

Local government financial resilience:  
Swedish municipalities and regions

# Sammanfattning och reflektioner

Emelie Värja, tidigare forsknings- och utbildningschef, Kommuninvest  
Niklas Anemo, kanslichef, Kommunalekonomernas förening (KEF)



## INTRODUKTION

Kommuner och regioner har de senaste åren utsatts för både förväntade och oväntade chocker och kriser som påverkar verksamheten. Inflation, pandemi, migration och extrema väderförhållanden är några exempel.

Dessa chocker sätter press på ekonomin och verksamheten hos kommuner och regioner i Sverige. Detta utmanar kommunernas förmåga att balansera finansiell stabilitet med att leverera nödvändiga tjänster till medborgarna. Mot denna bakgrund har rapporten "Local Government Financial Resilience: Swedish Municipalities and Regions" undersökt kommuner och regioners upplevda finansiella motståndskraft. I denna sammanfattning lyfts några av de iakttagelser som görs i rapporten, vi avslutar med några reflektioner. Vill man ha en mer heltäckande bild finns rapporten tillgänglig i sin helhet.

## FINANSIELL MOTSTÅNDSKRAFT

Begreppet finansiell motståndskraft har vuxit fram som en ram för att förstå hur lokala myndigheter förutser, absorberar och reagerar på kriser som påverkar deras finansiella ställning. Finansiell motståndskraft definieras som förmågan att förutse, absorbera och reagera på finansiella chocker och kriser.

Den finansiella motståndskraftsmodellen analyseras i rapporten utifrån olika perspektiv och omfattar fem olika frågeställningar:

1. Påverkan av chocker: I denna frågeställning fångas i viken grad kommuner och regioner påverkats av olika chocker.
2. Upplevd sårbarhet: Exponering för potentiella chocker som kan påverka finansiering och tjänsteleverans.
3. Proaktiva kapaciteter: Förmåga att identifiera och hantera sårbarheter samt förutsäga finansiella chocker.
4. Hanteringskapaciteter: Resurser och färdigheter för att hantera chocker när de inträffar.
5. Prestation: Prestation är ett mått på hur väl kommuner och regioner uppnår sina mål inom både ekonomiska och icke-ekonomiska områden.

Med finansiell motståndskraft avses inte bara ekonomiska resurser utan även organisatoriska och strukturella kapaciteter som bidrar till att upprätthålla tjänster och stabilitet i turbulenta tider.

## METOD

Rapporten baseras på en enkät som skickades ut till svenska kommuner och regioner. Undersökningen distribuerades mellan januari och juni 2024 till samtliga ekonomichefer (CFO) från kommuner och regioner. Av respondenterna var:

- 75 % ekonomichefer
- 12 % ekonomidirektörer
- 13 % controllers, strateger eller avdelningschefer inom ekonomi (t.ex. budget och upphandling)

Undersökningen täcker 38 % av Sveriges regioner och 32 % av kommunerna. Respondenterna har en överrepresentation av större regioner och kommuner, vilket kan skapa en geografisk bias till förmån för urbana eller mer befolkade områden.

## IAKTTAGELSER

Nedan redovisas den sammanfattande upplevda finansiella motståndskraften hos svenska kommuner och regioner, baserat på rapporten. Studien fokuserar på hur dessa aktörer upplever sin kapacitet att hantera ekonomiska chocker och sårbarheter, samt vilka styrkor och svagheter de själva identifierar. Resultaten speglar därför en subjektiv bedömning av kapaciteten, snarare än en objektiv analys, och ger insikter om hur kommuner och regioner ser på sin förmåga att förutse, hantera och anpassa sig till förändrade förhållanden.

### PÅVERKAN AV CHOCKER

I denna frågeställning fångas i viken grad kommuner och regioner påverkats av olika chocker. Respondenten har då fått bedöma de förändringar och störningar som externa händelser eller kriser medför på kommuners och regioners ekonomiska stabilitet och deras förmåga att leverera tjänster. Chockernas påverkan kan vara direkt, såsom ökade kostnader eller minskade intäkter, eller indirekt, exempelvis genom förändrade demografiska mönster eller nya regelverk som kräver omprioriteringar. De chocker som identifierades var inflation, räntekostnader, pandemin, flyktingkrisen, extrema väderhändelser samt övriga chocker.

#### Kommuner

Inflation är den chock som enligt respondenterna påverkat kommunernas ekonomi mest, följt av ökade räntekostnader och pandemins efterverkningar. Små kommuner känner större ekonomisk press än större kommuner, men skillnaderna i uppfattningen om specifika chockers påverkan är generellt små.

#### Regioner

Liksom för kommuner är inflation den mest påtagliga chocken för regionernas ekonomi. Små regioner är mer utsatta för ökade räntekostnader och pandemins effekter jämfört med större regioner.

#### Jämförelse

Både kommuner och regioner upplever inflation som den mest betydande chocken, följt av ökade räntekostnader och pandemins efterverkningar. Dock påverkas regionerna i högre grad av pandemins effekter på hälso- och sjukvården, medan kommunerna har en bredare påverkan relaterad till deras ansvar för sociala tjänster, skola och äldreomsorg.

Regionerna rapporterar också mindre påverkan av extrema väderhändelser jämfört med kommunerna, vilket delvis kan förklaras av att kommunerna har ett större ansvar för risk- och sårbarhetsbedömningar och förebyggande arbete inom exempelvis sanitet och vattenhantering.

### UPPLEVD SÅRBARHET

Upplevd sårbarhet syftar på hur kommuner och regioner själva bedömer sin exponering för potentiella chocker som kan påverka deras ekonomi och förmåga att leverera tjänster. Det handlar inte bara om faktisk sårbarhet, utan även om hur organisationerna upplever och tolkar sina risker och kapacitet att hantera dem.

Sårbarhet kan bero på externa faktorer som demografiska förändringar (åldrande befolkning, befolkningsminskning), socio-ekonomiska utmaningar (hög arbetslöshet, låg inkomstnivå) eller infrastrukturella brister (gammal eller otillräcklig infrastruktur).

Organisationernas uppfattning om sin sårbarhet påverkar hur de prioriterar åtgärder och investeringar för att minska riskerna. Om sårbarheten upplevs som överväldigande kan det leda till att problem skjuts upp eller hanteras reaktivt i stället för proaktivt.

#### **Kommuner**

Kommunerna upplever särskilt sårbarhet relaterad till demografiska faktorer och infrastruktur. Små kommuner upplever sig mer sårbara för demografiska och socio-ekonomiska risker än större kommuner.

#### **Regioner**

Regionerna rapporterar också hög sårbarhet för demografiska, socio-ekonomiska och infrastruktureller utmaningar. Små regioner är mer sårbara än större, särskilt vad gäller åldrande befolkning och minskad befolkningstillväxt.

#### **Jämförelse**

Regionerna upplever en högre grad av sårbarhet kopplad till demografiska faktorer och infrastrukturbehov. Små regioner är särskilt utsatta för dessa faktorer, och upplever det svårt att finansiera nödvändiga investeringar.

Kommunerna är också starkt påverkade av demografiska och infrastrukturella sårbarheter, men variationen mellan små och stora kommuner är mindre än bland regionerna. Små kommuner har dock särskilda utmaningar, till exempel begränsad kapacitet att hantera socioekonomiska förändringar som ökad arbetslöshet eller befolkningsminskning.

### **PROAKTIVA KAPACITETER**

Proaktiva kapaciteter syftar på de verktyg, strategier och beteenden som kommuner och regioner använder för att förutse och hantera potentiella finansiella utmaningar innan de uppstår. Det handlar om att bygga en förmåga att analysera omvärlden, identifiera risker och förbereda organisationen på framtida chocker. Det handlar om det kritiska tänkandet, alltså organisationernas förmåga att ifrågasätta antaganden, identifiera problem och analysera alternativa lösningar. Eller förmågan att dela information internt och externt och hur samarbetet mellan politiken och tjänstepersonerna fungerar. Samt hur kommunen eller regionen arbetar med bedömningen av potentiella risker och deras möjliga konsekvenser för organisationen.

Proaktiva kapaciteter är avgörande för att bygga långsiktig finansiell motståndskraft. Genom att stärka dessa förmågor kan kommuner och regioner inte bara identifiera och förbereda sig för framtida chocker, utan också minska sin sårbarhet och förbättra sin organisatoriska och ekonomiska stabilitet

#### **Kommuner**

Starka förmågor identifieras inom kritiskt tänkande och övervakning av externa aktiviteter, särskilt kring regleringsförändringar och medborgarbehov. Extern informationsdelning är en svagare punkt, särskilt med staten.

#### **Regioner**

Starka kapaciteter inom kritiskt tänkande, särskilt uppmuntran att rapportera potentiella problem och övervaka förändringar i regler och ekonomi. Begränsningar i extern informationsdelning, särskilt med staten och externa aktörer.

#### **Jämförelse**

Både kommuner och regioner uppvisar starka proaktiva kapaciteter, särskilt inom områden som kritiskt tänkande och omvärldsbevakning. Det finns dock skillnader där regionerna har något bättre utvecklade kapaciteter för att övervaka förändringar i det socioekonomiska och regulatoriska landskapet. De använder också mer systematiska metoder för kontinuitetsplanering och analys av potentiella risker. Kommunerna är mer inriktade på att övervaka medborgarnas behov och anpassa sina tjänster därefter, vilket kan kopplas till deras direkta ansvar för lokala samhällstjänster.

En gemensam svaghet är extern informationsdelning, där både kommuner och regioner rapporterar begränsat samarbete med staten och externa aktörer. Denna brist minskar möjligheten att dra nytta av bredare nätverk och externa resurser i krishantering.

### **HANTERINGSKAPACITETER**

Hanteringskapaciteter är de resurser, strategier och förmågor som kommuner och regioner använder för att hantera och anpassa sig till chocker när dessa inträffar. Dessa kapaciteter blir särskilt synliga under perioder av kris och reflekteras i organisationens förmåga att agera snabbt, samarbeta effektivt och mobilisera resurser.

Hanteringskapaciteter spelar en avgörande roll i att säkerställa att organisationer kan svara effektivt på kriser och upprätthålla serviceleverans under pressade förhållanden. Rapporten betonar att en stark intern samverkan och snabb problemlösning är nyckelfaktorer för framgång, men att förbättringar krävs i både ledarskap och externa samarbeten för att hantera större, långsiktiga utmaningar.

### **Kommuner**

Kapacitet för snabb problemlösning och intern samverkan är väl utvecklade, men samarbetet med staten är begränsat. Små kommuner upplever lägre intern samverkan jämfört med större kommuner.

### **Regioner**

Hanteringskapaciteter som snabb problemlösning och intern samverkan bland anställda är starkare än externa samarbetsförmågor. Små regioner upplever begränsningar i samarbetet med staten.

### **Jämförelse**

Kommunerna uppvisar starkare intern samverkan än regionerna, särskilt mellan anställda och i vissa fall med högre ledning. Detta bidrar till snabbare anpassning och lösningar på operativ nivå. Regionerna, å andra sidan, har starkare kapaciteter för snabb problemlösning och att mobilisera resurser effektivt. De visar också hög autonomi för att omfördela resurser och utveckla lösningar på organisationsnivå, särskilt inom sjukvården.

Både kommuner och regioner rapporterar begränsad extern samverkan, vilket innebär att de i hög grad är beroende av interna resurser och samarbeten för att hantera kriser. Små kommuner och regioner upplever särskilt stora svårigheter på detta område.

## **PRESTATION**

Prestation är ett mått på hur väl kommuner och regioner uppnår sina mål inom både ekonomiska och icke-ekonomiska områden. Prestation omfattar förmågan att upprätthålla ekonomisk stabilitet, leverera tjänster av hög kvalitet och anpassa sig till förändrade förutsättningar. För att bedöma prestation analyseras både subjektiva bedömningar från organisationernas ekonomiansvariga och kvantitativa indikatorer. Korrelationen mellan kommunens finansiella nyckeltal och den upplevda prestationen är runt 0,5 vilket kan anses som svagt.

### **Kommuner**

Mindre kommuner rankar sin ekonomiska och icke-ekonomiska prestation lägre än större kommuner, särskilt vad gäller ekonomisk hållbarhet och kvalitet i tjänsteleverans.

### **Regioner**

Större regioner rankar sin prestation högre än mindre regioner, särskilt vad gäller ekonomisk hållbarhet och förmåga att generera intäkter.

### **Jämförelse**

Större kommuner och regioner presterar generellt sett bättre än sina mindre motsvarigheter, både vad gäller ekonomisk hållbarhet och icke-ekonomiska mål som servicekvalitet och innovation:

Större kommuner rapporterar bättre resultat när det gäller ekonomisk stabilitet, långsiktig intäktsgenerering och budgetbalans. Mindre kommuner har dock ofta en förmåga att snabbt anpassa sina tjänster till lokala behov, vilket bidrar till att de kan möta dessa effektivt trots begränsade resurser.

## SLUTSATS OCH REFLEKTIONER

Rapporten visar att kommuner och regioner upplever inflation som den största chocken, följt av räntehöjningar och pandemins effekter.

Den chock som upplevts ha inneburit störst negativ påverkan på kommunernas och regionernas finanser är inflationen. Det är också den händelse som ligger närmast i tiden och där påverkan på välfärdssektorns ekonomi fortfarande är högst påtaglig.

En slutsats man skulle kunna dra är att minnet av de umbäranden som ligger några år tillbaka i tiden bleknar. Det stora flyktningmottagandet under 2015 och Covid-19-pandemin (som påverkade som mest under åren 2020–2021) upplevs nu som händelser som var mindre allvarliga, än den inflationschock som fått stor påverkan på kommuners och regioners ekonomiska förutsättningar, framför allt under åren 2023 och 2024.

Något som kanske har ännu större betydelse för kommunernas och regionernas upplevelse av hur olika chocker har påverkat, är sannolikt hur staten agerar. När det gäller såväl flyktningmottagandet som Covid-19-pandemin var det statliga stödet till kommuner och regioner massivt med ökade statliga ersättningar och ökade statsbidrag. Det ekonomiska stödet till kommuner och regioner i samband med senare års inflationschock har varit på en betydligt lägre nivå. Ett starkare ekonomiskt stöd från staten i samband med hanteringen av den höga inflationstakten under senare år, hade sannolikt påverkat välfärdssektorns syn på möjligheterna att hantera,

eller absorbera, de kraftigt ökande kostnaderna för inte minst pensioner och räntor.

Små kommuner och regioner upplever sig särskilt sårbara för demografiska och infrastrukturella utmaningar. Utjämningsystemet är av särskild vikt för de mindre kommunerna där småskalighetsnackdelar belyses. Interna faktorer som påverkar upplevd sårbarhet inkluderar små ekonomiska marginaler eller stor beroende av statliga bidrag. En kommun med svag skattekraft har inte samma möjligheter att generera ökade intäkter genom skattehöjningar som en kommun med högre skattekraft.

En jämförelse med andra länder, såsom Italien, Tyskland och Storbritannien, visar att svenska kommuner och regioner generellt presterar väl i jämförelse, särskilt när det gäller ekonomisk stabilitet och proaktiva kapaciteter. Det bör dock tilläggas att enkätundersökningarna skett under olika tidsperioder, där enkätundersökningen med de svenska kommunerna skedde i en tid med hög ekonomisk press på kommuner och regioner. Sverige har relativt stabila intäktskällor, vilket ger en stark ekonomisk grund.

Dock uppvisar Storbritannien vissa styrkor inom informationsdelning och extern samverkan, där Sverige ligger något efter. Det finns alltså områden som enligt rapporten kan förbättras, särskilt vad gäller externa samarbeten och informationsutbyte. Här har många olika parter en viktig roll där både kommuner och regioner ingår, men också staten och SKR.