

Stat och regioner driver avfolkning och överhettning

I dagarna har många kommuner kunnat glädjas åt ökande befolkningstal till följd av omfattande invandring. Samtidigt pågår sedan länge en mer strukturell omvandling som långsiktigt kommer leda till färre invånare i de flesta svenska kommuner. Vi kan nu visa att det faktiskt är staten som är en av de drivande faktorerna bakom den långsiktiga avfolkningen. Den geografiska omfördelningen av jobb inom stat och landsting går nämligen betydligt snabbare än jobb inom det privata näringslivet. Resten av Sverige, där ungefär 40 procent av befolkningen bor, är förlorare, inte bara i termer av jobb utan även service.

Under en lång rad år verkar den allmänna uppfattningen ha varit att framförallt statliga jobb utlokaliseras till mindre tätbefolkade regioner för att kompensera för bristande konkurrenskraft utanför storstadsregionerna. I själva verket har utvecklingen under en lång tid varit den omvända. Det är inte det relativa fåtalet utlokaliseringar av myndigheter till olika riksändar som står för den stora omflyttningen. Istället är det den ständigt pågående omorganisationen av jobb inom stat och landstingssektor som gör att dessa jobb successivt försvinner från mindre kommuner i Sverige. De jobb som i allt större omfattning flyttas från Sveriges mindre kommuner omfattar statliga och landstingskontrollerade jobb inom polisen, posten, den högre utbildningen, statliga inspektioner, skatter, offentlig förvaltning och styrning, sjukhusvård, barn- och mödravård samt tandvård, kriminalvård, försvar, järnväg, m.m.

Senast i raden av organisationer som aviserat personalomflyttning från mindre till större orter är Skatteverket som planerar att lägga ner verksamheterna i Enköping, Hudiksvall, Ludvika, Lycksele, Mariestad, Simrishamn, Vetlanda, Värnamo och Ängelholm. Liknande och nyliga både aviserade och realiserade nedläggningar av service i mindre orter omfattar bl.a. SJ och AMS.

Vi har analyserat data från Statistiska Centralbyrån och studerat samtliga svenska arbetsplatser lokalisering utifrån ägare mellan åren 2001 och 2010, år där data finns tillgängliga. För varje arbetsplats har vi undersökt om ägaren är stat, landsting, eller om arbetsplatserna tillhör det privata näringslivet. Fokus för vårt intresse är de statliga och landstingskontrollerade jobben som genom sin skattefinansiering och geografiska fördelning är särskilt intressanta att kartera. Vi har tagit reda på i vilken kommun arbetsplatserna är lokaliserade och därefter kategoriserat kommunerna i tre olika grupper: *Storstadskommuner* (Stockholm, Göteborg & Malmö), *Större kommuner* (som regel regionhuvudstäder) samt *Övriga kommuner* (inkluderar bl.a. pendlarorter, industriorter och glesbygdskommuner).

Resultaten visar att under den studerade 10-årsperioden har arbetsmarknaden totalt sett vuxit med nära 400 000 jobb till cirka 5 270 000. Samtidigt har antalet statliga jobb minskat med 50 000 till 400 000. Antalet landstingsjobb är i stort sett stabilt över tid. De statliga jobbens försvinnande sker i huvudsak i de kommuner som kategoriserats som "övriga kommuner". Likaså minskar antalet landstingsjobb från "övriga kommuner", men växer i motsvarande antal i de större kommunerna.

Man kan också notera att de privata jobbens lokalisering inte förändrats nämnvärt över tid. Möjligen är det för många en överraskning att 45% av de jobben inom privat sektor finns i "övriga kommuner" (där 41% av Sveriges befolkning bor) att jämföra med de betydligt blygsammare andelarna jobb i "Storstäder" (26%) och "Större städer" (29%), där 21% respektive 36% bor. Nu behöver emellertid

varken "Storstäder" eller "Större städer" sörja över att de inte har en så stor andel privata jobb. De kompenseras nämligen generöst med stat och landstingsjobb.

Men vad beror dessa förändringar på? En möjlig förklaring till omfördelningen av arbetsplatser skulle kunna vara att de endast följer befolkningsomfördelningen i stort. Men det stämmer inte. Sett till andelar av totalbefolkningen har kategorin "övriga kommuner" förvisso minskat något men är fortsatt befolkningsrikast av de tre kommungrupperna med 41% av den svenska befolkningen (2010).

Storstädernas befolkning har ökat med en procentenhet till 22 % av landets befolkning medan andelen statliga jobb i storstadskommunerna har gått från 28% till 30% under samma period. Landstingsjobben i de tre storstadskommunerna utgör dock endast 17% (en viktig orsak är att KI ligger utanför Stockholm kommuns gränser). I de större städerna har befolkningen ökat något 37% av befolkningen bor i denna typ av kommuner. Samtidigt har statliga jobb ökat från 36% till 39% och andelen landstingsjobb från 48% till 50%. I kommunkategorin övriga kommuner har andelen statliga jobb minskat från 36% till 32% och landstingsjobben har minskat från 37% till 34%, betydligt mindre andelar än vad invånarantalet ger vid handen.

Detta innebär inte bara att förhållandet befolkning gentemot statliga/landstingskontrollerade jobb är som mest negativt i kommuntypen övriga kommuner, det innebär även att tappet ökar över tid. Om vi jämför med privata jobb i de olika kommuntyperna framträder ett intressant mönster; inte nog med att omfördelningen av privata jobb över tid är mycket liten jämfört med de statliga och landstingsstyrda jobben - andelen privata jobb ökar i kategorin övriga kommuntyper.

Detsamma gäller också om man studerar de löner som utbetalas av de privata arbetsgivarna; år 2010 utbetalas 42% av de summerade privata löne-medlen till arbetstagare i gruppen övriga kommuner där alltså 41% av befolkningen bor och där 45% av de privata jobben finns, medan endast 30% av de samlade statliga löne-medlen och 33% av landstingslönerna betalas ut till samma kommuner. Detta innebär i praktiken att stat och landsting flyttar jobb till större städer i snabbare takt än vad privata arbetsgivare finner lönsamt, men också snabbare än vad befolkningen hinner flytta efter de jobb som försvinner.

Det betyder att stat och landsting är aktiva avfolkningsagenter som flyttar jobb och löne-medel till befolkningsrika kommuner. Denna snabba förändring väcker också flera frågor om framtidsutvecklingen – organisationer som polisen, SJ, skatteverket, arbetsförmedlingen, försvaret, försäkringskassan, länsstyrelser och landsting har centraliserat eller aviserat omorganisationer som innebär att både verksamhet och ledning samlas till färre men större orter. Möjligen beror det på att de statliga verken agerar utifrån sin egen verksamhetslogik, men om staten inte tar ansvar för helheten riskerar det ändå att bli tokigt. Skämtsamt kan man säga att om all polisverksamhet samlades på en ort så skulle internutbildningen och ledningsarbetet kunna effektiviseras avsevärt – men möjligen få negativa konsekvenser på brottsbekämpningen. Faktum är att många orter som INTE har tappat i befolkning ändå fått se polisen införa nattstängt, sortering av post flyttad till större ort, sjukhuset nedgraderat och verksamheten förlagd till regionhuvudstaden, osv.

Man kan säga att staten är en drivande faktor bakom såväl långsiktig avfolkning av mindre kommuner som för överhettningsproblem i storstäderna. Detta är naturligtvis en fråga för politiker att begrunda, men man kan kanske lite försynt resa frågan hur länge de mindre kommunerna ska

orka finansiera jobben inom stat och landsting, när dessa stödfunktioner flyttas från de orter som möjligen står för finansieringen?

Tabell 1. Fördelning av arbetsplatser 2001 och 2010 per ägare och kommuntyp.

	Fördelning av jobb 2001			
	Befolkning	Stat	Landsting	Privat
Storstäder	20,5%	28,1%	15,9%	25,2%
Större städer	36,4%	35,8%	47,6%	29,4%
Övriga	43,0%	36,1%	36,6%	45,4%
Summa	100%	100%	100%	100%

	Fördelning av jobb 2010			
	Befolkning	Stat	Landsting	Privata
Storstäder	21,9%	29,6%	16,6%	25,7%
Större städer	37,0%	38,7%	49,6%	29,3%
Övriga	41,1%	31,7%	33,8%	45,0%
Summa	100%	100%	100%	100%

Källa: Bearbetade data från Statistiska Centralbyrån.

Tabell 2. Fördelning av löner 2001 och 2010 per ägare och kommuntyp.

	Fördelning av löner 2001			
	Befolkning	Stat	Landsting	Privat
Storstäder	20,5%	30,7%	16,8%	30,0%
Större städer	36,4%	34,9%	47,0%	27,8%
Övriga	43,0%	34,4%	36,2%	42,2%
Summa	100%	100%	100%	100%

	Fördelning av löner 2010			
	Befolkning	Stat	Landsting	Privata
Storstäder	21,9%	32,8%	17,2%	30,7%
Större städer	37,0%	37,4%	49,5%	28,0%
Övriga	41,1%	29,8%	33,3%	41,4%
Summa	100%	100%	100%	100%

Källa: Bearbetade data från Statistiska Centralbyrån.

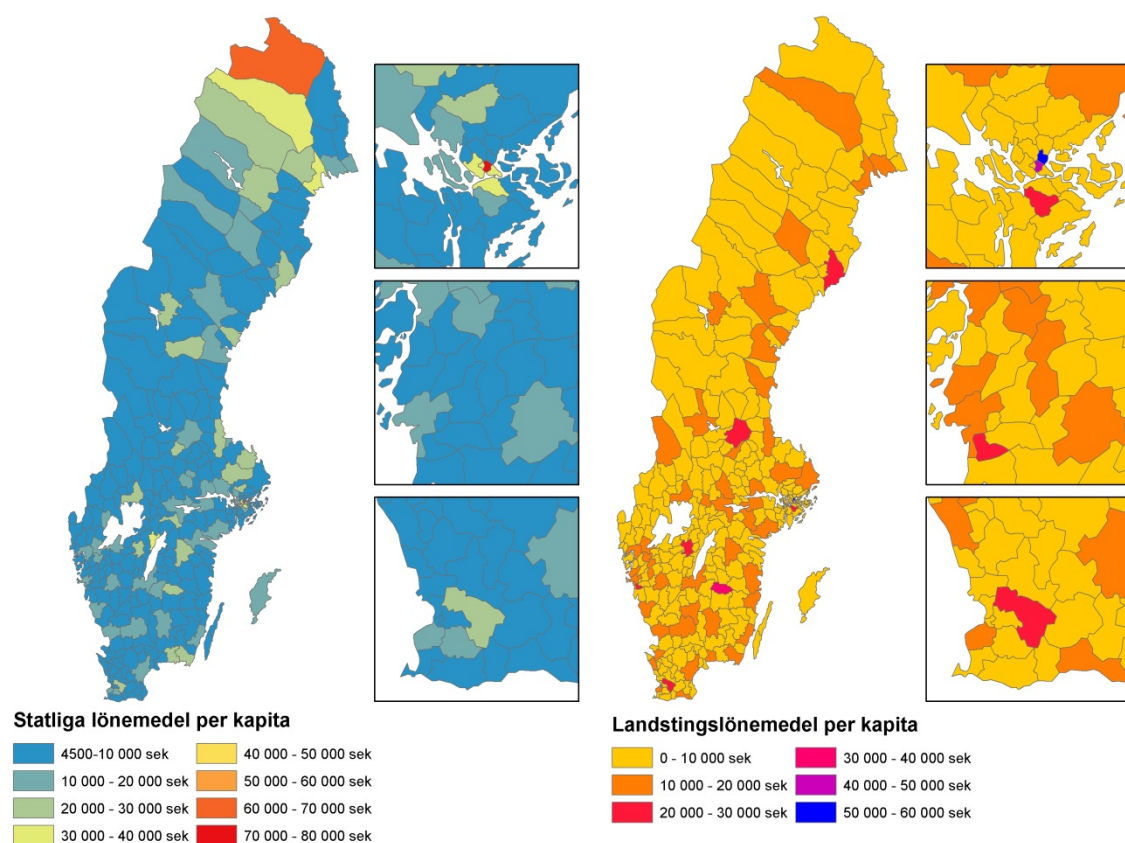


Figure 1 Förförsvärsinkomst inom landsting respektive stat utslaget per invånare i respektive kommun 2010.

Mer om vår statistik

Datamaterialet som vi använder oss av kommer från forskningsdatabasen PLACE som består av data från SCB. Variablerna vi använder oss av är förförsvärsersättning¹ och Arbetsgivarkategori² för åren 2001 och 2010 (SCB 2011). Val av år har att göra med att ägarkategoriseringen justeras 2001 och inte riktigt är jämförbar med tiden innan. 2010 är sista året i våra register.

¹ **Summa inkomst av förförsvärskälla inkl. underskott av näringsverksamhet ForvInkNetto** Anges i hundratals kronor. Även negativa värden kan förekomma.

Summerar variablerna *kontant bruttolön (LoneInk)* och *nettoinkomst av näringsverksamhet (InkFNetto)*. Även sjuklön ingår i Summa inkomst av förförsvärskälla. Lagen om sjuklön infördes 1992. Från och med 1/1 1997 till och med 31/3 1998 omfattar sjuklönepreioden 28 dagar. Från och med 1/7 2003 till och med 31/12 2004 omfattar sjuklönepreioden 21 dagar, medan den under övriga preioder omfattar de 14 första dagarna av sjukfallet.

² **Institutionell sektorkod (företag) InstKod7 (se tabell i appendix)** Koden bildas utifrån företagets *samhällssektor*, *ägare* och *juridiska form*. De tre första positionerna anger samhällssektor, den fjärde och femte positionen anger ägarkontroll medan den juridiska formen anges i variabelns sjätte och sjunde position.

Koden är en skapad variabel som grundar sig på bland annat organisationsnummer och ägare. Koden fastställs för alla företag (även icke verksamma) som förekommer i Företagsdatabasen (FDB), varifrån uppgiften hämtas.

Kategoriseringen av kommuntyper utgår från SKLs (Sveriges Kommuner och Landstings) regionindelning men har samtliga kommuner som inte räknas till storstäder respektive större städer till övriga kommuner. (se: <http://skl.se/4.5e95253d14642b207ee86bff.html>)

Källa

SCB (2011), Longitudinell integrationsdatabas för Sjukförsäkrings- och Arbetsmarknadsstudier (LISA) 1990–2009, 2011:4, Arbetsmarknads- och utbildningsstatistik, SCB, Stockholm

Appendix

Den **institutionella sektorkoden** är från och med 2001 sjuställig:

Institutionell sektorsindelning (samhällssektor) (position 1–3)

- 110 Icke-finansiella företag
- 120 Statliga affärsverk
- 130 Filialer till icke-finansiella företag i utlandet
- 140 Icke-finansiella företags icke-vinstdrivande organisationer
- 211 Centralbanker
- 212 Banker (utom centralbanker)
- 213 Bankfilialer till banker i utlandet
- 214 Bostadsinstitut
- 215 Andra monetära kreditmarknadsföretag
- 216 Monetära värdepappersfonder
- 217 Monetära värdepappersbolag och fondkommissionärer
- 219 Övriga monetära finansinstitut
- 221 Icke-monetära kreditmarknadsföretag
- 222 Icke-monetära värdepappersfonder
- 223 Icke-monetära värdepappersbolag och fondkommissionärer
- 224 Investmentbolag
- 229 Övriga finansinstitut
- 231 Försäkringsföretag och pensionsinstitut utom pensionsstiftelser och understödsföreningar
- 232 Filialer till försäkringsföretag och pensionsinstitut i utlandet
- 233 Pensionsstiftelser och understödsföreningar
- 240 Finansiella serviceföretag
- 250 Finansiella företags icke-vinstdrivande organisationer
- 311 Statlig förvaltning utom Riksgäldskontoret
- 312 Riksgäldskontoret
- 320 Andra institutioner hänförliga till statliga sektorn
- 411 Primärkommuner
- 412 Kommunalförbund som till övervägande del består av kommuner
- 413 Andra institutioner hänförliga till primärkommunal undersektor
- 421 Landsting
- 422 Kommunalförbund som till övervägande del består av landsting
- 423 Andra institutioner hänförliga till landstingskommunal undersektor
- 500 Socialförsäkringsfonder
- 611 Hushåll med företagarikomst från rörelse med anställda
- 612 Hushåll med företagarikomst från rörelse utan anställda

- 621 Hushåll med inkomst av tjänst
- 622 Hushåll med inkomst av kapital
- 623 Hushåll med inkomst av pensioner
- 624 Hushåll med inkomst av andra transfereringar
- 625 Institutionshushåll
- 710 Hushållens icke-vinstdrivande organisationer utom registrerade trossamfund
- 721 Svenska kyrkan
- 722 Andra registrerade trossamfund
- 811 EU:s medlemsländer
- 812 EU:s institutioner
- 820 Övriga utlandet

Ägarkontroll (position 4 och 5)

- 10 Statligt kontrollerade enheter
- 20 Kommunalt kontrollerade enheter
- 30 Landstingskontrollerade enheter
- 41 Privat svenskkontrollerade enheter utan koncerntillhörighet
- 42 Privat svenskkontrollerade enheter med koncerntillhörighet
- 50 Utlandskontrollerade enheter

Juridisk form (position 6 och 7)

- 10 Fysiska personer
- 21 Enkla bolag
- 22 Partrederier
- 23 Värdepappersfonder
- 31 Handelsbolag, kommanditbolag
- 32 Gruvbolag
- 41 Bankaktiebolag
- 42 Försäkringsaktiebolag
- 49 Aktiebolag utom bank- och försäkringsaktiebolag
- 51 Ekonomiska föreningar utom bostadsrättsföreningar
- 52 Jordbrukets kreditkassor, upphört att gälla
- 53 Bostadsrättsföreningar
- 54 Kooperativ hyresrättsföreningar
- 61 Ideella föreningar
- 62 Samfällighetsföreningar, vägföreningar, vägsamfälligheter
- 63 Registrerade trossamfund
- 71 Familjestiftelser
- 72 Övriga stiftelser och fonder, inkl pensionsstiftelser och personal-stiftelser
- 81 Statliga enheter
- 82 Kommuner
- 83 Kommunalförbund
- 84 Landsting
- 85 Allmänna försäkringskassor

- 86 Svenska kyrkan, upphört att gälla 2002-02-25
- 87 Offentliga korporationer och anstalter
- 88 Hypoteksföreningar
- 89 Regionala statliga myndigheter
- 91 Dödsbon
- 92 Ömsesidiga försäkringsbolag
- 93 Sparbanker
- 94 Understödsföreningar
- 95 Arbetslöshetskassor
- 96 Utländska juridiska personer
- 98 Övriga svenska juridiska personer bildade enligt särskild lagstiftning
- 99 Juridisk form ej utredd

För en fullständig redovisning av den Institutionella sektorkoden 2001–2002 se Standard för institutionell sektorindelning 2000, INSEKT. Standard för indelning efter ägarkontroll 2000 ÄGAR 2000. Indelning efter juridisk form, JURFORM.”
(MIS 2001:2).