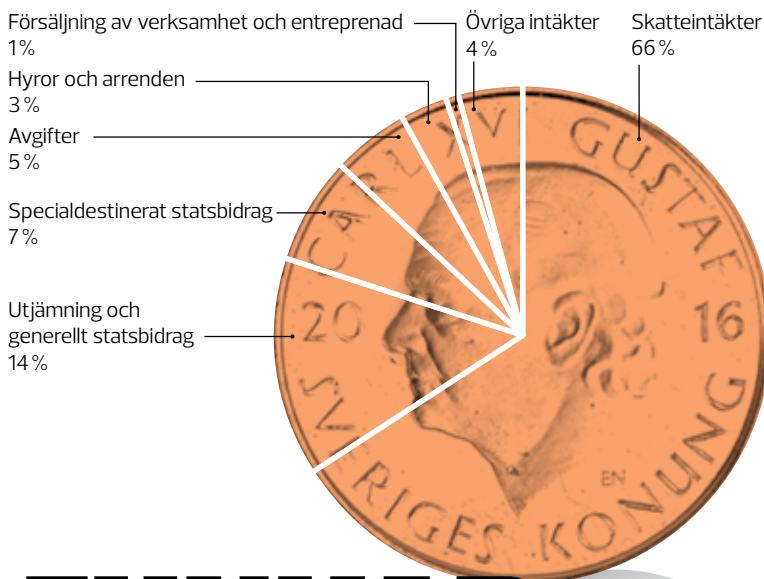


Stora delar av kommunsverige är i kris. Kostnaderna tappar snabbt uppåt medan skatteintäkterna beräknas minska.

På nästkommande sidor listar Sunt Förnuft kommunernas utmaningar och ger förslag på en väg framåt, men först går Skattebetalarnas chefekonom, Sofia Linder, igenom hur kommunernas ekonomi fungerar.



Kommunernas intäkter



SÅ FUNKAR KOMMUNERNA

Källa: SKR, 2018.

1. VAD

→ VARIFRÅN KOMMER KOMMUNENS PENGAR?

Alla invånare som är skrivna i kommunen och arbetar eller uppbär pension, betalar skatt till kommunen. I år uppgår den genomsnittliga kommunalskatten i Sverige till 32,19 procent, men varierar i intervallet 29,18 till 35,15 procent. Skattesatsen består av två delar, där en del går till kommunen (20,70 procent) och en del till landstinget (11,49 procent). Kommunen bestämmer själv storleken på skattesatsen, och skatten står för drygt två tredjedelar av kommunens inkomster. Därutöver får kommunen in pengar från olika avgifter (exempelvis barnomsorg och VA-avgift), andra

typer av intäkter samt generella och riktade statsbidrag. Det kommunala skatteutjämningsystemet utgör en del av statsbidragen och ska utjämna strukturella skillnader mellan kommunerna. De två stora delarna i detta system är inkomstutjämnings- och kostnadsutjämnings. Beroende på hur kommunens skattekraft är i förhållande till rikssnittet, liksom utfallet i kostnadsutjämningsens alla delmodeller får kommunen antingen ett bidrag eller måste betala en avgift. 2018 uppgick kommunernas totala intäkter till 702 miljarder kronor, varav cirka 80 procent kom från skatter och avgifter.

2. VARFÖR

→ **KOMMUNEN HAR ANSVAR** för viktiga samhällsfunktioner och en betydande del av välfärdsleveransen; barnomsorg, skola, äldreomsorg, räddningstjänst, socialtjänst, plan- och byggfrågor, idrotts- och fritidsanläggningar, renhållning med mera. En del uppgifter måste kommunerna utföra, andra är frivilliga. Exakt hur den gör det är upp till varje kommun. Detta beror på det kommunala självstyret som regleras i kommunallagen. Det innebär att staten bestämmer vad kommunen ska göra men inte hur det ska ske.

Kommunernas kostnader per hundralapp du betalar i skatt



Källa: SCB, räkenskapssammandrag, 2018.



3. HUR

→ **VAD STYR HUR** våra skattepengar används? Det är våra folkvalda politiker som bestämmer hur pengarna ska fördelas. Det viktigaste verktyget för planering och styrning av kommunen är deras mål och budget. Under våren brukar en preliminär budget för nästkommande år tas fram, som sedan justeras och beslutas i kommunfullmäktige senast i november. Där fastställs övergripande mål för kommunen, strategiska mål för nämnderna, skattesats, olika taxor och avgifter samt hur kommunens resurser ska fördelas. Den innehåller även budget för både drift och investeringar. De olika nämnderna,

förvaltningarna och bolagen får anslag och arbetar sedan vidare med sin detaljbudget. 2018 uppgick de totala verksamhetskostnaderna i kommunerna till 685 miljarder kronor. Cirka 80 procent avsåg kärnuppgifterna; skola, vård och omsorg.

Det är kommunfullmäktige som tar beslut om kommunens inriktning och budget. Sedan är det kommunstyrelsen som leder och samordnar allt arbete, samt ansvarar för kommunens ekonomi. Vid sidan av den politiska organisationen finns en tjänstemannaorganisation, som genomför besluten.

4. EFFEKT

→ **SVERIGES KOMMUNER STÅR** inför flera utmaningar som sätter press på den offentliga sektorn, och många kommuner och regioner brottas med sin ekonomi. För att klara utmaningarna är det av stor betydelse att öka produktiviteten och få ut mesta möjliga välfärd av varje skattekrona. Studier visar att det finns oförklarligt stora kostnads- och produktivitetsskillnader inom vård, skola och omsorg mellan olika kommuner utan att detta motsvaras av kvalitetsskillnader. Det tyder på att det finns ett betydande utrymme för en effektivare resursanvändning. Likaså finns det kartläggningar som påvisar brister och stor besparingspotential inom offentliga upphandlingar. Andra åtgärder som skulle behövas är en starkare kommunal revision, återinfört tjänstemannaansvar och en ökad transparens gentemot kommuninvånarna om hur skattepengarna används. Med lägre intäkter kommer kommunerna att tvingas bli mer kostnadsmedvetna och prioritera hårdare mellan olika verksamhets- och utgiftsområden.

DEMOGRAFIN:

I De demografiska påfrestningarna kommer att bli stora de kommande åren. Befolkningen växer snabbt. Statistiska centralbyrån (SCB) räknar med att invånarantalet når elva miljoner år 2028. Bara under fjolåret ökade befolkningen med 110 000 invånare. En dryg femtedel av ökningen förklarades av ett födelseöverskott, det vill säga att fler föds än dör. Resten förklarades av nettoinvandring, det vill säga att fler invandrar än utvandrar.

En rekordsnabb befolkningstillväxt tillsammans med en snabb ökning av grupperna unga (0–19 år) och gamla (65+) medför att befolkningsstrukturen förändras i majoriteten av landets kommuner.

Kostnaderna kommer att skjuta i höjden i kommunerna, då kostnaden för ett barn är ungefär fyra gånger högre än för en person i yrkesverksam ålder, och för en person över 80 år nära tio gånger högre.

Det ändrar förutsättningarna för såväl finansieringen av den kommunala verksamheten som efterfrågan på skola, vård och omsorg. Samtidigt minskar andelen i yrkesverksam ålder, vilket innebär att lägre skatteintäkter ska betala de växande kostnaderna för unga, men framför allt för de riktigt gamla över 80 år – den grupp som växer allra snabbast.

Det faktum att så många invandrar utan att komma i arbete påverkar också kommunernas kostnader negativt.

KOMMUNERNAS UTMANINGAR

Sunt Förnuft har utkristalliserat sex utmaningar som landets kommuner står inför. Allt annat lika är var och en ett allvarligt hot mot välfärden.

Illustration: Erik Nylund



KOMPETENSBRIST:

2 Kompetensbrist och ett ökande personalbehov kommer att innebära en stor utmaning för det offentliga framöver. Detta då arbetskraftsbehovet ökar samtidigt som stora pensionsavgångar väntar.

SCB:s arbetskraftsbarometer visar redan på en stadigt ökande brist på kompetens i kommuner och regioner. Rekryteringsprognosen från Sveriges kommuner och regioner, SKR, visar att cirka 300 000 offentliganställda går i pension under perioden 2018–2026 medan anställningsbehovet är 200 000 personer under samma period. Bristen väntas bli särskilt kännbar vård, förskola och skola. Enligt Skolverket behöver kommunerna rekrytera 77 000 behöriga lärare de närmsta fem åren. Såväl utökad personalstyrka som bristen på kompetens riskerar att driva upp kommunernas lönekostnader.



INTEGRATIONEN:

3 Den rekordsnabba befolkningsökningen under 2000-talet beror i huvudsak på invandringen. År 2000 uppgick antalet utrikes födda till ganska exakt en miljon (11,3 procent av befolkningen).

I slutet av 2018 har gruppen ökat till 19,1 procent av befolkningen, motsvarande två miljoner. Var fjärde invånare i Sverige har numera utländsk bakgrund (utrikes född eller har två utlandsfödda föräldrar).

Vid den stora flyktingvågen 2015 stiftades den så kallade anvisningslagen som innebar att alla kommuner blev skyldiga att ta emot nyanlända. Migrationsöverenskommelsen innebar också att staten bekostade de nyanländas första två år i Sverige.

Det har nu gått mer än två år och det innebär att kommunerna har tvingats ta över kostnaderna från staten. Integrationen går helt enkelt för långsamt. Det innebär att försörjningsansvaret hamnat hos kommunerna vilket satt press på den lokala ekonomin.

Huvudsaklig orsak är svårigheterna att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden. Det gör att skillnaden i sysselsättningsgrad bland inrikes och utrikes födda är mycket stor.

Med gymnasial eller eftergymnasial utbildning är hälften med utländsk bakgrund i arbete efter sex år och på längre sikt uppgår förvärvsfrekvensen till omkring 70 procent.

För gruppen som saknar gymnasial utbildning tar det dock betydligt längre tid. Efter 16 år i Sverige har knappt hälften av dem kommit in på arbetsmarknaden.

Bostadsbristen är också problematisk för integrationen. I år redovisar 240 kommuner ett underskott på bostäder. Många flyktingar och nyanlända har därför tvingats att flytta till utanförskapsområden eller till redan ekonomiskt hårt ansträngda glesbygdskommuner eftersom det bara är där lediga bostäder finns. Det försvårar integrationen ytterligare.



HALTANDE EKONOMI:

4 Ett flertal av Sveriges kommuner befinner sig i kris. 110 av Sveriges 290 kommuner räknar med att gå med förlust i år, trots att kommunerna har haft goda skatteintäkter under de senaste årens högkonjunktur.

Orsaken till krisen är i huvudsak förändringarna i demografin. Läget är extra allvarligt när konjunkturen nu dämpas och prognoserna pekar på en lågkonjunktur nästa år. Sveriges BNP-tillväxt har också sjunkit rejält och räknat per person är tillväxten en av de lägsta i Europa. Dessutom växer arbetslösheten.

Kommunernas totala skuldsättning ökade förra året med 52 miljarder kronor till 656 miljarder enligt kommunernas gemensamma upplåningsinstitut Kommuninvest. Även om det är svårt att dra några långtgående slutsatser av kommunernas skulder visar den totala skuldökningen på 8,6 procent i fjol att kommunerna har stora investeringsbehov i form av så väl upprustning som ökat byggande. Enligt Finansdepartementet behövs det exempelvis byggas 1400 nya skolor i landet 2018–2026.

Utöver den direkta upplåningen sitter många kommuner (och regioner) på pensionskulder som totalt uppgår till nästan 200 miljarder.



URBANISERINGEN:

5 Befolkningsutvecklingen drar Sverige i två olika riktningar. Regioner och kommuner med redan relativt hög befolkningstäthet växer, medan glesbefolkade områden och små landsbygdskommuner får allt färre invånare.

Urbaniseringen medför att kommuner ställs inför väldigt olika utmaningar. Landets kommuner har en spännvidd på mellan 2 500 och 962 000 invånare.

I de krympande kommunerna består utmaningarna i att anpassa verksamheterna till en minskande befolkning och ett sämre skatteunderlag.

Men växande kommuner har det inte heller problematiskt. Kraftig befolkningsökning leder till brist på bostäder, underdimensionerade kommunikationssystem och behov att skala upp den kommunala serviceverksamheten.



**Produktivitet
inom
det offentliga
har försämrats
på senare år.**

VÄLFÄRDENS INEFFEKTIVITET:

6 Enligt Konjunkturinstitutet (KI) är det tydligt att produktivitet inom det offentliga har försämrats på senare år vilket är allvarligt med tanke på att den offentliga sektorns verksamhet motsvarar nära hälften av BNP. Även nationalräkenskaperna, som tas fram av SCB, visar att produktivitetstillväxten i offentlig sektor i stort sett varit obefintlig under perioden 1993–2017.

KI menar vidare att kompetensbrist och ökat personalbehov inom välfärden gör att arbetskostnaderna förväntas stiga. Även kvaliteten i välfärden kan komma att öka, men långsammare än kostnaden för arbete, enligt fördjupningen *Produktivitetens utveckling i offentlig sektor* (utgiven 2018).



ÖKAD EFFEKTIVITET ENDA VÄGEN FRAMÅT

För att bibehålla kvaliteten i välfärden finns det bara en väg framåt – ökad effektivitet.

ISveriges kommuner och regioner, SKR, skriver i sin ekonomiska rapport hösten 2019 att "Det går att åstadkomma mer verksamhet för pengarna utan att det behöver bli sämre. Det svåra är att få det att hända."

Effektivisering har uppenbarligen inte varit högprioriterat. Över 100 kommuner befinner sig i dag i ekonomisk kris. SKR flaggar för att underskotten i kommunsektorn kan växa till hela 33 miljarder 2023.

SKR:s linje är att underskottet ska återställas med ökade statsbidrag, skattehöjningar och effektiviseringar. Men effektiviseringar behandlas i SKR:s ekonomiska höstrapport i allmänna ordalag, trots att det borde vara huvudfokus.

– Ekonomerna på SKR försöker i alla fall säga något om effektivisering även om det kommer långt bak i rapporten. Problemet är att kommuner och regioner inte hörsammat varningssignalerna om att spendera som man gjort. Sjunkande produktivitet visar också att man inte tänkt på att få "bang for the bucks", säger Stefan Fölster, chef för Reforminstitutet.

DET FINNS OCKSÅ MÅNGA bromsklossar mot effektivisering: en stat som inte tar ansvar och lägger över kostnader på kommunerna, en kommunrevision som inte fungerar, ett utjämningsystem utan incitament för effektivisering, IT-system från stenåldern, fackligt motstånd samt avsaknad av tjänstemannaansvar vilket uppmuntrar slöseri.

– Kommunerna har säkert velat göra mer för att krympa kostnaderna, men orkar inte eftersom kommunpolitiker

ofta måste utmana den lokala opinionen eller vara lojala med sitt partis inriktning. Problemen beror även på oförståelse för ekonomiska realiteter från kommuninvånarna, menar Stefan Fölster.

Men effektivisering är inte omöjlig. Det finns flera exempel på kommuner som lyckats. Effektiviseringspotentialen i kommunerna tydliggörs i två nypublicerade rapporter från Svenskt Näringsliv som jämför kommunernas kärnverksamheter (se även nästa uppslag).

Anders Morin, välfärdsansvarig på Svenskt Näringsliv, uppskattar att kommunsektorn genom effektivisering och tillämpning av ny teknik helt kan överbrygga det framtida underskott som SKR målar upp, dessutom utan att kvaliteten i välfärden påverkas negativt.

I en övergångsperiod behövs ökade statsbidrag för att lösa den omedelbara krisen, enligt Morin. Samtidigt krävs tydligare incitament för att inte höja skatten:

– Ett kommunalt temporärt skattestopp kan vara rätt åtgärd. Höjer man skatten ovanför en viss nivå bör statsbidragen minska i motsvarande grad, säger han.

” Effektivisering handlar inte om att springa fortare utan om att arbeta smartare.

Anders Morin betonar att effektivisering inte handlar om att personalen ska springa fortare utan om att arbeta smartare med hjälp av teknik och digitalisering.

– Klok effektivisering innebära inte sämre villkor eller sämre arbetsförhållanden. ■

SÅ KAN KOMMUNERNA BLI EFFEKTIVA

Effektiviseringen av kommunernas verksamhet kräver en rad åtgärder. Här är några exempel.

DIGITALISERING

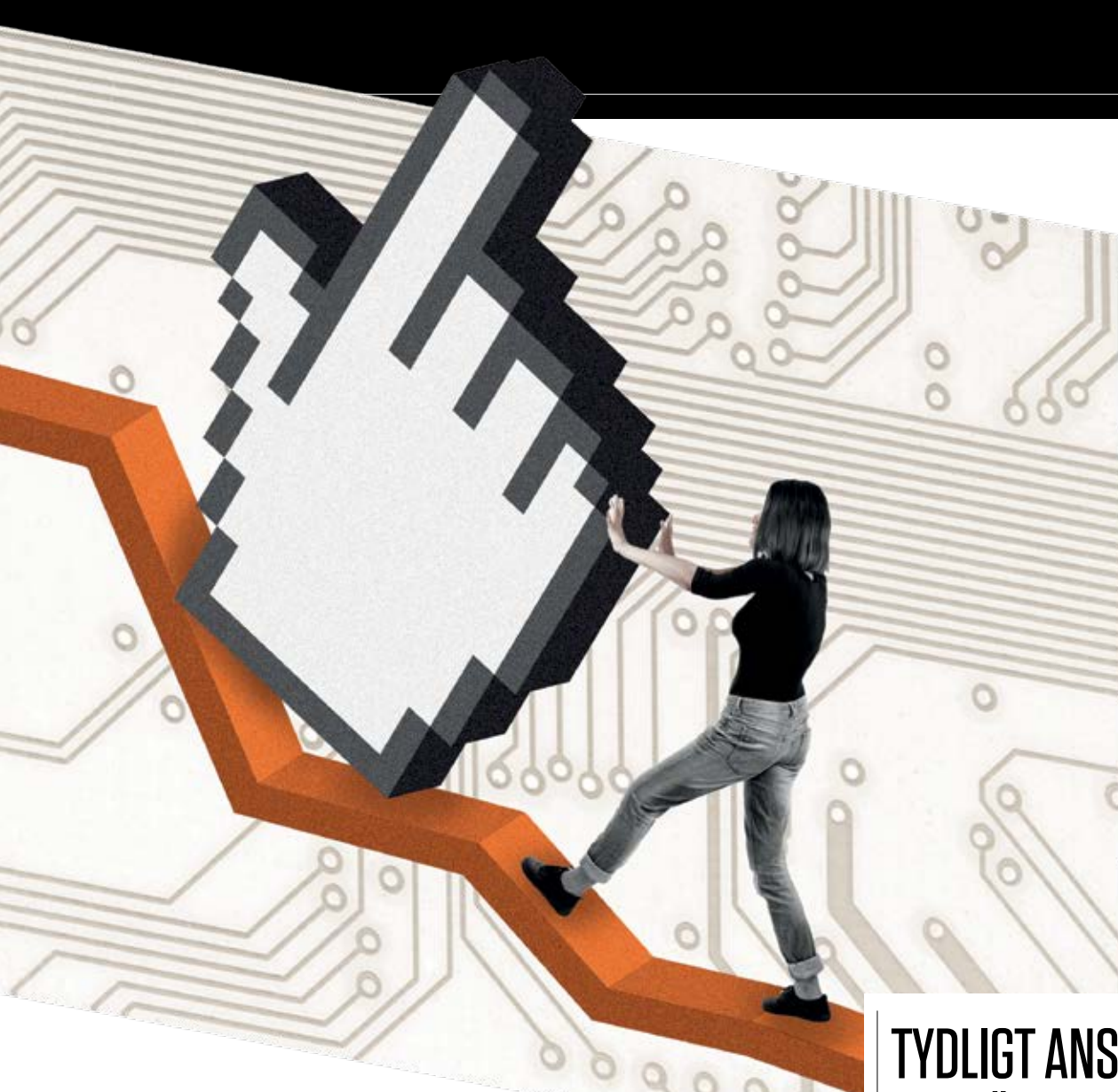
Effektivitetssprång har historiskt tagits i samband med att ny teknologi kommit i bruk, exempelvis digitaliseringen. Men medan det inom andra sektorer av samhället pågår en snabb digital omvandling händer det för lite i kommunsektorn.

– Införandet av ny teknik och mer digitalisering släpar efter. Det är extra förvånande i ett land som har en tradition av att bygga välstånd genom att bejaka ny teknik, ofta i samverkan mellan näringsliv och offentlig sektor, säger Anders Morin.

Digitalisering på bred front skulle kunna spara 25–30 procent av kommunernas kostnader, enligt en delrapport från statliga Kommunutredningen med namnet *Förbjuden framtid?*

Stefan Fölster på Reforminstitutet har föreslagit att kommunpolitiker borde avkräva verksamheterna en digitaliseringstakt på tre till fyra procent per år.

– Digitaliseringens möjligheter visar att det är gård att kompensera kostnadsökningarna i kommunerna med en smart teknik. Besparingar kan sedan användas för att täcka de ökade behoven i välfärden. ■



KOSTNADSKONTROLL

Många kommuner är alltför kortsiktiga i sin ekonomiska planering. Långsiktighet är en nyckel, men även tydliga ekonomiska styrregler med uppsatta finansiella mål och verksamhetsmål. Dessa bör följas upp och utvärderas samt kompletteras med åtgärdsplaner för en kontinuerlig utveckling. Alla kostnader är påverkbara och det gäller att slå hål på myten om att kvalitet alltid kostar mer.

– Ett ypperligt exempel på detta är Österåker nordost om Stockholm. Sedan 2004 har kommunen sänkt skatten med drygt tre kronor och samtidigt höjt kvaliteten inom sina välfärdstjänster, enligt olika brukarundersökningar, säger Sofia Linder, chefekonom på Skattebetalarna.

HÄRDARE FOKUS PÅ KÄRNUPPDRAGET

Kommunerna ansvarar för en betydande del av välfärden, såsom skola och äldreomsorg – men också annan viktig samhällsservice. Allt för ofta växer dock kostnaderna betydligt på grund av kommunala satsningar som går utanför kärnuppdraget. Det kan handla om expansion av kommunala kommunikationsavdelningar eller dyra marknadsföringsaktiviteter för att sätta kommunen på kartan.

– När ekonomin är ansträngd är det ännu viktigare att hålla koll på kostnader och dra åt svångremmen. Det handlar om att prioritera kärnverksamheten och skala bort det som är mindre viktigt för kommuninvånarna, säger Sofia Linder.

TYDLIGT ANSVARS- UTKRÄVANDE

För att stävja korruption, slöseri och ineffektivitet behöver den kommunala revisionen stärkas och tjänstemannaansvaret återinföras.

– Ett starkt ansvarsutkrävande från offentliga tjänstemän i Sverige skulle vara till nytta både för den enskilde och för att bättre tillgodose allmänhetens intresse av minskat slöseriet med skattemedel, skriver Karl Sigfrid i Skattebetalarnas rapport *Minskat slöseri genom återinfört tjänstemannaansvar* (2017).

Riksdagen gav redan i april förra året (2018) regeringen i uppdrag att se över tjänstemannaansvaret, men ansvarig minister, Morgan Johansson (S) och justitiedepartementet, är fortfarande inte klara med beredningen. ■

RÄDDAD VÄLFÄRD KRÄVER RIVSTART

BARA KLOK EFFEKTIVISERING KAN FÖRHINDRA NEDSKÄRNINGAR

Kommunsektorn kan spara 30–40 miljarder kronor utan att försämra kvaliteten i välfärden, men viktigast är att effektiviseringsarbetet snart kommer i gång.

– Det är hög tid att gå till handling. Fortsätter vi som hittills finns risk för betydande skatteköningar och kvalitetsförsämring, säger Anders Morin, välfärdsansvarig på Svenskt Näringsliv.

Svenskt Näringsliv har nyligen publicerat rapporter som visar att det finns stora skillnader i hur effektiva kommunerna är. Men jämförelser mellan kommuner är känsligt. Statens kommuner och regioner, SKR, hävdar ofta att varje kommun är unik och att det därför är svårt eller omöjligt att jämföra. Det stämmer i viss mån. Skillnaderna i storlek och verksamhet är enorma. Dessutom finns omfattande olikheter i hur kommunerna redovisar sin ekonomi.

SVENSKT NÄRINGSLIV har dock tagit sig an uppgiften att jämföra kommunal verksamhet i rapporterna *Kommunal effektivitet – struktur eller skicklighet?* och *Effektiviseringspotential och förklaringsfaktorer för effektivitet*. I den första har konsultbolaget WSP anlitats för att jämföra sex kommunala ansvarsområden; förskola, grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg, individ och familjeomsorg (IFO) samt stöd till funktionshindrade (LSS).

Analysen är rensad för strukturella skillnader och visar att effektiviseringspotentialen ligger i intervallet 18,3– 36,5 miljarder kronor. I den andra

rapporten fördjupas analysen inom två kärnområden – skola och äldreomsorg. Där tas hänsyn till fler strukturella variabler. Sammantaget visar jämförelserna på 30–40 miljarder kronor lägre kostnader om alla kommuner bedriver sin verksamhet lika effektivt som gruppen av föredömeskommuner inom varje välfärdsområde. Knäckfrågan är att genomföra besparingar med hjälp av effektiviseringar utan att det går ut över kvaliteten.

– Vi har en femtonårsperiod framför oss där kommunerna får allt svårare att få ihop ekonomin, men jag tror att en betydande del av effektiviseringarna går att realisera inom en tvåårsperiod. Det

nivå, skattesatser och i vilken utsträckning man lägger ut på privata utförare, menar Anders Morin.

Det tyder på att svårämbara faktorer som kvalitet inom ledning, styrning, uppföljning och upphandling är avgörande betydelse för effektiviteten.

BLAND ALLA FAKTORER lägger Anders Morin störst vikt vid ledning och styrning.

Han konstaterar vidare att trots att kommuner ska ha samma förutsättningar att bedriva verksamhet skiljer det ändå mycket åt vad gäller kostnadsnivåer, även när man justerar för strukturella olikheter och kvalitetsnivåer.

Hur sannolikt är det att kommunerna kommer att klara av att rädda välfärden?

– När pengarna inte räcker, och skatteköningens vägen är stängd, befinner sig kommunerna i en ny situation. Då är det viktigt att effektivisera på ett klokt sätt för annars riskerar man rena nedskärningar. Att studera hur andra kommuner löst sin välfärd är en nyckel. Jag är optimistisk till att effektiviseringen kan realiseras. ■



Anders Morin

” När pengarna inte räcker, och skatteköningens vägen är stängd, befinner sig kommunerna i en ny situation.

kräver dock en rivstart. Sen går det att steg för steg fortsätta effektiviseringen.

Vilka faktorer gör en kommun effektiv?

– Restriktivitet med skatteköningar, stram resurshållning och klok konkurrensutsättning är generellt sett viktiga faktorer. Samtidigt ska inte resultatet i våra rapporter övertolkas. De kan delvis bero på omvända orsakssamband. Större delen av variationerna är oförklarade.

– Endast 20 procent av skillnaderna kan härledas till bland annat ambitions-

Effektivaste kommunerna inom två kärnverksamheter.

→ **Grundskola:**

1. Ydre
2. Sundbyberg
3. Solna

→ **Äldreomsorg:**

1. Ödeshög
2. Årjäng
3. Laholm