

Mer pengar löser inte kommunkrisen efter Corona

MÅRTEN BLIX OCH
ANDERS MORIN

INLÄGG

Riksdagen har i flera omgångar under 2020 beslutat om extra pengar till kommunerna för att hantera effekterna av coronakrisen. En statlig budgetförstärkning till kommunerna är en självklarhet i det besvärliga läge som Sverige befinner sig i. Det är avgörande att kunna skydda medborgarna och upprätthålla centrala välfärdsfunktioner. Finansiering av välfärden påverkas också av att skatteunderlaget i kommunerna faller när företag går i konkurs och arbetslösheten stiger.

Men coronakrisen har också blottlagt brister som alltför länge har tillåtit segla under radarn i sjukvården och omsorgen. Det gäller särskilt den oklara ansvarsfördelningen mellan staten och kommunsektorn.

Kommunerna behöver utan tvekan mer statliga pengar för att klara krisen. Lösningen på medel- till lång sikt ser dock annorlunda ut. Vi anser att det är centralt att bygga en strategi för kommunernas finanser som på djupet tar itu med de strukturproblem som funnits länge. En sådan strategi måste ge incitament för kommunerna att bedriva en effektivare verksamhet samtidigt som ansvarsutkrävandet av dessa bör bli tydligare.

Statsbidrag fyller en funktion

Eftersom beskattningsunderlaget skiljer sig kraftigt mellan olika delar av Sverige vore det i det närmaste otänkbart med en situation helt utan statsbidrag till kommuner och regioner. Däremot är storleksordningen och inriktningen på bidragen långt ifrån självklara. Generella statsbidrag ges utan några speciella

villkor medan däremot riktade statsbidrag kräver att vissa villkor är uppfyllda. De riktade statsbidragen är förknippade med en besvärlig byråkrati och kostsam administration. Dessutom är kopplingen mellan kommunernas behov och inriktningen på bidragen i bästa fall svag och i värsta fall obefintlig. Inte desto mindre har de riktade statsbidragen ökat i omfattning, troligen eftersom de ger regeringen möjlighet att visa politisk handlingskraft.

De totala statsbidragen utgjorde 18 procent av kommunernas intäkter för budgetåret 2019, vilket motsvarar ca 207 miljarder kr (Regeringens proposition 2019/20:1). Drygt hälften av stödet bestod av generella bidrag som kommunerna kan disponera tämligen fritt. Övriga 90 miljarder utgörs av 202 riktade statsbidrag.

Via det statliga utjämningsystemet får kommuner även ekonomiskt stöd för att hantera kostnader som man inte själv direkt kan påverka, som geografiska avstånd, gleshet och åldersammansättningen.

Ett viktigt syfte med det omfattande stödet till kommuner och regioner är att utjämna skillnader i förutsättningar mellan regioner och mellan kommuner. Men skillnaderna i prestationer är ändå oförklarligt stora. Hur länge du lever efter att ha fått en sjukdomsdiagnos skiljer sig exempelvis mellan regioner, och likaså köerna i cancervården. Dagens Samhälle rapporterade nyligen ett stort spann på omfattningen av överbeläggningar i sjukvården, mätt som antal per 100 vårdplatser under 2019: från Region Kalmar med 0,5 till Region Skåne med 7,8 (Åsgård och Halth 2020). Den statliga myndigheten Inspektionen för vård och omsorg (Ivo) rapporterade även att de långa väntetiderna för behandling av lever- och bukspottskörtelcancer i Skåne under 2019 är synnerligen allvarliga (Tryssel 2020).

Mårten Blix är verksam vid Institutet för Näringslivsforskning.

Han var tidigare sekreterare i *Framtidskommissionen*. Hans forskning fokuserar på välfärdsfrågor och digitalisering.
Marten.blix@ifn.se

Anders Morin är senior ekonom vid Svenskt Näringsliv och ansvarig för välfärdsfrågor.
Anders.Morin@svensktnaringsliv.se

Kommunerna pressade från två håll

De närmaste femton åren kommer andelen i förvärvsaktiv ålder succesivt att sjunka och andelen mycket gamla, som generellt behöver stora vård- och omsorgsinsatser, att öka. Kommunerna kläms alltså från två olika håll.

För det *första* ska varje person i arbete generera skatteintäkter för att finansiera välfärd för en växande andel yngre och äldre och för dem i arbetsför ålder som inte är i arbete. År 2018 behövde varje person i sysselsättning försörja 1,13 personer utöver sig själv. Med försörjningskvoten beräknad på detta sätt behöver varje sysselsatt person försörja 1,20 personer 2032, om sysselsättningsgraden är oförändrad.¹

För det *andra* pressas sektorn även av att de som ska försörjas behöver mer omfattande välfärdstjänster. Enligt SCB:s befolkningsprognos från april 2019 stiger andelen mycket gamla med 300 000 eller 60 procent under samma tidsperiod. Det kommer alltså att bli allt svårare för kommunerna att klara sitt kärnåtagande, att ge medborgarna välfärdstjänster av god kvalitet.

Vad kan kommunerna göra?

Vad ska kommunsektorn göra för att klara situationen? Att fortsätta med dagens arbetssätt kommer inte att gå. Beräkningar från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) pekar på att detta skulle resultera i en tilltagande arbetskraftsbrist, som även riskerar att förvärra kompetensbristen i privat sektor.

De verktyg som kommuner och regioner själva förfogar över är:

- Att höja kommunalskatten, från redan höga nivåer;
- Att minska ambitionerna i välfärden;
- Att effektivisera verksamheten.

Det *första* alternativet, att höja skatterna i ett land med redan hög skatt på arbete är inte en framkomlig väg. Konsekvensen blir att incitamenten till arbete försämras, vilket underminerar den offentliga sektorns finansiering.

Den *andra* möjligheten är att minska välfärdsambitionerna och låta befolkningen i högre grad betala ur egen ficka. Det kan exempelvis ske genom att offentlig sektor står för ett grundutbud i välfärden och utöver den nivån får medborgarna själva bekosta en mer omfattande eller dyrare tjänst.

Givet den starka uppslutningen hos politiken och befolkningen kring gemensam finansiering av välfärden måste effektivisering vara ett huvudspår.

Hur kan verksamheter effektiviseras?

Lösningen till effektivisering torde stå att finna i två strategier.

För det *första* måste lokalpolitiker och tjänstemän bli bättre på att hämta lärdomar från de kommuner och regioner som förmår tillhandahålla välfärdstjänster med såväl hög kvalitet som med kostnadseffektivitet. Om flera kommuner bedrev sin verksamhet *lika effektivt* som de med högst effektivitet inom varje välfärdsområde skulle det vara möjligt att spara åtskilliga miljarder kronor.

Det finns en forskningslitteratur om hur väl länder använder offentliga resurser för att uppnå sina mål (Blix 2013). I en forskningsöversikt dras slutsatsen att vi i Sverige erhåller omfattande välfärd för vår inbetalda skatt, men resultatet borde vara bättre i förhållande till vad andra länder lyckas uppnå med samma medel:

Sverige skulle kunna förbättra utfallen antingen genom att ha en lägre nivå på utgifter men med samma resultat alternativt uppnå bättre utfall till samma nivå på utgifter [vår

¹ Mer exakt är beräkningen något förenklad och gjord utifrån formeln (befolkningen-antalet sysselsatta i åldern 20-64 år)/(antalet sysselsatta i åldern 20-64 år).

översättning]. – (Blix och Jordahl kommande).

Som framgår i tabell 1 placerar en forskningsstudie Sverige bland de länder som har goda resultat för offentlig sektor men med låg effektivitet. Resultatet kommer från att jämföra vad ett land åstadkommer i olika delar i välfärden, exempelvis livslängd i befolkningen eller elevers resultat i OECD:s PISA-undersökning, med hur mycket resurser som sätts in och väga ihop de enskilda delarna till en helhet för varje land. Även om det finns vissa mätproblem och statistisk osäkerhet som försvårar tolkningen är resultatet för Sverige stabilt.

Resultaten ovan gäller för hela den offentliga sektorn i Sverige. I en rapport från konsultbolaget WSP, som nyligen publicerats, har beräkningar gjorts av kommunernas effektiviseringspotential. Kalkylen indikerar att kommunernas kostnader skulle minska med upp till tio procent om alla kommuner bedrev sin verksamhet lika effektivt som en grupp föredömeskommuner inom varje välfärdsområde (Svenskt Näringsliv 2019a). Svenskt Näringsliv har gjort en fördjupad analys för grundskolan och äldreomsorgen som pekar på kostnadsbesparingar av samma storleksordning (Svenskt Näringsliv 2019b). En rapport från Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi kommer fram till liknande resultat (Finansdepartementet 2016).

En övergripande bild i Svenskt Näringslivs fördjupade analys är att res-

triktivitet med skattehöjningar, stram resurshushållning och konkurrensut-sättning utmärker kommuner med hög effektivitet. Emellertid är den största delen av variationerna i effektivitet mellan kommunerna *oförklarad* i den statistiska analysen. Att något är oförklarat betyder emellertid inte att det saknas förklaringar, enbart att det inte handlar om enkla, mätbara variabler. Från djupintervjuerna i WSP:s rapport framkommer dock att de kommuner som enligt WSP:s analys lyckas bäst har en gedigen budgetstyrning, proaktivt arbete för låg personalomsättning, tydlig ansvarsfördelning mellan politiker och tjänstemän, och få, men begripliga, mål för verksamheten.

Betydelsen av bra *management* rimmar väl med forskningen om skillnader mellan skolor i olika länder. I en rapport jämförs systematiskt mer än 1 800 skolor i Kanada, Storbritannien, Sverige, Tyskland och USA. Studien ger starkt stöd för att kvalitén på management är avgörande för bra resultat, i linje med erfarenhet från styrning i privat sektor (Bloom m fl 2015).

För *det andra* bör ny teknik, baserad på digitaliseringen, komma bättre till användning i välfärden. Genom ny teknik kan kvaliteten och tillgängligheten öka. Vården och omsorgen av kroniker kan förbättras genom att den i större utsträckning sker i patientens hem där patientens tillstånd kan övervakas med sensorer och kommunikation kan ske med vårdpersonal elektroniskt (SOU

Tabell 1
Prestation i offentlig
sektor och effektivitet
2009–13

	Låg effektivitet	Hög effektivitet
Låg prestation	Danmark, Finland, Grekland, Italien, Portugal, Spanien	Irland, Japan, USA
Hög prestation	Frankrike, Sverige	Kanada, Luxembour, Nederländerna, Norge, Schweiz, Storbritannien, Tyskland, Österrike

Källa: Afonso och Kazemi (2017, s 19).

2020:14). Vården kan också utvecklas genom tillämpning av artificiell intelligens (AI), där stora mängder samlad patientdata kan ge ny kunskap om exempelvis sjukdomsindikationer och lämpliga behandlingar. Att bättre använda data är en nyckelfråga för mer förebyggande åtgärder innan dyra vårdinsatser blir nödvändiga.

I flera utredningar diskuteras hur kommunsektorn kan stärkas. Många pekar på betydelsen av stärkt primärvård och en mindre snäv gränsdragning mellan den kommunala äldreomsorgen och den regionala sjukvården. Vård- och omsorg har varit långsamma på att nyttja digitala lösningar. Regionerna har dessutom en uppsjö av olika inkompatibla system som försvårar ett effektivt informationsarbete. Särskilt de äldre och mest sköra patienterna hamnar i kläm när sjukvården och äldreården inte tillåts kommunicera. Utöver lagstiftning som möjliggör att olika vårdinstanser har rätt information om sina brukare/patienter kommer det att krävas ett tydligare statligt eller nationellt ansvar i vissa delar. Exempel på detta är följande:

Staten borde axla en tydlig roll för att utveckla en nationell digital infrastruktur. En möjlighet kan vara att staten bidrar med investeringsstöd till kommunerna och regionerna samtidigt som dessa anpassar sina system till nationellt definierade, öppna standards.

Sammanläggning och användning av anonymiserade data i vården måste underlättas genom lagstiftningsåtgärder. Genom bearbetning av stora datamängder kan såväl preventiva åtgärder som effektivare behandlingsmetoder utvecklas, som kan öka kvaliteten men även minska kostnaderna. Här kan AI-tekniken bidra.

Framgångsrika innovationer från såväl privat som offentlig sektor sprids sällan vidare till andra kommuner och regioner. SKR borde kunna stärka sin roll att vara en plattform för att inno-

vationer utvärderas, nyttiggörs och sprids. Den av regeringen tillsatta Välfärdscommissionen bör överväga hur innovationer kan få större spridning i välfärden.

Valfriheten har ökat i välfärden men informationen till medborgarna om utförarnas kvalitet är alltjämt svårtillgänglig. Här måste staten, efter samråd med SKR, ta ansvar för att medborgarna kan ta del av användarvänligt utformade kvalitetsredovisningar, så att transparensen ökar. Därmed ges bättre förutsättningar för kvalitetsförbättringar och ökad effektivitet.

Kommunens utmaningar handlar bara delvis om pengar

Det råder ingen tvekan om att staten i viss mån behöver stödja kommunerna ekonomiskt, men sättet på vilket det görs stöder inte kostnadseffektivitet. Många gånger är stödet t o m kontraproduktivt eftersom dåligt fungerande rutiner tillåts rulla på. Statsbidraget för ökad bemanning inom äldreomsorgen kan t ex fördröja nödvändigt införande av välfärdsteknik och andra centrala strukturreformer. De specialdestinerade statsbidragen utgår implicit ifrån att alla kommuner och regioner brottas med samma problem. Så styrs exempelvis alla regioner att satsa på förlossningsvård – även på platser där läget är under kontroll.

2020-talet lär bli en särskilt svår prövning för kommunsektorn till följd av den demografiska utvecklingen. Under innevarande år har nästan allt fokus varit på att klara intensivvård av sjuka och äldre till följd av Coronapandemin. När krisen är förbi är det dock centralt att på allvar ta itu med effektivisering och införandet av välfärdsteknologi. Här behöver dock staten bli ledande genom att ta ansvar för en nationell IT-infrastruktur som underlättar informationsdelning mellan såväl sjukvården och omsorgen, som mellan privat och

offentligt. Staten måste även ta bort juridiska hinder som bromsar användningen av ny teknik.

Nya miljardbelopp i ökat statligt stöd till kommuner när coronakrisen väl är passerad kommer inte att lösa välfärdsekvationen. Så länge kommuner kan peka på tillkortakommanden i den statliga styrningen riktas för lite fokus på vad de själva *kan* och *borde* göra: Att arbeta med effektivisering och ny teknologi är avgörande för att klara välfärdsekvationen.

Riktade statsbidrag bör vara mer undantag än regel men ska inte helt utslutas. Kommuner och regioner kan exempelvis behöva hjälp med investeringar i digital infrastruktur och välfärdsteknologi. Med dagens krångliga och byråkratskapande statliga bidrag blir emellertid kommunens egen roll otidlig för medborgarna och det blir oklart varifrån ansvaret ska utkrävas. En bärande strategi bör vara att en skicklig kommunledning är det som är mest avgörande för välfärden, inte att staten i tid och otid kommer med konstgjord ändring.

REFERENSER

Afonso, A and M Kazemi (2017), "Assessing Public Spending Efficiency in 20 OECD Countries", i Bökemeier, B och A Greiner (red), *Inequality and Finance in Macrodynamics, Dynamic Modeling and Econometrics in Economics and Finance*, vol 23, Springer, Berlin.

Blix, M (2013), *Framtidens välfärd och den*

åldrande befolkningen, Delbetänkande från Framtidskommissionen, Ds 2013:8, Fritzes, Stockholm.

Blix, M och H Jordahl (kommande), *Privatizing Welfare Services: Lessons from the Swedish Experiment*, Oxford University Press, Oxford.

Bloom, N, R Lemos, R Sadun och J Van Reenen (2015), "Does Management Matter in Schools?", *Economic Journal*, vol 125, s 647–674.

Regeringens proposition (2019/20:1) "Budgetpropositionen 2020", bilaga till utgiftsområde 25.

Finansdepartementet (2016). *Mer tur än struktur*, ESO-rapport 2016:6.

SCB (2019), "Utrikes födda i Sverige", <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/utrikes-fodda/>, nedladdad 1 juli 2020.

SOU 2020:14, *Framtidens teknik i omsorgens tjänst*, Betänkande av Utredningen om välfärdsteknik i äldreomsorgen.

Svenskt Näringsliv (2019a), "Kommunal effektivitet – struktur eller skicklighet", WSP, underlagsrapport till Svenskt Näringsliv (2019), "Effektiva kommuner – ett måste och en möjlighet för kommunsektorn".

Svenskt Näringsliv (2019b), "Effektiviseringspotential och förklaringsfaktorer för effektivitet i kommunerna", underlagsrapport till Svenskt Näringsliv (2019), "Effektiva kommuner – ett måste och en möjlighet för kommunsektorn".

Tryssel, K (2020), "Ivo-kritik mot lång väntan på canceroperation i Skåne", *Läkartidningen* 21 januari 2020, <https://www.lakartidningen.se/Aktuellt/Nyheter/2020/01/Ivo-kritik-mot-lang-vantan-pa-canceroperation-i-Skane/>.

Åsgård S och G Halth (2020), "Överbeläggningarna fortsätter att öka", *Dagens Samhälle*, nr 2, s 2–3.