

Finansdepartementet
Stockholm

Vår referens/dnr: Svenskt Näringsliv 47/2020

Er referens/dnr: Fi2020/00647/K

2020-09-30

Remissvar

Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget SOU 2020:8

Sammanfattning

Om inte kommunsektorn förmår att långsiktigt ställa om och effektivisera sina verksamheter finns enligt Svenskt Näringsliv betydande risker för successiva skatthöjningar och tilltagande kompetensbrist i hela ekonomin, vilket ytterst drabbar näringslivets konkurrenskraft och välfärdsutvecklingen negativt. En effektivare kommunsektor är således av största betydelse för näringslivet.

Det är för Svenskt Näringsliv centralt att framtidens kommuner har tillräcklig utvecklingskapacitet. Svenskt Näringsliv håller med i utredningens bedömning att många landsbygdskommuner har en otillräcklig utvecklingskapacitet. Även större kommuner kan idag sakna utvecklingskapacitet, men förutsättningarna finns för större kommuner att nå tillräcklig kapacitet.

Bland de förslag utredningen lägger tillstyrker Svenskt Näringsliv bl a följande:

- Att regeringen initierar en försöksverksamhet där kommuner får göra undantag från bestämmelser i lag och förordning.
- Att staten bör ta ett långsiktigt ansvar för att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för grunddata och informationsutbyte.
- Att regeringen ska ge RKA i uppdrag att utveckla statistikmått och statistikredovisning av kommunernas kvalitet.

Svenskt Näringsliv föreslår också bl a följande:

- Att RKA får i uppdrag att utveckla effektivitetsmått på kommunnivå.
- Att den statliga uppföljningen av kommunernas, och regionernas, verksamhet skärps och att staten utvärderar kommunernas och regionernas verksamhet regelbundet.
- Att staten ska kunna erbjuda stöd till kommunerna och regionerna i deras effektiviseringsarbete.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget att staten kan ta över skulder för de kommuner som väljer att frivilligt gå samman.

Kap 12. Konsekvenser av ökade utmaningar och principiella utgångspunkter för utredningen

Kommunutredningen kommer i sin analys av kommunernas framtida möjligheter att klara välfärdsuppdraget fram till att det finns ett antal utmaningar som hänger samman med den demografiska utvecklingen och urbaniseringen. Dessa är

- Svagare ekonomi
- Svårigheter med personal- och kompetensförsörjning
- Etablering och integration av nyanlända
- Växande och uppskjutna investeringsbehov
- Växande anspråk på service och välfärd
- Kompetens att klara klimatförändringar och arbetet med hållbar utveckling.

Utredningen bedömer också att utmaningarna är särskilt svåra för de mindre och avlägset belägna kommunerna. (s 349 - 350)

Svenskt Näringsliv håller med om denna problembeskrivning. Utmaningarna på de sex listade områdena är dock mycket stora även för mellanstora och stora kommuner. Det som framför allt och över tid styr utvecklingen generellt är den demografiska utvecklingen och medborgarnas växande anspråk på service och välfärd, i takt med högre välstånd och ökat utrymme för privat konsumtion.

Kommunernas förmåga till omställning och effektivisering är avgörande för möjligheten att svara upp mot de ökade kraven. Även om det är svårt att mäta hur produktivitet och effektivitet har utvecklats i kommunerna kan konstateras att kostnaderna sedan millennieskiftet ökat med drygt 0,5 procent mer per år än vad den demografiska utvecklingen motiverar. Detta beror sannolikt såväl på ökad ambitionsnivå som svag produktivets- och effektivitetsutveckling. Om den hittillsvarande trenden håller i sig, och personaltätheten succesivt ökar, tyder beräkningar på att kommunalskatten (inklusive skatt till regionerna) till 2040 kan öka med upp till 10 kronor (Se t ex Långtidsutredningen 2015, SOU 2015:101, bilaga 7)

En utveckling mot succesivt ökade kommunalskatter skulle påverka benägenheten att arbeta negativt och därmed minska antalet arbetade timmar i ekonomin, vilket i sin tur skulle försvåra välfärdens finansiering och skapa ett tryck på ytterligare skattehöjningar. Om kostnadsökningarna i stället skulle finansieras genom höjda statsbidrag skulle näringslivet drabbas, bl a genom att utrymmet för konkurrenskraftiga kapitalskatter, som främjar privata investeringar och produktiviteten i näringslivet, minskar.

Redan vid oförändrad personaltäthet i välfärdstjänsterna visar beräkningar att cirka 60 procent av nettotillskottet av arbetskraft på arbetsmarknaden det närmaste decenniet skulle anspråktagas av välfärdssektorn det närmaste decenniet. Om nuvarande trend, med ökad personaltäthet, består skulle hela nettotillskottet tas i anspråk. Detta är förstas ett orimligt scenario, eftersom ett växande och dynamiskt näringsliv har behov av en betydande del av detta nettotillskott. Åtminstone från år 2000 har cirka 2/3 av nettotillskottet av arbetskraft gått till näringslivet och 1/3 till den offentligt finansierade sektorn.

Svenskt Näringslivs slutsats är att kommunerna generellt sett behöver öka såväl sin driftskapacitet som sin utvecklingskapacitet för att bli väsentligt effektivare.

Det är för Svenskt Näringsliv centralt att framtidens kommuner har tillräcklig utvecklingskapacitet. För Svenskt Näringsliv innefattar begreppet utvecklingskapacitet att det finns tillräcklig kompetens att ha en skicklig långsiktig verksamhets- och ekonomistyrning, att implementera digitala lösningar och att tillämpa nya upphandlingsformer. I begreppet lägger vi här också in att ha tillräcklig ekonomisk styrka för att genomföra de investeringar som behövs för en effektiv och medborgaranpassad verksamhet. Om utvecklingskapaciteten är på plats finns också förutsättningar för långsiktigt tillräcklig driftskapacitet. Frågan är då om kommunerna idag har förutsättningar för tillräcklig driftskapacitet och utvecklingskapacitet.

Kommunutredningen anför att för små och krympande kommuner leder en minskande och åldrande befolkning till allt lägre såväl drifts- som utvecklingskapacitet. Kommunutredningen menar också att storstadskommunernas drifts- och utvecklingskapacitet är relativt stark till skillnad mot landsbygdskommunernas. Av utredningens resonemang framgår också att större kommuner, belägna i större arbetsmarknadsregioner anses ha, relativt stark drifts- och utvecklingskapacitet. (s 362-365)

Svenskt Näringsliv håller med i bedömningen att många landsbygdskommuner har en otillräcklig utvecklingskapacitet. Mindre kommuner belägna relativt långt från större städer kan i och för sig ha hög driftskapacitet inom kärnverksamheten, till exempel äldreomsorg, om man ser till såväl kvalitet som kostnadseffektivitet. Avgörande för framtiden är dock att det måste finnas tillräcklig utvecklingskapacitet för att möta de utmaningar som följer av den demografiska utvecklingen, införande av ny teknik som bygger på digitaliseringen m m.

Alltför många storstadskommuner och större kommuner i andra delar av landet har trots sin storlek idag inte tillräcklig driftskapacitet eller utvecklingskapacitet, vilket kan ha flera orsaker. En hämmande faktor kan vara att det tar tid i expansiva skeden att få intäkter att komma ikapp kostnaderna. Förutsättningarna finns dock i större kommuner att nå tillräcklig kapacitet, genom ökad kompetens, bättre samverkan, förbättrad styrning m m.

Den avgörande frågan är då vilka förändringar som krävs för att så många som möjligt av Sveriges kommuner i framtiden ska komma att besitta den utvecklingskraft som krävs för att klara av de ökande utmaningarna som alla kommuner står inför. I alla händelser står det enligt Svenskt Näringsliv klart att de förslag som behöver läggas inte bara ska beröra mindre kommuner. För många storstadskommuner och andra större kommuner kan det handla om att realisera den potential till förbättrad driftskapacitet och utvecklingspunkt som finns.

Kap 20. Förslag och bedömningar

Svenskt Näringsliv konstaterar till att börja med att utredningens direktiv förhindrar den att lägga mer radikala förslag, till exempel kommunsammanslagningar. Svenskt Näringsliv menar att det hade varit värdefullt att allsidigt belysa de handlingsalternativ som finns. Nedan kommenterar Svenskt Näringsliv utredningens förslag givet den begränsning som finns i direktiven.

Utredningen föreslår att ett statsbidrag införs för de kommuner som vill bedriva utvecklingsarbete för att åstadkomma mer strategisk samverkan eller en frivillig sammanläggning. (s 598)

Svenskt Näringsliv tillstyrker detta. Det är angeläget att de kommuner som vill slå sig samman på frivillig väg uppmuntras genom att merkostnader till följd av utredningsarbete

delvis kan tas av staten. Samma gäller om kommunerna önskar åstadkomma mer strategisk samverkan.

Utredningen föreslår att staten kan ta över skulder för de kommuner som väljer att frivilligt gå samman (s 602).

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget. Om det skulle genomföras innebär det att drivkrafterna till god ekonomisk hushållning skulle undermineras, dels för de kommuner som i alla händelser skulle avse att gå ihop, och dels – och framför allt – för de kommuner som under lång tid haft god kontroll över sin ekonomi och inte uppvisat underskott. Signalen från staten skulle vara att det är mindre viktigt att ha god kontroll över ekonomin, vilket vore långsiktigt olyckligt.

Om staten skulle efterskänka kommunernas skulder, låt vara med villkoret om sammanslagning, bryts en gränslinje i ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna. Det riskerar att skapa en förväntan att staten också framöver tar över skulder, med eller utan villkor, vilket i sin tur leder till försämrade budgetdisciplin, sämre kommunal ekonomi och ökade kostnader, som får finansieras med kommunala eller statliga skattehöjningar.

Utredningen föreslår att regeringen initierar en försöksverksamhet där kommuner får göra undantag från bestämmelser i lag och förordning (s 612).

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget. De möjligheter till naturliga experiment, som den decentraliserade samhällsstrukturen med regioner och kommuner skapar, måste nyttjas bättre. Härigenom kan t ex nya, effektivare arbetssätt etableras men också en bättre samverkan t ex mellan regioner och kommuner. Försöksverksamhet som stärker utvecklingskraften är särskilt angeläget. Det är viktigt att försöksverksamheterna utvärderas vetenskapligt, något som måste beaktas redan innan de kommer igång. Viktigt är också att lyckade "piloter" kan få systematisk spridning. Här har staten ett ansvar för att tillhandahålla och förbättra kunskap och information om framgångsrika piloter.

Utredningen föreslår att en kommundellegation tillsätts för att förvalta bidraget för strategisk samverkan m m, sköta uppdraget om försöksverksamhet och initiera forskning och utredningsarbete om kapacitetsstärkande åtgärder. (s 619)

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget.

Utredning föreslår att regeringen ska ge RKA i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter utveckla statistikmått och statistikredovisning av kommunernas kvalitet. (s 630)

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget. Inom skolan behöver mått på skolors så kallade förädlingsvärde tas fram. Inom omsorgen är kvalitetsmått och -redovisningen generellt sett svagt utvecklade. Här är det angeläget att ett utvecklingsarbete görs. Vissa av kvalitetsmått bör också presenteras för brukarna på ett lättillgängligt sätt, för ökad transparens och till stöd för brukarnas val.

RKA bör enligt Svenskt Näringsliv också få i uppdrag att utveckla effektivitetsmått på kommunnivå. Härigenom kan kommunerna jämföra sig med varandra, och lära sig av föredömeskommuner, vad gäller effektivitet, vilket är synnerligen angeläget mot bakgrund av de effektivitetsbrister som finns idag. Svenskt Näringsliv gjorde 2019 en studie på området,

där kommunernas relativa effektivitet mätts, och den samlade effektiviseringspotentialen bedömdes. Rapporten, benämnd "Effektiviseringspotential och förklaringsfaktorer för effektivitet" biläggs detta yttrande. Även effektivitetsmått bör presenteras för medborgarna på ett lättillgängligt sätt. Härmed kan transparensen öka, och ansvarsutkrävandet av kommunerna från dess medborgare underlättas.

Svenskt Näringsliv föreslår också att den statliga uppföljningen av kommunernas, och regionernas, verksamhet skärps och att staten också bör utvärdera kommunernas och regionernas verksamhet regelbundet. Här kan utvecklade kvalitets- och effektivitetsmått från RKA fylla en viktig funktion. Denna åtgärd är särskilt angelägen mot bakgrund av den bristande effektivitet som idag finns i kommunsektorn.

Svenskt Näringsliv föreslår dessutom att staten ska kunna erbjuda stöd till kommunerna och regionerna i deras effektiviseringsarbete, t ex i form av konkreta insatser vad gäller att förbättra lednings-, styrnings-, uppföljnings- och upphandlingsfunktioner. Härvid kan specialistkompetens med erfarenhet från konkurrensutsatt privat verksamhet med fördel utnyttjas. Det förtjänar att påpekas att såväl många mindre som många större kommuner är i behov av sådant stöd.

Utredningen föreslår att regeringen tar fram ett förslag om godkännande av en statsbidragsprincip för riksdagen. (s 636)

Utan att ta ställning till utredningens förslag till princip kan Svenskt Näringsliv konstatera att de riktade statsbidragen ökat markant i både antal och volym de senaste åren. Denna utveckling är sannolikt negativ för kommunsektorn effektivitet, eftersom det binder upp resurser för kommunerna och det förhindrar en långsiktig planering. De riktade bidragen går dessutom i stor utsträckning till driftsändamål, vilket försvårar att få till stånd ändrade och effektivare arbetssätt, t ex genom investeringar i digitala lösningar. De riktade driftbidragen bör radikalt skäras ned till förmån för generellt bidrag och till investeringsstöd i framför allt digitalisering, som kan resultera i ändrade arbetssätt och effektivare verksamhet. Se vidare förslagen under digitalisering.

Utredningen föreslår att staten bör ta ett långsiktigt ansvar för att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för grunddata och informationsutbyte som kommunerna kan ansluta sig. (s 660) Utredningen föreslår också att regeringen tillsätter ett rättsligt beredningsorgan som löpande kan ta fram beredningsunderlag för att anpassa gällande rätt så att den möjliggör accelererad digitalisering. (s 661) Utredningen föreslår också att DIGG bör ges i uppdrag att stödja kommunernas digitaliseringsarbete. (s 663)

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslagen. En avgörande faktor för att hålla samman Sverige digitalt är det måste skapas en sammanhållen nationell digital infrastruktur. En förvaltningsgemensam digital infrastruktur för grunddata och information skulle vara ett viktigt steg mot att förbättra kommunikation och bearbetning av information inom välfärdstjänsterna och därmed möjliggöra effektivare arbetssätt, smidigare samverkan och stärkt kvalitet.

De rättsliga regleringarna på området svarar för närvarande inte alls upp mot de möjligheter som den nya tekniken ger. Denna tidseftersläpning försvårar och försenar arbetet med att införa digitala lösningar i välfärden.

Svenskt Näringsliv anser att utredningen borde ha gått längre i sina förslag på detta område. Framför allt finns skäl att staten bör kunna ge ett flerårigt investeringsstöd till kommuner och regioner för investeringar i digitala lösningar och anpassningar till en gemensam infrastruktur. Även privata utförare bör kunna få ta del av stödet på samma villkor som offentliga. Stödet bör finansieras genom en nedskärning av riktade statsbidrag till drift av verksamhet. Sådana riskerar att fördröja den omställning som är nödvändig.

FÖRENINGEN SVENSKT NÄRINGSLIV

Bettina Kashefi
Chefekonom

Anders Morin
Ansvarig Valfärdspolitik

Bilaga: Svenskt Näringsliv (2019). Rapport. "Effektiviseringspotential och förklaringsfaktorer för effektivitet".