När det gäller sjukpenningen har emellertid beräkningssättet nyligen ändrats så att den reella ersättningsnivån sänkts från 80 procent till 77,6 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten. Beräkningssättet bör så fort som möjligt ändras igen så att nivån återställs till 80 procent. Enligt en överenskommelse mellan regeringen, vänsterpartiet och miljöpartiet ska detta ske vid årsskiftet 2004/05.

Nivån 80 procent gäller för inkomster upp till förmånstaket på 7,5 basbelopp. Personer som har högre inkomster får ingen ersättning

8 PRIORITERINGAR INOM VÄLFÄRDSPOLITIKEN

för den del av inkomsten som ligger över taket men måste ändå betala avgifter till försäkringssystemet på hela inkomsten. Det innebär att ersättningen för deras del blir lägre än 80 procent av inkomstbortfallet.

Förbundsstyrelsen anser att förmånstaket i socialförsäkringarna bör höjas successivt, så att inte en allt större andel av inkomsttagarna får en ersättning under 80 procent när realinkomsterna i samhället stiger. När regeln om förmånstak infördes i början av 60-talet var det bara några enstaka procent av dem som arbetade som hade inkomster över taket. 1996 var det cirka 10 procent av alla förvärvsarbetsande och 18 procent av dem som arbetade heltid. Det är inte bara höginkomsttagare i vanlig mening som berörs utan också många LO-medlemmar. Vid en real inkomstökning på i genomsnitt 2 procent per år kan man förutse att nära hälften av männen och en femtedel av kvinnorna kommer att slå i inkomsttaket redan omkring 2010. Med fortsatt tillväxt kommer de allra flesta så småningom att ha inkomster över taket.

En sådan utveckling innebär en stor risk för att det breda stöd som idag finns för socialförsäkringarna och för den generella välfärdspolitiken försvagas. Det skulle framför allt gå ut över de grupper som mest behöver dem. Dit hör merparten av Kommunals medlemmar. För att legitimiteten och betalningsviljan inte ska hotas bör taket i försäkringen anpassas till den allmänna inkomstutvecklingen, så att andelen av befolkningen som omfattas av fullt försäkringsskydd åtminstone inte minskar.

I Kommunals välfärdsprogram från 1999 finns slopad karensdag i sjukförsäkringen med som ett av förbundets krav på förändringar av välfärdspolitiken. Förbundsstyrelsen tycker fortfarande att karensdagen är orättvis och bör avskaffas men anser att en sådan reform inte har samma prioritet som krav på mer resurser till välfärdstjänsterna och försvaret av 80-procentsnivån och anpassningen av förmånstaket i socialförsäkringarna. Så länge karensdagen finns kvar är det dock viktigt att den inte har en utformning som särskilt missgynnar vissa grupper, t ex personal med komprimerad arbetstid.

Ännu längre ned på prioritetslistan än slopad karensdag står enligt förbundsstyrelsens mening krav på höjd ersättning i socialförsäkringarna utöver 80 procent.

90-talskrisen och de utsatta grupperna

Det centrala temat i Kommunals välfärdsprogram från 1999 var att den generella välfärdspolitiken, efter de påfrestningar som 90-talskrisen utsatt den för, uppvisar oroande tecken på att inte vara tillräckligt generell. Det finns stora grupper i samhället som inte omfattas av välfärdspolitiken i hela dess vidd och som endast i begränsad utsträckning får del av den trygghet och de utvecklingschanser som systemet är tänkt att garantera.

Hur välfärdssystemet påverkats av 90-talskrisen har ingående studerats av en offentlig utredning som tillsattes av regeringen för att göra ett välfärdsbokslut över 90-talet. I sitt slutbetänkande från 2001 urskiljer utredningen vissa grupper som varit särskilt utsatta för de försämringar av välfärden som krisen medfört. De karaktäriseras av att ha generellt låga välfärdsnivåer, ha genomgått en särskilt ogynn- sam utveckling under 90-talet, samt av att leva under förhållanden som skapar ett särskilt stort beroende av fungerande välfärdssystem. Tre grupper som framstår som särskilt utsatta enligt dessa kriterier är ensamstående mödrar, utrikes födda och ungdomar.

Välfärdsbokslutet bygger på statistik som sträcker sig fram till 1999. Statistiska centralbyråns årliga undersökningar av hushållens ekonomi gör det möjligt att följa utvecklingen ännu några år framåt och visa en mera aktuell bild av olika gruppers ekonomiska situation. I tabell 1 och 2 redovisas olika hushållstypers och åldersgruppers disponibla inkomster 2002 (preliminära uppgifter) och 1991. Tabell 3 visar den disponibla inkomsten 2001 och 1991 för hushåll med uppdelning efter födelseland. Uppgifterna är i fasta priser och är alltså jämförbara över tid.

Disponibel inkomst är summan av alla inkomster i form av t ex lön, pension och bidrag, minus skatter. Det är den inkomst som hushållet disponerar över och kan använda till konsumtion eller sparande. För att en jämförelse mellan olika hushåll ska vara meningsfull måste man också ta hänsyn till hur stor försörjningsbördan är. Det görs genom att hushållets totala disponibla inkomst divideras med antalet *konsumtionsenheter*, d v s personer i olika åldrar, som ingår i hushållet. Därmed har man ett användbart mått på den ekonomiska standarden för personer tillhörande olika grupper.

Som framgår av *tabell 1* har samboende genomgående en högre ekonomisk standard än ensamboende, vilket bland annat beror på de stordriftsfördelar det innebär att kunna dela på vissa kostnader i

hushållet. Hushåll i åldersgrupperna 30-49 och 50-64 år har den högsta disponibla inkomsten per hushållsmedlem. Deras inkomstutveckling mellan 1991 och 2002 har också varit god.

Tabell 1. Disponibel inkomst per konsumtionsenhet, efter hushållstyp och ålder.

Tusen kr i 2002 års priser	1991	2002 (prel)	Förändring (%) 1991-2002
Samtliga hushåll	104,5	114,5	9,6
Ensamboende/ensamstående	96,8	103,1	6,5
18-29 år utan barn	104,8	99,3	-5,2
30-49 år utan barn	122,9	134,5	9,4
50-64 år utan barn	120,0	130,5	8,8
65-74 år utan barn	87,9	97,3	10,7
75- år utan barn	75,0	88,2	17,7
Ensamstående med barn	81,6	84,0	3,0
Sammanboende	112,0	126,9	13,4
18-29 år utan barn	134,5	140,9	4,8
30-49 år utan barn	156,8	173,2	10,4
50-64 år utan barn	151,4	171,3	13,2
65-74 år utan barn	109,3	122,2	11,8
75- år utan barn	81,8	98,8	20,8
Sammanboende med barn	99,1	109,4	10,4
1 barn	113,1	123,7	9,3
2 barn	96,8	108,7	12,3
3 barn eller fler	80,8	88,0	8,9

Relativt låg ekonomisk standard har hushåll i åldern 75 år eller äldre, men inkomstnivån har höjts mycket påtagligt sedan 1991. Även sammanboende med tre eller fler barn har en låg disponibel inkomst per hushållsmedlem. Ensamstående med barn är dock den hushållstyp som har den lägsta ekonomiska standarden och vars inkomst också legat i stort sett stilla under perioden. 85 procent av alla ensamstående med barn är kvinnor.

Sambandet mellan ålder och ekonomisk standard framgår med större tydlighet i *tabell 2*. Personer i åldrarna 55-64 år respektive 45-54 år har de högsta disponibla inkomsterna och för de förra har också utvecklingen 1991-2002 varit bättre än genomsnittet. Låg ekonomisk standard har personer i den äldsta åldersgruppen, även om det skett en stark förbättring under perioden. Den grupp som

ligger lägst och som haft den klart sämsta inkomstutvecklingen är dock de unga i åldern 18-24 år.

Tabell 2. Disponibel inkomst per konsumtionsenhet, efter ålder.
Tusen kr i 2002 års priser

	1991	2002 (prel)	Förändring (%) 1991-2002
Samtliga hushåll	104,5	114,5	9,6
Hushåll i åldrarna			
18-24 år	97,4	85,4	-12,3
25-34 år	108,3	119,6	10,5
35-44 år	102,4	113,5	10,8
45-54 år	125,7	130,0	3,4
55-64 år	131,4	144,8	10,3
65-74 år	99,1	107,7	8,6
75- år	77,1	90,6	17,6

Man kan också jämföra den ekonomiska standarden i olika hushåll efter hushållsmedlemmarnas födelseland. I *tabell 3* urskiljer man hushåll, vars vuxna medlemmar är födda i Sverige, i Norden, i EU eller vissa andra länder med likartade ekonomisk-sociala förhållanden¹, eller i övriga länder. Den disponibla inkomsten per person uttrycks här i 2001 års priser till skillnad från i de tidigare tabellerna.

Tabell 3. Disponibel inkomst per konsumtionsenhet, efter födelseland.
Tusen kr i 2001 års priser

	1991	2001	Förändring (%) 1991-2001
Samtliga hushåll	102,3	110,8	8,3
Födda i Sverige	103,1	112,6	9,2
Utrikes födda	92,2	92,4	0,3
Norden (exkl Sverige)	97,5	99,7	2,2
EU (exkl Norden) eller vissa jämförbara länder	98,2	105,1	7,1
Övriga länder	83,4	84,3	1,0
Utrikes födda, antal år i Sverige			
1-5 år	77,0	75,1	-2,5
6-12 år	85,2	76,5	-10,2
13-20 år	85,4	90,1	5,6
21- år	99,9	101,3	1,3

¹ Schweiz, USA, Kanada, Australien, Nya Zeeland och Japan

Det är tydligt att den ekonomiska standarden varierar beroende på födelseland och beroende på hur många år en person varit bosatt i Sverige. Personer från "övriga länder" har betydligt lägre inkomst än de som är födda i Sverige, Norden eller EU etc. Deras inkomster har dessutom inte följt med i den allmänna inkomstutvecklingen 1991-2001.

Sammanfattningsvis kan konstateras att ensamstående mödrar, ungdomar och personer invandrade från framför allt utomeuropeiska länder har en ekonomisk standard som är klart lägre än andra grupper. Den senaste statistiken över hushållens ekonomi bekräftar alltså det resultat som Valfärdsbokslutet kom fram till, att dessa grupper är de mest utsatta i välfärdssamhället och de som drabbats särskilt hårt av 90-talskrisen och dess efterverkningar. Det är också i linje med slutsatserna i Kommunals välfärdsprogram från 1999.

Hur förbättra de utsatta gruppernas situation?

Av de tre utsatta grupperna är det framför allt när det gäller ensamstående med barn som ökade transfereringar framstår som en naturlig lösning för att förbättra den ekonomiska situationen. Barnbidraget och flerbarnstilläggen har höjts i ett par etapper från slutet av 90-talet, senast 2001. 2002 infördes maxtaxan i barnomsorgen, som också påverkar hushållsekonomin men som har mindre betydelse för låginkomsttagare. Trots dessa och andra förbättringar för barnfamiljerna har alltså situationen för ensamstående med barn bara förbättrats obetydligt jämfört med 1991. Om man jämför med bottenåret 1997 har det dock skett en avsevärd förbättring. En ytterligare höjning av barnbidragen skulle enligt förbundsstyrelsen vara en viktig åtgärd för att förbättra välfärden för de ensamstående föräldrarna. Det skulle också komma de ekonomiskt pressade flerbarnsfamiljerna till godo.

Situationen för invandrare från främst utomeuropeiska länder (med vissa undantag) har länge varit djupt otillfredsställande. Som tabell 3 visade är den ekonomiska standarden mycket låg, i synnerhet för dem som inte varit någon länge tid i Sverige. Tidigare har emellertid deras inkomst brukat höjas påtagligt efter några års vistelse i landet. Nu har den anpassningsprocessen förlängts, vilket resulterat i att inkomstnivån för dem som varit i Sverige 6-12 år fallit med 10 procent sedan 1991.

Förbättrad välfärd för utlandsfödda som invandrat till Sverige är inte i första hand en fråga om ökade socialbidrag och andra transfereringar. Avgörande är att de får fotfäste på arbetsmarknaden så att de kan försörja sig själva och slipper vara beroende av bidrag. Andelen sysselsatta bland utomnordiska medborgare låg 2001 på 54 procent och för utomnordiskt födda med svenskt medborgarskap på 61 procent. Motsvarande siffra för svenskfödda var 77 procent.

Det är inte möjligt att i detta sammanhang skriva ut något detaljerat recept för hur integrationen av de utomnordiska invandrarna på arbetsmarknaden och i samhället generellt ska kunna förbättras, men klart är att detta främst måste ske genom insatser inom arbetsmarknadspolitiken, utbildningspolitiken och bostadspolitiken. De resurser som då på kort sikt behöver tillföras välfärdstjänstesektorn kan ses som investeringar som i ett något längre perspektiv ger avkastning i form av ökad sysselsättning och minskat behov av resurser till transfereringar. För dem som berörs innebär framgångsrik integration inte bara att deras ekonomiska standard höjs utan att deras välfärd i mera omfattande mening ökar. Enligt förbundsstyrelsens uppfattning bör satsningar inom detta område ha mycket hög prioritet vid utvecklingen av välfärdspolitiken.

Den tredje av de utsatta grupper som uppmärksammades i Valfärdsbokslutet och som enligt de senaste årens statistik fortfarande har en lägre ekonomisk standard än de flesta andra grupper i samhället är ungdomar. Som tabell 2 visade har deras inkomster till och med minskat kraftigt sedan början av 90-talet.

Det finns många tecken på att de ungas situation idag är svårare än före 90-talskrisen. Övergången till vuxenlivet har fördröjts. För att etablera sig som vuxen genomgår man i ungdomen vanligen ett antal steg; det gäller att få ett jobb med en arbetsinkomst som man kan försörja sig på, skaffa egen bostad, finna en partner och till slut få barn. De stegen tas senare idag än i 90-talets början. Man studerar längre, man börjar arbeta senare, man bor kvar längre i föräldrahemmet, man blir sammanboende och förälder i högre ålder än tidigare.

Andelen sysselsatta bland ungdomar i åldern 20-24 år har minskat kraftigt sedan 1990, betydligt mer än för andra grupper. Från nära 80 procent sjönk sysselsättningen för de unga till under 65 procent 2003. Samtidigt har andelen unga som studerar mer än fördubblats, från drygt 10 procent 1990 till nära 25 procent 2001. Även andelen

arbetslösa bland 20-24-åringarna har ökat under perioden, från cirka 3 procent 1990 till drygt 6 procent 2003. (Här avses de arbetslösas andel av alla i åldersgruppen. Ungdomsarbetslösheten i vanlig mening – som ju beräknas på dem som ingår i arbetskraften – är betydligt högre och har också ökat sedan början av 90-talet.)

De unga som har sysselsättning har i mycket högre grad än andra grupper på arbetsmarknaden någon form av tidsbegränsad anställning. Det innebär otrygg försörjning och försvarar bosättning och familjebildning. Varannan LO-kvinna (46 procent) och var fjärde LO-man (24 procent) i åldern 16-24 år hade 2003 tidsbegränsad anställning. När det gäller kvinnorna var andelen hög (29 procent) också i åldersgruppen 25-29 år. Kommunal är ett av de LO-förbund där tidsbegränsade anställningar förekommer mest – bland de kvinnliga medlemmarna under 25 år var andelen 61 procent. En typ av tidsbegränsad anställning som är särskilt vanlig bland unga kvinnor i LO, förutom vikariat, är behovsanställning, den anställningsform som innebär den allra största otryggheten för den anställde. Andelen tidsbegränsade anställningar bland unga LO-medlemmar är idag betydligt högre än i början av 90-talet.

Den vanliga vägen i boendet och familjebildningen brukar vara först kvarboende hos föräldrarna, sedan ensamboende, sedan sammanboende och slutligen sammanboende med barn. Under 90-talet har andelen unga i åldern 20-24 år som bor kvar i föräldrahemmet ökat något för kvinnor (från drygt 15 till drygt 25 procent) men varit i stort sett konstant för män (cirka 40 procent). Andelen ensamboende har ökat för båda könen, från omkring 35 till 40 procent. Samtidigt har andelen sammanboende minskat från drygt 45 till 35 procent (kvinnor) och från drygt 25 till knappt 20 procent (män). Även andelen unga som har hunnit skaffa barn har gått ned, från nära 20 till strax under 10 procent för kvinnor i åldern 20-24 år och från knappt 65 till knappt 55 procent för kvinnor i åldersgruppen 25-34 år.

Roten till de ungas svårigheter att etablera sig tycks vara deras försämrade situation på arbetsmarknaden. Att andelen sysselsatta sjunkit och andelen som studerar ökat tyder på det. Fler som studerar behöver visserligen inte vara något dåligt, när behovet av yrkesutbildade och högutbildade i arbetslivet växer, men det kan ändå delvis antas bero på att man idag studerar längre än som är sakligt motiverat, för att slippa gå ut i arbetslöshet. Framför allt är det

ökningen av andelen tidsbegränsade anställningar bland dem som ändå har jobb som visar att arbetsmarknaden för de unga är kärvare idag än tidigare. Tidsbegränsad anställning innebär i regel både otrygghet och låg inkomst. Att de unga hushållens ekonomiska standard sjunkit kraftigt framgick ju av tabell 2 tidigare.

Lägre sysselsättning och ökad andel otrygga och lågbetalda jobb för dem som finns på arbetsmarknaden förklarar i sin tur till stor del varför de unga dröjer med att bilda familj och skaffa barn. Men det finns också en kompletterande förklaring: den överhettade bostadsmarknaden i vissa delar av landet och det rekordlåga bostadsbyggandet. Att få tag i en egen bostad är idag på många håll nästan omöjligt för den unga generation som vill inta sin plats i samhället.

För de unga, liksom för gruppen utomeuropeiska invandrare, är det inte i första hand genom ökade bidrag som deras utsatta situation i välfärdssamhället bör angripas utan genom andra typer av åtgärder. Viktigast är att återuppta den ekonomiska politik som bedrevs åren närmast före den nuvarande lågkonjunkturen, med målet att pressa ned arbetslösheten och höja sysselsättningen för alla grupper på arbetsmarknaden. Just för de unga och för andra särskilt utsatta grupper behövs det också insatser för att radikalt begränsa omfattningen av tidsbegränsade och otrygga anställningsformer. Det är en uppgift som arbetsmarknadens parter måste ta huvudansvaret för. Kommunal har de senaste åren börjat ta itu med frågan på allvar, och de ansträngningarna måste fortsätta och breddas. Vidare krävs det beslutsamma politiska åtgärder, med särskild inriktning på storstadsområdena, för att få fart på bostadsbyggandet och göra det lättare för unga att skaffa egen bostad.

Sammanfattning och förslag till beslut

Förbundsstyrelsen anser att det principiella ställningstagandet i Kommunals välfärdsprogram från 1999, att de resurser som finns tillgängliga för förbättringar i välfärden i första hand bör gå till välfärdstjänsterna, behåller sin giltighet och bör vara vägledande för kongressens beslut om motioner på välfärdsområdet.

Den övertygelsen förstärks av att behovet av välfärdstjänster, som beskrivits i detta dokument, kommer att öka under de närmaste decennierna, främst därför att andelen gamla i befolkningen växer. Samtidigt måste också den nuvarande underbemanningen i vissa verksamheter byggas bort och det relativa löneläget för Kommunals

16 PRIORITERINGAR INOM VÄLFÄRDSPOLITIKEN

medlemmar i välfärdssektorn förbättras. En prioritering av välfärds-tjänsterna som bidrar till att göra detta möjligt skulle ha stor betydelse både för de berörda medborgarnas och för våra egna medlemmars välfärd.

Det begränsade reformutrymme som kommer att finnas kvar för förbättringar på transfereringsområdet bör enligt förbundsstyrelsens uppfattning i första hand användas för att slå vakt om det system av socialförsäkringar, generella bidrag och behovsprövade bidrag vi har idag.

Högsta prioritet bör ges åt försvaret av 80-procentsnivån i flera av de viktigaste socialförsäkringarna. Sjukpenningen bör därför snarast återställas till 80 procent. Viktigt är också att inkomsttaket anpassas fortlöpande så att andelen av de förvärvsarbetande som verkligen får 80 procents ersättning inte minskar när reallönerna stiger. Annars är risken stor att befolkningens stöd för socialförsäkringarna och den generella välfärdspolitiken urholkas.

Att avskaffa karensdagen i sjukförsäkringen är viktigt men bör inte ha samma höga prioritet. Det gäller också, i än högre grad, en höjning av ersättningsnivån till mer än 80 procent.

Statistik över välfärdsutvecklingen visar att det finns tre grupper i samhället som drabbats hårdare än andra av 90-talskrisen och som fortfarande har en särskilt utsatt situation: ensamstående mödrar, invandare från utomeuropeiska länder och ungdomar.

För att förbättra välfärden för de ensamstående föräldrarna bör barnbidragen höjas ytterligare. För invandrarna och ungdomarna är det i första hand andra typer av åtgärder som behövs. Avgörande för bägge grupperna är att deras ställning på arbetsmarknaden och på bostadsmarknaden förbättras. Det kräver åtgärder inom flera politikområden som tangerar välfärdspolitiken: ekonomisk politik, arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik och bostadspolitik. Samtidigt bör arbetsmarknadens parter ta ansvar för att radikalt begränsa omfattningen av tidsbegränsade och otrygga anställningar, som är särskilt vanliga bland ungdomar och invandrare.

Med hänvisning till ovanstående förestår förbundsstyrelsen kongressen besluta

att ställa sig bakom de redovisade välfärdspolitiska prioriteringarna.

7. Våra förslag i punktform

- Vårldstjänsterna ska finansieras med skatter och fördelas efter behov.
- Demokratiskt valda organ, inte marknaden, ska bestämma i övergripande frågor.
- Den helt dominerande delen av vårldstjänsterna ska utföras i offentlig regi.
- Politikerrollen behöver utvecklas för att säkerställa att nödvändiga utvecklingsinsatser genomförs inom offentliga verksamheter och att upphandling av entreprenader sker på ett kompetent sätt.
- För att säkerställa kvalitet och fortsatt medborgarstöd för vårldstjänsterna måste utrymme skapas för varje medborgare att kunna påverka och välja "sin" tjänst.
- Reell valfrihet för alla kräver ökade resurser. Vårldstjänsterna måste prioriteras framför skattesänkningar och utgiftsökningar på andra områden. För att vårldssektorn ska kunna svara upp mot behoven i samhället och för att skapa goda arbetsvillkor för personalen krävs ökade resurser till offentliga sektorn.
- Risken för att valfrihet ska leda till ojämlikhet och segregering måste motverkas genom utformning av regelverk som gäller lika för alla producenter.
- Konkurrens kan, om den är rätt utformad, vara ett medel för att få mer vårldstjänster för skattepengarna. Det måste vara en konkurrens på lika villkor där uppsatta kvalitetskrav säkerställs och som stimulerar till en effektiv användning av resurserna.
- Utbudet av vårldstjänster och de villkor på vilka medborgarna får del av tjänsterna ska bestämmas av politiska beslut, inte av privata företags vinstkalkyler.
- Förbundet ska aktivt verka för att kommunala verksamheter utvecklas och hävdar sig i konkurrensen.
- Kommunernas och landstingens egna verksamheter ska ha rätt att lägga anbud och ska som regel också göra det. Med egna seriösa anbud kan för höga priser och oskäligen vinster lättare undvikas.
- Vårldstjänster som är så kallade naturliga monopol ska inte drivas av privata företag. Då kan inte politikerna ta det nödvändiga ansvaret. Viktiga exempel är de stora högspecialiserade sjukhusen samt vatten- och avloppsverksamheten.

- Alla verksamheter, såväl privata som offentliga, bör kunna skapa någon form av överskott som ger resurser för utveckling och trygghet.
- Kommunal kan aldrig acceptera att vinst skapas genom dålig servicekvalitet, genom att verksamheten utarmas eller att personalen förslits.
- Inom vissa områden ska konkurrens och alternativa driftformer inte få förekomma. Det gäller i synnerhet för myndighetsutövning.
- Spelreglerna för konkurrens måste vara tydliga. De ekonomiska incitamenten ska vara sunda. Konkurrensen bör utformas så att den stimulerar kvalitet.
- Kommunal ska aktivt bidra till att utveckla nationella och lokala kvalitetskrav för välfärdstjänsterna.
- Meddelarfriheten ska gälla inom all skattefinansierad verksamhet.
- Lika konkurrensvillkor förutsätter branschneutrala kollektivavtal som förhindrar underbudskonkurrens. Våra fackliga krav måste riktas mot alla arbetsgivare oavsett ägandeform.
- De brister i lagstiftningen som leder till otrygghet för vissa medlemsgrupper i samband med byte av entreprenör måste snarast rättas till.
- Kommunal måste utveckla kompetensen inom den egna organisationen i frågor som rör konkurrensutsättning och upphandling.
- Arbetarrörelsen bör utveckla en egen upphandlingsmodell samt en modell för brukarnas möjligheter att välja mellan olika utförare som förenar effektivitet med valfrihet och som garanterar att ansvaret för utbud, kvalitet och likabehandling ligger hos de politiskt förtroendevalda.
- Kommunal ska ta initiativ till utvecklingsprojekt som utvecklar och förbättrar de offentliga välfärdstjänsterna så att våra medlemmar får möjlighet till ett utvecklande arbete och samhällsmedborgarna en god service av hög kvalitet. Därigenom kan vi stärka stödet för den generella välfärdspolitikerna.
- Kommunal ska aktivt verka för att välfärdstjänsterna håller en hög kvalitet och att politikerna tar sitt arbetsgivaransvar då det gäller konkurrenskraftiga löner och en god arbetsmiljö.