

## Effektivt utnyttjande av offentliga resurser

Detta är ett pågående arbete med TCO inspel inför Valfärdskommissionens arbete med tema ”Effektivt utnyttjande av offentliga resurser”.

### Inledning

#### Ingångsvärden

Utgångspunkten för välfärdens långsiktiga utveckling måste vara den demografiska utvecklingen, där befolkningens ålderssammansättning och därmed krav på förskola, skola, äldreomsorg är i stort förutsägbar på längre sikt. Balansen mellan barn och gamla å ena sidan och personer i yrkesverksam ålder kommer att förändras. Den viktigaste uppgiften är därför att fler i yrkesverksam ålder också arbetar, och att arbetslivet förlängs.

Välfärdens långsiktiga finansiering behöver säkras genom reformer som ger långsiktiga planeringsförutsättningar.

En hörnsten i arbetet för ett effektivt utnyttjande av resurser är att personalen, den viktigaste resursen inom välfärdstjänsterna, har goda anställnings- och arbetsvillkor. Det är en förutsättning för att utföra ett gott arbete och för att uppnå kompetensförsörjning.

Balansen mellan styrning genom tillit och ”new public management” måste förändras och utvecklas.

Det kommunala självstyrets roll behöver utvecklas.

#### Ekonomisk effektivitet

Begreppet effektivt utnyttjande bör i första hand ses som att insatta resurser ger så bra resultat som möjligt, inte att en insats genomförs till så låg kostnad som möjligt, oaktat vilken kvalitet som uppnås.

Det innebär att effekter på lång sikt måste vara vägledande i bedömning av effektiv användning av resurserna.

Jämförelser, såsom ”Öppna jämförelser” och andra verktyg är mycket viktiga. Det behövs kunskapsöverföring och metodutveckling som kan användas generellt. Utveckling av såväl mål som metoder är angelägna. Jämförelse av kostnader för olika aktiviteter hos olika huvudmän har där ett värde (jmf ESO-rapporten) men att de ska

ligga till grund för tillkommande resursfördelning är vi tveksamma till.

Produktivitet inom offentligt finansierade verksamheter är möjlig att mäta även om det inte är exakt, liksom att förbättrad produktivitet är möjlig att uppnå även i framtiden.

En förutsättning för ett effektivt utnyttjande av offentliga resurser är att det råder goda planeringsförutsättningar för all verksamhet som är förutsägbar.

### **Ekonomiska förutsättningar för kommuner och regioner**

Enligt vår bedömning kommer de välfärdsverksamheter som kommuner och regioner ansvarar för att behöva påtagliga resurstillskott utifrån den demografiska utvecklingen.

En statsbidragsreform i enlighet med förslaget i Kommunutredningen behöver genomföras och följas.

Staten behöver ta över mer av finansieringsansvaret, i förhållande till den kommunala skattefinansieringen.

Det kommunala utjämningsystemet behöver ingå i en bred reform. Förbättrad och förfinad omfördelning är dock bara en marginell lösning på resursbehoven.

### **Ersättningsmodeller**

En effektiv användning av resurser kräver att resursfördelningen också leder till effektiv användning.

En statsbidragsreform där andra styrmedel än detaljerade statsbidragsregler används är därför angelägen.

De ersättningsmodeller som används för olika verksamheter och aktiviteter är mycket styrande inte bara för vilka resultat som uppnås utan vilka aktiviteter som genomförs och om resurserna hamnar på "rätt ställe". Ersättningssystem måste i hög grad utformas efter behov, utifrån socioekonomiska förutsättningar och andra parametrar. Likaså behöver de utgå från att det är långsiktigt goda resultat som uppnås.

### **Offentlig upphandling**

De offentliga resurserna kan få en långsiktigt mer effektiv användning genom att upphandlingen i kommuner och regioner förbättras. Ökad kunskap och kompetens, samverkan mellan upphandlare, ekonomer och verksamhetsansvariga är viktig. Socialt och miljömässigt ansvarsfull upphandling gör att offentliga medel

används mer klokt, inte minst genom att i högre grad ställa krav på arbetsvillkor i upphandlingarna och samverka med fackliga företrädare.

### **En kommunreform behövs på längre sikt**

Kommunernas skilda förutsättningar att leverera med god kvalitet och ha en budget i balans gör att statens ansvar för likvärdighet i välfärdstjänsterna måste förstärkas. Med nuvarande kommunstruktur är välfärdsuppdraget svårt för vissa kommuner vilket leder till orimlig ojämlikhet över landet vad gäller tillgång till välfärdstjänster och dess kvalitet. För- och nackdelar med kommunsammanläggningar och asymmetrisk ansvarsfördelning behöver därmed analyseras och åtgärder vidtas.

### **Statens finansiering**

Kommunernas verksamhet behöver långsiktiga och stabila planeringsförutsättningar för att de offentliga resurserna ska kunna användas effektivt. Dagens ”sifferbingo” leder till ineffektivt användande som inte heller ger bästa möjlighet till produktivitetsutveckling.

Det bör slås fast att staten är den del av offentlig sektor som tar hela ansvaret för konjunkturväxlingar och därmed för stabiliseringspolitiken. Oaktat hur detta påverkar redovisning i enlighet med Maastricht-reglerna är det staten som inom regelverket har den kapaciteten, inte kommunerna.

Kommunernas intäkter, som i normala fall ska finansiera en förutsägbar verksamhet inom vård, utbildning och omsorg men även kollektivtrafik, vatten och avlopp med mera, vara långsiktigt stabil och förutsägbar.

Det bör därför klargöras att det är staten som har hela det stabiliseringspolitiska ansvaret, att konjunkturväxlingar ska hanteras av staten.

Det innebär att kommunernas skatteintäkter behöver bli långsiktigt förutsägbara.

Ett minimum är att kommunernas krav på att balansera budgeten i förhållande till den skatteprognos som lämnas i december för kommande budget ändras. I stället kan exempelvis, som kortsiktig åtgärd, kommunernas skatteintäktsprognos läsas tidigare på året exempelvis på våren, och staten hantera avvikelser mellan prognos och utfall. Både på upp- och nedgång.

Det bör slås fast att villkoren för kommunerna redovisas i Vårpropositionen, vad gäller generella statsbidrag såväl som riktade (i den mån sådana förekommer). I budgetpropositionen som kommer i september och beslutas i december är det allt för sent för att pengarna ska komma till effektiv användning.

På längre sikt behövs en reform för kommunernas finansieringssystem, grundad i att staten tar en större andel men att förutsägbarhet och planeringsmöjligheter blir viktigare än kortsiktiga politiska utspel om olika satsningar.

### **Utformning av ersättningsmodeller, exempel utbildning:**

I de fall kommunerna har ett utbudsansvar som riskerar leda till överkapacitet (skolan är det främsta exemplet, men det kan finnas fler) måste ersättningssystemen ta höjd för det, genom att kommunerna på något sätt får göra avdrag för den skyldigheten. Det är viktig både av legitimitets- och kvalitetsskäl, men även av effektivitetsskäl rent skattemässigt – betalar det offentliga för mycket för en tjänst så måste skatterna vara högre än annars.

Vissa offentliga tjänster, framför allt inom utbildningsområdet, levereras som kollektiva nyttigheter, trots detta så ersätts de som om de vore enskilda nyttigheter.

Ett effektivt finansieringssystem borde ta höjd för den frågan. Det naturliga är i sådana fall att ha en kollektiv grundfinansiering med en viss rörlig marginalkostnadspeng, istället för att ha en renodlad per capita-finansiering.

En per capita-ersättning för tjänster som levereras kollektivt riskerar i praktiken att vissa utförare blir överfinansierade och andra underfinansierade. Det sistnämnda går ut över kvaliteten för brukarna (läs eleverna i skolan) hos de leverantörerna och det förstnämnda innebär istället att det offentliga betalar mer än vad de tjänster som levereras är värd. Ur effektivitetssynvinkel är ingetdera något bra, därför bör finansieringen för tjänster som levereras kollektivt inte vara per capita-baserad utan istället baseras på den tjänst som i verkligheten levereras genom en kollektiv bottenfinansiering och en mindre rörlig marginalkostnadsersättning.

### **Offentlig upphandling**

TCO har länge verkat för att få till stånd en ändring av lagstiftningen för att stärka arbetstagares rättigheter vid offentlig upphandling, och sedan 2017 finns en ny sådan lagstiftning.

Genom väl genomförda offentliga upphandlingar påverkar vi såväl arbetstagarnas villkor och förutsättningar som medborgarnas

välfärd. Arbetstagarnas villkor är avgörande för kvalitén, rättssäkerheten och tillgängligheten i den offentliga sektorn.

Kommuner och regionerna står för huvuddelen av de offentliga inköpen i Sverige. Mot bakgrund av detta så är det positivt att Lagen om offentlig upphandling (LOU) idag ställer krav på att offentliga inköpare ställer arbetsrättsliga villkor om behövt vid inköp över de av EU-kommissionen fastställda tröskelvärdena. TCO ser dock ett behov av ytterligare åtgärder inom området för offentlig upphandling i syfte att bidra till ett effektivt utnyttjande av offentliga resurser och för att säkerställa att välfärdstjänster håller god kvalitet. TCO föreslår därför följande åtgärder:

- Att det i Lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) införs en skyldighet, likt i LOU, att ställa arbetsrättsliga villkor vid utförande av tjänsterna.
- Att kommuner och regioner i offentlig upphandling bör ställa krav på tjänstepension och försäkring (idag anger lagen krav på villkor avseende lön, semester och arbetstid). Detta finns föreslaget i SOU 2018:88 LSS. Tjänstepension utgör ofta den största utgiften, efter lön och arbetsgivaravgifter, vilket innebär att det finns incitament att anbudsgivare skär ner på den utgiften. Anställda utan tjänstepension är en grupp som riskerar en låg framtida pension.
- Att ett uppdrag getts till Statskontoret att följa upp och analysera hur kommuner och regioner har arbetat med arbetsrättsliga villkor i syfte att förbättra och stödja kommunerna och regionerna i deras arbete med dessa villkor är bra. Resultatet kan tjäna som kunskapsunderlag. TCO noterar att ny lagstiftning avseende statistik på upphandlingsområdet är på ingång och att det kan tjäna som underlag till en sådan analys.