



KOMMISSIONEN
FÖR SKATTENYTTA

25 OKTOBER 2022

Skattenytta med medborgarrevision

MATS SVEGFORS

– EN RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN FÖR SKATTENYTTA –

Vad får vi för pengarna?

Sammanfattning

De sammanlagda offentliga utgifterna uppgick till ca 2 600 Mdkr, närmare 50 procent av BNP år 2021. Fördelningen var enligt nedan:

- Staten ca 1 200 Mdkr
- Kommunerna ca 700 Mdkr
- Regionerna ca 400 Mdkr
- Pensionssystemet ca 350 Mdkr.

Det är medborgarnas skattepengar som stat, region och kommun använder och det är vi i vår egenskap av medborgare som ytterst äger verksamheterna. Vi bör ha rätt till en öppen och begriplig redovisning av kostnader och resultat. Vi bör med stöd i fakta kunna utkräva ansvar från våra politiker genom regelbunden redovisning av kostnader och kvalitet i de tjänster som tillhandahålls.

Idag görs ingen effektivitetsrevision av kommunsektorn. Det är mycket vanligare med produktionsstatistik än resultatredovisning. Följaktligen riktas uppmärksamheten mot resursinsatser. När statlig, regional eller kommunal verksamhet kritiseras blir reaktionen regelmässigt krav på att mer resurser ska tillföras.

Resurserna är dock ändliga. Vår demografiska situation innebär att allt färre ska försörja allt fler. Det innebär stora påfrestningar på de offentliga finanserna. Skattebetalarna har rätt att kräva att varje skattekrona används på ett effektivt sätt. Ökade utgifter eller höjda skatter ska alltid föregås av en analys av hur effektivt redan tilldelade medel används inom respektive område.

Hur stärker vi granskningen av de offentliga verksamheterna?

Till skillnad från staten med dess monolitiska karaktär erbjuder verksamhet med kommunerna och regionerna som huvudmän i princip utomordentliga möjligheter till konstruktiva jämförelser. De kommuner som har den lägsta kostnaden för skolan kan ligga 20 procent under kostnaden i genomsnittskommunen. Kommuner med den dyraste utbildningen kan ligga på den dubbla nivån jämfört med de kommuner som har lägst kostnad. Kostnaderna för äldreomsorgen kan variera med 30 till 40 procent i jämförbara kommuner.

En systematisk uppbyggnad av en öppet redovisad granskning av kostnader och kvalitet i kommunernas och regionernas verksamhet skulle kunna fördjupa demokratin på lokal och

regional nivå samtidigt som underlag skapades för en mer effektiv hushållning av våra gemensamma resurser. Dessutom skulle uppmärksamheten kunna riktas mot resultatet av offentlig verksamhet, snarare än hur mycket resurser som satsas på verksamheten.

Den centrala idén i denna PM är att varje kommuns och varje regions verksamhet skulle granskas med sikte på att redovisa kostnader men också resultat och kvalitet i olika delar av verksamheten: skola, äldreomsorg, socialtjänst, sjukvård, politisk ledning och så vidare. Denna jämförelse skulle ha ett mycket tydligt medborgarperspektiv. Med ledning av jämförelser mellan olika kommuner skulle medborgarna ges ett underlag för att bedöma den egna kommunens och regionens prestationer. Vad kostar en plats i grundskolan eller i äldreomsorgen? Vad kostar den kommunala administrationen? Och vad erhålls för skattepengarna? Vilken kvalitet levererar kommuner och regioner?

En del av granskningen skulle bestå i att kommun- och regionledning kommenterade kostnads- och kvalitetsskillnader. Sammantaget skulle vi därigenom bland annat kunna få en mycket konstruktiv diskussion om vad vi får för våra skattepengar.

Ska en sådan "jämförelserevision" bli meningsfull förutsätter detta en icke-politisk och professionell granskning. Uppdrag skulle kunna ges till etablerade institutioner. Bland annat RKA nämns nedan. En viktig del av uppdraget blir ofrånkomligen att inblandade granskare gemensamt utvecklar metoder för kostnads- och resultatanalys. I praktiken kommer det att handla om ett nytt slag av revision. Denna ska inte förväxlas med den årliga revisionen.

Det är viktigt att ha både ett demokrati- och ett effektivitetsperspektiv på granskningen. En så omfattande granskning och analys som det här handlar om bör möjligen inte ske årligen. Däremot är det viktigt att det inför varje val finns en aktuell granskning som möjliggör jämförelser mellan landets kommuner och regioner.

Särskilt slående är detta konstaterande i och med att den offentliga verksamheten inte är utsatt för den allra viktigaste prövningen, det vill säga marknadens jämförelse av kostnader och kvalitet hos olika konkurrerande leverantörer. Stat, region och kommun har väsentligen monopol på de tjänster som produceras. De kan genom beskattning uttaxera kostnaderna för produktion och distribution.

Det borde ha legat nära till hands att se medborgarna som legitima mottagare av revisionsrapporter. Omsorg borde ha ägnats att utveckla granskningen, att presentera den i ett begripligt format och att göra den lätt tillgänglig för medborgarna. Detta har inte skett.

De utredningar som gjorts av kommunal revision har med något undantag inte inneburit mer än att det skrapats på ytan, eller kanske snarare har enskilda detaljer ifrågasatts.

Revisorsprofessionens framväxt i Sverige

Sverige fick sin första aktiebolagslag 1848. Med den underlättades det kraftigt för företagare att vända sig till externa finansiärer för att skaffa kapital. Så småningom kom alltmer fristående finansiärer att satsa pengar i företagsverksamhet. Den främsta garantin för investeringarna låg naturligtvis i företagets faktiska framgångar på marknaden. Men felkällorna var likväl många. Krav restes på någon form av oberoende kontroll av företagets uppgifter och interna processer. I slutet av 1800-talet stadgades att aktiebolag skulle ha en revisor. Resten är historia.

Som i så många sammanhang fanns förebilder för framgångsrik privat verksamhet i den offentliga förvaltningen. Redan genom 1810 års riksdagsordning inrättade statens revisorer, föga förvånande eftersom reformeringen av den svenska författningen i början av 1800-talet var starkt inspirerad av dåtida teorier om maktindelning.

Med tiden har revisorsfunktionen utvecklats. Även om den statliga revisionen har förändrats – inte minst genom sammanslagningen av Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer och inrättandet av en Riksrevisor underställd riksdagen – har likväl den offentliga revisionen inte alls fått samma ökade betydelse som revision inom privat företagande. Särskilt påtagligt är att revision av kommunal verksamhet inte på något sätt har följt med i utvecklingen. Trots den kommunala verksamhetens omfattning är revisionen något som mer eller mindre lever på undantag. Det är inte alltför långsökt att se på kommunmedborgarna som kommunernas "ägare". Men revisionen är i denna mening inte bara ägarnas uppdragstagare. Tvärtom är revisionen mer att betrakta som en del av den maktpapparat som ska granskas.

Kommunal revision

Kommunal revision har diskuterats i flera olika sammanhang under senare tid. I ESO-rapporten "Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet" (ESO 2010:16) redovisade förvaltningsexperten Olle Lundin en studie av kommunal revision. Hans slutsatser var mycket kritiska.

"Revisionen är fullmäktiges instrument för att granska förvaltningen, de kommunala nämnderna. Till sin hjälp har de förtroendevalda revisorerna antingen anställda tjänstemän eller så biträds de av externa inhyrda krafter, och ibland både och. Det är dock de förtroendevalda revisorerna som beslutar om granskningens inriktning, omfattning och slutligen hur eventuell kritik ska formuleras. De förtroendevalda revisorerna har makten över och ansvaret för granskningen av den kommunala verksamheten. Att revisionen innebär granskning av de egna partikamraterna är en tämligen självklar grund för kritik av systemets utformning. En av grundbultarna i revision är att den ska vara oberoende och bl.a. därmed åtnjuta förtroende. ...

I dag är det i princip omöjligt för en kommun att hålla sig informerad om de beslut som fattas och prövningens funktion blir snarast slumpmässig. Lägg därtill att det finns processuella begränsningar som ålägger den enskilde klagande en närmast omöjlig uppgift att visa att det kommunala beslutet är olagligt. Vad gäller revisionen så är frågan om ansvarsfrihet, som är högst central för revisorerna, fullständigt överspelad av både rätts- och samhällsutveckling. Ansvarsfriheten bygger på att kommunen kunde stämma enskilda förtroendevalda för att bevaka kommunens ekonomiska rätt. Det var i högsta grad relevant när den kommunala nämndens verksamhet var av omfattningen att ekonomin kunde hanteras av en person och pengarna kunde rymmas i en cigarrlåda. ...

Det vore i dag högst anmärkningsvärt, och sannolikt rättsligt omöjligt, att stämma socialnämndens ordförande för att nämnden återigen överskridit budgeten med 25 miljoner. Tanken på de förtroendevaldas skadeståndsansvar i dylika situationer är passé. En översikt av kontroll och tillsyn över kommunal verksamhet visar att det finns en rad olika institutioner, rättsmedel och organ. Flera av dessa är dock av extraordinär natur och den kommunala revisionen blir därför väsentlig." ...

Rapporten avslutas med en reflektion av innebörd att kommunen som den ser ut i dag är en mycket problematisk konstruktion. Denna problematik har drabbat den kommunala revisionen på ett ibland oförtjänt sätt. Det finns en personell sammanblandning mellan fullmäktige och nämnderna. Den stora majoriteten av fullmäktiges ledamöter har också uppdrag i den förvaltande nivån, nämndnivån. Det innebär i praktiken att fullmäktigeförsamlingen ska ta ställning till frågor om ansvar gällande sig själva, det vill säga hur man utfört sitt uppdrag i en annan kapacitet. Därav många problem och situationer där fullmäktige kommit till en helt annan slutsats än revisorerna.

Tidigare utredningar av revision av kommunsektorn

Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner (En god kommunal hushållning, SOU 2021:75) redovisade i sitt betänkande synpunkter på den kommunala revisionen. Utredaren Clas Olsson, generaldirektör för Ekonomistyrningsverket, har tidigare varit chefekonom på SKL. Det är en mycket gedigen utredning men samtidigt mycket teknisk och begränsad i sitt utredningsperspektiv.

"Det svenska systemet med förtroendevalda revisorer har gamla anor och har utvecklats under lång tid. Modellen vilar på tanken att den förtroendevalda revisionen fungerar som fullmäktiges instrument för granskning av den kommunala verksamheten. Detta ses som ett demokratiskt inslag i den kommunala självstyrelsen. Det svenska systemet har kritiserats för att granskningen inte är tillräckligt oberoende i förhållande till uppdragsgivaren. Den kommunala revisionens har därför varit föremål för flera reformer de senaste decennierna. Många åtgärder har vidtagits för att stärka oberoendet och professionaliteten. Dock har den grundläggande tanken om att all verksamhet bygger på nämndmodellen där förtroendevalda är ansvariga inte förändrats och därmed inte heller systemet med förtroendevalda revisorer

Regeringen anförde ... att granskningen ska ledas av förtroendevalda då den kommunala förvaltningsrevisionen till sin karaktär är politisk och de som granskas till stor del är förtroendevalda. De förtroendevalda revisorerna ska bistås av sakkunniga revisorer. Revisorerna ska årligen granska den verksamhet som bedrivs inom nämndernas eller fullmäktigeberedningarnas verksamhetsområden. Revisorernas granskningsuppgift omfattar all den verksamhet, undantaget i princip myndighetsutövning mot enskild, som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden i den omfattning som följer av god revisionssed (12 kap. 1 och 3 §§ kommunallagen). Revisorerna ska varje år lämna en revisionsberättelse till fullmäktige med en redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under föregående budgetår. De sakkunnigas rapporter ska bifogas revisionsberättelsen (12 kap. 12 § första stycket kommunallagen). Revisionsberättelsen ska innehålla ett uttalande om huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller inte (12 kap. 13 § tredje stycket kommunallagen). Det är sedan fullmäktige som beslutar om ansvarsfrihet ska beviljas eller vägras. ...

Både styrelsens förslag till budget samt årsredovisningen ska hållas tillgänglig för allmänheten på kommunens eller regionens webbplats. Budget och årsredovisning ska hållas tillgängliga fr.o.m. tillkännagivandet av det sammanträde med fullmäktige då dessa fastställs respektive godkänns. ... Någon motsvarande bestämmelse om insyn i revisionsberättelser och krav på publicering på kommunens eller regionens webbplats finns dock inte. Revisionsberättelsen utgör ett viktigt underlag vid fullmäktiges ansvarsprövning och innehåller en granskning av centrala delar i årsredovisningen, exempelvis måluppfyllelse och räkenskaper. Revisorernas bedömningar är viktiga vid behandlingen av årsredovisningen. Mot denna bakgrund och i syfte att synliggöra och öka transparensen kring revisionens granskning av den kommunala verksamheten föreslår utredningen att det bör införas krav på publicering av revisionsberättelser på kommunens eller regionens webbplats. ...

Det kan även vara lämpligt att kommuner och regioner publicerar årsredovisning och revisionsberättelse samlat i syfte att öka tillgängligheten och bidra till en ökad förståelse för sambandet mellan de olika dokumenten. Varje revisor utför sitt uppdrag självständigt enligt 12 kap. 7 § kommunallagen och har därmed rätt att avge en egen revisionsberättelse. Det kan därmed bli fråga om att kommuner och regioner behöver publicera flera revisionsberättelser på sin webbplats. ..."

Revisorsinspektionen 2020-01-10

Revisorsinspektionen har nyligen granskat den kommunala revisionen genom en så kallad tematillsyn:

"Tematillsynen visar på att revisionsbolagen fyller en viktig roll inom den kommunala revisionen. Det framgår dock att ett antal utmaningar uppstår när privat och kommunal revision möts. Revisionsbolag ska i sin granskning som sakkunniga biträden till de förtroendevalda revisorerna följa revisorslagens bestämmelser och god revisorssed och god revisionssed samtidigt som de ställs inför de sektorspecifika förutsättningar som finns i den kommunala revisionen. Inom den kommunala revisionen saknas ett fastställt regelverk – ett ramverk och en standard för redovisningsrevision - som bestämmer kraven för hur en revision ska utföras, detta skapar problem. Avsaknaden av ett regelverk bidrar inte enbart till oklarheter kring vilken revision som utförs av kommunala verksamheter, den möjliggör inte för samhällets insyn och kontroll av kvaliteten i den revision som utförs när bedömningskriterier för tillsyn saknas. Revisorsinspektionen drar följande övergripande slutsatser. De grundläggande

förutsättningarna för att revisionsbolag, auktoriserade och godkända revisorer ska kunna efterleva god revisorssed och god revisionssed är inte alltid uppfyllda inom den kommunala revisionen.

Tillsynen över revisionsbolagens, de auktoriserade och godkända revisorernas medverkan i den kommunala revisionen behöver stärkas. Bedömningen grundas på nedanstående iakttagelser. Viktiga delar av den kommunala revisionen bedöms inte vara revisionsverksamhet. Det finns två huvudmodeller för hur revisionsbolag anlitas i den kommunala revisionen. Den första är som sakkunniga biträden till de förtroendevalda revisorerna enligt kommunallagen och den andra är som konsulter åt kommunernas revisionskontor. I de fall revisionsbolag anlitas som sakkunniga biträden utgör uppdragen revisionsverksamhet. Detta innebär att revisorslagens krav gäller för verksamheten och att den står under Revisorsinspektionens tillsyn. Uppdrag som konsult åt ett revisionskontor uppfyller i de flesta fallen inte revisorslagens kriterier på revisionsverksamhet, eftersom resultatet av granskningen inte direkt utgör bedömningsunderlag för annan än uppdragsgivaren. Enligt Revisorsinspektionen bör även denna typ av granskningsuppdrag utgöra revisionsverksamhet och stå under tillsyn, eftersom de ur ett samhälleligt perspektiv är minst lika skyddsvärda. Revisorsinspektionen vill därför synliggöra behoven på detta område för regeringen. Revisionsbolagen ska alltid utse en huvudansvarig revisor för uppdragen. För att säkerställa tillsyn kräver revisorslagen att ett revisionsbolag ska utse en auktoriserad eller godkänd revisor som huvudansvarig för ett uppdrag om det utgör revisionsverksamhet. Tematillsynen visar att detta inte alltid görs i den kommunala revisionen.”

Framväxten av "granskningssamhället"

Under senare år har traditionell myndighetsrevision kompletterats med olika modeller för uppföljning och granskning av statlig verksamhet. Inom ett antal områden finns särskilda myndigheter vars uppgift är att granska och följa upp den offentliga verksamheten. Riksrevisionen, som utvecklats ur det gamla Riksrevisionsverket, har till uppgift dels att årligen på traditionellt sätt revidera olika myndigheters verksamhet, dels att i projektform genomföra så kallad effektivitetsrevision som innebär fördjupade studier av mål och resultat inom olika politiska områden, exempelvis nedanstående:

- IVO, Inspektionens för vård och omsorg, är en tillståndsmyndighet men har också tillsynsuppgifter för vård- och omsorgsverksamhet. Tillsynen sker på myndighetens eget initiativ men också efter anmälan från patienter och anhöriga.
- IFAU, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar på arbetsmarknads- och utbildningsområdena.
- ISF, Inspektionen för socialförsäkringar, har till uppgift att värna rättssäkerhet och effektivitet inom socialförsäkringsområdet.
- Skolinspektionen har tillsyn över skolväsendet. Skolinspektionen använder sig av ett antal olika tillsynsformer. Det sker en regelbunden tillsyn men också tillsyn efter anmälan. Skolinspektionens skolenkäter är intressanta. Senast ställdes frågor om grundläggande förhållanden i skolan till 400 000 elever, lärare och föräldrar i 3200 skolor. De nationella proven har också en viktig funktion som en form för utvärdering av skolan. De genomförs i årskurserna 3, 6 och 9 i grundskolan och i gymnasieskolan.

Löpande tillsyn sker på en mängd olika områden, bland annat genom Socialstyrelsens och länsstyrelsernas försorg. Tillsyn kan omfatta såväl enskild som offentlig verksamhet. En speciell form av tillsynsmyndighet kan JO, Riksdagens ombudsmän, och JK, Justitiekanslern, sägas vara. När det gäller JO och JK handlar det om rättslig granskning. Många av de nya granskningsorganen ha snarare ansvar för att granska offentlig verksamhet utifrån ändamålsenlighet. Ytterligare ett speciellt granskningsorgan utgörs av SBU, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering. SBU:s huvuduppgift är att utvärdera sjukvårdens och socialtjänstens metoder.

I praktiken är det en forskningsuppgift i sig att något så när systematiskt beskriva de olika organ och metoder som finns för granskning och uppföljning av olika verksamheter. Ambitionen från regering och riksdag att granska offentlig verksamhet är påtaglig. Slående är dock obalansen mellan ambitioner och mottagningskapacitet. Regering och riksdag kan inte ta till vara och reagera på de granskningar som görs. Slående är också att kommunal verksamhet, till skillnad från statlig verksamhet, allmänt sett är svagt granskad, inte minst utifrån ändamålsenlighet och effektivitet. Närmast besynnerligt är det att

medborgarperspektivet är i det närmaste helt frånvarande när det gäller granskning av offentlig verksamhet. Det saknas metoder för att göra resultat av olika granskningar tillgängliga för medborgarna.

Kolada – en guldgruva för jämförande data

Det är verkligen inte så att det helt saknas underlag för att göra jämförelser av offentlig verksamhet på kommunal respektive regional nivå. Ett synnerligen förtjänstfullt arbete har bedrivits under senare år genom utvecklingen av databasen Kolada. Huvudman är Rådet för kommunala analyser (RKA), formellt en ideell förening i vilken staten och SKR samarbetar. RKA beskriver själva att syftet med Kolada och samarbetet är att "underlätta uppföljning och analys av olika verksamheter i kommuner och regioner genom att ge analysstöd och utbildningar och tillhandahålla statistik i databasen Kolada". Häri ingår att "främja jämförelser mellan kommuner och mellan regioner."

Databasen Kolada innehåller nyckeltal för kommuner och regioner och de verksamheter som de bedriver. I Kolada finns ca 5000 nyckeltal tillgängliga. Utifrån dessa kan användarna själva göra analyser och jämförelser.

Kvalitetsregister – grundläggande fakta om resultat i hälso- och sjukvården

2011 kom staten och organisationen Sveriges kommuner och landsting, SKL, överens om att satsa stort på nationella kvalitetsregister. 2012 sköt man till 260 miljoner och 2013–2016 satsades 320 miljoner per år. Staten stod för 70 procent av medlen och landstingen för 30 procent. På regional nivå har under senare år utvecklats kvalitetsregister, en form för att främja kvalitetsutvecklingen inom svensk sjukvård. Det finns i dag mer än 100 olika register som varierar något beroende vad det handlar om för diagnoser eller behandlingar.

Registercentrum Västra Götaland, som har ett nationellt samordningsansvar för ett antal register beskriver verksamheten:

"Nationella kvalitetsregister samlar på ett systematiskt sätt data om olika patientgrupper. En del register gäller alla patienter med en viss diagnos. Andra fokuserar på vissa behandlingar. Registren innehåller uppgifter på individnivå om viktiga bakgrundsfaktorer, diagnoser, behandlingar, vilket utfall som vården har gett för varje patient med mera.

Det viktigaste syftet med kvalitetsregistren är att de ska användas för förbättringsarbeten i vården. Personalen på en enhet kan jämföra sina resultat med andra enheters. De kan följa resultaten över tid och se om de åtgärder de vidtar för att höja kvaliteten ger önskad effekt.

Med hjälp av registren kan man ofta avgöra vilka interventioner, läkemedel och medicintekniska produkter som ger bra resultat och vilka som bör fasas ut. Det går också att avgöra om vården är jämlik.

Strävan är att det inte ska spela någon roll om man bor i Ystad eller Haparanda, är man eller kvinna, är född i Sverige eller någon annanstans. Alla ska få lika bra vård.

De nationella kvalitetsregister som kommit längst i sin utveckling har data om nästan alla patienter i den aktuella gruppen och från alla vårdenheter i Sverige. Andra register har en lång väg att gå när det gäller täckningsgraden. Oavsett detta är Sverige ett av de främsta länderna i världen när det gäller nationella kvalitetsregister

De första nationella kvalitetsregistren startade i Sverige på 1970-talet på initiativ av läkarprofessionen. Under många år fortsatte eldsjälar inom professionen att starta och driva nationella kvalitetsregister genom oavlönat arbete eller med mycket små ekonomiska medel. Efter hand blev de styrande inom stat och landsting medvetna om vilka värdefulla redskap nationella kvalitetsregister är både för att utveckla vården och för forskning. Detta gjorde att kvalitetsregistrens betydelse växte.

2006 kom den första årliga rapporten Öppna jämförelser. De nationella kvalitetsregistren hade avgörande betydelse för att göra rapporten möjlig. Den manifesterade en ny typ av öppenhet i Sverige kring sjukvårdens resultat genom att offentligt redovisa bortåt 200 kvalitetsindikatorer landsting för landsting. Många av indikatorerna redovisades också på sjukhus- eller klinikinivå. Öppna jämförelser gav bränsle till den offentliga debatten om sjukvården och gav landstingen stöd för styrning av vården.

Ett nytt steg för öppenheten togs i december 2015. Då lanserades webbplatsen Vården i siffror. Här redovisas en mängd mått och resultat från svensk sjukvård.

I maj 2017 publicerade Myndigheten för vård- och omsorgsanalys en utvärdering av satsningen med titeln Lapptäcke med otillräcklig täckning.

Med ledning av de erfarenheter som gjordes under satsningen 2012–2016 genomförs nu förändringar av de nationella kvalitetsregistren och organisationen runt dem. Bland det viktigaste är att kvalitetsregistren ska integreras mer i sjukvårdsorganisationerna och användas mer än idag för förbättringsarbete. Förändringarna beskrivs i en överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om stöd till nationella kvalitetsregister 2018.”

Förslag – medborgarrevision

Som beskrivits ovan förekommer det en hel del mycket kvalificerad granskning av offentlig verksamhet på alla de tre samhällsnivåerna: kommun, region och stat. Men som så ofta är fallet med den offentliga verksamheten är den dåligt strukturerad, saknar konsekvens och blir lätt till ett slags administrativt självändamål.

Man kan tycka att det borde vara en självklarhet att granskningen skulle vara inriktad mot det som är det helt centrala i styrningen av den offentliga verksamheten: de återkommande demokratiska valen. Visst vore det rimligt om ansvariga politiker inför varje val, helst årligen, redovisade sin verksamhet och berättade: detta har vi gjort, så mycket kostade de olika verksamheterna och dessa resultat har uppnåtts. Men så är det inte.

Det är mycket vanligare med produktionsstatistik än resultatredovisning. Följaktligen riktas uppmärksamheten mot resursinsatser. När statlig, regional eller kommunal verksamhet kritiserar blir reaktionen regelmässigt krav på att mer resurser ska tillföras. Vad göra?

En möjlighet vore att låta enskilda kommuner och regioner själva ta initiativ till den jämförelsegranskning som här förordas. Men det krävs enhetlighet för att uppnå jämförbarhet. Det krävs att de mät- och beskrivningsmodeller som används är professionellt utformade. Det krävs att mätningar och beskrivningar inte ska kunna manipuleras. Sammantaget talar detta för att en nationell modell utvecklas. Ett rimligt alternativ är att staten föreskriver att samtliga kommuner och regioner regelbundet redovisar kostnader och resultat för sina olika verksamheter och att detta sker i ett format som är lättillgängligt för medborgare i gemen. Det måste också finnas en utvecklingsstrategi. Hur åstadkoms att kostnads- och utvecklingsredovisningen samtidigt håller hög kvalitet och blir rimligt lättillgänglig?

Som sagt finns det redan nu ett betydande underlag för en kommun- och regionvis redovisning av kostnads- och resultatredovisning för offentlig verksamhet. Tidigare har såväl databasen Kolada som sjukvårdens kvalitetsregister nämnts. Men ska detta på allvar kunna omvandlas till något som är användbart i en dialog med medborgarna om kostnader och resultat för offentlig verksamhet krävs betydande utvecklingsinsatser. En nyckelfaktor är metodutveckling. Den sker rimligen genom de inrättningar och institutioner som redan finns. Ska företagen verkligen ges incitament att investera i en sådan metodutveckling är ett obligatorium att föredra.

Det centrala är att kommuner och regioner föreläggs att gå ut till samtliga medborgare och redovisa sin verksamhet. Rent konkret innebär det att medborgarnas uppmärksamhet riktas mot vad de får för sina skattepengar. Men på ett mer allmänt plan innebär det också en bekräftelse av att det är medborgarna – inte politiker, partier eller de offentliga tjänstemännen – som "äger" den offentliga verksamheten. Siffrorna i tabellen nedan ger en översiktlig bild av kostnaderna för olika verksamheter i kommuner och regioner.

Kostnader för kommunal och regional verksamhet

Kommunala kostnader (miljarder kr)	2016	2021
Förskola	91	106
Grundskola	107	135
Gymnasium	41	47
Övrig utbildning	23	30
Äldreomsorg	117	139
Funktionshindrade	70	83
Ekonomiskt bistånd	13	15
Övrigt individ och familj	29	37
Kultur och fritid	29	34
Infrastruktur, skydd	43	56
Övrigt	49	29
Summa	612	711
Regionala kostnader (miljarder kr)	2016	2021
Primärvård	50	70
Spec. somatisk vård	150	197
Spec. psykiatrisk vård	24	32
Tandvård	10	11
Övrig hälso- och sjukvård	27	33
Läkemedel	22	28
Regional utveckling	9	11
Politisk verksamhet	1,5	1,7
Trafik/infrastruktur	30	38
Summa	324	422

Detta är en mycket grov redovisning av kostnader på en aggregerad nationell nivå. Ska man kunna jämföra på ett riktigt meningsfullt sätt krävs en ordentlig fördjupning av underlaget. Samtidigt får inte detaljeringsgraden drivas så långt att detaljerna helt ta över. För att mycket schablonmässigt exemplifiera från två områden:

Skola

Grundskola A i kommun B

- Kostnad per elev i lågstadiet
Relevanta bakgrundsfaktorer
Kvalitetsindikatorer i lågstadiet – enkätresultat (variabler finns i viss utsträckning redan i Skolinspektionens enkäter)
- Kostnad per elev i mellanstadiet
Relevanta bakgrundsfaktorer
Kvalitetsindikatorer i mellan stadiet

- Kostnad per elev i högstadiet
Relevanta bakgrundsfaktorer
Kvalitetsindikatorer i högstadiet – enkätresultat, betyg, andel gymnasiebehöriga

Sjukvård

Sjukhus C i region D

- Kostnad per patient med diagnosen hjärtinfarkt
Vårdresultat (finns i viss utsträckning i kvalitetsregister)
- Kostnad per patient med diagnosen stroke
Vårdresultat

Vårdcentral E i region D

- Patientnöjdhet
- Tillgänglighet

Redovisning av det nu exemplifierade slaget skulle göra det möjligt att jämföra inom respektive kommun och region. Men det skulle också ge möjlighet att jämföra mellan olika kommuner och olika regioner.

En invändning som kommer att resas mot denna typ av redovisning är att det är resurskrävande. Redan betungande administrativa krav kommer att bli än tyngre. Invändningen skulle ju i och för sig kunna vara korrekt. Samtidigt är det närmast osannolikt att inte kommunala och regionala verksamheter redan skulle ha en grundläggande ekonomisk redovisning som grund för den egna interna verksamhetsutvecklingen. Vi lägger mer än 1000 Mdkr årligen på kommunal och regional verksamhet (1 156 Mdkr år 2021; 20 procent av BNP). Varje kommunal och regional huvudman måste ju förutsättas ha ett synnerligen väl utbyggt system för budgetering, redovisning och uppföljning.

En annan invändning kommer att vara att det finns så många jämförelsestörande faktorer att förhållandevis enkla jämförelser riskerar att bli vilseledande. Även denna invändning kan ha bärkraft. Men just av det skälet är det viktigt att verkligen ta metodutvecklingen på allvar. Det är naturligtvis ingen omöjlig uppgift att i granskningen väga in just sådana faktorer som typiskt sett minskar jämförbarheten.

På sjukvårdsområdet innebär kvalitetsregistren en viktig form för kvalitetskontroll på såväl kort som lång sikt. Den långsiktiga uppföljningen på skolområdet saknas däremot helt. Det borde vara självklart att det fanns någon form av långtidsuppföljning efter att elever har slutat grundskola och gymnasieskola. Vad har hänt fem respektive tio år efter att elever har avslutat sin utbildning? Hur många har gått vidare till fortsatta studier? Hur många finns i arbete?

Den elev som slutar gymnasieskolan efter tolv års studier representerar en investering motsvarande tolv manår (om än inte vuxna manår), plus lärarinsatserna. För att belysa med ett

räkneexempel: säg att den samlade lärarinsatsen under tolv år per elev motsvarar ett manår och elevinsatsen under tolv års utbildning motsvarar sex "vuxna" manår. För en skolklass med 25 elever motsvarar detta en samlad investering under den tolv år långa utbildningstiden på mer än 50 miljoner kronor. Värdet av ett vuxet manår har då satts till 300 000 kronor.

Det är mycket vanligare med produktionsstatistik än resultatredovisning. Följaktligen riktas uppmärksamheten mot resursinsatser. När statlig, regional eller kommunal verksamhet kritiseras blir reaktionen regelmässigt krav på att mer resurser ska tillföras.

I vilket annat sammanhang skulle vi göra investeringar i den storleksordningen utan en mycket omsorgsfull redovisning av resultat utifrån en väl utvecklad modell för uppföljning? Även om kvalitetsregistren är viktiga inom vården saknas också där systematisk uppföljning på individnivå. Lika lite som i skolan finns där det självklara intresset av att systematiskt förstå resultaten av den egna verksamheten. Tyvärr kan vi nog här se ett karaktäristiskt drag i verksamhet som är mer eller mindre kollektiverad. Det är mycket vanligare med produktionsstatistik än resultatredovisning. Följaktligen riktas uppmärksamheten mot resursinsatser. När statlig, regional eller kommunal verksamhet kritiseras blir reaktionen regelmässigt krav på att mer resurser ska tillföras.

Det borde vara en självklarhet att beslut om resurstillskott alltid förutsatte systematisk resultatuppföljning, systematiska jämförelser och systematiskt kvalitetsarbete.

Med detta är självfallet inte sagt att krav på mer resurser i offentlig och skattefinansierad verksamhet alltid är omotiverade. Men det borde vara en självklarhet att beslut om resurstillskott alltid förutsatte systematisk resultatuppföljning, systematiska jämförelser och systematiskt kvalitetsarbete.

Utifrån det som har sagts senast kan ett utvecklat och öppet redovisat system för kostnads- och resultatredovisningar för kommunal och regional verksamhet ses i ett större perspektiv. Det handlar om att försöka implementera ett systematiskt resultatperspektiv i offentlig verksamhet. Vad kostar den offentliga verksamheten? Vad får vi för pengarna?

Utgångspunkten är mycket enkel: det är våra skattepengar som stat, region och kommun använder och det är vi i vår egenskap av medborgare som ytterst äger verksamheterna. Vi bör ha rätt till en öppen och begriplig redovisning av kostnader och resultat annars riskerar ansvarsutkrävandet att bli en chimär.



KOMMISSIONEN
FÖR SKATTENYTTA