

# Statens insatser för kommunsektorn under covid-19

- FEM GODA RÅD



**VÄLFÄRDSEKONOMERNA**

Expertgrupp för analys av kommuners och regioners ekonomi i coronakrisens spår

# Välfärdsekonomerna

Välfärdsekonomerna är en tillfällig expertgrupp, som tillkommit på initiativ av Kommuninvest, med uppdrag att analysera kommuners och regioners ekonomi i coronakrisens spår. Krisen skapar ett tuffare ekonomiskt läge för kommunsektorn. Gruppen ska identifiera, utreda och ta fram rekommendationer i några av de viktigaste och svåraste frågeställningarna som därmed uppstår. Den ska ligga nära praktiken och fokusera på aktuella utmaningar i de kommunala och regionala verksamheterna. Gruppen har en mångsidig mix av experter på området, med medlemmar från såväl akademien och det privata näringslivet som den kommunala, regionala och statliga nivån inom offentlig förvaltning. Gruppen är fristående både från Kommuninvest och från de organisationer som de ingående medlemmarna företräder i vanliga fall.

## Medlemmar:

Henrik Berggren	Ekonomianalytiker Täby kommun
Katarina Holmgren	Ekonomidirektör Region Stockholm
Lars Hultkrantz	Professor emeritus i nationalekonomi, Örebro Universitet
Sören Häggroth	Ordförande Kommuninvest ekonomisk förenings forskningsberedning, tidigare statssekreterare med ansvar för bl a kommunala frågor
Roger Molin	Konsult, tidigare chef på SKR och nationell samordnare för vårdval och kroniska sjukdomar på socialdepartementet
Clas Olsson	Generaldirektör Ekonomistyrningsverket
Susanne Spector	Senioranalytiker Nordea
Emelie Värja	Forskningsansvarig Kommuninvest
Annika Wallenskog	Chefsekonom SKR

# Innehåll

<b>En ny normalitet</b>	4
<b>Slutsatser: Fem goda råd</b>	6
1. Säkerställ kommunsektorns konjunkturstabiliserande roll	6
2. Fortsätt att använda utjämningsystemet för rimlig fördelning – men kostnadseffekterna måste ses över	6
3. Använd riktade statsbidrag när det verkligen behövs – men inte annars	7
4. Håll uppe investeringsnivåerna	7
5. Ta ledningen i ett systematiskt digitaliseringslyft	7
<b>Vad bör staten göra?</b>	8
Konjunkturstabilisering	8
Merkostnader	9
Generellt stöd	9
Riktade statsbidrag	11
Investeringsnivåer	13
Digitalisering	15
Långsiktighet	17
<b>Referenser</b>	18

# En ny normalitet

Efter en vår och sommar som präglats av en massiv kraftsamling kring coronapandemin står kommuner och regioner i höst inför svåra budgetbeslut.

Det ekonomiska läget var redan före pandemin relativt ansträngt. De ekonomiska resultaten var acceptabla, men inte betryggande. Enligt SCB:s statistik från mars landade kommunsektorns samlade verksamhetsresultat för 2019 på 12,4 miljarder kronor. Det var 4 miljarder kronor bättre än 2018.<sup>1</sup> Skillnaderna mellan olika delar av landet var dock mycket stora. 113 kommuner och 8 regioner uppvisade ett negativt resultat för verksamheten.<sup>2</sup>

Med i bilden fanns flera utmaningar. Den demografiska utvecklingen, där befolkningssökning samt växande andelar yngre och äldre driver upp efterfrågan på välfärd, hade börjat bli kännbar. Även om investeringsnivåerna höjts fanns det fortfarande stora investeringsbehov. Vad gäller effektiviseringar hade det, trots tekniska framsteg inom bl a digitalisering, inte gått särskilt snabbt framåt.<sup>3</sup> Produktivitetstrenden var negativ på sina håll.<sup>4</sup> Administrationen hade ökat snarare än minskat: dels p g a växande rapportering och uppföljning i de egna organisationerna, dels beroende på ökad statlig detaljstyrning genom ny lagstiftning, nya regelverk och riktade statsbidrag.<sup>5</sup> Kompetensförsörjningen, där bristen på kvalificerad personal stört och fördyrat verksamheter, hade blivit problematisk.

Genom pandemin har nya poster adderats. Det rör sig om merkostnader för covid-19-relaterad vård och omsorg; merkostnader för hantering av uppskjuten verksamhet;<sup>6</sup> kostna-

der för stödpaket till närings- och föreningsliv; ökade kostnader för bl a försörjningsstöd, sociala insatser och arbetsmarknadsåtgärder;<sup>7</sup> tillfälligt försvagade skatteintäkter under 2021 (SKR räknar då med en skatteunderlagstillväxt på bara 1,3 procent, men för både 2020 och 2022-2023 är prognosen god)<sup>8</sup> samt en försvagad intäktsbild inom t ex patientavgifter, tandvård, kollektivtrafik, kultur/fritid, event och parkering.

Men det finns också möjligheter. Några faktorer är särskilt framträdande på den positiva sidan. Omkring hälften av kommunerna och regionerna har medel avsatta i en resultatutjämningsreserv (RUR).<sup>9</sup> Det har tagits ett jättekiv framåt i digitala vanor och mönster. Där borde det, utan att kompromissa med kvaliteten, vara fullt möjligt att hämta hem systematiska effektiviseringsvinster. Pandemin har också stimulerat, eller kanske snarare "tvingat fram", en vassare och mer operativ samverkan mellan regioner, kommuner och statliga aktörer. Dessa förflyttningar borde, permanent, kunna omsättas i minskad administration och rationaliserad styrning. Under pandemin har det även vuxit fram ett ökat intresse för vårddyrkena. Sökanden till lediga jobb och utbildningar inom vård och omsorg har blivit fler. Det borde kunna tas tillvara i en förbättrad kompetensförsörjning.

I en ögonblicksbild av de ekonomiska prognoserna ser 2020, enligt SCB:s uppdatering för juni, relativt svårt ut. 106 av de 277 kommuner som redovisar ett prognostiserat verksamhetsresultat räknar med att sluta på minus. 8 av de 16 regioner som redovisar sina kalkyler förväntar sig ett negativt verksamhetsresultat.

1. Resultatet efter finansiella poster blev bättre än så, men detta berodde bl a på att nya redovisningsregler i en engångseffekt stärkt de finansiella posterna. Verksamhetsresultatet i regionerna blev också betydligt bättre än normalt beroende på att de riktade statsbidragen till vården på mer än 10 miljarder, eftersom det tagit lång tid att få en regering på plats, beslutades först när halva året gått. Detta innebar att regionerna under första halvåret höll tillbaka kostnader relaterade till de områden där statsbidrag sedan kom. När medlen till slut fördelades hann regionerna inte komma igång med det arbete som skulle göras enligt överenskommelserna för statsbidragen.

2. SCB 2020-08-17.

3. Finansdepartementet 2019, 5.

4. SKL 2019, 49.

5. Statskontoret 2019, 7ff.

6. Flera verksamheter har fått stå åt sidan när resurser prioriterats för covid-19. I sjukvården och tandvården rör det sig om inställda kontroller, återbesök och operationer. Det akuta har genomförts. Men det icke-akuta har mestadels skjutits upp. Det finns eftersatta vårdbehov som består i att människor, trots sjukdomssymptom, avstått från att söka vård. Särskilt då detta lett till ett försämrat hälsotillstånd behövs framöver en utökad behandling. Man kan kanske även se en större belastning på psykiatrin, p g a psykisk ohälsa som pandemin för med sig, som uppskjuten vård. I omsorgen och socialtjänsten handlar det, på ett liknande sätt, om att vissa insatser och behandlingar skjutits upp, om att haltande uppföljning gjort att vissa tillstånd förvärrats samt om att människor väntat med att söka hjälp. Ett dilemma är att den extrakapacitet och de merkostnader som krävs för att hantera den uppskjutna verksamheten är svåra att kalkylera. SKR 2020b, 51ff. SKR 2020a, 11, 53f. Vårdförtagarna 2020.

7. Dagens Samhälle 2020-06-16.

8. SKR 2020d.

9. Sedan 2013 har det varit möjligt att göra avsättningar till en RUR – vilket har skett i varierande omfattning. I nuläget har 8 regioner sammanlagt 0,8 miljarder kronor och 156 kommuner sammantaget 17,5 miljarder kronor. SCB 2020-08-17. SKR 2020a, 52.

10. SCB 2020-06-16. SKR 2020d.

SKR:s uppskrivning i augusti av skatteunderlagsprognosen för 2020 verkar dock förbättra situationen.<sup>10</sup> Samtidigt talar mycket för att 2021, med den försämrade skatteunderlagsprognosen, och 2022 kan bli svårare. Men det är osäkert i vilken grad. Mycket beror på hur regeringen väljer att agera i flera avseenden.

Regeringen har under våren gjort en rad insatser för kommunsektorn. De generella statsbidragen till sektorn har under året höjts med sammanlagt 28,5 miljarder kronor, varav 21 miljarder kronor är kopplade till coronapandemin, för 2020. Ytterligare 5 miljarder kronor har avsatts för att täcka covid-19-merkostnader inom hälso- och sjukvården samt omsorgen för äldre och personer med funktionshinder. Därtill har 3 miljarder kronor tillförts för att täcka intäktsbortfall i kollektivtrafiken. En satsning på 150 miljoner kronor har riktats till regionala och kommunala kulturverksamheter. Därtill har kommuner och regioner bland annat fått ta del av ersättning för sjukfrånvaro och arbetsgivaravgifter på samma sätt som andra arbetsgivare.<sup>11</sup>

Frågan är hur de fortsatta insatserna bör utformas för att skapa bästa möjliga förut-

sättningar både för kommunerna, regionerna och samhällsekonomin. Vilka är nycklarna till framgång – både i den kortsiktiga covid-19-hantering och i en mer strukturell strävan efter att skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk situation för kommuner och regioner?

Under de kommande månaderna – i regeringens höstbudget samt budgeterna i kommuner och regioner – behöver det skapas en klok väg framåt. Hur statens insatser sätts samman, och tas om hand i kommunsektorn, får stor betydelse för hur snabbt Sverige kan komma tillbaka från krisen.

Syftet med denna rapport är att, på basis av fördjupad analys, presentera ett antal goda råd om hur regeringen bör utforma och implementera de fortsatta insatserna gentemot kommunsektorn. De råd som presenteras här riktar sig i första hand till regering och riksdag. Ambitionen är att återkomma med ytterligare analyser och råd som fokuserar på vad kommunerna och regionerna kan göra för att hantera utmaningarna framöver på bästa sätt.

11. Finansdepartementet 2020-07-30, "Ekonomiska åtgärder med anledning av covid-19", [www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet](http://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet). Kulturminister Amanda Lind och inrikesminister Mikael Damberg presenterade 21 augusti ett förslag om att krisstödet till kulturen ska förstärkas med 1 miljard kronor och till idrotten med 1,5 miljard kronor. Det är dock oklart hur dessa stöd ska utformas och i vilken utsträckning de ska riktas till kommunsektorn. Aftonbladet 2020-08-21.

# Slutsatser: Fem goda råd

Vad bör då staten göra? Vi startar här, för tydlighets skull, med att redogöra för de fem goda råd som den efterföljande analysen leder fram till.

## 1. Säkerställ kommunsektorns konjunkturstabiliserande roll

Regeringen bör säkerställa kommunsektorns roll som konjunkturstabilisator genom att se till att kommuner och regioner inte tvingas till nedskärningar under den pågående lågkonjunkturen. Det skulle ge värdefull stabilitet i en tuff tid och bidra till en mer gynnsam utveckling av hela ekonomin. Även med de finanspolitiska restriktioner som regeringen har att förhålla sig till är det en rimlig prioritering. Detta gäller, vilket exempelvis Lars Calmfors nyligen påpekat, för resurser direkt riktade till covid-19-vården. Det gäller också mer generellt för kommunsektorns ekonomi för 2021 och framåt. Om tillräckliga insatser uteblir skulle detta försvåra hanteringen av covid-19 och uppskjuten vård/annan verksamhet. Dessutom skulle arbetsmarknaden försvagas ytterligare, vilket sannolikt skulle innebära en långsammare återhämtning.

Regeringen bör också, vilket man vid upprepade tillfällen klargjort, säkra full täckning till kommuner och regioner för covid-19-relaterade merkostnader. I merkostnader inkluderas då inkomsttapp. Detta är en viktig del för att säkerställa stabiliteten i kommunsektorns ekonomi och upprätthålla förtroendet mellan staten och kommunsektorn. Det är viktigt att avsatta medel inte "tar slut" och att handläggningen inte tar för lång tid.

Regeringen bör därtill så snart som möjligt ge tydliga besked om vilka ekonomiska förutsättningar som gäller för 2021 och 2022. Detta för att säkerställa att kommuner och regioner kan planera sin verksamhet på bästa möjliga sätt. Samtidigt bör regeringen etablera en långsiktig planeringsbas för kommuner och regioner. Den bör innehålla en förstärkt konsultationsordning mellan staten och kommunsektorn samt en struktur för långtidsplanering av de generella statsbidragen som tar hänsyn till de utmaningar som kommunsektorn står inför och samtidigt upprätthåller ett tydligt effektiviseringsstryck. Den förutsägbarhet som en sådant upplägg skulle kunna skapa skulle ge en smidigare ekonomistyrning på kommunal och regional nivå och sannolikt en bättre effekt av de bidrag staten ger till kommunsektorn.

## 2. Fortsätt att använda utjämningsystemet för rimlig fördelning – men kostnadseffekterna måste ses över

Regeringen bör fortsätta utnyttja utjämningsystemet till en rimlig fördelning av resurser genom att använda generella statsbidrag som distribueras med en lika stor summa per invånare. Samtidigt behövs en specifik översyn för att se till att systemet blir träffsäkert i fördelningen av medel till kommuner vars ekonomiska bistånd stiger snabbt. En möjlig lösning kan vara att tillfälligt fördela medel med hjälp av en variabel, antalet nyinskrivna på Arbetsförmedlingen, som indikerar var de största problemen nu växer fram.

### 3. Använd riktade statsbidrag när det verkligen behövs – men inte annars

Regeringen bör, bl a i syfte att långsiktigt stärka kommunsektorns ekonomi, se till att succesivt minska de riktade statsbidragens andel av de totala bidragen. Riktade statsbidrag ska även i fortsättningen kunna användas vid exceptionella omständigheter, som det krisläge vi nu är inne i, samt i situationer där det är troligt att en temporär statlig stimulans långsiktigt kommer att ge ökad effektivitet och/eller minskade kostnader i kommunsektorn. I övrigt bör de riktade bidragen genomgående ersättas av generella. Varje nytt riktat statsbidrag bör granskas i en förstärkt samverkan mellan regering och kommunsektor – så att det inte är förknippat med negativa bieffekter. Det är viktigt att kommuner och regioner matchar en minskad statlig detaljstyrning genom att dra ner på den egna interna detaljstyrningen, som ofta innehåller orimligt höga rapporterings- och uppföljningskrav, som med fördel kan tas bort och ersättas med en mer tillitsbaserad styrning.<sup>12</sup>

### 4. Håll upppe investeringsnivåerna

Regeringen bör, med en lämplig balans gentemot övriga insatser som görs, bidra till att hålla investeringsnivåerna uppe i kom-

munsektorn. De investeringar som ansågs vara nödvändiga före covid-19 är minst lika nödvändiga nu. Ett tillvägagångssätt är att med generella bidrag stärka sektorns resultat, men inom vissa områden finns det också ett mervärde i statlig samordning för att stärka den långsiktiga bärkraften i sektorn. Här är digitalisering en naturlig huvudprioritering för statlig samordning.

### 5. Ta ledningen i ett systematiskt digitaliseringslyft

Regeringen bör, med avstamp i de digitala framsteg som gjorts i kommunsektorn under covid-19, initiera ett stort digitaliseringslyft. Det är nu ett bra läge att åtgärda det faktum att Sverige halkat efter inom digitaliseringen i offentlig sektor. Inom detta lyft bör regeringen, i dialog med kommunsektorn, ta ledningen i att (1) bygga en enhetlig digital infrastruktur, (2) skapa en långsiktig investeringsplan för digitaliseringen i kommuner och regioner, (3) etablera en sammanhållande ”task force” med uppgift att bidra till utvecklingen av enhetliga digitala tjänster för alla delar av välfärden samt (4) ge digitaliseringsmyndigheten DIGG den kapacitet som krävs, men som inte finns idag, för att aktivt och substantiellt kunna stötta kommuner och regioner. Ett lyft av detta slag skulle kunna skapa bättre kommunala verksamheter och samtidigt innebära omfattande effektiviseringsvinster.

12. SOU 2018:47.

# Vad bör staten göra?

I följande avsnitt tittar vi närmare på den analytiska grunden för slutsatserna på sju olika områden: konjunkturstabilisering, merkostnader, generellt stöd, riktade statsbidrag, investeringsnivåer, långsiktighet och främjande av digitalisering.

## Konjunkturstabilisering

En central fråga är hur regeringen kan och bör stötta kommunsektorn för att undvika att återhämtningen tar längre tid än nödvändigt. Omfattningen av den konjunktursvacka som covid-19 kommer att orsaka är fortfarande svår att överblicka, men den kommer sannolikt visa sig vara i nivå med eller djupare än under finanskrisen 2008–2009. Fallet i BNP under det andra kvartalet i år var det största på flera decennier.

Kommunsektorn är en tung del av den nationella ekonomin, tyngre än i många andra länder. Den svenska välfärdsmodellen utmärker sig också genom sin långtgående decentralisering. Kommuner och regioner har således en viktig roll att spela för återhämtningen.

Det finns starka konjunkturpolitiska skäl för regeringen att säkerställa att kommuner och regioner nu inte tvingas till nedskärningar. I ett sådant scenario skulle många medarbetare skickas rakt ut i arbetslöshet på en arbetsmarknad som redan är svår. Det skulle bidra till att förvärra konjunkturutvecklingen. Hanteringen av covid-19 och av uppskjuten vård och annan verksamhet skulle dessutom försvåras.

De summor som regeringen skulle behöva satsa för att undvika sådana negativa effekter skulle av allt att döma ge god utdelning. Av SKR:s analyser framgår att det handlar om ytterligare insatser – utöver det som redan utlovats – på i storleksordningen 8 miljarder kronor för 2021, plus kostnader för hante-

ring av uppskjuten vård.<sup>13</sup> Regeringen har självfallet en rad restriktioner att ta hänsyn till i finanspolitiken. I ett läge där stora summor redan lagts på hanteringen av covid-19 är det viktigt att säkra uthållighet och en rimlig resursfördelning. Även i det ljuset framstår detta som en välmotiverad prioritering.

Lars Calmfors konstaterar, i sin rapport inom ramen för ”Omstartskommissionen”, att regeringen även i ett konjunkturperspektiv har mycket att vinna på att lägga omfattande resurser på coronabekämpningen. Sådana resurser bidrar inte bara till att hålla nere smittspridningen, utan också till en högre ekonomisk aktivitet. Han gör bedömningen att ett stort test- och spårningsprogram även med en årskostnad på 10–20 miljarder kronor troligtvis skulle vara mycket effektiv finanspolitik. Det ska noteras att de 8 miljarderna för 2021 som nämndes ovan skulle läggas utöver sådana direktresurser för covid-19-vården.<sup>14</sup>

I den svenska förvaltningsmodellen är det staten, inte kommunsektorn, som har, och ska ha, det övergripande ansvaret för att stabilisera ekonomin över konjunkturcyklerna. Balanskravet, exempelvis, sätter gränser för vad kommuner och regioner kan göra i en konjunktursvacka. RUR har sedan sju år tillbaka etablerats som ett konjunkturbalanserande instrument. Den har i detta läge ett tydligt värde, men den är inte fullt utvecklad i hela landet.

Alternativet till besparingar i kommuner och regioner är skattehöjningar. Det är en mindre problematisk lösning när det gäller de direkta effekterna på den kommunala verksamheten – och på sina håll kommer det nog att ske. Men den samlade effekten av generellt höjda skattenivåer mitt i en konjunkturedgång skulle sannolikt bli problematiska. Detta skulle bromsa ekonomin i helt fel läge. Till saken hör att ett antal, främst mindre, kommuner

13. SKR 2020a, 11.

14. Calmfors 2020.



redan ligger på så höga nivåer att fortsatta höjningar knappast är någon möjlighet.<sup>15</sup>

## Merkostnader

För att säkra stabiliteten i kommunsektorns ekonomi är det av vikt att staten, i enlighet med vad regeringen vid upprepade tillfällen klargjort,<sup>16</sup> säkrar full täckning till kommuner och regioner för covid-19-relaterade merkostnader. I merkostnader inkluderas även inkomsttapp. Det är viktigt att handläggningen inte tar för lång tid, att avsätta medel inte ”tar slut” och att det inte uppstår andra problem. Denna fråga torde vara av särskilt betydelse för förtroendet mellan staten och kommunsektorn.

I detta är det angeläget att undvika misstagen från flyktingkrisen från 2015 och framåt. Det ersättningsystem som då användes var svärbemästrat för alla. 2016 sysselsatte systemet ca 130 årsarbetskrafter på Migrationsverket och 490 i kommunerna, med en total lönekostnad på 300 miljoner kronor. Systemet haltade även i funktionerna. Regeringen, via Migrationsverket, misslyckades ofta med att betala ut ersättningar i sin helhet samt säkra förutsägbarhet och rimliga väntetider. Under en period hade kommunsektorn mångmiljardfordringar på staten.<sup>17</sup>

Regeringens första version av förordningen för covid-19-ersättning liknade, trots detta, det regelverk som använts vid flyktingkrisen. Detta mötte kritik från kommunsektorn.<sup>18</sup> Regeringen valde att i stort sett tillmötesgå kritikerna genom att göra ett antal justeringar i förordningstexten.<sup>19</sup>

Regionernas intäktsbortfall i kollektivtrafiken är en stor minuspost. I krisens första fas rörde det sig om ungefär 1 miljard kronor i månaden.<sup>20</sup> Under hösten kommer trafikvolymerna och intäkterna sannolikt att öka, men då tillkommer samtidigt nya kostnader i samband med att regionerna förväntas ”smittsäkra” sin trafik genom att bli köra fler turer. Regeringen har så långt avsatt 3 miljarder kronor för att täcka upp för bortfallet. Det återstår att se

hur långt den summan räcker. En komplettering kan bli nödvändig. Ett område som har hamnat vid sidan av är tandvården, trots att det även där har skett stora intäktstapp. Enligt kalkyler från Försäkringskassan har det samlade intäktsbortfallet i tandvården varit ca 300 miljoner kronor i månaden.<sup>21</sup>

## Generellt stöd

Regeringen har i de mest omfattande insatserna för kommunsektorn under våren – de 15 + 6 miljarder kronor för 2020 som inkluderats i två olika stödpaket – valt att fördela medlen i form av generella statsbidrag, utifrån folkmängd och med en lika stor summa per invånare.

Det pågår en diskussion om huruvida fördelningen i lika kronor per invånare är ”rättvis” utifrån virusets spridning och effekter. Sverige har ett avancerat och långtgående system för utjämningen mellan kommuner och regioner. Här blir det systemet en balanserande kraft. Fördelningen fungerar på både inkomst- och kostnadssidan.

Det fanns och finns tre principfall som regeringens stödinsatser kan anses kompensera för:

1. **svagare skatteunderlagstillväxt**
2. **minskade avgiftsintäkter**
3. **ökade kostnader**

Vad gäller skatteunderlagstillväxten är en av effekterna av pandemin nu att vissa lokala arbetsmarknader drabbats hårdare än andra. Detta påverkar kommunens skatteunderlag. Här kommer dock inkomstutjämningen in. En kommun som tappar i skattekraft jämfört med den genomsnittliga utvecklingen i riket kompenseras med 95 procent av skillnaden (vid en genomsnittlig skattesats). Pandemins ojämna effekter på skatteunderlag/skatteintäkter sprids alltså ut på samtliga kommuner. Därmed ger regeringens fördelning rimliga konsekvenser.

15. Det är viktigt att se den strukturella problematiken i att kommunalskatterna varierar stort över landet och att vissa kommuner redan ligger på mycket höga nivåer. Häggroth et al 2020. SOU 2020:8. Mörk et al 2019.

16. Se t ex SVT Nyheter 2020-03-11 och Sveriges Radio P4 Norrbotten 2020-03-20.

17. SKL 2018, 23ff. SKL 2017, 39ff. Riksrevisionen 2017.

18. SKR 2020b, SFS 2020:193.

19. SFS 2020:357. Ett potentiellt problem även i den omskrivna förordningen är att endast kommuner, regioner och kommunalförbund kan söka ersättning. Detta innebär att privata anordnare måste söka via kommuner och regioner – som därmed blir mellanhand. Risken är därmed, särskilt om det skulle uppstå störningar i ersättningsprocessen, att kommuner och regioner tvingas betala ut ersättningar till privata anordnare som de själva inte med säkerhet kan veta att de får från Socialstyrelsen.

20. SKR 2020a, 12.

21. SKR 2020a, 38.

När det gäller minskade avgiftsintäkter respektive kostnadsökningar så kommer kostnadsutjämnningen in. Logiken blir ungefär densamma i båda fallen.

Kostnadsökningar inom ekonomiskt bistånd är ett viktigt område att uppmärksamma. Om staten, exempelvis, skulle bestämma sig för att kompensera kommunerna med 2 miljarder kronor fördelat lika i kronor per invånare får varje kommun i grunden 193 kronor per invånare oavsett socioekonomisk struktur. Därefter kommer kostnadsutjämnningen in. Utfallet för den enskilda kommunen blir det

generella tillskottet justerat med effekten i kostnadsutjämnningen. Se tabell 1.

Så länge som kostnadsökningarna samvarierar med existerande variabler i IFO-modellen<sup>22</sup> kommer fördelningen vara lämplig. Kommuner som har en mindre gynnsam socioekonomisk struktur får mer pengar än de som har en gynnsam struktur. Därmed fungerar en lika fördelning av tillkommande medel. Om man skulle ha en socioekonomisk profil på det generella bidraget skulle vissa kommuner få betalt två gånger för strukturen.

**Tabell 1: Effekter inom IFO-modell vid kompensation för ökade kostnader genom generella statsbidrag**

		Kommun A	Kommun B	Skillnad
A	Tillskott, kronor per invånare	193	193	0
B	Tilllägg/avdrag IFO-modell	1 801	-1 843	
C	Ökat tilllägg/avdrag vid ökade kostnader på 2 miljarder kronor	+76	-83	159
D	TOTALT (A + C)	276	117	159

Just IFO-modellen har dock i alla kostnadsutjämningsutredningar varit krånglig att utforma. Samvariationen haltar. Variationen av individer som har behov av IFO-insatser är stor. Det är inte enbart en viss typ av socioekonomisk variabel som förklarar dessa utgifter.<sup>23</sup>

En kommun som nu drabbas hårdare än andra av covid-19 och därför får en särskilt stor ökning inom ekonomiskt bistånd kan alltså bli utan rimlig kompensation om grundförutsättningarna inte är desamma som de som modellen fångar upp med de förklarande variablerna.

Ett sätt att komplettera modellen kan vara att tillfälligt fördela med hjälp av en variabel som bättre reflekterar de orsak-verkan-samband

som i olika grad driver ökningarna i det ekonomiska biståndet.

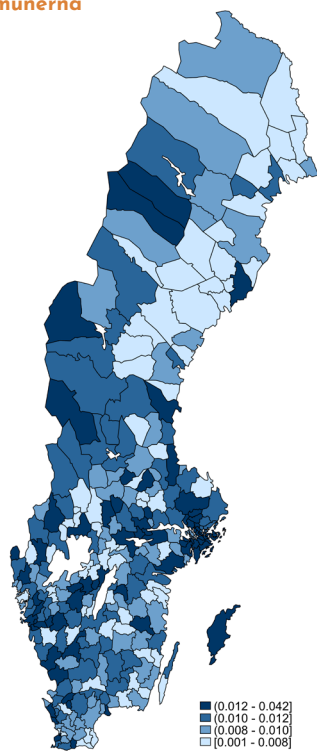
Ett lämpligt alternativ för detta tycks vara antalet nyinskrivna på Arbetsförmedlingen, baserat på hypotesen att ju snabbare arbetslösheten stiger, desto mer ökar i nästa steg det ekonomiska biståndet. En stor fördel med denna variabel är att den uppdateras ofta. Det gör det möjligt att fånga in de förändringar som sker i olika kommuner. En problematik i kostnadsutjämnningen är att den har en eftersläpning på två år från det att en kostnad förändras till dess att detta får genomslag. Det finns annars en poäng med att systemet är trögrörigt, men i exceptionella lägen som detta är det en nackdel.

22. Kommunens strukturella läge mäts genom:

- andel barn 0–19 år under inkomststandard,
- andel lågutbildade 20–40 år,
- tätortsbefolkningen 2015,
- andel boende i flerfamiljshus byggda åren 1965–1975,
- antal dagar med sjukpenning el. sjukers. 16–64 år.

23. SOU 2018:74. Nuvarande modell förklarar omkring 55 procent av variationen i kostnaderna. Det innebär att 45 procent är oförklarad och inte utjämnas för i modellen. Med pandemin, ökad arbetslöshet och ökad psykisk ohälsa kan andelen oförklarad variation öka ytterligare. Det skulle göra att modellens träffsäkerhet minskar ännu mer, från en redan låg nivå.

**Figur 1: Fördelning av den procentuella ökningen i antalet nyinskrivna över kommunerna**



Källa: Arbetsförmedlingen och Kommuninvest

Om man tittar närmare på förändringen av antalet nyinskrivna på Arbetsförmedlingen per invånare under perioden mars-7 augusti i år i jämförelse med samma period i fjol varierar den från en ökning på 0,1 procentenheter, i Övertorneå till en ökning på 4,2 procentenheter i Åre.

För frågan om denna variabel skulle kunna fungera för att ge en snabbare och mer träffsäker fördelning av medel till kommuner vars ekonomiska bistånd stiger snabbt ser detta mönster lovande ut. Att ge den en andel i fördelningen skulle därför kunna bidra till att hantera svagheten i IFO-modellen.

Samma metod skulle möjligen behöva användas i delmodellen för hälso- och sjukvård. Den har dock en relativt god förklaringsgrad och är stabilare än IFO-modellen. Vad som då blir angeläget för regeringen att följa är snarast en sådan sak som hur olika regioner, sett i helhetsperspektivet, kompenseras för hur tungt covid-19 belastar den regionala vårdapparaten. De geografiska variationerna över landet har ju så långt varit stora. Det är rimligt att tänka sig att denna aspekt på kort sikt fångas in av den direkta ersättningen för covid-19-merkostnader. På något längre sikt, när den uppskjutna vården ska betas av och en ny normalitet etableras, skulle det dock kunna uppstå relevanta faktorer som det kan bli viktigt att ta hänsyn till i kostnadsutjämnningen.

## Riktade statsbidrag

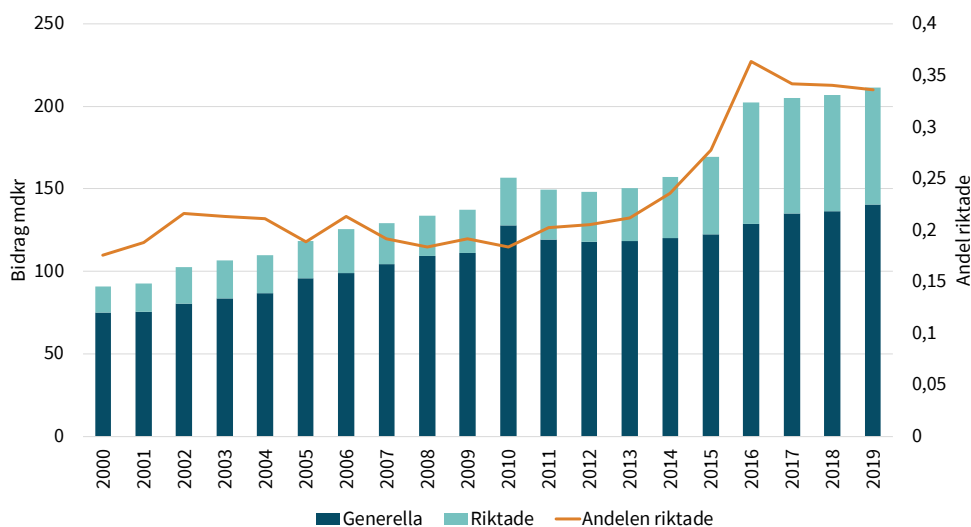
En värdefull åtgärd som regeringen skulle kunna vidta för att långsiktigt stärka kommunsektorns ekonomi är att förändra de riktade statsbidragen.

Egentligen råder det ett slags konsensus kring dessa bidrag. Det finns, och har ett bra tag funnits, en bred samsyn om att denna finansierings- och styrmodell utnyttjas på ett alltför omfattande vis. De riktade bidragen skapar en rad problem för kommuner och regioner: inlåsnings effekter, minskad effektivitet, ryckighet, osäkerhet, fördyringar och en betydande administrativ börda. Kommunutredningen, Tillitsdelegationen, Statskontoret, SKR och, i viss mån, regeringen själv hör till de aktörer som har dragit liknande slutsatser.<sup>24</sup>

I figur 2 illustreras utvecklingen för de generella och de riktade bidragen till kommunsektorn. Andelen riktade bidrag har nära nog fördubblats det senaste decenniet. Flyktingkrisen har en del i detta. Men det är också tydligt att det finns en stark underliggande trend.

24. SOU 2020:8, 114f. Statskontoret 2019, 37, 91. SKL 2019, 8f, 56ff. Finansdepartementet 2019, 4. SOU 2018:47, 108ff.

Figur 2: Utvecklingen av de riktade och generella bidragen



Källa: SKR

Coronapandemin borde vara ett utmärkt tillfälle att på allvar ta tag i detta problem. En särskild tillgång är att pandemin har "tvingat fram" ett mer effektivt samarbete mellan den statliga och de kommunala/regionala nivåerna. Man har etablerat kortare och mer aktiva kontaktvägar. Man har pragmatiskt tagit gemensamma grepp om resurser och processer. Dessa erfarenheter borde kunna omvandlas till en mer rationell och mindre byråkratisk modell.

Det är både begripligt och legitimt att staten vill kunna styra olika verksamheter. I praktiken ställs ofta ansvarig minister till svars när kommunala och regionala verksamheter inte levererar på förväntad nivå. Men i och med att de riktade statsbidragen sällan fungerar riktigt bra behövs nu en annorlunda ansats. Om staten och kommunsektorn i stället kan komma överens om gemensamma mål- och åtgärdsplaner, och om att de ekonomiska resurserna ska fördelas mer generellt, skulle en högre måluppfyllelse sannolikt kunna nås.

Detta skulle i sin tur innebära att kommuner och regioner tvingas ta ett mer långtgående

eget ansvar för utvecklingen på de aktuella sakområdena. När det kommer till att leverera resultat kan man från kommunsektorns sida då inte peka på staten.

Det är också viktigt att kommuner och regioner, i en utveckling där staten drar ner på detaljstyrningen, även ser till att dra ner på sin egen interna detaljstyrning. Där finns det numera ganska mycket i termer av bl a oproportionerliga rapporterings- och uppföljningskrav som ger en tung administrativ belastning och som med fördel kan tas bort. Allt sådant som förbrukar tid och resurser i kärnverksamheten utan att tillföra ett tydligt mervärde är rimligt att ifrågasätta.

Det ligger flera förslag på bordet om hur de riktade statsbidragen ska bantas ner. Kommunutredningen vill se en statsbidragsprincip som bl a innebär att staten "primärt ska överväga att använda andra sätt än riktade statsbidrag när den vill styra hur kommunerna bedriver en verksamhet".<sup>25</sup> Tillitsdelegationen föreslår att regeringen ska ha som huvudprincip att använda sig av generella statsbidrag och att riktade statsbidrag endast ska

25. SOU 2020:8, 585.

utnyttjas ”när det gäller specifika nationella satsningar på verksamhetsutveckling, exempelvis i form av teknisk infrastruktur”.<sup>26</sup> I mars skickade SKR en hemställan till regeringen, givet påfrestningarna under pandemin, om att administrationen av ett 20-tal riktade statsbidrag för äldreomsorg och skola bör förenklas. Efter pandemin är förslaget att de omvandlas till generella statsbidrag eller läggs ihop till sektorsbidrag.<sup>27</sup>

Om man utvecklar dessa resonemang skulle man kunna slå fast fyra principer:

- Riktade statsbidrag kan användas vid exceptionella omständigheter, som det krisläge vi nu är inne i, när särskilda identifierbara kostnader ska ersättas – vilket t ex torde vara fallet med covid-19 ersättningen – och/eller fördelningen mellan kommuner och regioner är väldigt ojämn
- Riktade statsbidrag kan användas i situationer där det är troligt att statlig stimulans långsiktigt kommer att ge ökad effektivitet och/eller minskade kostnader i kommunsektorn. Dessa satsningar bör dock vara temporära till sin natur.
- I övrigt ska riktade statsbidrag genomgående ersättas av generella lösningar
- Varje nytt riktat statsbidrag ska granskas i en förstärkt samverkan mellan regering och kommunsektor – så att det inte är förknippat med negativa bieffekter eller andra problem

## Investeringsnivåer

Investeringsnivåerna i kommunsektorn har ökat markant det senaste decenniet. Utvecklingen beror till viss del på faktorer som påverkar hela den kommunala ekonomin. En av dessa är den demografiska trend som innebär att andelen yngre och äldre i befolkningen ökar. Andra viktiga demografiska faktorer är befolkningstillväxt och urbanisering. Över de

25 åren 2004–2029 ökar Sveriges befolkning med ca 22 procent, från ca 9 till 11 miljoner.<sup>28</sup> Samtidigt har det skett en stor inflyttning till städerna. Detta ställer växande krav på utbyggnad av välfärdsinfrastrukturen. Det finns även ett par investerings-specifika faktorer med i bilden. Inom kommunsektorns bostads- och lokalbestånd, samt för VA-anläggningar, finns en underhållsskuld.<sup>29</sup> Mycket av det som byggdes på 60- och 70-talen har underhållits sparsamt och därför blivit beroende av omfattande renovering. Allt stramare miljö- och arbetsmiljökrav driver också på investeringar. Lokaler och anläggningar behöver byggas med högre prestanda och uppdateras oftare. Sammantaget är bilden bred: det behöver investeras i såväl förskolor, skolor och äldreboenden som sjukhus, kollektivtrafik och VA-system. Mycket talar också för att investeringsnivåerna kommer behöva höjas framöver. Det är inte lätt att säga när behovsökningen når sin topp, men man kan anta att den ligger några år framåt i tiden.<sup>30</sup>

En ytterligare aspekt är att den offentliga skuldsättningen under lång tid har förskjutits från staten till kommuner och regioner. Det senaste decenniet har statens skuld minskat från 33 till 24 procent av BNP samtidigt som kommunsektorns skuldsättning ökat från 6 till 12 procent av BNP. Även om ökningen i viss mån är ”redovisningsteknisk”, med koppling till det växande användandet av internbanker, är siffrorna en god illustration av den generella trenden. Medan kommunsektorn har tvingats gå på offensiven på investeringsområdet, med växande skulder som följd, har statsskulden, delvis p g a en relativt defensiv statlig investeringspolitik, kunnat bantas ner ordentligt.<sup>31</sup>

Som en följd av den expansiva finanspolitiken i samband med covid-19 skjuter statsskulden nu snabbt i höjden. Konjunkturinstitutet och andra prognosmakare gör dock bedömningen att statsskulden efter ett hopp på ett par år kommer att börja minska igen, som andel av BNP, i linje med tidigare tendens.<sup>32</sup>

26. SOU 2018:47, 27.

27. SKR 2020c.

28. SCB 2020-04-08.

29. En stor andel av kommuner och regioners verksamhetslokaler byggdes under 1960–70 talet och behöver nu renoveras. Mellan 1999 – 2003 var den genomsnittliga investeringsnivån som andel av skatter och bidrag 7 procent, 2015 – 2019 låg genomsnittet på det dubbla: 14 procent. Kolada 2020-08-24

30. SKR 2020, 45f, 64. Kommuninvest 2020a.

31. Kommuninvest 2020b, 9.

32. Se t ex Konjunkturinstitutet 2020, 27.

I och med covid-19, och mot denna bakgrund, står kommuner och regioner nu inför ganska svåra överväganden. Hur man framöver ska göra med sina investeringsbudgetar är en frågeställning som, sett till bilden över hela landet, står och väger. Av allt att döma slog kommunsektorn ner lite på investeringstakten 2019–2020 efter de synnerligen expansiva åren 2017–2018. Nu måste man bestämma sig för vilken väg man ska välja för 2021 och framåt.<sup>33</sup>

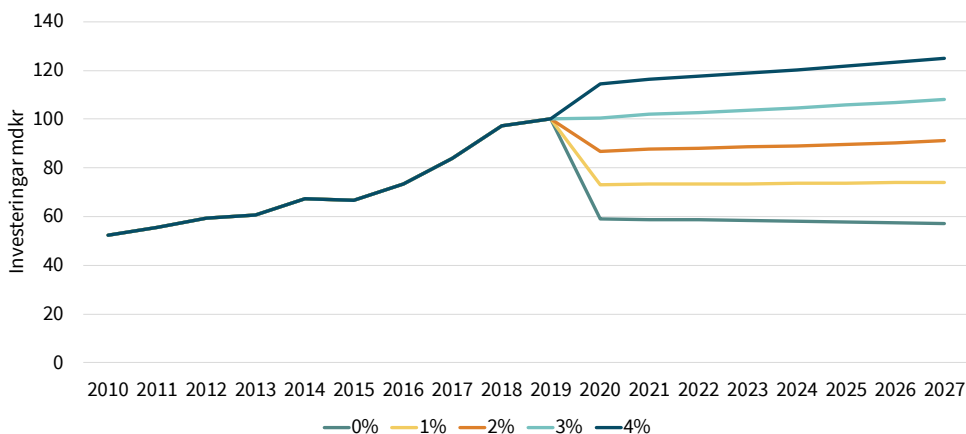
Å ena sidan finns det en relativt bred samsyn om att offentliga investeringar, även på kommunal och regional nivå, har en roll att spela i att lyfta samhällsekonomin ur den nuvarande djupa svackan. Tack vare att de höga investeringsnivåerna redan är etablerade, utifrån tydliga behov, behöver det ju heller inte tas några nya eller okonventionella grepp. Det mesta skulle kunna handla om att fortsätta på den inslagna vägen.

Å andra sidan innebär de kärvare ekonomiska realiteterna att kommunernas och regionernas manöverutrymme på investeringsområdet har snävats in. Om resultatet försämras, vilket ligger i farans riktning, skulle man utifrån balanskrav och god ekonomisk

hushållning få det svårt att – åtminstone i längden – upprätthålla existerande investeringsplaner. Logiken är enkel: allt annat lika leder en försämrad resultatnivå till nedskalade investeringar. Det är naturligtvis så att kommunsektorn generellt skulle kunna låna mer och därigenom fortsätta de sänkningar av självfinansieringsgraden som redan ägt rum under de senaste åren. Särskilt på vissa håll finns det en flexibilitet att gå i den riktningen. Men detta är knappast hållbart i det längre perspektivet.

Figur 3 bygger på en simuleringsmodell som visar på sambanden mellan självfinansieringsgrad (alltså hur stor del av investeringarna som finansieras med egna medel), resultat och investeringar.<sup>34</sup> Med en självfinansieringsgrad som hålls konstant på genomsnittet för 2016–2019 får en försämring av resultatnivån ett relativt stort genomslag i form av en klart lägre investeringsnivå. Det går alltså att kompensera för detta genom att sänka självfinansieringsgraden, men det är en lösning som inte fungerar som långsiktig strategi och som ett ganska stort antal kommuner och regioner, särskilt de som redan har en hög skuldsättning, nog kommer att tveka inför.

**Figur 3. Utvecklingen av investeringsnivåerna för kommuner och regioner med konstant självfinansieringsgrad och olika resultatnivåer som andel av skatter och bidrag**



Källa: Kommuninvest

33. SKR 2020, 45ff. 64.

34. Modellen utgår ifrån investeringsnivåer och avskrivningsnivåer för kommuner och regioner fram till 2019. Dessa ligger som grund i beräkningarna. Självfinansieringsgraden läses fast på den genomsnittliga nivån för 2016 – 2019. Avskrivningarna ökar med 1/33 av de nyinvesteringar som görs och frigör därför utrymme för ytterligare investeringar då självfinansieringsgraden beräknas som: (Avskrivningar + Resultat) / Investeringar. Resultatet räknas fram efter SKR:s prognos för skatteunderlagets utveckling. Resultatet varierar som en andel av skatter och bidrag enligt modellen och investeringarna bestäms utifrån detta.

I linje med resonemanget om att stötta kommunsektorn i dess roll som en konjunkturstabilsator, och med simuleringen ovan, vore det sannolikt klokt av regeringen att agera för att hålla uppe investeringsnivåerna i kommuner och regioner. Man behöver inte höja nivåerna. Men man behöver undvika att de sjunker. De investeringar som ansågs vara nödvändiga före covid-19 är minst lika nödvändiga nu. Om regeringen i stället låter investeringsnivåerna falla tillbaka, vilket försämrade resultat i längden skulle leda till, skulle en sådan handlingsväg sannolikt bli kontraproduktiv.

Att utöka de statliga investeringsstöden vore inget konstigt eller dramatiskt steg att ta. Det finns en lång och relativt omfattande historik av statliga stödåtgärder som i olika former riktats till kommunala eller regionala ansvarsområden.

Samtidigt har staten precis som kommuner och regioner begränsade resurser, och måste ta hänsyn till det finanspolitiska ramverket och den roll det fyller för att värna Sveriges finanspolitiska trovärdighet. Generella bidrag stärker sektorns resultat och leder till att investeringsnivåer kan upprätthållas. Långsiktigt kommer dock andelen äldre och barn öka vilket leder till att en större andel av den offentliga konsumtionen hamnar hos kommuner och regioner. För att den ska bli långsiktigt hållbar bör en statlig inriktning vara att stimulera den typ av investeringar som på längre sikt ger ökad effektivitet och/eller minskade kostnader för kommuner och regioner. Digitalisering borde i detta läge vara en naturlig huvudprioritering. Där finns det ett mycket stort behov av en utökad statlig koordinering, i form av bl a en nationell digital infrastruktur, som gör argumentet för en statlig insats ännu starkare. Detta förstärks ytterligare av att ökad digitalisering i hög grad förbättrar sektorns kvalitet och effektivitet.

## Digitalisering

Det finns en samsyn om att digitaliseringen av offentlig sektor i Sverige inte går tillräckligt snabbt.<sup>35</sup> Det övriga samhället ligger i täten av den digitala utvecklingen, men den offentliga hänger inte med. I en ranking från EU-kommissionen landar Sverige på 2:a plats inom EU i den övergripande värderingen av hur långt man kommit med digitaliseringen, men bara på 10:e plats inom delområdet offentliga digitala tjänster.<sup>36</sup>

Ett problem är att basinvesteringarna länge legat på alltför låg nivå. Detta gäller såväl för statsförvaltningen som för kommunsektorn. Digitaliseringsarbetet har ofta präglats av små, snäva och kortsiktiga satsningar snarare än systematiska och långsiktiga investeringar. I kommunsektorn har digitaliseringen tenderat att i huvudsak landa i driftsbudgeten trots att mycket talar för att det vore mer rationellt att i stor utsträckning jobba inom ramen för investeringsbudgeten.<sup>37</sup>

En ofta ifrågasatt aspekt av organisationen på området, vilken bl a betonas i den relativt färsk utredningen om digifysiskt vårdval, är "att ett land med cirka tio miljoner invånare har 21 (för landsting) plus 290 (för kommuner) olika sätt att organisera it-infrastruktur".<sup>38</sup>

Det råder också en samsyn om att staten länge tagit en för passiv roll. För att den digitala utvecklingen inom kommunsektorn ska kunna drivas framåt på ett rationellt vis behöver det finnas ett relativt stort mått av enhetlighet, standardisering och sammanhållande strukturer. I realiteten är det bara staten som kan axla det ansvaret. Detta har så långt inte riktigt skett. Kommunutredningen, exempelvis, konstaterar att "[e]tt stort hinder för att bättre kunna nyttja digitaliseringens möjligheter är att det i Sverige saknas en nationell digital infrastruktur".<sup>39</sup>

35. Finansdepartementet 2019, 5.

36. European Commission 2020.

37. SCDI/Forskningskonsortiet för Digital Förvaltning 2020.

38. SOU 2019:42, 519.

39. SOU 2020:8, 563.



SKR, å sin sida, betonar att en nationell digital infrastruktur krävs för att kommunsektorn ska kunna ta nästa steg i digitaliseringen. Den digitala utvecklingen i det offentliga Sverige har varit för svagt koordinerad. Därigenom har den ofta gett ökad administration snarare än ökad effektivitet. I stället vill man se ett kraftfullt och sammanhållet initiativ. Man förespråkar bl a att "en Sverigeförhandling om välfärdens digitala infrastruktur inleds mellan staten och huvudmännen i syfte att etablera en långsiktig samfinansiering av nödvändiga investeringar för samhällets digitala omställning".<sup>40</sup> Omstartskommissionen för ett liknande resonemang.<sup>41</sup>

Institutet för framtidsstudier ser framför sig att staten, för att få fart på digitaliseringen, skulle behöva gå in med en "puckelfinansiering" över 10 år där resurserna trappas upp och sedan ner.<sup>42</sup>

Mot denna bakgrund, och utifrån de digitala framsteg som regionerna gjort under covid-19-månaderna, är det nu ett utmärkt läge för regeringen att, i nära samarbete med kommunsektorn, ta digitaliseringen till en betydligt högre nivå för att därigenom skapa förutsättningar för större långsiktiga effektivitetsvinster. Det är dags för ett digitaliseringslyft – och därmed för ett ordentligt åtgärdsprogram på området.

De möjliga utvecklingsspåren är många. Under de senaste månaderna har framstegen inom kommunsektorn varit intressanta:

- Inom hälso- och sjukvården har de digitala besöken och kontakterna mer eller mindre exploderat. Samtidigt som de privata digitala vårdgivarna har haft ett stort uppsving har användningen av regionernas egna digitala tjänster nästan tiodubblats. Digitala vårdmöten har ökat drastiskt. Digitala verktyg för guidning och sammanställning av sjukdomshistoria har införts på flera håll. Vägledningen via 1177 har förstärkts ordentligt. Själv-

skattningstjänster och chattrobotar har lanserats. Egenmonitorering av kroniska sjukdomar har blivit vanligare. Stora delar av psykiatrin har flyttat besök och behandlingar till digitala miljöer. Etc.

- Inom omsorgen, och kanske särskilt i hemtjänsten, har utrullningen av digitala verktyg påskyndats på vissa håll. Det handlar bl a om digitala avstämningar med brukare, om automatiska kameror för natttillsyn, där brukaren inte behöver väckas och personalen inte behöver resa, om digitala medicinpåminnare, som ger bättre koll och mindre arbete för personalen samt om digitala lås, där tidskrävande nyckelhantering kan strykas bort.
- På kulturområdet har det gjorts stora ansträngningar för att tillgängliggöra delar av utbudet – såsom konserter, utställningar, mötesplatser och undervisning – i olika typer av digitala format.
- Generellt sett har det i nästan alla administrativa ansvar och uppgifter skett en långgående övergång från fysiska till digitala mötesformer.

Med avstamp i denna positiva dynamik skulle man kunna se framför sig ett åtgärdsprogram i fyra punkter. Programmet skulle med fördel kunna tas fram i en "Digital Sverigeförhandling" där staten tar ett omfattande finansieringsansvar med där kommunsektorn bidrar i en systematisk samfinansiering.

- **Bygg en enhetlig digital grundinfrastruktur**

Detta är naturligtvis inget litet eller enkelt projekt. Men nu är det rätt tid att faktiskt genomföra det – i aktivt samarbete mellan stat och kommunsektor. Detta skulle bl a kunna ge ökat informationsutbyte (mellan system, organisationer och sektorer), bättre möjligheter att samarbeta i utvecklingen av applikationer samt totalt sett lägre kostnader.

40. SKR 2020a, 57.

41. Loutfi 2020.

42. Institutet för framtidsstudier 2018.



- **Skapa en stark och långsiktig investeringsplan för digitaliseringen inom kommunsektorn**

Samfinansiering ska eftersträvas där det ger en förbättrad dynamik. Som ett centralt inslag är det angeläget att få till en ordentligt ökad användning kommunsektorns investeringsbudgetar.

- **Etablera en sammanhållande ”task force” med uppgift att kontinuerligt bidra till utvecklingen av enhetliga digitala tjänster för alla delar av välfärden**

Det är de digitala tjänsterna som förbättrar för befolkningen. Det finns rader av färdiga tillämpningar, exempelvis för egenmonitorering vid kronisk sjukdom eller nattkameror i omsorgen, som hittills spridits långsamt eller inte alls.

- **Förstärk DIGG – eller utveckla reell nationell kapacitet på annat sätt**

När det nu finns en samordnande statlig myndighet på området så behöver den ha en kapacitet att aktivt och substantiellt stötta kommuner och regioner. Det har den inte i dag.

Ett digitaliseringslyft av detta slag startar självfallet inte från noll. Ett stort antal initiativ, program och samarbeten är redan igång. Ovanstående fyra punkter behöver flexibelt anpassas till allt det som redan görs. Men dessa punkter är samtidigt ett nödvändigt tillskott: detta är ett område där ny energi skulle göra stor nytta.

## Långsiktighet

Kortsiktighet från statens sida gör det svårt för kommuner och regioner att planera.

Ett exempel på detta är att statsbidragen är beroende av kontinuerliga politiska beslut. Ett annat exempel är att regeringen nu under pandemin tagit god tid på sig med att ge besked om vad som gäller för 2021 och 2022. Nu får samtliga kommuner och regioner i sina egna budgetprocesser sitta med en stor osäkerhetspost – vad staten framöver kommer att göra – ända in i ett sent skede.

De problem som uppstått i detta avseende är extra tydliga under coronapandemin, men de sätter samtidigt fingret på ett problem som funnits under lång tid. Statens budgetprocess skapar betydande utmaningar för den ekonomiska planeringen i kommuner och regioner. Det leder till att effekterna av statliga satsningar inte alltid blir de avsedda och att möjligheterna till långsiktighet i kommuners och regioners egen planering försämras.

Staten behöver hitta ett mer systematiskt sätt att förhålla sig till kommunsektorn. Det är naturligtvis viktigt att staten har ett manöverutrymme i sin egen ekonomistyrning. Men det borde gå att ta viktiga steg för att stärka långsiktigheten gentemot kommunsektorn utan att det manöverutrymmet blir för snävt.

En lösning skulle kunna vara en långsiktig planeringsbas för kommuner och regioner. Den skulle kunna inkludera en förstärkt konsultationsordning mellan staten och kommunsektorn, liknande det man har i andra länder, och en struktur för planering av de generella statsbidragen på längre sikt, som tar hänsyn till de demografiska och andra utmaningar som kommuner och regioner står inför och samtidigt innebär att ett tydligt effektiviseringsstryck bibehålls.

# Referenser

Aftonbladet 2020-08-21: "Nytt besked: Lättade publikregler förbereds", [www.aftonbladet.se](http://www.aftonbladet.se).

Calmfors, Lars 2020: "Finanspolitik för ett starkare Sverige", i Eklund, Klas (red): "Omstartskommissionen. Idéer för ett starkare Sverige", [www.chamber.se](http://www.chamber.se).

Dagens Samhälle 2020-06-16: "Social skuld" väntar efter pandemin", [www.dagenssamhalle.se](http://www.dagenssamhalle.se).

European Commission 2020, The Digital Economy and Society Index (DESI), [www.ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi](http://www.ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi).

Finansdepartementet 2019: "Bilaga till regeringsbeslut om Valförskommisionen", 2019-12-19 Fi2019/04300/K, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Häggroth, Sören, Ericsson, Dan och Värja, Emelie 2020: "Utjämnning av kommunalskatterna", [www.kommuninvest.se](http://www.kommuninvest.se).

Institutet för framtidsstudier (Anders Ekholm, Karim Jebari & Drasko Markovic) 2018: "Förbjuden framtid? Den digitala kommunen", [www.iffs.se](http://www.iffs.se).

Kolada 2020-08-24: "Nettoinvesteringar i kommunen, andel (%) av skatt & generella statsbidrag", [www.kolada.se](http://www.kolada.se)

Konjunkturinstitutet 2020: "Konjunkturläget juni 2020", [www.konj.se](http://www.konj.se).

Kommuninvest (Emelie Värja) 2020a: "Covid-19 och den kommunala låneskulden – en ögonblicksbild", [www.kommuninvest.se](http://www.kommuninvest.se).

Kommuninvest (Erik Törnblom) 2020a: "Finanspolitiska ramverket och kommunerna", [www.kommuninvest.se](http://www.kommuninvest.se).

Loutfi, Amy 2020: "Digitalisering för ett starkare Sverige", i Eklund, Klas (red): "Omstartskommissionen. Idéer för ett starkare Sverige", [www.chamber.se](http://www.chamber.se).

Mörk, Eva, Erlingsson, Gissur O och Persson, Lovisa 2019: "Kommunernas framtid. Konjunkturrådets rapport", [www.sns.se](http://www.sns.se).

Riksrevisionen 2017: "Kommunersättningar för migration och integration – ett ogenomtänkt system (RiR 2017:10)", [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se).

SCB 2020-04-08: "Befolkning – Befolkningsframskrivningar – Folkmängd efter kön och födelseland 1970–2019 samt framskrivning 2020–2070", [www.scb.se](http://www.scb.se).

SCB 2020-06-16: "Räkenskapssammandrag för kommuner och regioner – Tabeller och diagram – Kommun- och regionsektorn 2020 – Resultaträkning för regioner utfall per 30 april 2020 samt prognos för 2020", [www.scb.se](http://www.scb.se).

SCB 2020-08-17: Statistikdatabasen, Uppgifter från resultat och balansräkningen för kommuner/regioner [www.scb.se](http://www.scb.se)

SCDI/Forskningskonsortiet för Digital Förvaltning (Johan Magnusson, Jwan Khisro & Tomas Lindroth) 2020: "Stärkt digital mognad i Sundsvall. Den kommunala investeringsbudgeten som instrument för ändamålsenlig digitalisering", Institutionen för Tillämpad IT, Göteborgs universitet, [www.gu.se](http://www.gu.se).

SFS 2020:193: "Förordning om statsbidrag till regioner och kommuner för att ekonomiskt stödja verksamheter inom hälso- och sjukvård respektive socialtjänst till följd av sjukdomen covid-19", publicerad 2020-04-04, [www.svenskforfattningssamling.se](http://www.svenskforfattningssamling.se).

SFS 2020:357: "Förordning om ändring i förordningen (2020:193) om statsbidrag till regioner och kommuner för att ekonomiskt stödja verksamheter inom hälso- och sjukvård respektive socialtjänst till följd av sjukdomen covid-19, publicerad 2020-05-29, [www.svenskforfattningssamling.se](http://www.svenskforfattningssamling.se).

SOU 2018:47: "Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. Huvudbetänkande av Tillitsdelegationen", [www.sou.gov.se](http://www.sou.gov.se).

SOU 2019:42: "Digifysiskt vårdval. Tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet. Slutbetänkande av utredningen Styrning för en mer jämlik vård", [www.sou.gov.se](http://www.sou.gov.se).

SOU 2020:8: "Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Kommunutredningens slutbetänkande", [www.sou.gov.se](http://www.sou.gov.se).

Statskontoret 2019: "Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys (2019:2)", [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se).

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) 2017: "Ekonomirapporten, maj 2017 – Om kommunernas och landstingens ekonomi", [www.skr.se](http://www.skr.se).

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) 2018: "Ekonomirapporten, maj 2018 – Om kommunernas och landstingens ekonomi", [www.skr.se](http://www.skr.se).

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) 2019: "Ekonomirapporten, maj 2019 – Om kommunernas och landstingens ekonomi", [www.skr.se](http://www.skr.se).

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) 2020a: "Ekonomirapporten, maj 2020 – Om kommunernas och regionernas ekonomi", [www.skr.se](http://www.skr.se).

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) 2020b: "Hemställan - ändring i förordning SFS 2020:293", [www.skr.se](http://www.skr.se).

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) 2020c: "Hemställan att förenkla processen gällande vissa riktade statsbidrag", [www.skr.se](http://www.skr.se).

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) 2020d: "Budgetförutsättningar för åren 2020–2023. Cirkulär 20:32", [www.skr.se](http://www.skr.se).

Sveriges Radio P4 Norrbotten 2020-03-20: "Finansministern lovar full ersättning till Region Norrbotten", [www.sverigesradio.se](http://www.sverigesradio.se).

SVT Nyheter 2020-03-11: "Statsminister Stefan Löfven: Pengar inget problem", [www.svt.se/nyheter](http://www.svt.se/nyheter)  
Vårdföretagarna 2020: "Vårdskulden i riket samt förslag på hur privata vårdgivare kan bidra", [www.vardforetagarna.se/vardskulden](http://www.vardforetagarna.se/vardskulden).



# VÄLFÄRDSEKONOMERNA

Expertgrupp för analys av kommuners och regioners ekonomi i coronakrisens spår