

Vår referens/dnr:2024–120

Er referens/dnr: Fi2024/01521

Remissvar till SOU 2024:50 – *Nätt och jämnt - likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn*

Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att besvara remissen och lämnar följande synpunkter.

Kostnadsutjämning och inkomstutjämning

Utgjämningssystemets delmodeller och parametrar behöver med jämna mellanrum ses över för att säkerställa att systemet uppfyller sina syften. Svenskt Näringsliv bedömer att de förslag till uppdateringar och förändringar av det kommunalekonomiska utjämningssystemet som kommittén föreslår fyller denna funktion, inklusive förslagen som berör LSS.

Den kommunala sektorns ekonomi är omfattande och påverkar både företag och hushåll i Sverige på många sätt. Det är därför av samhällsekonomisk vikt att kommuner och regioners verksamheter drivs med hög kvalitet och effektivitet. För att kommuner och regioner ska ha bästa möjliga förutsättningar för detta så finansierar och reglerar staten kommunsektorns verksamhet på olika sätt, främst genom en långtgående men inte total utjämning av förutsättningar samt genom statsbidrag. När det kommer till utvecklingen av effektivitet och kvalitet inom kommunsektorn så spelar staten dock en oklar och undanskymd roll. Staten och skattebetalarna har dock intresse av att verksamheterna bedrivs just effektivt och med hög kvalitet, vilket inte tas tillvara idag.

Effektivitet

Kommittén analyserar de juridiska förutsättningar för olika typer av skattestopp och begränsningar i den kommunala beskattningsrätten, som en del i uppdraget att motverka ökande skattesatser. Kommittén landar i slutsatsen att någon begränsning inte är motiverad i nuläget. Samtidigt kännetecknas dagens omvärldsläge av stora utmaningar – om än andra än då begränsningar av kommunernas beskattningsrätt senast infördes. Som en följd av det geopolitiska läget, den inre säkerheten och behovet av utbyggnad av elförsörjningen står staten inför stora kommande åtaganden. Staten behöver också anslå en större andel av sina finansiella resurser till åtgärder och reformer som kan öka framtida tillväxt och produktivitet, som exempelvis investeringar i forskning och utbildning, underhåll och ny infrastruktur samt ett bättre företagsklimat. I kombination med att det finns en stor outnyttjad effektiviseringspotential i kommunsektorn är Svenskt Näringslivs slutats att statens andel av kommunsektorns finansiering behöver minska framöver, främst genom minskningar av

riktade statsbidrag. Risken finns att skattesatserna i framtiden ökar ännu mer och differentieras i ännu högre utsträckning, vilket på sikt kan komma att innebära samhällsekonomiska obalanser. Dels för att skattesatserna på sina håll blir så höga att tillväxten och arbetsmarknaden (arbetade timmar och sysselsättning) tar allvarlig skada, dels för att skillnaderna i skattesatser vidgas ytterligare och medför en obalans i kostnader inom landet som inte upplevs som legitim och rimlig av medborgarna.

Det behövs därför åtgärder från den nationella politiken för att främja arbetet med effektivisering i kommunsektorn i hela landet, så att resurser kan frigöras inom sektorn. Vi menar att någon form av mjukt kommunalt skattestopp bör övervägas av regeringen under en begränsad tid för att förebygga sådana obalanser. Framför allt är det helt centralt att regeringen går vidare med kommitténs förslag för att komma till rätta med kommunsektorns bristande effektivitet. Kommitténs förslag att inrätta en särskild delegation inom en befintlig myndighet med ett effektivitetsuppdrag är bra och bör genomföras. Uppdraget bör dock breddas.

Arbetet för en hög effektivitet lämnas idag i stort sett över till kommunerna och regionerna själva. Sektorn arbetar med frågorna, men det innebär också att sektorns egna intressen riskerar att få ett stort inflytande över besluten, och sektorns och dess intresseorganisationers intressen är inte alltid desamma som skattebetalarnas eller statens intressen. Det medför att strukturella och systematiska effektivitetsreformer ofta brister eller uteblir, med följd att effektiviteten, tillgängligheten och kvaliteten i kommunsektorns verksamheter blir lägre än vad medborgarna har rätt att förvänta sig. Studier har exempelvis visat att det inte finns något samband mellan kostnader och kvalitet, även när man kontrollerar för kommunernas och regionernas strukturella förutsättningar¹. Man kan generellt inte se förbättringar i kvaliteten i de kommuner och regioner som använder mer pengar i välfärden, och vice versa. En slutsats är att frågan om kvalitet snarare handlar om organisation än finansiering och anslagna resurser. Statens och skattebetalarnas intresse ligger bland annat i att inte överfinansiera offentliga verksamheter. Om kommunsektorns verksamheter bedrevs med en högre effektivitet skulle ökningarna av statsbidragen till sektorn på sikt kunna minska, och kommuner och regioners skattesatser likaså. Detta utan att kvaliteten eller ambitionerna minskar, vilket inte är syftet.

Mot denna bakgrund instämmer Svenskt Näringsliv med kommittén i att regeringen bör inrätta en permanent delegation med uppdrag att hjälpa kommuner och regioner att höja sin effektivitet. Uppdraget bör dock vara något bredare än vad som föreslås av kommittén. Uppdraget behöver vara både utredande och operativt och bland annat ske genom att ta fram data för benchmarking, utveckla och tillhandahålla mått på kvalitet och effektivitet, mål och metoder för implementering och lärande, faktisk implementering, ta fram ny kunskap, samt ställa krav på och finansiera insatser som gör kommuner och regioner mer effektiva. Kunskapen som tas fram bör också vara till nytta för staten som underlag för framtida reformer och åtgärder för en högre effektivitet i sektorn.

Delegationens uppdrag blir att ta tillvara skattebetalarnas och medborgarnas ekonomiska intressen gentemot kommunsektorn, en sektor som staten idag till stor del reglerar och finansierar. Uppdraget blir en kombination av en effektivitetsrevision och övergripande stöd.

¹ Svenskt Näringsliv, rapporten "Reformer för en bättre fungerande välfärd", 2021.

Finansiering av stödinsatserna kan ske genom att alla kommuner och regioner betalar en låg avgift till staten, vilken sedan återbetalas om kommunen eller regionen deltar i insatserna. Det bör ställas krav på kommuner och regioner att genomföra och besluta om de insatser som delegationen föreslår för att erhålla återbetalning. På samma sätt som stora organisationer inom näringslivet behöver tar in extern hjälp och stöd för att bli mer effektiva finns behovet också inom kommuner och regioner. Potentialen till ökade effektiviseringar räknas i flera tiotals miljarder kronor per år.² De delegationer och råd som finns idag fyller delvis en liknande funktion, men för begränsat, och räcker inte till.

En viktig breddning av delegationens uppgifter bör därför vara att ta fram bättre mätbarhet av kommunal och regional effektivitet. I ESO-rapporten *"Morot utan piska – en ESO-rapport om stärkta incitament för kommunal effektivitet"* presenterar forskarna Magnus Arnek, Tore Melin och Anders Norrlid en modell för hur staten skulle kunna främja arbetet i kommuner för att uppnå en högre effektivitet.³

Precis som Svenskt Näringsliv konstaterar författarna att effektiviseringspotentialen i kommunsektorn är betydande men att frivillig benchmarking inte tycks räcka för att ta till vara denna potential, trots att förutsättningarna förbättras i och med mer och bättre data. Svenskt Näringsliv är medvetna om att det är en bra bit kvar till att kommunal effektivitet kan beräknas på ett sätt som går att använda för att fördela ett statsbidrag. Men nu behövs det ett politiskt initiativ av regeringen att djupgående utreda utformning och genomförande av en effektivitetspremie.

Svenskt Näringsliv anser slutligen att en minskning av antalet kommuner och regioner i Sverige skulle kunna öka effektiviteten inom den kommunala sektorn. Statliga utredningar som Indelningskommittén och Kommunutredningen har till exempel förordat att en sådan reduktion. Genom att minska antalet kommuner och regioner kan det bli lättare att genomföra strukturella reformer och effektiviseringar, vilket i sin tur kan leda till bättre utnyttjande av offentliga resurser och förbättrad service till medborgarna.

Tillväxt i skattekraft

Ett utjämningssystem som fördelar om resurser kan också ha negativa effekter på tillväxten i exempelvis skattekraften i kommuner och regioner. Kommittén bedömer dock att det saknas evidens som visar att den svenska inkomstutjämningen mellan kommuner och regioner har sådana negativa effekter, vilket är i linje med bland annat Riksrevisionens bedömning från 2020. Svenskt Näringsliv har inte någon annan evidens i sak men vill framhålla att avsaknaden av sådan evidens inte innebär att det är bevisat att systemet inte har sådana negativa effekter. Den kommunalekonomiska inkomstutjämningen kan ha negativa effekter på skattekraftens tillväxt, trots att det inte kunnat påvisas i empiriska studier. Sannolikt är dock inte det svenska utjämningssystemet en starkt bidragande faktor till svagare lokal tillväxt. Tillväxt i kommunsektorns skattebaser är viktigt av många skäl, och kommittén har tagit fram och analyserat en modell för kommunal tillväxtbonus. I avvägningen mellan positiva och negativa incitament hos kommunerna landar kommittén i slutsatsen att risken för negativa incitamenteffekter väger över och därför avstår man från att lägga fram ett förslag. Kommittén uppger sig dock haft för lite tid för att ordentligt analysera denna fråga och arbetet behöver därför tas vidare.

² Se beräkningar i exempelvis ESO 2016:6 samt ESO 2020:3 samt Svenskt Näringslivs rapport "Mer värde för skattepengarna i kommunerna – så kan den demografiska utmaningen mötas", 2021.

³ https://eso.expertgrupp.se/rapporter/2020_3_morot_utan_piska/

Regeringen bör låta utreda frågan om en kommunal tillväxtbonus. Svenskt Näringsliv anser att de finns stora potentiella fördelar för kommuner och landet som helhet med en kommunal tillväxtbonus. Det handlar om att alla kommuner kan bli bättre och lära av varandra om hur man åstadkommer ett bättre klimat för tillväxt i skattekraften när man får starkare incitament för det. Det räcker inte att avfärda idén med att det finns en risk för nollsummeagerande (lokal tillväxt som sker på bekostnad av annan kommun och därför oförändrad nationell tillväxt). Det finns också situationer då företag bara överväger en kommun för en investering eller inte investera alls, samt situationer då företag överväger att investera i en viss kommun i Sverige eller ett annat land. I dessa situationer är inte risken för incitament till nollsummeagerande relevanta. Alla kommuner kan också bli bättre genom starkare incitament för tillväxt och att det kan höja kunskap, inställning och rutiner i relation till företagsinvesteringar, vilket kan leda till en generellt högre nivå av investeringar i Sverige. Att en del av denna högre nivå då risker att ske på bekostnad av kommuner som går miste om investeringar eller arbetstillfällen innebär inte att nettoeffekten för landet som helhet blir negativ. En utredning av detta behövs därför, alternativt att frågan förs in i den föreslagna kommunala effektivitetsdelegationen.

Riktade statsbidrag

Svenskt Näringsliv delar kommitténs bedömning kring de problem som finns med de riktade statsbidragen, och anser därför att dessa behöver bli väsentlig färre. Vi delar också kommitténs bedömning och formulering av de fyra principerna som föreslås antas av Riksdagen för situationer då riktade statsbidrag ändå kan vara lämpliga att använda. Utfasningen av de sjutton riktade statsbidragen som kommittén föreslår framstår därför som rimlig. Svenskt Näringsliv anser dock att regeringen bör avskaffa ännu fler riktade statsbidrag än dessa sjutton.

Utfasningen av de sjutton riktade statsbidragen föreslås följas av en motsvarande höjning av de generella statsbidragen till kommunsektorn. Svenskt Näringsliv delar inte denna bedömning. Det bör inte med automatik följa en permanent höjning av de generella statsbidragen utan att en bedömning först har gjorts av regeringen av huruvida dessa riktade bidrag faktiskt har gjort skillnad i verksamheterna i kommunsektorn. Om ett riktat statsbidrag inte kan påvisas ha gjort skillnad ute i verksamheterna bör ett avslut eller nedtrappning av finansieringen övervägas.

Exempelvis har Myndigheten för Vård- och omsorgsanalys i granskningen av omställningen till en God och nära vård funnit att satsningen inte förefaller ha påverkat verksamheterna som ska åstadkomma den faktiska omställningen i vården. Myndigheten skriver i Analysplan 2024 att *"Mycket av arbetet inom omställningen har hittills bedrivits på strategisk nivå men utan synliga effekter i verksamheterna"* samt *"Verksamheterna har inte fått bättre förutsättningar för att nå omställningens mål eller uppfylla väsentliga delar i primärvårdens grunduppdrag"*. Exemplet, som rör ett av de större statsbidragen inom vården, visar att mycket stora statsbidrag delas ut utan att det faktiskt går att spåra några skillnader ute i verksamheterna. Regeringen bör inte besluta om någon automatisk permanent anslagshöjning i samband med att riktade bidrag som slopas. I stället bör behovet prövas kritiskt i alla fall.

När det gäller kommitténs förslag i 4.3.2 om ett golv för minsta summa en kommun får i ett riktat statsbidrag anser Svenskt Näringsliv att summan/golvet är för lågt satt. Det är svårt att se att någon verksamhet kan bedrivas som åstadkommer en substantiell skillnad för 100 000 kr. Ett golv på 500 000 kronor bör vara riktmärket. Det kan bidra till att de riktade statsbidrag som faktiskt beslutas också får en chans att omsättas i åtgärder som kan göra skillnad ute i kommunerna. Ett högre golv skulle dessutom kunna fungera som en tröskelhöjning, och då bidra till att det i framtiden blir färre riktade statsbidrag, vilket Svenskt Näringsliv anser vore bra. Att enbart införa ett golv skulle dock riskera att driva upp den genomsnittliga summan som anslås av staten i riktade statsbidrag, vilket i sig skulle verka kostnadsdrivande och motverka ambitionen att minska antalet och omfattningen av de riktade bidragen. Därför behöver ett golv kompletteras med sådana tydliga principer för användningen av riktade statsbidrag som kommittén föreslår i betänkandet.

Johan Lidefelt
Samhällsekonomiska avdelningen
Svenskt Näringsliv