

Riktade statsbidrag hämmar effektiviseringar

Välfärden står inför stora utmaningar. Den demografiska utvecklingen innebär att Sveriges befolkning växer rekordsnabbt med fler barn och fler äldre, samtidigt som sysselsättning och skatteintäkter ökar betydligt långsammare. För att få en effektivare användning av de offentliga medlen för välfärdstjänster behöver kommuner och landsting större handlingsutrymme och mindre detaljstyrning. Samarbetet mellan staten och kommuner och landsting om hur de statliga bidragen kan utvecklas och utformas behöver därför bli väsentligt bättre.

Arbetet för att klara utmaningarna i den framtida välfärden måste börja nu

Svensk ekonomi går bra – ändå har många kommuner och landsting redan nu svårt att få intäkter och kostnader att gå ihop. Gapet mellan behov och resurser kommer att öka framöver vilket gör att det kommer att krävas kontinuerliga effektiviseringar av de kommunala verksamheterna om resurserna ska räcka till för att möta invånarnas behov och för att välfärdens kvalitet, tillgänglighet och säkerhet ska kunna bibehållas. De nödvändiga effektiviseringarna måste stödjas på olika sätt. Hänsyn måste tas till att behoven kan se väldigt olika ut i olika delar av landet och att likartade problem kräver olika lösningar.

Generella statsbidrag skapar utrymme för utveckling

Generella och värdesäkrade statsbidrag ger kommuner och landsting möjlighet att utforma och prioritera sin verksamhet utifrån lokala förutsättningar. De skapar långsiktighet och utrymme för effektivisering, utveckling och förnyelse. SKL driver att statliga medel som tillförs kommunsektorn i första hand ska utgöras av generella statsbidrag.

En rejäl ökning av de generella bidragen gjordes 2017 genom de tio så kallade välfärdsmiljarderna, varav en del övergångsvis riktas särskilt till kostnader för flyktingar. I budgetpropositionen för 2018 föreslår regeringen en ökning av de generella bidragen från 2019 med 5 miljarder kronor, och med 10 miljarder från 2020 – vilket ligger i linje med de växande behov som finns i sektorn.

Riktade statsbidrag styr – men ofta på fel sätt

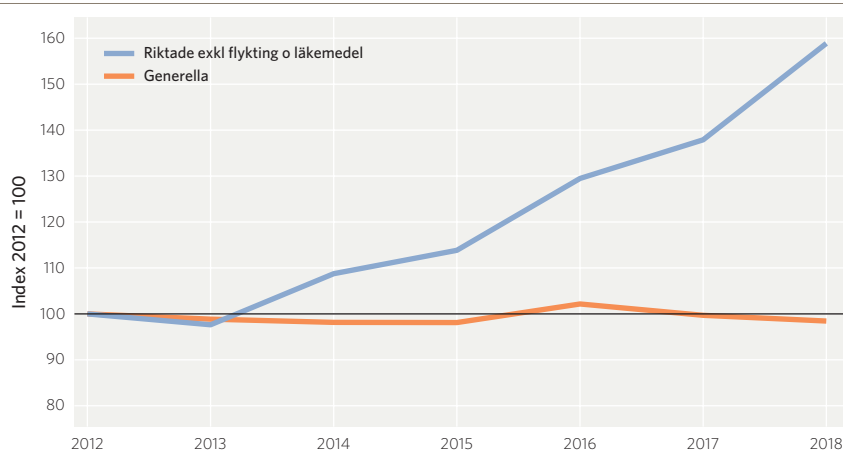
De riktade statsbidragen kan å ena sidan vara värdefulla komplement till de generella bidragen – till exempel i syfte att stödja utvecklingsinsatser. Å andra sidan orsakar riktade bidrag ofta också problem hos mottagarna, genom att de:

- fragmentiserar och flyttar fokus från helhet till delar av verksamheten,
- gagnar kortsiktighet framför ett långsiktigt tänkande och driver kostnader,
- stör pågående effektiviseringsprocesser, till exempel genom bemanningskrav,
- skapar undanträngningseffekter, osäkra planeringsförutsättningar och administration.

Det finns många parallella, riktade statliga satsningar på olika områden, som kan ha olika inriktning, utformning och syfte. Antalet riktade statsbidrag till kommuner och landsting uppgår 2017 till omkring 130 stycken – och antalet har ökat på senare år. Även omfattningen av de riktade bidragen har ökat.

Under perioden 2012–2018 beräknas de riktade bidragen sammantaget ha ökat realt med 60 procent till totalt 44 miljarder kronor. De generella bidragen, som 2018 beräknas uppgå till 117 miljarder, har varit i stort sett oförändrade i reala termer.

Diagram 27 • Real utveckling av statsbidrag till kommuner och landsting 2012–2018*
Index, 2012=100



*2017 och 2018 är prognos.

Källa: Budgetproposition för 2018 samt Sveriges Kommuner och Landsting.

De riktade statsbidragen har stadigt ökat de senaste åren, även om effekten av det ökade flyktingmottagandet exkluderas.

Flyktingersättningarna, som ska ersätta kommunernas och landstingens särskilda kostnader för flyktingmottagning med mera, har ökat med 147 procent. Läkemedelsbidraget har ökat med 31 procent och övriga riktade bidrag till landstingen med 56 procent. Övriga riktade bidrag till kommuner har ökat med 61 procent under perioden. Bara mellan 2016 och 2018 har de riktade bidragen till kommuner och landsting, exklusive flykting- och läkemedelsbidrag, ökat med 23 procent i fasta priser! De kommer att öka ytterligare de närmaste åren.

I budgetpropositionen för 2018 sägs bland annat att »regeringen har inlett ett arbete för att uppnå en mer strategisk och ändamålsenlig användning av de riktade bidragen. Det kan innebära att dels överföra riktade statsbidrag till det generella bidraget, dels förenkla befintliga riktade bidrag i den mån det är lämpligt, till exempel vad gäller krav och administration kopplade till bidragen. Statens styrning bör som utgångspunkt sätta ramarna för verksamheten, utan att i detalj reglera hur den ska utföras. Kommuner och landsting har goda förutsättningar och god kännedom att avgöra hur åtgärder bör utformas för att ge störst effekt i de egna verksamheterna«. Men regeringen säger också att man »ser ett fortsatt behov av att kunna rikta medel till specifika verksamhetsområden. Samtidigt är det regeringens ambition att nya riktade bidrag ska ha breda användningsområden och ge utrymme för lokal behovsanpassning«.

Oavsett skrivningarna ovan är det konkreta resultatet att regeringen i budgetpropositionen föreslår ytterligare närmare ett fyrtiotal riktade bidrag till kommuner och landsting 2018, om totalt mer än 10 miljarder kronor (tabell 27 i Appendix). Vissa är förlängningar eller förstärkningar av tidigare satsningar medan ett femtontal är helt nya bidrag! Tillskotten behövs men deras utformning är bekymmersam i en tid när behovet av helhetstänkande, utveckling och effektivisering av den kommunala verksamheten är mer angeläget än någonsin.

I det följande redovisar vi ett antal exempel som visar hur riktade bidrag kan bli problematiska för kommuner och landsting och till och med faktiskt motverka nödvändiga effektiviseringar eller förändringar.

Riktade bidrag inom skolan försvårar planering och prioritering samt driver kostnader

Regeringen har beskrivit de riktade statsbidragen inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola i en skrivelse till riksdagen. Totalt beskrivs 71 bidrag, varav 40 inom skolan. Antalet har ökat under senare år. En del bidrag är ekonomiskt omfattande medan andra handlar om relativt små belopp.

I den senaste budgetpropositionen riktas ytterligare satsningar mot skolan. Den största är en satsning på 1 miljard 2018 (ökar sedan till 6 miljarder kronor 2020) för stärkt likvärdighet och förbättrad kunskapsutveckling. Där till kommer ytterligare ett tiotal nya eller förlängda/förstärkta riktade satsningar, till exempel jämlikhetspeng till utsatta skolor och ökad kvalitet i gymnasieskolans introduktionsprogram.

Ambitionen med statsbidragen är självfallet att förbättra skolan. Men de kan också innebära stora problem för kommunerna – och även för skolornas rektorer som ska omsätta de goda intentionerna i praktiken. Kommunerna och skolledningarna är ofta lyhörda och angelägna att svara på signaler från regering och myndigheter – men det kan slå tillbaka i form av osäkra planeringsförutsättningar, ofinansierade kostnader och att fokus i skolans arbete påverkas negativt. Och inte minst att förtroendet för staten minskar.

STATSBIDRAG

Utvecklingen av riktade och generella statsbidrag 2012-2018 i fasta priser, miljarder kr.

Riktade statsbidrag



Generella statsbidrag



Grafik: TT Nyhetsbyrån.

Så här uttrycks det av en kommunal skolförvaltning:

»Listan över riktade statsbidrag är idag lång och mycket resurser går åt att bedöma relevansen och bereda ansökningar av de olika statsbidragen. De stora osäkerhetsfaktorerna är framför allt att besluten kommer långt in i läsåret/året och att förutsättningar och prioriteringar ändras över tid. Kraven på egenfinansiering kan vara hindrande faktorer för flera bidrag. Och att det inte finns någon långsiktighet och inga förutsättningar för en god planering av verksamheterna!«

Ett exempel gäller statsbidragen till mindre barngrupper i förskolan. Bidraget har funnits sedan 2015. År 2016 var anslaget 830 miljoner kronor. Det första året var bidraget kraftigt underutnyttjat, vilket sannolikt beror på att beslutet kom för sent och informationen var otillräcklig. En omfattande informationsinsats har dock gjort att betydligt fler kommuner sökt därefter – varför Skolverket behövt göra prioriteringar bland de sökande. För läsåret 2016/17 prioriterades förskolor med störst barngrupper och lägst personalitet. För läsåret 2017/18 prioriteras i stället förskolor i områden med svåra förutsättningar där det behövs särskilda insatser för att höja utbildningens kvalitet. Det finns flera exempel på hur de ändrade kriterierna har gjort att många förskolor inte längre blir berättigade till bidrag och att man då måste ställa om på en oerhört kort tid – från juni då beslutet tas till augusti då verksamheten startar – och att det påbörjade arbetet med mindre barngrupper därmed plötsligt måste avslutas. Dessutom baseras ansökan och beslut om statsbidrag på prognoser över barngruppsstorlekar på varje förskola per den 15 oktober året före. Hur prognosen beräknas av huvudmannen avgör utfallet av statsbidraget. Statsbidraget är svårt för kommunerna att förstå och söka. Det syftar till ett långsiktigt arbete för att förändra förskolans struktur, men statens hantering – med årliga ansökningar och förändrade kriterier för tilldelning varje år – skapar i stället osäkerhet och kortsiktighet.

Ett annat exempel gäller statsbidraget till läxhjälp. Det lämnas sedan 2014 för hjälp med läxor eller annat skolarbete för elever, med syftet att dels öka möjligheterna för alla elever att utvecklas så långt som möjligt i sitt lärande, dels att bidra till en ökad likvärdighet. Bidraget var 2016 ca 350 miljoner kronor. Det finns flera exempel på att bidragsbesluten kommit flera månader efter terminsstart och att kriterier och prioriteringar har ändrats efter hand. Det innebär att verksamheterna sitter i en rävsax: antingen låter man bli att göra något – varvid bidraget inte utnyttjas och intentionerna inte nås – eller så gör man något som senare kanske visar sig inte berättiga till bidrag – varvid verksamheten går med underskott.

Statsbidraget för personalförstärkningar inom elevhälsan är ytterligare ett exempel. Bidraget inrättades 2016 med syftet att öka personaliteten inom elevhälsan. Satsningen kom igång sent på året och hade då ett lågt utnyttjande som senare ökat. Det har lett till att ansvarig myndighet beslutat prioritera en viss yrkesgrupp i förhållande till vad som utlovades från början och att kommunerna själva får finansiera de andra yrkesgrupperna som anställts.

Sedan 2014 har det funnits ett statsbidrag till lovskola. Syftet har varit att elever som inte uppnått eller riskerar att inte nå kunskapskraven för betyget E ska få ökad möjlighet att nå kraven. Bidraget 2016 uppgick till totalt 150 miljoner kronor. Vi har exempel på kommuner som fick del av bidraget men där bidragsbeloppen minskat kraftigt från ett år till ett annat när fler kommuner har sökt och kriterierna förändrats. Det innebär att kommunen själv får finansiera verksamheten om den ska erbjudas. Från och med hösten 2017 är verksamheten obligatorisk och statsbidraget har lagts in i det generella bidraget.

Sedan hösten 2016 finns det så kallade lärarlönelyftet, som innebär ett statsbidrag för att höja lönerna för särskilt kvalificerade lärare, förskollärare eller fritidspedagoger. Syftet är att öka läraryrkets attraktionskraft och därigenom förbättra resultaten i skolan. Lyftet ska bidra till en långsiktig löneförhöjning, utöver den ordinarie lönerevisionen, för berörda lärare. Bidraget uppgår till 3 miljarder kronor på helårsbasis. Parallellt med lärarlönelyftet finns också sedan 2013 ett statsbidrag till så kallade karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare. Bidraget uppgick 2016 till 1,3 miljarder.

Trots det goda syftet med dessa bidrag så innebär de också problem för huvudmännen och skolorna. De innebär ett ingrepp i lönebildningen och har lett till parallella processer i kommuner och skolor vid översyn av lärarlönerna. Ett annat problem är att det inte är uttalat hur länge dessa statsbidrag kommer att finnas kvar – och om de dras in står kommunerna/huvudmännen kvar med kostnaderna för dessa löneökningar om de beviljats tills vidare. Kommunerna kan också behöva skjuta till egna pengar för ökade pensionskostnader för karriärtjänsterna, som inte kompenseras genom statsbidraget. Det krävs även en omfattande administration kring bidragen. Till exempel måste personnummer och tjänstgöringsgrad redovisas per lärare för att få bidrag; det gör det även svårare att beräkna skolpeng med mera.

Riktade bidrag för ökad bemanning ger motstridiga signaler

En ökad personaltäthet är inte alltid svaret på problemen inom vård och omsorg. Det finns också svårigheter att få tag på kompetent personal inom många verksamheter. Med tanke på de ökande behoven framöver är det snarare effektiviseringar som krävs, till exempel med hjälp av teknik och digitalisering, så att den personal och kompetens som finns kan användas på bästa sätt för patienter och brukare. Det blir motstridigt när riktade bidrag pekar mot ökad personaltäthet, när det i stället behövs en utveckling mot att jobba smartare med den personal som finns. Några exempel:

Bidrag till förlossningsvård och kvinnors hälsa

Regeringen och SKL ingick 2015 en överenskommelse om satsningar i förlossningsvården och om vård som stärker kvinnors hälsa. Statsbidraget fördelas i relation till landstingens andel av rikets befolkning. Särskilt prioriterat är att stärka bemanningen och kompetensförsörjningen i förlossningsvården.

Satsningen omfattade 200 miljoner kronor 2015 och 400 miljoner årligen 2016–2019, plus en ytterligare satsning på 130 miljoner 2016 för insatser i primärvården för att stärka kvinnors hälsa, med särskild inriktning på socioekonomiskt utsatta områden. I vårändringsbudgeten 2017 tillkom ytterligare, tillfälliga medel om 500 miljoner inom ramen för denna satsning. Motivet var att det finns behov av fortsatta investeringar i förlossningsvården för att alla blivande föräldrar ska kunna ges en trygg vård, och för att de som arbetar i vården ska kunna få vettiga förutsättningar att ge den vård patienterna behöver. I den senaste budgetpropositionen föreslår regeringen att satsningen utökas med ytterligare 1 miljard per år och att man vill se en »ökad personaltäthet«.

Kraven på landstingen har varit att redovisa vilka insatser som medlen använts till, samt motivera valet av insats och ange vilken nytta insatsen har medfört eller kommer att medföra inom förlossningsvården och övrig hälso- och sjukvård som rör kvinnors hälsa. Vidare ska landstingen redogöra för sin

bedömning av behovet av kompetens på 1–5 års sikt inom förlossningsvården samt övrig hälso- och sjukvård som rör kvinnors hälsa.

Detta statsbidrag tillkom utan att landstingen hade uttryckt något särskilt behov av en statlig satsning. Förlossningsvården är ett bra exempel på hur olika det kan se ut i landet. På vissa håll handlar det om överbeläggningar, på andra håll om svårigheten att rekrytera barnmorskor och i några landsting fungerar förlossningsvården bra. Vissa landsting har svårt att få stabila vårdenheter och att hitta personal över huvud taget – vilket gör att man behöver strukturera om vården och kanske lägga ner enheter av patientsäkerhets- och kvalitetsskäl. Statliga satsningar ger då dubbla budskap och blir svåra att hantera, till exempel för beslutsfattare som efter långdragna, lokala politiska processer har fattat omstruktureringsbeslut som är helt nödvändiga på lång sikt.

Bidrag till stärkt bemanning inom äldreomsorgen

Statsbidraget för stärkt bemanning inom äldreomsorgen kom 2015 och syftar till att öka bemanningen i den kommunalt finansierade vården och omsorgen om äldre och därmed skapa ökad trygghet och kvalitet för den enskilde. Statsbidraget ska användas till kostnader för personal som arbetar nära de äldre, till exempel omsorgspersonal, fysioterapeuter och arbetsterapeuter. Bidraget uppgår till närmare 2 miljarder kronor per år.

Ett exempel på hur bidraget kan slå är en kommun som börjat ställa om äldreomsorgen till ny teknik (robotar, kameror, larm med mera) för att på så sätt effektivisera verksamheten. Ett nytt, riktat bidrag för att öka bemanningen innebar att man kände sig tvingad anställa »nytt folk« igen – eftersom det kan vara svårt att stå emot ett bidrag av den omfattningen. När det riktade bidraget sedan tar slut så måste man börja om med att genomföra den effektivisering man hade påbörjat innan statsbidraget infördes. Alternativet är att skjuta till resurser från andra verksamheter i kommunen för att behålla den högre bemanningen. Bemanningsbidraget inom äldreomsorgen upphör från och med 2019. De kommuner som fått bidrag för att öka personaltätheten måste då antingen återigen genomföra den effektivisering man redan gjort eller själva betala den utökade bemanningen till exempel med en del av de höjda generella bidragen (som därigenom inte blir det tillskott som aviserats). Denna typ av bidrag skapar därmed ryckighet och ineffektivitet.

Bidrag till stärkt bemanning inom den sociala barn- och ungdomsvården

Statsbidraget för stärkt bemanning inom den sociala barn- och ungdomsvården är inriktat på den sociala barn- och ungdomsvårdens myndighetsutövande verksamheter och får endast användas för att öka antalet socialsekreterare, arbetsledare och administratörer för att frigöra tid för deras arbete med myndighetsutövning. Bidraget uppgick 2016 till 210 miljoner kronor.

I vårändringsbudgeten för 2017 tillkom ytterligare 150 miljoner för denna satsning under 2017. Enligt reglerna fick bidraget bara disponeras för de angivna ändamålen, men inte till att finansiera inhyrda tjänster via bemanningsföretag (det råder stor brist på socialsekreterare). Syftet ska vara att bygga upp stabilitet och kontinuitet i den ordinarie verksamheten – men rekryteringsproblemen kvarstår. Satsningen har i senaste budgetpropositionen förstärks med 250 miljoner per år.

Riktade bidrag kan krocka med utjämningsystemet

Det nu föreslagna stödet för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling i skolan, inklusive jämlikhetspeng till utsatta skolor, är en stor ekonomisk sats-

ning – 1,5 miljarder kronor 2018, som ökar till 6 miljarder 2020 – vilket ska ses mot bakgrund av de starkt ökande behoven inom skolan de närmaste åren. Fördelningen av bidraget ska ske med hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund och det får därigenom en omfördelning och utjämnande effekt. Samtidigt finns en kostnadsutjämnning inom ramen för det kommunala utjämningsystemet. Idag finns ingen socioekonomisk komponent i delmodellen för förskoleklass och grundskola i kostnadsutjämnningen, utöver en kompensation för elever som har rätt till svenska som andraspråk och modersmålsundervisning. Däremot finns sådana komponenter i andra delmodeller, till exempel individ- och familjeomsorg. SKL har i flera remissvar påtalat att en socioekonomisk variabel för skolan bör införas i kostnadsutjämningsystemet.

I budgetpropositionen föreslås också ett nytt bidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner och områden. Även i detta fall uppstår en gränsdragningsfråga i förhållande till kostnadsutjämnningen.

Kostnadsutjämnningen utreds just nu och ska bland annat överväga om socioekonomiska faktorer beaktas i tillräcklig utsträckning i systemets olika delmodeller. Ett helhetsgrepp kan tas kring frågan om utjämnning för faktorer som utländsk bakgrund men också andra faktorer av socioekonomisk karaktär. Utjämnning för skillnader i kommuners olika strukturella förutsättningar hanteras bäst inom kostnadsutjämningsystemet. Riktade statsbidrag med samma mål ger parallella och ibland motverkande system. Det ger en dålig transparens kring vad som kompenseras var och hur – och kring vad som är utjämnning av strukturella förutsättningar respektive »styrning«.

Riktade bidrag skapar oreda i planer och budget

Landsting och regioner bedriver ett brett utvecklingsarbete i hälso- och sjukvården, bland annat kring vårdens tillgänglighet och struktur, kvalitet och innovativa arbetssätt i primärvården, sammanhållen och patientnära vård, utveckling av e-hälsa samt utformning av »nära vård« – det vill säga gränslandet mellan hemsjukvård, primärvård och specialistvård.

Det pågår redan ett antal parallella statliga satsningar på hälso- och sjukvårdens område, där regeringen och SKL har träffat överenskommelser. 2017 är det sammanlagt nio överenskommelser som omfattar totalt närmare 5 miljarder kronor. Det gäller bland annat cancervård, vården av kroniskt sjuka, psykisk hälsa och förlossningsvård/kvinnors hälsa. Sedan januari 2016 finns också en överenskommelse om en »professionsmiljard«. Dessa överenskommelser ser litet olika ut och innehåller litet olika typer av krav och villkor. Det finns en ambivalens kring dem som i korthet innebär att pengarna å ena sidan medger en fokusering och kraftsamling på området men å andra sidan motverkar flexibla och lokala lösningar och prioriteringar. Behoven och problembilden i landstingen kan se ganska olika ut men likformiga bidragsvillkor och krav på uppföljning och redovisning blir indirekt detaljstyrning som kan ta kraft från det egna utvecklingsarbetet. Ett stort problem med överenskommelserna är att de kommer väldigt sent, ofta i början av det år då insatserna ska göras, och staten förväntar sig resultat tämligen omedelbart – något som ställer krav på landstingen att formera om en redan budgeterad och planerad inriktning.

I den senaste budgetpropositionen har regeringen föreslagit ett antal nya riktade satsningar på hälso- och sjukvården om totalt mer än 4 miljarder. Det handlar främst om 1 patientmiljard för en ökat tillgänglighet, 2 miljarder för en förbättring av personalens arbetsmiljö och ytterligare 1 miljard till för-

lossningsvården bland annat i syfte att öka personaltätheten. Det finns behov av förbättringar och förstärkningar inom vården, så ur den synpunkten är dessa satsningar bra. Men den närmare utformningen av dem kommer att göras under hösten, under stor tidspress, och det är svårt att bedöma om de kommer att adressera de grundläggande problemen att hantera personalbristen och effektivisera verksamheten – eller ställa nya detaljerade krav som blir sten på börda i vissa landsting.

Riktade bidrag för utvecklingsarbete behöver inte detaljregleras

Professionsmiljarden från 2016 riktas mot tre prioriterade utvecklingsområden: IT-stöd och processer för förenklad administration och tillgång till information, smartare användning av medarbetarnas kompetens och stöd till planering av långsiktig kompetensförsörjning. Under det första året kunde landstinget använda bidraget ganska fritt inom dessa områden. Socialstyrelsen har utvärderat arbetet fram till våren 2017 och konstaterar bland annat att »de prioriterade områdena i överenskommelsen är sådant som landstingen har arbetat med under en längre tid. De ses som en helhet som tillsammans bidrar till bättre resursutnyttjande och medlen från överenskommelsen har i stor utsträckning använts för att förstärka sedan tidigare planerat utvecklingsarbete. En följd av detta är att det är svårt att särskilja effekter av satsningen från resultat av landstingens ordinarie utvecklingsarbete.« Trots dessa slutsatser har kraven på landstingens användning och redovisning av medlen ökat 2017 – man kan verkligen fråga sig varför.