

Morot utan piska

- en ESO-rapport om stärkta incitament för kommunal effektivitet

- Alla vill ha effektiva kommuner men alla kommuner är inte effektiva
- De mest effektiva kommunerna är avsevärt mer effektiva än de minst effektiva enligt våra beräkningar
- Högre effektivitet behövs för att dämpa skatteökningar och hålla tillbaka försämringar i välfärden
- Vi föreslår därför ett särskilt statsbidrag som gynnar kommunal effektivitet

Behovet av effektivisering är ingen nyhet

- Skattetrycket är kommunernas främsta drivkraft för effektivisering
- I delar av landet kan också invånarnas möjligheter att välja boendekommun vara en drivkraft
- Jämförelser och benchmarking under ett par decennier synes inte påtagligt ha jämnat ut skillnader i effektivitet
- Vår slutsats: effektiviseringen behöver starkare stimulanser

Många pekar på behovet av effektivisering (1)

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) konstaterar 2019 att den ekonomiska situationen i kommuner och regioner är ansträngd varför effektiviseringar behöver ske
- Vidare konstateras att i stort sett alla kommuner och regioner arbetar med effektiviseringar och besparingar. En vanlig metod är att inte kompensera fullt ut för pris- och löneökningar
- SKR framhåller att riktade statsbidrag många gånger försvårar effektivisering

Många pekar på behovet av effektivisering (2)

- Två studier från Svenskt Näringsliv 2019 indikerar att det finns en betydande effektiviseringspotential inom grundskola och äldreomsorg
- De strukturella förhållanden som studerats förklarar dock endast en mindre del av variationen i effektivitet mellan kommunerna. Enligt rapportförfattarna talar detta för att kvaliteten i ledning, styrning, uppföljning och upphandling är av stor betydelse för effektiviteten i kommunala tjänster

Många pekar på behovet av effektivisering (3)

- SNS Konjunkturrådsrapport 2019 konstaterar att kommunerna står inför stora utmaningar de närmaste decennierna för att kunna upprätthålla en likvärdig och högkvalitativ service
- Den kommunala tjänsteproduktionen fördyras i relativa termer
- Det kommer att behövas flera olika typer av tillskott och insatser för att hantera det kommande finansieringsproblemet, bland annat effektiviseringar

Stärkta incitament för effektivitet med ett nytt statsbidrag

- Statsbidraget kan ses som en belöning och en uppmaning till den som varit effektiv att fortsätta så och en uppmaning till den som inte varit effektiv att bli det
- Statsbidraget bör vara generellt så att det kan användas på det sätt som den enskilda kommunen finner bäst
- Därigenom blir statsbidraget riktat till kommunal effektivitet samtidigt som det är generellt

Effektivitet måste beräknas rättvisande

- Grunden i beräkningarna är hur mycket verksamhet som genomförs per krona
- Men kommunerna har olika förutsättningar gällande befolkningens storlek och sammansättning, avstånd, lönenivå med mera
- Vissa skillnader i kostnader är därför naturliga och bör räknas bort som i den kommunala kostnadsutjämnningen
- Vår beräkning av kommunal effektivitet knyter nära an till hur dessa skillnader hanteras i utjämningsystemet

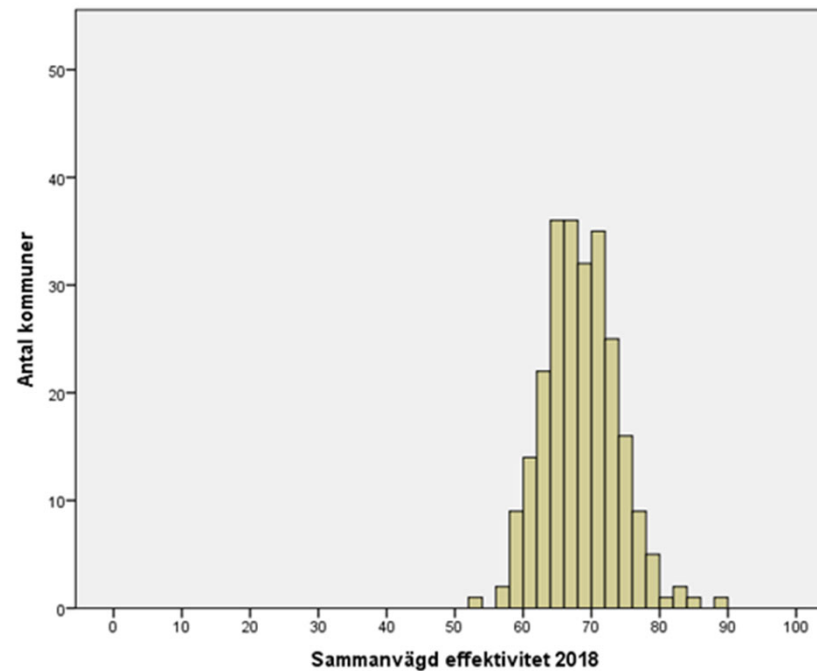
Vi har beräknat den relativa effektiviteten i förskola, grundskola och äldreomsorg

- Vi använder referenskostnaden som väger samman kostnadsutjämningsstrukturella skillnader så att kostnaderna blir mer jämförbara
- Därigenom tas hänsyn till bland annat olika lönenivåer och demografiska skillnader och befolkningsförändringar
- Vi har därutöver tagit hänsyn till fler förhållanden som kan göra kostnadsskillnader naturliga såsom gleshet och avstånd, socioekonomi och hur mycket av verksamheterna som kommunerna köper av andra utförare

Effektivitet måste inbegripa kvalitet

- Därför har vi i möjligaste mån använt statistik som mäter eller indikerar kvalitet
- För grundskolan betyg/meritvärde
- För äldreomsorgen brukarbedömningar
- Dock saknas liknande uppgifter avseende förskolan
- Den relativa effektiviteten för var och en av verksamheterna vägs slutligen ihop till en samlad effektivitet per kommun

Ungefär hälften av kommunerna finns nära medelvärdet för den samlade effektiviteten och varsin fjärdedel faller ut som mer respektive mindre effektiva



Effektivitet per kommungrupp visar ingen signifikant skillnad mellan dem

Kommungrupp	Medelvärde	Antal	Standardavvikelse
Landsbygdskommun med besöksnäring	65,1	13	4,8
Landsbygdskommun, ej nära större stad	68,6	30	5,0
Lågpendlingskommun nära större stad	67,4	32	4,1
Mindre stad/tätort	67,7	28	5,1
Pendlingskommun nära storstad	69,8	40	5,5
Pendlingskommun nära större stad	67,4	42	5,7
Pendlingskommun till mindre tätort	68,4	41	6,0
Storstäder	65,3	3	6,8
Större stad	67,2	18	5,4
Total	68,0	247	5,4

- En misstanke om att någon viss typ av kommuner skulle vara mer eller mindre effektiva stämmer alltså inte
- Dessutom styrker detta att våra beräkningar tar hänsyn till naturliga skillnader mellan kommunerna

Not: det saknas uppgifter om främst brukarbedömning i äldreomsorgen vilket orsakar ett bortfall på 43 kommuner

Mest och minst effektiva kommuner

15 mest effektiva		15 minst effektiva	
Landskrona		Orust	
Täby		Vilhelmina	
Kävlinge		Habo	
Vara		Heby	
Markaryd		Lund	
Ludvika		Degerfors	
Perstorp		Kiruna	
Falköping		Båstad	
Järfälla		Älvkarleby	
Linköping		Sotenäs	
Filipstad		Örebro	
Sollentuna		Stenungsund	
Ystad		Åre	
Nacka		Stockholm	
Kalmar		Valdemarsvik	

Premiera effektivitet med ett generellt statsbidrag

- Tilldelas kommuner med effektivitet över medelvärdet
- Max 1000 kr/inv till den mest effektiva kommunen
- Totalkostnad 1 mdkr
- 118 av de 247 kommunerna i vår beräkning skulle därmed premieras
- Premien sedd som investering kan snabbt löna sig: en ökning av riksmedelvärdet för effektivitet från beräkningens 68 till 69 skulle spara drygt 2 mdkr

Extrabilder om beräkningen av effektivitet

Beräkningen görs i två steg:

- **Det första steget** är en DEA-analys på kvoten mellan hur mycket som görs i verksamheten (output) och hur mycket resurser som går åt för detta (input)
- Inputvärdet i DEA-steget utgörs av summa kronor netto för den aktuella verksamheten enligt Räkenskapsammandraget för kommuner (RS). Värdet har justerats med den så kallade referenskostnaden som är kommunens förväntade kostnad enligt en sammanvägning av kostnadsutjämnings olika delmodeller. Om kommunen har en högre referenskostnad än riksgenomsnittet minskas nettokostnaden eftersom strukturella förhållanden driver upp nettot och vice versa. Genom denna justering blir inputvärdet mer jämförbart för alla kommuner

- **Det andra steget** är en regressionsanalys av hur mycket av det första stegets DEA-kvot som orsakas av bakomliggande faktorer
- Den del av skillnaderna som inte beror på dessa faktorer har då att göra med något annat och mäts med residualerna från regressionen. Residualen är skillnaden mellan det värde på effektivitet som kommunen fått i det inledande DEA-steget och det förväntade värde på effektivitet som kommunen får i regressionen med bakomliggande faktorer
- Residualerna blir därmed ett mått på om kommunerna har ett värde på effektivitet i det första steget som är bättre eller sämre än det förväntade värdet. Generellt gäller då att kommuner med positiv residual är effektiva och kommuner med negativ residual är ineffektiva
- Exempel: kommun A har värdet 90 i steg ett och förväntat värde 80 i steg två. Denna kommun är alltså effektiv eftersom residualen är +10. Kommun B har också värdet 90 i steg ett, men ett förväntat värde i steg två på 95. Kommun B har därmed en negativ residual på -5 och är ineffektiv

- **Avslutningsvis** ges kommunerna ett nytt effektivitetsvärde där kommunen med den största positiva residualen får värdet 100 och alla andra ett lägre värde utifrån sitt residualvärdes skillnad mot kommunen med störst positiv residual
- Antagandet bakom detta sätt att räkna fram kommunernas relativa effektivitet är att den variation i kvoten mellan input och output som inte förklaras av bakomliggande faktorer rymmer skillnader i effektivitet som har sin grund i andra saker såsom ledning och styrning, organisation med mera
- **Sammantaget** avser dessa steg att ta fram ett mått på relativ effektivitet med utgångspunkt från en produktivitetskvot som korrigeras med faktorer som kan antas påverka denna kvot. Faktorerna är då i första hand strukturella och knyter an till utjämningsystemet

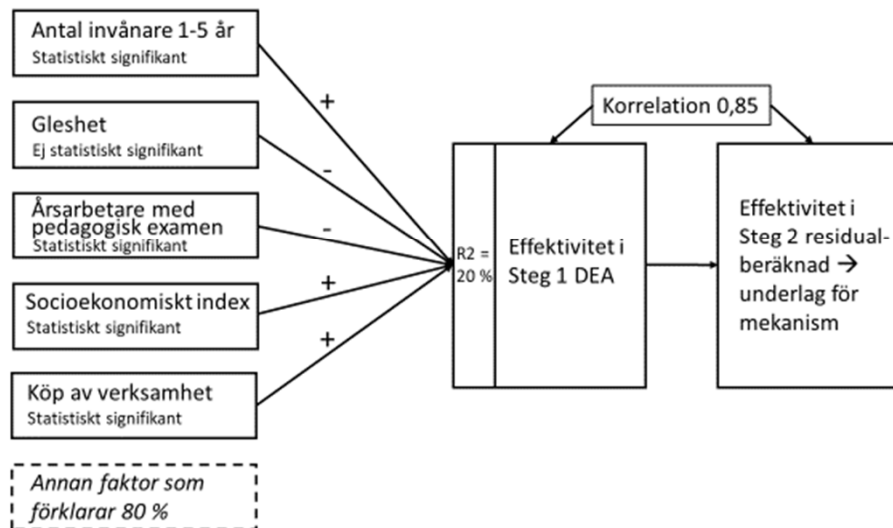
Beräkning av effektivitet i förskolan

- I steg 1, DEA-analysen, används antal barn i åldern 1–5 år i kommunen som är inskrivna i förskola som output. Som input används summa kronor netto avseende förskola korrigerat med referenskostnaden. Detta innebär att skillnader i lönenivå, befolkningsförändringar i åldern 1–5 år samt vistelsetid har beaktats i inputmättet
- Analysen genomförs under antagande om konstant skalavkastning, det vill säga att varje krona påverkar antalet inskrivna barn lika mycket i alla kommuner oavsett deras storlek. Antagandet kallas Constant Return to Scale (CRS) och avkastar i DEA-analysen ett värde på effektivitet från 100 och nedåt för var och en av kommunerna. Vidare är DEA-analysen genomförd inputorienterad vilket betyder att rangordningen sker med sikte på lägsta möjliga input vid högsta möjliga output

- I steg 2 förs DEA-resultatet in som beroende variabel i en regression med faktorer som antas påverka effektiviteten. Faktorerna är:
- *Antal invånare 1–5 år* i form av den naturliga logaritmen av antalet invånare och kvadraten på logaritmen
- *Gleshet* som fångas med kostnadsutjämnings index för merkostnader för förskola i glesbygd
- *Årsarbetare med pedagogisk högskoleexamen*, andelstal för respektive år
- *Socioekonomiskt index* som är kostnadsutjämnings beräkning av ett socioekonomiskt index för förskolan
- *Köp av verksamhet* avseende förskola och skolbarnsomsorg, andelstal per år

Steg 2 Regressionsresultat för förskolan

Bakomliggande faktorer i linjär regression som förklarar skillnaden i DEA-effektivitet avseende Förskola



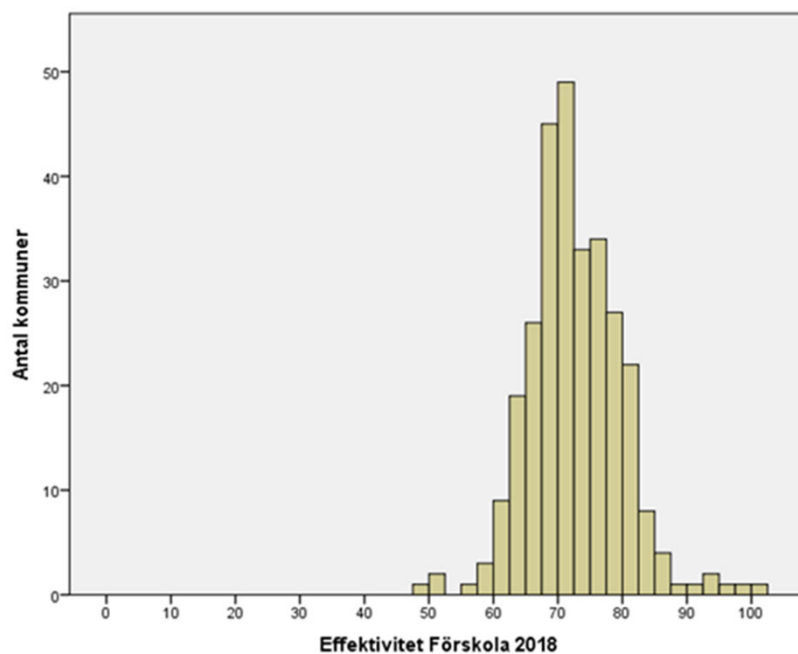
20 procent av variationen i DEA-effektivitet förklaras av de bakomliggande faktorerna ($R^2 = 20$ procent) och följaktligen 80 procent av någonting annat. Korrelationen mellan slutlig effektivitet i steg 2 och DEA-effektiviteten i steg 1 är 0,85, det vill säga ett högt samband som medför att den slutliga effektiviteten inte skiljer sig så mycket från den inledande.

Effektivitet i förskolan

Kommungrupp	Medelvärde	Antal	Standardavvikelse
Landsbygdskommun med besöksnäring	66,9	60	5,5
Landsbygdskommun, ej nära större stad	71,1	160	8,4
Lågpendlingskommun nära större stad	71,8	140	7,3
Mindre stad/tätort	70,9	116	6,5
Pendlingskommun nära storstad	75,9	172	5,9
Pendlingskommun nära större stad	74,3	208	6,2
Pendlingskommun till mindre tätort	76,5	208	8,4
Storstäder	75,2	12	4,6
Större stad	71,4	84	5,3
Total	73,3	1 160	7,5

Not: beräkningen görs för 4 år
2015 – 2018, därför blir antalet
1160.

21 av 36 parvisa skillnader är
signifikanta



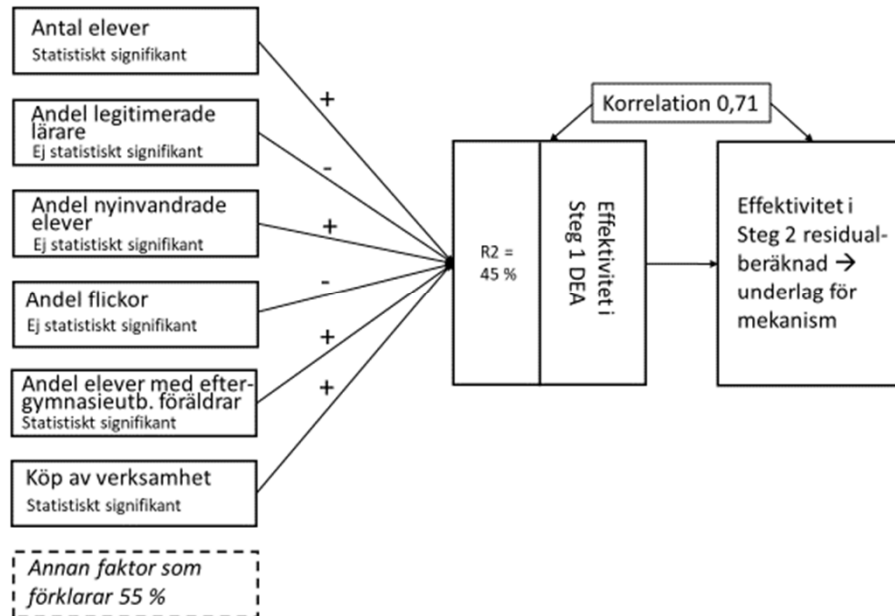
Beräkning av effektivitet i grundskolan

- I steg 1, DEA-analysen, används som output summa meritpoäng i årskurs 9 och antal elever med godkänt i alla ämnen som ingått i utbildningen i årskurs 9. Som input används summa kronor netto för grundskolan årskurs 1–9 enligt RS korrigerat med referenskostnaden så att lönenivå, gleshet, befolkningsförändring i åldern 6–15 år samt andel elever med utländsk bakgrund beaktas
- Analysen genomförs under antagande om konstant skalavkastning, det vill säga att varje krona påverkar antalet meritpoäng och antalet godkända lika mycket i alla kommuner oavsett deras storlek. Antagandet kallas Constant Return to Scale (CRS) och avkastar i DEA-analysen ett värde på effektivitet från 100 och nedåt för var och en av kommunerna. Vidare är DEA-analysen genomförd inputorienterad vilket betyder att rangordningen sker med sikte på lägsta möjliga input vid högsta möjliga output

- I steg 2 förs DEA-resultatet in som beroende variabel i en regression med faktorer som antas påverka effektiviteten. Faktorerna är:
- *Antal elever i grundskolan i grundskolan* (hemkommun) i form av den naturliga logaritmen av antalet elever och kvadraten på logaritmen
- *Andel lärare i grundskolan med pedagogisk högskoleexamen.*
- *Andel nyinvandrade elever* i grundskolan som kommit till Sverige under de senaste fyra åren
- *Andel flickor i grundskolan*
- *Andel elever i grundskolan vars föräldrar har eftergymnasial utbildning*
- *Andel köp av grundskoleverksamhet* från andra skolanordnare än kommuner

Steg 2 Regressionsresultat för grundskolan

Bakomliggande faktorer i linjär regression som förklarar skillnaden i DEA-effektivitet avseende Grundskola



Regressionens förklaringsvärde är 45 procent med följd att 55 procent av variationen i DEA-effektivitet beror på något annat än de bakomliggande faktorerna

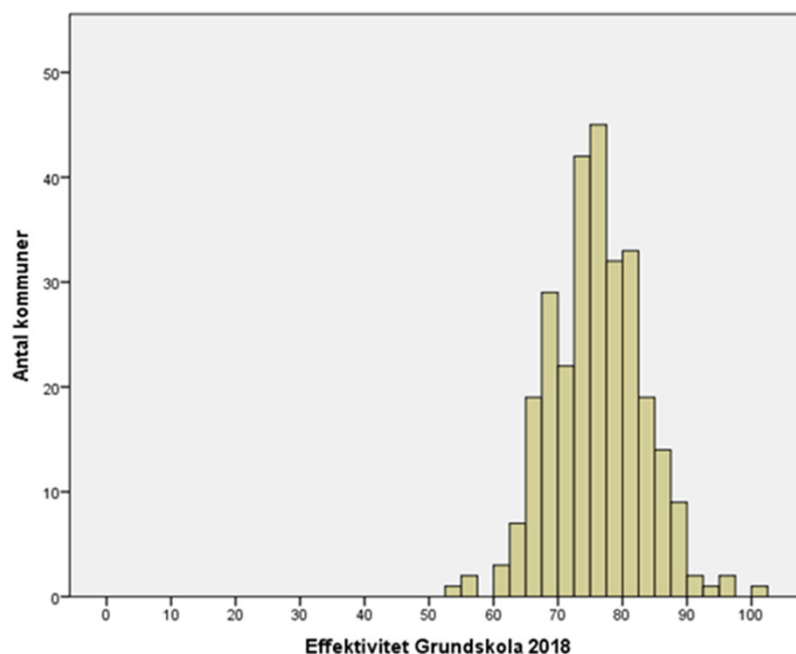
Den slutliga effektivitetens samband med den inledande är 0,71, en lägre koefficient än motsvarande avseende förskolan. Detta är en följd av att regressionens förklaringsgrad är drygt dubbelt så stor i grundskoleanalysen vilket gör att den slutliga effektiviteten skiljer sig mer från den inledande för grundskolan

Effektivitet i grundskolan

Kommungrupp	Medelvärde	Antal	Standardavvikelse
Landsbygdskommun med besöksnäring	76,8	56	7,1
Landsbygdskommun, ej nära större stad	77,6	144	7,5
Lågpendlingskommun nära större stad	75,5	140	6,7
Mindre stad/tätort	76,1	116	5,8
Pendlingskommun nära storstad	80,4	172	6,0
Pendlingskommun nära större stad	77,1	204	7,8
Pendlingskommun till mindre tätort	76,7	204	7,7
Storstäder	73,5	12	5,0
Större stad	75,5	84	5,0
Total	77,1	1132	7,1

Not: beräkningen görs för 4 år
2015 – 2018 med 7 kommuners
bortfall, därför blir antalet
1132.

8 av 36 parvisa gruppsskillnader är
signifikanta



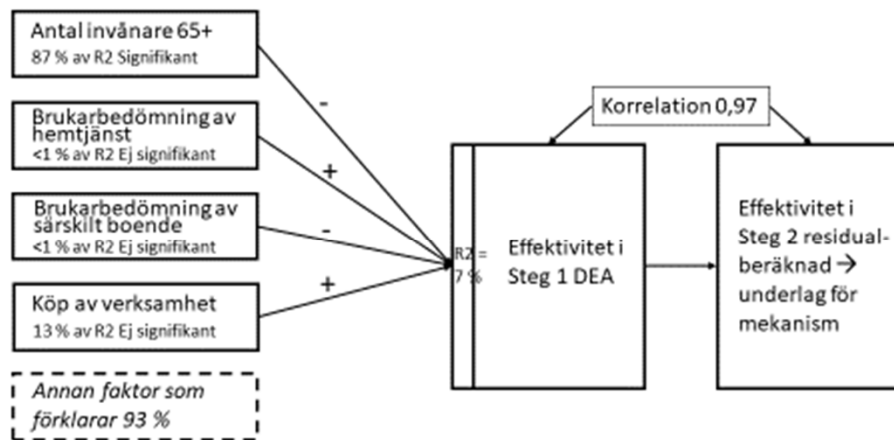
Beräkning av effektivitet i äldreomsorgen

- I steg 1, DEA-analysen, används antal invånare 65 år och äldre i särskilt boende och antal invånare 65 år och äldre med hemtjänst som output, och som input nettokostnad äldreomsorg summa kronor enligt RS korrigerad med referenskostnaden så att gleshet, andel ensamhushåll, andel 80 år och äldre av personer 65 år och äldre, ohälsa samt lönenivå beaktas
- Analysen genomförs under antagande om konstant skalavkastning, det vill säga att varje krona påverkar antalet boende och antalet med hemtjänst lika mycket i alla kommuner oavsett deras storlek. Antagandet kallas Constant Return to Scale (CRS) och avkastar i DEA-analysen ett värde på effektivitet från 100 och nedåt för var och en av kommunerna. Vidare är DEA-analysen genomförd inputorienterad vilket betyder att rangordningen sker med sikte på lägsta möjliga input vid högsta möjliga output

- I steg 2 förs DEA-resultatet in som beroende variabel i en regression med faktorer som antas påverka effektiviteten. Faktorerna är:
- *Antal invånare 65 år och äldre* i form av den naturliga logaritmen av antalet och kvadraten på logaritmen
- *Brukarenkät avseende hemtjänst* genomförd av Socialstyrelsen
- *Brukarenkät avseende särskilt boende* genomförd av Socialstyrelsen
- *Andel köp av äldreomsorg* från utförare andra än kommunen själv

Steg 2 Regressionsresultat för äldreomsorgen

Bakomliggande faktorer i linjär regression som förklarar skillnaden i DEA-effektivitet avseende Äldreomsorg



Förklaringsgraden är 7 procent, avsevärt lägre än framförallt grundskolans steg 2, vilket medför att hela 93 procent har med annat göra än regressionens faktorer varav endast antal invånare 65 år och äldre är signifikant. Den låga förklaringsgraden gör att korrelationen mellan steg 1 och steg 2 skjuter i höjden eftersom det första stegets beräkning av effektivitet går nära nog opåverkad igenom det andra stegets regression

Effektivitet i äldreomsorgen

Kommungrupp	Medelvärde	Antal	Standardavvikelse
Landsbygdskommun med besöksnäring	54,3	52	9,1
Landsbygdskommun, ej nära större st	60,7	128	11,2
Lågpendlingskommun nära större sta	59,9	128	11,1
Mindre stad/tätort	57,9	112	8,2
Pendlingskommun nära storstad	54,7	160	12,6
Pendlingskommun nära större stad	53,7	172	13,3
Pendlingskommun till mindre tätort	58,4	168	13,9
Storstäder	52,6	12	10,7
Större stad	57,1	72	11,8
Total	57,1	1 004	12,2

Not: beräkningen görs för 4 år
2015 – 2018 med 39 kommuners
bortfall, därför blir antalet
1004.
6 av 36 parvisa gruppsskillnader är
signifikanta

