

Kommunsektorns väg ut ur covid-19

- TRE 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.

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	Ekonomie doktor, tidigare chef på SKR och nationell samordnare för vårdval och kroniska sjukdomar på socialdepartementet
Susanne Spector	Senioranalytiker Nordea
Emelie Värja	Forskningsansvarig Kommuninvest
Annika Wallenskog	Chefsekonom SKR

Innehåll

Nya och gamla utmaningar	4
Slutsatser: Tre goda råd	6
1. Skapa nya arbetssätt	6
2. Håll i pengarna	6
3. Tänk långsiktigt	7
Vad bör kommuner och regioner göra?	8
Skapa nya arbetssätt	8
Håll i pengarna	11
Tänk långsiktigt	13
Referenser	16

Nya och gamla utmaningar

Ett drygt halvår in i coronapandemin ska kommuner och regioner fastställa sina budgetar för 2021 och framåt. Det sker i ett läge där de flesta prognosmakare har en mer positiv grundsyn på ekonomin än i våras. Osäkerheten är dock alltjämt stor i och med att smittspridningen åter tagit fart och nya restriktioner införts.

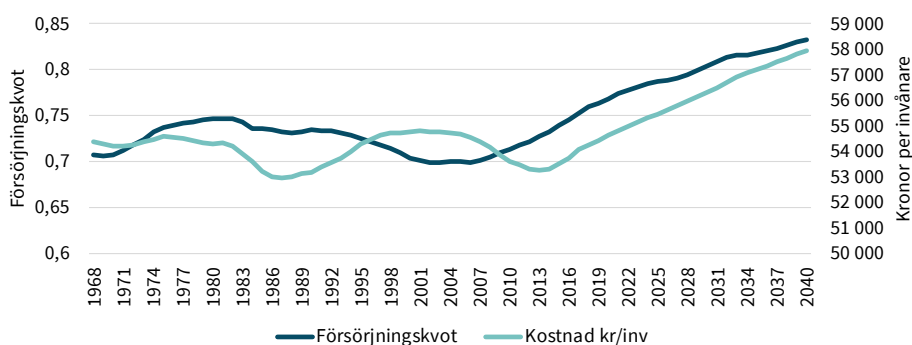
På kort sikt ser det bra ut för kommunsektorn. Med statliga resurstillskott och en prognostiserad skatteunderlagstillväxt på 1,9 procent är ekonomin för 2020 under kontroll i de flesta kommuner och regioner. De generella resultatnivåerna, som andel av skatter och bidrag, beräknas för kommunerna bli 5,3 procent och för regionerna 2,5 procent, vilket är ovanligt höga nivåer. Efter regeringens höstbudget tycks även 2021 bli hanterbart. Den prognostiserade skatteunderlagstillväx-

ten, på 1,5 procent, är förvisso klen, men tack vare statligt stöd blir helheten acceptabel.¹ Resultatnivåerna verkar för kommunerna landa på drygt 2 procent medan regionernas resultat beräknas bli mindre än en procent av skatter och bidrag.²

Därmed bör kommunsektorn kunna ta sig någorlunda helskinnad genom den mest akuta fasen av coronakrisen. Men på längre sikt är inte kommunsektorns ekonomi hållbar.

De strukturella problem som ökat de senaste åren finns kvar. En viktig faktor är den demografiska utvecklingen. Andelen yngre och äldre ökar samtidigt som andelen i arbetsför ålder minskar. Det leder till högre efterfrågan på välfärd, lägre skatteintäkter och svårigheter att rekrytera personal när färre ska ta hand om fler.

Figur 1. Kostnad per invånare för välfärden (i 2018 års priser) samt försörjningskvoten (antalet personer i icke-arbetsför ålder / antalet personer i arbetsför ålder)



Källa: SKR, SCB och Kommuninvest

1. SKR 2020a. I höstbudgeten finns för 2021 bl a 10 miljarder kr i generella statsbidrag, 5,7 miljarder kr till äldreomsorgen och 4 miljarder kr för uppskjuten vård. Regeringen har också lovat att täcka alla merkostnader, inklusive intäktsbortfall, för covid-19.
2. SKR 2020b, 68.

Finansdepartementet visar att ”finansieringsgapet” växer, det vill säga skillnaden mellan de kostnader som man kan ha i kommunsektorn med gällande skattesats och den kostnadsnivå som krävs för att med dåvarande demografisk trend behålla 2019 års välfärdsstandard. År 2026 förväntas finansieringsgapet uppgå till ca 90 miljarder kr.³ Kalkylen skulle nu se annorlunda ut, men oavsett exakt siffra är det stora summor som behöver ”hämtas hem”.

Detta måste göras med effektiviseringar i en framträdande roll. Att använda skatten i kommuner och regioner för att täcka gapet skulle ge stora höjningar i ett läge där inkomst redan är en relativt högt beskattad skattebas. Risker att detta leder till färre arbetade timmar är dessutom överhängande. Utrymmet för ökade generella statsbidrag minskar sannolikt i takt med att statskulden växer. Det finanspolitiska ramverket kan på sikt komma att ha en uppstramande effekt. Dessutom finns ett annat demografiskt relaterat problem – nämligen kompetensbristen.

Att hitta tillräckligt med kvalificerad personal i kommunsektorn blir allt svårare. Enligt Finansdepartementets beräkningar behöver personalen utökas med nästan 80 000 personer fram till 2026. Detta innebär att 55 procent av sysselsättningstillväxten i Sverige skulle behöva ske i kommunsektorn, i jämförelse med ett historiskt snitt på 25 procent.⁴

Med koppling till detta, men även andra förhållanden, finns stora investeringsbehov. Dessa täcker in ett brett spektrum: allt från renoveringar av ett slitet fastighetsbestånd

från 1960- och 70-talen, via nybyggnation av skolor, sjukhus och äldreboenden, till upprustning och utbyggnad av VA-systemet.⁵

Till den strukturella problematiken hör också att de effektiviseringsförsök som gjorts i kommunsektorn har gett blandade resultat. Trots stora tekniska framsteg inom bl a digitalisering har effekthemtagningarna inte varit starka.⁶ Produktivitetstrenden har i stället varit negativ på sina håll.⁷ Administrationen har ökat snarare än minskat: inte bara genom ökad statlig detaljstyrning, utan också p g a snabbt växande krav på rapportering och uppföljning i de egna organisationerna.⁸

Kommunsektorn står nu inför en situation där två saker behöver ske samtidigt. Å ena sidan behövs åtgärder för att kortsiktigt klara covid-19. Å andra sidan krävs insatser för att bygga långsiktig hållbarhet. I detta finns en pedagogisk utmaning. Samtidigt som resultaten för 2020 och 2021 kommer att vara relativt goda, och problembilden därmed inte framstår som akut, är det nödvändigt med effektiviseringar för att klara de långsiktiga utmaningarna. Det finns en risk att de kortsiktigt goda resultaten leder till förväntningar om en expansiv linje som försvårar beslut om effektiviseringar. Detta är en svår balansgång.

I vår första rapport, som kom i augusti, riktade vi fem goda råd till regeringen om hanteringen av kommunsektorns ekonomiska förutsättningar.⁹ I denna rapport vänder vi oss i stället till kommuner och regioner med tre råd om vad de behöver göra för att skapa en långsiktigt hållbar ekonomi.

3. Finansdepartementet 2019-06-12.

4. Finansdepartementet 2019-06-12.

5. Svenskt Vatten 2020.

6. Finansdepartementet 2019, 5.

7. SKL 2019a, 49. Rehnberg 2019.

8. Statskontoret 2019, 7ff.

9. Välfärdsekonomen 2020.

Slutsatser: Tre goda råd

Vad bör då kommuner och regioner göra? Vi startar med våra slutsatser, alltså de tre goda råd som den efterföljande analysen leder fram till.

1. Skapa nya arbetsätt

Det är inte bara fler händer som är lösningen på vårdens och omsorgens problem. Så är det i vissa fall, men långt ifrån i alla. Dessutom kommer det inte att finnas oändligt många händer att tillgå. När färre ska hjälpa fler måste resursutnyttjandet effektiviseras. Det är nödvändigt för öka kvaliteten och ha en rimlig kostnadsutveckling. Vårdens och omsorgens personal måste få bättre strukturer och verktyg. Detta är till viss del inom räckhåll med de möjligheter som digitalisering och AI nu kan ge.

Ett exempel på lösning som frigör arbetskraft är tillsyn nattetid genom sensorer och digitala kameror i omsorgen, vilket både ökar tryggheten och minskar resande och personalbehov. Ett annat exempel är egenmonitorering för personer med kroniska sjukdomar inom sjukvården, vilket bromsar försämring och minskar behovet av akut vård. Båda teknikerna skulle, om de genomfördes fullt ut, kunna spara massor av tid samtidigt som kvaliteten blir bättre. Det finns ytterligare sådana tekniker som nu blivit tillgängliga.

Därtill finns mycket att vinna på att dra ner på detaljstyrning och byråkrati. Det finns också vinster med att stärka samverkan inom kommunsektorn – gärna på basis av de samarbeten som utvecklats under pandemin.

För att få kraft i detta behöver kommunerna bjuda in staten att ta en roll. De samarbeten som finns, bl a inom ramen för Valfärdskommissionen, bör leda till att kommuner och staten tar ett tydligare ansvar för att driva på digitaliseringslyftet, skapa bättre ordning i IT-byråkratin, verka för minskad administration samt säkerställa att arbetsmiljön förbättras i de omställningar som måste till.

2. Håll i pengarna

Det finns en stor pedagogisk utmaning att upprätthålla budgetdisciplin i och med de stora tillskott som kommunsektorn har fått för 2020 och 2021. Att effektivisera och göra nödvändiga förändringar är jobbigt – och kan vara svårt att motivera när pengar finns tillgängligt. Dessutom finns det en risk att tillskotten leder till ohållbara kostnadshöjningar.

Det är nödvändigt att så inte sker – utan arbetet för en långsiktigt hållbar ekonomi i kommunsektorn behöver börja idag. För de som får stora överskott under 2020 och 2021 så kan en rimlig hantering vara att i första hand placera medel i resultatutjämningsreserven (RUR).

Men att ha kostnadskontroll innebär inte att man ska utesluta alla nya utgifter. I många fall krävs ökade investeringar och andra satsningar idag för att nå en hållbar ekonomisk situation längre fram. För nödvändiga investeringar och underhåll är det god tajming att göra dessa nu när räntan låg och det finns mer lediga resurser i ekonomin än normalt.

3. Tänk långsiktigt

Det är också centralt med en bättre ekonomi-styrning i många kommuner och regioner. Ett sätt är att bygga koncernstrukturer som bättre kan hantera likviditet, riskhantering och administration. Ett annat är att fastställa resultatmål efter sina egna förutsättningar och inte efter allmänna schabloner. Ett tredje är att hålla sig till realism i prognoser och budgetering – där det ibland inte är tydligt vad som är mål och vad som är prognos. Dessutom behöver man inte bara titta på resultat utan också analysera likviditets- och kassaflöden.

Sammantaget är bilden tydlig. Trots regeringens kortsiktighet har kommuner och regioner nu en oväntad och unik chans att börja bygga en långsiktigt hållbar ekonomi. Den måste man ta.

Vad bör kommuner och regioner göra?

I detta avsnitt tittar vi närmare på våra tre goda råd.

Skapa nya arbetsätt

I välfärdsdebatten talas det ofta om att fler anställda skulle vara ett slags universallösning på de problem som finns. Får man bara in ytterligare några händer i en verksamhet så blir det mesta bättre. För att kunna komma vidare i utvecklingen av välfärden är det viktigt att nyansera den typen av hållningar och uttalanden.

Det är riktigt, som redan har konstaterats, att välfärdsverksamheterna över de kommande åren behöver ta in många fler anställda för att kunna möta snabbt växande behov. Just denna rekrytering är ju en av välfärdens största utmaningar. Kompetensbristen sätter i flera avseenden ramen för de omställningar som behöver göras.

Men för att välfärdsekvationen ska kunna lösas ut kommer nyrekryteringar inte att räcka till. Så många personer med tillräcklig kompetens existerar inte i arbetskraften. Därför blir det centralt att också se till att de händer som redan finns i verksamheterna får förutsättningar att göra rätt saker och att åstadkomma mer.

När det gäller de nya arbetsätten ser vi att fyra perspektiv behöver lyftas fram:

Arbetsmiljö

Effektiviseringarna behöver genomföras i upplägg som också säkrar en bättre arbets-

miljö. Mörk et al konstaterar, med fokus på kommunsidan, att skola och äldreomsorg "har stora framtida rekryteringsbehov och kan behöva förbättra arbetsmiljön och arbetsförhållandena".¹⁰

Anell understryker, i en analys av hälso- och sjukvården, att "[d]en allra största utmaningen är hur vården kan förändras och effektiviseras samtidigt som arbetsmiljön förbättras".¹¹ Om kommuner och regioner, inom ramen för effektiviseringsansträngningarna, inte kan erbjuda attraktiva arbetsplatser där medarbetarna stimuleras till hög produktivitet kommer välfärdsekvationen inte att gå ihop.

Digitalisering

Flera av de största möjligheterna till förbättrad kvalitet och effektivitet finns inom digitaliseringen. Vi vill – vilket var en huvudpunkt i vår förra rapport – att staten, i dialog med kommunsektorn, tar ledningen i ett kraftfullt digitaliseringslyft.¹² Men staten har hittills inte gjort tillräckligt. Från regeringens sida var digitaliseringen tyvärr ett av de svagare områdena i höstbudgeten.¹³ Därför är det nödvändigt att kommuner och regioner går in och på allvar börjar äga frågan.

Dynamiken under pandemin har visat att utrymmet för att göra rejäla framsteg är stort. Inom hälso- och sjukvården finns betydande potential inom bl a digitala möten och kontakter; digitala behandlingar i psykiatri; digitala verktyg för självskattning, guidning och sammanställning av sjukdomshistoria; samt digitala upplägg för egenmonitorering för personer med kroniska sjukdomar. Sådan

10. Mörk et al 2019, 11.

11. Anell 2020, 9.

12. I en sådan reform skulle 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 kapacitet att aktivt och substantiellt kunna stötta kommuner och regioner. Välfärdsekonomen 2020.

13. I höstbudgeten finns förslag om att utöka stödet till bredbandsutbyggnad (ytterligare 1,4 miljarder kr för 2021 samt 500 miljoner kr för 2022 och 100 miljoner kr per år för 2023-2025), om att låta delar av en förstärkt satsning på primärvården (ytterligare 300 miljoner kr per år 2021-2022) gå till behovsstyrda digitala tjänster och ökat samspel mellan digital och fysisk vård samt om att tillföra vissa resurser (25 miljoner kr per år 2021-2022) för att förbättra mobiluppkopplingen på fjärrtåg. Det görs en satsning på utveckling av förvaltningsgemensam digital infrastruktur (nära 57 miljoner kr för 2021), men omfattningen är väldigt liten i sammanhanget. Vi noterar att vissa initiativ tagits även efter det att budgeten lanserades. Men totalt sett är bilden tydlig: satsningen är för tunn. För detaljerna i höstbudgeten, se www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget.

monitorering kan förebygga försämringar i sjukdomstillstånd och därmed minska behovet av akuta insatser. Inom omsorgen finns, vid sidan av digitala nattkameror intressanta möjligheter vad gäller exempelvis digitala medicinpåminnare och digitala läs.

Inom gymnasieskolan, och annan utbildning, kan en rad moment göras smidigare på digitala plattformar. Inom nästan alla administrativa tjänster och ansvar kan digitala möten och andra lösningar göra det möjligt att få ut betydligt mer av arbetsdagen.

Även om den offentliga sektorn i Sverige halkat efter i digitaliseringen har det inte stått stilla. Mörk et al visar exempelvis i en enkätstudie av hemtjänsten runtom i landet att användningen av tekniker som nattkamera, GPS-larm och vårdplanering ökade tydligt under åren 2016–2018.¹⁴ Problemet är snarare att det går för sakta och att effekthemtagning inte har tillräckligt hög prioritet. Åtminstone på lite sikt behöver det säkerställas att digitaliseringen faktiskt gör avtryck i verksamheterna. Den måste leda till att händerna får mer gjort.

Samordning

Det har under lång tid talats om att ökad samverkan skulle vara en central faktor för att stärka både effektiviteten och kvaliteten i välfärden. Det kan handla om att mer rationellt fördela ansvar och resurser, om att aktivt dela kunskap och best practices, om att skapa stordriftsfördelar samt om att snabbare och enklare lösa gemensamma problem.

Framgångarna i denna typ av ansträngningar har varit högst varierande. Ibland har projekt och satsningar blivit lyckade, men i andra fall har effekterna blivit svaga eller kortvariga. Att gå från ord till handling har visat sig vara svårare än många först trott.

Nu ser det dock annorlunda ut. Hanteringen

av covid-19 har varit ett stort uppsving för samordningen kommuner och regioner emellan. Även samordningen mellan kommuner/regioner och staten har stärkts. Det har visat sig fullt möjligt att åstadkomma rejäla förbättringar. I en snabbt utökad samordning har man pragmatiskt och smidigt skapat samsyn i viktiga frågor och löst gemensamma problem. Effektiva kontaktvägar har skapats där sådana tidigare inte fanns.¹⁵

Ett av många exempel på den lösningsorienterade attityden gäller utskrivningsklara patienter som ligger kvar på sjukhus. Detta har under flera år varit en källa till irritation och konflikt mellan regioner och kommuner. Höjda ersättningsnivåer har skapat starkare incitament för kommunerna att snabbt ”ta hem” patienterna från sjukhuset. Men det var först när covid-19 slog till som det skedde en stor förändring. Då såg kommuner och regioner gemensamt till att snabbt halvera de vårdplatser som dessa patienter upptog. Under press visade sig detta vara genomförbart.¹⁶

Andra exempel finns på digitaliseringsområdet. I mars lanserade Region Stockholm en digital självskattningstjänst – som man ställde till förfogande för övriga regioner. Mot slutet av maj hade ca 1,9 miljoner självskattningar genomförts. Samtidigt skapade Västra Götalandsregionen en chatbott som kompletterade självskattningstjänsten. Även den gjordes tillgänglig i hela landet. Detta indikerar att operativ samordning kring utvecklingen av digitala tjänster inte behöver vara så komplicerat.¹⁷

Det är nu angeläget att dra nytta av de positiva erfarenheterna. En väg framåt bör handla om att ha ett tydligare fokus på samordning. I många kommuner och regioner ges samordning ofta låg prioritet. Man tar hand om sig själv först. Sedan kommer samordningen i andra hand. Kommuner och regioner behöver

14. Mörk et al 2019, 114ff.

15. SKR 2020d, 31ff.

16. SKR 2020d, 43.

17. SKR 2020d, 48f.

vara mer operativt redo att främja och bära lovande samordningsinitiativ när sådana väl initieras. Särskilt tydligt blir detta inom hälso- och sjukvården.

En annan förutsättning för framsteg är att kommuner och regioner, så långt det över huvud taget är möjligt, måste avstå från att driva en helt egen linje i en fråga där nästan alla andra är på väg att samordna sig. Nej-sägande även från en liten grupp kommuner/regioner kan försvaga eller t o m sätta stopp för en åtgärd som skulle ha stora fördelar för kommunsektorn och samhället som helhet.

Minskad byråkrati

Kommunsektorn riktar ofta stark kritik mot den statliga detaljstyrningen. Men samtidigt tenderar kommuner och regioner att ”glömma bort” hur mycket man själva bidrar till att göra den administrativa apparaten mer tungrodd. Det har på sina håll, ibland helt oberoende av den statliga inblandningen, gått inflation i styrdokument, uppföljning och rapportering. Det är inte ovanligt att man i kommunala och regionala verksamheter producerar data som man egentligen inte vet hur man ska kunna dra nytta av.

Kommuner och regioner befinner sig i en komplex administrativ situation. Vid sidan av de riktade statsbidragen, där styrningen är relativt direkt, skapas stora mängder administration i en indirekt styrning när lagar och regler ska omsättas i praktiken. Inte sällan driver myndigheterna, i tolkning och tillsyn, fram en adderad byråkrati. I viss utsträckning har även SKR en roll i detta. Det tas fram föreskrifter, råd, riktlinjer, information, certifiering och mycket annat i stora volymer. Oftast är intentionerna goda.¹⁸

Men kommuner och regioner står definitivt inte hjälplösa inför dessa flöden. Tvärtom. Man har goda möjligheter att prioritera, sälla och minimera. Mycket handlar om att få bort reflexen att bara lägga till. Vad som krävs är ett samlat och konsekvent grepp i den egna organisationen – då går detta att hantera.

Utöver att minska de övergripande volymerna av administration är det nödvändigt att se till att administrationen sköts av administratörer.

En analys har visat att socialsekreterare lägger ca 13 procent av arbetstiden på att träffa klienter, att sjuksköterskor i hemsjukvården möter patienter ca 19 procent av en genomsnittlig arbetsdag och att gymnasielärare undervisar ca en tredjedel av en vanlig arbetsvecka.¹⁹ Detta är inte långsiktigt hållbart. En överflyttning av uppgifter till administratörer kan spara både tid, pengar och dessutom lösa en del av kompetensbristen.

En försvårande omständighet är den stökiga digitala miljö som finns i alltför många verksamheter. Det är alltför ofta så att IT-systemen är många, svåra att använda och separerade från varandra. Det är exempelvis inte ovanligt att en läkare kan tvingas logga in i en mängd olika digitala system under en arbetsvecka. Detta ger både låg effektivitet och missnöjd personal. Därmed finns det en mycket stor positiv potential i att rensa upp bland illa fungerande system och att genom datadelning se till att systemen automatiskt kommunicerar med varandra.

Den växande administrationen ska inte bara ses i ett ekonomiskt perspektiv. Detta är även en arbetsmiljöfråga – och därmed en faktor med väsentlig betydelse för möjligheterna att långsiktigt klara kompetensförsörjningen. En del av problematiken kring lärarkretsens bristande attraktivitet, exempelvis, är den administrativa bördan.²⁰ En vanlig kommentar från vårdpersonal under covid-19 har varit: ”Nu när vi slipper det mesta av byråkratin kan vi äntligen göra vårt jobb”.

I ett systematiskt arbete för minskad byråkrati borde det gå att dra nytta av erfarenheterna från covid-19-hanteringen. Såväl i hälso- och sjukvården som i andra verksamheter som satts under press har en vanlig åtgärd varit att skära bort administration. Man har prioriterat det viktiga – och strukit det mindre viktiga. När saker och ting återgår till en ny normalitet vore det rimligt att säkerställa att administration som inte ger tydliga mervärden inte kommer tillbaka igen. Detta är kanske enklare sagt än gjort. Men principen borde kunna vara vägledande.

För att stärka utvecklingen av nya arbetssätt bör Valfärdskommissionen intensifiera arbe-

18. Statskontoret 2019, 91ff.

19. Ekholm et al 2018, 25.

20. Mörk et al 2019, 96f.

tet med digitaliseringen och arbeta för att det frikommunförsök som Kommunutredningen föreslog blir genomfört. Kommissionen äger viktiga delar av digitaliseringslyftet, och måste jobba med att skapa bättre ordning i IT-byråkratin, verka för att minska den administrativa bördan samt säkerställa att arbetsmiljön förbättras i de omställningar som måste till. Med hjälp av analys, samordning och operativ problemlösning skulle kommissionen bli en nödvändig motor i effektiviseringsarbetet. En uppenbar brist när det gäller digitaliseringsdrivna effektiviseringar inom offentlig sektor i Sverige är att koordineringen mellan nivåer och aktörer är för svag. Denna brist ska kommissionen avhjälpa.

Håll i pengarna

Under våren var det många som befarade att kommunsektorn skulle gå in i en allvarlig ekonomisk kris. Ekonomin var på många håll pressad redan innan pandemin. Det var därför inte orimligt att förvänta sig att läget skulle bli ännu tuffare. När SKR i april prognostiserade en skatteunderlagstillväxt för 2020 på 0,9 procent bekräftade det bilden av att riktigt svåra ekonomiska tider var i antågande.²¹

Sedan dess har bilden för kommunsektorn förbättrats markant. I **figur 2** illustreras de förändringar som skett när det gäller såväl SKR:s skatteunderlagsbedömningar som stat-

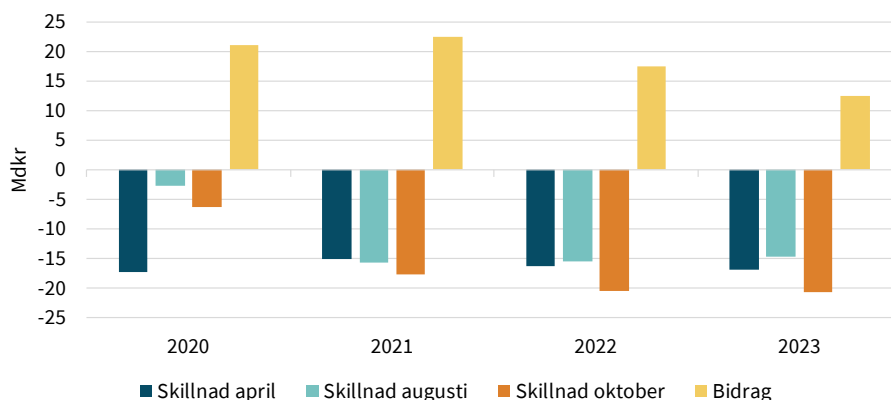
liga satsningar sedan i februari. De negativa staplarna visar hur skatteunderlaget vid tre scenarier/prognostillfällen försämrats i jämförelse med den prognos som gjordes i februari. De positiva staplarna visar summan av de generella statsbidrag som tillkommit.²² Nettoeffekten för kommuner och regioner är alltså klart positiv för 2020 och 2021, medan den för 2022 och 2023 i detta läge är klart negativ.

Denna utveckling innebär att den ekonomiska pressen på många kommuner och regioner har lättat. Därför är det generellt inga problem att räkna hem 2020 och 2021. Snarare kan man på vissa håll hamna i en situation där man behöver hantera stora plusresultat.

Det relativt ljusa läget till trots är det viktigt att konstatera två saker. För det första bär covid-19 alltjämt med sig stora nedåtrisker. Om smittspridningen skulle ta ordentlig fart igen – med ytterligare en smäll mot konjunkturen och hård belastning på vård och omsorg – skulle prognoserna snabbt kunna försämrats. För det andra är skillnaderna inom kommunsektorn stora. Av de kommuner och regioner som gick in i pandemin med en svag ekonomi har många det fortsatt svårt. Där kvarstår kampen för att år för år klara balanskravet.

När det, med de goda siffror som tills vidare gäller, uppstår budgetutrymme uppstår det också lätt förväntningar. Såväl medborgare som personal kan – med återspeglning i den

Figur 2. Förändringar i skatteunderlag (scenario/prognos) och generella statsbidrag sedan februari



Källa: SKR, Finansdepartementet, SCB och Kommuninvest

21. SKR 2020a.

22. Riktade bidrag är inte inräknade – inte ens de som nycklas ut utan krav på motprestation. Sådana syftar till att stärka upp verksamheten, vilket medför kostnadsökningar.

politiska debatten – börja skapa bilder av möjliga ambitionshöjningar och expansiva satsningar. Det är lätt hänt att kostnadsbilden anpassas till de kortsiktiga intäkterna snarare än vad som på lång sikt är hållbart.

I vår förra rapport, som publicerades i augusti, betonade vi att regeringen bör säkerställa kommunsektorns konjunkturstabiliserande roll genom att se till att kommuner och regioner inte tvingas till nedskärningar under lågkonjunkturen.²³ Detta menar vi att regeringen gjort – inte minst i och med höstbudgeten. Den hjälper kommunsektorn genom den akuta fasen av covid-19. Vi uppmanade också regeringen att prioritera det långsiktiga perspektivet. Så har dock inte skett. Höstbudgeten präglas i hög grad av kortsiktighet. Desto viktigare blir det då att kommunsektorn inte följer regeringens exempel. Kommuner och regioner måste ta itu med den långsiktiga hållbarheten.

Mot den bakgrunden är det mycket viktigt för kommuner och regioner att vara så tydliga som möjligt med hur de långsiktiga villkoren de facto ser ut. Med en svår demografisk trend, ett växande finansieringsgap och en tilltagande kompetensbrist behöver fokus ligga på att driva effektiviseringar.

Detta innebär inte att nya kostnader helt ska undvikas. Men en viktig måttstock bör vara att alla utökade kostnader i denna fas ska ha goda förutsättningar att i förlängningen leda till sänkta kostnader. Det kan nu vara en utmärkt idé att driva upp investeringarna i exempelvis digitalisering, om och när det finns en realistisk plan att på några års sikt ta hem vinsterna av sådana investeringar.

På samma tema är det ofta rimligt – i ett ekonomiskt och mänskligt perspektiv – att göra preventiva kompetenshöjande satsningar inom exempelvis utbildning och arbetsmarknad. Ett legitimt motiv för kommuner att lägga resurser på yrkesutbildningar i gymnasiet kan vara att högre kostnader i det första skedet ger lägre kostnader senare. För den kommunala ekonomin är det väldigt stor

skillnad mellan om en ung människa kommer i arbete eller i förlängningen tvingas nyttja försörjningsstöd.²⁴

Vissa kommuner och regioner befinner sig i en dynamik där man går mot stora positiva resultat, för 2020 och eventuellt även för 2021, men inte är i läge för omfattande reformsträngningar. Då kan en rimlig hantering vara att i första hand placera medel i resultatutjämningsreserven (RUR).

Regelverket kring RUR är komplicerat, men relativt flexibelt. Det finns ett manöverutrymme. Över de lokala/regionala regler som ska styra hanteringen av RUR, och som ska inkluderas i riktlinjerna för god ekonomisk hushållning, har kommuner och regioner ett stort inflytande.

Lagen är tydlig med att en reservering till RUR inte får göras med ett belopp som är högre än den lägsta av noteringarna för den del av årets resultat eller den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger 1 procent (under vissa förutsättningar 2 procent) av skatter och bidrag. Lagen är också tydlig med att RUR ska användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. I övrigt är det möjligt att i hög grad skapa upplägg som passar de lokala eller regionala förutsättningarna.²⁵

För en kommun eller en region som prognostiserar riktigt goda resultat för 2020 och/eller 2021 kan det vara motiverat att, i covid-19-perspektivet, överväga ett anpassat utnyttjande av RUR. Inte minst kan det vara rimligt att säkra en stabilitet som håller även om det skulle visa sig att skatteunderlagsutvecklingen för 2022–2024 blir betydligt sämre än vad som nu finns i prognoserna. Med tanke på osäkerheten i alla konjunkturbedömningar som är kopplade till pandemin finns det starka skäl att genom RUR ta höjd även för ett riktigt negativt scenario. Att stora delar av Europa, inklusive Sverige, under hösten har gått in i olika typer av nya faser för smittspridningen talar för att den som kan bör gardera sig så gott det går för vad som kan hända.

23. Valfärdsekonomen 2020.

24. SOU 2003:33.

25. SKR 2020e. SKR har nyligen skickat en hemställan till regeringen i RUR-frågan. Man vill att regeringen ytterligare ska klarlägga att RUR kan användas relativt flexibelt även i lägen av den typ som nu uppstått, där de ekonomiska utmaningarna är relaterade till både konjunktur och en långsiktig demografisk utveckling.

Tänk långsiktigt

Kommuner och regioner har generellt sett en välskött ekonomi. De allra flesta ekonomiavdelningar har gedigen kompetens och god koll på verksamheten. Samtidigt går det att göra bra ännu bättre. Ett särskilt intressant utvecklingsområde är den långsiktiga ekonomistyrningen. Där finns det flera punkter som kommuner och regioner – särskilt med de ekonomiska utmaningar som ligger framför oss – skulle ha god nytta av att titta närmare på.

Fem saker förtjänar att betonas lite extra.

Koncernstruktur

För vissa av de kommuner som inte redan gjort det kan det vara en mycket bra lösning att bygga en koncernstruktur – med internbank – för sina bolag. Detta kan ge viktiga fördelar när det gäller bl a likviditet, riskhantering och minskad administration.

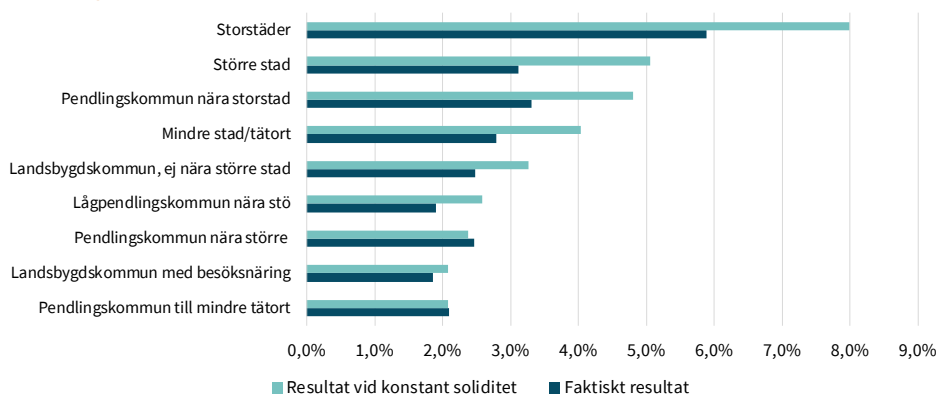
Aktivt fastställda resultatmål

Balanskravet på kommunektorn är skarpt. Det innebär att kommuner och regioner ska upprätta en budget i vilken intäkterna överstiger kostnaderna.²⁶ Utöver det bör synen på god ekonomisk hushållning, lagstiftningens

grundläggande krav på ekonomistyrningen, inte bli för stelbent eller schablonmässig. Det är tyvärr alltför vanligt att resultatmålet sätts utifrån en allmänt uppfattad ”tumregel” på 2 procent eller den 1-procentsnivå som SKR använder i vissa av sina kalkyler. Det finns ingenting som säger att dessa nivåer är lämpliga för den aktuella kommunen eller regionen vid det givna tillfället. Därför är det nödvändigt att, utifrån de specifika förutsättningarna, göra noggranna och löpande individuella analyser: Vad passar den egna kommunen/regionen bäst? Skillnaden är nämligen stor mellan olika kommuner och regioner när det gäller vilka resultat man behöver för att på rimligt vis kunna bära planerade investeringar: från kanske 0,5 procent till 5–6 procent. Resultatbehoven kan också variera över tid. För att skapa långsiktig ekonomisk hållbarhet krävs ett aktivt arbete.

Av **figur 3** framgår att mönstret inom alla kommuntyper 2010–2018 har varit resultat som gjort att soliditeten successivt försvagats. Detta är något som man kan göra under ett antal år. Särskilt i den typ av lågränteekonomi som efter finanskrisen 2008–2009 har etablerats kan det vara rationellt med lägre soliditetsnivåer. Men i det riktigt långsiktiga perspektivet fungerar det inte. Det framgår också att

Figur 3. Faktiska resultat och konstant soliditet (= de resultatmål som hade krävts för att med faktisk investeringsnivå hålla en konstant soliditet) per kommuntyp under perioden 2010–2018



Källa: SCB och Kommuninvest

26. Undantag får göras om det finns synnerliga skäl, eller om det finns möjlighet att nyttja medel från resultatutjämningsreserven.

nivån på resultatet varierar efter kommunens förutsättningar. En kommun med större investeringsbehov än en annan kommun med samma nivå på soliditeten har ett högre resultatbehov för att hålla den konstant. Att jämföra soliditeten i olika kommuner är inte en övning som ger speciellt mycket, men utvecklingen av soliditeten i olika kommuner ger ändå en viss information kring hur ekonomin förändras. Det kan vara fullt rimligt i vissa kommuner att gå mot en lägre soliditet. Andra kan i stället behöva förstärka den.

Konsekvent realism

Att systematiskt hålla fast vid realistiska bedömningar och prognoser är ibland svårare än det låter. Därför kan det vara viktigt att kontinuerligt påminna sig om att det måste vara den strikta realismen som gäller.

Ett område där det ibland går fel är befolkningsprognoserna – som styr mycket av planeringen i kommuner och regioner. Dessa kan inte baseras på önsketänkande, utan måste utgå från rimliga antaganden om den framtida utvecklingen. Generellt sett i kommunsektorn verkar det finnas en tendens till lätt överdriven optimism. I en analys från 2018, på basis av befolkningsprognoser från drygt hälften av kommunerna, summerade dessa prognoser till en befolkningstillväxt 2018–2025 på drygt 10 procent samtidigt som SCB:s prognos för riket för samma period låg på 7,2 procent.²⁷ Alla kommuner/regioner kan inte växa. Krymper man måste man anpassa verksamheten till det.

Ett annat område där det på många håll kan finnas skäl att göra ett omtag är utformningen av finanspolicier. Det är ganska vanligt att dessa inte är ordentligt anpassade till den typ av lågränteekonomi som har utvecklats över tid och som framöver ser ut att präglade åtminstone det korta och medellånga perspektivet. De modeller som används är inte riktigt aktuella.

Ytterligare ett område där krass realism är en nödvändighet är i avvägningarna kring om man som kommun eller region ska äga eller hyra sina lokaler. I takt med att en marknad för "sambandsfastigheter" har vuxit fram så har detta på vissa håll blivit en brännhet fråga.

För att inte gå fel behöver man i varje enskilt fall göra en heltäckande analys och ordentligt räkna igenom de tillgängliga handlingsalternativen.²⁸

Ett problem som inte heller är ovanligt är att göra alltför optimistiska budgetar och att sedan inte agera tillräckligt snabbt och grundligt när det en bit in på budgetåret visar sig att de inte håller. Är målen för höga? Är prioriteringarna fel? Är budgeten ens anpassad till kommunens/regionens grundläggande struktur?

Långtidsprognoser

Eftersom man i kommuner och regioner gör ettårsbudgetar, som inkluderar plan på tre års sikt, kan det vara lätt att tappa fokus på de lite längre perspektiven. Många välfärdsverksamheter mår bra av att även planeras på 5–10 års sikt. När det gäller att göra välvägda investeringar är detta en nödvändighet. Vissa kommuner och regioner har välutvecklade långtidsprognoser, men på ganska många ställen finns det en tydlig förbättringspotential. En viktig bas i varje långtidsprognos är en realistisk befolkningsprognos.

Kassaflöde

Det finns även goda skäl att bli mer noggrann i beräkningar och hantering av likviditets- och kassaflöden. Att fokusera för mycket på resultatet kan ibland leda fel. Där fångas inte alla nyanser och aspekter upp. I själva verket kan kassaflödet ibland vara mer rättvisande än resultatet.

Figur 4 illustrerar, för kommunsektorn som helhet, utvecklingen för resultat respektive kassaflöde på senare år. Kassaflödet inkluderar utgifter för både drift och investeringar. Det som hänt, och som förklarar att kurvorna går åt olika håll, är att investeringsutgifterna vuxit utan att resultatet ökat i samma utsträckning. Kassaflödet har därmed blivit alltmer negativt. Ett finansieringsbehov har uppstått som till stor del har lösts genom ökad upplåning.

Det behöver inte vara något fel med denna utveckling. Med ett stort investeringsbehov – som drivs av tidigare eftersatt underhåll och en stark demografisk utveckling – kan det vara

27. Nordea 2018, 16.

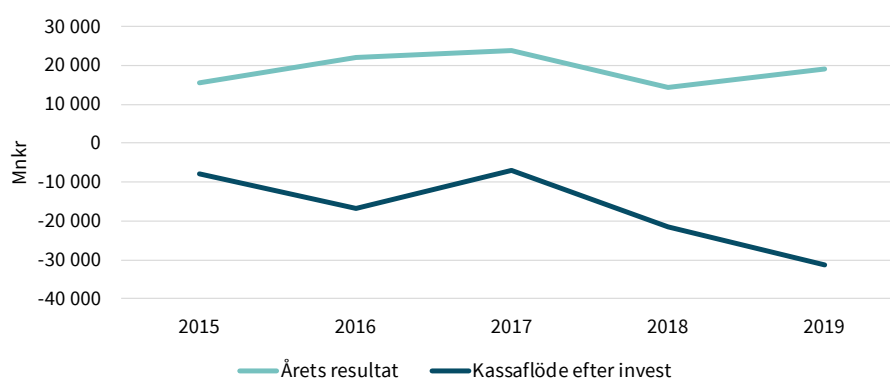
28. För en utförlig genomgång, se t ex SKR 2019b.

rimligt att åtminstone under en period låna till nödvändiga investeringar i kärnverksamheterna. En kommun eller region är inte mer välskött bara för att man har låg eller ingen låneskuld. Att underinvestera, och därigenom dra på sig eller addera till en underhållsskuld i sina fastigheter, är exempelvis inte rationellt.

Men det är viktigt att ha koll på vad man gör – och att då också noga följa kassaflödet.

Sammantaget är ett stärkt grepp om den långsiktiga ekonomistyrningen ett betydelsefullt verktyg för att säkra hållbarheten i kommunsektorns ekonomi.

Figur 4. Resultat och kassaflöde för kommunsektorn som helhet 2015-2019



Källa: Kommuninvest

Referenser

- Anell, Anders 2020: "Vården är värd en bättre styrning", www.sns.se.
- Berlin, Johan och Carlström, Eric 2003: "Balans eller nonchalans? - En studie av kommuner som beviljats extra finansiellt stöd av staten", Förvaltningshögskolans rapportserie, www.spa.gu.se.
- Dagens Samhälle 2020-09-14: "En tummetott i förhållande till behoven", www.dagenssamhalle.se.
- Ekholm, Anders, Jebari, Karim & Markovic, Drasko 2018: "Förbjuden framtid? Den digitala kommunen", www.iffs.se.
- Finansdepartementet 2019: "Bilaga till regeringsbeslut om Valfärdskommissionen", 2019-12-19 Fi2019/04300/K, www.regeringen.se.
- Finansdepartementet 2019-06-12: "Stora behov i kommuner och regioner", pressmeddelande (inkl presentationsbilder), www.regeringen.se.
- Mörk, Eva, Erlingsson, Gissur O och Persson, Lovisa 2019: "Kommunernas framtid. Konjunkturrådets rapport", www.sns.se.
- Nordea 2018: "Press på kommunerna". Nordea Regionala Utsikter 1/2018, www.nordeamarkets.com.
- Nordea 2020-09-02: "Från fritt fall till uppstuds. Nordens starka återhämtning från viruskrisen. Nordea Economic Outlook 3/2020", www.nordea.com/se.
- Rehnberg, Claes 2019: "En ESO-rapport om svensk sjukhusvård i ett jämförande perspektiv", www.eso.expertgrupp.se.
- SOU 2003:68: "Efter kommundelationen - hur gick det?", www.regeringen.se.
- SOU 2003:33: "Gemensamt ansvar - en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning", www.regeringen.se.
- Statskontoret 2019: "Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting - en analys (2019:2)", www.statskontoret.se.
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) 2019a: "Ekonomirapporten, maj 2019 - Om kommunernas och landstingens ekonomi", www.skr.se.
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) 2019b: "Äga eller hyra verksamhetslokaler", www.skr.se.
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) 2020a: "Budgetförutsättningar för åren 2020-2023. Cirkulär 20:39", www.skr.se.
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) 2020b: "Ekonomirapporten, oktober 2020 - Om kommunernas och regionernas ekonomi", www.skr.se.
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) 2020b: "Ekonomirapporten, maj 2020 - Om kommunernas och regionernas ekonomi", www.skr.se.
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) 2020c: "Självstyrelsens potential. Frihet och ansvar stärker samhällets kapacitet", www.skr.se.
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) 2020d: "Samverkan och förnyelse. En spaning över omställningen i hälso- och sjukvården under fem månader med corona", www.skr.se.
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) 2020e: "RUR och God ekonomisk hushållning. Resultatutjämningsreserv. Balanskravsutredning", www.skr.se.
- Svenskt Vatten 2020: "Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp - en analys av investeringsbehov 2020-2040", www.svensktvatten.se.
- Valfärdsekonomen 2020: "Statens insatser för kommunsektorn under covid-19 - fem goda råd", www.kommuninvest.se/valfardsekonomena.



VÄLFÄRDSEKONOMERNA

Expertgrupp för analys av kommuners och regioners ekonomi i coronakrisens spår