



KOMMISSIONEN
FÖR SKATTENYTTA

16 JUNI 2022

Mer skattenytta – Almedalen 23

Vad borde vi få för pengarna?

LARS JAGRÉN

– EN RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN FÖR SKATTENYTTA –

Vad får vi för pengarna?

Förord

Under hösten 2021 tog jag initiativet till bildandet av Kommissionen för Skattenytta. Målet var att det skulle vara en obunden och gentemot alla intressen självständig kommission. Bakgrunden var mina funderingar kring hur vi använder våra gemensamma resurser. Jag ställde mig frågan – hur kan vi få mer nytta för varje skattekrona?

Vårt arbete går ut på att ge svar på tre frågor:

- Vad får vi egentligen för våra skattepengar?
- Vad borde vi få för våra skattepengar?
- Hur kommer vi dit?

Kostnaderna för den bristande effektiviteten syns tydligast i form av ett direkt slöseri med våra gemensamma medel, men också i form av lägre tillväxt och därmed lägre skatteintäkter.

Ett vanligt politiskt svar på ett problem är att tillföra mer resurser i stället för att undersöka hur befintliga resurser kan användas bättre. Men vårt arbete under året har också tydligt visat att grundproblemet i Sverige sällan är en brist på resurser utan i stället ofta en brist i hanteringen av resurserna. Det finns inget tydligt samband mellan resurser och resultat i offentligt finansierade verksamheter. De verkliga problemen är alltför ofta ineffektivitet i hur resurserna används där mycket pekar på att detta i sin tur beror på ledarskap och styrning samt bristfällig uppföljning och måluppfyllelse. En utgångspunkt för all verksamhet borde rimligen vara hur vi kan leverera bättre resultat till samma eller lägre kostnad.

Denna rapport är en kort sammanfattning av Kommissionens arbete hittills, men belyser också ineffektiviteten inom tre områden – problemen med en snabbt växande byråkrati inom högskolan och polisen som exempel, sjukvården i regionerna, samt skolan och äldreomsorgen i kommunerna.

Kommissionens arbete har redan fått betydande genomslag i debatt och politik. Debatten om skattenytta och ineffektivitet är dock fortfarande i sin linda. Det vanliga politiska svaret på ett problem är fortfarande "mer resurser" snarare än att fråga om de befintliga resurserna kan användas bättre. Alltför få tar fasta på att en bortslösad skattekrona egentligen är en stöld från skattebetalarna.

Vi fortsätter med oförminskad kraft under det kommande året. Välkommen att vara med på den fortsatta resan.

Leif Östling
Grundare och ordförande
Stockholm juni 2023

För ytterligare information om våra aktiviteter hänvisas till www.skattenytta.se.

Innehåll

Inledning	5
Demografin kräver större effektivitet.....	5
Snabbt växande underskott – om inget görs	7
Målen nås inte i den offentliga verksamheten.....	8
Denna rapport	8
 Avsevärda resurser kan frigöras inom det offentliga	9
 Problem med kärnuppgiften – administrationen ökar	12
Polisen – svårigheter att klara måluppfyllelsen	13
Poliser fortsatt bristvara	14
Alltför brett uppdrag i ett glest befolkat land	15
Högskolan – fler administratörer, mindre resurser till utbildning	17
 Sjukvården – kvalitet men stora effektivitetsbrister	19
Lär av Norden	22
 Kommunal verksamhet – obegripliga kostnadsskillnader och stor förbättringspotential	24
Grundskolan.....	24
Stora skillnader i kvalitet... ..	25
...och därmed i effektivitet.....	26
Friskolorna kan bidra till högre effektivitet.....	26
Äldreomsorgen.....	27
Stor effektiviseringspotential.....	29
Hög produktivitet kan även indikera hög kvalitet	30
Lokala politiker har dålig koll på effektiviteten i den egna verksamheten	31
 Nästa steg	32
 Kommissionens rapporter och seminarier	34

Inledning

Vårt välstånd och välfärd byggdes av företagande, utrikeshandel och internationell öppenhet. Men det baseras också på väl fungerande regelverk och institutioner liksom på tillgång till infrastruktur och utbildning, det vill säga på en effektiv offentligt finansierad sektor. Företagens framgångar skapade i sin tur jobb och skatteinkomster som ger förutsättningar för nya offentliga investeringar och för framväxten av välfärdsstaten.

En väl fungerande och effektiv välfärd (i hög grad skattefinansierad) är en nödvändig förutsättning för företagande, företagstillväxt och välstånd. Alla medborgare är givetvis beroende av att polis och rättsväsende fungerar och att det finns tillgång till vård, skola och omsorg.

Sverige har en stor offentlig sektor och internationellt sett höga skatter. De offentliga utgifterna uppgår sammantaget till ca 2 800 miljarder kronor, eller hälften av BNP. Av de totala offentliga utgifterna svarar kommunerna för 780 miljarder kronor, och regionerna för knappt 440 miljarder kronor. Tillsammans motsvarar det 44 procent av alla offentliga utgifter. De statliga utgifterna är cirka 1 200 miljarder kronor och pensionssystemet motsvarar ungefär 380 miljarder kronor. Antalet förvärvsarbetande i den offentliga sektorn är 1,6 miljoner personer eller omkring en tredjedel av samtliga förvärvsarbetande. De offentliga utgifterna finansieras till helt övervägande del via skatter.

Demografin kräver större effektivitet

Den demografiska utvecklingen, med snabbt ökande andel äldre jämfört med andelen i yrkesverksam ålder, är en utmaning för såväl den privata som för den offentliga sektorn. Detta inte minst eftersom den tuffa internationella konkurrensen gör det svårt för Sverige att utan negativa konsekvenser ha högre skatter än andra länder.

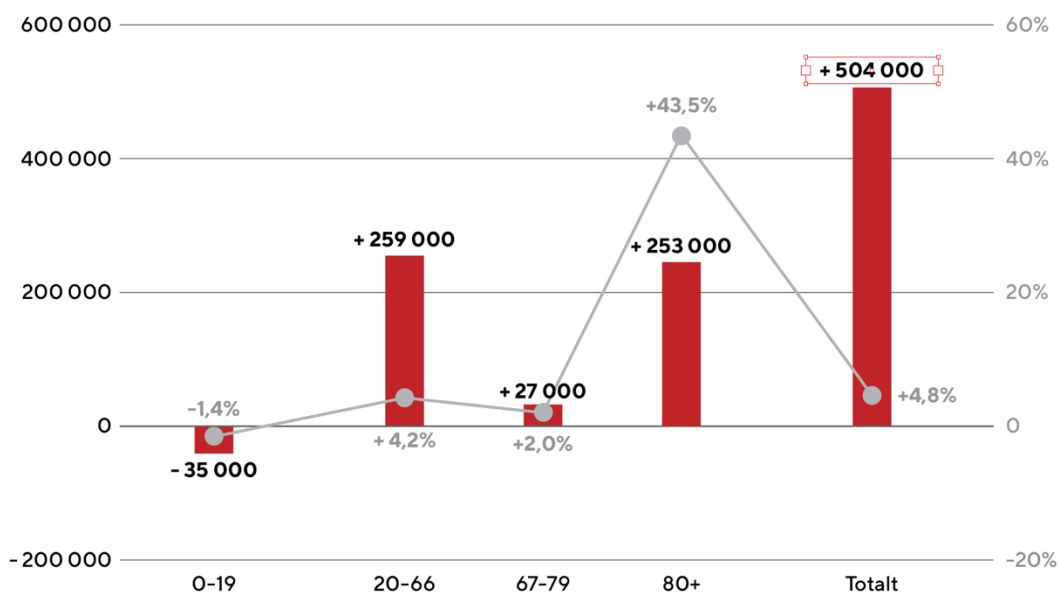
Antalet äldre (80+) kommer under den kommande 10-årsperioden att öka snabbare än antalet personer i yrkesaktiv ålder (se figur 1). Detta kommer att sätta stor press uppåt på kostnaderna men utgör också en stor kompetensutmaning. Figur 2 visar tydligt hur kostnaderna ökar med stigande ålder.

Behovet av att öka effektiviteten och skattenyttan stärks av att Sverige redan i utgångsläget har stora brister, problem och behov i samhället som behöver hanteras. Därtill har ytterligare nya prioriteringar tillkommit till följd av det nya säkerhetspolitiska läget.

Figur 1.

Snabb ökning av antalet äldre

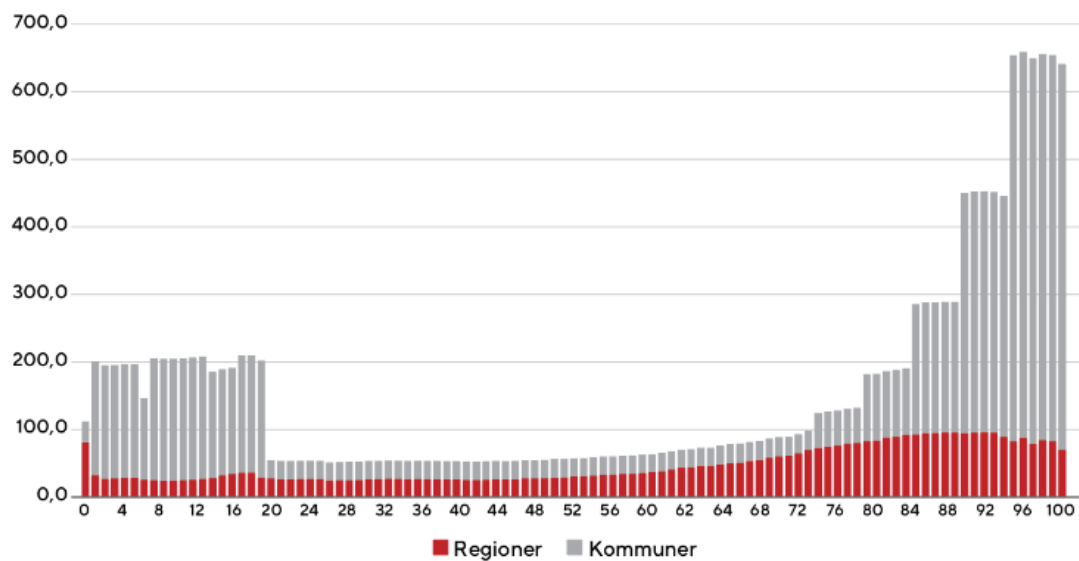
Förändringar i antal olika åldersgrupper, år 2032 jämfört med 2022



Källa: SKR Ekonomirapporten, maj 2023

Figur 2.

Bruttokostnad per invånare och år (per årskull)



Källa: Kolada

Snabbt växande underskott – om inget görs

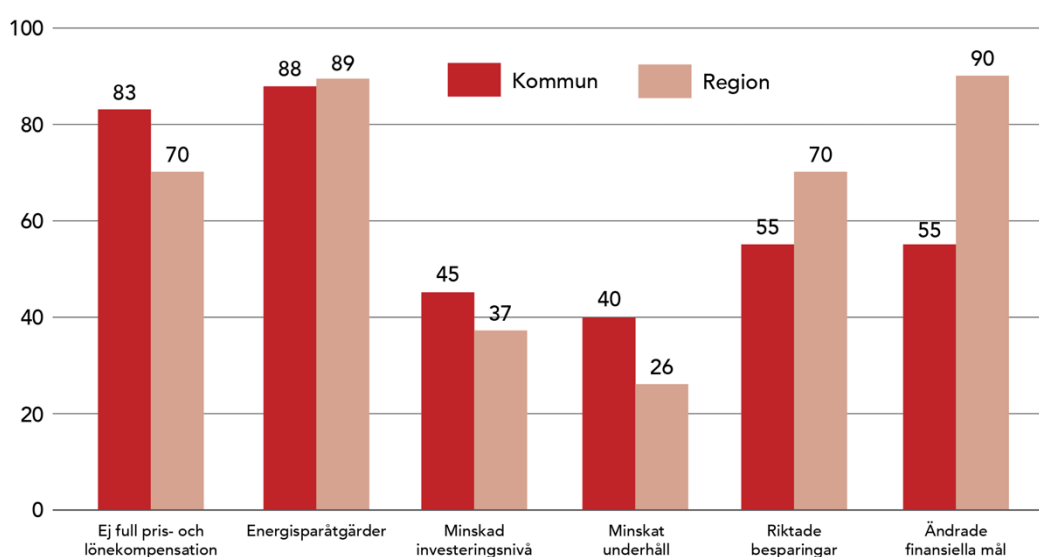
Den kommunala sektorn hade 2022 ett överskott på cirka 35 miljarder kronor. Men SKRs prognoser pekar på snabbt växande underskott de kommande åren. För innevarande år prognosticeras ett underskott på knappt 10 miljarder, som sedan ökar till omkring 25 miljarder 2024. Bakom försämringen ligger svagare konjunktur, åldrande befolkning samt kraftigt stigande pensionskostnader. Därefter väntas återigen överskott 2025 och 2026.

Totalt sett väntas alltså kommunsektorns finanser försämrats med 50 – 60 miljarder kronor på två år. Detta föder både krav på ökade statsbidrag och på högre skatter. Som kommissionens analyser visar är dock effektiviseringspotentialen i de regionala verksamheterna åtminstone lika stor som kommunsektorns finansiella försämring, det vill säga minst 50 – 60 miljarder. Även om allt inte kan realiseras på en gång är slutsatsen tydlig – potentialen för förbättring är stor och viktig.

Svarsalternativet "effektivisering" finns inte finns med i listan över de åtgärder kommunerna tänker vidta för att klara den väntade budgetförsämringen

Vilka åtgärder vidtar då kommunerna till följd av denna utveckling. Ett svar ges i SKRs Ekonomirapport för 2023. Där framgår att den vanligaste åtgärden som vidtas är energisparåtgärder, ej full pris- och lönekomensation samt ändrade finansiella mål. Att observera är att svarsalternativet "effektivisering" över huvud taget inte finns med i listan.

Figur 3. Åtgärder vidtas i verksamheterna



Källa SKR Ekonomirapporten, maj 2023

Målen nås inte i den offentliga verksamheten

Ett ytterligare problem som tydligt framkommit i Kommissionens rapporter är att de politiska målen som de uttrycks i lagar och myndighetsdirektiv inte alltid uppnås. Måluppfyllelsen är låg.

För flertalet medborgare är det tydligt att Sverige har betydande problem vad gäller:

- Otrygghet och brottslighet, framför allt kopplat till gängkriminaliteten
- Fusk och kriminalitet i välfärdssystemen
- I vissa delar svaga och generellt sett ojämna skolresultat
- Långa vårdköer
- Bristande underhåll av infrastrukturen
- Osäker elproduktions- och överföringskapacitet
- Dåligt fungerande integration
- Stigande antal långa sjukskrivningar

Denna rapport

I denna rapport presenteras först övergripande analyser av effektiviseringspotentialen i olika verksamheter som Kommissionen genomfört. I efterföljande kapitel diskuteras några olika aspekter på bristande skattenytta inom tre områden: Problemen med en ökande byråkrati (med högskolan och polisen som exempel), sjukvården i regionerna samt skolan och äldreomsorgen i kommunerna.

Avsevärda resurser kan frigöras inom det offentliga

De analyser Kommissionen genomfört pekar på att det finns stor **effektiviseringspotential**. Sammantaget pekar Kommissionens analyser på att det kan finnas en effektiviseringspotential på lång sikt på 265 miljarder kronor inom de områden Kommissionen granskat¹. Detta kan jämföras med Sveriges samlade BNP som uppgår till ungefär 5 400 miljarder kronor, eller de samlade offentliga utgifterna på omkring 2 800 miljarder kronor. Potentialen summeras i tabell 1.

Rapporterna pekar på att det kan finnas en effektiviseringspotential på lång sikt på över 250 miljarder kronor inom de områden kommissionens granskat

Inom samtliga de områden som granskats är möjligheterna till effektiviseringar stora, i flertalet fall åtminstone mellan 5 och 10 procent, men ibland upp till 25 procent.

Tabell 1. Bedömd effektiviseringspotential

Område	Potentiell långsiktig effektiviseringspotential
Grundskolan	7 + 6 miljarder
Sjukvård	11-100 miljarder
Äldreomsorgen	25-30 miljarder
Felaktiga utbetalningar i välfärdssystemen	18 miljarder
Fängelser	2-4 miljarder
Offentlig upphandling	20 - 100 miljarder
Infrastruktur	stor
Totalt	90- 265 miljarder

Källa: Kommissionen för Skattenytta

Ett annat sätt att påvisa effektiviseringspotentialen är att en effektivisering med två procent av den samlade offentliga verksamheten motsvarar nya resurser på 50–60 miljarder kronor, det vill säga mer än en tredjedel av vad hela sjukhusvården kostar,

¹ Den totala "effektiviseringssumman" i exemplen ovan summerar till mellan 90–260 mdr kronor beroende på hur vi bedömer potentialen inom sjukvården och hur den offentliga upphandlingen kan effektiviseras.

eller lika mycket som notan för det militära försvaret². Man kan också jämföra med de samlade skatteintäkterna från den statliga inkomstkatten som är cirka 50 miljarder kronor, eller den samlade energiskatten som är ungefär lika stor.

Till detta kommer att det även finns en långsiktig tillväxteffekt. Genom effektivare system för användning av skattemedel kan man de facto slå två flugor i en smäll. Dels kan man genom att förbättra resultaten i de offentliga verksamheterna (bättre skolresultat, färre brott, kortare vårdtider med mera) och därmed stärka konkurrenskraften, få fler jobb och öka välbefindandet, dels kan man sänka skadliga skatter och därmed ytterligare förbättra konkurrenskraften och/eller skapa bättre drivkrafter för att arbeta och minska utanförskapet.

De övriga slutsatserna från arbetet kan summeras i fem punkter:

- **Realt sett ökade kostnader.** Kostnaderna inom samtliga studerade områden har ökat snabbare än prisökningarna totalt i samhället. Detta förklaras i hög grad av att de olika prisindex som finns för kommunernas och regionernas verksamhet stigit snabbare än både konsumentpris- och tjänsteprisindex. Detta beror i sin tur på en svagare produktivitet-utveckling i den offentliga sektorn³. Att förbättra produktiviteten bör därmed vara en huvudfråga för de politiska beslutfattarna.
- **Stora skillnader mellan olika verksamheter/olika kommuner och regioner.** Statistiken visar stora skillnader i utfall mellan olika kommuner/regioner. Målen om likvärdighet nås således inte⁴. Detta gäller inom såväl vård, skola som omsorg.
- **Svag koppling mellan resurser och kvalitet/resultat.** Analysen visar att det inte finns någon tydlig koppling mellan resultat (kvalitet/effektivitet) och resurser.
- **Dålig kontroll och uppföljning framför allt på kommunal nivå.** Det saknas standardiserade och återkommande jämförelser av framför allt den kommunala verksamheten vad avser kostnader och resultat. På den statliga nivån finns Riksrevisionen, medan något liknande helt saknas inom kommunsektorn.

² Detta krav läggs ofta på statliga verksamheter i budgetarna.

³ Flertalet studier pekar till och med på en negativ produktivitet-utveckling inom stora delar av den offentligt finansierade sektorn.

⁴ Motsvarande skillnader syns även mellan olika länder, även om det då är svårare att korrigera för olika strukturella förhållanden.

- **Dålig transparens i skattesystemet.** För att kunna bedöma vilken nytta man som skattebetalare får för sina skatter, är en grundförutsättning givetvis att man vet hur mycket skatt man faktiskt betalar. I genomsnitt underskattar vi svenskar hur mycket vi betalar i skatt med omkring 30 procent. Ett speciellt problem är här att de indirekta skatterna gradvis ökat.

Problem med kärnuppgiften – administrationen ökar

Kommissionen har i olika rapporter och seminarier belyst problemen med administration och administrativa regelverk. Till dessa hör bland annat:

- Att omkring 1/3 av läkarnas tid går till onödig administration
- Att svenska lärare använder mindre tid till faktisk undervisning än sina nordiska kollegor
- Att antalet småmyndigheter har ökat kraftigt

Självfallet behövs administratörer för att olika verksamheter ska fungera och inte minst för att uppfylla regelverk och lagkrav, krav som dessutom i många fall både blivit fler och mer komplexa. Inte minst har det tillkommit nya krav på olika typer av handlingsplaner inom en rad olika områden. Ett specifikt problem därvidlag är att dessa planer sällan följs upp och utvärderas, vare sig på organisations-, myndighets- eller regeringsnivå.

I andra fall kan antalet administratörer också vara för litet, eller de kan sakna tillräcklig kompetens. Ett sådant exempel gäller offentlig upphandling där bristen på kompetenta upphandlare/administratörer verkar vara en bidragande orsak till dålig upphandling och uppföljning⁵.

Administrationen är dock per definition inte kärnverksamheten i en organisation, utan existerar för att stödja någon form av produktion. De flesta anställda inom offentlig eller privat sektor jobbar med produktion av kunskap i skolan, produktion av hälsa inom sjukvården, produktion av bilar i en fabrik och så vidare. Att se till att dessa grupper ges goda förutsättningar att utföra sitt arbete är av stor vikt för att de ska kunna leverera god service på ett effektivt sätt (Kärnä, 2023).

Ju krångligare systemen är och ju besvärligare reglerna är desto fler fel hittar vi revisorer

*Eva Lindström, Sveriges representant i EU:s revisionsrätt
– Seminarium "EU och skattenytta"*

⁵ Ett välkänd konkret exempel avseende den offentliga upphandlingen, är upphandlingen av munskydd under pandemin, som i sin enkelhet är klagörande. Region Stockholm upphandlade munskydd för 42 kronor styck, Scania lyckades få ned priset för samma munskydd till 27 kronor. En bidragande orsak var fler och mer kompetenta inköpare/administratörer. Totalt sett omfattar den offentliga upphandlingen i Sverige 800 – 1 000 miljarder kronor per år.

Den ökade administrationen tar sig olika uttryck. För det första ser vi att traditionella administrativa yrken som kanslist, kontorister och sekreterare är på väg att försvinna. I stället har en rad nya yrken dykt upp, som controllers, strateger, koordinators, kommunikatörer med flera. Dessutom finns det betydligt fler chefer. Det har således skett en ökad professionalisering av administrationen, alternativt att nya professionella uppgifter har tillkommit.

Å andra sidan har det administrativa arbetet samtidigt "tryckts" utåt och nedåt i organisationerna. Det har flyttats över från traditionell administrativ personal som kanslist, kontorister och sekreterare till lärare, läkare, sjuksköterskor, poliser och universitetslektorer⁶. Båda dessa faktorer leder till att mer tid och kostnader läggs på administration.

Kommissionen har i många rapporter pekat på vikten av transparens, revision och benchmarking. Allt detta kräver dock mätning på olika sätt. För vissa verksamheter kan det både vara svårt att hitta bra mått och att sedan kunna faktiskt mäta. I värsta fall riskerar därmed det i sig positiva att mäta något att skapa extra och tungrodd administration. Avgörande är således att ha bra mätbara mått som dessutom är desamma över hela landet. Det gäller att mäta det som är viktigt (och som kan påverkas), inte det som är lättast att mäta.

I detta avsnitt diskuteras problem med organisation och administration inom två olika områden – polisen och högskolan. De är vitt skilda åt i alla avseenden, men har båda problem med organisation och administration i förhållande till sin respektive kärnuppgift (brottsbekämpning och trygghet respektive utbildning).

Polisen – svårigheter att klara måluppfyllelsen

På Kommissionens seminarium "Hur avlastar vi polisen – så att de kan fokusera mer på brotten?" (maj, 2023) diskuterades Polisens problem att uppfylla sina mål (Hur avlastar vi Polisen – så att de kan fokusera mer på brotten? – Skattenytta). Polismyndigheten är Sveriges största myndighet med uppdraget (enligt regleringsbrevet) att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Detta övergripande mål – att medborgarna ska känna sig trygga – har inte uppfyllts. Andelen otrygga medborgare ligger på en hög nivå, som dessutom är betydligt högre än i övriga nordiska länder.

⁶ Daniel Castillo, Anders Forssell och Anders Ivarsson Westerberg (Publikt, 2 november 2022).

Även flera andra indikatorer pekar på betydande problem. Dit hör givetvis först och främst gängkriminaliteten som resulterat i att Sverige nu vad avser dödligt våld med skjutvapen ligger mycket högt i Europa, med omkring 4 avlidna per miljon invånare. Europas genomsnitt motsvarar cirka 1,5 avlidna per miljon invånare. Inget annat land uppvisar heller ökningarna jämförbara med de i Sverige (enligt Brottsförebyggande rådet, Brå).

Ett annat misslyckande gäller "mängdkriminaliteten" mot företag, där studier visar att ett av tre företag uppger att de drabbats av stölder och att ett av fem företag uppger att det drabbats av inbrott de senaste två åren. Kostnaderna för företagen till följd av kriminalitet uppskattas till cirka 100 miljarder kronor i form av direkta skador/förluster och ökade kostnader för säkerhetslösningar såsom exempelvis väktare. Pengar som annars kunde gått till investeringar eller lägre priser.

Polisen idag har ett nästan omöjligt uppdrag för denna megamyndighet. Megamyndigheter minskar effektiviteten.

Amir Rostami – Seminarium "Så avlastar vi Polisen"

Vad gäller "mindre" brott mot hushållen, visar statistiken vad gäller uppklarade inbrott i hem eller förråd att andelen är mycket liten. I många fall är chansen till uppklarande så låg att det enda argumentet för att över huvud taget anmäla ett brott är att försäkringsbolagen kräver detta.

Kort sagt – Polisen levererar inte tillräckligt, vare sig det gäller spets eller bredd.

Poliser fortsatt bristvara

Under senare år har Polisen haft ett tydligt uppdrag att öka antalet polisanställda med 10 000 personer till slutet av 2024 och att 70 procent av de polisanställda ska vara utbildade poliser. Enligt Brå kan målet med 10 000 fler anställda nås, men inte målet om andelen utbildade poliser, utan en stor andel kommer vara civilanställda. Poliser kommer även i fortsättningen att vara en bristvara.

Den viktiga frågan att diskutera är vilka beslut man från politiskt håll behöver fatta för att ändå kunna hantera den alltmer komplexa bilden när det gäller gängkriminalitet och de ökade bedrägeribrotten? Hur skapar man goda förutsättningar för polisen utifrån en alltmer komplex brottslighet och svårigheter att fylla polisorganisationen med kompetens? Denna fråga hänger givetvis nära samman med bredare frågor rörande kriminalvårdens funktion och organisation och om det sociala förebyggande arbetets kvalitet, liksom med frågan om

straffskalor och domstolsväsendets effektivitet. I detta avsnitt är dock fokus på den smalare frågan om polisens nuvarande uppdrag behöver snävas in?

Alltför brett uppdrag i ett glest befolkat land

Ramarna för Polisens verksamhet är relativt vida och rymmer vitt skilda uppgifter. Det handlar givetvis om att förebygga brott, upprätthålla den allmänna ordningen samt bedriva spaning och utredning. Men dessutom har polisen ansvar för olika tillståndsärenden samt utfärdande av pass och en rad andra uppgifter. Redan 1993 inleddes i Stockholm en försöksverksamhet med överflyttning av vissa polisiära uppgifter till parkeringsvakter, som efter utbildning har utfört bevakning av långa och breda transporter. Detta föll väl ut och frigjorde polisiära resurser. Försöksverksamheten har sedan dess permanentats.

Ett specifikt problem är att stora delar av Sverige är så glest befolkade att det där i realiteten är mycket svårt att ha en polisiär närvaro på samma sätt som i tätorterna. För att uttrycka det lite drastiskt: det begås helt enkelt för få brott för att ha bemanning dygnet runt och samtidigt undvika ensamarbete. Och det handlar inte bara om Norrland utan även Stockholmsregionen och Västra Götaland har glesbefolkade områden.

*Problemet är inte att lyfta av polisen uppgifter.
Problemet är vem som tar hand om det effektivt.*

Klas Friberg – Seminarium "Så avlastar vi Polisen"

Dessa två frågeställningar, att renodla polisens arbetsuppgifter och få en fungerande polis i glesbygd, låg till grund för Polisverksamhetsutredningen som regeringen tillsatte år 2000. Utredningen resulterade i tre betänkanden (SOU 2001:87, 2002:70, 2002:117). Där föreslogs bland annat att särskilt utvalda ordningsvakter, efter kompletterande utbildning, skulle kunna utföra vissa utpekade polisiära uppgifter.

I utredningen konstaterades att det fanns en lång rad uppgifter som inte ansågs ligga inom Polisens kärnverksamhet:

- Handräckning
- Djurärenden
- Omhändertagande av berusade personer
- Passärenden
- Förlustanmälningar och hittegods

- Tillstånd (vapen, användning av offentlig plats samt allmänna sammankomster)
- Stämningssmannadelgivning
- Inhägnande av gruvhål
- Social prevention

Utredningen förslög också att flera av dessa uppgifter skulle flyttas från Polisen medan några skulle finnas kvar. Frågan har därefter lyfts flera gånger, och nya utredningar har tillsatts. Några mindre förändringar har också skett, som då riksdagen år 2018 fattade beslut om att länsstyrelserna skulle ta över visst arbete kring djurfrågor från Polisen, bland annat omhändertagande av vanvårdade djur.

Vad gäller ordningsvakternas mandat tillsattes år 2019 en utredning som presenterades under 2021. I utredningen konstateras att användningen av ordningsvakter har ökat från att bara användas vid krogar och konserter till en mängd olika samhällsområden. I utredningen föreslås att ordningsvaktsutbildningen fördubblas. Man föreslår också att ordningsvakterna ska kunna få fler befogenheter, till exempel att transportera en person som omhändertagits till sjukhus. Ordningsvakterna ska också kunna ta hand om berusade personer och transportera dem till en tillnyktringsenhet. Ordningsvakterna ska alltså kunna användas inom fler områden än i dag.

Även Polismyndigheten anser att dess uppgifter med fördel kan göras mer fokuserade på reell kriminalitet. Deras internrevision har konstaterat att:

- Polisen endast ska belastas med uppgifter när ett ordnings- och säkerhetstänkande är av dominerande betydelse när uppgiften utförs
- en uppgift ska ankomma på Polisen om det kan antas att våld eller tvångsmedel måste användas i offentliga sammanhang för att utföra den, samt
- Polisen ska endast utföra uppgifter som ligger inom ramen för dess nuvarande utbildning och kompetens.

Det finns således en rad konkreta förslag för att friställa resurser för den polisiära kärnverksamheten.

*Den största vinsten är att polisen avlastar sig själv.
Byråkratin sväller med goda ambitioner, men resultatet
är att det tar för mycket tid och mycket resurser.*

Fredrik Kärrholm – Seminarium "Så avlastar vi Polisen"

Sammanfattning:

- Polisen når inte sina mål som de står uttryckta i regleringsbrev.
- Varken gängkriminaliteten eller mängdbrotten hanteras effektivt.
- Det finns en rad konkreta förslag på hur icke kärnuppgifter bör kunna flyttas från polisen för att uppnå en större effektivitet och skattenytta.
- Ett mer svårösligt problem är hur man kan säkerställa en rimlig polisiär närvaro i hela landet.

Högskolan – fler administratörer, mindre resurser till utbildning

Kommissionens seminarium "Allt fler högutbildade administratörer på universiteten – avlastning eller belastning" (maj 2023) diskuterade tillväxten av antalet administratörer på svenska högskolor (Allt fler högutbildade administratörer på universiteten – avlastning eller belastning? – Skattenytta).

Statistiken visar att antalet anställda inom gruppen högutbildad administration och chefer har ökat från 6 000 personer år 2004 till drygt 10 000 år 2019 (Kärnä, 2023). Antalet forskare och lärare har under samma period varit relativt stabilt, detta trots att antalet studenter har ökat med cirka 10 procent, från cirka 439 000 till cirka 486 000. Det har således blivit fler studenter per lärare, men färre studenter per administratör.

Även en våldsam inflation i akademiska grader. Svårt att se att kvaliteten är bibehållen

Johan Eklund – Seminarium "Allt fler högutbildade administratörer på universiteten"

Kärnä studerar också enskilda yrkesgrupper och finner då att det framför allt är tre grupper –allmänna administratörer, HR och kommunikatörer – som ökat. En annan intressant slutsats av statistiken är att den tid som lärare/professorer anger att de ägnar åt administration inte minskat trots att antalet administratörer ökat. Antalet administratörer har alltså inte avlastat andra yrkeskategorier.

En delförklaring till ökningen kan vara att den så kallade tredje uppgiften för högskolorna, det vill säga att närmare samverka med samhället i stort, kräver fler kommunikatörer. Detta kan delvis förklara ökningen av antalet kommunikatörer. Samtidigt har dock antalet kommunikatörer även ökat kraftigt inom andra delar av offentlig verksamhet.

Universiteten tar hälften av anslagen innan man som forskare ens sett dem – för att täcka administrationen

Inger Enquist – Seminarium "Allt fler högtbildade administratörer på universiteten"

Kostnaden för administrationen ökar snabbare än antalet timmar, eftersom andelen högtbildade administratörer stiger. Relativt mer av anslagen för undervisning och forskning går då till administration. Högskolorna producerar alltså mer administration och mindre undervisning jämfört med tidigare. Frågan är om denna fördelning är den långsiktigt bästa och mest effektiva för Sverige. Kan verksamheten förbättras genom mindre resurser till högtbildad administration och mer resurser till administrativa assistenter och stödpersonal, såsom sekreterare?

Sammanfattning:

- Administrationen har generellt vuxit på kärnverksamhetens bekostnad i flertalet verksamheter.
- Detta är delvis beroende på ökade och mer komplexa regelverk, men studier saknas i hög grad.
- Den ökade administrationen kan ha bidragit till en mindre effektiv och svagare skattenytta.

Sjukvården – kvalitet men stora effektivitetsbrister

Sverige tillhör de länder i världen som satsar mest på sjukvård. År 2020 utgjorde sjukvårdens andel av BNP 11,5 procent enligt OECD. Den svenska sjukvården är i flera avseenden världsledande och på många sätt av mycket hög kvalitet, men samtidigt pekar analyser och statistik på stora skillnader över landet och inte minst på problemet med långa vårdköer.

Köerna är idag närmast ofattbart långa. 2011 stod drygt tre procent av befolkningen i kö till läkarbesök eller åtgärd i specialistsjukvården. I februari i år hade kön vuxit till 5,8 procent, hela 610 000 personer. Exempelen kan flerfaldigas. En internationell enkätundersökning, som genomförs vart tredje år i elva OECD-länder, visar att Sverige presterar sämst när det gäller andelen patienter som fått en planerad behandling eller operation inom en månad. I Sverige får bara 23 procent insatsen inom en månad, medan genomsnittet för övriga länder var cirka 50 procent.

”Svensk sjukvård har problem med tillgänglighet, koordination, kontinuitet och kostnadseffektivitet. Det ger en ojämlik vård.”

Jörgen Nordensson - Seminarium ”Är det dags att införa ett nationellt sjukvårdssystem även i Sverige”

Ett stort problem är den svaga produktivitetens utvecklingen. Enklast visar den sig om man jämför befolkningsutvecklingen med sysselsättningen i vården. Personaltätheten per invånare har ökat med 10 procent sedan 2006 (med hänsyn tagen till den ökning av köpt verksamhet som gjorts, och även korrigerat för ett större vårdbehov till följd av den ökade andelen äldre). Trots detta växer alltså köer och tillgängligheten blir sämre.

En svensk läkare träffar patienter en relativt liten del av sin arbetstid. 1/3 av arbetstiden utgörs av patientkontakter, 1/3 av nödvändig administration och uppföljning och 1/3 bedöms vara onödig administrativ tid med dåligt fungerande IT-system och arbetsplanering. År 2020 tog en svensk läkare emot 625 patienter per år, vilket är lägst i Norden och betydligt lägre än till exempel Tyskland med 2 230 besök eller OECD-genomsnittet på 2 122 besök per år. En dubblering av antalet besök per läkare skulle avhjälpa den läkarbrist som lett till den stora användningen av stafettläkare som i sin tur bidrar till otrygghet hos patienten och bristande kontinuitet inom hälso- och sjukvården.

“Jag välkomnar alla initiativ som kan bidra till en mer effektiv statsförvaltning och offentlig sektor överhuvud taget för jag tycker att det är viktigt att vi får ut så mycket kvalitet som möjligt av dom pengarna vi lägger.

Erik Slottnér – Seminarium “Årsbokslut 2022”

Tar man ett större grepp och räknar på den samlade potentialen för effektivisering i sjukvården till följd av brister i organisation, felaktig vård, avsaknad av förebyggande vård, långa vårdköer, brist på IT-system med mera, uppgår den till cirka 100 miljarder kronor (se tabell nedan). Detta motsvarar omkring en fjärdedel av de samlade kostnaderna för sjukvård/hälsa i Sverige.

Effektiviseringspotentialen är alltså enorm. Möjligheten att öka patient- och medborgarnyttan är också stor.

Tabell 2. Slöseri i vården

Domän	% av total möjlig besparing	(+/-) för svenska förhållanden	Uppskattade svenska kostnader (miljarder kr)
VÅRD			
Vårdens arbetssätt			
Vårdskador	3 %	(+)	3
Läkarinitierad ineffektivitet	1 %		1
Avsaknad av förebyggande åtgärder (vaccination, livsstilsförändringar, övervikt, diabetes, etc.)	12 %		12
Koordinationsproblem			
Onödiga vårddygn på sjukhus	4 %	(+)	4
Återintag på sjukhus inom 30 dagar	2 %		2
Överbehandling & vård av begränsat värde			
Onödig läkemedelsanvändning	4 %		4
Onödig screening, provtagning eller behandling	3 %		3
Överanvändning av vård i livets slutskede	5 %	(-)	5
Delsumma:	33 %		33 miljarder kr
PRISSÄTTNING			
Omotiverat höga kostnader			
Dyrare läkemedel än nödvändigt	20 %		20
Överdebitering av utförda vårdtjänster	4 %	(-)	4
Överdebitering av laboratorietjänster	4 %	(-)	4
Fusk & bedrägeri			
Felaktiga debiteringar	8 %	(-)	8
Delsumma:	36 %		36 miljarder kr
ADMINISTRATION			
Administration & byråkrati			
Onödig registrering och felaktig diagnoskodning	29 %	(-)	
Läkartid använd för rapportering av vårdkvalitet och kvalitetsregistrering	2 %	(-)	2
Delsumma:	31 %		31 miljarder kr
Totalsumma:	100 %		100 miljarder kr

Källa: Skattenytta (Nordenström 2022)

Lär av Norden

Som framgick vid Kommissionens seminarium "Är det dags att införa ett nationellt sjukvårdssystem även i Sverige?" (juni 2023) har alla våra nordiska grannar infört nationella sjukvårdssystem med en stark statlig styrning. Sverige är därmed det enda nordiska landet som inte har ett nationellt finansiellt sjukvårdssystem. Viktigaste motiven för en starkare statlig styrning i de nordiska länderna har varit att skapa en mer jämlik vård, nyttja hela landets sjukvårdsresurser genom att minska antalet organisatoriska sjukvårdsregioner och öka patienternas möjligheter att söka vård i hela landet⁷ (Är det dags att införa ett nationellt sjukvårdssystem även i Sverige? 8/6 - Skattenytta).

"Det kan vara lättare att åka till ett annat land för att få vård – än över en regiongräns i Sverige"

Jörgen Nordensson - Seminarium "Är det dags att införa ett nationellt sjukvårdssystem även i Sverige"

Ett bra exempel på en framgångsrik reformpolitik finns i Danmark som genomfört flera framgångsrika strukturreformer på sjukvårdsområdet. Till dessa hör en regionreform, att den statliga styrningen har ökat och att regionernas beskattningsrätt är borttagen. Staten har också kommit längre i att bygga en digital infrastruktur i vården. Danmark har också en väsentligt snabbare vårdgaranti än den svenska, och har gått från långa köer till – med svenska mått – korta köer. Samtidigt är vårdutgifterna, mätt som andel av BNP, lägre i Danmark än i Sverige.

Från Norge finns viktiga erfarenheter vad gäller att effektivisera och samordna upphandlingen, men också vad avser att privat drivna primärvårdsenheter är effektivare och billigare, att de anställda där arbetar mer men ändå trivs bättre, vilket bidrar till kvalitet och effektivitet. Ett lokalt privat ägande har även bidragit till en större kontinuitet.

Den finska reformen med en stor regionreform sjösattes vid årsskiftet 2023 och är alltså ännu bara sex månader gammal. Ett viktigt syfte var att ta bort dagens gränser mellan de olika leden i vårdkedjan genom att föra dem till samma huvudman. En intressant skillnad mellan Sverige och Finland är att den svenska regeringen genomgående har arbetat med morötter av typen "kömiljarder" för att ge regionerna incitament att minska köerna. I Finland har politiken istället infört

⁷ Avsnittet baseras på [Kommissionens](#) seminarium den 8 juni 2023: Är det dags att införa ett nationellt sjukvårdssystem även i Sverige?

sanktioner för de som inte klarar av de nationella satta målen. En utvärdering av effekten av de olika systemen vore mycket intressant.

Samtliga våra nordiska grannländer betonar också starkt att det inte är möjligt att lösa de problem som finns genom mer personal. Det är inte möjligt, delvis med tanke på den demografiska utvecklingen med en allt större andel äldre, men framför allt därför att det minskar tillväxt och skatteintäkter från näringslivet som är grundförutsättningen för den offentliga sektorns resurser.

Kommunal verksamhet – obegripliga kostnadsskillnader och stor förbättringspotential

I avsnittet nedan redovisas Kommissionens analyser av grundskolan och äldreomsorgen – två av de viktigaste kommunala verksamheterna.

Grundskolan

Sverige lägger ungefär 2,6 procent av bruttonationalprodukten (BNP) på grundskolan. Grundskolan lägger grunden för medborgarnas kunskapsmässiga förutsättningar under hela livet och det är därför viktigt att inte enbart se grundskolan som en kostnad, utan även som en investering i samhällets förmåga att skapa välbefinnande åt invånarna på lång sikt.

Den tillgängliga statistiken visar på stora skillnader i kostnad per elev mellan olika kommuner. Kommunernas genomsnittliga kostnad per elev spänner från 102 836 kr i Lerum i Västra Götaland till 179 456 kr i Bräcke i Jämtland, med ett ovägt riksgenomsnitt på 124 800 kr.

Bland det viktigaste när det gäller kostnaderna är att jämföra den delen av kostnaden per elev som går till undervisning. Det är ju ändå lärarna som har den största betydelsen för kunskapsresultaten. Även undervisningskostnaderna varierar stort: från Norrtälje med 44 686 kr per elev till Bjurholm där kostnaden är 107 092 kr. Den genomsnittliga kostnaden ligger på 67 883 kr⁸.

Hur stor andel av skillnaden kan då förklaras av mer "hårda" socioekonomiska, befolknings- eller avståndsmässiga faktorer? För att belysa det har vi analyserat hur mycket av kommunernas faktiska kostnader som kan förklaras av kommunernas standardkostnad (som den beräknas i det nationella utjämningsystemet) och socioekonomiska faktorer (andel utlandsfödda, föräldrars utbildning och inkomst etc.) som de definieras i SKRs socioekonomiska index.

Resultatet visar att standardkostnaden ensam kan förklara 25 procent av kostnadsvariationen mellan kommunerna, medan standardkostnaden tillsammans med kommunernas socioekonomiska index förklarar 34 procent av variationen. Även om man tar hänsyn till både socioekonomi och standardkostnad återstår

⁸ De tio kommuner som har högst kostnader är alla små kommuner med sannolikt mindre skolor, färre elever och mindre klasser. Lärarkostnaden per elev torde därför bli större. Detta är en faktor som kan förklara olikheterna. Andra förklaringar till variationerna kan vara ekonomiska villkor och politiska ambitioner att jämna ut socioekonomiska variationer. Andra orsaker är att kommunerna använder resurserna olika effektivt, men även på olika medvetna val och ambitioner som inte alltid kan mätas

därmed alltså 66 procent som inte kan förklaras vare sig med strukturella faktorer eller med variationer i socioekonomi.

Två tredjedelar av skillnaderna kan alltså inte direkt förklaras utan får sökas antingen i olika effektivitet eller i olika ambition hos kommunerna.

En annan slutsats är att det finns en rad kommuner med lägre kostnader än förväntat, men på andra sidan även många som ligger betydligt högre än förväntat. Allra sämst (det vill säga högre än förväntat) är Bräcke och Ljusnarsberg med en kostnad på över 40 000 kronor per elev högre än väntat. Bäst ligger Järfälla och Hallsberg till med drygt 16 000 kronor lägre kostnad än förväntat.

Stora skillnader i kvalitet...

På samma sätt som med kostnader kan vi även analysera kvaliteten, i detta fall mätt som meritpoäng. Vi utgår i analysen från de modellberäknade indexvärden för genomsnittligt meritvärde som tagits fram av SKR i en regressionsmodell där kommunerna jämförs med övriga kommuner⁹. Ett lågt index innebär att kommunen har en större andel lågutbildade, personer med behov av ekonomiskt bistånd, med mera.

Utifrån detta kan vi jämföra kommunernas utfall vad gäller meritpoäng jämfört med det förväntade. Det visar sig att det även i detta fall finns stora skillnader. Korrigerat för socioekonomi ligger de bästa kommunerna (Sorsele och Filipstad) 20–30 meritpoäng bättre än väntat. De sämsta (Kil och Askersund) ligger 25–35 meritpoäng lägre än förväntat. Det genomsnittliga meritvärdet i Sverige är cirka 220, vilket innebär att skillnaden mot förväntat ofta är 10–15 procent.

Grundskolan är ett otroligt slöseri med pengar för tiden används inte väl. Vi utnyttjar inte lärarna till att undervisa.

Inger Enquist – seminarium "Administration i högskolan"

Resultaten visar även att den svenska skolan inte är likvärdig. Om skolan uppfyller målet med sitt uppdrag innebär det att alla barn går ut skolan med godkända betyg. Verkligheten visar dock att skollagens målbeskrivningar inte nås. 20 procent av eleverna går ut skolan med icke godkända betyg i alla ämnen.

⁹ I SKRs modell har hänsyn tagits till behov av ekonomiskt bistånd, nyinvandrade elever (0-4 år), föräldrars utbildningsnivå, kön, samt andelen elever med okänd bakgrund. För 61 kommuner saknas dessa värden, men siffrorna ger ändå en bra bild av samvariationen mellan kostnader och socioekonomi.

...och därmed i effektivitet

Kommuner som har ett högre förväntat meritvärde och lägre kostnader än förväntat kan betraktas som kommuner som givet förutsättningarna har använt sina resurser effektivt. På motsvarande sätt kan vi betrakta kommuner som uppnår ett lägre meritvärde och högre kostnader än förväntat som kommuner som använder sina resurser mindre effektivt. Två kommuner – Uppvidinge och Nacka – har mer än tio meritvärdespoäng mer än förväntat och över 10 000 kronors lägre kostnad än förväntat per elev. Sex kommuner – Bräcke, Ljusnarsberg, Skinnskatteberg, Svalöv, Tjörn och Töreboda – har mer än tio meritvärdespoäng mindre än förväntat och över 10 000 kronors högre kostnad.

Potentialen för benchmarking och att lära av varandra är således stor.

Friskolorna kan bidra till högre effektivitet

En annan av Kommissionens rapporter har analyserat friskolornas påverkan på skattenytta. Den fann att kommuner eller stadsdelar med stor andel friskolor/friskoleelever har lägre kostnader per elev än kommuner/områden med få friskolor. Tio procentenheter fler grundskoleelever i friskolor sänker kommunens kostnader med ungefär 1,5 procent. Detta kan antingen bero på att friskolor får mindre resurser per elev än kommunala skolor eller på att konkurrens och jämförelser sätter press på kostnaderna.

Konkurrens från friskolor har alltså gett ökad skattenytta i grundskolan, både genom sänkta kostnader per elev och genom högre tillväxt via förbättrade kunskaper

Rapporten visade vidare att friskolor i genomsnitt har något högre meritvärden (rapporten granskade ämnet matematik) än kommunala skolor. Sett över hela landet uppgår skillnaden till 0,5 meritvärdespoäng. Genom att utgå från tidigare studier som visar tydliga samband mellan elevernas resultat och den ekonomiska tillväxten, kan dagens situation med 20 procent friskoleelever i årskurs 9 då uppskattas ha höjt den årliga ekonomiska tillväxten med ungefär 0,3 procentenheter jämfört med tiden före 1992 års friskolereform. Rapporten konstaterar att detta är en stark effekt med tanke på att den genomsnittliga årliga tillväxttakten i Sveriges BNP per capita i fasta priser har varit cirka 1 procent under samma period. Konkurrens från friskolor har alltså gett ökad skattenytta i grundskolan, både genom sänkta kostnader per elev och genom högre tillväxt via förbättrade kunskaper.

Sammanfattning:

- Två tredjedelar av kostnadsskillnaden i grundskolan är oförklarad.
- Det finns inget samband mellan kostnad och resultat (meritvärden).
- Det behövs bättre transparent kunskap om olika skolors verkliga resultat.
- Stort utrymme för effektiviseringar i det svenska skolsystemet.
- Friskolor har bidragit positivt till effektivitet och tillväxt. Friskolesystemet behövs.
- Det första steget i arbetet med att uppnå högre skattenytta i grundskolan är att kartlägga orsakerna till att kostnaderna varierar.
- Stark koppling mellan skolresultat och långsiktig tillväxt.

Äldreomsorgen

Äldreomsorgen kostar enligt SCB 135 miljarder kronor per år. Detta motsvarar knappt 3 procent av BNP, vilket efter Norge är den högsta andelen inom OECD (där snittet är ca 1,5 procent av BNP). Som tidigare nämnts innebär den demografiska utvecklingen att antalet äldre ökar snabbt. Detta påverkar givetvis kostnaderna för äldreomsorgen.

Vi vet att andelen invånare som är äldre än 80 år kommer att öka med nästan 50 procent de kommande tio åren. Då ålder har ett starkt samband med användning av offentliga omsorgstjänster och Sverige har höga offentliga ambitioner på detta område blir slutsatsen att äldreomsorgskostnaderna som andel av bruttonationalprodukten kommer att öka med minst en procentenhet, eller 50 miljarder, om omsorgen bedrivs med dagens kvalitet och produktivitetsnivå. Det förefaller samtidigt osannolikt att kommunerna skulle kunna öka utrymmet för den offentliga äldreomsorgen från dagens cirka 135 miljarder till närmare 180 miljarder. Även om resurserna skulle vara obegränsade så finns inte tillräckligt med personal. Redan idag ser vi personalbrist inom de flesta sektorer. Behovet av effektiviseringar och ett ökat fokus på skattenytta är således mycket stort inom detta område.

Förutsättningarna och kostnaderna för äldreomsorgen skiljer sig givetvis mellan olika kommuner beroende på åldersstruktur. Det kan även handla om stordriftsfördelar, lönenivåer, restider för hemtjänsten, hyror och mycket annat. Vi har därför i analysen delat upp landet i nio olika kommungrupper. Vi har även valt att analysera genomsnittskostnaden per invånare över 80 år, det vill säga korrigerat för olika antal individer i olika åldersklasser i de olika kommunerna. Slutligen har vi utifrån detta skapat ett produktivetsmått på basis av fyra produktkategorier:

Omsorg i särskilt boende, hemtjänsttagare med fler än 120 beviljade timmar, övriga hemtjänsttagare, samt antalet platser i korttidsboende. Den kommun som ligger bäst i alla avseende får index 1 och sedan rangordnas de övriga utifrån avståndet till den bästa.

*Kostnaderna för äldreomsorgen kommer att öka med
minst en procentenhet, eller 50 miljarder de
kommande 10 åren – om inget görs*

I tabell 3 redovisas de bästa respektive de sämsta, det vill säga de minst produktiva kommunerna inom varje kommungrupp. En viktig slutsats är att variationerna inom respektive kommungrupp är betydligt större än variationerna mellan kommungrupperna. Det är därför sannolikt att faktorer vid sidan av sådant som befolkningstäthet och socioekonomiska faktorer förklarar det mesta av variationen. Detta kan vara olika beslut som kommunerna fattat, exempelvis om hur personalförsörjningen ska garanteras och hur man hanterar kostnaden för lokaler. Det kan förstås även vara medvetna beslut om att satsa mer resurser på äldreomsorgen för att höja kvaliteten.

3. Tabell

Kommuntyp	Mest produktiva kommuner	Minst produktiva kommuner
A1 storstäder	Stockholm Malmö Göteborg	Göteborg Malmö Stockholm
A2 pendlingskommun nära storstad	Järfälla Lidingö Nacka	Öckerö Lomma Ale
B3 större stad	Linköping Västerås Gävle	Borlänge Borås Halmstad
B4 pendlingskommun nära större stad	Säter Surahammar Laholm	Gnesta Sjöbo Aneby
B5 lågpendlingskommun nära större stad	Hylte Valdemarsvik Kinda	Laxå Ockelbo Uppvidinge
C6 mindre stad/tätort	Norrtälje Härnösand Gotland	Falkenberg Karlskoga Karlshamn
C7 pendlingskommun nära mindre stad/tätort	Vara Kungsör Arboga	Storfors Emmaboda Götene
C8 landsbygdskommun	Torsby Kalix Arvidsjaur	Sorsele Dals-Ed Jokkmokk
C9 landsbygdskommun med besöksnäring	Storuman Tanum Rättvik	Härjedalen Älvdalen Båstad

Källa: Kommissionen för Skattenytta

Stor effektiviseringspotential

Analysen visar att om alla kommuner inom en kommungrupp, det vill säga kommuner med snarlika strukturella förhållanden, kunde förbättra sin produktivitet till att motsvara de som ligger i fronten inom varje grupp, skulle effektiviseringspotentialen vara mellan 25 och 30 miljarder kronor eller omkring 25 procent av den totala kostnaden för äldreomsorgen, som uppgår till cirka 135 miljarder kronor. Potentialen för produktivetsförbättringar i de flesta kommuner uppgår till mellan 10 och 40 procent.

Potentialen för produktivetsförbättringar i äldreomsorgen uppgår till mellan 10 och 40 procent i de flesta kommuner.

Kommuner kan givetvis prioritera verksamheter på olika sätt, men oavsett hur man prioriterar frågan borde målet om en hög produktivitet gälla samtliga kommuner, i och med att en hög produktivitet innebär att man kan få ut mer omsorg för samma skattekröner.

Hög produktivitet kan även indikera hög kvalitet

Att produktiviteten varierar skulle kunna bero på att kommuner prioriterat att jaga kostnader på bekostnad av kvalitet. I nästa steg har vi därför undersökt om det är så att kommuner med hög produktivitet tenderar att ha lägre kvalitet. När vi studerar sambandet mellan olika kvalitetsmått ser vi dock att sambandet är svagt eller obefintligt. Det är alltså inte så att kommuner uppnått hög produktivitet på bekostnad av kvaliteten. Tvärtom finns det i flera fall antydning till en positiv samvariation mellan produktivitet och kvalitet.

Bland de mest produktiva förortskommunerna återfinns Järfälla, Lidingö och Nacka. Bland glesbygdskommunerna hittar vi Torsby, Kalix och Arvidsjaur. Vi vet inte vad som förenar dessa kommuner – om det är gott ledarskap, goda externa förutsättningar eller något annat. Det vi vet är att dessa kommuner levererar mer äldreomsorg för varje skattekröna och att förklaringen i regel inte är att de har brister i kvaliteten.

Sammanfattning:

- Kostnaden för äldreomsorgen kommer att öka kraftigt kommande decennium – om inget görs.
- Skillnaden i produktivitet är mycket stor inom alla kommungrupper – större inom grupperna än mellan olika grupper.
- De flesta kommuner har en potential för produktivitetökning på mellan 10 och 40 procent.
- Om alla kommuner inom en kommungrupp, det vill säga kommuner med snarlika strukturella förhållanden, kunde förbättra sin produktivitet till att motsvara de bästa inom varje grupp skulle effektiviseringspotentialen vara mellan 25 och 30 miljarder kronor.
- Kommuner med högre produktivitet har inte lägre kvalitet – snarare tvärtom.

Lokala politiker har dålig koll på effektiviteten i den egna verksamheten

Kommissionen har låtit Demoskop undersöka hur politikerna ser på effektiviteten och kvaliteten i den egna kommunen inom de två områden – skola och äldreomsorg – som politikerna själva anger som de viktigaste kommunala ansvarsområdena.

Resultaten visar att politikernas uppfattning om effektiviteten inte har så mycket med verkliga data att göra. Det visar sig att politikerna har inga eller ringa kunskaper om produktiviteten och effektiviteten i sin kommun, medan deras uppfattning om kvaliteten i ganska stor utsträckning överensstämmer med brukarnas. Vår slutsats är att mer energi bör läggas på att mäta kostnader och att jämföra produktiviteten. Om politikerna inte är medvetna om effektiviserings-potentialen får de svårt att leda förbättringsarbetet – om de ens har insikt i att något behöver göras. Politikernas skulle mycket väl kunna ta till sig information om sakernas verkliga tillstånd och använda denna information för att lära av andra kommuner. Att så inte sker beror inte på att det är omöjligt, utan på att politikerna så här långt valt att fokusera mer på att främja det egna laget än på att ta reda på fakta.

Nästa steg

Under 2022 var Kommissionens fokus att med fakta, statistik och analys visa på den potential för ökad skattenytta som finns inom olika offentligt finansierade områden. Under 2023 ändras tyngdpunkten i arbetet till hur vi uppnå större effektivitet och skattenytta.

Kommissionen har presenterat konkreta förslag på åtgärder och även genomfört rundabordsdiskussioner med fokus på ledning och styrning i offentlig verksamhet, samt besökt flera kommuner för fördjupade konkreta diskussioner. Vi kommer också att följa regeringens produktivitetskommission och fördjupa tidigare rapporter om till exempel skolkostnader i olika kommuner, liksom om svensk sjukvård i ett internationellt perspektiv.

Kommissionen för Skattenytta föreslår att ett kansli med uppdrag att arbeta för effektivisering av offentliga verksamheter inrättas i Regeringskansliet.

Kansliet ska värna de offentliga finanserna och bidra till hushållning av gemensamma medel genom kontinuerlig granskning av de offentliga utgifterna. Kansliets yttersta uppdrag blir att säkerställa största möjliga effektivitet – medborgarnytta – i de samlade offentliga utgifterna. I uppdraget ingår att ta fram breda underlag över den samlade offentliga sektorns effektivitet, det vill säga såväl stat som kommunsektor. Arbetet ska utmynna i en årlig redovisning av effektiviteten i de offentliga verksamheterna.

En viktig förutsättning för ett framgångsrikt arbete är att etablera samarbete mellan kommunala, statliga och mellanstatliga organ. Framför allt handlar det om att fullt ut dra nytta av Rådet för kommunala analyser (RKA), Riksrevisionen, kommuner och regioner samt myndigheter inom statsförvaltningen.

Mer konkret:

1. Rådet för kommunala analyser får i uppdrag att årligen redovisa öppna jämförelser av effektiviteten i kommunsektorns verksamheter. Detta redovisas i februari för att sedan kunna utgöra underlag i särskild bilaga till "Effektivitetsbilagan" till budgetpropositionen.
2. Kommunsektorns generella statsbidrag villkoras mot att såväl kommuner som regioner årligen redovisar kostnad och kvalitet i sina verksamheter. Detta ska ske årligen/vartannat år till medborgarna i respektive kommun/region.

3. Det offentliga åtagandet ska kontinuerligt utvärderas och den statliga förvaltningen ska inriktas mot ett tydligt uppdrag, där myndighetsutövning utgör en viktig komponent. Myndigheterna ska löpande utvärderas utifrån målformulering enligt regleringsbrev och instruktion. Skilj myndighetsutövning från utförande.
4. Analysera hindrande regelverk för effektivare användning av IT och digitalisering, inte minst inom sjukvården. Säkerställ en nationell IT-standard inom dessa områden.
5. När det gäller offentliga investeringar och underhåll bör fokus alltid ligga på den samhällsekonomiska effektiviteten. För det fall det offentliga gör avsteg från detta bör det särskilt motiveras. Säkerställ en tydlig uppföljning av infrastrukturprojekt.
6. Bidrag till hushåll, företag och ideella organisationer ska utvärderas utifrån syftet med ersättningarna och resultatuppfyllelse.
7. De granskningar av statlig verksamhet som genomförs av Riksrevisionen ska sammanfattas och sammanställas i ett särskilt dokument som ska ingå i "Effektivitetsbilagan" till budgetpropositionen. De mått som finns av olika myndigheters verksamhet och effektivitet behöver kontinuerligt följas upp.
8. Regelrådet (NNR) genomför kontinuerliga uppföljningar av regeländringar sett ur näringslivets synvinkel. Något liknande bör göras inom ramen för effektiviseringskansliets uppdrag med utgångspunkt i "konsekvenser för verksamhetens kostnadseffektivitet".

Till de nya frågeställningar vi kommer att analysera under hösten hör:

- Behövs det ett utökat tjänstemannaansvar?
- Regelverkets kostnader i form av ineffektivitet och förlorad tillväxt.
- Konkret förslag på medborgarrevison.
- Kriminalvård och Statens institutionsstyrelse.
- Barn - och ungdomsvården.
- Ledarskapet inom hälso- och sjukvård samt inom äldreomsorgen.

Kommissionens rapporter och seminarier

Övergripande analys

- Institutioner, skattenytta och välstånd (Rapport)
- Skattenytta i medborgarnas viktigaste valfrågor (Rapport)
- Vart är Sverige på väg? Är tiden mogen för diskussionen om skattenytta? (Seminarium)
- EU och skattenytta (Seminarium)
- Hur avlastar vi Polisen – så att de kan fokusera mer på brotten? (Seminarium)

Revision

- Skattenytta med medborgarrevision (Rapport)
- Kommunala taxor, effektivitet, transparens och skattenytta (PM)

Vård och sjukförsäkring

- Skattenytta i sjukvården – prestationer, kostnader och effektivitet jämfört med andra länder (Rapport)
- Bäst och sämst på vård – produktivitet och kvalitet vid svenska sjukhus (Rapport)
- Framtidens sjukvård och omsorg – ett internationellt perspektiv (Seminarium)
- Vad är bra och effektiv sjukvård? (Seminarium)
- Skattenytta inom hälso- och sjukvården – vikten av förenkling, förtydliganden och färre chefer (Seminarium)
- Sjukförsäkringen – inte helt frisk (Rapport)
- Är det dags att införa ett nationellt sjukvårdssystem även i Sverige? (Seminarium)

Skolan

- Skattenytta i skolan – elevernas kunskapsutveckling och skolans förädlingsvärde (Rapport)
- Utjämnning som inte jämnar ut – Omotiverade effektivitetsskillnader i grundskolan (Rapport)
- Allt fler högutbildade administratörer på universiteten – avlastning eller belastning? (Seminarium)

Äldreomsorgen

- Kvalitet till varje pris – vad politikerna vet om produktiviteten i äldreomsorgen (Rapport)
- Vilken kommun är bäst på äldreomsorg? (Rapport)
- Utjämnning som inte jämnar ut (Rapport)

Infrastruktur/upphandling

- Infrastruktur – vad får vi för 799 miljarder? (Seminarium)
- Skattenytta inom offentlig upphandling (Seminarium)

Fusk och kriminalitet med välfärdssystemen

- Identitetsbaserad brottslighet mot välfärdssystemen (PM)
- Skattenytta i tandvården – felaktiga utbetalningar (PM)
- Skattenytta i välfärdssystemen i översikt – felaktiga utbetalningar (PM)
- Skattenytta och tillfällig föräldrapenning – felaktiga utbetalningar (PM)
- Brott mot välfärdssystemen – arbetstillstånd och personlig assistens (Rapport)

Energi/miljö

- Elektrifiering utan elektricitet – strukturkrisen i elsystemet (Rapport)
- Gröna bubblor – faran med en selektiv industristödspolitik (Rapport)



**KOMMISSIONEN
FÖR SKATTENYTTA**