

Nya tider - nya investeringar

FEM GODA RÅD FÖR KOMMUNSEKTORN



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.

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

Chefsanalytiker Nordea

Emelie Värja

Forsknings- och utbildningschef Kommuninvest

Annika Wallenskog

Chefsekonom SKR

Innehåll

Inledning	4
Fem goda råd	6
1. Se realistiskt på befolkningsutvecklingen	6
2. Gör en fördjupad koncernanalys för att klargöra investeringsutrymmet	10
3. Prioritera underhåll	15
4. Säkra tillräckligt investeringsutrymme för den gröna omställningen	16
5. Driv långsiktiga effektiviseringar - även utanför investeringsbudgeten	18
Referenser	19

Inledning

Mycket tyder på att det finns behov av ett skifte när det gäller kommunsektorns investeringar. Om man ser till de samlade investeringarna i Sveriges kommuner och regioner behöver fokus flyttas från expansion till underhåll och omställning.

Att kommunsektorns investeringar förändras är inte anmärkningsvärt. Variationerna över tid, vad gäller såväl omfattning som inriktning, har i själva verket varit stora. Ny- och omorienteringar har skett vid flera tillfällen.

Sedan 1980-talet har investeringarna i realkapital¹ i Sverige uppgått till mellan 20 och 25 procent av BNP. Näringslivet har i genomsnitt stått för ungefär 80 procent av dessa investeringar och den offentliga sektorn för ungefär 20 procent.

Statens respektive kommunsektorns andel av de offentliga investeringarna har successivt förändrats över tid.

Variationerna i statens investeringar har delvis varit konjunkturbetingade. Exempelvis skedde en kraftig ökning under 90-talskrisen. Om man tittar på helheten så har staten i hög grad investerat i transportinfrastruktur, såsom vägar och järnvägar. För kommunsektorn har bostäder och verksamhetslokaler genomgående utgjort tyngdpunkten i investeringarna. Förändringarna har inte varit lika konjunkturbetingade som för staten. En tydlig trend, sedan åren efter

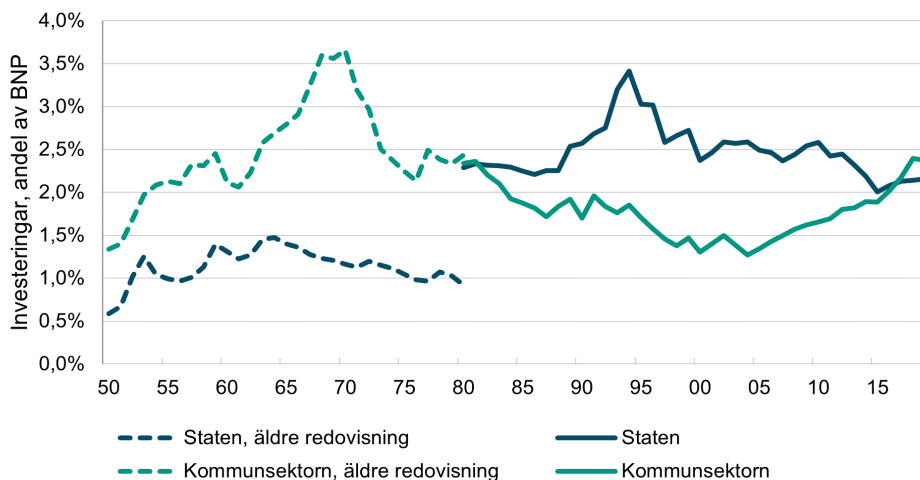
millennieskiftet, är att kommuner och regioner investerat på områden där staten varit passiv eller stegvis dragit sig tillbaka.

Investeringarna i kommunsektorn, som andel av BNP, steg kraftigt åren 1950–1970. Då expanderade den kommunala servicen. Samtidigt tog bostadsbyggandet fart genom miljonprogrammet. Efter denna tillväxtfas sjönk investeringstakten under perioden 1970–2000. På den kommunala sidan kom åren under 90-talskrisen att präglas av minskade investeringar. Inte minst blev underhållsinvesteringarna eftersatta. Sedan början av 00-talet har investeringsnivåerna i kommunsektorn ökat kraftigt samtidigt som statens investeringar som andel av BNP minskat. Se figur 1.

Om man snävar in analysen till kommunsektorn och till utvecklingen under det senaste decenniet så kan fyra centrala drivkrafter identifieras. Den första är demografin. Det har varit nödvändigt att möta en kraftig befolkningsökning, med växande andelar barn och äldre, med ökade investeringar på bred front. Den andra drivkraften är ett stort underhålls- och reinvesteringsbehov. Mycket av det som byggdes under välfärdsboomen för 50–70 år sedan måste renoveras eller ersättas. Den tredje drivkraften är den omfattande och långsiktiga gröna omställning som krävs för att klara klimatet. Den fjärde handlar om att dra nytta av en snabb digitalisering.

Till helt nyligen talade mycket för att den första

Figur 1: Investeringar som andel av BNP 1950-2019



Källa: SCB

1. Fysiska tillgångar såsom byggnader och vägar.

drivkraften, demografin, skulle försvagas, vilket också är innebörden i SCB:s senaste prognos. Så kan det möjligen också bli. Men osäkerheten i dessa prognoser är större än vanligt med anledning av den ryska invasionen av Ukraina. Ser man i stället till de övriga tre drivkrafterna - underhåll/renovering, grön omställning och digitalisering - så talar mycket för att de kommer att förstärkas.

Kommunsektorn har, i förlängningen av den demografiskt drivna expansionen, fortfarande investeringsbehov inom förskola, skola, omsorg, bostäder och sjukhus. Men med de nya befolkningsprognoserna talar mycket för att man på många ställen har byggt det man ska. Om antalet barn minskar fram till 2030, vilket nu ligger i prognoserna, behöver det knappast byggas så många nya förskolor och skolor. Hur efterfrågan på äldreomsorgsplatser kommer att utvecklas är oklart. Det behöver byggas fler äldreboenden, men sannolikt inte i den skala som planerades före pandemin. Beträffande bostäder finns det alltså utbredda bristsituationer. Men det är också så att mycket på sistone har byggts. När det gäller vårdcentraler och sjukhus skapar digitaliseringen långsiktiga frågetecken för det faktiska lokalbehovet.

Beträffande underhåll/renovering ser de framtida investeringsbehoven ut att vara betydande inom VA, hyresbostäder och vissa typer av verksamhetslokaler.

På klimatområdet handlar det både om utsläppsminskning och anpassning. För att minska utsläppen kommer kollektivtrafiken sannolikt att behöva elektrifieras i större utsträckning än idag. Omkring 90 procent av kollektivtrafiken körs i nuläget på biogas eller el.² Sveriges undantag för lägre skatt på biogas går dock ut i december. Om det inte förlängs ökar kostnaderna med 5-7 kronor literen, vilket i så fall skulle försvåra omställningen. På anpassningssidan har vissa kommuner kommit igång, medan andra inte ens startat. Det rör investeringar för att bland annat minska sårbarheten för översvämningar, skred och skogsbränder. Där kommer investeringarna att behöva öka. Kostnaderna bedöms uppgå till tiotals miljarder kronor.³ Det behöver skapas en robusthet i samhällsbygget som i nuläget inte finns på plats.

Kommunsektorn har även en central roll att spela i det som kommit att kallas för "den gröna industriella revolutionen" – där det nu exempelvis händer mycket i Norr- och Västerbotten.⁴

Digitaliseringen, slutligen, som skär på tvären över alla verksamheter, är ett område där Sverige inom offentlig sektor på allvar är på väg att halka efter. Det kommer inte att hålla i längden. Där finns utmärkta möjligheter att forma en långsiktig hållbar välfärd som absolut behöver tas tillvara.

Med allt detta sagt ska det också konstateras att det kan komma omvärldsförändringar som innebär att prognoser och analyser behöver justeras. Den ryska invasionen av Ukraina, och den flyktingsituation som därmed uppstått, är alltså en sådan förändring. När kommuner och regioner nu förbereder för ett relativt omfattande flyktmottagande kan både befolkningsprognoser och investeringsplaner förändras. Relaterat till kriget i Ukraina kan det även uppstå behov av investeringar som har att göra med ett förändrat säkerhetspolitiskt läge. Även här gäller det att skapa en robusthet som gör det möjligt att klara kommande utmaningar.

Utifrån behovet av ett investeringsskifte – från expansion till underhåll och omställning – uppstår flera viktiga frågeställningar kring hur skiftet bäst sker. Hur är det möjligt att bära de stora investeringar som behöver genomföras? Vad kan kommunsektorn svara för och hur bör det statliga ansvaret se ut? Vad bör nu göras för att investeringarna över de kommande 3–10 åren ska landa rätt?

Osäkerheten i omvärlden – med humanitära och säkerhetspolitiska konsekvenser samt risker för en försvagad konjunkturutveckling – skapar i själva verket ett ännu större behov av att vara både noggrann och följsam i sin investeringsplanering. Det kan framöver bli ännu viktigare att göra kloka prioriteringar.

Syftet med denna rapport är att, genom fem goda råd, identifiera de aspekter som är viktigast att ta hänsyn till i utformningen av kommunsektorns investeringsplaner. Råden riktar sig inte bara till kommuner och regioner, utan även till den statliga nivån – där det övergripande ansvaret i flera avseenden ligger.

2. SKR 2021.

3. Dagens Industri 2021-11-09 och SVT 2020-11-26.

4. Dagens Samhälle 2022-01-05. Civilministern skriver i en debattartikel att hon vill se fler svettiga kommunalråd – med hänvisning till "den gröna industriella revolutionen". En sådan revolution går inte att genomföra utan omfattande offentliga investeringar runtom i landet.

Fem goda råd

1. Se realistiskt på befolkningsutvecklingen

Ett misstag på investeringsområdet som kan få allvarliga konsekvenser är att man planerar för vad man hoppas på snarare än för vad man realistiskt sett ser framför sig. En risk i nuläget är att stanna kvar i investeringsplaner baserade på mer expansiva befolkningsprognoser än de som faktiskt är aktuella.

Det har på senare tid skett ganska stora förändringar i befolkningsprognoserna. En del har med pandemin att göra. Vissa mönster har förändrats under pandemiåren. Den ryska invasionen av Ukraina – och ett stort flyktingmottagande – verkar nu komma in som en ny faktor i sammanhanget. Annat är kopplat till mer fundamentala strukturförändringar. Givet denna rörlighet blir det särskilt viktigt att hålla god koll på var en realistisk befolkningsprognos

för den egna kommunen eller regionen bör landa. Hur många skolor, äldreboenden, sjukhus och andra tillgångar som man bör investera i beror ju i relativt hög grad på vilka behov och vilken efterfrågan som befolkningsutvecklingen för med sig.

Om man till att börja med tittar på SCB:s prognos så kan man generellt konstatera att befolkningen i Sverige inte förväntas öka i samma takt som tidigare och att det nu ser ut som att specifika åldersgrupper kan komma att minska. Konsekvenserna av detta på kommunnivå blir att färre kommuner förväntas öka och att fler kommuner förväntas krympa.

I figur 2 illustrerar den vänstra kartan antalet kommuner med ökad respektive minskad befolkning under perioden 2011 – 2021. Den högra kartan illustrerar antalet kommuner med ökad

Figur 2: Antalet kommuner med ökande respektive minskande befolkning - där den vänstra kartan visar perioden 2011-2021 och den högra prognosen för perioden 2022-2032.



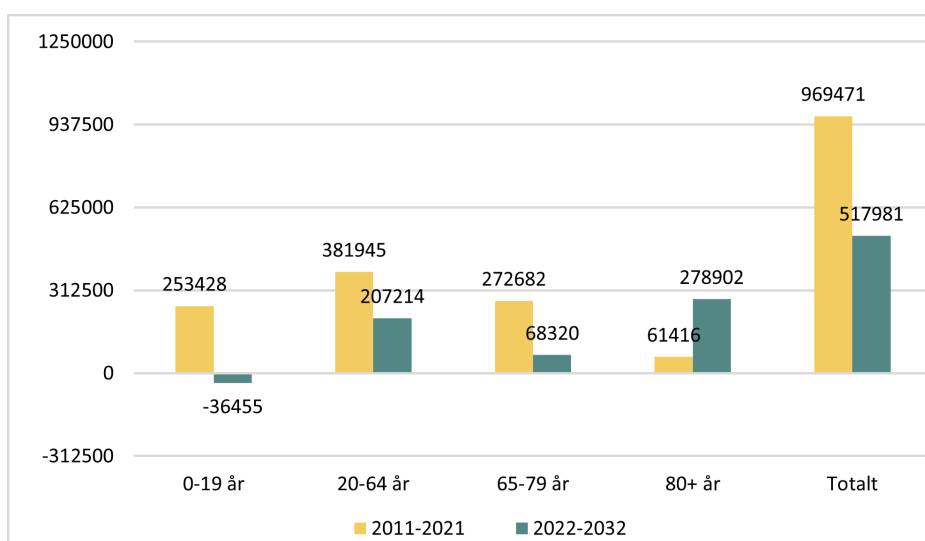
Källa: SCB

respektive minskad befolkning under perioden 2022–2032 enligt prognosen.

Om man jämför den faktiska befolkningstillväxten för 2011–2021 med den prognostiserade befolkningstillväxten för 2022–2032, enligt SCB:s

prognos från 2021, är skillnaden påtaglig när det gäller både struktur och hastighet. För antalet barn, exempelvis, går vi från hög tillväxt till en förväntad minskning. För antalet personer i gruppen 80 år och äldre går vi från en relativt låg till en hög tillväxt.

Figur 3: Befolkningsutveckling i antalet personer för hela landet - totalt och per åldersgrupp: faktisk befolkningstillväxt för 2011-2021 samt prognostiserad befolkningstillväxt (enligt prognos från 2021) för 2022-2032



Källa: SCB

Man ska nog inte göra en för stor sak av förändringar från år till år mellan långsiktiga befolkningsprognoser. Att förutsäga befolkningsutvecklingen är i grunden en svår konst. Även när prognosarbetet bygger på gedigna modeller är det svårt att förutse hur många barn som föds och hur många som flyttar in till Sverige. Detta blir särskilt svårt under ett så pass omvälvande skeende som en pandemi. Till den existerande komplexiteten ska nu av allt att döma även läggas effekterna av ett substantiellt flyktingmottagande kopplat till den ryska invasionen av Ukraina. När omvärlden förändras behöver prognoserna successivt justeras.

Detta är något som man i den kommunala och regionala investeringsplaneringen behöver analysera noga. Det behöver göras med SCB

som en generell referens, men samtidigt med en ordentlig förankring i lokala förhållanden. SCB:s prognoser tar i nuläget inte specifika lokala hänsyn. Att fortsätta att planera enligt historisk utveckling skulle innebära ett orimligt risktagande.

Hur förändringen i befolkningstillväxten och strukturen kan slå på investeringsinriktningen kan illustreras av tabell 1. Den speglar tillväxten i olika åldersgrupper: dels historiskt 2011-2021 och dels enligt prognosen för 2022-2032. Baserat på nyttjandegraden av de olika välfärdstjänsterna och genomsnittlig storlek i nuläget på respektive verksamhetslokal räknas det nationella demografiska behovet av nya enheter fram för respektive period.

Tabell 1: Det demografiska behovet av verksamhetslokaler - under perioden 2011-2021 (utfall) och perioden 2022-2032 (prognos)

Åldersgrupp	2011-2021	2022-2032	Nyttjandegrad	Antal per enhet	Antal enheter 2011-2021	Antal enheter 2022-2032
1-5 år	33 327	-13 758	0.854	60*	474	-196
6-15 år	238 255	-72 732	1	226**	1 054	-322
16-19 år	-20 703	41 932	0.932	306***	-63	128
Summa					1 466	-390
65-79 år	272 682	62 328	0.011	40****	75	17
80+ år	61 416	255 504	0.12	40*****	184	767
Summa					259	784

Not: *Enligt Kolada fanns det 409 879 barn fördelade på 6 801 kommunala förskolor år 2020. ** Enligt Skolverket fanns det 1 090 000 elever fördelade på 4 829 kommunala grundskolor år 2020. *** Enligt Skolverket fanns det 252 265 elever fördelade på 825 kommunala gymnasieskolor år 2020. **** Angelis & Jordahl 2014.

Källa: SCB, Socialstyrelsen, Skolverket och Kolada.

Den totala skillnaden i antalet enheter för åldersgruppen 0-19 år blir 1 855. Enligt denna kalkyl har vi under den historiska 10-årsperioden behövt bygga 1466 fler skolor och förskolor. Kommande 10-årsperiod resulterar i stället i ett minskat behov på 390 skolor och förskolor.

Det finns osäkerheter och svagheter i en kalkyl av detta slag. Antalet barn minskar inte i samtliga kommuner. Variationerna är tvärtom stora. Det är också så att det i vissa kommuner idag finns underskott på förskolor. Beräkningen tar inte heller hänsyn till förändrade lokalbehov eller att lokaler inte längre kan nyttjas. Men kalkylen ger ändå en nyttig helhetsbild av en strukturell förändring som enligt prognoserna sker.

En anledning till att särskilt uppmärksamma denna fråga är att det på vissa håll i kommunsektorn har funnits tendenser till att planera utifrån en önskad snarare än en realistiskt framtida befolkningsutveckling. Både för kommuner som växer och som krymper har det ibland gjorts alltför optimistiska antaganden och kalkyler.⁵ I nuvarande situation blir det extra angeläget att

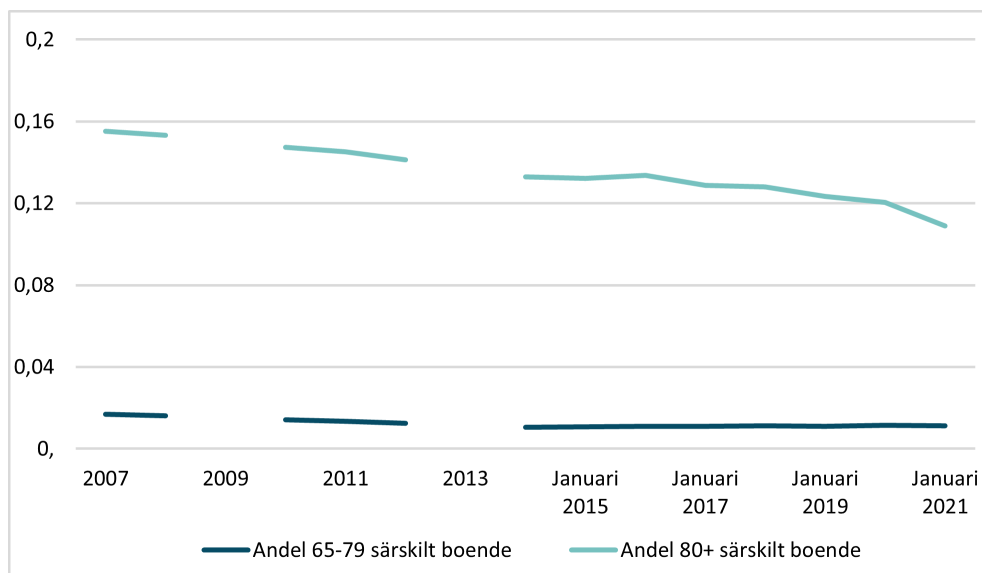
se till att realismen får styra. Annars kan det gå riktigt snett.

Vid sidan av själva befolkningsutvecklingen finns det ett relaterat perspektiv som det är nyttigt att analysera i detta sammanhang: hur efterfrågan på välfärd kan komma att förändras över tid. Detta är bland annat en nyckelfaktor i planeringen av äldreomsorgen.

Om behovet av särskilt boende framöver skulle vara konstant, med samma nyttjandegrad i de aktuella åldersgrupperna som idag, så skulle den demografiska trenden innebära att det fram till 2032 behöver tillskapas ytterligare 31 000 platser på särskilt boende. Det motsvarar 784 nya äldreboenden (se tabell 1).

Samtidig finns det sedan lång tid tillbaka en trendmässig minskning av nyttjandegraden för särskilt boende. Detta gäller primärt för åldersgruppen 80 och äldre, alltså den grupp som förväntas växa mest. I figur 4 illustreras denna trend.

5. Se exempelvis, för krympande kommuner, Syssner 2014, Syssner 2016 samt Jonsson & Syssner 2016.

Figur 4: Utveckling av nyttjandegraden för särskilt boende, per åldersgrupp, 2007-2021

Källa: Socialstyrelsen och SCB (data för 2009 och 2013 saknas: före 2014 varierar tidpunkten för mätning)

Tabell 2. Nyttjandegrad för särskilt boende, per åldersgrupp, för 2020 och historisk trend

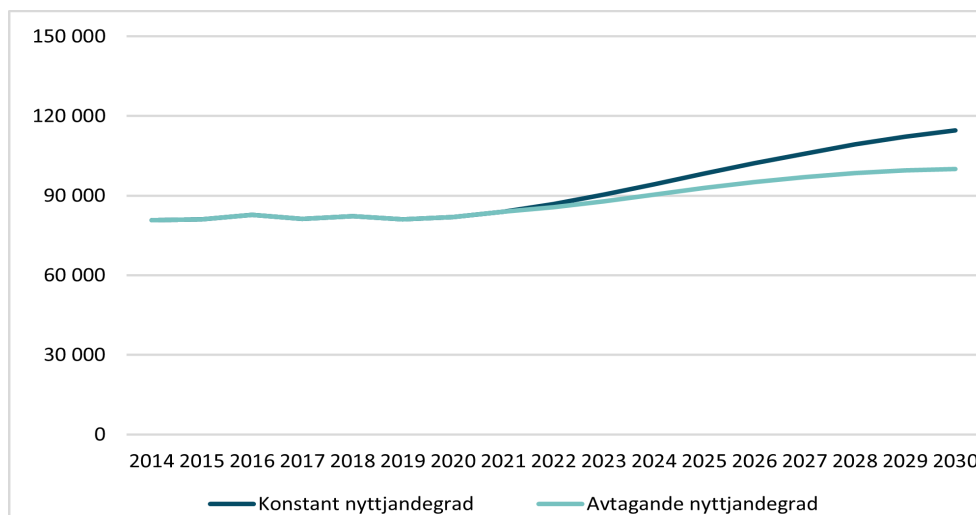
	Nyttjandegrad januari 2020	Trendmässigt årlig förändring sedan 2014 - januari 2020
Boende 65-79	1.1%	0.0%
Boende 80+	12.0%	-0.2%

Källa: Socialstyrelsen och SCB

Om man skriver fram denna trend förändras bilden av det framtida investeringsbehovet. En framskrivning, om man tar januari 2020 (före pandemin) som referenspunkt enligt tabell 2, skulle innebära att nyttjandegraden för gruppen 80 år och äldre minskar från 12 procent till 10 procent 2032. Detta skulle i sin tur innebära

att det mellan 2022 och 2032 skulle behöva tillskapas ytterligare 14 000 platser på särskilt boende. Detta motsvarar över 350 nya äldreboenden. I figur 5 illustreras skillnaden mellan att räkna på konstant respektive trendmässigt avtagande nyttjandegrad.

Figur 5: Framskrivning av det förväntade antalet brukare på särskilt boende med dagens nyttjandegrad eller en trendmässigt avtagande nyttjandegrad



Källa: Socialstyrelsen och SCB

En betydande aspekt i investeringskalkylen är även vilket nuläge när det gäller äldreboendeplatser som man i den enskilda kommunen startar från. År 2021 var det 69 kommuner som uppgav att de hade ett underskott av platser på särskilda boenden. Detta var en relativt kraftig minskning från 2019, då 128 kommuner sade sig ha ett underskott. Det omedelbara behovet av att skapa fler platser har alltså minskat under pandemin. Redan nu syns dock en snabb efterfrågeökning, från en sänkt nivå, av äldreboendeplatser. Hur det kommer att utvecklas framöver, och i vilken mån pandemin permanent kan ha förändrat efterfrågan på särskilt boende, är så långt en öppen fråga.

Det ska också noteras att det finns stora skillnader kommuner emellan. Nyttjandegraden för gruppen 80 år och äldre i enskilda kommuner varierar från 18 procent, som högst, till 3 procent, som lägst. Hur mycket av det som beror på skillnader i behov och i platsbrist är oklart, men behöver undersökas.

Sammantaget har kommunsektorn ett mycket angeläget jobb att göra i att hitta rätt i befolknings- och efterfrågeprognoser. Noggrannhet och realism krävs för att investeringsplaneringen långsiktigt ska fungera.

2. Gör en fördjupad koncernanalys för att klargöra investeringsutrymmet

I och med att kommunsektorn rör sig upp på högre generella skuldnivåer kan det på vissa håll vara nyttigt att i ett fördjupat analysarbete reda ut vilka investeringar som de facto får plats. Med den fördjupade analysen kan kommuner och regioner planera mer rationellt och därmed generera bättre utfall i det långa perspektivet.

Hur mycket en kommun eller region rimligtvis ska investera beror, utifrån de identifierade investeringsbehoven, på hur det ser ut med den långsiktiga finansiella styrkan. Den kan i sin tur bedömas utifrån flera olika faktorer. För ett antal kommuner och regioner är det nu läge att, om man inte redan gjort det, börja titta närmare på denna typ av frågeställningar.

I sådana analyser duger det inte med att bara luta sig mot vad grannarna gör eller mot schabloniserade tumregler. Analyserna behöver i allt

väsentligt göras utifrån de specifika finansiella förutsättningarna i den egna kommunen eller regionen.

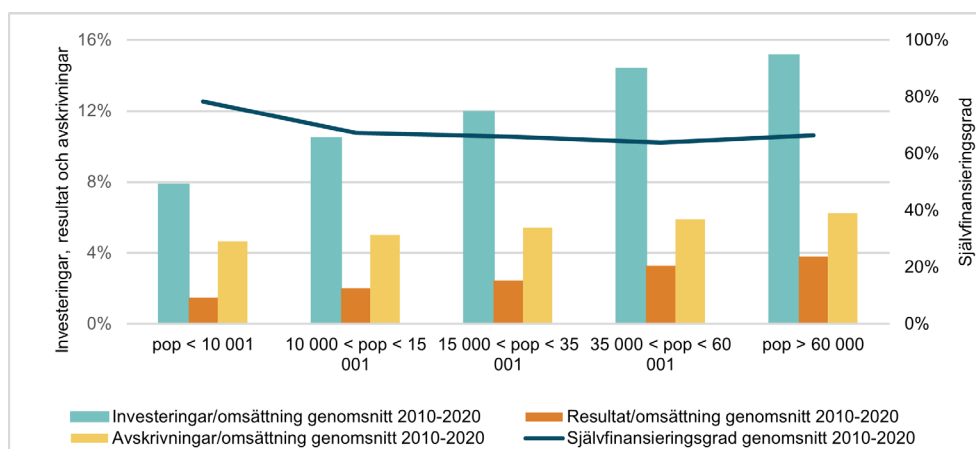
I betänkandet ”En god kommunal hushållning”, som presenterades av en statlig utredning i höstas, understryks betydelsen av den individuella analysen. Det är inte rimligt – menar utredningen – att sätta nationella mål eller gränser för exempelvis resultat, soliditet eller skuld. En sådan styrning skulle bli oprecis och i många fall riskera att leda fel. Det är i stället de lokala och regionala förutsättningarna som måste få avgöra.⁶

Hur mycket de specifika förutsättningarna påverkar analysen illustreras i figur 6. De minsta kommunerna har under perioden 2010-2020

haft både den klart högsta självfinansieringsgraden och den klart lägsta resultatnivån. Detta kan intuitivt verka lite motsägelsefullt. Men det finns en tydlig logik. Den huvudsakliga förklaringen till att detta ändå hänger ihop är att investeringarna i förhållande till omsättningen är lägre i de minsta kommunerna än i de övriga grupperna. Småskaligheten ger i detta avseende en särskild dynamik.

Av figur 6 framgår även att kommunsektorn generellt, med vissa variationer, har levererat en relativt hög självfinansiering av sina investeringar. För kommunkoncernerna ligger den genomsnittliga självfinansieringsgraden på 66 procent och för regionkoncernerna på 63 procent under perioden 2010-2020. Merparten av investeringarna finansieras alltså med egna medel.

Figur 6: Genomsnittlig självfinansieringsgrad i kommuner 2010-2020, med en indelning av kommunerna i grupper efter befolkningsstorlek



Källa: Kommuninvest

Att identifiera och etablera en lämplig investeringsnivå, utifrån sina specifika förutsättningar, är en viktig balansakt.

Om investeringarna blir för låga ger det en urholkning av kapitalstocken. Det innebär i sin tur att medborgarnas välfärd ökar långsammare än vad som annars vore möjligt. Det är också vanligt att för låga investeringsnivåer specifikt leder till att underhållsskulder byggs upp, vilket

kan resultera i högre sammantagna kostnader i det längre perspektivet.

Om investeringarna å andra sidan blir för höga innebär det en suboptimal användning av tillgängliga resurser. En del av de resurser som då går till investeringar skulle i stället ha kunnat användas mer rationellt för offentlig eller privat konsumtion.

6. SOU 2021:75.

Den finansiella styrkan i kommunsektorn är på det övergripande planet god. Det ger, för de allra flesta kommuner och regioner, ett manöverutrymme i den långsiktiga investeringsplaneringen. Det är endast ett fåtal kommuner och regioner som har så tuffa förutsättningar att manöverutrymmet redan i utgångsläget är begränsat.

Hur kan man då gå tillväga för att genomföra denna balansakt och nå fram till en lämplig precisering av det framtida investeringsutrymmet?

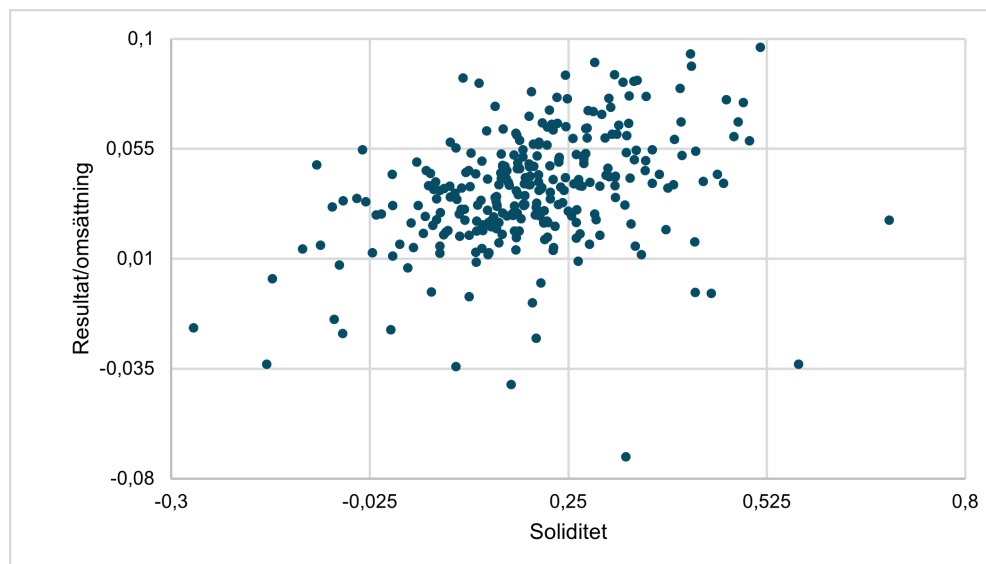
I en första analys kan det vara att rimligt att primärt titta på två faktorer: (1) det resultat, vilket lämpligtvis kan relateras till omsättningen, som man tror sig kunna upprätthålla på lång sikt samt (2) den finansiella ställningen, vilken lämpligen fångas i måttet soliditet, som man startar från i utgångsläget. Kombinationen av resultat och soliditet, i det framåtblickande perspektivet, säger mycket om vilken finansiell styrka och vilket investeringsutrymme som man

i en kommun eller region har att jobba med.

I figur 7 är samtliga kommuner – för att illustrera det generella resonemanget – plottade efter det resultat, i förhållande till omsättning, och den soliditet som noterades 2020. Med en hög resultatnivå och en hög soliditet, uppe till höger, är investeringsutrymmet generellt högre. Med en låg resultatnivå och en låg soliditet, nere till vänster, är investeringsutrymmet generellt lägre. En hårdare prioritering av investeringar blir nödvändig. Kan inte alla nödvändiga investeringar genomföras krävs istället en översyn av den resultatnivån som uppnås. Uppre till vänster och nere till höger är investeringsutrymmet ganska stort.

Detta är självfallet en mycket förenklad analys. Den ger en generaliserad snarare än en detaljerad bild. Men att i stora drag orientera sig efter dessa koordinater kan ändå vara både givande och effektivt.

Figur 7: Resultat (i förhållande till omsättning) samt soliditet, per kommun, 2020.

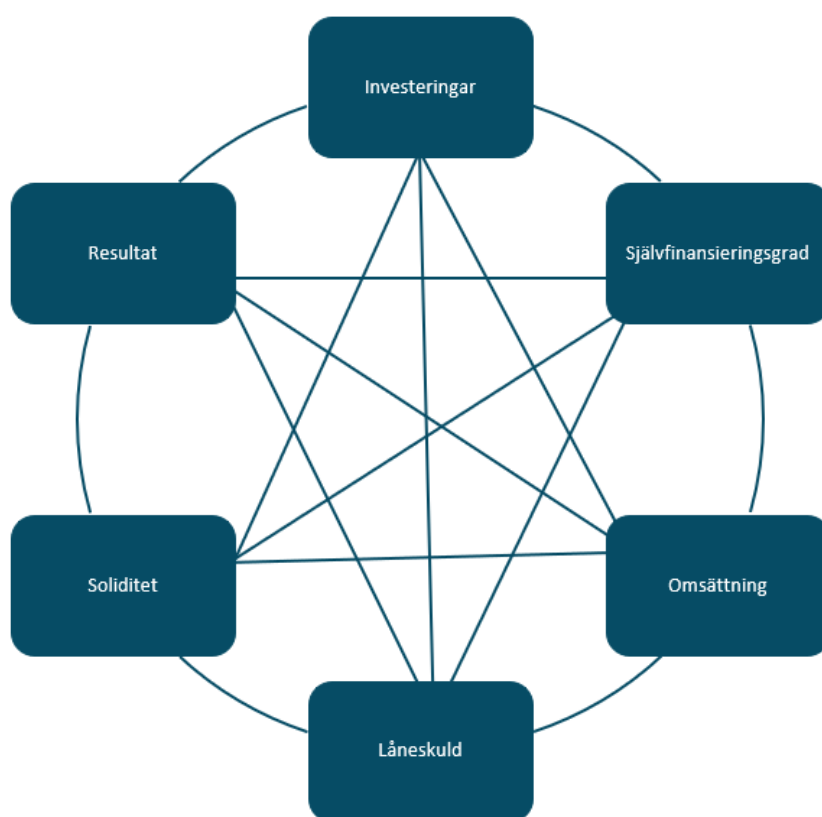


Källa: Kommuninvest och SCB

I nästa steg behöver man, som i all ekonomistyrning, ta in en eller flera ytterligare faktorer för att skaffa sig en god helhetsbild. Det gäller att i långsiktiga beräkningar hålla flera bollar i luften på samma gång. Figur 8 visar några av de nyckelfaktorer som man då kan och bör ta

hänsyn till. I det här fallet – där vi redan tittat på sambanden mellan resultat, soliditet och investeringsutrymme – är det viktigt att inkludera låneskulden, som samspelar med självfinansieringsgraden, i kalkylen.

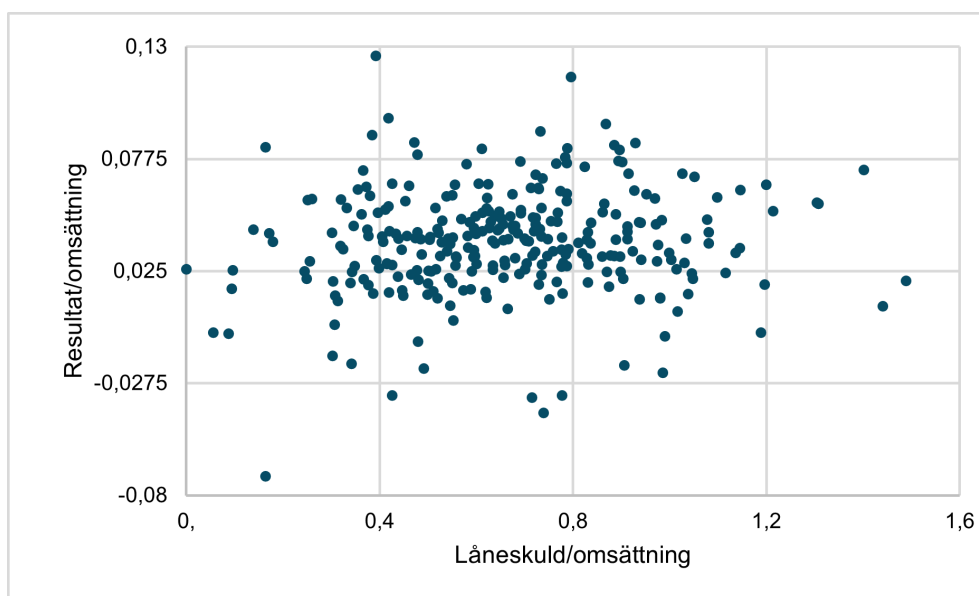
Figur 8: Centrala faktorer i en långsiktig ekonomisk kalkyl



Principen för att i en kompletterande analys sätta fokus på låneskulden åskådliggörs i figur 9. Där är samtliga kommuner plottade efter det

resultat, i förhållande till omsättning, och den låneskuld, i förhållande till omsättning, som registrerades 2020.

Figur 9: Resultat (i förhållande till omsättning) samt låneskuld (i förhållande till omsättning), per kommun, 2020



Källa: Kommuninvest

Med en hög resultatnivå och en låg låneskuld, uppe till vänster, finns det ett större utrymme för ökad upplåning. Allt annat lika ger detta även ett större investeringsutrymme. Med en låg resultatnivå och en hög låneskuld, nere till höger, är utrymmet för ökad upplåning och ökade investeringar tvärtom mindre. Uppe till höger och nere till vänster är utrymmet ganska stort.

I figur 7 och 9 relateras resultat och låneskuld till omsättning. Det finns en viktig poäng med det. På så vis tar man i kalkylen hänsyn till att nya investeringar inte bara skapar nya finansierings- och driftskostnader, utan också nya intäkter. Nya finansierings- och driftskostnader kommer att påverka vilket resultat man klarar av framöver. Men en investering i ett nytt reningsverk kan täckas med ökade avgifter. En investering i nya bostäder ger ökade hyresintäkter. Och så vidare. Ibland är detta en aspekt som tappas bort i investeringsplaneringen. Många investeringar kan man bära inom ramen för en ökad omsättning, men en ökad skuldsättning innebär också ökad risk.

Med det sagt så innebär alla långsiktiga analyser stora osäkerheter. Detta gör att känslighetsanalyser är av stor vikt. Skatteunderlagstillsväxten har vi sett variera kraftigt under åren. De generella bidragen likaså. Kommuner och regioner kan inte räkna med stabila ökningsframöver. Staten tvingas också prioritera. En tydlig prioritering just nu är försvaret. Vad vi kommer se i framtiden är alltid osäkert. En av få saker som är säkra är att prioriteringar kommer att behöva göras.

För en kommun eller region som aktivt vill utöka sitt långsiktiga investeringsutrymme är resultatet, vilket implicit framgår av figur 7 och 9, ofta den primära faktorn att arbeta med. Utifrån de specifika förutsättningarna, inklusive utgångspunkterna för soliditet och skuld, är nyckeln till ett större investeringsutrymme ofta i första hand att man förmår att stabilt och långsiktigt säkra en högre resultatnivå. Det finns även annat att förhålla sig till, men det är som regel där som tyngdpunkten behöver ligga.

3. Prioritera underhåll

Att nedprioritera underhållsinvesteringar har över tid varit vanligt inom den svenska kommunsektorn. Detta är inte rationellt. Med omfattande och bitvis akuta behov inom exempelvis VA och hyresbostäder är det hög tid att ta tag i allt det där som man inte tidigare tagit tag i.

Ett flertal studier har visat att investeringsutgifter är mer känsliga än andra offentliga utgifter vid ekonomiska neddragningar.⁷ Att skära i investeringsplaner kan vara ett sätt att få budgeten att gå ihop utan att det uppstår några omedelbara konsekvenser.

Bland investeringsutgifterna har det historiskt funnits en tendens att i kommunsektorn gå särskilt hårt åt underhållsinvesteringarna. Periodvis har underhållet varit skralt. Det har byggts upp "underhållsskulder" som förr eller senare måste hanteras.

I ett övergripande perspektiv finns det inga rimliga skäl att agera på detta vis. Argumenten för att jobba med aktivt underhåll – och därmed undvika att bygga upp några större underhållsskulder – är starkt i både praktiska och ekonomiska termer. Det är ofta billigare och bättre att fixa små saker tidigt än att åtgärda stora saker sent.

Bortom underhållsinvesteringar i snäv mening befinner sig kommunsektorn också i en fas där mycket av det som byggdes under de expansiva 60- och 70-talen närmar sig sina tekniska livslängder. Därför är det nu inte bara aktuellt att åtgärda eftersatt underhåll, utan också att kraftigt renovera eller helt ersätta.

En uppmaning i vår första rapport, som publicerades ett knappt halvår in i pandemin, var: "håll uppe investeringsnivåerna". Det handlade i viss mån om att stötta upp en svår konjunktur i ett viktigt läge. Det handlade också om att, utifrån tidigare erfarenheter, inte släppa taget om de helt nödvändiga grundinvesteringarna. Den som gör det skapar i själva verket större problem för sig själv på lång sikt.⁸

Underhållsinvesteringarna ges ingen större uppmärksamhet i utredningsbetänkandet "En god kommunal hushållning". Frågeställningar kring detta har dock lyfts fram i flera andra sammanhang.

I en gemensam debattartikel i höstas betonade Sveriges Allmännyttan och NCC att det finns ett stort behov av underhåll av bostäder byggda under 60- och 70-talen. Och inte bara där. Underhållet är eftersatt även i bostäder som byggts senare. 2017 skattades den akuta upprustningsskulden bara inom allmännyttan till 165 miljarder kronor.⁹

Även för verksamhetslokaler är underhållsbehovet stort i många kommuner och regioner. Att segmentet "sambandsfastigheter" haft en snabb tillväxt i fastighetsmarknaden har inte bara varit kopplat till behovet av demografiskt drivna nyinvesteringar. Det har även funnits ett betydande behov av att renovera och ersätta.¹⁰

Kritisk infrastruktur är ytterligare ett område där underhållsbehoven är betydande. Detta kan definieras som den infrastruktur som är central för att vardagen ska fungera: exempelvis vägar, el, vatten och energi. Här har särskilt kommunerna ett stort ansvar.

I en forskningsrapport målar Thomasson & Jonsson upp bilden av ett eftersatt underhåll i VA-infrastrukturen och konstaterar att investeringsbehovet framöver är stort. De identifierar tre orsaker till den ökande underhållsskulden: föråldrad infrastruktur, demografiska förändringar samt ökade miljökrav och krav på anpassning till klimatförändringar. Samtidigt konstaterar de att genomförandegraden i investeringsplaneringen låg. Det finns relativt många kommuner som inte har den kapacitet som behövs för att i tillräckligt hög takt kunna planera och genomföra underhåll och andra investeringar. Viktiga faktorer för att stärka denna kapacitet är, utöver den finansiella styrkan, att öka kompetensen samt att synliggöra behovet av underhåll och investeringar bland medborgare och politiker.¹¹

Svenskt Vatten ger i flera rapporter en liknande bild av situationen på VA-området. Det krävs både nya finansieringslösningar och en generell kapacitetssuppleering för att kunna skala upp

7. Se exempelvis Wijzman & Crombez 2021.

8. Valfärdsekonomen 2020.

9. Dagens Nyheter 2021-10-27.

10. För analyser kring frågan om att äga eller hyra verksamhetslokaler och andra samhällsfastigheter, se exempelvis SKR 2019 och Kommuninvest 2021a.

11. Thomasson & Jonsson 2022.

investeringarna till en hållbar nivå. En övergripande slutsats är att investeringsutgifterna skulle behöva öka med omkring 40 procent kommande år.¹²

En avgörande problematik inom underhålls- och investeringar, inklusive renoverings- och ersättningsinsatser, rör de höjningar av hyror, taxor och avgifter som ofta är förknippade med större investeringsprojekt. I och med att många av anläggningarna har en dålig status och helt eller till stor del är avskrivna är det på många håll en betydande utmaning att göra det som ska göras utan att höjningarna blir stora. Detta möter i sin tur inte sällan kritik och protester. Många hyresgäster i allmännyttan har svårt att bära substantiella hyreshöjningar. Inom kommunala och regionala verksamheter kan höjda hyror för upprustade lokaler göra det besvärligt att få driften att gå ihop. Stigande VA-taxor kan bli en betydande belastning exempelvis för många villaägare.

I sin analys konstaterar Svenskt Vatten att befintliga anläggningar i många fall är avskrivna. Det innebär att reinvesteringar kommer att leda till ökade avskrivningar och kapitalkostnader och därmed markant högre taxor framöver. Man talar om en fördubbling av taxorna under kommande 20 år.¹³

Det finns flera sätt att ta tag i denna problematik. Modeller för "socialt hållbara" eller "varsamma" renoveringar har testats med viss framgång. Fonder och fonderingslösningar kan kanske vara en väg att gå. Det är högst angeläget att föra en diskussion om vilket ansvar staten ska ta. När miljonprogrammet genomfördes och VA-nätet byggdes ut i stor skala svarade staten för en viktig del av finansieringen. Det skulle kunna vara rimligt med ett liknande ansvarstagande även denna gång.

Men det viktigaste – och det gäller alla aktörer – är att faktiskt se till att agera. Det är varken rationellt eller lämpligt att fortsätta att skjuta problem framför sig.

God ekonomisk hushållning handlar inte bara om finansiella mål och en effektiv verksamhet. Det handlar också om att ta hand om sina tillgångar. Detta är en absolut nyckelfaktor. En kommun/region som har låg eller ingen lå-

neskuld, men som står med tillgångar i mindre gott skick, kan i vissa fall anses ha en sämre ekonomisk hushållning än en kommun/region med en större skuld men tillgångar i toppskick.

4. Säkra tillräckligt investeringsutrymme för den gröna omställningen

Det behöver omgående tas ett helhetsgrepp – som inkluderar staten, regionerna och kommunerna – om vilken investeringskapacitet som finns och som måste skapas för att driva klimatomställningen. Kommunsektorn, liksom staten, förefaller i nuläget bara vara rustad för "business as usual". Det räcker sannolikt inte.

Det görs olika värderingar av resultatet från klimattoppmötet i Glasgow i höstas. Men en slutsats verkar de flesta kunna enas kring: att den gröna omställningen inte kan vänta. Omställningsprocessen, och de jättelika investeringar som den är förknippad med, behöver accelereras. De gröna investeringsplanerna behöver göras framtunga.

Den svenska regeringen har mestadels tagit en offensiv roll i klimatfrågan. Det har bland annat skapats tydliga inriktningar om att leverera på Parisavtalet och om att bli världens första fossilfria välfärdsland.

Utifrån detta är det nödvändigt att ställa sig några skarpa frågor. Vilka är de reella investeringsförutsättningarna inom kommunsektorn – där en tung del av omställningen kommer att behöva ske? Hur står det till med investeringskapaciteten? Är den så god som den behöver vara för att de långsiktiga klimatmålen ska kunna nås?

När man tittar närmare på dessa frågor blir det tydligt att det offentliga Sverige – inklusive kommuner och regioner – nog inte riktigt har allt på plats. Det finns en förberedelse för "business as usual" och kanske lite mer än så, men av allt att döma inte för en investeringsansträngning med de proportioner som här är aktuella.

12. Svenskt Vatten 2020.

13. Svenskt Vatten 2020.

På ett flertal områden måste investeringarna bli grönare. Vi kan kalla detta för klimatåtgärder. Det behöver tas krafttag för att, i syfte att reducera utsläppen, bygga ett fossilfritt transportsystem, en förnybar energiproduktion samt miljövänliga bostäder och lokaler. Men det handlar inte bara om nyproduktion, utan även om att energieffektivisera det befintliga beståndet.

På andra områden är fokuset snarare klimatanpassning. Där rör det sig exempelvis om att stoppa skogsbränder samt om att säkra samhällen mot skyfall och höjda vattennivåer. Samhällsbygget behöver bli mer robust. Det måste i de grundläggande strukturerna skapas så stora marginaler och buffertar att även riktigt svåra störningar i det längre perspektivet kan tas om hand.

För många investeringar i klimatåtgärder och klimatanpassning kan det dröja lång tid innan avkastning och nytta realiserar. Det kan även finnas svårigheter i att göra riskbedömningar för denna typ av projekt. Dessutom kan nyttan tillfalla samhället som helhet, inte den enskilda kommunen/regionen. Därför ställer denna typ av investeringar höga krav på både ekonomistyrningen och politiken.

Kommunsektorn är verkligen inte dålig på gröna investeringar – alltså investeringar som på olika sätt främjar den gröna omställningen. Tvärtom. Kommuninvests gröna finansiering – för att ta ett tydligt exempel – har vuxit mycket snabbt. Antalet investeringsprojekt som beviljats Gröna lån är uppe i över 500. Dessa projekt omfattar totalt över 80 miljarder kr och är fördelade på fler än 180 kommuner och regioner. Det finns även ett antal kommuner och regioner som lånar upp grönt i egna marknadsprogram.¹⁴

Men detta räcker sannolikt inte. Det finns massor att göra i termer av utsläppsminskningar. En svag punkt, där det går sakta i kommuner och regioner, är exempelvis energieffektivisering av existerande fastigheter. Kommunsektorn genomförde investeringar för 184 miljarder kronor under 2020. De största investeringsområdena är fastigheter, infrastruktur och energi. Men av dessa investeringar står omställning av befintliga fastigheter bara för en mycket liten

del.¹⁵ Mönstret är detsamma om man ser till Kommuninvests Gröna lån. Även där utgör energieffektivisering i befintligt fastighetsbestånd bara en mycket liten andel.

Men den kanske svagaste punkten för kommunsektorn tycks vara klimatanpassning. IVL Svenska Miljöinstitutet och Svensk Försäkring gör varje år en kartläggning av hur långt kommunerna har kommit. I den enkätundersökning som publicerades 2021 angav nästan alla svarande kommuner att de påverkats av klimatförändringar och extrema väderhändelser. Men färre än hälften har avsatt resurser för klimatanpassningsåtgärder. Och det är fortfarande relativt många kommuner som knappt har påbörjat sitt klimatanpassningsarbete.¹⁶ Om vi återvänder till Kommuninvests gröna klimatportfölj så ligger andelen klimatanpassningsprojekt nära 0 procent.¹⁷

På flera håll beskrivs klimatanpassningsarbetet som svårt. I grunden kan det vara krångligt att klargöra exakt vilken typ av förändringar – och därmed investeringar – som krävs. Inte sällan behövs genomgripande risk- och sårbarhetsanalyser, då investeringarna sträcker sig långt in i framtiden och förutsättningarna allt som ofta är osäkra. Det finns hinder kopplade till bristande nationella riktlinjer, finansiering, samordning och ansvarsfördelning.¹⁸ Kostnaderna kan bli avsevärda. Göteborgs Stad har alltså uppskattat den långsiktiga kostnaden för att klara stormar och högre vattennivåer till tiotals miljarder kronor.¹⁹ Kristianstads kommuns kostnader för skyddsvallar beräknas uppgå till ca 1,6 miljarder kronor.²⁰

Från statligt håll har stödet till kommunsektorns klimatanpassningsarbete varit blygsamt under lång tid. Från och med 2022 har regeringen beslutat att öka stödet till kommuner för förebyggande insatser mot naturolyckor och klimatanpassning. Anslaget höjs från tidigare 25 miljoner kronor till dryga 500 miljoner kronor.²¹ Det ökade stödet förbättrar kommunernas möjligheter, men kan i det stora perspektivet inte ses som mer än ett litet steg i rätt riktning.

Det finns starka argument för att klimatanpassning är ett investeringsområde där staten behöver ta en betydligt mer aktiv roll. Dels finns det stora variationer över landet när det gäller

14. Kommuninvest 2022.

15. Kommuninvest 2021b.

16. IVL & Svensk Försäkring 2021.

17. Kommuninvest 2021c.

18. IVL & Svensk Försäkring 2021.

19. Dagens Industri 2021-11-09 & SVT 2020-11-26

20. Kristianstads kommun 2021.

21. MSB 2021.

exponering och sårbarhet. Staten kan jämna ut och stötta upp. Dels finns det utmaningar och problem som bara kan hanteras i bred samverkan. Där kan staten vara en drivande part. I sammanhang som detta är det bara staten som kan gå in och effektivt säkra viktiga kollektiva nyttigheter. En mer aktiv statlig roll behöver självfallet balanseras och preciseras på ett noggrant vis. Men en generell rörelse i den riktning är högst rimlig.

Att proaktivt och i ett helhetsgrepp identifiera och säkra det investeringsutrymme som krävs för den gröna omställningen är inte lätt. Men det är en hemläxa som samtliga kommuner och regioner, vid sidan av staten, måste ta sig an.

5. Driv långsiktiga effektiviseringar - även utanför investeringsbudgeten

Det finns nyckelområden i kommunsektorns ekonomi där platsen i investeringsbudgeten inte är given, men där det är nödvändigt att långsiktigt bygga strukturell kapacitet. Digitaliseringen är det viktigaste exemplet. Här krävs pragmatiska lösningar för att säkerställa att kapacitetshöjningen fullt ut blir av.

Ett av de mest framträdande budskapen i våra tidigare rapporter har gällt digitaliseringen. För att kommunsektorn ska klara effektiviseringar och kompetensförsörjning på lite längre sikt krävs ett ordentligt lyft i digitaliseringsarbetet. Digitala nattkameror, doseringssystem och lås inom äldreomsorgen är bara ett av flera utvecklingsområden.

När det gäller en sådan digitaliseringsagenda finns det även ett viktigt investeringsperspektiv. Digitaliseringsrelaterade satsningar är sällan inkluderade i kommunernas eller regionernas investeringsplaner. Åtgärder för ökad digitalisering och införandet av ny teknik hamnar i stället ofta i driftsbudgeten.²² Det innebär att kostna-

derna konkurrerar med andra driftskostnader och behöver rymmas inom de resultatkrav kommunen/regionen har för god ekonomisk hushållning.

Det finns möjligen en redovisningsteknisk diskussion att föra kring den praxis som har utvecklats. Men det är inte huvudpoängen. Det viktigaste i detta är i stället att, givet förutsättningarna, se till att säkra en stabil och långsiktig finansiering av de digitaliseringssatsningar som krävs. För det behövs ett slags investeringsmetodologi med ett tydligt fokus på långsiktig kapacitetsuppbyggnad. Vad som behöver utvecklas är ju i grunden en digital infrastruktur.

En framgångsrik digitalisering av äldreomsorgen, exempelvis, förutsätter att verktyg som nattkameror, doseringssystem och lås rullas ut i stor skala i verksamheten. Det är först efter den initiala satsningen, och en omställning till nya arbetssätt, som effektivitetsvinster och en förbättrad kompetensförsörjning kan börja hämtas hem. I budgetprocessen behöver det, oberoende av hur man hanterar drift kontra investeringar, skapas utrymme för den typen av upplägg.

En modell som nu testas på några håll i kommunsektorn är dedikerade digitaliseringsfonder. Konstruktionen innebär att särskilda medel avsätts och används för att påskynda digitaliseringsarbetet. Detta skulle kunna visa sig vara en rimlig lösning för att säkra både tempo och långsiktighet.

Att staten i hög grad är frånvarande som en samlande och strukturerande aktör på digitaliseringsområdet är ett fundamentalt problem. I detta ligger nog också en viktig del av förklaringen till att Sverige har halkat efter jämförbara länder i den offentliga sektorns digitalisering. Det är självfallet vår förhoppning att den statliga nivån åtminstone på lite sikt kan gå in och ta det övergripande ansvar som så tydligt krävs. Det behövs för att kunna nyttja de stordriftsfördelar som finns i det digitala.

Men kommuner och regioner har över huvud taget inte råd att avvakta eller vänta på staten. De behöver driva digitaliseringen så aktivt de går - och de behöver i hög grad göra det i ett investeringsperspektiv.

²² Magnusson, Kisro & Lindroth 2020.

Referenser

- Angelis, J & Jordahl, H 2014: "Att styra och leda äldreomsorg. Hur går det till och vad kan förbättras?", Stockholm: SNS Förlag.
- Dagens Industri 2021-11-09: "Klimatmiljarderna räcker inte – 168.000 svenskars hem hotas", www.di.se.
- Dagens Nyheter 2021-10-27: "Halva miljonprogrammet i akut behov av renovering", www.dn.se.
- Dagens Samhälle 2022-01-05: "Civilministern: 'Jag vill se svettiga kommunalråd'", www.dagenssamhalle.se.
- IVL & Svensk Försäkring 2021: "Klimatanpassning 2021 - Så långt har Sveriges kommuner kommit", www.ivl.se.
- Jonsson, R & Syssner J. 2016: "Demografianpassad infrastruktur?: Om hantering av anläggningstillgångar i kommuner med minskande befolkningsunderlag", Nordisk Administrativ Tidsskrift, 93(3), 45-64, <https://journals.oslomet.no/index.php/nat/index>.
- Kommuninvest 2021a: "Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler – hur ser kalkylerna ut i kommunsektorn?", www.kommuninvest.se.
- Kommuninvest 2021b: "Den kommunala låneskulden 2021", www.kommuninvest.se.
- Kommuninvest 2021c: "Green bonds impact report", www.kommuninvest.se.
- Kommuninvest 2022: "Årsredovisning 2021", www.kommuninvest.se.
- Kristianstads kommun 2021: "Plan för utbyggnad av skyddsvallar", www.kristianstad.se.
- Magnusson, J, Khisro J, & Lindroth T 2020: "Den kommunala investeringsbudgeten som instrument för ändamålsenlig digitalisering", Swedish Center for Digital Innovation (SCDI)/Forskningskonsortiet för Digital Förvaltning, www.sdci.se.
- MSB 2021: "Statsbidrag till förebyggande åtgärder mot naturolyckor: Regler och riktlinjer för ansökan", www.msb.se.
- OECD 2020: "Digital Government Index: 2019 results", OECD Public Governance Policy Papers, No. 03, www.oecd.org.
- RISE & Stelacon 2019: "När blir digitalisering av kommunala tjänster lönsamma? En analys av skiftet från analog till digitala processer", www.digitaliseringsradet.se.
- SOU 2021:75: "En god kommunal hushållning. Betänkande av Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner", www.sou.gov.se.
- Svenskt Vatten 2020: "Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp – en analys av investeringsbehov 2020–2040", www.svensktvatten.se.
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) 2019: "Äga eller hyra verksamhetslokaler", www.skr.se.
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) 2021: "Öppna jämförelser – Miljöarbetet 2021 i regionerna", www.skr.se.
- SVT 2020-11-26: "Hon ska rädda Göteborg från vattenmassorna: 'Känner viss oro'", www.svt.se.
- Syssner, J 2014: "Politik för kommuner som krymper", CKS-rapport 2014:4, Linköpings universitet, www.liu.se/cks.
- Syssner, J 2016: "Planning for shrinkage? Policy implications of demographic decline in Swedish municipalities", Journal of Depopulation and Rural Development Studies, 20(1), 7-31, www.ruralager.com.
- Thomasson A & Jonsson R 2022: "Investeringar i kritisk infrastruktur: Utmaningar och vägar framåt", www.kommuninvest.se.
- Välfärdsekonomen 2020: "Statens insatser för kommunsektorn under covid-19 – fem goda råd", www.kommuninvest.se/valfardsekonomen.
- Wijsman, S & Crombez C 2021: "Do fiscal rules decrease public investment? Evidence from European panel data", European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention, 18(1), 55-76, www.elgaronline.com.



VÄLFÄRDSEKONOMERNA

Expertgrupp för analys av kommuners och regioners ekonomi i coronakrisens spår