

2018-01-10



Medias rapportering om effektivisering av skattemedel

En granskning av Hallandsposten och Hallands Nyheters rapportering under året 2018

Charlotte Schéle
Elin Wärm

Syfte med rapporten

Rapporten kartlägger vad som präglar medias rapportering om upphandlingar, statliga och kommunala bidrag samt "vinster i välfärden". Media har en viktig roll i att upplysa allmänheten om vad som händer i samhället. Det är därför särskilt viktigt att media lyckas belysa ämnen ur flera infallsvinklar, och intar en granskande roll. Ämnet om våra gemensamma skattemedel är synnerligen intressant ur denna aspekt, eftersom det är något som berör varje medborgare på ett eller annat sätt.

Bakgrundsfakta

Kommuner, regioner och landsting har en tuff tid framför sig, vad det gäller deras ekonomi. Enligt Sveriges kommuner och landstings (SKL) rapport *Ekonomirapporten, december 2018*, krävs 43 miljarder i ökade resurser eller effektiviseringar fram till år 2022 för att bevara den välfärd vi har idag, om personaltätheten är oförändrad. De senaste åren har kommunerna haft en stark ekonomi som till stor del beror på att sysselsättningsgraden har varit hög, vilket har lett till ökade skatteintäkter. Dessutom har rea- och exploateringsvinsterna varit höga, kommunerna har haft positivt finansnetto och staten har gett höga ersättningar för flyktningmottagandet. När dessa intäkter minskar, försvagas kommunernas ekonomi (Ekonomirapporten, december 2018. 2018).

Kommunernas starka ekonomi ser dessvärre inte ut att fortgå. Sveriges befolkning växer, och den demografiska utvecklingen ger tydliga indikationer på att Sveriges skattekraft måste effektiviseras. Andelen barn och gamla ökar i snabb takt, vilket ökar kommunens krav på att kunna tillgodose behoven med skola, vård och omsorg. Samtidigt som andelen unga och äldre ökar, sjunker antalet personer i arbetsför ålder. Det skapar stora utmaningar för den offentliga sektorn eftersom de skattemedel som ska finansiera välfärdstjänsterna inte räcker till. På grund av de stora utmaningarna blir det särskilt viktigt att granska de tillgångar som redan finns, för att kunna uppnå största möjliga effekt.

Vikten av ett bra företagsklimat

Ett bra företagsklimat innebär att företagen har rätt förutsättningar för att kunna verka och expandera. Kommunernas roll i att skapa ett bra företagsklimat är förhållandevis stor eftersom de bland annat har hand om tillsyn, bemötande och att upprätthålla en effektiv och rättssäker myndighetsutövning. Även synen på företagande och entreprenörskap är viktig för att skapa ett bra företagsklimat. Vilken uppfattning medborgare har om företagande handlar till stor del om hur mycket utrymme privata aktörer får inom välfärdssektorn, hur skolan framställer bilden av företagande samt kommunpolitiker och tjänstemäns attityder till företagande. I frågan om effektivisering av skattemedel är ett bra företagsklimat väsentligt, eftersom företagen genererar skatteintäkter som finansierar välfärden.

Presstödet

Presstödet är en form av bidrag som staten ger till nyhetstidningar för att öka konkurrensen och minska risken för nyhetsmonopol. Det fungerar även för att främja en nyanserad och mångfacetterad nyhetsrapportering, samtidigt som de ska verka för en bred opinionsbildning. Med detta i åtanke ska alltså Hallandsposten och Hallands Nyheter rapportera om upphandlingar och vinster i välfärden på ett neutralt sätt som lyfter olika perspektiv och åsikter.

Ett par av medias huvuduppgifter är att granska det som sker, framförallt inom den offentliga sektorn, och att opinionsbilda till viss del. Genom att sätta ämnen på agendan skapar individer i samhället sig en bild av vad som är viktigt här och nu. Därför har media ett stort ansvar när det kommer till effektivisering av skattemedel, eftersom det kan skapa en positiv debatt bland allmänheten om ämnet hamnar på agendan. Samtidigt kan det sätta press på politiker om att frågan är viktig här och nu, med tanke på de annalkande problemen med den offentliga ekonomin.

Vad är upphandling?

Upphandling sker när den offentliga sektorn köper varor och tjänster till sina verksamheter. Myndigheter, kommuner, landsting och regioner upphandlar för att främja konkurrens och för att se till att skattepengarna används på ett sparsamt men effektivt sätt. Svenska myndigheter upphandlar för ungefär 700 miljarder varje år. Det motsvarar ungefär lika mycket som värdet på en miljon bilar av Teslas senaste bilmodell. Det finns två typer av upphandling; objektsupphandling och ramavtalsupphandling. Det förstnämnda innefattar en specifik vara, en avgränsad tjänst eller entreprenad. Ramavtalsupphandlingar sätter inte precisa volymer för det som ska upphandlas, det handlar om att en myndighet under en viss tidsperiod ska kunna handla varor eller tjänster till mer förmånliga priser.

Vad menas med "vinster i välfärden"?

Att ett företag går i vinst betyder att företaget fungerar som det ska. Vinsten är ett måste för att företag ska kunna expandera och avvara pengar till en buffert. De privata välfärdsföretagen bidrar till konkurrens och valfrihet. De ger även ökade skatteintäkter, något som gör dem till en nyckelspelare i finansieringen av Sveriges välfärd. När det avser privatägda företag inom välfärden finns det en viss tendens till att smutskasta dem eftersom företagen gör en vinst på skattebetalarnas pengar. I detta sammanhang brukar det talas om vinster i välfärden. Men eftersom välfärdsföretag verkar på samma grunder som andra företag måste de gå i vinst, för att deras verksamhet överhuvudtaget ska gå runt.

Reepalus förslag dominerade debatten

Reepalu-förslaget är ett förslag om att kvalitetssäkra företag i välfärden. Syftet är att se till att vinsten går tillbaka in i verksamheterna och inte tas ut i vinst, och förslaget om ett vinsttak på 7 procent av det operativa kapitalet presenteras. Ett företag har rörelsetillgångar som t.ex. maskiner och fastigheter som företaget använder inom sin verksamhet för antingen förbrukning eller försäljning. Inom företag i välfärden är det vanligt att satsa på utbildad personal eller att ha ett bra arbetssätt och en bra arbetsmiljö, men enligt förslaget från Reepalu räknas inte den typen av tillgång till rörelsetillgångar. Företag har även rörelseskulder, som inom välfärdsföretag ofta består av löneskatter. Eftersom välfärdsföretag har mycket personal betalar de en stor summa i löneskatter. Om rörelsetillgångarna subtraheras med rörelseskulder, blir resultatet det operativa kapitalet.

Förslaget rör rörelseresultatet, som är resultatet av ett företags rörelseintäkter (t.ex. skolpeng) minus rörelsekostnaderna (t.ex. löner eller hyra). Rörelseresultatet sätts i relation till operativa kapitalet, och enligt förslaget ska inte rörelseresultatet överstiga 7 procent av det operativa kapitalets värde. 25 procent av företagen har ett negativt operativt kapital, vilket betyder att rörelseresultatet också skulle behöva vara negativt. Företag som inte har ett högt operativt kapital skulle alltså ha svårt att fortsätta bedriva sin verksamhet.

Vad är statliga och kommunala bidrag?

Kommuner kan få dels generella och dels riktade bidrag av staten. Generella bidrag används för att utjämna skillnader mellan olika kommuner, beroende på vilka förutsättningar det finns att få skatteintäkter av befolkningen i kommunen. De reglerar också finansieringen av uppdragen mellan stat och kommun. Riktade bidrag syftar till att användas för ett specifikt ändamål, och kommuner, regioner och landsting behöver således ansöka om dem för särskilda projekt.

Kommunala bidrag ges vanligtvis till föreningar för att stödja deras verksamheter rent ekonomiskt. Det finns olika typer av bidrag, exempelvis hyresbidrag, nybildningsbidrag och evenemangsbidrag.

Tillvägagångssätt

Granskningen är gjord på ett urval av artiklar från Hallandsposten och Hallands Nyheter under året 2018. Varje tidning har lästs från början till slut, och artiklar som berör upphandling, kommunala och statliga

bidrag och vinster i välfärden har valts ut för att granskas. Eftersom ämnet om effektivisering av skatt är omfattande med många grenar, har rapporten avgränsats till att granska hur Hallandsposten och Hallands Nyheter rapporterar om upphandlingar, statliga och kommunala bidrag samt vinster i välfärden på grund av tidsaspekten.

Att det är valår har påverkat rapporteringen, vilket framförallt kan ses genom att det är förhållandevis många artiklar som handlar om vad politiker och politiska partier "vill" göra. Rapporteringen grundar sig alltså till viss del på partiernas vallöften, och inte på genomförda förslag.

Resultat av granskning av upphandling

Resultatet från granskningen av upphandlingar tyder på rapporteringen till största del består av artiklar av konstaterande karaktär. De konstaterar vanligtvis vad projekten kostar, vilka som ska utföra arbetet, vilket typ av arbete det är som ska utföras och varför det är viktigt att arbetet utförs. Artiklar som innehåller uttalanden från berörda personer, eller personer som har någon annan koppling till projektet, är generellt av mer reflekterande karaktär. Dessa individer är oftast ansvariga för ett projekt, eller högre ansvariga (t.ex. kommunchef). Några insändare, debattartiklar och ett par ledare lyfter att kommunen inte sköter upphandlingar tillräckligt bra. Vissa insändare är från insatta personer som försvarar beslut som tagits.

En händelse som är uppmärksammas av Hallands Nyheter är en anmälan mot mutbrott och bestickning i Varbergs kommun. Anmälaren är anonym, och uppger att det handlar om fakturor som debiterar mer än vad som är överenskommet i ramavtalet. Enligt ramavtalet ingår arbetsledning, men kommunen har debiterats 94 950 kronor för det. Kommunen har också betalt 400 kronor i timmen för personal, trots att priset för det är 290 kronor enligt avtalet. Det rör sig om totalt 34 830 kronor mer än vad de skulle betalt. Anmälan om bestickning handlar om att en högt uppsatt person har gjort ombyggnationer värda miljontals kronor hos sig själv och en familjemedlem. Både kommunen och PEAB har gjort en utredning om det som skett. I kommunens egna utredning framkommer att det inte har skett något olagligt. De anser att priset för arbetsledning kan avropas från det dåvarande ramavtalet eftersom 400 kronor inte var en orimlig summa (i sammanhanget). PEAB ska inte heller ha kommit fram till något som tyder på varken bestickning eller mutor i sin interna utredning. Polisutredningen kommer sedan fram till att det inte går att bevisa att något brott har begåtts, och utredningen läggs ned. Dock menar en entreprenadjurist att Varbergs kommun befinner sig i en gråzon. Även om det finns vissa rättigheter till att göra en direktupphandling, borde kommunen gett uppdraget till nästa aktör i ramavtalet.

En av de händelser som är mest uppmärksammas av Hallandsposten är volleybollturneringen i Laholm sommaren 2017. Evenemanget hade en budget på 200 000 kronor, men den överskreds ordentligt. Slutpriset blev över 1,5 miljoner kronor. Revisorernas granskning visar sedan att kontrollen på projektet inte var tillräckligt bra, eftersom regler inte följdes. Rapporteringen präglas av den f.d. verksamhetschefen för kultur- och utvecklingsnämnden agerande, och skarp kritik riktas mot honom. Dessutom lyfter de problematiken med att en så stor överskridning av budgeten överhuvudtaget kunde ske. Återigen kommer de tillbaka till bristande styrning och kontroll på eventet. Ett par insändare om händelsen debatterar huruvida rapporteringen har varit rättvis eller inte, en menar att det är bra att media uppmärksammar den här typen av händelser eftersom det handlar om hur skattepengar används, och att det måste finnas ett ansvarsutkrävande när sådant inträffar. Hallandsposten har en allsidig rapportering kring ämnet, eftersom de lyfter den f.d. verksamhetschefens perspektiv på händelse. Det förs även en debatt kring vem ansvaret ligger hos. Några menar att det är verksamhetschefen som bär ansvaret, och några menar att det är ledningen som borde ha bättre koll.

Vad som kan ses som gemensamt för rapporteringen kring dessa uppmärskade händelser kan beskrivas som neutral och informerande. Olika parter och aktörer ges möjlighet att komma till tals och

kommentera händelsen, även om rapporteringen till stor del handlar om att beskriva händelseförloppet. Uttalanden från högt ansvariga är vanligt förekommande.

En av regionens dyraste utgifter har varit hyrsköterskor. Under 2017 hyrdes sjuksköterskor inom Region Halland in för totalt 110 500 timmar, vilket motsvarar 56 heltidstjänster. Det kostade regionen 167 miljoner under året 2017. Personaldirektören nämner att det händer att regionen ibland blir tvungna att gå utanför avtalen när de hyr in personal, vilket blir ännu dyrare. I en intervju med psykiatrichefen på Region Halland framkommer det att kvaliteten försämras när man hyr in för mycket personal, eftersom de inte behöver ta ansvar för helheten. I en annan artikel framkommer det att regionen röstade nej till en bemanningsenhet, för att slippa den höga kostnaden för hyrsköterskor. Det motiveras av ordförande i driftsnämnden med att fokus ska ligga på att fylla de fasta tjänsterna. I en senare artikel säger regionens revisorer att de är kritiska till de höga kostnaderna, och att de ska göra en granskning för att se hur regionen skulle kunna minska sitt beroende till bemanningsbolag. Hyrsköterskorna är en av anledningarna till att regionen går back med 121 miljoner. Det är inte ett lokalt problem för Halland eller ett problem som endast regioner har, det är ett bekymmer för hela Sverige. Dessutom är det vanligt att kommuner också hyr in mycket personal. Rapporten från SKL som nämns tidigare i texten lyfter också problematiken med att det hyrs in mycket vårdpersonal, eftersom det innebär ökade kostnader för kommuner, landsting och regioner.

Inom ramarna för upphandling rapporteras det dock inte om uppföljning i lika stor utsträckning. Ett exempel som lyfts av Hallands Nyheter är att Varbergs kommun har byggt ett flertal passivhus mellan åren 2012 och 2014. Efter ett par år i bruk skulle en utvärdering gjorts för att se om uträkningarna höll måttet. De är påbörjade men dock inte färdigställda än, i maj. Det lyfts att det inte följts upp på rätt sätt. En annan artikel handlar om att sjukhuset i Halmstad monterar ned en anläggning som skulle ta hand om utsläpp från lustgasen på förlossningsavdelningen. Anläggningen är inte tillräckligt bra, eftersom det bara är 25 procent av mätresultaten som håller sig under gränsvärdena. Totalt kostade det regionen tre miljoner, och anläggningen var tänkt att skapa en bättre arbetsmiljö eftersom stora mängder lustgas läcker ut i atmosfären och påverkar medarbetarna. De upplever att man blir trött och tung i huvudet. Båda artiklarna är relativt reflekterande eftersom det är insatta personer som berättar om vad som hänt. Det skulle dock behövas fler artiklar av det här slaget, eftersom det handlar om skattepengar och hur de används.

Resultat av granskning av bidrag

Resultatet för upphandlingar kan även appliceras på rapporteringen om statliga och kommunala bidrag. De flesta artiklar är konstaterande om hur mycket pengar det rör sig om, vilka det ska gå till och vad som ska göras för pengarna. I de artiklar som är reflekterande, är det vanligtvis en insatt person som belyser problematiken. Det förekommer även artiklar där journalisten ställer granskande frågor. Det sker dock inte på samma nivå som när en insatt person gör ett reflekterande uttalande. Ämnet om kommunala och statliga bidrag är även omdebatterat på insändarsidorna. Det förs diskussioner om vart pengarna ska gå, och om det är rätt eller fel. Insändare och debattartiklar har sänts in av både politiskt engagerade personer och allmänheten.

Ett exempel på en artikel som är reflekterande är en artikel som redovisar vad socialnämnden i Varberg kom fram till avseende ett statligt bidrag för ensamkommande flyktingar över 18. Bidraget ges för att flyktingarna ska kunna bo kvar i kommunen de har bosatt sig i. Ordförande för socialnämnden konstaterar att regeringen har varit oklara med vad det är som gäller, och att risken är att det kan ha spenderats mer pengar på att utreda frågan än vad bidraget är på, vilket är 500 000 kronor. Precis som det konstateras i resultatet för uppföljning är det på individnivå som reflektion till störst del uppstår.

Resultat av granskning av "vinster i välfärden"

Det som framförallt präglar debatten om vinster i välfärden är Reepalu-utredningen. Engagemanget är stort på insändarsidorna kring frågan, både av privatpersoner och politiker. Anledningen till detta är med all sannolikhet på grund av att frågan är ideologisk. Det är även ett flertal ledare om ämnet kring vinsttak. Ämnet har dock inte ett lika stort nyhetsvärde eftersom det skrivits förhållandevis få artiklar om ämnet.

De åsikter som framförs präglas till stor del av att vinst är ett måste för företag, oavsett om de verkar inom välfärden eller inte. Ett annat vanligt argument är att vinst inte hör hemma i välfärden eftersom pengarna ska gå tillbaka in i verksamheterna. Privata aktörer bidrar till en större valfrihet anser vissa, och andra anser att bidrar till en ökad segregering. Skolan är ett vanligt förekommande ämne i debatterna om segregering, och vårdcentraler och skola var vanliga exempel på när valfrihet är viktigt.

Stort fokus på insändarsidorna läggs också på de kommunala bostadsbolagen. Hyresgäster i Halmstads Fastighets AB, Falkenberg Bostads AB och Varbergs Fastighets AB:s anser att vinsten ska stanna inom bolagen. En stor anledning till att det är för att hyrorna inte ska höjas.

Destination Halmstad är ett bolag som arbetar med näringslivsfrågor och att stärka Halmstads varumärke som stad. Problemet med bolaget är att det går med förlust. Eftersom det är ett kommunalt bolag går kommunen in med pengar, något som många anser vara fel eftersom bolaget ska kunna finansiera sin egen verksamhet. Det finns också de som menar att Destination Halmstads verksamheter sysslar med något som det privata näringslivet inom besöksnäringen borde göra. Det skulle genererat skattepengar, istället för att kosta skattepengar.

Summering

Effektivisering av skattemedel är en komplex fråga, med många aspekter att ta hänsyn till. Frågan måste därför behandlas därefter, vilket betyder att det krävs flera lösningar för att hantera problemet. Att upphandlingar sker på rätt sätt är bara en aspekt av lösningen. Något som vanligtvis tas upp i sammanhang med att effektivisera skattemedel är att kommunsektorn behöver bli duktigare på att använda sig av artificiell intelligens och att digitalisera sina verksamheter i större utsträckning. På så vis skulle verksamheterna kunna bli mer effektiva, samtidigt som innovationer från näringslivet kommer till nytta.

Det handlar också om att hela den offentliga sektorn ska lyckas göra rätt prioriteringar med vart de offentliga pengarna ska gå. De behöver ta ställning till om bidragen ska ges till exempelvis gratis kollektivtrafik under sommaren för ungdomar eller om de ska gå till skor för vårdpersonal. Det handlar alltså om att kunna avgöra var pengarna gör mest nytta för vår gemensamma välfärd.

För att lyfta effektivisering av skatten i det offentliga samtalet borde den politiska debatten fokusera mer på effektivisering av det som finns idag, snarare än höjningar av skatten. Dessutom krävs det att den offentliga sektorn har bättre koll på vilka avtal de ingår i och vilka inköp de gör. På så vis går det att kartlägga myndighetens inköpsmönster, och risken minskar för att de gemensamma skattemedlen slösas med. Att arbeta mer strategiskt med upphandlingar är också ett bra alternativ för en effektivare välfärd.

Medias roll i den här frågan är framförallt att uppmärksamma hur pengar används inom den offentliga sektorn. De behöver därför rapportera om vad det är som kostar i verksamheterna. I och med presstödet är det medias roll att rapportera allsidigt, och tratta ner allt som händer i samhället till medborgare. Det kan därför påstås att det ingår i deras uppgift att rapportera om hur verksamheterna sköter sin ekonomi. Dessutom skulle de kunna bidra till att sätta ämnet på den politiska agendan genom att uppmärksamma den. På så vis skulle medborgare kunna få en uppfattning om att frågan är viktig.

Vikten av ett bra företagsklimat är avgörande för att kunna hantera problemet på ett bra sätt. Företagen måste ha förutsättningar för att växa, eftersom det genererar större skattekraft till välfärden. I och med den demografiska utvecklingen är det ett måste för att bevara Sveriges välstånd och välfärd.