

Kapitel 3

Ekonomi

Utdrag ur rapporten *Att lära av en kris - Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*



**Sveriges
Kommuner
och Regioner**

Upplysningar om innehållet:
Lasse Einarsson, lasse.einarsson@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023

ISBN: 978-91-8047-161-9

Illustration: Advant

Produktion: Advant

Om rapporten Att lära av en kris

I september 2021 tillsatte SKR:s styrelse en programberedning för att ta vara på kommuners och regioners erfarenheter av pandemin och skapa lärande och beredskap för framtida kriser. Beredningen har varit sammansatt av representanter från alla politiska partier i SKR:s styrelse.

Programberedningens iakttagelser, lärdomar och förslag har presenterats i rapporten *Att lära av en kris – Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*. Rapporten kan laddas ner från SKR:s webbplats.

Rapporten består av tre delar.

1. **Del 1:** Övergripande utmaningar som behövt hanteras på ledningsnivå och av verksamheterna.
2. **Del 2:** Utmaningar som mer specifikt berör enskilda verksamheter.
3. **Del 3:** Övergripande iakttagelser och lärdomar. Här presenteras också beredningens bedömningar av utvecklingsbehoven i kommuner, regioner och SKR, samt reformbehoven i den statliga verksamheten.

Beredningens lärdomar och bedömningar bygger på ett omfattande empiriskt material som samlats in och analyserats av programberedningens kansli. I beredningens slutrapport finns en mer utförlig beskrivning av material och tillvägagångssätt.

Det här är ett utdrag från rapporten. I utdraget finns källhänvisningar i form av fotnoter. En fullständig referenslista finns i programberedningens slutrapport.

Innehåll

Kapitel 3. Ekonomi	5
3.1 Pandemin skapade oro för minskade intäkter och ökade kostnader	7
3.2 Det befarade ekonomiska raset uteblev	8
3.3 Regeringens ekonomiska politik har varit kraftfull	9
3.3.1 Höjda generella statsbidrag.....	10
3.3.2 Statens stöd till företagen har stärkt skattebasen i kommuner och regioner	11
3.3.3 Riktade statsbidrag har ytterligare stärkt kommuners och regioners ekonomi.....	14
3.4 Administrationen för merkostnadsersättningar onödigt betungande	15
3.5 Skatteunderlaget mer stabilt än väntat.....	18
3.6 Ekonomisk osäkerhet har påverkat pandemihanteringen	18
3.7 Vilka lärdomar kan vi dra?	21
3.7.1 En ny modell för säkring av skatteintäkter	21
3.7.2 Principer för beslut om kostnadsansvar i kris	23

Ekonomi

Redan innan det stod klart att covid-19-smittan skulle utvecklas till en pandemi hade den ekonomiska konjunkturen försvagats. Kommuner och regioner gick in i 2020 med förväntningar om en ansträngd ekonomi och stora utmaningar till följd av ett högt demografiskt tryck. Redan i februari fanns en oro för att omvärldens reaktioner på covid-19 skulle leda till ett ekonomiskt krisläge i Sverige. Larmsignalerna kom i form av nedstängningar i norra Italien och stora nedgångar på världens börser. Snart märktes svallvågorna av i Sverige. Varsel om uppsägningar ökade kraftigt och senare syntes också konsekvenserna i faktiska arbetslöshetssiffror.

All organiserad verksamhet förutsätter att det finns en ekonomisk resursbas. Om de ekonomiska resurserna tryter, eller riskerar att tryta, behöver ansvariga ompröva ambitionsnivån med verksamheten. Det gäller givetvis även den verksamhet som bedrivs med kommuner och regioner som huvudmän. Det är därför inte förvånande att mycket kraft och energi ägnats åt att överväga hur kommuner och regioner kan ges ekonomiska förutsättningar som svarar mot kostnaderna för de uppgifter som ska utföras. Vid en så omfattande samhällskris som covid-19-pandemin skapade har sådana överväganden ställts på sin spets. I detta avsnitt redovisar vi våra iakttagelser och bedömningar utifrån kommuners och regioners erfarenheter av att hantera sin ekonomi under pandemin.

Lärdomar

- Kommuner och regioner har under pandemin blivit starkt beroende av statliga bidrag. Det har periodvis funnits stor osäkerhet om hur stora dessa bidrag skulle bli och när de skulle beslutas. Denna osäkerhet har försvagat beslutsfattandet i kommuner och regioner. En lärdom är att kommuner och regioner behöver ha en robust egen ekonomi för att kunna hantera kriser och deras konsekvenser.
- En tydlig handlingsprincip i statens finansiella styrning har reducerat den ekonomiska osäkerheten i kris, ibland på bekostnad av träffsäkerhet. Kommuner och regioner har blivit överkompenserade men den offensiva statliga finansiella styrningen har varit motiverad.
- För att ytterligare underlätta kommuners och regioners ekonomistyrning i kris behöver vi en mer förutsägbar modell för statligt anslagsgivande. Detta skulle minska osäkerheten och öka träffsäkerheten i det finansiella stödet från staten.
- Riktade statliga kostnadsersättningar är nödvändiga i kris, men behöver utformas så att den administrativa bördan för kommuner och regioner begränsas.
- Kommunerna bör inte åläggas krav på granskning och redovisning för verksamheter som de inte har ansvar för att utföra. Att granska och redovisa ersättningsanspråk från privata assistansanordnare har varit en svår uppgift.
- Det bör etableras en princip som förbinder regeringen att skyndsamt besluta hur kostnadsansvaret för nya verksamheter i kris ska fördelas. Oklarhet om var kostnaderna ska förläggas har skapat osäkerhet bland beslutsfattare i kommuner och regioner.

3.1 Pandemin skapade oro för minskade intäkter och ökade kostnader

När en genomgripande samhällskris som covid-19-pandemin inträffar uppstår en oro för att de grundläggande välfärdsfunktionerna inte ska kunna upprätthållas. Denna oro har varit högst påtaglig i kommuner och regioner som ansvarar för merparten av de offentliga välfärdstjänsterna. Oron har delats med regering och riksdag. Att hantera de ekonomiska konsekvenserna av covid-19-pandemin har därför hamnat högt upp på agendan hos såväl centralmakten som kommuner och regioner.

Under våren 2020 blev det tydligt att pandemin skulle leda till en allvarlig samhällsstörning med stora ekonomiska konsekvenser. I kommuner och regioner uppstod ekonomisk oro grundad i två typer av osäkerhet. Den första osäkerheten berörde intäktssidan. Det var genuint svårt för kommuner och regioner att bedöma hur skatteintäkter och intäkter från avgiftsfinansierade verksamheter skulle utvecklas under krisen. Den andra osäkerheten berörde kostnadssidan. När det stod klart att pandemibekämpningen skulle kräva nya kostnadskrävande insatser i kommuner och regioner, uppstod osäkerhet om hur kostnaderna skulle finansieras.

När både exporten och antalet arbetade timmar sjönk i Sverige förväntades också kommuners och regioners skatteintäkter minska kraftigt i förhållande till tidigare prognoser. Samtidigt minskade intäkterna från kollektivtrafik, tandvård och kultur- och fritidsverksamheter. Detsamma gällde regioners och kommuners finansiella tillgångar i form av placeringar på börsen. Innan det stod klart att regeringen skulle besluta om kraftigt ökade generella statsbidrag fanns en stor oro för att intäktsbasen skulle undergräva förmågan att upprätthålla nivån i den kommunala och regionala välfärden.

Så finansieras de kommunala välfärdstjänsterna

Den kommunala självstyrelsen är intimt förknippad med den kommunala beskattningsrätten. Ungefär 70 procent av de kommunala välfärdstjänsterna finansieras med egna skattemedel i kommuner och regioner. Hur denna intäktbas utvecklas blir därför styrande för ambitionsnivån vid utförandet av välfärdstjänsterna. Även staten bidrar med betydande belopp till kommuner och regioner. Dessa ges dels i form av riktade statsbidrag, dels i form av generella statsbidrag som fördelas inom ramen för det kommunala utjämningsystemet. En mindre del av verksamheten finansieras av kommunala avgiftsbelagda tjänster till kommuninvånarna.

Under krisens olika skeden har också kommuners och regioners pandemibekämpning krävt stora kostnadsökningar. Personalkostnader har ökat på grund av de exceptionella åtgärder som krävts för att bemanna särskilt utsatta verksamheter. Inköpskostnader har ökat på grund av ökat behov av transporter, skyddsutrustning, läkemedel och medicinteknisk utrustning. De mest påtagliga kostnadsökningarna har uppstått i relation till två helt nya regionala uppgifter: storskalig testning för covid-19-infektion och breddvaccinering av befolkningen.

3.2 Det befarade ekonomiska raset uteblev

Kommuner och regioner gick in i 2020 med svaga ekonomiska resultat från 2019. Det gällde i synnerhet kommunerna, där avsevärt fler än normalt redovisade ekonomiska underskott. När pandemin slog till minskade den ekonomiska aktiviteten i Sverige och stora

delar av världen. Detta berodde dels på smittspridningens direkta konsekvenser i form av sjukfrånvaro, dels på de dramatiska nedstängningar som många regeringar införde. Den svenska tillväxten minskade kraftigt under våren 2020 och de flesta bedömare befarade att även skatteunderlaget skulle falla. Med ett minskande skatteunderlag fanns en påtaglig risk för stora neddragningar i kommuners och regioners verksamheter. I ett sådant scenario skulle kommuner och regioner riskera att förstärka en vikande ekonomisk konjunktur.

Men de dystra prognoserna infriades inte. När år 2020 summerades visade det sig att svensk ekonomi klarat sig bättre än förväntat och att börsen vänt upp. I stället för att redovisa förluster kunde vissa kommuner och regioner skriva upp sina finansiella tillgångar. I 2020 års bokslut redovisade kommuner och regioner de största ekonomiska överskotten någonsin: 35 miljarder kronor för kommunerna och 20 miljarder kronor för regionerna. Trots detta redovisade arton kommuner ett ekonomiskt underskott, men av andra orsaker än pandemin.¹

Att kommuners och regioners ekonomi stod så stark i den extrema samhällsstörning som pandemin innebar kan huvudsakligen förklaras av två faktorer: den statliga ekonomiska politiken och det väl utbyggda välfärdssystemet. I avsnitten nedan resonerar vi om vilken betydelse de två faktorerna haft under pandemin.

3.3 Regeringens ekonomiska politik har varit kraftfull

Statens ekonomiska stöd- och stimulansåtgärder är den enskilt viktigaste förklaringen till att kommuner och regioner har kunnat redovisa stora överskott under pandemiåren. I efterhand kan vi

Not. 1 Statistiska centralbyrån (SCB). Räkenskapssammandragen för kommuner respektive regioner, räkenskapsåren 2020 respektive 2021.

konstatera att kommuner och regioner blev överkompenserade, framför allt under 2020. De ökade statsbidragen 2020 översteg kraftigt de minskade skatteintäkter som kommuner och regioner räknat med i sin ursprungsbudget. Den ekonomiska politiken under pandemin har inte alltid varit träffsäker men den har bidragit till minskad osäkerhet och ökad stabilitet i en tid präglad av osäkerhet och oro. Vi delar Coronakommissionens bedömning att den offensiva finanspolitiken under pandemin har varit väl motiverad, men det finns också viktiga exempel på senfärdigt beslutsfattande som gått ut över handlingskraften i kommunernas och regionernas pandemihantering.

3.3.1 Höjda generella statsbidrag

Redan i februari 2020 fick kommuner och regioner besked om extra generella statsbidrag på totalt 7,5 miljarder kronor.² När dessa höjningar beslutades var den fulla vidden av pandemin ännu inte känd. Det höjda statsbidraget motiverades istället främst av den demografiska utvecklingen och ett vikande skatteunderlag i kommuner och regioner. Men höjningen innebar att kommunsektorn kunde gå in i pandemin med ett starkare ekonomiskt utgångsläge.

När det stod klart att pandemin skulle få genomgripande konsekvenser för den kommunala ekonomin beslutade riksdagen efter förslag från regeringen om ytterligare höjningar av de generella statsbidragen.³ Riksdagens finansutskott beslutade också om extra anslag.⁴ Sammantaget innebar anslagsökningarna att kommuner och regioner tillfördes totalt 34,3 miljarder kronor för 2020, samtidigt som tappet i skatteintäkter uppgick till 14,3 miljarder kronor.⁵

Not. 2 Bet. 2019/20:FiU49, rskr. 2019/20:163.

Not. 3 Prop. 2019/20:99; bet. 2019/20:FiU21, rskr. 2019/20:340.

Not. 4 Bet. 2019/20:FiU49, rskr. 2019/20:163.

Not. 5 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2022. *Ekonomirapporten, maj 2022. Om kommunernas och regionernas ekonomi.*

Med de höjda anslagen ville staten mildra osäkerheten och bidra till stabilitet i kommuner och regioner. De höjda anslagen skulle dels möjliggöra upprätthållandet av samhällsviktiga funktioner som vård, skola, omsorg och kollektivtrafik, dels täcka de stora merkostnaderna för testning och smittspårning. Av de höjda anslagen utgjorde 12,5 miljarder permanenta tillskott som ligger fast under kommande budgetår.

Utöver det permanenta tillskottet beslutade riksdagen efter förslag från regeringen att höja det generella anslaget för 2021 med tio miljarder kronor. Höjningen skulle dels minska risken för nedskärningar i kommuner och regioner på grund av pandemins konsekvenser, dels säkerställa att pågående reformarbeten kunde fortgå i kommunala verksamheter.⁶

Tack vare kraftfulla statliga insatser och stöd har det ekonomiska krisläget inte fått de förväntade konsekvenserna i form av stora underskott och en kraftig inbromsning i den kommunala verksamheten. För åren 2020 och 2021 redovisade kommuner och regioner ett sammanlagt överskott på cirka 55 miljarder respektive 69 miljarder kronor.

3.3.2 Statens stöd till företagen har stärkt skattebasen i kommuner och regioner

Vid sidan om stora generella anslagsökningar har statens olika stöd till företag varit en starkt bidragande orsak till att kommunsektorns skattebas utvecklats positivt under pandemin. För att undvika omfattande företagskonkurser och uppsägningar av personal har staten beslutat om en rad stöd till företagen. Stöden har främst syftat till att stärka välfungerande företags förmåga att

Not. 6 Prop. 2020/21:1, bet. 2020/21:FiU3, rskr. 2020/21:151.

överleva pandemin och underlätta återhämtningen. Men eftersom stöden har bidragit till att upprätthålla sysselsättningen har de också fått en indirekt stärkande effekt på den kommunala skattebasen. Det stöd som har haft störst effekt för skatteunderlaget är ersättningen för korttidspermitterade personer. Under pandemiåren 2020 och 2021 innebar stödet att kommunernas skatteintäktsfall blev betydligt lägre än vad prognoserna visade under våren 2020.

Korttidspermittering

Under våren 2020 infördes ett nytt system för korttidspermittering. Systemet innebar att staten lämnade ett ekonomiskt stöd till arbetsgivare så att anställda kunde gå ner i arbetstid. Staten tog då ansvar för tre fjärdedelar av lönekostnaden, upp till en månadslön på 44 000 kronor. Alla arbetsgivare, med undantag för vissa offentliga aktörer, hade rätt till stödet. I praktiken innebar systemet att anställda fick behålla en del av sin ordinarie lön samtidigt som företagets personalkostnader minskade. Under pandemiåren 2020 och 2021 omfattade stödet totalt 45,4 miljarder kronor, varav drygt 35 miljarder utbetalades under 2020.

Systemet för korttidspermittering har också bidragit till att kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd (socialbidrag) har blivit lägre än de annars hade varit. Utan statens stöd är det sannolikt att fler arbetstagare hade drabbats av uppsägningar och riskerat bli beroende av ekonomiskt stöd från kommunen.⁷

Not. 7 Se Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Ekonomirapporten, oktober 2020. Om kommunernas och regionernas ekonomi*, s. 24.

Man kan samtidigt ifrågasätta hur stödet för korttidspermittering avgränsades. Verksamheter som fått sin huvudsakliga intäkt från offentliga medel har inte haft rätt till stöd, vilket har skapat skillnader i förutsättningar mellan företag. Även företag som haft sin huvudsakliga inkomst från kommuner och regioner har verksamheter som berörts starkt av pandemin.

I flera av de branscher som drabbats hårt av pandemin finns bolag som helt eller delvis ägs av kommuner och regioner. Många bolag inom områden som kultur- och fritid, konferensverksamhet och kollektivtrafik har inte haft möjlighet att korttidspermittera personal. Det finns också helprivata företag som gått miste om stöd på grund av att de får sin huvudsakliga intäkt från kommuner och regioner. Det handlar till exempel om företag som bedriver taxinäring och transporter, levererar mat till gymnasieskolor och materiel till hälso- och sjukvården. Inom tandvården fick de regioner som bedriver verksamheten i bolagsform möjlighet att korttidspermittera anställda, liksom privattandvården, men de regioner som bedrev tandvården i förvaltningsform fick inte ta del av stödet.

Efter en hemställan från SKR⁸ den 25 mars 2020 beslutade riksdagen, efter förslag från regeringen, att privata företag som får sina huvudsakliga intäkter från kommuner och regioner ska ha rätt till stöd för korttidspermittering. Kommunala bolag var fortfarande exkluderade från systemet, om de inte räknades som affärsmässiga. Vad som utgjorde en affärsmässig verksamhet var dock svårt att avgöra.

Not. 8 Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). *Hemställan om att lag (2013:948) om stöd vid korttidsarbete snarast ändras.*

3.3.3 Riktade statsbidrag har ytterligare stärkt kommuners och regioners ekonomi

De höjda generella anslagen till kommuner och regioner översteg med god marginal sektorns ökade nettokostnader under 2020. Det finns dock enskilda verksamheter som inte fått full kostnads-täckning. Här är kollektivtrafiken det tydligaste exemplet.⁹

En tydlig effekt av statens pandemirelaterade restriktioner var att intäkterna sjönk kraftigt i många verksamheter. Detta gällde främst kollektivtrafiken, som trots intäktsminskning behövde upprätthålla turtätheten för att minska smittorisen. Kollektivtrafiken har inte kompenserats fullt ut av staten för minskade biljettintäkter och har behövt drivas med underskott. Även tandvården, kulturen och fritidsverksamheten drabbades av intäktsminskningar. Men dessa verksamheter kunde i ett senare skede minska kostnaderna i samma eller högre grad än intäktstappet.

Att nettokostnaderna för 2020 ökade mindre än budgeterat beror främst på att flera verksamheter mötte en lägre efterfrågan under pandemin. Samtidigt som belastningen varit extrem inom vissa verksamheter har efterfrågetrycket minskat i andra verksamheter. Minskad efterfrågan resulterade i lägre kostnader, dels till följd av den faktiska smittspridningen, dels till följd av åtgärder för att förebygga smittspridning. Kostnader för resor och utbildning sjönk generellt, och verksamheter som förskola, äldreomsorg och vissa medicinska specialiteter mötte en kraftigt minskad efterfrågan.

Till följd av pandemin sköt staten också till stora tillfälliga statsbidrag för att kompensera för de extraordinära merkostnader som uppstått i kommuner och regioner under pandemin. Beredningens övergripande bedömning är att dessa statsbidrag har gett

Not. 9 Statistiska centralbyrån (SCB). *Räkenskapssammandragen för kommuner respektive regioner, räkenskapsåren 2020 respektive 2021.*

kommuner och regioner god täckning för kostnadsökningarna i sektorn. Precis som med de generella statsbidragen och företagsstöden har träffsäkerheten haft vissa brister, men med tanke på den osäkerhet som har präglat pandemiåren anser vi att staten överlag har agerat så skyndsamt och kraftfullt som man kan begära.

En viktig ekonomisk konsekvens av smittspridningen och sjukligheten var att det snabbt uppstod brist på medicinteknisk utrustning och läkemedel. Bristituationen innebar ökade kostnader för hälso- och sjukvården och omsorgen. Staten kompenserade kommunerna och regionerna för detta genom en särskild förordning.¹⁰ Ersättningen enligt denna förordning fick justeras upp ett antal gånger under år 2020 och den slutliga kompensationen blev 21 miljarder kronor, vilket täckte kommunernas och regionernas merkostnader. Regionerna fick också merkostnader till följd av provtagning, smittspårning och vaccinering. Dessa merkostnader kompenserades genom de överenskommelser som tecknades mellan staten och SKR. Staten täckte även hela och under vissa perioder delar av sjukskrivningskostnaderna, vilket gjorde att kommuner och regioner i många fall hade lägre kostnader för detta än normalt.

3.4 Administrationen för merkostnadsersättningar onödigt betungande

Trots att statens stöd har gett god generell kostnadstäckning finns det lärdomar att dra vad gäller den administrativa kringbyggnaden. Vår bedömning är att staten i flera fall har lagt en onödigt stor redovisningsbörda på kommuner och regioner. Med enklare administrativa rutiner skulle tid ha kunnat frigöras för krishantering och medelstilledningen skulle troligtvis ha blivit mer jämlik.

Not. 10 Förordning (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.

Enligt den förordning (2020:193) om statsbidrag som nämns i avsnittet ovan, skulle anspråk på ersättning för merkostnader ställas till Socialstyrelsen genom att ansöka om medel. Socialstyrelsen har under pandemin beviljat i stort sett alla ansökningar om merkostnadsersättning. Mot den bakgrunden kan man fråga sig om den relativt omfattande administrativa processen förknippad med ansökningsförfarandet var nödvändig eller särskilt effektiv. Processen innebar att kommuner och regioner skulle beräkna sina merkostnader på kronnivå, göra en ansökan till Socialstyrelsen, som i sin tur skulle bedöma rätten till ersättning och vid behov begära komplettering. Därefter skulle kommuner och regioner återrapportera hur de hade använt medlen.

Det finns även uppfattningar om att medelstildelningen har blivit ojämlig. Det förklaras främst av att kommuner och regioner har beräknat sina merkostnader på olika sätt. Socialstyrelsen har inte gett några anvisningar om beräkningssätt, vilket har öppnat för olika tolkningar. Om Socialstyrelsen gav ut anvisningar skulle utfallet troligen ha blivit mer jämlikt, men den administrativa bördan skulle inte minskat nämnvärt. En bättre ordning hade varit att utgå från kommuners och regioners bokföringsuppgifter för innevarande år jämfört med föregående år, och göra en efterföljande avstämning i räkenskapsammandragen. För vissa merkostnader kunde Socialstyrelsen också övervägt att använda objektiva nyckeltal för fördelning av ersättning.

Slutligen finns det också skäl att ifrågasätta rättssäkerheten i att låta kommuner och regioner ansvara för redovisning av merkostnader för privata utförare. Det är i praktiken mycket svårt för kommuner och regioner att granska de privata utförarnas anspråk på ersättning för merkostnader. Inte heller i den här delen gav Socialstyrelsen några särskilda anvisningar. Särskilt svårt har det varit att granska de privata assistansanordnarnas ersättningskrav eftersom dessa företag har sin huvudsakliga relation med

Försäkringskassan, snarare än med kommunerna. Vi kan konstatera att kommunerna har hanterat det statliga redovisningskravet på väsentligt olika sätt, vilket har skapat stor otydlighet för de privata utförarna. Frustrationen har varit särskilt stor bland utförare som haft verksamhet i flera kommuner och regioner.

En bättre ordning hade varit att Socialstyrelsen tog ansvar för granskning av de privata utförarnas anspråk på ersättning för merkostnader. Detta skulle ha besparat kommunerna en administrativ börda i kristid och det skulle troligtvis ha höjt rättssäkerheten i förfarandet. Det hade också gett staten en bättre bild av träffsäkerheten i de statliga stöden. Det är viktigt att staten, till exempel genom Socialstyrelsen, följer upp utfallet i medelstilldelningen under pandemin så att vi kan dra lärdom av förfarandet inför kommande kriser. En sådan uppföljning av merkostnadsersättningar har oss veterligen inte genomförts än.

I april 2020 lämnade SKR, Vårdföretagarna och Famna hemställningar till regeringen med en rad synpunkter på förordningen (2020:193).¹¹ I slutet av maj samma år beslutade regeringen om en reviderad förordning som innehöll flera förbättringar. Privata företag och idéburna organisationer gavs till exempel möjlighet att ansöka om medel direkt från Socialstyrelsen utan att gå via kommuner och regioner.

Not. 11 Se Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), 2020. *Hemställan om ändring i förordning SFS 2020:293*.

3.5 Skatteunderlaget mer stabilt än väntat

En viktig lärdom från pandemin är att skatteunderlaget är relativt stabilt, även i en kris av det här slaget. Det beror på att vi i Sverige under lång tid har byggt upp ett robust välfärdssystem med många automatiska stabilisatorer. Vid snabbt ökad arbetslöshet och sjukfrånvaro aktiveras ett regelbaserat system av transfereringar, såsom arbetslöshetsersättning, sjukersättning, ersättning för vård av barn etc. Eftersom dessa transfereringar är skattepliktiga fylls den kommunala skattebasen på, även när antalet arbetade timmar minskar dramatiskt.

Att välfärdssystemen fick en så hög skyddseffekt förklaras också av att staten under både 2020 och 2021 lade fram förslag till riksdagen om en rad förstärkta förmåner i socialförsäkringarna. Förstärkningarna innebar mer generösa villkor i arbetslöshetsförsäkringen, sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen. Dessa åtgärder har stärkt arbetstagarnas och hushållens ekonomiska trygghet men också bidragit till att förstärka kommuners och regioners skattebas. En indirekt effekt har varit att risken för neddragningar i välfärden har dämpats.

3.6 Ekonomisk osäkerhet har påverkat pandemihanteringen

Även om vi kan konstatera att regeringens hantering av ekonomin överlag har varit positiv för kommuner och regioner, finns det lärdomar att dra inför kommande kriser. En av dem är att ekonomisk osäkerhet är hämmande för handlingskraften i krishanteringen.

Kommuner och regioner har länge efterlyst mer stabila ekonomiska planeringsförutsättningar. Ett förslag som har framförts är att regeringen räknar upp de generella statsbidragen i relation till

kostnadsutvecklingen. Det skulle skapa bättre förutsägbarhet för kommuner och regioner om de ekonomiska ramarna i normalläge. Men en sådan åtgärd skulle inte lösa de mycket kraftiga och akuta finansieringsbehov som kan uppstå vid en kris. I kris kan det krävas en kompletterande anslagsmodell som motverkar risken för stora nedskärningar i kommuners och regioners verksamheter.

Såväl 2020 som 2021 var exceptionella år, även i fråga om ekonomiska osäkerhetsfaktorer. Enbart under budgetåret 2020 beslutade regeringen om tolv ändringsbudgetar, utöver de ordinarie budgetpropositionerna under vår och höst. Pandemin har krävt stor flexibilitet av kommuner och regioner att planera om i redan beslutade budgetar. Många faktorer och händelser har varit omöjliga att förutse. Vid sidan av att skatteintäkterna blev större än befarat, kom vissa statliga tillskott sent under 2020, vilket gjorde det svårt för kommuner och regioner att med kort varsel hinna planera och nyttja medlen i tid. Sammantaget bidrog det till det starka resultatet för kommuner och regioner.

Ovissheten om den ekonomiska utvecklingen och de statliga åtgärderna skapade ändå ekonomisk oro under pandemin.¹² Vi bedömer att oron delvis har gått ut över effektiviteten i kommuners och regioners pandemihantering, och vi tror att det går att minska risken för ekonomisk osäkerhet inför kommande kriser. Med en annan modell för statlig bidragsgivning skulle kommuner och regioner få bättre planeringsförutsättningar och våga ta nödvändiga beslut, även när det innebär en stor ekonomisk kostnad.

Not. 12 Se t.ex. Algehed, J. och Brorström, B., 2021. *Den mindre kommunen visar vad den kan – Tanums kommuns hantering av Coronapandemin*, ss. 35 f.

Den största oron orsakades självfallet av omvärldsfaktorer som var svåra att påverka. Men oron handlade också om hur regeringen skulle agera och vilken ekonomisk kompensation för ökade kostnader och vikande intäkter som kommuner och regioner kunde räkna med. När regeringen i olika sammanhang utlovade full kostnads-täckning¹³, var innebörden inte självklar för alla. I efterhand kan vi konstatera att flera kommuner och regioner var alltför pessimistiska, men under tidig vår 2020 var deras tveksamhet inte ogrundad. Den bristande kompensationsgraden under flyktingkrisen 2015 har lämnat spår som fortfarande syns i de stora mottagar-kommunernas ekonomier.

Utan sådan misstro och osäkerhet bedömer vi att kommuner och regioner hade agerat med ännu större beslutsamhet, även då de ekonomiska konsekvenserna kunde förväntas vara stora. Och sådana beslut har det funnits många exempel på under pandemin. Att stänga simhallar och operahus genererar uteblivna intäkter för kommuner, och att rigga storskalig provtagning och vaccinering genererar stora kostnader för regioner.

I jämförelse med flyktingkrisen har regeringen under pandemin visat stor vilja och kapacitet att genom ekonomisk politik förhindra underskott i kommuner och regioner. Regeringen har tillämpat det Coronakommissionen kallar för *försiktighetsprincipen*. Det innebär i praktiken att regeringen inte har varit särskilt försiktig i den ekonomiska politiken, utan snarare tillämpat en *handlingsprincip* enligt mottot att hellre överkompensera än underkompensera. Vi bedömer att denna handlingsprincip har varit väl motiverad, inte minst med tanke på risken för att neddragningar i kommuner och regioner skulle förstärka konjunkturnedgången.

Not. 13 Se t.ex. SVT Nyheter, *Statsminister Stefan Löfvén: Pengar inget problem*, publicerad 2020-03-11.

Att reducera osäkerhet i kris är viktigt för handlingskraften i kris-hanteringen för kommuner och regioner. Idag finns inga regler, principer eller ordningar som minskar sådana osäkerheter, utan tillit får sättas till en sittande regerings lyhörddhet och goda omdöme. För beredskapens och tillitens skull vore det bra om det fanns mer regelstyrda och förutsägbara principer för de statliga ekonomiska stöden till kommuner och regioner på plats inför kommande kriser.

3.7 Vilka lärdomar kan vi dra?

I denna kris har kommuner och regioner behövt statligt stöd för att finansiera sina verksamheter. Hur det statliga stödet utformats, hur mycket pengar det omfattat, när i tiden det kommit och med vilket varsel är frågor som har påverkat kommuners och regioners förmåga att bekämpa pandemin. I de flesta kriser av nationell karaktär är det ofrånkomligt att staten spelar en aktiv roll som den yttersta garanten för att kommuner och regioner ska kunna upprätthålla välfärdsverksamheterna.

Utifrån pandemin bedömer vi att den enskilt viktigaste faktorn i hanteringen av de ekonomiska effekterna var att så långt som möjligt reducera osäkerhet och otydlighet för kommuner och regioner – och det gäller både på intäktssidan och på utgiftssidan. Eftersom kriser tenderar att präglas av högt tempo och stora osäkerheter handlar krisberedskap om att så långt som möjligt förbereda och skapa ordningar som i en krissituation kan reducera osäkerheterna.

3.7.1 En ny modell för säkring av skatteintäkter

Kommuners och regioners erfarenheter under pandemin visar att det finns mycket att vinna på en mer regelstyrd finansieringsmodell som reducerar osäkerheten om vilka intäkter kommuner och regioner har att räkna med i en kris. Ju mindre osäkerhet, desto

lägre är risken för att kommuner och regioner börjar drar ner på utgifterna för att undvika underskott, och därmed förstärka en fallande konjunktur.

Vi ställer oss bakom grundtanken i den så kallade *garantimodell* som föreslås i den statliga utredningen *God kommunal hushållning* (SOU 2021:75). Hade vi haft den modellen under pandemin skulle kommuner och regioner på förhand känt till lägstanivån på skatteintäkterna, vilket inneburit avsevärt förbättrade planeringsförutsättningar för kommuner och regioner. En sådan modell skulle tillföra en välbehövlig ekonomisk förutsägbarhet i tider som i övrigt präglas av osäkerhet och oro.

Garantimodell för skatteintäkter i kris

Grundtanken med en garantimodell är att staten ger kommuner och regioner en försäkran om att dess intäkter inte kommer att understiga en viss nivå i kris. Garantimodellen aktiveras endast vid allvarlig ekonomisk kris, inte vid normala konjunktursvängningar. Modellen innebär att staten garanterar en minsta årlig skatteunderlagstillväxt från året innan konjunkturedgången inträffar, till det år då det faktiska skatteunderlaget överstiger en viss garantinivå. Modellen bör utformas med tydliga och transparenta principer om när krisen är så djup att garantimodellen ska aktiveras, och vilka belopp som garantibidraget då uppgår till.

Även ur ett statligt perspektiv finns en rad fördelar med en garantimodell. Risken för *procykliskt beteende* minskar, det vill säga att kraftiga neddragningar i kommuner och regioner fördjupar en pågående konjunkturedgång. Risken för statlig överkompensation till kommuner och regioner minskar också, vilket frigör resurser för staten eller minskar den statliga skuldsättningen.

Men garantimodellen innebär också vissa risker för staten. Man kan säga att modellen ökar kommuners och regioners planeringsförutsättningar på statens bekostnad. Garantibeloppets storlek är okänd för alla aktörer fram till dess att det finns kunskap om hur skatteunderlaget utvecklas. Samtidigt finns det sätt för staten att hantera sådana situationer, till exempel genom att höja statens utgiftstak.¹⁴ Modellen innebär också att en del av regeringens reformutrymme urholkas vid lågkonjunktur.

3.7.2 Principer för beslut om kostnadsansvar i kris

I en kris av det slag som pandemin utgjorde, rådde även stora osäkerheter vad gäller utgifterna för kommuner och regioner. Vi bedömer att viktig tid gick förlorad i väntan på klarhet om hur kostnadsansvaret för nya storskaliga verksamheter skulle fördelas. Det tydligaste exemplet på detta är provtagningsverksamheten, som kom i gång ordentligt först efter att en överenskommelse med SKR hade slutits. Regeringen uttryckte visserligen att den skulle ta alla merkostnader men det var inte tydligt vilka merkostnader som åsyftades. Erfarenheter från tidigare kriser skapade en osäkerhet i kommuner och regioner. Vi behöver dra lärdom av de tidsförskjutningar som uppstod under pandemihanteringen och överväga olika sätt att få till stånd ett mer skyndsamt avgörande om hur kostnadsansvaret ska fördelas när nya verksamheter ska byggas upp i kris.

När en storskalig och kostsam verksamhet ska startas upp på kort tid är det avgörande att kostnadsansvaret klargörs så snabbt och tydligt som möjligt och det genom ett beslut av regeringen. Då vet kommuner och regioner vad de har att förhålla sig till. Det betyder

Not. 14 Varje år lämnar regeringen i budgetpropositionen förslag till ett tak för statens utgifter, det så kallade utgiftstaket. Riksdagen kan när som helst ompröva ett beslutat utgiftstak.

inte att kostnaderna alltid ska belasta statsbudgeten. Den poäng vi vill framhålla är vikten av ett tidigt och tydligt besked om var kostnaderna ska förläggas.

Om kostnadsansvaret ska tydliggöras genom ett regeringsbeslut behöver regeringen rimligen en viss tid på sig för att överväga ett sådant beslut. Under övervägandetiden behöver frågan beredas såväl inom Regeringskansliet som med intressenter, inte minst berörda kommuner och regioner. Idag finns inga formella krav eller ordningar som fastställer några tidsfrister på beslut i en kris. Det skapar osäkerhet bland beslutsfattare i kommuner och regioner. Regeringen kan därför behöva överväga olika sätt att på förhand tydliggöra för kommuner och regioner när regeringen som senast kan komma att landa i ett ställningstagande om kostnadsansvar. Det vore värdefullt om den formella ordningen för ett avgörande kunde klargöras redan innan nästa kris slår till.

Hur lång övervägandetid regeringen behöver kan variera beroende på krisens karaktär och behovet av skyndsamhet. När behovet av den nya verksamheten är akut behöver klargörandet komma så snabbt som möjligt. I andra fall kan den nya verksamheten vara mindre tidskänslig och regeringen kan dröja med sitt ställningstagande utan att det får allvarliga konsekvenser. Det behöver inte vara ändamålsenligt att på förhand reglera exakt antal dagar eller veckor som får passera från beslut om ny kommunal verksamhet till ställningstagande om kostnadsansvar. Men det kan vara rimligt att i någon form klargöra på förhand när ett avgörande som senast ska komma.

Kapitel 3

Ekonomi

Utdrag ur rapporten *Att lära av en kris – Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*

I september 2021 tillsatte SKR:s styrelse en programberedning om covid-19-pandemin. Uppdraget har varit att med utgångspunkt i erfarenheter och lärdomar från pandemin, peka på möjliga strategier och förslag på insatser som syftar till utveckling i kommuner, regioner och SKR. Tyngdpunkten har legat på lärande av våra erfarenheter. Arbetet har baserats på lokala pandemiutvärderingar från 80 kommuner och 19 regioner, på årsredovisningar, myndighetsrapporter, forskningsrapporter, kunskapsseminarier och egna studier. Med denna rapport sammanfattar beredningen sina samlade lärdomar, bedömningar och förslag.

ISBN 978-91-8047-161-9

Ladda ner på skr.se/publikationer

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se



**Sveriges
Kommuner
och Regioner**