

Kommunal marknadsföring blir lätt skatteslöseri

Dagens Samhälle den 1 november 2019

Den svenska kommunsektorn står inför stora utmaningar. Resurserna är begränsade, det är svårt att rekrytera personal till skola, vård och omsorg, och behoven minskar knappast framöver. Den höga urbaniseringstakten gör att vissa kommuner måste bygga ut välfärden för att täcka behoven. Andra kommuner tappar invånare, ofta yngre människor i arbetsför ålder, vilket långsiktigt undergräver förutsättningarna för att leverera välfärd med god kvalitet.

Ett sätt för både växande och krympande kommuner att möta utmaningarna är att strategiskt arbeta med den egna tillväxtpolitiken. Syftet med en sådan är i typfallet att locka invånare, turister, företagsetableringar eller andra investeringar för att stärka den egna skattebasen och göra det lättare att fylla välfärdssektorns rekryteringsbehov.

Men vad vet vi om den kommunala tillväxtpolitiken? Exempel på kreativitet i kommunsektorn saknas inte. Hörby kommun har låtit göra en såpopera som i intrigerna väver in fördelarna med att bo i Hörby. Helsingborg har som första svenska kommun anställt en heltidsanställd lobbyist placerad i Stockholm, bland annat med uppgift att driva på för en tunnel mellan Helsingborg och Helsingör samt att få dit andra infrastruktursatsningar. I många kommuner sponsrar kommunala bolag elitlag med stora summor, ofta med det uttalade syftet att marknadsföra kommunen. Allt detta är exempel på kommunal tillväxtpolitik i form av så kallad platsmarknadsföring. Är detta innovationer som andra kommuner borde ta efter, eller finns det problem förknippade med satsningar av det här slaget?

Platsmarknadsföring brukar definieras som de ansträngningar och åtgärder som beslutsfattare på en plats gör för att förbättra bilden av platsen i fråga och på så sätt locka just invånare, turistflöden eller investeringar av olika slag. Det finns stora mängder forskning om platsmarknadsföring. Flera forskare som systematiskt försökt kartlägga forskningsfältet framhåller ändå att det saknas belägg för att platsmarknadsföring har avsedd effekt. Hur kommer det sig att det gjorts massor av forskning men likväl saknas kunskap?

Ett skäl till detta är att forskningen domineras av fallstudier. Sådana ger detaljerad information om utvecklingen i en kommun som vidtagit någon form av åtgärd för att främja den lokala tillväxten. Fallstudier säger dock ingenting om vad som skedde i jämförbara kommuner som inte vidtog motsvarande åtgärd, men ändå nådde samma resultat (eller vidtog samma åtgärd utan resultat). Det faktum att utvecklingen varit god i en kommun som vidtog en viss åtgärd betyder alltså inte att det var just den åtgärden som orsakade den goda ekonomiska utvecklingen just där. De lätträknade studier som utvärderat platsmarknadsföringen med kvantitativa metoder hittar inga eller mycket begränsade effekter av kommunernas marknadsföringsinsatser.

Det faktum att det hittills har varit svårt att påvisa signifikanta effekter av den lokala tillväxtpolitiken betyder förstås inte att kommuner ska avbryta försöken att främja en god ekonomisk utveckling. Verktygslådan för lokal tillväxtpolitik rymmer emellertid väldigt många olika typer av instrument. I

detta sammanhang menar vi att det är viktigt att skilja på två principiellt skilda typer av åtgärder som syftar till att skapa tillväxt: å ena sidan sådana som skapar komplementariteter mellan kommuner, å andra sidan sådana där konkurrens mellan kommuner ger upphov till nollsummespel.

Ett enkelt exempel får illustrera vår poäng. Antag att en kommun överväger att genomföra ett program med trafikförbättrande åtgärder. Åtgärderna förväntas minska köer, tomgångskörning, pendlingstider och trafikolyckor. Om det lyckas, ökar kommuninvånarnas välfärd liksom produktiviteten på kommunens arbetsplatser. Programmet gynnar dessutom andra kommuner på åtminstone två sätt. För det första innebär ett bättre trafikflöde i en kommun också bättre trafikflöde i grannkommunerna av det enkla skälet att vägnätet är sammankopplat. För det andra kan andra en kommuns erfarenheter av trafikförbättring vara värdefulla för andra kommuner, då de kan lära sig av grannkommunen. Om flera kommuner väljer att främja den lokala tillväxten med snarlika trafikprogram kommer satsningarna att komplettera varandra. Den enskilda kommunens trafik flyter bättre delvis som följd av den egna kommunens satsningar, men delvis också på grund av satsningar i grannkommunerna.

Om kommunerna i stället tävlar med varandra om att få ett regionalt sjukhus eller en statlig myndighet är risken stor att de hamnar i en ineffektiv konkurrenssituation. Detsamma gäller om flera grannkommuner ungefär samtidigt investerar i äventyrsbad eller arenor, där samtliga kalkyler bygger på att det attraheras besökare från omkringliggande kommuner.

Nästan all sorts platsmarknadsföring delar denna egenskap: om en kommuns marknadsföringsinsatser (som vi sett, mot förmodan) skulle vara så effektiv att den har den avsedda effekten att locka skattebetalare från andra kommuner, uppstår endast en omfördelning av invånare mellan kommuner och inga samhällsekonomiska vinster för Sverige som helhet. Om grannkommunerna svarar med snarlik – och lika effektiv – marknadsföring har de förstås en chans att behålla sin befolkning. Baksidan med denna dragkamp är dock att ett socialt dilemma har uppstått. Ingen kommun kommer ensidigt att avbryta de resurser som plöjs ned i marknadsföring av rädsla för att tappa invånare till andra kommuner. Kanske kan marknadsföringen ändå uppskattas av kommuninvånarna i något slags identitetsskapande bemärkelse även om den inte påverkar flyttströmmarna, men risken är stor att kommunernas marknadsföringsutgifter i slutänden mynnar ut i ett samhällsekonomiskt slöseri.

Om den här typen av kommunal platsmarknadsföring riskerar att leda till slöseri, hur bör kommuner hellre arbeta? I linje med resonemanget om komplementariteter ovan, vill vi slå ett slag för åtgärder som blir mer effektiva ju fler kommuner som ägnar sig åt dem. Det må vara nedslående för kommunikatörer och pr-byråer som omhuldar marknadsföringstanken, men forskningen har bland annat identifierat låg korrupktion och effektiv offentlig byråkrati som centrala faktorer för ekonomisk tillväxt.

Kommuner bör således förebygga tendenser till kommunal korrupktion och främja en snabb och opartisk handläggning av kommunala ärenden. Parallellt med detta ska man förstås fortsätta att prioritera kärnverksamheten: barnomsorg, hälso- och sjukvård, utbildning, vuxenutbildning. Kanske leder satsningar på kärnverksamheterna också till att fler flyttar till kommunen. Om inte kvarstår ändå effekten att kommuninvånarna får bättre välfärd, och detta får alltjämt ses som en central del av kommunernas uppdrag.

Andreas Bergh

Gissur Ó Erlingsson