

Ett hållbart välfärdssamhälle bortom höger, vänster och mitten



Hedi Bel Habib

Innehållsförteckning

Syftet med boken.....	4
Kapitel I: Socialdemokraternas skattehybris: ett jämlikt välfärdssamhälle med onödigt höga skatter...	5
1. Socialdemokratins ursprungliga idé var ”en väl förvaltnad skattekröna” och inte höga skatter.....	5
1.1 Erlanders efterträdare drabbades av skattehybris.....	5
1.2 Ett jämlikt välfärdssamhälle med onödigt höga skatter.....	6
2. Skattemedel används lika ineffektivt under såväl vänster- som högerstyre.....	7
3. Onödigt höga skatter uppmuntrar till resursslöseri.....	10
4. Effektivisering av offentlig sektor som alternativ till höjda skatter.....	11
5. En enda myndighet för samtliga utbetalningar från välfärdssystemen.....	12
Kapitel II: Borgarnas välfärdsparadox: höga skatter utan jämlikhet.....	13
1. Borgarnas skattesänkningar har inte gjort den offentliga sektorn effektivare.....	13
2. Välfärdsparadoxen: ett haltande system med höga skatter utan jämlikhet.....	14
3. Sveriges A- Kassasystem cementerar arbetslösheten.....	15
4. Sverige behöver ett balanserat välfärdssystem.....	17
Kapitel III: Förslag till en global klimatstrategi med systemåterställande åtgärder.....	19
1. Fixering vid detaljer hindrar helhetssyn på klimatet.....	19
1.1 Klimatinkonsekvent infrastrukturplanering.....	19
1.2 Sverige förstår inte klimatsystemets funktionssätt.....	20
1.3 Globala klimatförändringar kräver en global klimatpolitik.....	21
1.4 Klimatåtgärder behöver bedömas utifrån deras globala systemeffektivitet.....	21
2. Flerstegsstrategi, där kol fasas ut först.....	23
2.1 Kol utgör fortfarande ett klimatproblem inom EU.....	23
2.2 Utfasning av kol måste ske globalt.....	24
3. Skogen en systemregulator på global nivå.....	24
3.1 Avskogning näst största klimatförstörare.....	24
3.2 Avskogning behöver motverkas globalt.....	25
4. Global investeringsfond för samordning och främjande av gröna tekniker.....	26
5. Globalt regelverk för att främja delningsekonomi.....	27

6. Stärka EIB:s roll som global främjare av av kollektivtrafiklösningar.....	28
7. Gemensamma regler som främjar cirkulär ekonomi globalt.....	28
8. Sverige bör ta initiativ till en global klimatpolitisk strategi.....	29
Kapitel IV: En ny styrningsmodell för skolan.....	31
1. Två impulsiva reformer: kommunalisering och kommersialisering av skolan.....	31
1. 1 Kommunalisering utan konsekvensutredning.....	31
1.2 Kommersialisering i blindo.....	32
2. Vänstern och högern hjälptes åt för att förstöra skolan.....	32
3. Likvärdigheten på väg att uttraderas från skolsystemet.....	33
4. Befintliga utredningar ger ingen vägledning.....	35
5. Staten behöver tänka nytt när det gäller styrning.....	35
6. Behov av en samlad informativ och tillsynsbaserad styrning av skolan.....	37
7. Ge länsstyrelserna ett tillsynsbaserat styrsystem för skolan.....	38
Kapitel V: Dags att byta perspektiv: invandring är lösningen och inte problemet.....	40
1. Systemsmart politik i Tyskland gör invandring till en räddning för välfärd.....	40
2. Systemanalfabet politik i Sverige gör invandring till ett samhällsproblem.....	42
3. Som man sår får man skörda.....	43
3.1 Samma migrationstryck: två motsatta resultat på arbetsmarknaden.....	43
3.2 Massungdomsarbetslöshet och ojämlikhet i Sverige, men inte i Tyskland.....	43
3.3 Cementerad massungdomsarbetslöshet i Sverige, men inte i Tyskland.....	44
3.4 Gängkriminalitet i Sverige, men inte i Tyskland.....	45
3. 5 Politikernas systemanalfabetism lika farlig som gängkriminalitet.....	46
4. Dags att byta perspektiv: Invandring är lösningen och inte problemet.....	46
4.1 Invandring innebär en förnygring av befolkningen.....	47
4.2 Högre äldreförsörjningskvot i migrationsrestriktiva länder.....	49
4.3 Sämre statsfinanser i länder utan migration.....	50
4.4 Rätt förvaltad kan migration bli en förnygringsfaktor i kommunerna.....	51
4.5 Invandringen gör nationer rikare.....	53
Referenser för vidare läsning.....	55

Syftet med boken

Riksdagspartierna till höger, vänster och mitten har idag drabbats av idékonkurs. Politisk idéfattigdom råder i dagens Sverige och det är därför angeläget att ta fram nya politiska idéer om hur det hållbara samhället kan byggas bortom höger, vänster- och mittenpolitiken. Valfärdssamhället har byggts upp av systemsmarta visionärer som hela tiden såg till helheten när politiska beslut fattades eller politiska reformer genomfördes. Den gemensamma systemvisionen för folkhemmets arkitekter var ett solidariskt och jämlikt valfärdssamhälle baserat på principen om väl förvaltade skatter och att varje förslösad skattekrona är en stöld från folket.

Sedan 90-talet blev dock situationen helt annorlunda. Folkhemsarkitekternas princip om väl förvaltade skatter som grund för valfärdssamhället har hamnat i glömska och politikens roll förenklats och reducerats till att handla om höga eller låga skatter utan hänsyn till hur effektivt skattemedel används. En sådan polarisering gör att politiken inte längre lockar några systemvisionärer. Politiker tycks ha drabbats av det man skulle kunna beteckna som "systemanalfabetism". Politiken och politiska reformer inom alla samhällsområden tar sin utgångspunkt i isolerade punktinsatser utan att beakta hur helheten påverkas. Ivern att komma till makten tycks ha blivit den största drivkraften för politiken. Det finns därför stor risk för att det goda folkhemmet kan raderas av systemanalfabeter som inte ser helheten för alla detaljer.

I dagens visionslösa Sverige saknas det politiska krafter som har förmåga att leverera några lösningar på de utmaningar och problem som valfärdssamhället står inför. Idétorka bland dagens politiska partier gör att svenska folket är klämda mellan å ena sidan vänsterblockets hybris över höga skatter utan hänsyn till hur effektivt skattemedel används, borgarnas systemhaltande fixering vid låga skatter som patentlösning på alla välfärdsproblem och å andra sidan miljöpartiets detaljstyrda klimatpolitik och Sverigedemokraternas oförmåga att förstå invandringens betydelse för Sveriges framtida utveckling. Inom utbildningsområdet har skolsystemet drabbats av två impulsartade och systeminkonsekventa reformer: Socialdemokraternas kommunalisering och borgarnas kommersialisering.

Olika partier målar upp skilda populistiska hotbilder mot den svenska välfärden för att locka till sig missnöjda väljare. Men en närmare analys i denna bok visar att det är idéfattigdom bland samtliga riksdagspartier som utgör det största hotet mot valfärdssamhället. En analys av hur samhället har utvecklats under de senaste 40 åren visar att den politiska systemanalfabetismen till höger, vänster och mitten riskerar att underminera valfärdssamhället.

Systemanalfabetism är en form av ensidigt politiskt tänkande som innebär oförmåga att se helheten i samhällsbygget och en tendens att lyfta fram isolerade punktinsatser som ger medborgarna en förvrängd bild av samhällets behov av reformer. Det finns därför stor risk för att det goda folkhemmet kan raderas av dagens systemanalfabeter till höger, vänster och mitten när dessa lurar till sig makten och ges tillfälle att genomföra systemdestruktiva eller systeminkonsekventa åtgärder. Syftet med denna bok är att föreslå en politisk vision om hur ett demografiskt, ekonomiskt, socialt och klimatmässigt hållbart samhälle kan byggas upp bortom vänstern, högern och mitten! Utgångspunkten är att alla hittills genomförda politiska reformer i valfärdssamhällets historia drivs till sin spets inom partipolitiken och framstår som oförenliga, men att dessa kan återförenas på ett högre plan och integreras i en ny modell för ett valfärdssamhälle bortom vänstern, högern och mitten.

Kapitel I: Socialdemokraternas skattehybris: ett jämlikt välfärdssamhälle med onödigt höga skatter

Den gemensamma välfärden finansieras av skatter. Det är skatterna som är grunden för det svenska välfärdsbygget. Ett mått på välfärd och ett jämlikt samhället är storleken på det totala skatteuttaget. Socialdemokraterna har byggt upp ett välfärdssamhälle med denna föreställning om att välfärd och ett jämlikt samhälle kräver höga skatter och att höga skatter är lika med välfärd. Men detta var varken Tage Erlanders eller Per Albin Hanssons ursprungliga idéer!

1. Socialdemokratins ursprungliga idé var ”en väl förvaltnad skattekröna” och inte höga skatter

Den ursprungliga idén om välfärdsstaten som socialdemokraterna lanserade vilade inte på höga skatter, utan snarare på väl förvaltnade skatter! Varje skattekröna skall förvaltnas väl. Varken Per Albin Hansson eller Tage Erlander var förespråkare av höga skatter. Under Albin Hansson var skattekvoten som högst 16,7 procent av BNP år 1946. Under Erlanders styre var skattekvoten som högst 35,6 procent av BNP år 1969. *Per Albin Hanssons och Tage Erlanders* socialminister Gustav Möller myntade uttrycket ”Varje förslösad skattekröna är en stöld från folket”! Gustav Möller var var folkhemmets ”arkitekt” och *Tage Erlander* kallade honom ”*Socialsveriges skapare*”. Möller var med kortare avbrott Sveriges socialminister i nästan 20 år under det socialdemokratiska styret from 1932 fram till 1951.

1.1 Erlanders efterträdare drabbades av skattehybris

Under Olof Palmes tid vid makten nådde skattekvoten 46,4 procent av BNP år 1986. När Ingvar Carlsson tog över efter Palme blev skattekvoten 48,8 procent av BNP. Under Göran Perssons styre nådde skattekvoten år 2000 den historiskt högsta nivån på 50 procent.

Figur 1. Utveckling av skattekvoten i Sverige och OECD

Skattekvoten i procent av BNP	Sverige	OECD
1969	35,2%	27,00%
1986	46,4%	32,1%
2000	50%	33,0%
2020	42,6	33,5

Källa: OECD

Per Albin Hanssons och Tage Erlanders efterträdare har glömt bort principen ”om varje förslösad kröna”. De drabbades av skattehybris och myntade en ny idé, där välfärd lika

ställdes med höga skatter. Jämfört med OECD kan vi konstatera att skattekvoten mellan 1969 och 2000 höjdes med 15 procentenheter i Sverige jämfört med 6 procentenheter för OECD länder.

I dag är det mer än 45 år sedan Astrid Lindgrens skattesaga om Pomperipossa publicerades i Expressen. Denna satiriska saga avslöjade att Astrid Lindgren upptäckte att hon som egenföretagare betalade 102 procent i marginalskatt 1976. Den är en historisk illustration av hur skattehybris ledde till att marginalskatterna höjdes till orimliga nivåer.

1.2 Ett jämlikt välfärdssamhälle med onödigt höga skatter

Höjningen av skattekvoten motiverades i Sverige med politiska argument såsom ökad jämlikhet och högre välfärd. Men internationell granskning visar att Sverige har blivit ett jämlikt samhälle till onödigt höga skatter och att samma resultat skulle ha uppnåtts till betydligt lägre skatter om Sverige hade en effektiv offentlig sektor. Europeiska centralbanken genomförde en studie som granskade den offentliga sektorns effektivitet år 2000 då skattekvoten låg på 50, den högsta nivån i Sveriges historia. Studien visade att de höga offentliga utgifterna för år 2000 var en produkt av ineffektiv förvaltning av skattemedel och avspeglade därför inte den välfärd som uppnåddes i Sverige under detta år. Sverige var år 2000 det EU-land där skattebetalarna fick minst valuta för pengarna.

Figur 2. Offentlig sektors effektivitet relaterad till skattekvot som andel av BNP

	Skattekvot i procent av BNP (År 2000)	Effektivitetsindex för offentlig sektor (rankning bland 23 OECD- länder) (År 2000)
Japan	25,3	1
Luxemburg	36,9	2
Australien	30,5	3
Irland	30,8	4
USA	28,3	5
Nederländerna	36,9	9
Kanada	34,7	10
Norge	41,7	11
Tyskland	36,5%	14
Danmark	46,9	15
Finland	45,8	20
Sverige	50%	21

Källa: OECD och Europeiska Centralbanken

Av tabellen ovan kan vi konstatera att Sverige hamnar på plats 21 av 23 studerade OECD-länder när det gäller index för effektivitet av användning av skattepengar i förhållande till uppnått resultat år 2000. Om svensk offentlig sektor förvaltades effektivt skulle utgifterna varit 500 miljarder kronor lägre, utan att resultatet blev sämre. Detta framgår av en rapport från Europeiska centralbanken (ECB). Denna slutsats kom de fram till när mätte den offentliga sektorns resultat och effektivitet i 23 OECD-länder, inklusive EU (**Public Sector Efficiency: An international comparison, ECB, Working Paper Series, No. 242**)).

År 2000, då skattekvoten motsvarade 50% av BNP hade svenskarna kunnat få lika mycket ”välfärd” för nära på hälften så mycket skattemedel om offentlig sektor hade högre effektivitet. Sverige blev alltså ett jämlikt samhälle till orimligt höga skatter. I sin rapport har ekonomerna på ECB tagit hänsyn till 15 indikatorer, bland annat arbetslöshet, infrastruktur, utbildningsnivå, inkomstfördelning och medellivslängd. Sedan har ECB-ekonomerna jämfört det uppnådda resultatet för dessa indikatorer och hur mycket finansiella resurser den offentliga sektorn har spenderat för detta ändamål.

ECB:s analys visade att Sverige hade den mest ineffektiva offentliga sektorn med hänsyn taget till hur mycket skattemedel som förbrukas. Samtidigt som Sverige låg i topp när det gäller utjämning av inkomstskillnader var den offentliga sektorn mycket ineffektiv. Det ECB-ekonomerna har analyserat var hur man i Sverige effektivt använder sig av skattemedel. Enligt deras analys ligger Sverige högt i statistiken när det gäller sådant som utbildning, jämlikhet, hälsa och förmåga att hålla arbetslösheten nere. Men de höga kostnaderna beror enligt rapporten i huvudsak på mycket låg effektivitet och återspeglar därför inte den uppnådda välfärden. Svensk offentlig sektor hade år 2000 ett resurseffektivitetsindex på 0,57. Detta betyder att för varje betald skattekrona fick svenskarna en välfärd motsvarande endast 57 öre. Deras slutsats var att Sverige är det land där skattebetalarna fick minst värde för pengarna. Om de svenska skattepengarna användes effektivare skulle de dåvarande offentliga utgifterna på lite drygt 1.100 miljarder kronor kunnat bantas ner med 500 miljarder utan att resultatet blev sämre, konstaterade ECB-ekonomerna. ECB-ekonomerna konstaterade att även andra länder med höga skatter hade samma problem med effektiviteten.

2. Skattemedel används lika ineffektivt under såväl vänster- som högerstyre

Välfärdspolitiken i Sverige handlar bara om att höja eller sänka skatter. Det finns inga partier som tar upp frågan om hur effektivt skattemedel används. Tittar vi på hur effektivt skattemedel använts kan vi konstatera att offentlig sektor är lika ineffektiv oavsett om det är vänster- eller borgerligt styre. Under borgarnas styre har skatteintäkter sänkts från 50 procent år 2000 till en lägsta nivå på 40,1 år 2012. Trots borgarnas successiva skattesänkningar har inte den offentliga sektorns prestationsförmåga att prestera i paritet med skatteintäkter förbättras.

Många av de brister som Europeiska Centralbanken pekat på angående år 2000 har återkommit år efter år. Här har varken regeringen eller de ansvariga myndigheterna tagit något större ansvar för kvaliteten i den statliga verksamheten i förhållande till de skattintäkter

som samlas in från medborgarna. Denna ständigt återkommande ineffektivitet i användningen av skattemedel blir tydlig när vi jämför hur olika länder levererar till sina medborgare i förhållande till skatteintäkterna.

Flera faktorer påverkar välfärdsnivån i ett land. Men eftersom den svenska välfärdsmodellen är baserad på höga skatter är det viktigt att väga in denna faktor när olika länder jämförs. Väststånd i ett land mäts med bruttonationalprodukten, BNP, som beskriver storleken på ett lands ekonomi och beräknas genom att man summerar värdet på alla varor och tjänster som produceras i landet under en viss period. Hur rikt ett samhälle är kan mätas genom att dividera BNP med antalet invånare. Nackdelarna med BNP per invånare är dels att skillnaden mellan rika och fattiga i landet inte syns, dels att uträkningen inte tar hänsyn till andra viktiga faktorer för välbild. FN:s biståndsorgan UNDP har därför tagit fram ett index, Human Development Index (HDI), som väger samman tre viktiga mått på välfärd: 1. förväntad livslängd 2. utbildningsnivå 3. Inkomstnivå per invånare, som är definierade som viktiga faktorer för mänsklig utveckling.

Av tabellen nedan kan vi känna igen de brister som Europeiska Centralbanken redan har pekat på för 20 år sedan, nämligen att Sverige och övriga högskatteländer underpresterar i förhållande till storleken av de skatteintäkter som samlas in från medborgarna. Trots att skattekvoten sänktes från 50 procent av BNP år 2000 till 42,3 år 2012 presterar Sverige fortfarande lägre när välfärdsindex mäts i förhållande till skattekvoten.

Figur 2. Index för mänsklig utveckling relaterad till borgarnas lägre skatter

	Skatteintäkter i procent av BNP (genomsnitt 2010-2012)	HDI-index 2010	HDI-index 2011	HDI-index 2012
Sverige	42,3%	10	10	11
Danmark	44,7	6	5	5
Finland	41,6	7	7	7
<i>Tyskland</i>	<i>36,1</i>	<i>4</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
<i>Nederländerna</i>	<i>35,5</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>6</i>
<i>Australien</i>	<i>26,0</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>3</i>
Schweiz	25,8	1	2	1

Källa: OECD och UNDP

Av tabellen ovan kan vi utläsa att oavsett välfärdsmodell tenderar Sverige och länder med högre skatter att prestera sämre på välfärdsområdet. Med 25 procent skattekvot som andel av BNP presterar Schweiz mycket bättre välfärd än Sverige med en skattekvot på

42,3 procent. Länderna kommer på plats 10 respektive etta i rankning med hjälp av HDI, ett index för välfärd och mänsklig utveckling. Jämförelsen mellan Schweiz och Sverige tar dock inte hänsyn till skillnaden i välfärdsmodellen. Därför kan jämförelsen med Tyskland och Nederländerna vara mer relevant. Men även i detta fall kan vi konstatera att Sverige presterar sämre än Nederländerna och Tyskland trots högre skatteintäkter som andel av BNP.

Det faktum att Sverige presterar sämre oavsett om skattekvoten ligger på 50 procent (år 2000) eller 42 procent (år 2012) tyder på att skattemedel används lika ineffektivt oavsett om det är borgerligt eller vänsterstyrt. Gustav Möllers princip om att varje bortslösad skattekrona är en stöld från folket tycks ha åsidosatts både av högern, vänstern och mitten. Trots att frågan om hur effektivt skattemedel används har varit vägledande för uppkomsten av välfärdssamhället finns det inget intresse för att lyfta fram perspektivet inom politiken.

Politikernas ovilja att bry sig om hur effektivt skattemedel används gör att svenska folket idag är klämda mellan socialdemokraternas onödigt höga skatter och borgarnas ogenomtänkta skattesänkningar som inte löser grundproblemet med resursslöseri och bristande effektivitet. Därför behövs en balanserad politisk debatt som byter perspektiv från den polariserade frågan om hur höga eller låga skatter som behövs för att klara viktiga välfärdssatsningar – till frågan om hur effektivt vi använder de skatteintäkter som tas in för att finansiera välfärden.

När Socialdemokraterna tog över Borgarna 2014 blev det inga skattehöjningar och därmed inga förändringar när det gäller skattekvoten i förhållande till BNP under två mandatperioder. När Reinfeldt lämnade från sig regeringsmakten låg skattekvoten som andel av BNP på 42,2 procent jämfört med 42,7 år 2021.

Figur 3. Skatteintäkter och välfärd under S-styre

	Skatteintäkter som andel av BNP (genomsnitt 2017-2021)	HDI 2017	HDI 2018	HDI 2019	HDI 2021
Sverige	43,3	6	6	6	6
Danmark	45,4	9	9	8	5
Österrike	42,3	17	17	17	24
Finland	42,3	10	10	10	10
<i>Norge</i>	<i>39,1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>2</i>
<i>Tyskland</i>	<i>38,2</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>8</i>
<i>Island</i>	<i>36,1</i>	<i>5</i>	<i>5</i>	<i>4</i>	<i>3</i>
Schweiz	27,6	2	2	3	1
Irland	20,2	3	3	2	7

Källa: OECD och UNDP

Tabellen ovan visar att Sverige under socialdemokratiskt styre har klättrat upp från plats 11 år 2012 till plats 6 år 2021 i välfärdsindex HDI utan att skattekvoten höjs. Detta tyder på att det finns en stor effektiviseringspotential i användning av befintliga skattemedel. När vi tittar på hur välfärden har utvecklats under socialdemokratiskt styre kan vi konstatera ett förbättrat välfärdsindex med oförändrad skattekvot men grundproblemet återstår. Sverige presterar fortfarande sämre välfärd än andra länder när välfärdsindex mäts i förhållande till skatteintäkter. Det finns därför fortfarande effektiviseringspotential och den vägledande idén för välfärdssamhället i framtiden borde vara väl utformade och effektivt använda skatteintäkter.

Välfärdssamhällets grundidé ska vara hur väl skattemedel används och inte en ideologisk låst och verklighetsfrämmande politisk uppfattning om hur höga eller låga skatter i sig ska vara. Det är i första hand effektiv hantering av skattemedel och inte skattehöjningar eller skattesänkningar som ska vara vägledande för välfärdspolitiken.

3. Onödigt höga skatter uppmuntrar till resursslöseri

Forskning visar att offentlig sektor i Sverige underpresterar i förhållande till hur mycket skattemedel som används. Socialdemokraternas historiska misstag var att de aldrig tittat på effektiviteten i användning av offentliga medel utan i stället bara fyllt på med mer skattepengar när verksamheternas kvalitet brustit. Forskning avseende effektiv användning av skattemedel har inte heller fått någon mer framträdande plats på universiteten. En förklaring till den historiskt höga skattekvoten och den låga effektiviteten i Sveriges offentliga sektor är att landet investerade betydligt mer i dyr byråkrati än i äkta välfärd.

Trots återkommande larm om brist på vårdpersonal är ökningen bland byråkrater i sjukvården långt mycket större. Mellan 2010–2017 ökade andelen sjuksköterskor med 2,28 procent. Andelen chefer/administratörer ökade under samma period med 35,87 procent, enligt SKR:s statistik. Data från Läkartidningen och Vårdfokus visar att det är allt fler som administrerar och räknar och allt färre som vårdar patienter. Administrativ personal har ökat med 36 procent inom vården sedan 2010. Läkarna har bara ökat med 16 procent och antalet sjuksköterskor har till och med blivit färre.

Patrik Hall, professor i statsvetenskap vid Malmö högskola, visar med hjälp av data från Statistiska centralbyrån att flera personalkategorier i den offentliga sektorns kärnverksamheter, som lärare, barnmorskor och specialistsjuksköterskor, minskat i antal. Samtidigt har det varit en 50-procentig ökning av chefer och administratörer, de som Patrik Hall kallar för managementbyråkrater och som ägnar en stor del av sin arbetstid åt ledning och styrning.

Tidigare hörde administratörer till de mest lågbetalda. Dagens ”managementbyråkrater”, byråkrater som ägnar stor del av sin arbetstid åt ledning, tillhör i stället idag de högst betalda i offentlig verksamhet. Att managementbyråkratin fått växa så pass snabbt i Sverige, beror enligt Hall, på den extremt delegerade personalpolitiken i Sverige. Det finns ingen som kontrollerar hur chefer organiserar sin verksamhet, och chefer vill helt enkelt ha andra chefer runt omkring sig.

Larmen om brist på vårdpersonal avlöser varandra. Samtidigt anställer regionerna fler och fler byråkrater i sjukvården. Mest har byråkratin svällt i Region Stockholm där nästan två av tre nyanställningar sedan 2008 varit en administratör, handläggare eller chef. Patrik Hall, forskare om byråkratiseringstendenser i offentlig förvaltning pekar på att trenden är mycket tydlig i regionerna – byråkratin har ökat exceptionellt mycket mer än det rekryterats vårdpersonal från 2008 till 2020.

För tre år sedan publicerade Vårdfokus den uppmärksammade artikelserien **Fler styr och räknar – färre vårdar patienter**. Den visade att viss vårdpersonal minskat i flera regioner, samtidigt som den administrativa personalen ökat kraftigt i antal. Under åren 2010-2020 har Vårdförbundets yrkesgrupper minskat med nästan fem procent i slutenvården. Många har bytt till en karriär bortom den kliniska vården. Samtidigt har ledningspersonal, handläggare och administratörer ökat med nästan 50 procent – särskilt de som jobbar långt ifrån kärnverksamheten.

4. Effektivisering av offentlig sektor som alternativ till höjda skatter

Socialdemokraterna behöver idag motverka skattedogmatism och den skattehybris som likställer välfärd med bara höga skatter. Den offentliga sektorns grundproblem är inte brist på resurser, utan en svällande byråkrati som bromsar kvalitetsutveckling och effektiviseringspotential. **Intern och extern kritik av det offentliga är ett viktig instrument för ansvarsutkrävande och krav på förbättringar i den offentliga verksamheten. Den möjliggörs av grundlagarna och** offentligt anställda garanteras långtgående fri- och rättigheter, och ett starkt rättsligt skydd gentemot arbetsgivaren, genom flera av grundlagarna. Ändå tyder alla befintliga undersökningar på att det råder en tystnadskultur i offentliga sammanhang när kritik och krav på förbättringar av styrning av offentligt verksamhet framförs av anställda.

I Uppdrag Gransknings reportage ”Håll käften och lyd!” (2021 03-03) vittnade anställda inom kommuner, regioner och statliga myndigheter om hur de utsatts för repressalier efter att ha larmat om brister i verksamheten och kritiserat arbetsgivarens styrning av organisationen. Reportaget visade på ett utbrett förtryck och personal förväntas vara blint lojala med arbetsgivaren och inte ifrågasätta eller slå larm om de upplever att arbetsgivaren agerar på icke ändamålsenligt sätt.

Statligt anställda arbetar på medborgarnas uppdrag och det är viktigt att de har verktyg för att fullfölja sitt uppdrag. Yttrandefriheten gör det möjligt för statligt anställda att säga ifrån när de upplever att verksamheten brister och inte styrs effektivt. För statligt anställda är detta viktigt både för deras egen arbetsmiljö, men det utgör också en central del inte bara för att skydda demokratin utan också för en effektiv användning av skattemedel. **Anställda inom staten upplever dock att repressalier är vanliga som en följd av framförd kritik angående bristande effektivitet eller kvalitén i verksamheten**. Oron för att drabbas av repressalier är stor och många väljer därför att inte lyfta problem eller larma om missförhållanden, enligt en rapport från ST: [”Tyst stat – om den hotade öppenheten i statlig förvaltning”](#) (PDF).

Kvalitén och effektiv styrning av skolans resurser hindras av byråkratin och behöver också åtgärdas Allt fler lärare vittnar om att de inte vågar kritisera verksamheten. Ett byråkratiskt förtryck breder ut sig i den svenska skolan. Enligt tidningen Läraren (2022-01-25) undviker varannan lärare att tala om brister i verksamheten på grund av rädsla för repressalier. Fyra av tio lärare som kritiserat verksamheten säger att de "straffats" (Håll tyst och lyd – lärare vittnar om tystnadskultur). Läraren: [Håll tyst och lyd – lärare vittnar om tystnadskultur](#)

Samma problem finns inom våden. Enligt Dagens Medicin (2021 02-26) hotar tystnadskulturen patientsäkerheten. Tre av tio läkare som besvarade en enkät från Sveriges yngre läkares förening, Sylf, upplever att det finns en tystnadskultur på jobbet. (Dagens Medicin:Sylf: Tystnadskulturen i vården hotar patientsäkerheten). **Sjukhusläkaren** (12 april 2022) larmar om utbrändhet och kompetensflykt till följd av bristande möjligheter för läkare att kunna föreslå några kvalitets- eller effektiviseringsförbättringar. Stockholms sjukvårdsupprop varnar för riskerna med den utbredda förtrycket bland sjukvårdschefer, som drabbar både patienter och vårdanställda. (Sjukhusläkaren: Tystnadskultur leder till utbrändhet och kompetensflykt).

Alla dessa omfattande brister som bromsar effektiv styrning och kvalitetsförbättringar inom offentlig sektor kan inte lösas med höjda skatter eller mer skattemedel till den offentliga sektorn. En balanserad politisk idé om välfärdssamhället bör fokusera på den offentliga sektorns förutsättningar att effektivt prestera för varje betald skattekrona. Huvudutgångspunkten borde vara Gustav Möllers princip om att "varje förslösad skattekrona är en stöld från folket!" Den vägledande idén för socialdemokratin borde vara väl utformade och effektivt använda skatteintäkter som grundidé för ett välfungerande välfärdssamhälle. Effektiv offentlig sektor som alternativ till höjda skatter borde därför bli den vägledande principen för den framtida välfärdspolitik.

5. En enda myndighet för samtliga utbetalningar från välfärdssystemen

Vid sida av ineffektiviteten i offentlig sektor är fusk i välfärdssystemet är ett stort problem för det svenska välfärdssamhället. Sedan 2005 har felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen uppgått till 300 miljarder kronor. I snitt försvinner numera ungefär 20 miljarder kronor varje år. Flera utredningar har genom åren presenterat åtgärder och reformer för att motverka fusket men tyvärr har genomförandet dröjt. En utredning som presenterades i juni 2020 förslår att en myndighet införs för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Ett sådan förslag är kontraproduktivt. Att öka antalet ineffektiva myndigheter löser inte grundproblemet med välfärdsfusk. En enda myndighet bör sköta alla utbetalningar från staten till företag och privatpersoner. I Norge är det en myndighet som sköter samtliga utbetalningar från välfärdssystemen och Sverige bör överväga att införa samma modell som Norge för detta.

Kapitel II: Borgarnas välfärdsparadox: höga skatter utan jämlikhet

Skattesystemets överordnade syfte är att finansiera välfärden. Socialdemokraterna historiska misstag har varit att frånga välfärdssamhällets ursprungliga idé om väl förvaldade skatter och sätta ett likhetstecken mellan höga skatter och högre välfärd. Resultat blev ett jämlikt samhälle med onödigt höga skatter. Borgarnas skattesänkningar var väl behövliga. Men grundfelet var att dessa felfinansierades genom nedskärningar av nödvändiga välfärdsutgifter istället för att effektivisera den offentliga sektorn. Resultatet blev en paradox: ett ojämlikt samhälle med bibehållna höga skatter.

1. Borgarnas skattesänkningar har inte gjort den offentliga sektorn effektivare

Borgarnas skattesänkningar har lett till att skattekvoten sjönk från 50 procent av BNP år 2000 till en lägsta nivå på 42,2 år 2014. Ett slående fenomen är dock att effektiviteten i offentlig sektor inte har blivit bättre i takt med sänkta skatter. Tabellen nedan visar data från Världsbanken för effektivitetsindex för svensk offentlig sektor från 1998 till 2021. Effektivitetsindex för offentlig sektor mäter uppfattningar om kvaliteten på offentliga tjänster, kvaliteten på den offentliga förvaltningen och graden av dess oberoende från politiska påtryckningar, kvaliteten på policyutformning och genomförande, och trovärdigheten i regeringens engagemang för sådan politik.

Figur 1. Effektivitet i offentlig sektor i relation till skattekvoten som andel av BNP

	Skattekvot i % av BNP	Effektivitetsindex för offentlig sektor (Sveriges placering i global ranking)
1998	47,7	9
2000	50	8
2006	45,9	11
2014	42,2	13
2015	42,6	14
2016	44,1	15
2018	43,8	12
2020	42,6	10
2021	42,7	9

Källa: världsbanken

Tabellen ovan visar att Sveriges effektivitetsindex för offentlig sektor låg på plats 8 år 2000 då skattekvoten låg på 50 procent. År 2016 då skattekvoten låg på 44,1 placerades Sverige på

plats 15. År 2021 placerades Sverige på plats 9 med en lägsta skattekvot på 42,7 procent jämfört med plats 8 år 2000 med en skattekvot på 50 procent av BNP. Att effektiviteten i offentlig sektor inte förbättras i takt med att skatterna sänkts beror på att det fortfarande finns effektiviseringspotential och att borgarnas skattesänkningar är felfinansierade. Istället för att skapa utrymme för skattesänkningar genom effektivisering av användning av skattemedel har borgarna valt att låta slöseriet i offentlig sektor fortgå för att spara på nödvändiga välfärdsutgifter genom att skära ner vuxenutbildning, sänka a-kassa- och sjukersättning samt straffbeskatta pensionärer. Felfinansierade skattesänkningar leder till det man skulle kunna kalla för borgarnas välfärdsparadox: nämligen ett ojämlikt samhälle med höga skatter. Den kommunala vuxenutbildningen, Komvux, är en av hörnstenarna i det svenska utbildningssystemet och utgör en brygga till arbetsmarknaden för personer med korta utbildningar. När Alliansen presenterade sitt budgetförslag för 2007 gjorde regeringen en kraftig neddragning om 600 miljoner kronor av det statliga stödet till kommunernas gymnasiala vuxenutbildning. Regeringens besparingar har lett till att kommunerna drabbades hårt av regeringens nedskärning av resurserna till komvuxutbildning.

En av den borgerliga regeringens första besparingsåtgärder åtgärder var att sänka den högsta ersättningsnivån i a-kassan och försämrade ersättningsvillkoren för sjukförsäkringssystemet. Arbetslösa och sjukskrivna blev de stora förlorarna när det gäller både moderaternas skattesänkningar och besparingar. Den moderatledda regeringen gjorde också förändringar i beskattningsprincipen av löner och pensioner. Med moderaternas utformning av jobbskatteavdraget har det uppkommit en skatteskillnad mellan pensionärer och löntagare. Detta har lett till att inkomsterna för pensionärer och löntagare utvecklats i olika takt. Mellan 2006 och 2014 har pensionerna tappat nära en femtedel i värde i förhållande till lönerna.

Mellan 2006 och 2017 har pensionärens inkomst efter skatt ökat med nära 22,3 procent, medan löntagarens nettoinkomst under samma period ökat med hela 52 procent. Mellan 2006 och 2017 har pensionärerna tappat nära en femtedel i köpkraft i förhållande till de yrkesaktiva. Under perioden utgör de negativa effekterna av jobbskatteavdragets utformning på pensionärernas inkomster den tyngsta kvarlevan från alliansregeringen 2006–2014.

2. Välfärdsparadoxen: ett haltande system med höga skatter utan jämlikhet

Felfinansierade skattesänkningar gör att inkomstsvaga grupper har betalat för sänkt skatt, medan onödiga byråkrater håller skattekvoten uppe genom att behålla sina välbetalda jobb inom en ineffektiv offentlig sektor. På så sätt skapas ett ojämlikt samhälle med höga skatter. Medan välfärdsbyråkratin växer väljer moderaterna att spara på nödvändiga välfärdsutgifter och använda dessa för sina skattesänkningar.

Effekterna har nu blivit synliga i samhällsstrukturen. Sverige har gått från att rankas som det bästa landet i världen med att minska ekonomisk ojämlikhet till plats 20 när 161 länder rankas år 2022 efter deras åtagande att minska ekonomisk ojämlikhet. Organisationen Oxfam i samarbete med Development Finance International (DFI) redovisar ett globalt jämlikhetsindex över 161 länder, rankade efter deras åtgärder för att minska ekonomisk ojämlikhet. Oxfams jämlikhetsindex granskar länder utifrån tre kategorier: arbetsmarknad, sociala insatser (skola, sjukvård och skyddsnät) och skattepolitik. Sammanställningen bygger på 19 indikatorer inom tre huvudkategorier: välfärd, beskattning och sociala insatser. Tyskland ligger på plats 2 efter Norge och Sverige hamnar på plats 20.

Figur 2: Index för att bekämpa ekonomisk ojämlikhet år 2022

	Skattekvot i procent av BNP 2020	Jämlikhetsindex rankning bland 151 länder
Norge	38,6	1
Tyskland	38,6	2
Australien	27,3	3
Kanada	34,4	5
Japan	31,4	6
Danmark	46,5	7
Nya Zeeland	32,2	8
Slovenien	36,9	9
Finland	41,9	10
Irland	20,2	17
Sverige	42,6	20

Källa: OXFAM och Development Finance International (DFI)

3. Sveriges A- Kassasystem cementerar arbetslösheten

Ger höjd a-kassa fler arbetslösa ? Tabellen nedan visar att så inte är fallet även om arbetslösheten påverkas av flera andra faktorer än bara ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen. Sverige har lägst ersättningsnivå och högst arbetslöshet.

Figur 3. A- kassaersättningsnivå och arbetslöshet

	A-kassanivå 2020	Arbetslöshet 2020	Arbetslöshet 2021	Arbetslöshet 2022
Sverige	75	9,3	8,4	7,3
Danmark	80	5,9	4,8	4,5
Island	84	7,1	4,6	3,5
Norge	83	4,7	3,8	3,2
Tyskland	90	3,9	3,3	3,0
Tjeckien	92	3,8	2,5	2,1

Källa: OECD och Eurostat

Av tabellen ovan framgår det att alla länder med högre ersättning i arbetslöshetsförsäkring har lägre arbetslöshet. Det finns ingen forskning som entydigt kan visa att det skulle finnas något samband mellan hög a-kassaersättning och höjd arbetslöshet eftersom det är flera faktorer som påverkar arbetslösheten och det är svårt att jämföra olika länder. Sverige och Tyskland kan dock jämföras i detta avseende när det gäller utrikes föddas arbetslöshet eftersom länderna inte bara har ett jämförbart välfärdssystem, utan också blev utsatta för samma flyktingvåg som det framgår av kapitel V i denna skrift.

Figur 4. Nettoersättningsnivån och arbetslöshetsnivåer

År 2021	Sverige	Tyskland
A- kassaersättningsnivå	75	90
Arbetslöshet bland födda utanför EU (15-74)	23,7	7,6
Ungdomsarbetslöshet bland födda utan för EU (15-24 med 9 år grundskola))	40,8	10,8

Källa: OECD

År 2021 hade Sverige en ersättningsnivå på 75 procent jämfört med 90 procent för Tyskland. Ländernas skilda ersättningsnivåer tycks ha stor betydelse för arbetslöshetsnivåer bland utrikes födda. Sverige har en massarbetslöshet på 40,8 procent bland lågutbildade ungdomar födda utanför EU jämfört med 10,8 för Tyskland. När det gäller gruppen födda utanför EU som helhet hade Tyskland år 2021 en arbetslöshet på 7,6 procent jämfört med 23,7 procent i Sverige.

Ett annat sätt att visa hur arbetslöshetsnivåer påverkas av ersättningsnivåer är att följa upp effekterna av förändring av ersättningsnivåer över tiden genom att följa upp hur arbetslösheten har utvecklats i samband med ändringen av ersättningsnivåerna enligt tabellen nedan.

Figur 5. A-kassaersättning relaterat till arbetslöshet

Årtal	Sverige		Tyskland	
	2010	2022	2010	2022
Ersättningsnivå i Kassa	47%	75%	62%	90%
Arbetslöshet totalt (ålder 15-74)	9,8	7,3	7,0	3,0
Ungdomsarbetslöshet totalt (Ålder 15-24)	25,5	21,5	11,6	5,8

Källa: Eurostat och OECD.

Tyskland och Sverige har ändrat ersättningsnivåerna i A-kassan och vi kan vi konstatera att arbetslösheten totalt har minskat i Sverige från 9,8 procent år 2010 till 7,3 procent år 2022 när ersättningen har höjts från 47 procent år 2010 till 75 procent år 2020. Arbetslösheten minskade med 2,5 procentenheter totalt och 4 procentenheter för ungdomar. I Tyskland höjdes ersättningsnivån från 62 år 2010 procent till 90 procent år 2020 under samma period. Tyskland hade högre ersättningsnivå år 2010 och lägre arbetslöshet totalt och bland ungdomar än Sverige. År 2022 var ersättningsnivån också högre i Tyskland med en betydligt lägre arbetslöshet på 3 procent totalt och 7 procent för ungdomar jämfört med 7,3 procent totalt respektive 21,5 för ungdomar i Sverige. Samtidigt sjönk arbetslösheten mellan 2010 och 2022 mycket snabbare i Tyskland än i Sverige.

4. Sverige behöver ett balanserat välfärdssystem

Bästa möjliga välfärd till rimliga och väl förvaltade skatter så kan man karakterisera ett balanserat välfärdssystem. Skatterna som går till att finansiera välfärden ska vara varken orimligt höga eller orimligt låga. Varken vänsterns eller högerens ideologiska syn på vilka skattenivåer som är rimliga är idag hållbar. Jämförelsen mellan Sverige och andra länder med avseende på ersättningsnivån i arbetslöshetsersättning tyder på att Sverige har ett obalanserat välfärdssystem. Samtidigt som skattesystemet överfinansierar den offentliga sektorn och öppnar för resursslöseri, välfärdsfusk inom offentlig verksamhet och och skatteplanering i den privata sektorn är arbetslöshetsförsäkring underfinansierad och utformad som ett straffsystem i stället för omställningsbrygga till arbetsmarknaden. Svaga gruppers socialförsäkringspengar används för att sänka skatter för höginkomsttagare. Det obalanserade välfärdssystemet upprätthåller en internationellt sett höga skattekvoter som finansierar en slösaktig offentlig sektor kombinerat med ojämlikhet mellan olika inkomstgrupper och en cementerad hög arbetslöshet bland lågutbildade grupper.

Figur 6. Sveriges obalanserade välfärdssystem jämfört med Tyskland

Årtal: 2021	Sverige	Tyskland
Ersättningsnivå i Kassa	75%	90%
Skattekvot i procent av BNP	42,6	38.3
Arbetslöshet för ungdomar födda utanför EU (9 år grundskola)	40,8%	10,8
Arbetslöshet totalt totalt (ålder 15-74 med 9 år grundskola)	28,1	7,8
Ungdomsarbetslöshet totalt (Ålder 15-24)	21,6 (Oktober 2022)	5,8 (Oktober 2022)
Arbetslöshet totalt ålder (15-74)	8,8	3,6
Jämlikhetsindex rankning global rankning	20	2

Källa: OECD, Eurostat och Oxfam

Tabellen ovan visar hur ett obalanserat respektive balanserat välfärdssystem påverkar

storleken på skattekvoten som andel av BNP arbetsmarknaden för olika inkomstgrupper i samhället.

Varken höjda eller sänkta skatter kommer att lösa dagens välfärdsproblem i Sverige så länge politiker inte bryr sig tillräckligt om hur effektivt skattemedel används i offentlig sektor. Av tabellen ovan kan vi se skillnaden mellan ett balanserat välfärdssystem i Tyskland och ett obalanserat i Sverige. År 2021 spenderade Sverige 42,6 % av BNP i form av skattemedel för att finansiera välfärden och A-kassaersättningen låg på 75 procent. Resultatet blev en 20:de plats i jämlikhetsrankning, 40, 8 procent arbetslöshet bland lågutbildade ungdomar födda utanför Europa, en total arbetslöshet på 8,8 procent och en total ungdomsarbetslöshet på 21,6 procent.

I Tyskland är bilden totalt den motsatta. År 2021 spenderades bara 38 procent av BNP i form av skattemedel, alltså 4 procentenheter lägre än Sveriges skatteutgifter. Resultatet blev EU:s lägsta arbetslöshet på 3,6 procent bland befolkningen som helhet, en arbetslöshet på 10,8 procent bland lågutbildade ungdomar födda utanför EU, 5,8 procent total arbetslöshet bland ungdomar och 7,8 bland alla lågutbildade i 15-74 års ålder.

Skillnaden i prestationsförmågan när det gäller välfärd i förhållande till erlagda skattemedel är ett resultat av hur respektive land har utformat sitt välfärdssystem. I Sveriges välfärdssystem saknar utformningen av ersättningsnivån för a-kassan systemsmarthet och är enbart inriktad som en ekonomisk bestraffningsåtgärd mot den enskilde arbetstagaren som har förlorat sitt jobb. Tyskland har en holistisk systemsmarthet, där ersättningsnivån tar hänsyn till inverkan på återhämtnings- och omställningsförmåga hos såväl den enskildes som landets ekonomi. Ersättningsnivån för a-kassan är därför utformad så att den kan få systemeffekter och inverkan på hela ekonomins utvecklings- och omställningsförmåga. Att ha en hög ersättningsnivå bidrar till att hålla uppe den inhemska konsumtionen, samtidigt som den är positiv för den enskildes privata ekonomi. Storleken på den ersättning man får som arbetslös får positiva konsekvenser på privatekonomin men det handlar lika mycket om förutsättningarna för att hindra djupare nedgång och att få igång ekonomin. En för låg ersättningsnivå vid arbetslöshet i Sverige försvårar den enskildes omställning på arbetsmarknaden samtidigt som den bidrar till att det tar längre tid för ekonomin att återhämta sig.

Kapitel III: Förslag till en global klimatstrategi med systemåterställande åtgärder

Det råder en klimatanalfabetism i svensk politik till höger, vänster och mitten även om Sverige officiellt har stora klimatambitioner. Med undantag för SD:s skeptiska hållning är det gott om ambitiösa formuleringar i samtliga partiprogram. Men oavsett inriktning kan den förda klimatpolitiken liknas vid ett vackert inslaget paket utan äkta innehåll. Svensk klimatpolitik lider av systemanalfabetism, överdriven fixering vid tekniska detaljer och bristande insikt om klimatsystemets funktionssätt och klimatförändringarnas globala karaktär.

1. Fixering vid detaljer hindrar helhetssyn på klimatet

Det sägs att Sverige är världsledande på klimatområdet. Men mycket är mål och åtgärder som fokuserar på detaljer utan att förstå hur helheten fungerar när det gäller klimatfrågan.

Flygskatt, bensinskatt, bonus malus, klimatklivet, elfordonspremién, laddstolpar o.s.v. är bara några exempel på den svenska politikens klimatanalfabetism och fixering vid tekniska detaljer. Brist på helhetssyn gör klimatpolitiken till ett oöverskådligt lapptäcke. Dagens klimatpolitik utgör ett gytter av isolerade och osammanhängande åtgärder bestående av skatter, subventioner och andra styrmedel som gör politiken ineffektiv när det gäller påverkan på klimatförändringar. Det finns därför behov av att renodla politiken och utforma klimatåtgärder utifrån en sammanhängande helhetssyn.

1.1 Klimatinkonsekvent infrastrukturplanering

En utgångspunkt för klimatpolitiken är att vägtrafikens klimatpåverkande utsläpp kan minskas genom större andel elfordon, energieffektivare bränslefordon eller ökad andel förnybara drivmedel. Men dessa åtgärder genomförs som splittrade och isolerade tekniska klimatlösningar bortkopplade från den långsiktiga samhällsplaneringen och räcker därför inte för att uppnå avsedda climateffekter.

Även om en ökad användning av elbilar, biodrivmedel och effektivare fordon bidragit till minskade utsläpp av koldioxid, har ökade trafikvolymen gjort att den totala minskningen av utsläpp är begränsad. Ökningen av det totala antalet körda kilometer åter således upp den utsläppsminskning som biodrivmedel och energieffektivare fordon hittills har gett.

Forskning från Svenska Miljöinstitutet pekar på att en ogenomtänkt infrastrukturplanering är bland de orsaker som bidrar till att transportsektorns omställning dröjer. Bland annat baseras Sveriges infrastrukturplanering på prognoser för ökad vägtrafik och inte på att klimatmålen ska uppnås. Den prognos som används i Inriktningsunderlaget pekar på fortsatt kraftig trafiktillväxt med till exempel 27 procents ökat bilresande till år 2040. En annan förklaring är infrastrukturplaneringens långa ledtider som gör att en stor andel av de investeringar som ligger i dagens planer beslutades långt innan dagens klimatmål antogs. Detta är en typ av så kallad institutionell inlåsningseffekt, där strukturer och regelverk stödjer ett redan etablerat system som inte tar hänsyn till climateffekter. En omställning av transportsystemet är komplex och inbegriper många olika typer av aktörer, flera parallella insatser och samarbeten mellan flera trafikslag och samhällsområden samtidigt. Komplexiteten i klimatomställningen

och infrastrukturplaneringens trafikslagsövergripande karaktär gör att både nya tankesätt och nya planeringsmodeller behövs.

(<https://www.naturvardsverket.se/globalassets/media/publikationer-pdf/6900/978-91-620-6937-7.pdf>).

1.2 Sverige förstår inte klimatsystemets funktionssätt

Den svenska politikens oförmåga att förstå klimatsystemets funktionssätt har blivit tydligare i takt med skogens alltmer framträdande roll i klimatomställningen. Politisk fixering vid teknisk detaljstyrning gör att svenska politiker inte förstår skogens betydelse för klimatet. Skogens roll som klimatregulator lyser därför min sin frånvaro i svensk klimatpolitik. Den svenska politikens klimatanalfabetism uppdagades i samband med hur Sverige har hanterat beredningen av EU:s avskogningsförordning. Företag som bidrar till avskogning ska stoppas och EU har godkänt en ny lag som hindrar import av varor som bidragit till avskogning. Den svenska regeringen har gjort allt för att bromsa EU:s avskogningsförordning.

" Vårt skogsbruk ska inte detaljregleras i Bryssel, var statsminister Magdalena Andersson (S) tydliga budskap i samband med regeringsförklaringen i november 2021. (Regeringsförklaringen den 30 november 2021).

Detta motstånd mot EU:s avskogningsförordning visar att den svenska politiken inte förstår hur skogen och klimatet samspelar. Världens skogar har en central funktion när det gäller att bekämpa klimatförändringarna eftersom de fungerar som så kallade kolsänkor. Världens skogar lagrar dubbelt så mycket kol som det finns i atmosfären i form av koldioxid. Hela 90 procent av livet på land ryms i våra skogar. Skogar upprätthåller balansen i atmosfären, påverkar klimatet, renar luften vi andas och medverkar i vattnets kretslopp.

Sveriges skogar har brukats under lång tid och andelen opåverkad naturskog är idag mycket liten. Sverige har för liten andel skyddad skog för att bevara den biologiska mångfalden och skyddet är mycket ojämnt fördelat i landet och mellan skogstyper. En konsekvens är att Sverige idag endast har större intakta naturliga skogslandskap i den fjällnära skogen. Kalhyggesbrukets dominans i Sverige har drivits på av den industriella utvecklingen, först genom en framgångsrik sågverksindustri och sedan en omfattande massa- och pappersindustri. Sverige är ett av de ledande länderna när det gäller export av sågade trävaror och olika pappersprodukter, men det har skett på bekostnad av biologiskt rika och fungerande ekosystem. Skogsindustrins företrädare och politiker menar att Sverige tar ansvar för klimatet genom att skogsprodukterna ersätter mindre klimatvänliga fossila produkter i Sverige och andra länder och genom att man bidrar till en förnybar bioekonomi. Men att maximera produktionen och avverkningen i skogen för att producera mer skogsprodukter som kan ersätta fossila produkter är inte långsiktigt förenligt med skogens roll som klimatregulator.

Det finns därför ett stort behov av att se över hela Sveriges skogspolitik för att utveckla de klimatpolitiska ramarna och styrningen för ett hållbart skogsbruk i ett globalt perspektiv. Mot denna bakgrund kan EU:s avskogningsförordningen ses som ett första steg i att utforma en global klimatpolitik som beaktar skogens roll som kolsänka. Uppskattningsvis hälften av jordens ursprungliga skogar har försvunnit och det mesta har skett under de senaste 50 åren.

Hoten mot skogarna kommer från många håll. Skog huggs ner för ved att elda med, för mer odlingsbar mark eller för bebyggelse. Skogsbolagen är ständigt på jakt efter värdefulla timmerstockar. Den pågående skövlingen av världens skogar har stor klimatpåverkan. Samtidigt påverkas världens skogar negativt av klimatförändringarna.

1.3 Globala klimatförändringar kräver en global klimatpolitik

Sveriges enkelspåriga klimatpolitik betraktar landet som ett enskilt hus som man kan städa rent med olika klimattekniker. Klimatfrågan kräver dock globala lösningar. Eftersom klimatsystemet är globalt måste lösningarna på klimatfrågan samordnas på global nivå. Det finns begränsningar i vad man kan och bör göra på nationell nivå. En nationell politik med fokus på att minska utsläpp i landet kan motverka globala utsläppsminskningar. För att inte motverka sitt syfte behöver t.ex. gröna tekniker samordnas över sektorsgränser och regleras globalt över nationsgränser. Om vissa länder eller vissa sektorer baserar en så stor del av sina klimatmål på t.ex. ökad användning av biobränslen kan detta leda till motstridiga effekter. Ökad bioenergiproduktion i t.ex. Europa kan leda till avskogning generellt eller i bestämda geografiska områden. Sveriges klimatpolitik som ger ekonomiska incitament att förbränna biomassa är i konflikt med inlagring av kol, som är skogens funktion som kolförråd och systemregulator för klimatet.

Den övergripande svenska klimatpolitiken bör fokusera på samarbete med andra länder. Grundproblemet är globalt och det finns internationella avtal som kan användas för mer globala lösningar. Klimatpolitiken bör renodlas så att utformningen stämmer bättre med EU:s. Då blir det också enklare att anpassa den svenska klimatpolitiken till förändringar på global nivå. Överflödiga styrmedel som är riktade mot icke-systemeffektiva effekter bör tas bort. På den globala nivån bör Sveriges ambitionen vara att komma överens om globala mål och ramverk för hur klimatmålen kan uppnås inom ramen för de två hittills viktigaste globala avtalen, Kyotoavtalet och Parisavtalet. På den regionala nivån finns EU:s klimatpolitik med ett övergripande mål som innebär minskade utsläpp av koldioxid med 55% fram till 2030.

1.4 Klimatåtgärder behöver bedömas utifrån deras globala systemeffektivitet

Klimatet är ett globalt system och klimatförändringar behöver återställas med globalt systemeffektiva åtgärder. Detta kräver att klimatpolitiken utformas globalt, klimatpolitiska åtaganden med systemåterställande åtgärder avtalas globalt och att klimatåtgärder genomförs av alla nationer samtidigt och i samförstånd med utgångspunkt i varje nations egna förutsättningar och möjligheter. Om inte klimatåtgärder bedöms utifrån deras globala systemeffektivitet kan klimateffekter av grön teknik motverkas av kolanvändning.

Elproduktionen med kol står idag för strax under 40 procent av den totala elproduktionen i världen. Mellan 1990 och 2019 har produktionen med kol ökat med nästan 125 procent. Förbränning av kol är den metod som används mest och står för 38 procent av all elproduktion. Kina förbrukar i särklass mest kol. Kina och Indien, som tillsammans står för nästan två tredjedelar av kolanvändningen, har inga planer på att skära ner på kort sikt. Nationella satsningar på grön teknologi motverkas globalt av kolanvändning. Hittills och under överskådlig framtid kommer grön teknik att bara kunna bidra marginellt när det gäller att minska de negativa utsläppen om inte kol fasas ut inom rimlig tid. Grön teknik är endast användbar för att minska den globala uppvärmningen om den samtidigt kraftigt minskar kolanvändningen. I följande tabell skisseras därför en synoptisk modell för en globalt styrd

klimatpolitisk strategi, där fossila bränslen fasa ut enligt en flerstegsprincip med ett slutdatum för kolanvändning som ett första steg. Byggstenarna i denna strategi utvecklas i resten av detta kapitel.

Figur 1. Systemdesign för en globalt styrd klimatpolitisk strategi

Klimatet är ett globalt system och klimatförändringar behöver återställas globalt med systemeffektiva åtgärder. Detta kräver att klimatpolitiken utformas globalt, klimatpolitiska åtaganden med fokus på systemeffektivitet avtalas globalt och att klimatåtgärder genomförs av alla nationer samordnat och i samförstånd med utgångspunkt i varje nations egna förutsättningar och möjligheter.

Klimatåtgärder genomförs utifrån deras systemeffektivitet enligt en flerstegsprincip:

- Kolanvändning är en global klimatsystemförstörare och kolets climateffekter är värre än olja och naturgas. Att sätta ett slutdatum för kolanvändning bör därför utgöra ett första steg i utfasningen av fossila bränslen.
- Olja är sämre än naturgas som inte släpper ut lika mycket koldioxid och inte innehåller lika mycket hälsofarliga ämnen. Användning av olja bör fasas ut som ett steg två i utfasning av fossila bränslen
- Naturgas ger lägst utsläpp av koldioxid per energienhet jämfört med andra fossila bränslen. Naturgas har fördelen att den ger en ren förbränning med låga utsläpp av miljö- och hälsoskadliga ämnen. Den kan fasas ut i ett steg tre och användas som en övergång till fossilfria bränslen. Naturgas ersätts alltmer med biogas som också är metan men med förnybart ursprung.
- Skogen är en global klimatsystemregulator. Avskogning är därför systeminkompatibel och kräver en mycket rigorös global reglering av skogsbruk. EU:s avskogningsförordning är ett steg i rätt riktning.

Ett globalt regelverk och incitamentssystem till produktions- och konsumtionsbaserad grön omställning:

- Global investeringsfond för samordning och främjande av gröna tekniker i samtliga sektorer:

För att inte motverka sitt syfte behöver gröna tekniker samordnas över sektors- och nationsgränser och finansieras globalt . Om vissa länder eller vissa sektorer baserar en så stor del av sina klimatmål på t.ex. ökad användning av biobränslen kan detta leda till motstridiga effekter. Ökad bioenergiproduktion i t.ex. Europa kan leda till avskogning globalt eller tränga undan matproduktion i fattiga länder.

- Globalt regelverk för att främja delningsekonomi globalt:

Delningsekonomin växer i takt med att samhället har digitaliserats allt mer och har blivit en global trend. Ägandet är idag mindre viktigt och allt fler personer inser att det är en ekonomisk och miljömässig vinning att använda produkter och tjänster allt mer kollektivt, vilket har ökat efterfrågan på fler delningsekonomiska lösningar. Regelverk och lagstiftning världen över är idag uppbyggda efter marknadsprincipen om enskilda konsumenter och inte kollektiv av konsumenter. Ett globalt regelverk och incitamentssystem behöver därför utvecklas för att skapa förutsättningar för att främja delningsekonomiska konsumentbeteenden i de sektorer där klimatnyttan är störst.

- Stärka EIB:s roll som global främjare av av kollektivtrafiklösningar

Transport är orsaken till 25% av de globala utsläppen av växthusgaser. För att undvika överflödiga utsläpp av föroreningar till atmosfären används kollektivtrafik. Kollektivtrafiken minskar klimatutsläppen på tre sätt. Genom att minska sina egna utsläpp, ta marknadsandelar från biltrafiken och sprida ny miljöteknik till lastbilstrafiken. Att stärka Europeiska investeringsbankens roll när det gäller att främja kollektivtrafiklösningar på global nivå för att minska antalet fordon i omlopp kan därför få betydande climateffekter, särskilt i kombination med delningsekonomi.

- Globala regler för att främja cirkulär ekonomi:

Cirkulär ekonomi och ökad resurseffektivitet är avgörande för att hantera globala klimat- och miljöutmaningar, men omställningen hindras idag av fragmenterade nationella regelverk. Det finns därför behov av gemensamma regler som möjliggör cirkulära material- och resursflöden globalt.

Modellen som skisseras ovan visar att människans klimatpåverkan på naturen är en global systemeffekt och kan därför inte motverkas med isolerade punktinsatser på nationell nivå. Klimatåtgärder är idag alltför fokuserade på enskilda komponenter istället för systemet. Detta kan leda till att lokala klimatåtgärder blir motstridiga och verkningslösa på global nivå. För att nå en hög systemverkningsgrad är det viktigt att de vidtagna åtgärderna utformas globalt och riktas mot systemet och inte mot detaljer eller fragment i systemet. Annars finns det risk att man investerar i en onödigt stor mängd detaljåtgärder utan systembetydelse.

2. Flerstegsstrategi, där kol fasas ut först

Kolkraftverk är således den största källan till utsläpp och kolkraftverken på jorden släpper ut koldioxid varje år motsvarande nästan en tredjedel av de totala utsläppen av koldioxid. Kolkraften är därför den enskilt största källan till den globala uppvärmningen. Kolkraftverken släpper också ut svaveldioxid som bildar aerosolpartiklar i atmosfären.

Kolkraften är klimatets enskilt största förstörare och behöver därför fasas ut i ett första steg. Förbränning av kol ger upphov till högre utsläpp av koldioxid per energienhet än naturgas eller förbränning av olja och oljeprodukter som bensin och diesel. Klimatpolitiken bör inriktas på systemegenskaper och utformas utifrån systempåverkande åtgärder. Principen för en sådan politik är största systemförstörare – största systemåterställare. Det absolut mest effektiva systemverktyget för att minska den globala uppvärmningen är att fasa ut kolanvändningen globalt.

2.1 Kol utgör fortfarande ett klimatproblem inom EU

I EU:s nya gröna giv identifierades utfasning av kol som en förutsättning för att uppnå klimatmålen för 2030 och klimatneutralitet senast 2050. Fonden för en rättvis omställning, som infördes i juni 2021, tillhandahåller 19,3 miljarder euro under perioden 2021–2027 till regioner och sektorer som påverkas mest av omställningen till klimatneutralitet.

Trots omfattande finansiering har EU:s stöd till kolregioner bidragit marginellt till klimat- och energiomställningen, enligt en rapport från Europeiska revisionsrätten. Trots övergripande framsteg är kol fortfarande en betydande källa till växthusgasutsläpp i flera medlemsstater. EU:s sammanhållningspolitiska fonder har bidragit med stöd till kolregionernas socioekonomiska omställning och energiomställning, och under perioden 2014–2020 fick de sju granskade kolregionerna omkring 12,5 miljarder euro. Trots kraftigt minskad produktion, stod kolförbränningen ännu 2019 för 15 % av EU:s växthusgasutsläpp.

Europeiska revisionsrätten kunde inte heller konstatera någon särskild effekt på produktionen av förnybar energi i de granskade regionerna. EU-finansierade investeringar i energibesparingar hade också en blygsam effekt eller så kunde de inte kvantifieras.

Revisorerna konstaterade också att inhemskt kol i en del EU-länder hade ersatts av importerat kol eller av andra fossila bränslen. Tyskland och Polen, till exempel, har ökat sin import av kol avsevärt under de senaste 15 åren. Det har lett till att kol fortfarande är en betydande källa till växthusgasutsläpp, särskilt i Polen, Tjeckien, Bulgarien, Tyskland, Slovenien och Rumänien. Revisorerna konstaterade också att tillräcklig uppmärksamhet inte har ägnats åt metanutsläpp från stängda eller övergivna kolgruvor.

(https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_22/SR_coal_regions_SV.pdf).

2.2 Utfasning av kol måste ske globalt

EU: revisorerna konstaterar att inhemskt kol i en del EU-länder hade ersatts av importerat kol och detta visar att utfasningen av kolanvändning måste hanteras globalt om den ska kunna få avsedda klimateffekter. Kolkraften är själva kärnan i klimatkrisen. Ändå planeras 1600 nya kolkraftverk i 62 länder de närmaste åren, varav nästan hälften i Kina. Det faktum att koldioxidutsläppen ökar beror till stor del på nybyggda kolkraftverk i Asien. En global klimatpolitik är nödvändig för att minska den globala uppvärmningen tillräckligt. Det mest effektiva sättet att minska uppvärmningen är att minska användningen av kol globalt. Åtgärder som inte avtalas och genomförs globalt kommer att vara ineffektiva.

Antalet nya kolkraftverk växer i Asien, nästan 100 stycken planeras att byggas bara i Kina. Det är avslöjande siffror som presenteras av organisationen [Global Energy Monitor \(GEM\)](https://globalenergymonitor.org/). För trots att de flesta är ense om värdet av förnybar energi för att minska utsläppen av koldioxid fortsätter kolkraften att hålla ett jängrepp kring världens behov.

Kol är en billig energikälla som är ryggraden i många länders elförsörjning. Den stora tillgången kombinerat med lättheten att lagra och transportera har gjort kolet till en av de mest lätt tillgängliga energikällorna som kan finnas. Men det är också den enskilt största utsläppskällan av koldioxid i världen (<https://globalenergymonitor.org/projects/global-coal-plant-tracker/>).

Olja är mindre klimatfarlig än kol men värre än naturgas som inte släpper ut lika mycket koldioxid och inte innehåller lika mycket hälsofarliga ämnen. Den ska fasas ut som ett steg två i utfasning av fossila bränslen. Naturgas ger lägst utsläpp av koldioxid per energienhet jämfört med andra fossila bränslen. Naturgas har fördelen att den ger en ren förbränning med låga utsläpp av miljö- och hälsoskadliga ämnen. Den kan fasas ut i ett steg tre och användas som en övergång till fossilfria bränslen. Naturgas ersätts alltmer med biogas som också är metan men med förnybart ursprung.

3. Skogen en systemregulator på global nivå

Skogens funktion som kolförråd är skogens förmåga att ta upp och lagra koldioxid, vilket är den växthusgas som bidrar mest till klimatförändringen. Globalt utgör skogen en kolsänka med ett nettoupptag som ungefär motsvarar 20 procent av de fossila koldioxidutsläppen. Världens skogar utgör idag en naturlig förvaringsplats för kol. Träd absorberar koldioxid från luften och lagrar det i sina rötter, stammar och blad. När träden fälls eller bränns frigörs det organiskt bundna kolet och hamnar i atmosfären i form av växthusgasen. På så sätt bidrar avskogning till klimatförändringarna – då mer koldioxid släpps ut och mindre absorberas från luften.

3.1 Avskogning näst största klimatförstörare

Skogen tillhandahåller många nyttigheter som bidrar till människors välfärd. Den svenska skogen är viktig ur många perspektiv. Den levererar råvara till skogssektorn vilket skapar sysselsättning och inkomster. Eftersom skogsresurser är begränsade måste klimatnytta och välfärd vägas mot varandra. Inom svensk klimatpolitik beaktas inte skogens funktion som kolsänka. Klimatpolitiken handlar mest om att öka användningen av skog för att ersätta fossila bränslen och fossilintensiva material.

Allt fler forskare varnar för att avverkningstakten försämrar svenska skogens kollagring och skogen riskerar därmed att gå från kolsänka till utsläppskälla. Nettoinlagringen av kol minskar kraftigt i svenska skogar, samtidigt som avverkningen steg till rekordnivåer under 2021.

<https://www.dn.se/sverige/forskarnas-varning-skogen-gar-fran-kolsanka-till-utslappskaalla/>.

Naturvårdsverkets preliminära data för 2021 visar på en rejäl minskning. Nettoinlagringen minskade med cirka fem miljoner ton koldioxid jämfört med året innan. Detta medför ökade utmaningar för Sverige att nå EU:s klimatmål. Utvecklingen beror främst på en sjunkande tillväxt i skogen och de senaste årens höga avverkningsnivåer enligt Naturvårdsverket

(<https://www.naturvardsverket.se/om-oss/aktuellt/nyheter-och-pressmeddelanden/nettoinlagringen-av-koldioxid-i-vaxande-trad-minskar-kraftigt/>)).

En stor pådrivande faktor till uttag av biomassa från skogsavverkning är energisektorn.

Genom minskad avverkning skulle skogarnas absorptionsförmåga öka med över 200 miljoner ton i EU (<https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/nature-food/45327/the-future-of-forests-in-the-european-union/>). Den här rapporten visar tydligt att Sveriges stora och oflekterade bioenergisatsningar kommer att bädda för ännu större problem med den globala

avskogningen som redan drivs fram av jordbruket. Mellan 90 och 99 procent av avskogningen i tropikerna kan kopplas till jordbruket – mark som sedan bara delvis används för odling.

Skövlingen av skogen får konsekvenser för både klimat och ekologisk mångfald. Tropisk avskogning, inte minst i Amazonas, står för cirka en tiondel av de globala koldioxidutsläppen.

Skogsskövlingen är den största orsaken till förlust av biologisk mångfald på land. Den hotar också försörjningen för hundratals miljoner människor i de berörda områdena. På

klimatoppmötet i Glasgow i november 2021 beslutade världens ledare att ta krafttag mot avskogningen för att skydda klimat och biologisk mångfald.

Det är främst tropiska skogar som huggs ner, med enorma förluster för biologisk mångfald, minskat skydd mot klimatförändringar och försämrade möjligheter för lokalbefolkningen att försörja sig i framtiden. Avskogningens orsaker är komplexa men handlar i grunden om att skogen kortsiktigt är värd mer om den huggs ner än om den bevaras. Därför är det en knäckfråga i de internationella klimatförhandlingarna att värdera skogen.

Enligt FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation, FAO, är avskogning den näst största orsaken till klimatförändringarna. Avskogning och utarmning av skog står för runt 20 procent av de globala utsläppen av växthusgaser – den näst största andelen efter förbränningen av fossila bränslen. Klimatpåverkan av avskogning och utarmning av skog är lika stor som trafikens utsläpp, eller EU:s utsläpp alla kategorier. Växthusgaser från avskogning, skogsbruk och bränder uppgick globalt i genomsnitt till 8,1 miljarder ton CO₂e per år mellan 2001 och 2019.

3. 2 Avskogning behöver motverkas globalt

Avskogningen är näst störst orsak till klimatförändring efter kolanvändning. Skogen kan därför beskrivas som en global klimatsystemregulator. Avskogning är därför systeminkompatibel och kräver en mycket rigorös global reglering av skogsbruk. EU:s avskogningsförordning är ett steg i rätt riktning.

Att skydda och restaurera skog kan minska växthusgasutsläpp med 18% till 2030. Om vi gör det har vi större chans att undvika 1,5 graders uppvärmning, enligt klimatforskare. Men om världens skogar avverkas så kommer tre biljoner ton koldioxid frigöras i atmosfären och det är mer än vad som finns låst i de globala reserverna av olja, kol och gas.

<https://www.theguardian.com/environment/2018/sep/26/global-warming-climate-change-targets-un-report>).

Om EU:s skogar skulle brukas mer sparsamt skulle de kunna ha dubbelt så hög netto-absorption av koldioxid per år, enligt en ny rapport från Naturwald Akademie i Tyskland. Rapporten som beställts av Greenpeace i Tyskland visar att om avverkningsstakten inom EU reducerades med en tredjedel så skulle koldioxidabsorberingsförmågan kunna öka från 254.4 miljoner ton till 487.8 miljoner ton, lika mycket som 4.5 gånger Sveriges nationella utsläpp av växthusgaser.

Idag avverkas 77% av tillväxten i EU:s skogar. Denna studie påvisar att netto-koldioxid upptagningsförmågan hos dessa skogar skulle kunna fördubblas om avverkningsstakten begränsades till 50% av den årliga tillväxten. Skogen är en global klimatsystemregulator och avskogning är därför systeminkompatibel och kräver en mycket rigorös global reglering av skogsbruk. EU:s avskogningsförordning kan mot denna bakgrund ses som ett steg i rätt riktning.

4. Global investeringsfond för samordning och främjande av gröna tekniker

För att inte motverka sitt syfte behöver gröna tekniker samordnas över sektors- och nationsgränser och finansieras samordnat och globalt. Om vissa länder eller vissa sektorer baserar en så stor del av sina klimatmål på t.ex. ökad användning av biobränslen kan detta leda till motstridiga effekter. Ökad bioenergiproduktion i t.ex. Europa kan leda till avskogning generellt eller tränga undan matproduktion i fattiga länder.

En snabb tillväxt av förnybar energiteknik är inte nödvändigtvis hållbar på längre sikt om den inte samordnas globalt. En flerstegsprincip för en globalt samordnad omställning av energiförsörjningen är helt avgörande för att motverka mänsklig klimatpåverkan. Stora mängder förnybara energitekniker, som solceller och vindkraft, måste tas i bruk globalt för att i första hand fasa ut kolanvändning och ersätta dagens koldominerade energiförsörjning i vissa geografiska områden. Oljan ska fasas ut i ett steg två och naturgas i ett steg tre. Utan denna flerstegsprincip kan omställningen fördröjas eller motverkas.

Sol- och vindenergi växer idag mycket snabbt, men även om energin är förnybar tillverkas varje solpanel och vindkraftverk till stor del av icke-förnybara resurser. Dessa energitekniker har dessutom en begränsad beräknad livslängd och de kraftverk som installeras idag kommer att behöva ersättas i framtiden.

Förnybara energitekniker har möjlighet att leda till minskade utsläpp av klimatgaser, men vi måste se till att hela produktionssystemet hanteras globalt. Det är till exempel inte självklart att själva produktionen av vindkraftverk och solceller är hållbara, att materialen tagits fram på ett hållbart sätt, eller att industrierna har förutsättningar eller incitament att återvinna materialet i framtiden.

Energitekniker förbättras hela tiden, och i framtiden kan både helt nya tekniker och förbättringar av dagens teknologi bli betydelsefulla, men beroende på vilka tekniker vi väljer ökar efterfrågan på mängder av olika material och grundämnen, som kan komma från mer eller mindre sällsynta och begränsade resurser. Utvinningen av dessa resurser orsakar miljöproblem, oftast i andra delar av världen, och framtida tillgänglighet är osäker för många av dem. För att kunna bedöma genomförbarheten och konsekvenserna av en omställning av det globala energisystemet måste hänsyn tas till globala materialflöden och hur hållbara industrierna som växer fram med avseende på klimatet i hela produktionskedjan och på andra aspekter än klimat. Verkligt hållbara energisystem kräver att hållbara industrier skapas som inte bara kan ta fram stora mängder förnybar energiteknik, utan också att upprätthålla ett fungerande produktionssystem i ett längre tidsperspektiv, och göra detta på ett sätt som är globalt hållbart i socialt och klimatomåttligt avseende.

För att säkra detta behövs ett globalt regelverk och incitamentssystem till produktions- och konsumtionsbaserad grön omställning och en global investeringsfond för samordning och främjande av gröna tekniker i samtliga sektorer.

5. Globalt regelverk för att främja delningsekonomi

Delningsekonomi, det vill säga användning eller köp av gemensamma produkter eller tjänster, håller på att förändra konsumentbeteendet. De potentiellt största miljövinster, mätt i reducerade koldioxidutsläpp, kan uppnås inom transporter och inkvartering, visar en ny studie från Nordiska ministerrådet.

Störst potential till miljövinster finns inom transporter. En livscykelanalys av en vanlig personbil påvisar att klart störst miljöbelastning kommer från utsläppen som uppstår vid bilkörningen. Ett bildelningskollektiv ersätter i medeltal 4-13 individuellt ägda bilar och reducerar oftast antalet kilometer på hushåll, som gått med i kollektivet. Bilar i ett bildelningskollektiv är ofta modernare med lägre utsläppshalter, och samtidigt bidrar det reducerade antalet bilar till minskningar i trängsel, buller och utsläpp i stadsmiljön, där trafikproblemen oftast är störst. Upplåtande av privata hem för inkvartering ger miljövinster genom att privata hushåll i allmänhet har lägre energiförbrukning än jämförelsevis hotell, i vilka olika servicefaciliteter kräver mera energi ([Environmental impacts and potential of the sharing economy https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1145502/FULLTEXT01.pdf](https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1145502/FULLTEXT01.pdf)).

Delningsekonomin växer i takt med att samhället har digitaliserats allt mer och har blivit en global trend. Ägandet är idag mindre viktigt och allt fler personer inser att det är en ekonomisk och miljömässig vinning att använda produkter och tjänster allt mer kollektivt, vilket har ökat efterfrågan på fler delningsekonomiska lösningar. Delningsekonomi kan idag medföra osäkerhet och problem. Detta gäller särskilt om konsumenter inte vet vilket ansvar eller rättigheter och förpliktelser de har. Det finns ett behov av att tydliggöra vilka rättigheter och skyldigheter konsument och prosumenter har gentemot varandra.

Delningsekonomi aktualiserar ofta frågor om de befintliga regelverkens tillämpning, eftersom de nuvarande gränserna mellan konsumenter och leverantörer, anställda och egenföretagare samt tjänster som tillhandahålls av professionella tjänsteleverantörer respektive privatpersoner suddas ut. Detta kan resultera i osäkerhet beträffande vilka regler som gäller, särskilt om regelverken är splittrade till följd av olika nationella eller lokala strategier. Detta bromsar delningsekonomin utveckling globalt och kan innebära att inte alla dess fördelar kan

utnyttjas. Samtidigt finns det en risk att gråzoner utnyttjas för att kringgå regler som syftar till att skydda konsumenter.

Lagstiftningen har inte hängt med i utvecklingen kring delningsekonomi. Delningsekonomin är i flera avseenden svår att passa in i befintliga regelverk, vilket försvårar för samtliga inblandade. Regelverk och lagstiftning världen över är uppbyggda efter principer som inte är anpassade till delningsekonomisk aktivitet. Ett globalt regelverk behöver därför utvecklas för att skapa förutsättningar för att främja delningsekonomiska beteenden i de sektorer där klimatnyttan är störst.

6. Stärka EIB:s roll som global främjare av av kollektivtrafiklösningar

Transport är orsaken till 25% av de globala utsläppen av växthusgaser. För att undvika överflödiga utsläpp av föroreningar till atmosfären används kollektivtrafik. Kollektivtrafiken minskar klimatutsläppen på tre sätt. Genom att minska sina egna utsläpp, ta marknadsandelar från biltrafiken och sprida ny miljöteknik till lastbilstrafiken. Att främja kollektivtrafik på global nivå för att minska antalet fordon i omlopp kan därför få betydande klimateffekter, särskilt i kombination med delningsekonomi.

Det finns idag en globalt växande positiv attityd till kollektivtrafiklösningar. Europeiska Investeringsbankens klimatundersökning visar att 64% av EU-medborgarna är positiva till att välja kollektivtrafik framför bilen av miljö- och klimatskäl. Jämförelsevis anger 93 % av kineserna och 49 % av amerikanerna att de redan gör detta val. Inom EU utmärker Östeuropa sig med sitt stora kollektivtrafikresande (<https://www.eib.org/en/infographics/adopting-more-environmentally-friendly-means-of-transportation?lang=sv>).

Europeiska investeringsbanken (EIB) är Europeiska unionens finansinstitut för långfristig finansiering och ägs av EU:s medlemsstater. Banken tillhandahåller långfristig finansiering till ekonomiskt bärkraftiga investeringar för att bidra till EU:s politiska mål både inom och utanför Europa och är verksam i cirka 160 länder. Banken är världens största finansiär av klimatrelaterade investeringar och har avsatt stora finansiella resurser för klimatåtgärder.

EIB spelar en central roll i EU:s insatser för att säkerställa genomförandet av agendan för hållbar utveckling. EIB är starkt engagerad i att främja skapandet av hållbara städer och projekt som förbättrar kollektivtrafikens konkurrenskraft och klimatnytta. Att stärka Europeiska investeringsbankens roll när det gäller att främja kollektivtrafiklösningar på global nivå för att minska antalet fordon i omlopp kan därför få betydande klimateffekter, särskilt i kombination med delningsekonomi.

7. Gemensamma regler som främjar cirkulär ekonomi globalt

Cirkulär ekonomi är en förutsättning för att nå klimatmålen och många andra hållbarhetsmål. Näringslivet spelar en central roll i utvecklingen mot den cirkulära ekonomin. De svenska företagen ligger långt fram, har höga ambitioner och vill axla en drivande roll. Den cirkulära ekonomin innebär nya affärsmöjligheter för företag och kan samtidigt bidra till en grön klimatomställning.

Klimateffekterna är dock störst om cirkulär ekonomi hanteras och främjas globalt. Cirkulär ekonomi och ökad resurseffektivitet är avgörande för att hantera globala klimat- och miljöutmaningar, men omställningen hindras idag av fragmenterade nationella regelverk. I en

ny studie finansierad av Internationella Handelskammaren, ICC, visar fristående forskare vid Adelaides universitet den unika roll som Världshandelsorganisationen, WTO, kan spela för att främja omställning genom att säkerställa att det finns gemensamma regler som möjliggör cirkulära material- och resursflöden globalt.

Många länder har därför vidtagit nationella åtgärder för att driva på omställningen till en resurseffektiv cirkulär ekonomi. Men även om dessa åtgärder är väl menade har det lett till att regleringar för handel med avfall och sekundära resurser idag mest liknar ett lapptäcke som gör omställningen både svårare och dyrare. Då omställningen till en cirkulär ekonomi är beroende av globala handelsflöden behövs också globala handelsregler om klimatomställningen ska lyckas. Enligt forskarna hindrar nationella regleringar idag omställningen och ger förslag på konkreta åtgärder som WTO kan vidta för att i stället främja omställningen på global nivå.

Analysen visar bland annat att:

- Återanvändning och återvinning av elbilsbatterier hindras av skillnader mellan länders olika definitioner av avfall och lagar kring återvinning
- Olika tolkning av EU-regleringar leder till förseningar eller hindrar transporter av ”avfall” mellan EU:s medlemsländer då dessa, trots avstamp i samma grundreglering, har olika definitioner av vad som utgör farligt avfall.
- Företag kämpar för att navigera bland nationella lagar som saknar en tydlig gränsdragning mellan produkter och material som kan återanvändas, repareras eller renoveras och de som bör återvinnas eller kasseras.
- Återanvändningen av ”avfallsmaterial” hindras av att regler idag främst tar ett materials ursprung i beaktande snarare än dess kvalitet.
- Tillämpningen av strafffullar på sekundära resurser avsevärt driver upp kostnaderna för att implementera cirkulära modeller.

Rapporten avslutas med en översyn av möjliga åtgärder som kan genomföras inom ramen för WTO för att underlätta utvecklingen mot en global cirkulär ekonomi. Åtgärderna som föreslås spänner från avskaffandet av tullar på varor och tjänster kopplade till cirkulära affärsmodeller till att definiera gemensamma principer och praxis för att förhindra fler oavsiktliga konsekvenser av nationella miljöregleringar.

Som ett första steg uppmanas det sextiototal länder som idag ingår i WTO:s strukturerade diskussioner om handel och miljömässig hållbarhet, däribland EU, Kina och USA, att skriva under en ministerdeklaration där de bland annat åtar sig att prioritera cirkulär ekonomi framgent. Genom att tydligt placera cirkulär ekonomi på agendan kan länderna utveckla grundläggande principer för hur lagstiftning kan utformas och harmoniseras för att främja omställningen.

(The Circular Economy and International Trade: Options for the World Trade Organization).

8. Sverige bör ta initiativ till en global klimatpolitisk strategi

Nationella lösningar på ett globalt klimatproblem kan vara kontraproduktiva och inriktas på detaljinriktade och överflödiga styrmedel som inte är systemeffektiva på global nivå. Den övergripande svenska klimatpolitiken bör därför fokusera på samarbete med andra länder.

Grundproblemet är globalt och det finns internationella avtal som kan användas för mer globala lösningar. Klimatpolitiken i Sverige bör därför omdanas så att utformningen bättre stämmer med EU:s. Då blir det också enklare att anpassa den svenska klimatpolitiken till förändringar på global nivå och medverka till att initiera en global klimatpolitisk strategi inriktad på globala klimatsystemeffekter.

Kapitel IV: En ny styrningsmodell för skolan

Ett syfte med denna bok har varit att beskriva uppkomsten av systemanalfabetism i svensk politik till höger, vänster och mitten. I de tidigare kapitlen har denna företeelse illustrerats med olika politisk beslutsområden. Systemanalfabetism har haft sitt yttersta uttryck inom skolpolitiken, där impulsartade reformer har tagit över rationellt tänkande och motiverad politik. Skolan har i praktiken blivit systemanalfabaternas slagfält

1. Två impulsiva reformer: kommunalisering och kommersialisering av skolan

Skolpolitiken har blivit systemanalfabaternas slagfält. De viktigaste skolreformerna under 90-talet, kommunaliseringen av skolan och friskolereformen, drevs igenom av systemanalfabeta politiker utan att konsekvenserna utreddes. Det är ovanligt att så stora reformer som kommunaliseringen och friskolereformen genomförs med ett års mellanrum och utan utredning. Det har sannolikt inte skett inom något annat samhällsområde.

1.1 Kommunalisering utan konsekvensutredning

Med kommunaliseringen av skolan avses besluten att överföra ett ökat ansvar för det svenska skolväsendet från staten till kommunerna. Fram tills 1990 så reglerades det mesta av skolan av skolöverstyrelsen tillsammans med länsstyrelserna. Lärare och rektorer var anställda av staten och det fanns en statligt tillsatt skolchef i varje kommun.

Kommunalisering, ett av de mer genomgripande besluten klubbades igenom i riksdagen 8 december 1989 efter att Socialdemokraterna fått majoritet genom stöd från dåvarande VPK (nuvarande vänsterpartiet). Omröstningen i riksdagen slutade med 162 röster för och 157 röster emot.

Göran Persson, dåvarande skolminister var den som drev igenom reformen under regeringen Ingvar Carlsson. Efter sex timmars debatt i riksdagens kammare klubbades beslutet igenom efter att Socialdemokraterna fått majoritet genom stöd från Vänsterpartiet kommunisterna, nuvarande Vänsterpartiet, och förslaget antogs med en marginal på endast fem röster: röstsiffrorna blev 162 röster för och 157 röster emot. Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet och Miljöpartiet röstade emot – tillsammans med en ensam vänsterpartist

Göran Persson banade väg för kommunaliseringen, trots stora brister i utredningsarbetet, utan konsekvensanalys och trots massivt motstånd från opposition och lärare. Lärarnas Riksförbund gav ut dokumentet "Därför avvisar lärarna en kommunalisering". Där varnas bland annat för urholkad likvärdighet och vidgade klyftor mellan olika skolor. Göran Persson ignorerade lärarnas varning trots det fanns sakligt stöd för det.

När kommunaliseringen av skolan genomfördes 1991 bröt den socialdemokratiska regeringen mot en lång svensk tradition att utgå från utredningar. Beslutet drevs igenom på kort tid och utan ordentlig kunskapsgenomlysning från en statlig utredning. Det fanns visserligen en mindre utredning, Styrningsberedningen (SoU 1988:20), om att införa målstyrning, men den avrådde från att kommunalisera skolan.

Av Göran Perssons självbiografiska bok "Min väg, mina val", som gavs ut 2007, kan man utläsa de impulsiva dragen bakom reformen, där Göran Persson bara åberopar sina personliga åsikter som grund för reformen, i brist på sakliga argument som skulle kunna stödja kommunalisering:

”Jag är övertygad om att jag resonerade rätt, även om jag samtidigt insåg varför lärarna gjorde sånt motstånd. Den statliga kopplingen gav dem en högre status i förhållande till andra kommunalanställda. Jag förstod deras motstånd, men det gamla systemet var dödsdömt”

1.2 Kommersialisering i blindo

Kommunaliseringsreformen hade knappast trätt i kraft när kommersialiseringens reformen påbörjades. Kommunaliseringen har använts som en politisk plattform för marknadsskolan och underlättade för skattefinansierade fristående skolor att bli en del av skolväsendet. När den borgerliga regeringen tillträdde hösten 1991 fortsatte skolförändringarna än mer impulsartat. 1992 infördes friskolereformen, som innebar att privata aktörer enklare kunde bli huvudmän för skolor. Även den förändringen genomfördes utan föregående utredningar om eventuella konsekvenser av skolans privatisering och det genomfördes ingen försöksverksamhet. Informationen om förslagen var bristfällig och den debatt som fördes var inte särskilt utförlig. Frågan om att utreda konsekvenserna av att införa aktiebolag i skolsystemet, till exempel, diskuterades inte alls. Den genomgripande förändringen av skolsystemet genomfördes helt i det tysta. Reformen har genomförts i blindo på en marknadsliberal grund.

Reformens impulsiva karaktär väckte starka reaktioner inom OECD. År 1992 undrade OECD varför Sverige ville genomföra en dramatisk förändring av en skola som präglades av både goda resultat och en hög grad av likvärdighet. Men deras rapport råkade försvinna. Och när den nu dykt upp tegs den ihjäl. OECD-rapporten från 1992 har titeln ”Review Of Education Policy in Sweden: Examiners Report and Questions”. I rapporten ställde OECD bland annat frågan varför man ville göra så dramatiska förändringar i ett skolsystem som hela världen då såg upp till. Ett skolsystem med både de högsta resultaten och den mest likvärdiga kvaliteten av alla industrialiserade länder. Ett system som alltså inte bara var bra jämfört med alla system, utan ett av de bästa bland de bästa.

OECD hänvisar också till internationella erfarenheter som visar att marknadisering av skolan kan leda till ökad segregation. Dessutom var OECD kritiskt till att genomföra långtgående reformer utan grundliga utredningar, utan konsekvensanalyser och utan någon form av praktiska tester.

2. Vänstern och högern hjälptes åt för att förstöra skolan

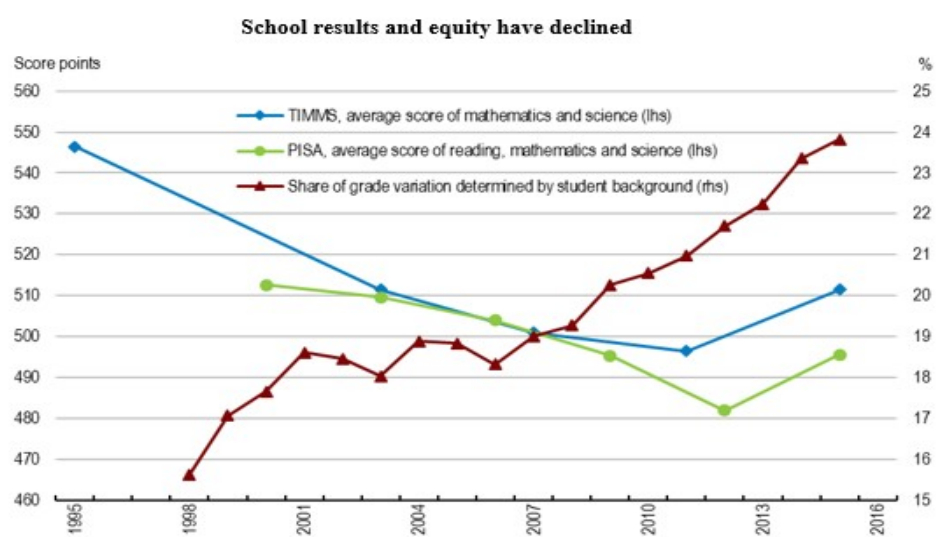
Två impulsiva reformer genomförda nästan samtidigt som äventyrar skolans framtid är kulmen på den systemanalfabetism till vänster, höger och mitten som drabbade skolpolitiken på 90-talet. All befintligt analys- och utredningsmaterial pekar entydigt på att svenska skolan var som bäst när den styrdes centralt av staten även om det fanns förbättringsbehov. Med några enstaka undantag låg de svenska eleverna högt eller mycket högt i den tidens jämförelser. Särskilt bra lyckades den svenska skolan med likvärdigheten. Det var små skillnader mellan elever och skolor och de svagaste elevgrupperna hade jämfört med många andra länder, goda resultat. De svenska skolorna hade internationellt sett väldigt goda resultat och skiljde sig inte så mycket sinsemellan.

Under denna period var kunskapsprestationer mellan skolor relativt lika. Skolan var statligt styrd och hade fokus på likvärdighet och jämlikhet. Likvärdighetsbegreppet är kopplat till jämlikhetstraditionen som har varit en grundpelare i den svenska skolan fram till 90-talet. OECD- analyser visar tydligt att en ogenomtänkt kombination av kommunalisering och

kommersialisering har lett till att likvärdighet och prestationsförmågan i det svenska skolsystemet försämrats reellt.

Enligt OECD var genomförandet inte optimalt, eftersom vissa kommuner var dåligt förberedda på att ta sig an de nya uppgifterna, och viktiga intressenter, särskilt bland lärare och rektorer, motsatte sig den nya modellen. Reformdesignen hade också svagheter. Regionala utbildningsnämnder stängdes och kommunerna beviljades fullt självstyre över skolfinansiering, vilket försvagade styrningsstrukturerna avsevärt, i en tid då införandet av marknadsinträde för privata skolleverantörer skulle ha krävt starkare styrning och kontroll.

Figur 1: Skolans utveckling efter kommunaliserings- och kommersialiseringsreformer



Source: OECD Economic Survey of Sweden (2019).

Källa: Sweden's schools: lessons from history to build a better future, OECD 2019

<https://oecdscope.blog/2019/03/29/swedens-schools-lessons-from-history-to-build-a-better-future/>

Av diagrammet ovan kan vi utläsa att de senaste årgången av PISA-resultat pekar mot en ljusare framtid för Sveriges skolor. De genomsnittliga resultaten förbättrades, vilket åtminstone delvis återspeglar de senaste statliga interventionerna, enligt OECD. Men det stora problemet med ständigt försämrade likvärdighet är olöst. Ojämlikheten mellan elever och skolor ökar, och barn segregeras alltmer i skolor med elever från liknande bakgrund. Denna utveckling drivs delvis av bredare samhällsliga trender, särskilt ökad inkomstskillnad och invandring. Ändå förstärker skolsystemet segregationen istället för att motverka den och riskerar att beröva eleverna lika möjligheter.

3. Likvärdigheten på väg att uttraderas från skolsystemet

Det svenska skolsystemet har alltför många styraktörer, på både nationell och lokal nivå. Ansvarsfördelningen är inte tydlig, och ansvar och befogenheter hänger inte alltid ihop. Systemet är splittrat och kännetecknas snarare av att vara summan av många lokala skolsystem än ett sammanhållet nationellt skolsystem. I dagsläget ansvarar omkring 1600

olika huvudmän för utbildningen i grundskolan och gymnasiet. Kombinationen av kommunalisering och kommersialisering gör att skolan idag styrs på olika sätt i 290 kommuner. Till detta bör läggas 828 fristående skolenheter inom grundskolan och 460 fristående skolenheter inom gymnasieskolan som styrs av privata huvudmän. Denna splittrade styrning gynnar inte skolsystemet och utvecklingen tycks gå mot allt sämre resultat när det gäller likvärdighet. Detta framgår av en jämförelse mellan 41 EU och OECD-länder med avseende på likvärdigheten i skolan.

Rapporten [An Unfair Start - Inequality in Children's Education in Rich Countries](#) har undersökt hur ojämlikheten i skolan ser ut i olika faser av skolåldern i 41 av världens rika länder inom EU och OECD. Mätningarna för mellanstadiet och högstadiet bygger på skillnaderna i läsförståelse mellan de lägst och högst presterande eleverna

Unicef har undersökt skolor i 41 länder inom EU och OECD och bland annat tittat på sambandet mellan skolresultat och familjens socioekonomiska förhållanden, skolsystemets utformning och faktorer som ursprung och kön. Dessa data handlar om hur likvärdighet i skolan ser ut i olika faser av skolåldern. Mätningarna för mellanstadiet och högstadiet bygger på skillnaderna i i läsförståelse mellan de lägst och högst presterande eleverna.

Figur 2: Likvärdighet i skolan

	Placering i likvärdighet i skolan baserat på socio- ekonomisk bakgrund bland 41 länder
Lettland	1
Spanien	3
Danmark	4
Estland	5
Polen	6
Slovenien	10
Finland	11
Portugal	12
Rumänien	14
Storbritannien	16
Schweiz	18
Ungern	19
USA	24
Sverige	25

Källa: Unicef. [file:///C:/Users/Admin/Downloads/Final%20PDF%20Report%20Card15-ENG-%20\(14\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/Final%20PDF%20Report%20Card15-ENG-%20(14).pdf)

När jämlikhet i skolan analyseras i olika länder kommer Sverige långt ned på listan när det gäller likvärdighet i skolan och hamnar på plats 25 av 41, efter USA. Sverige hamnar till exempel långt efter länder som Lettland och Litauen, där de ekonomiska förutsättningarna är sämre men där likvärdigheten i skolsystemet rankas högre.

4. Befintliga utredningar ger ingen vägledning

Riksdagspartierna är idag splittrade i frågor som rör skolans huvudmannskap och styrning och de befintliga utredningarna är många. Men ingen av dessa har kommit fram till ett användbart beslutsunderlag för hur likvärdigheten i skolan ska förbättras. Den senaste utredningen om ökat statligt ansvar för skolan redovisade i sitt betänkande två alternativa förslag. Det första handlar om förutsättningar för ett statligt huvudmannskap för skolan och det andra alternativet syftar till att stärka statens ansvar för skolan utöver att staten blir huvudman (Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag SOU 2022:53).

Enligt utredningen måste staten ta ett större ansvar för skolans styrning, i synnerhet med tanke på likvärdigheten. ”Ett fullgånget förstatligande av den offentliga skolan” skulle enligt utredaren ta 20 år att genomföra. Utredaren förordar därför ett andra förslag: Staten tar större ansvar men huvudmannskapet ändras inte. Staten tar över finansieringen av samtliga skolor, alternativt tar över resurstilldelningen av fristående skolor samt ökar likvärdighetsbidraget. För de fristående huvudmännen innebär detta att de blir betydligt mer styrda av staten än i dag. Staten kommer att lägga in de fristående skolorna i sitt systemansvar för skolan och de ska följa ungefär samma regelverk som de offentliga huvudmännen. Staten tar även över ansvaret för lärares och skolledares kompetensutveckling, samt skapar en sammanhållen skolmyndighet för både styrning och stöttning. En ny skolmyndighet bör även i detta alternativ införas med ett systemansvar för skolan.

Både dessa förslag är lika komplicerade och svåra att genomföra i praktiken. Förslaget till en skolmyndighet i det andra alternativet är bara en fortsättning på decennier av lappande och lagande av det befintliga systemet vars ineffektivitet är beprövad.

5. Staten behöver tänka nytt när det gäller styrning

I stora delar av västvärlden har skolinspektion de senaste decennierna vunnit utrymme inom ramen för en förändrad användning av granskning som styrning. Kvalitetssäkring, nationella prov, internationella kunskapsjämförelser och revision är andra tekniker som sammantaget utgör ett paraply av olika utvärderings- och bedömningstekniker.

Flera forskare menar att tillsyn och inspektion under början av 2000-talet förändrats från ”efterhandskontroll” i det politiska systemet till ett sätt att styra skolverksamhet i ett decentraliserat styrsystem, governing by inspection. Detta styrningsperspektiv på tillsyn är framträdande i den svenska och delvis även den internationella forskningen om skolinspektion de senaste 20 åren. Inspektion och tillsyn har blivit ett sätt för staten att återta förlorad kontroll över skolan efter decentraliserings- och avregleringsreformer.

Förändringarna av den statliga styrningen och den ökade användningen av tillsyn samt rektorns och huvudmannens ansvar och handlingsutrymme på lokal nivå, är väl belyst i tidigare forskning. Förändringarna har beskrivits som en förändrad styrningsrationalitet för skolan med användning av begrepp som ”governing by inspection”

(https://www.researchgate.net/publication/310799296_Skolinspektion_som_styrning).

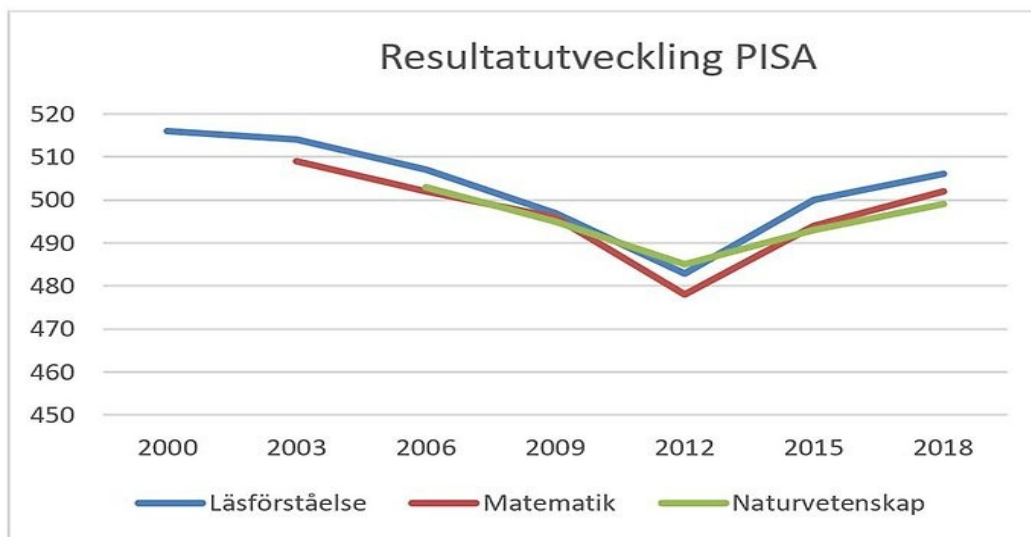
<https://www.umu.se/globalassets/organisation/fakulteter/samfak/pedagogiska-institutionen/dokument/diverse/segerholm-et-al.-2021.pdf>

Tillsyn fick en alltmer framträdande roll i styrningen av skolan i Sverige. År 2003 inrättades en utbildningsinspektion inom Skolverket; år 2008 bildades Statens skolinspektion och 2011 trädde en ny skollag i kraft som reglerade tillsynen och gav Skolinspektionen befogenheter att ingripa med rättsliga sanktioner mot skolor och huvudmän. Tilltron till inspektion som styrinstrument ökade väsentligt under loppet av en knapp tjugoårsperiod. 2015 och 2019 gjordes ytterligare skärpningar av tillsynen och ytterligare sanktioner infördes. I takt med att de svenska skolresultaten börjat dala har tillsynen sedan början av 2000-talet byggts ut. Idag bedrivs den i en välorganiserad myndighet, Skolinspektionen, med över 450 anställda.

Trots försämringen av skolresultatet kan man skönja en positiv svensk PISA-trend som håller i sig över tiden och som har utvecklats parallellt med en stärkt tillsyn över skolan.

Förbättringen av PISA-resultatet mellan 2012 och 2018 tycks sammanfalla med de vidtagna åtgärderna inom tillsynsområdet. Skolinspektionen bildades 2008 som ett led i att stärka tillsynen av skolsystemet. Skälen till uppkomsten av skolinspektionen var dels de svenska elevernas sjunkande resultat i internationella kunskapsmätningar, dels en oro över ökade variationer i kvalitet och resultat såväl inom som mellan kommuner och skolor. Det ansågs vara viktigt att ytterligare förstärka och skärpa den statliga kontrollen och separera den från den instans, Skolverket, som har ansvar för normering och nationell skolutveckling. Den 1 oktober 2008 startade den nya inspektionsmyndigheten Statens skolinspektion.

Figur 3. Trendbrott i Pisa-resultat



Källa: Skolverket

PISA 2018 bekräftar att trendbrottet i PISA 2015 inte var en tillfällighet. Svenska 15-åringar presterar nu över OECD-genomsnittet inom alla tre ämnesområden som PISA undersöker. I läsförståelse är det bara fyra OECD-länder som har bättre resultat. De svenska resultaten är nu tillbaka på samma nivå som 2006, innan de började sjunka. Figuren visar Sveriges PISA-resultat år 2000–2018. Resultaten redovisas för respektive ämnesområde från det år ämnet var

huvudområde första gången. Läsförståelse var huvudområde 2000, Matematik 2003 och Naturvetenskap 2006.

För att upprätthålla denna positiva trend är det viktigt att vidga och stärka Skolinspektionens roll som ett led i att utveckla en samlad tillsynsbaserad statlig styrningsmodell för skolan.

6. Behov av en samlad informativ och tillsynsbaserad styrning av skolan

Det finns idag tre olika myndigheter som hjälper regeringen och riksdagen att ta fram underlag och att genomföra det riksdagen har bestämt. De olika myndigheterna är Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Skolmyndigheterna ger stöd till skolväsendet, men det finns överlappningar i det stöd som ges i dag. Skolverket utvecklar styrdokument och nationella prov, följer upp och utvärderar skolväsendet. Skolinspektionen utför tillsyn och kvalitetsgranskning. **Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM** arbetar för att barn, unga och vuxna oavsett funktionsförmåga ska få möjligheter att nå målen för sin utbildning. Det gör de genom specialpedagogiskt stöd, undervisning i specialskolor, tillgängliga läromedel och statsbidrag. Både Skolverket och Skolinspektionen har normerande uppgifter. I nuvarande skolmyndighetsstruktur är tillsyn och stöd åtskilda.

Skolverket har 800 anställda, men ingen regional närvaro. Skolverket har ingen regional verksamhet idag, inte organisatoriskt i alla fall, men arbetar mycket med regioner, kommuner och huvudmän. Specialpedagogiska skolmyndigheten har 1200 medarbetare som arbetar på olika platser runt om i landet.

Nyligen har Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, öppnat ett gemensamt kontor i Härnösand. Det är det första av tio gemensamma arbetsplatser som de två myndigheterna ska inrätta på olika orter i landet. Gemensamma regionala kontor var planerade att under 2022 etableras i Härnösand, Malmö och Luleå. Under 2023 flyttar myndigheterna ihop även i Umeå, Gävle, Växjö och Örebro. Sist ut är Göteborg och Linköping under 2024. Det kommer även att inrättas ett gemensamt regionalt kontor i Skolverkets lokaler i Solna. Syftet med att öppna gemensamma kontor för Skolverket och SPSM är att möjliggöra bättre samarbete och mer dialog mellan myndigheterna och ansvariga inom skolan om vad som behövs för att fler barn och elever ska nå målen.

Skolinspektionen har 456 medarbetare som finns i Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm och Umeå men arbetar över hela landet. Skolinspektionen är underdimensionerad och lägger därför stora resurser på att identifiera problem i skolornas verksamhet, men avslutar ofta ärenden utan att säkerställa att felen är avhjälpna.

En nackdel med att Skolinspektionen har begränsade resurser är att tillsynen också blir begränsad. Uppdraget är omfattande i förhållande till bemanningen. Skolinspektionens uppdrag har i stort sett varit detsamma sedan 2008, men några uppgifter har förtydligats och verktygen har blivit fler. År 2009 fick myndigheten i uppdrag av regeringen att ansvara för kontrollrättningen av nationella prov. 2011 ändrades skollagen och myndigheten fick ”skarpare” verktyg. Det handlade om att kunna förelägga vid vite, återkalla tillstånd och stänga skolor med tillfälligt verksamhetsförbud. För en skola med offentlig huvudman kan Skolinspektionen gå in och vidta de åtgärder som bedöms vara nödvändiga på skolan, så

kallad statlig åtgärd för rättelse. 2013 ändrades lagstiftningen igen. Regeringen förtydligade att viten ska användas varje gång det finns allvarliga risker att elever inte når målen. 2014 fick myndigheten ett nytt uppdrag att belysa skolors ekonomi inför tillsyn och i tillståndsprövning. 2015 fick Skolinspektionen ett större regeringsuppdrag att göra kvalitetsgranskning även av förskolan. 2018 fick Skolinspektionen en ny uppgift – att förbereda ägar- och ledningsprövning.

Den regionala och lokala dimensionen i Skolinspektionens arbete behöver stärkas. När Inspektionen gör sin granskning och bedömning utgår myndigheten idag från samma struktur oavsett kommunens storlek, dess finansiella resurser, den lokala kontexten och vilken skola det handlar om. Något som påverkar både huvudmännens och rektorernas uppdrag. En inspektion blir därför bortkopplad från de lokala och regionala förutsättningarna. Detta är en av slutsatserna i en nyligen publicerad doktorsavhandling (Styrning av skolan genom statliga sanktioner Verkningar för rektorn av den skärpta tillsynen [DOKTORSAVHANDLING | Karlstad University Studies | 2022:5](https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1645056/FULLTEXT01.pdf), <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1645056/FULLTEXT01.pdf>).

Mot bakgrund av skolmyndigheternas överlappande arbetsuppgifter, behovet av regional närvaro och en samlad tillsynsbaserad och informativ styrning är det helt logiskt att respektive verksamheter inom Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska myndigheten sammanförs och inordnas i länsstyrelsernas organisation som ett led i att ålägga länsstyrelsen tillsynsansvaret för skolsystemet. De initiativ som myndigheterna själva tagit för att samlokalisera och regionalisera sina verksamheter är ett steg i rätt riktning och kan underlätta en eventuell överföring av myndigheternas verksamheter till länsstyrelserna.

7. Ge länsstyrelserna ett tillsynsbaserat styrsystem för skolan

Sett ur ett styrningsperspektiv har förstärkt skolinspektion visat sig vara ett sätt för staten att förbli en »key orchestrator« i ett utbildningspolitiskt sammanhang där internationalisering, decentralisering och marknadisering har utmanat nationalstatens styrningskapacitet ((Nordiske OrganisasjonsStudier [file:///C:/Users/Admin/Downloads/NOS%202019-1_Pf%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/NOS%202019-1_Pf%20(1).pdf)). Inspektionen kan ses som ett centralt nationellt likriktande styrmedel som med hjälp av tillsynen kan säkra likvärdigheten i skolan givet den omfattande lokala variationen av styraktörer i ett decentraliserat skolsystem.

Ur detta perspektiv har länsstyrelserna bra förutsättning för att axla ett ökat statligt ansvar för en tillsynsbaserad och informativ styrning av skolan, utan att staten behöver bli huvudman. Länsstyrelsernas är statens förlängda armar på regional nivå och i varje län finns idag en länsstyrelse som ansvarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har det ansvaret. Länsstyrelserna ska verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen har erfarenheter av tillsyn och tillsynsuppdrag inom flera samhällsområden och bör därför kunna åläggas tillsynsansvaret över skolan. Verksamhet och personal från Skolverket, skolinspektionen och specialpedagogiska myndigheten kan därför med stora fördelar lätt och enkelt föras över till länsstyrelserna som ett led i att säkra och utveckla likvärdigheten i skolan.

En fördel med en sådan reform är att den är lätt och enkel att genomföra. Här räcker det med att justera den organisation som redan idag finns på plats.

Figur4. En tillsynsbaserad styrning av skolan

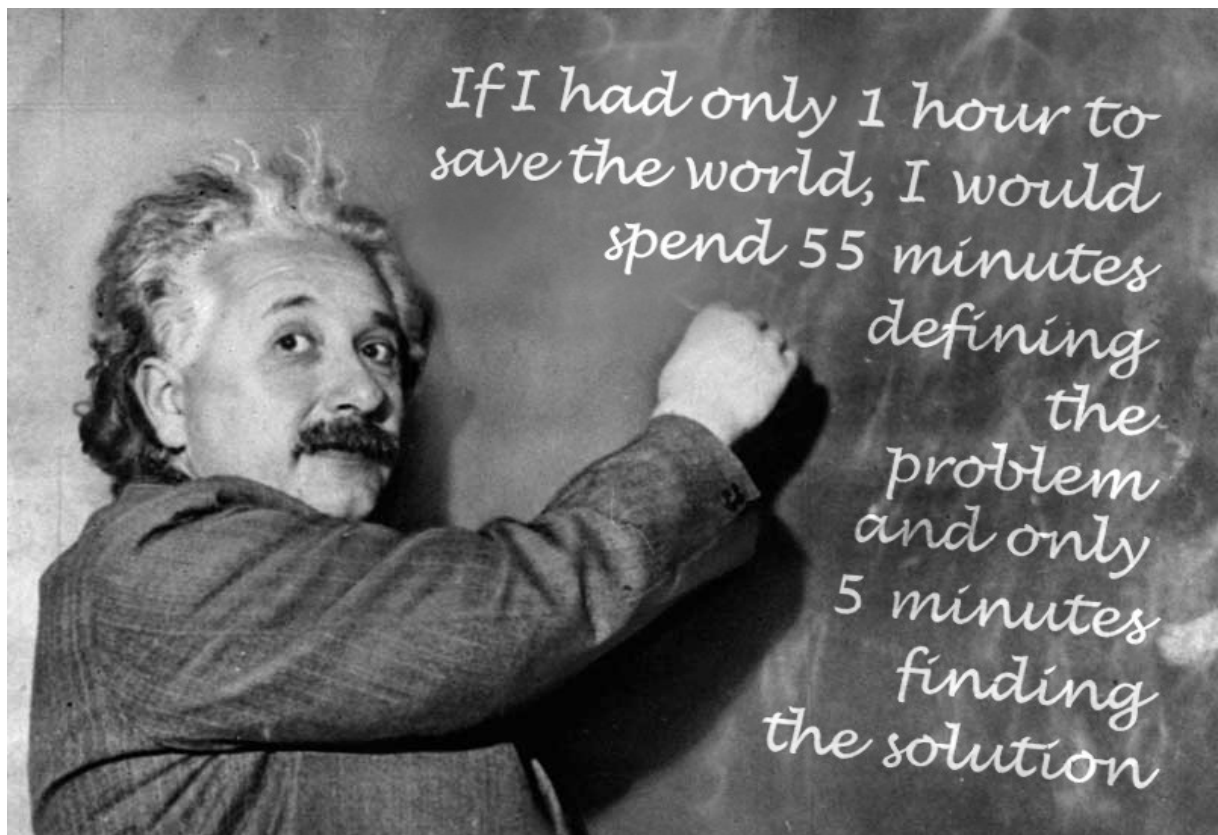
Riksdagen och regeringen
Riksdagen och regeringen bestämmer vad eleverna ska lära sig i skolan. De sätter upp mål och ramar för utbildningen i olika lagar och förordningar. Skollagen är ryggraden i de regler som omgärdar utbildningsområdet. I läroplanerna står det om vad eleverna ska lära sig i skolan.
21 Länsstyrelsen får ett tillsynsansvar för skolan
Verksamhet och personal från Skolverket, skolinspektionen och specialpedagogiska myndigheten förs över till länsstyrelserna. Myndigheterna hjälper idag regeringen och riksdagen att ta fram underlag och att genomföra det riksdagen har bestämt. Målet för myndigheterna är att alla elever ska få en bra utbildning i en trygg miljö. Länsstyrelserna får ett samlat ansvar för dessa uppgifter. Då länsstyrelsen inte får någon formell styrfunktion ska de endast påverka kommuner och skolor genom tillsynsbaserad och informativ styrning .
Huvudmannen ansvarar för att alla elever ska nå målen
Kommunen är huvudman för kommunala skolor. För fristående skolor är skolans styrelse huvudman. Huvudmannen bestämmer hur skolan ska arbeta, ser till att skolan har de resurser som krävs och ska hela tiden arbeta för att skolan ska bli bättre. Det är huvudmannen som ansvarar för att alla elever ska nå målen. Huvudmannen ska också se till att utbildningen följer de bestämmelser som finns.
Rektor ansvarar för sin skolas resultat
Rektor på skolan ansvarar för kvaliteten och resultaten på skolan. Skolan ansvarar för att miljön är trygg, att det finns rutiner för att rapportera frånvaro och regler för hur man får bete sig på skolan. Rektor har också ansvar för att eleverna får det stöd de har rätt till för att nå målen. Rektor ska också vara en pedagogisk ledare och är chef för lärarna och övrig personal på skolan.

Kapitel V: Dags att byta perspektiv: invandring är lösningen och inte problemet

Albert Einstein sade: "Problem kan inte lösas med samma tankesätt som skapade dem. Det krävs ett helt nytt sätt att tänka för att lösa de problem vi skapat med det gamla sättet att tänka". Detta citat är en utmärkt illustration av hur politiker i Sverige ser på invandringens effekter på det svenska samhället och vilka lösningar de föreslår på de problem som anses orsakas av invandringen. I Svensk politik ses invandringen per definition som ett problem i sig och centrala samhällsfrågor omtolkas som invandrarproblem. Tyskland tycks ha lärt sig av Einstein och har hittat ett helt annat sätt att tänka för att hantera migrations- och flyktingströmmar.

1. Systemsmart politik i Tyskland gör invandring till en räddning för välfärd

Tyskland ser inte invandring som ett problem utan som en lösning på samhällsproblem. Vetenskapsmannen och visionären Einstein sade att man inte kan lösa problem som är fel definierade. Han har sagt att om han hade en timme tillgodo för att lösa ett problem, skulle han spendera 55 minuter på att definiera problemet och resterande fem minuter åt själva lösningen.



Källa: <https://dantotsupm.com/2014/08/28/vous-ne-pouvez-resoudre-ce-que-vous-ne-comprenez-pas/>

Med utgångspunkt i Einsteins bevingade ord låt oss jämföra utvecklingen i Tyskland och Sverige, de två länder inom EU som tog störst ansvar för flyktingkrisen 2015-2016. Tyskland och Sverige står inför likartade utmaningar med många flyktinginvandrare med jämförbar bakgrund och utbildningsnivå som behöver få in en fot på arbetsmarknaden. Sedan 2013 har över 1,6 miljoner personer sökt asyl i Tyskland. År 2016 gav Tyskland flest personer asyl följt av Sverige. Under hösten 2015 tog Tyskland emot fyra gånger så många flyktingar som Sverige. 2017 stod Tyskland för nästan 60 procent av alla godkända asylbeslut inom EU. År 2021 svarade Tyskland för flest beviljade ansökningar och stod för nära 30 procent av samtliga positiva asylbesked i EU. Efter flyktingkrisen stramade båda länderna åt asylreglerna, men Tyskland har fortfarande en generösare asylnpolitik. År 2021 var antalet beviljade asyltillstånd 2,2 per 1000 invånare i Sverige jämfört med 7,2 i Tyskland.

Tittar vi på hur Tyskland har hanterat migrationsströmmar kan vi konstatera en enad och smart systemvision om landets framtida ekonomi som förenar alla samhällsaktörer från politiker till myndigheter, forskare, ekonomer, experter, näringslivet, massmedia och civilsamhället: nämligen att invandringen utgör en lösning på grundläggande problem i det tyska samhället och den tyska ekonomin.

Tyskland välkomnade därför migrationsflöden 2015 utifrån en demografisk och ekonomisk vision om Tysklands framtida utveckling. Invandrare sågs som lösningen på den tyska arbetskraftsbristen och som en potential för att motverka försämringen av de offentliga finanserna till följd av en åldrande befolkning och negativ demografisk utveckling i form av ökad försörjningskvot.

Både dåvarande kanslern Merkel och många av de ekonomiska aktörerna välkomnade flyktingarna som ett tillskott av humankapital. Den överväldigande majoriteten av flyktingarna var unga i arbetsför ålder som sågs en tillgång för näringslivet. Chefer för stora företag har gjort uttalanden om att flyktingar kommer att lägga grunden för en "new deal" för den tyska ekonomin. Tankesmedjan "Bertelsmann stiftung" genomförde en studie om vilka framtida arbetskraftsbehov som finns på tyska arbetsmarknaden fram till 2050.

Studien har fått stort genomslag i hela Tyskland och så väl företagare som politiker har anammat analysen och de beräkningar som visade att Tyskland behöver ta emot cirka 400 000 migranter per år från länder utanför EU för att klara sin arbetskraftsförsörjning och pressa ner sin äldreförsörjningskvot fram till 2050.

Det tyska näringslivet har tagit flera initiativ för att underlätta inträde på arbetsmarknaden. Företag kan anmäla sig till ett nätverk som i mars 2020 hade drygt 2 400 medlemmar. De tyska handelskamrarna är initiativtagare tillsammans med näringsdepartementet. Genom nätverket får arbetsgivare del av goda exempel från andra håll och råd om hur de bäst kan bidra till migranternas inträde på arbetsmarknaden.

Tyska bilbranschen exempelvis välkomnade flyktingarna och de tyska biltillverkarna såg möjligheter till ett nytt ekonomiskt under, likt det Tyskland upplevde på 50- och 60-talet. Precis som de miljoner gästarbetarna möjliggjorde Efterkrigstysklands väldiga ekonomiska

uppsving, skulle också många av de flyktingar som nu kommit kommit till landet kunna stärka tillväxten i Tyskland, sade Daimler-chefen Dieter Zetsche, år 2015 på bilmässan i Frankfurt.

Flera andra ledare för tyska storföretag har också uttalat sig i flyktingfrågan och behovet av arbetskraft när Tyskland står inför en krympande befolkning med en allt större andel som går i pension. Landets ekonomer har varnat att Tyskland, utan invandring, snart skulle få svårigheter med att betala ut pensioner och ta hand om sina äldre. Cirka en tredjedel av befolkningen kommer att vara äldre än 65 år till 2060. Antalet människor i arbetsför ålder riskerar att krympa med en tredjedel.

Det tyska civilsamhället har också mobiliserats och givits en framträdande roll i Tyskland när det gäller inträde på arbetsmarknaden. Idéburna organisationer svarar för en betydande del av arbetet med att underlätta migranternas inträde på arbetsmarknaden.

2. Systemanalfabet politik i Sverige gör invandring till ett samhällsproblem

Flyktingarna som Tyskland tagit emot har blivit precis vad Europas största ekonomi behövde för att föryngra sin arbetskraft. Huruvida flyktingar blir en tillgång eller en belastning för välfärdssystemet avgörs av vilken typ av politiskt ledarskap som finns i ett land.

I motsatsen till Tyskland tenderar den visionslösa politiska ledarskapet till vänster, höger och mitten att skapa en steril samhällsdebatt i Sverige somt omtolkar välfärdsfrågor och samhällets sociala problem till invandringsfrågor och skyller allting på invandring. I den allmänna politiska debatten skildras invandring idag allt mer som det största hotet mot välfärdssamhället. Inom högerblocket anser både Moderaterna och SD att invandringen har blivit en belastning och ett systemhot mot Sverige. Särskilt invandringsvågen år 2015-2016 anses ha varit en bidragande faktor. Socialdemokraterna har på senare tid börjat anamma denna problembild.

Att skylla stora samhällsproblem på invandring utan att granska den förda politiken tycks inte kunna ge någon politisk vägledning för någon regering oavsett färg för att åstadkomma några framtid samhällsförändringar i en positiv riktning.

Sveriges migrationspolitik består i huvudsak av panikartade, passiviserande och marginaliserande och offentligt finansierade omhändertagandeåtgärder. I motsats till den tyska inkluderande arbetsmarknadspolitik har det svenska flyktingmottagandet byggts upp som ett exkluderande system. I Sverige är asylprocessen och flyktingmottagandet överbyråkratiserade och helt bortkopplade från den allmänna samhällspolitik, vilket systematiskt bidrar till att individer som beviljas tillstånd hindras från att komma in på arbetsmarknaden.

Hela systemet för flyktingmottagande domineras av synen på nyanlända som hjälpbehövande. Flyktingmottagandet är inte bara bortkopplat från den generella samhällspolitik, utan är också uppdelat i onödigt många faser, där många överflödiga myndigheter och aktörer handlägger byråkratiska faser som inte är motiverade ur ett ekonomiskt styrningsperspektiv. Individen bollas från den ena byråkratin till den andra och slutresultatet blir ett långvarigt utanförskap.

Istället för att rätta till denna samhällsekonomiskt destruktiva politik har flertalet partier till höger och vänster förespråkade en stram migrationspolitik. Sedan 2015 har tuffare tag och skärpt migrationspolitik varit lösningen på det problem som från flera håll formulerats,

nämligen att invandring är lika med samhällsproblem. Det höga migrationstrycket anses ha skapat stora samhällsproblem i Sverige med stora samhällsklyftor och hög arbetslöshet bland utrikesfödda. Till höger som till vänster ses etnisk tillhörighet och migration som ett problem i sig.

Att skylla samhällsproblem på invandring är dock ett sätt för svenska politiker till höger och vänster att dölja sin visionslöshet och sina misstag för att smita från sitt politiska ansvar gentemot medborgarna. Detta blir tydligt när vi jämför utvecklingen i Tyskland, ett land som har haft en lika stor invandring och som har blivit exponerat för samma flykting- och migrationsvåg som Sverige.

3. Som man sår får man skörda

Tyskland ser invandringen som en lösning på landets inneboende systemhotande samhällsproblem, medan Sverige ser invandringen som ett utifrån kommande systemhotande problem för det svenska samhället! Dessa två helt diametralt motsatta synsätt leder till helt motsatta effekter på samhällsutvecklingen. Varje lands eget agerande leder till konsekvenser vilka man senare tvingas leva med, vilket sammanfattas av ordspråket: som man bädda får man ligga eller som man sår får man skörda. Förstår man inte problembilden kan man inte heller ha lösningen. Invandringen blir därför vad politiken gör den till!

3.1 Samma migrationstryck: två motsatta resultat på arbetsmarknaden

Tittar vi på hur arbetsmarknadssituationen för infödda tyskar och svenskar jämfört med födda utanför EU kan vi konstatera att invandring inte automatiskt leder till hög arbetslöshet. Invandringens effekter på arbetsmarknaden är vad politiken gör den till. Här står den tyska visionen för en inkluderande arbetsmarknadspolitik som ser invandring som en mänsklig resurs. Den visionslösa svenska synen på invandring ser den som en börda och gör den därmed till en belastning. Tyskland, med sin befolkning på 81 miljoner, har idag EU:s lägsta arbetslöshet såväl bland infödda tyskar som bland födda utanför Europa. I Sverige är arbetslösheten drygt 5 procent bland infödda och 23,5 procent för de som är födda utanför EU. Arbetslösheten bland inrikes födda i Tyskland ligger på 2,9 procent jämfört med 7,6 procent bland födda utanför EU.

Figur 1. Arbetslöshet bland infödda och födda utanför EU

År 2021	Sverige	Tyskland
Arbetslöshet bland inrikes födda (15-74)	5,4	2,9
Arbetslösheten bland födda utanför EU (15-74)	23,7	7,6

Källa: Eurostat

Trots jämförbart flykting- och migrationstryck utvecklas Sverige och Tyskland helt olika med avseende på arbetsmarknaden.

3.2 Massungdomsarbetslöshet och ojämlikhet i Sverige, men inte i Tyskland

Tittar vi på hur ungdomarnas arbetsmarknadssituation och jämlikhetsförhållanden har

utvecklats i Sverige respektive Tyskland kan vi konstatera att invandring inte automatiskt leder till ökad ojämlikhet och socioekonomiska klyftor.

Trots att Tyskland och Sverige utsatts för liknande flyktingvågor utvecklas samhället olika med avseende på jämlikheten. Tabellen nedan visar att Tyskland klättrar upp från plats 7 till plats 2 i världens jämlikhetsrankning mellan 2016 och 2022. Under samma period faller Sverige från plats 4 till plats 20. Här ser vi igen konsekvensen av Sveriges negativa syn på invandring. Man bli inte jämlik som utrikes född när man per definition behandlas som ett problem. I Tyskland behandlas utrikesfödda per definition som en tillgång för samhället, vilket gör att de lättare kan bli en del av det tyska samhället.

Figur 2. Ungdomsarbetslöshet, jämlikhetsindex och flyktingkrisen i Sverige och Tyskland

	Sverige		Tyskland	
	Ungdomsarbetslöshet för födda utanför EU (Ålder 15-24)	Jämlikhetsindex (Världsrankning)	Ungdomsarbetslöshet för födda utanför EU (Ålder 15-24)	Jämlikhetsindex (Världsrankning)
2016	35,5	4	15,3	7
2017	34,5	5	15,3	6
2020	37,5	12	16,5	3
2022	39,2	20	14,2	2

Källa: Eurostat, Oxfams jämlikhetsindex och FN:s Inequality-adjusted Human Development Index

En annan mycket slående skillnad mellan Sveriges och Tyskland är hur arbetsmarknadssituationen för ungdomar födda utanför Europa har utvecklats. För perioden 2016 -2022 låg arbetslösheten för denna grupp på mellan 16 och 15 procent i Tyskland jämfört med 35 till nära 40 procent i Sverige.

Att utvecklingen är så olika i Tyskland och Sverige trots att båda länder utsattes för samma migrations- och flyktingtryck tyder på att invandringen inte kan anses utgöra ett problem i sig som det hävdas i den svenska politiska debatten. Förklaringen bör därför sökas i skillnaden mellan Tyskland och Sverige vad gäller den förda politiken i respektive land. Sveriges politiker bör inse att man inte kan bli en del av samhället när man per definition behandlas som ett problem!

3.3 Cementerad massungdomsarbetslöshet i Sverige, men inte i Tyskland

Den stora flyktingvåg som kulminerade under 2015 har använts i den svenska politiska debatten som förklaring till den höga arbetslösheten bland lågutbildade ungdomar födda utanför Europa. Men detta stämmer inte. Arbetslösheten i gruppen lågutbildade bland ungdomar låg på samma nivå som idag långt innan flyktingvågen.

Figur 3. Ungdomsarbetslöshet i Sverige och Tyskland över tid

	Sverige	Tyskland
Arbetslöshet bland ungdomar födda utanför EU(Högst nio år grundskola) år 2010	39,4	13,3
Arbetslöshet bland ungdomar födda utanför EU(Högst nio år grundskola) år 2021	40,8	10,8

Källa: Eurostat

Jämför vi med Tyskland kan vi konstatera att sett över tid har andelen arbetslösa lågutbildade sjunkit i Tyskland från 13,3 procent år 2010 till 10,8 procent år 2021. I Sverige har kurvan gått åt motsatt håll från 39,4 till 40,8 procent. Sverige har haft en cementrad hög arbetslöshet bland lågutbildade ungdomar sedan början på 2000-talet.

3.4 Gängkriminalitet i Sverige, men inte i Tyskland

Mellan 2000-2019 har dödsskjutningarna ökat i Sverige, vilket det inte gjort i något annat land. Från och med 2013 tilltog ökningen och återspeglas då även i det dödliga våldet generellt. I många andra länder i Europa har det dödliga våldet, både generellt och med skjutvapen minskat.

Figur 4. Dödligt skjutvapenvåld (15-29 år) och arbetslöshet bland lågutbildade ungdomar

	Ungdomsarbetslöshet 15-24 år (högst 9-årig grundskola) år 2010	Ungdomsarbetslöshet 15-24 år (högst 9-årig grundskola) år 2021	Dödligt skjutvapenvåld per 100 000 invånare (15-29 år)
Sverige	39,4	40,8	1,1
Italien	31,0	40,8	0,78
Danmark	17,9	12,2	0,43
Österrike	12,6	15,3	0,18
Tyskland	13,3	10,8	0,11

Källa: Eurostat

Den största skillnaden mellan Sverige och övriga Europa avser dödligt våld med skjutvapen mot 20–29-åringar. Det är i princip enbart inom denna åldersgrupp som den svenska ökningen har ägt rum. Sverige utmärker sig med drygt 18 avlidna per miljon invånare i denna åldersgrupp, jämfört med 0–4 avlidna i de flesta andra länder. Tyskland som haft samma asyl- och invandringsmönster som Sverige har tio gånger lägre dödsskjutningar än Sverige. Långvarig hög massarbetslöshet bland unga med låg utbildning tycks ha bäddat för brottslighet och gängkriminalitet i denna grupp i Sverige .

I Tyskland låg arbetslösheten bland lågutbildade ungdomar på 10,8 procent år 2021 jämfört med 13,3 procent år 2010. I Sverige var motsvarande siffra 39,4 procent år 2010 jämfört med 40,8 år 2021. Sverige ligger ännu högre än Italien när det gäller dödligt skjutvapenvåld i åldersintervallet 15-29 år. Arbetslöshet bland lågutbildade ungdomar är lika hög i båda länderna. Alla jämförda länder har relativt jämförbar andel lågutbildade bland befolkningen. Danmark och Österrike som också haft lägre arbetslöshet under samma period har lägre dödsskjutningar än Sverige.

3. 5 Politikernas systemanalfabetism lika farlig som gängkriminalitet

Diskussionen om tänkbara åtgärder mot gängkriminalitet i Sverige domineras av enkelspåriga åtgärdsförslag såsom ökat antal poliser, strängare straff eller stramare asylregler, men ingen av dessa faktorer tycks kunna räcka för att lösa grundproblemet. Kriminella gäng i Sverige oavsett ursprung är ett symptom på ett exkluderande samhälle som systematiskt ställer sina ungdomar utanför arbetsmarknaden! Kriminella nätverk blir således alternativa miljöer för karriärmöjligheter, status, makt och inflytande. Sammantaget kan vi konstatera att invandringens effekter på samhällsutvecklingen är ett direkt resultat av hur politiken definierar och hanterar migrationsprocessen. En tydlig skillnad är att man i Tyskland i motsats till Sverige har använt en långsiktig och ekonomiskt systemsmart politisk strategi för att engagera näringslivet och arbetsmarknadens parter för att hantera invandringen med fokus på landets befolkningstillväxt, arbetsmarknadens och näringslivets framtida behov.

Socialdemokraternas partiledare Magdalena Andersson meddelade nyligen tillsammans med Lena Hallengren och Ardan Shekarabi att de kommer att lägga fram ett förslag i riksdagen för ökade brottsförebyggande insatser. Förslaget, ett så kallat utskottsinitiativ, handlar om att få fram fler brottsförebyggande insatser redan från fem års ålder, för att förhindra att barn och unga hamnar i kriminalitet. Initiativet skulle innebära att regeringen behöver ta fram förslag på brottsförebyggande arbete redan från förskoleklass och uppåt. Att ett parti som har funnits i 133 år lägger fram så idéfattiga och och totalt missriktade brottsförebyggande åtgärder mot barn i fem års ålder samtidigt som arbetslösheten bland ungdomar har legat på nära 40 procent i nästan 20-årstid oavsett politiskt styre är något att förundras över! Socialdemokraternas politiskt absurda och verklighetsfrämmande förslag tyder på att den svenska politikens systemanalfabetism har nått kulmen och blivit en lika stor fara för samhället som gängkriminalitet.

4. Dags att byta perspektiv: Invandring är lösningen och inte problemet

SD har spridit en förvrängd och förfälskad bild av invandringens konsekvenser för den svenska välfärden. Denna bild har okritiskt anammats av riksdagspartier till höger och vänster som började tävla med SD i sin svartmålning av invandringen och dess effekter på samhället.

Det pågår en omfattande debatt bland allmänheten, politiska partier och i medierna om flyktinginvandringens inverkan på den svenska arbetsmarknaden, välfärden och det sociala klimatet. Många oroas över de negativa konsekvenserna, få diskuterar hur invandringen stärker samhällsekonomin ur ett brett och långsiktigt perspektiv.

Erfarenheterna från Tyskland visar dock att invandringen är lösningen och inte problemet. Rätt tolkad och rätt förvaltat är invandringen en räddning och inte ett hot mot välfärden. Tyskland har insett de allvarliga utmaningar på grund av demografin och har därför haft ett proaktivt tänkande och öppenhet för invandring. Tyskland är det land i Västeuropa vars befolkning krymper och åldras snabbast, vilket riskerar drabba pensioner, hälsovård och framtida ekonomisk tillväxt och det är mot denna bakgrund som invandringen har hanterats och förvaltats som en räddning för välfärd.

4.1 Invandring innebär en föryngring av befolkningen

Sverige behöver lära sig av Tyskland och fokusera mer på invandringens föryngringseffekt på befolkningen, åldringstakt och framtida arbetskraftsförsörjningsbehov. Invandringens effekt på befolkningen åldringstakt kan utläsas både på kort sikt och på längre sikt.

Figur 5. Migration och förändringstakt i andelen över 65 år i befolkningen

	Typ av migrationspolitik 2009-2019	Ökning av andelen 65 år och äldre mellan 2009-2019
Luxemburg	Generös	0,4 %
Tyskland	Generös	1 %
Sverige	Generös	2,1 %
Österrike	Generös	1,4
Schweiz	Generös	1,9
Danmark	Stram	3,7
Finland	Stram	5,1

Källa:Eurostat

Tabellen ovan visar att Finland som utmärker sig med sin mycket strama migrationspolitik har haft högst ökning av andel 65 år och äldre i befolkningen på en tio års period mellan 2009 och 2016. Danmark som stramade åt sin tidigare öppnare migrationspolitik under jämförelseperioden har en jämförbar utveckling med Finland. Luxemburg, Sverige, Schweiz och Österrike uppvisar en betydligt bättre utveckling tack vare en generös migrationspolitik under jämförelseperioden.

Utrikes födda har generellt sett en yngre befolkningsstruktur än inrikes födda. Därför bidrar de till att föryngra befolkningen. Invandringens effekter på ökningstakten av andelen över 65 år i befolkningen blir ännu mer tydliga när dessa studeras över längre perioder. Utrikesfödda

är i genomsnitt yngre än den inrikes födda befolkningen och bidrar därmed till en föryngring av befolkningen. Invandringen tycks vara en viktig regulator av åldringstakten som bidrar till att antalet äldre över 65 år ökar i lägre takt.

När vi tittar på befolkningsutvecklingen sedan 1960 kan vi konstatera att de länder som har haft en öppnare migrationspolitik har haft en bättre balans i befolkningsutvecklingen och lägre ökningstakt av andelen över 65 år i befolkningen. Tabellen nedan visar hur andelen i befolkningen över 65 år och äldre har utvecklats i förhållande till andelen utrikes födda. Japan är särskilt intressant att jämföra med i detta avseende mot bakgrund av landets nästan obefintliga migration. Trots att Sverige hade dubbelt så stor andel som Japan över 65 år i befolkningen år 1960 ökar denna andel mycket snabbare i Japan på grund av en mycket restriktiv migration. Tack var den föryngring som migrationen har inneburit kommer år 2050 bara 23 procent av Sveriges befolkning att vara över 65 år jämfört med 39 procent i Japan.

Japan står idag inför en stor demografisk kris med en snabbt växande åldrande befolkning i kombination med en minskad arbetsför befolkning och denna bild blir ännu tydligare när Japan jämförs med en grupp länder med avseende på befolkningens åldersstruktur och den typ av migrationspolitik som förs i respektive land.

Figur 6. Andel utrikesfödda och andel över 65 år i befolkningen i 7 länder

	Andel äldre över 65 år (1960)	Andel äldre över 65 år (2021)	Ökning mellan 1960 och 2021 i procentenheter	Andel utrikesfödda 2019
Japan	5	29	+24	2
Finland	6	23	+17	6,9
Danmark	10	20	+10	12,5
Norge	10	18	+8	16,1
Sverige	11	20	+9	20
Luxemburg	10	15	+5	47,4

Källa: FN och OECD

Japan och Finland är kända för att bedriva en mycket restriktiv migrationspolitik. Andelen utrikesfödda i Japan uppgår till 2 procent och 6,9 procent i Finland. Detta kan jämföras med 47,4 procent i Luxemburg, 20 procent i Sverige, 16,1 procent i Norge och 12,5 procent i Danmark. Denna process med öppenhet för invandring respektive restriktiv hållning har pågått i mer än 60 år och har haft betydelse för **hur andelen i befolkningen över 65 år utvecklats över tiden i förhållande till** andelen utrikesfödda och vi kan konstatera att en högre andel utrikesfödda medför en lägre andel över 65år i befolkningen .

4.2 Högre äldreförsörjningskvot i migrationsrestriktiva länder

I takt med att andelen äldre ökar i samhället förändras försörjningskvoten. Ett sätt att fånga denna utveckling är att se på äldreförsörjningskvoten, vilket är förhållandet mellan andelen äldre (65 år och över) samt personer i arbetsför ålder (20 till 64 år) i samhället. Ju högre äldreförsörjningskvot, desto tyngre är försörjningen för dem som befinner sig i åldersgruppen 20–64 år.

Äldreförsörjningskvoten ökar när invånare i arbetsför ålder minskar samtidigt som antalet pensionärer ökar. Andelen äldre i den sammanlagda befolkningen kommer att öka kraftigt de närmaste årtiondena. Detta kommer i sin tur att leda till att de som är i arbetsför ålder måste bära en allt tyngre börda för att finansiera välfärden.

Tittar vi på befolkningsutveckling över en lång period framöver kan vi konstatera att länder med restriktiv migrationspolitik har en mycket försämrad utveckling av äldreförsörjningskvoten. Utan invandring skulle prognosen för befolkningsutveckling kommande decennier visa på en högre äldreförsörjningskvot i så gott som samtliga västländer. Med enstaka undantag föds det i varje land i väst sedan decennier tillbaka färre barn än vad som behövs för att långsiktigt upprätthålla befolkningsstorleken utan nettoinvandring. Enligt EU: kommissionen kan EU:s äldreförsörjningskvot öka från 28% till 44 %.

Figur 7. Äldreförsörjningskvoten relaterat till andel utrikes födda

	Andel utrikesfödda 2019	Äldreförsörjningskvot 2050
Luxemburg	47,3	43,8
Australien	29,9	41,6
Kanada	21,0	44,9
Sverige	20	45,5
Finland	6,9	51,4
Japan	2	80,7
Sydkorea	2,9	78,8

Källa: OECD

Av tabellen ovan kan vi konstatera att Japan och Sydkorea kommer att ha en mycket hög äldreförsörjningskvot år 2050. Dessa länder utmärker sig med sin mycket låga andel migranter. All migration tenderar att vara koncentrerad till yngre arbetsföra åldrar och därmed leder ökad invandring till lägre äldreförsörjningskvot i länder som är öppna för migration. Försörjningskvoten bland utrikes födda som grupp är betydligt lägre än bland inrikes födda och ett fortsatt inflöde av utrikes födda kan på så vis tänkas hålla nere försörjningskvoten även framöver.

Att invandring innebär en förnygring av befolkningen framgår också tydligt när vi jämför den framtida äldreförsörjningskvoten för Storbritannien, Tyskland och Japan, tre länder med jämförbar befolkningsstorlek som dock skiljer sig markant med avseende på äldre försörjningskvoten när hänsyn tas till migrationsflöden

Figur 8. Äldreförsörjningskvot relaterad till migration

	Andel utrikesfödda 2019	Äldreförsörjningskvot 2050
Storbritannien	13,7	47,1 %
Tyskland	16,1	58,1
Japan	2 %	80,7

Källa: OECD

De som invandrar är ofta unga och bidrar därmed till att förnygra befolkningen och öka andelen i arbetsför ålder i Tyskland och Storbritannien. Detta förklarar varför Japan med sina restriktiva migrationspolitik kommer att år 2050 ha en försörjningskvot på över 80,7 jämfört med 47,1 och 58,1 i invandringsländerna Tyskland och Storbritannien.

4.3 Sämre statsfinanser i länder utan migration

Åldrande befolkningar i ett land är ett faktum och det påverkar allt från välfärdssystem till välbefinnande. Den åldrande befolkningen är en utmaning för den framtida finansieringen av den offentliga sektorn.

Förnygringsprocessen som invandringen medför tycks leda till en högre andel i arbetsför ålder och högre skatteintäkter, vilket i sin tur påverkar statsfinanserna i positiv riktning. Enligt figuren ovan kan vi konstatera att Japan är det mest invandringsrestriktiva land i jämförelsegruppen med 2 procent utrikesfödda. Landet har en statsskuld på över 250 procent av BNP och detta har varit fallet i nästan 30 år. Idag brottas landet med en stadigt ökande statsskuld.

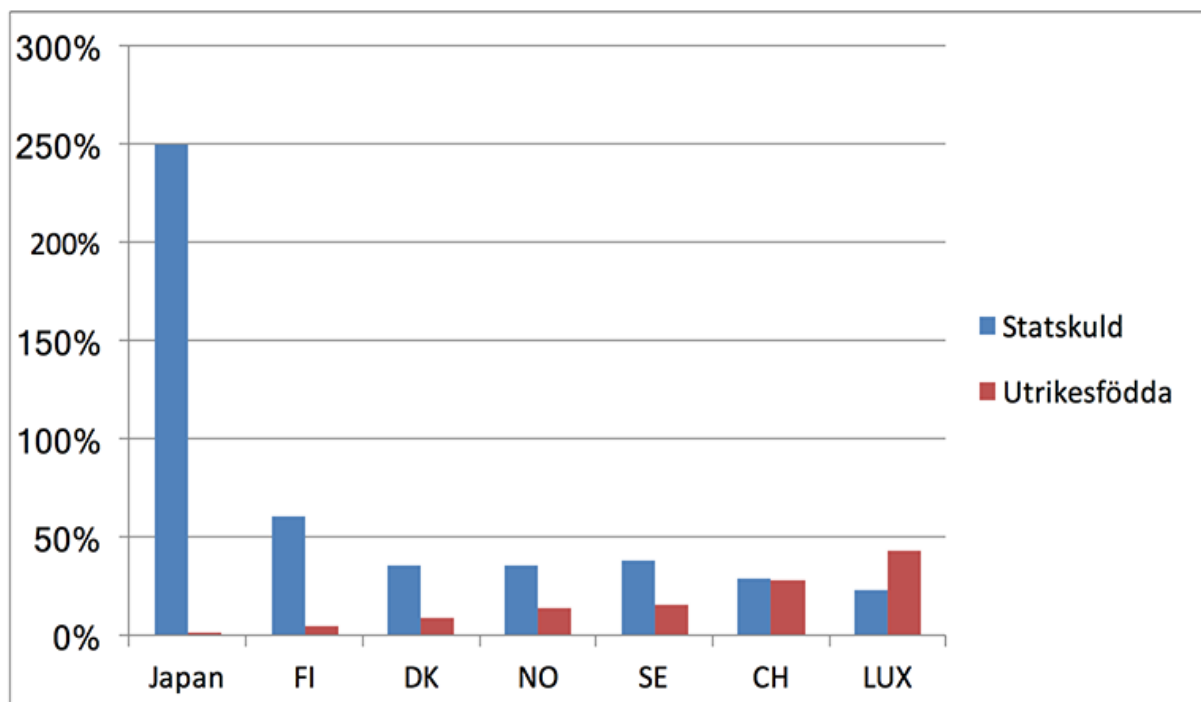
En minskande arbetsför del av befolkningen och en stor äldre befolkning medför ohållbara statsfinanser och ett ohållbart pensionssystem. År 2050 beräknas Japan ha närmare 80 procent över 65 år i förhållande till arbetskraften. Denna oroande utveckling gör att Japans myndigheter har försiktigt börjat omvärdera sin inställning till invandring. I en myndighetsrapport från 2015 rekommenderades att Japan med början år 2015 bör ta emot 200 000 permanenta migranter årligen framöver.

I tabellen nedan kan vi konstatera att Luxemburg har högst andel utrikesfödda, yngst population och lägst statsskuld som andel av BNP. Andelen utrikesfödda är 43 %, andelen över 65 år är 15 % och landets statsskuld uppgår till bara 21 % av BNP. I Schweiz som har 20 procent utrikesfödda bland sin befolkning är andelen över 65 år 17 procent och det kommer att dröja till 2060 innan denna andel når 28 procent.

Länder med hög andel utrikesfödda har således bättre förutsättningar för hållbara statsfinanser och bättre balans i befolkningsstrukturen. Det finns många faktorer som kan påverka

satsfinanserna och pensionerna. Men en rimlig hypotes är att invandringen bidrar till att föryngra befolkningen, balansera försörjningskvoten och därmed statsfinanserna.

Bild 8. Statsskuld relaterat till andel utrikesfödda



Källa: OECD

4.4 Rätt förvaltad kan migration bli en föryngringsfaktor i kommunerna

Det finns negativa effekter av migration som har att göra med bristande integration. Men det är ett strategiskt misstag att bara fokusera på dessa aspekter. Migrationen har en strukturell föryngringseffekt på befolkningen som behöver bilda en utgångspunkt för den generella samhällspolitiken.

Ett allvarligt strukturproblemet i Sveriges kommuner är den demografiska obalansen som kan urholka förutsättningarna för välfärd i kommunerna och Sverige som tillväxt- och välfärdsnation.

När vi jämför kommuner med hög andel utrikesfödda och kommuner med lägre andel i tabellen ovan kan vi konstatera att det finns ett tydligt mönster. Ju högre andel utrikesfödda desto lägre medelålder. I tabellen nedan kan vi konstatera att det finns en tydlig koppling mellan andel utrikes födda och medelåldern i kommunerna.

Kommuner med högre andel utrikes födda har en lägre medelålder. Detta gäller såväl glesbygdskommunerna som storstadskommunerna. Botkyrka som har högst andel utrikes

födda på 42,9 procent har också lägst medelålder som ligger på 37,7. Här kan vi se att rätt förvaltnad kan invandringen bli en förnygringsfaktor i ett allt åldrande Sverige.

Figur 9. Utrikes födda och deras effekt på åldersstrukturen i kommunerna

	Andel utrikesfödda	Medelålder
Rättvik	8,0	48
Vilhelmina	8,3	45
Vadstena	8,9	48,4
Storuman	9,3	46,9
Sotenäs	10,5	49,4
Borgholm	10,8	50,5
Vaxholm	11,1	42,1
Vaxholm	11,1	42,1
Norrtälje	13,3	45,4
Håbo	15,9	39,9
Ale	17,0	39,4
Mölnadal	18,1	39,1
Malmö	34,4	38,4
Stockholm	25,5	39,2
Sollentuna	26,5	39,1
Upplands bro	28,7	38,2
Solna	31,1	39,2
Upplands Väsby	31,4	39,3
Sundbyberg	31,5	37,5
Burlöv	32,9	39,3
Sigtuna	34,6	38,1
Södertälje	41,0	39,4
Botkyrka	42,9	37,7

Källa: SCB

Rätt förvaltad kan invandringen rädda många svenska kommuner i Sverige från djupa obalanser i befolkningsstrukturen.. Den rådande problembilden baserad på antagna men ej påvisbara negativa effekter av invandring på den kommunala sektorns ekonomi kan bli farligt vilseledande ur politisk synpunkt. Denna ensidiga problembild kan på kort sikt invagga kommunerna i en falsk trygghet och att få dessa att tro att problemet är lätt löst genom en stram invandringspolitik.

På lång sikt riskerar detta också att avleda staten från att företa nödvändiga politiska åtgärder som behövs för att lösa de allvarliga demografiska obalanser som finns i flertalet kommuner och som i framtiden kan bli ett hot för ekonomins och välfärdsstatens överlevnadsmöjligheter.

4.5 Invandringen gör nationer rikare

Vissa nationalekonomer har hävdad att invandringen har negativa effekter på tillväxt och välfärd och har därmed förstärkt den negativa bilden om migrationens betydelse för ekonomin. Sådana påståenden är baserade på ögonblicksbilder, för korta tidsintervaller och saknar därmed verklighetsförankring. Ett sätt att utläsa invandringens betydelse för ekonomisk utveckling är att jämföra ett antal länder som varit fattiga från början och som har haft helt skilda typer av migrationspolitik under en längre period.

Figur 9. BNP utveckling per capita relaterat till migration

	BNP per capita i USA dollar 1960	BNP per capita köpkraftskorrigerad i USA dollar 2021	Andel utrikesfödda i befolkningen 2021
Irland	686	107 862	17,1 %
Singapore	428	72 794	37,1 %
Japan	475	43 002	2 %
Sydkorea	158	46 731	2,3

Källa: OECD

Flera faktorer har betydelse för tillväxt och välståndsutveckling i en nation. Migration i form av tillförsel av humankapital är dock en avgörande faktor. Nationer blir rikare i det långa loppet genom migration. Tittar vi på utvecklingen över en sextioårsperiod (figur 9.) kan vi se de långsiktiga effekterna av migration. Irland, Japan, Singapore och Sydkorea är länder som var relativt fattiga på 60-talet och hade en jämförbar ekonomisk utvecklingsnivå. Utvecklingen över tid visar att Irland och Singapore har på 60 år lyckats bli dubbelt så rika som Japan och Sydkorea.

Japan och Sydkorea är kända för sin ekonomiska nationalism och restriktiva migrationspolitik. Andelen migranter är 1,6 i Japan och 2,6 i Sydkorea. Varken Irland eller Singapore har fått någon sämre ekonomisk utveckling till följd av hög migration. Öppna samhällen tycks bli rikare tack vare invandring i det långa loppet.

Den framtida befolkningstillväxten och dess ålderssammansättning är central för välbefinnande och välfärdens utveckling. Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsframskrivning från april 2021 väntas den största ökningen de närmaste åren ske i åldersgruppen 80 år och äldre. Denna grupp väntas öka med 165 000 personer, vilket motsvarar en ökning med ca 31 procent t.o.m. 2026. Till och med 2035 väntas denna åldersgrupp öka med ca 63 procent jämfört med 2019. Samtidigt väntas antalet personer i yrkesverksam ålder 20–69 år öka med endast ca 6 procent 2019–2035.

Europa och världen står inför ett kraftigt åldrande av befolkningen med höga äldreförsörjningskvot. Detta gäller dock inte Sverige som till skillnad från de flesta migrationsrestriktiva länder står sig relativt starkt demografiskt. Visserligen åldras befolkningen, men inte lika snabbt och inte lika mycket. Skälet till detta är att det föds många barn och att många invandrar till Sverige. Invandringen bidrar till att föryngra befolkningen eftersom genomsnittsåldern på alla invandrade vuxna är lägre än genomsnittsåldern på den vuxna befolkningen i sin helhet. Utrikes födda har en ur ekonomisk synvinkel gynnsam åldersstruktur. Utan utrikes födda hade försörjningskvoten kunnat vara markant högre.

Det råder idag en migrationsfixering som avleder politiker från allvarliga problem i svensk ekonomi. Sverigedemokraterna fortsätter att växa och partiet börjar nu etablera sig som näst största parti genom att polarisera den politiska agendan på invandring. Så länge som den politiska agendan domineras av migrationsfrågan spelar SD en vilseledande roll och avleder politikerna från att ta tag i allvarliga samhällsfrågor.

Påståendet om att invandring skulle vara en kostnad och välfärden skulle räddas om migrationen minskar eller upphör är alltså en vanföreställning utan någon verklighetsförankring. Den invandring Sverige har i dag innebär inte en kostnad för samhället, utan en långsiktig förutsättning för välfärd. Migrationen föryngrar befolkningen och bidrar till att sänka försörjningskvoten. Att strypa invandringen skulle därför inte rädda välfärden – utan snarare stjälpa den.

Referenser för vidare läsning

1. *Kan invandring lösa problemet med en åldrande befolkning?* Riksbanken, 2019.
(https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/pov/artiklar/svenska/2019/190613/pv-2019_1-kan-invandring-losa-problemet-med-en-aldrande-befolkning.pdf).
2. *Utan invandring stannar Sverige.* Jesper Strömbäck. Stockholm. Volante, 2016.
3. *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet - En forskningsantologi.* Statskontoret, 2020.
(<https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2020/oos38.pdf>).
4. *Mål och medel i klimatpolitiken. Hur bör den svenska klimatpolitiken utformas?* Tillväxtanalys, 2021.
(https://www.tillvaxtanalys.se/download/18.d45083118258961b7f3d03c/1661149127168/PM_2022_10_01_M%C3%A5l%20och%20medel%20i%20klimatpolitiken.pdf).
5. *Governing by Inspection.* Sotiria Grek, Joakim Lindgren. Routledge,. 2014.
6. *Granska för att förbättra - En analys av Statens Skolinspektion.* Svenskt Näringsliv, 2020.
(https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/vh34j1_granska-for-att-forbatttrapdf_1139540.html/BINARY/Granska%20f%C3%B6r%20att%20f%C3%B6rb%C3%A4ttra.pdf).
7. *Förändringar av granskning och utvärdering inom svensk skola - Om granskningens organisering, syfte och fokus.* Jon Nyhlén, Statsvetenskaplig tidskrift · Årgång 123 · 2021 /2.