



KOMMUNINVEST

Svenska kommuner och regioner i samverkan

KI Dnr 20/00157

REMISSVAR

2020-09-23

Fi2020/00647/K

Finansdepartementet
103 33 Stockholm
fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.ofa.k.remissor@regeringskansliet.se

Betänkandet Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

Inledning

Kommuninvest Ekonomisk förening ("Kommuninvest") välkomnar, i generella termer, det bidrag som kommunutredningens omfattande arbete har gett till diskussionen om kommunsektorns strukturella bärkraft. Detta är en viktig diskussion som av allt att döma behöver intensifieras över de kommande åren. Utredningens huvudbetänkande, som kommenteras i detta remissvar, blir en gedigen utgångspunkt för de fortsatta analyser, processer och beslut som nu behöver ta vid.

I det följande lämnas synpunkter på de delar av betänkandet som i ett Kommuninvestperspektiv får anses vara särskilt relevanta.

Kommunernas ekonomi

Investeringar

När det gäller kommunsektorns investeringar görs i betänkandet en förtjänstfull grundanalys. Trenderna av snabbt stigande investerings- och

Kommuninvest i Sverige AB (publ) Org nr: 556281-4409. Styrelsens säte: Örebro

Kommuninvest Ekonomisk förening Org nr: 716453-2074. Styrelsens säte: Örebro

Kommuninvest Fastighets AB Org nr: 556464-5629. Styrelsens säte: Örebro

Postadress: Box 124, 701 42 Örebro • Besöksadress: Fenixhuset, Drottninggatan 2

Tel: 010-470 87 00 • Fax: 019-12 11 98 • E-post: office@kommuninvest.se • Internet: www.kommuninvest.se



skuldnivåer lyfts fram liksom den svåra utmaning som den demografiska utvecklingen för med sig. Det är tydligt att det, mot bakgrund av dessa och andra trender, kommer att krävas någon form av strukturella åtgärder för att säkra den långsiktiga hållbarheten i kommuners och regioners ekonomi.

För Kommuninvests del är det viktigt att lägga ytterligare en aspekt till denna analys: ansvarsfördelningen mellan stat och kommunsektor för investeringarna inom den offentliga ekonomin.

Den rådande tendensen är att kommunsektorn tar på sig en allt större del av investeringsansvaret. Medan kommunsektorn har tvingats gå på offensiven på investeringsområdet, med växande skuldsättning som följd, har statskulden minskat påtagligt. Detta reflekteras i att den offentliga skuldsättningen under lång tid har förskjutits från staten till kommuner och regioner. Det senaste decenniet har statens skuld minskat från 33 till 24 procent av BNP samtidigt som kommunsektorns skuldsättning ökat från 6 till 12 procent av BNP. Även om ökningen i viss mån är ”redovisningsteknisk”, med koppling till det växande användandet av internbanker, är siffrorna en god illustration av en pågående förändring (Kommuninvest 2020a, 9). Som en följd av den expansiva finanspolitiken i samband med covid-19 skjuter statskulden snabbt i höjden. Men detta har, så långt, nästan ingenting med investeringar att göra. Konjunkturinstitutet och andra prognosmakare gör dessutom bedömningen att statskulden, efter en utökning under ett par års tid, kommer att börja minska igen i linje med tidigare tendens (se t ex Konjunkturinstitutet 2020, 27).

Det är därtill så att demografin, i en trend som sällan noteras, också innebär att en allt större andel av den offentliga konsumtionen sker i kommunsektorn. Detta inverkar på såväl drift som investeringar. Statens stora utgiftsposter är mestadels kopplade till den arbetsföra åldern – alltså den åldersgrupp i befolkningen vars andel nu successivt minskar. Detta gäller bl.a. försäkrings- och transfereringssystem som finns inom Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. För kommunsektorn är det tvärtom. Där är de stora utgiftsposterna i hög grad kopplade till de åldersgrupper i befolkningen vars andelar stiger: barn och äldre. Denna successiva förändring från stat till kommun kommer att ytterligare förstärka rörelsen i riktning mot att kommunsektorn täcker en växande andel av investeringsansvaret.



En annan analytisk ingång i synen på investeringsansvaret har att göra med mekaniken i det finanspolitiska ramverket. Regeringen kommer, när den värsta delen av de covid-19-relaterade konjunktursvackan har passerats, att behöva bygga upp en finanspolitik som i en normaliserad ekonomisk miljö klarar överskottsmålet. Beräkningsgrunderna för detta mål inkluderar inte bara staten, utan även kommunsektorn. I sin strävan efter att hitta tillbaka till en fungerande överskottsbana blir det viktigt för regeringen att ta hänsyn till dynamiken i den kommunala ekonomin. Hela den offentliga ekonomin hänger ihop. Det som kommunsektorn inte förmår att leverera, i förhållande till överskottsmålet, kommer det att behöva kompenseras för på den statliga sidan.

De senaste åren har kommunsektorn, på grund av den höga investeringstakten, noterat ett stort negativt finansiellt sparande. Kommande år prognosticeras minskade men alltså betydande minussiffror. Orsaken är att kommuner och regioner har ökade investeringsbehov samtidigt som de, genom att de har balanskravet att efterleva, inte kan låna pengar till driftskostnader. Man skulle möjligen kunna tänka sig att regeringen löser situationen inom det finansiella ramverket bara genom att ta ansvar för ett ökat finansiellt sparande på den statliga sidan. Detta skulle innebära en minskad låneskuldsandel för staten och en ökad låneskuldsandel för kommunsektorn – såsom utvecklingen hittills varit. Problemet är att kommunsektorn var pressad redan innan pandemiutbrottet. Kommuner och regioner har, medan investeringsnivåerna stigit, på sistone uppvisat fallande självfinansieringsgrad för sina investeringar. På kort sikt skulle kommunsektorn som helhet eventuellt kunna röra sig i riktning mot lägre självfinansieringsgrad. I vissa kommuner och regioner verkar det finnas ett sådant utrymme. Men det vore på längre sikt inte hållbart. Därmed finns det mycket som talar för att något mer grundläggande och strukturellt skulle behöva göras för att kommunsektorn, med en oförändrad eller en ökande andel av investeringsansvaret, ska kunna göra de investeringar som är nödvändiga för att täcka existerande och kommande behov (Kommuninvest 2020a, 11f. Kommuninvest 2020b).

Mot denna bakgrund blir det angeläget att föra ett fördjupat resonemang kring hur kommunsektorns långsiktiga investeringskapacitet ska säkerställas. Utredningen konstaterar i ett övergripande perspektiv att demografin kommer att sätta ett hårt tryck på den kommunala ekonomin samt att ökande statsbidrag kan vara en del av den mix av åtgärder som krävs för att det ska gå att skapa långsiktig hållbarhet. Utifrån detta skulle



det behöva göras en utvecklad analys med specifik inriktning på investeringssidan. Vilken ansvarsfördelning är på sikt lämplig mellan staten och kommunsektorn? Hur kan och bör man exempelvis se på områden som VA och digital infrastruktur? Om slutsatsen blir att kommunsektorn ska stå för en stor och växande andel av de totala investeringarna: vilka förändringar behöver staten då genomföra – i termer av exempelvis justerade skattebaser, generella/riktade statsbidrag och långsiktiga planeringsförutsättningar – för att detta ska bli en realistisk och genomförbar strategi?

För närvarande analyserar en sittande utredning investeringsvillkoren inom kärnan av regionernas ekonomi. Utredningen ”Ökade förutsättningar för hållbara investeringsprojekt i framtidens hälso- och sjukvård” (Dir 2019:69) ska enligt planen presentera sitt betänkande i början av 2021. Kommuninvest menar att det, utifrån bl a det betänkandet och ovanstående observationer, vore rimligt att i en ny utredning ta ett helhetsgrepp om investeringsvillkoren inom kommunsektorn. Vad behöver göras för att investeringsbehoven – inom såväl kommuner som regioner – ska kunna mötas så träffsäkert och rationellt som möjligt på kort och lång sikt?

Statsbidrag

När det gäller utredningens förslag beträffande statsbidrag och en ”statsbidragsprincip” kan Kommuninvest, utan att förhålla sig till hela det detaljerade upplägget, ta ställning för en rörelse i den generella riktning som förespråkas i betänkandet. Det vore, för att förbättra både styrning och effektivitet, rimligt att minska de riktade statsbidragens andel av de totala statliga bidragen.

Med detta sagt hade det varit önskvärt om utredningen även fört ett mer utförligt resonemang kring de planeringsförutsättningar som i nuläget omger statsbidragen. I perspektivet av att skapa en långsiktigt hållbar kommunal ekonomi finns det på den fronten viktiga problem.

Ett stort dilemma är den kortsiktighet som präglar statens hantering av statsbidragen till kommunsektorn. Dels kommer besked om statsbidragen ofta i ett sent skede. Dels finns det sällan någon långsiktighet i de besked som då ges. Hur statens planering ser ut bortom nästkommande år, och särskilt på längre sikt, är inte sällan en öppen fråga. Denna osäkerhet skapar stora svårigheter i kommunernas och regionernas ekonomistyrning.



En väg framåt i frågan skulle kunna vara att stat och kommunsektor etablerar en ömsesidig och transparent dialog inom ramen för en långsiktig planeringsbas. En komponent skulle vara en strukturerad konsultationsordning mellan stat och kommunsektor. En annan komponent skulle vara en planeringsstruktur med långsiktigt perspektiv för de generella statsbidragen. En sådan struktur skulle, utifrån demografin och andra stora utmaningar som kommunsektorn står inför, kunna ge en tydligare bild av statens intentioner och hur utvecklingen framåt kommer att se ut (Välfärdsekonomerna 2020).

Beroende på hur utredningens förslag om en ”Kommundelelegation” skulle genomföras i praktiken skulle man möjligen kunna tänka sig att arbetet med en långsiktig planeringsbas på något vis skulle kunna kopplas till en sådan delegation.

Kommunalekonomisk utjämning

När det gäller utjämningsystemet konstaterar Kommuninvest, utan att ta ställning till alla de detaljresonemang som förs i betänkandet, att det finns behov av en genomgripande översyn. I strävan efter att göra kommunsektorn långsiktigt bärkraftig – och att realisera detta över hela landet – är utjämningen oundvikligen en av de större pusselbitarna.

En av Kommuninvest beställd rapport, som presenterades i våras, visade att skillnaderna i kommunalskatt över landet – med ett gap mellan högsta och lägsta skattenivå på 5,97 kr – bara i begränsad utsträckning kan förklaras av variationer i lokala prioriteringar och effektivitet i kommunal verksamhet. Andra faktorer har stor inverkan. Det innebär att systemet inte täcker in allt som det, enligt rimliga grundprinciper, borde täcka in. I rapporten konstateras det bl.a. att det finns smådrifts- och glesbygdsnackdelar som systemet i dagsläget inte tar hand om. Slutsatserna i rapporten är ännu en indikation på att en översyn bör ske (Häggroth et al 2020).

Samtidigt är det lämpligt att, vilket utredningen också är inne på, skapa en fast struktur för löpande uppföljning och analys av hur systemet fungerar över tid. En stor utredning kan ta lång tid. Att helt utesluta justeringar medan det arbetet pågår förefaller inte vara rätt väg att gå. Särskilt i extraordinära lägen, som det som nu blivit en konsekvens av den pågående pandemin och dess efterverkningar, kan det uppstå situationer där det finns



goda skäl att exempelvis göra en mindre förändring i en delmodell i inkomstutjämnningen. Det finns, t ex, när detta skrivs vissa signaler på att IFO-modellen eventuellt borde utvecklas eller kompletteras för att uppnå en mer rimlig kompensation till de kommuner som drabbas hårdare än andra av covid-19 och som i en av följd effekterna får en särskilt snabb ökning av kostnaderna för ekonomiskt bistånd (Välfärdsekonomen 2020). Utjämnningssystemet får inte bli för slängigt. Varje förändring, även om den är liten, måste föregås av en ordentlig konsekvensanalys. Men systemet bör heller inte bli för stelt. Då kommer det inte fullt ut att säkra de effekter som det är skapat för att säkra.

Kommunsektorns digitalisering

Kommuninvest ser positivt på att utredningen så tydligt lyfter fram digitaliseringsfrågan. På detta område finns det en stor potential att på samma gång driva både kvalitetshöjningar och effektiviseringsvinster. Digitaliseringen är i själva verket en av de nyckelfaktorer som skulle kunna fungera som en positiv motvikt till det allt hårdare tryck som den demografiska utvecklingen sätter på kommunsektorn.

Under den första fasen av coronapandemin har det gjorts betydande digitala framsteg inom ett flertal kommunala och regionala verksamheter. Mot den bakgrunden kan det finnas anledning att ta ett mer ambitiöst grepp om digitaliseringsutvecklingen än vad utredningen i sitt betänkande landat i.

Det är på digitaliseringsområdet viktigt att inkludera ett långsiktigt investeringsperspektiv. Kortsiktighet fungerar inte. Ett centralt problem är att basinvesteringarna länge legat på alltför låg nivå. Detta gäller såväl för statsförvaltningen som för kommunsektorn. Digitaliseringsarbetet har ofta präglats av små, snäva och kortsiktiga satsningar snarare än systematiska och långsiktiga investeringar. I kommunsektorn har digitaliseringen tenderat att i huvudsak landa i driftsbudgeten trots att mycket talar för att det vore mer rationellt att i stor utsträckning jobba inom ramen för investeringsbudgeten. Det är tydligt att det behöver göras en strategisk förflyttning åt det mer samlande, strukturella och långsiktiga hållet.

I ett mer ambitiöst och investeringsorienterat upplägg för en samlad digitaliseringsstrategi, där staten behöver gå in i en mer aktiv roll, kan det vara motiverat att överväga ett kraftfullt åtgärds paket. Det handlar för statens del inte om att inkräkta på kommuners och regioners kompetens,



KOMMUNINVEST

Svenska kommuner och regioner i samverkan

utan om att ta ett utökat samordnings- och finansieringsansvar. För kommuner och regioner finns det en stor positiv potential i att stärka samverkan både sinsemellan och med staten. Ett sådant paket skulle kunna innehålla åtgärder som ”att (1) bygga en enhetlig digital infrastruktur, (2) skapa en långsiktig investeringsplan för digitaliseringen i kommuner och regioner, (3) etablera en sammanhållande ’task force’ med uppgift att bidra till utvecklingen av enhetliga digitala tjänster för alla delar av välfärden samt (4) ge digitaliseringsmyndigheten DIGG den kapacitet som krävs, men som inte finns idag, för att aktivt och substantiellt kunna stötta kommuner och regioner” (Välfärdsekonomen 2020, 7).

Om staten, mot bakgrund av investeringsanalysen ovan, bestämde sig för att gå in med riktade investeringsstöd för att stötta upp investeringsnivåerna inom kommunsektorn borde det gå att skapa bred samsyn om att just digitalisering är ett lämpligt område att i så fall välja (Kommuninvest 2020a, Välfärdsekonomen 2020).

KOMMUNINVEST EKONOMISK FÖRENING

Göran Färm
Ordförande

Tomas Werngren
Verkställande direktör

Referenser

Dir 2019:69, Regeringen: ”Kommittédirektiv. Ökade förutsättningar för hållbara investeringsprojekt i framtidens hälso- och sjukvård”, www.regeringen.se.

Häggroth, Sören, Ericsson, Dan och Värja, Emelie 2020: ”Utjämning av kommunalskatterna”, www.kommuninvest.se.

Konjunkturinstitutet 2020: ”Konjunkturläget juni 2020”, www.konj.se.

Kommuninvest (Erik Törnblom) 2020a: ”Finanspolitiska ramverket och kommunerna”, www.kommuninvest.se.

Kommuninvest i Sverige AB (publ) Org nr: 556281-4409. Styrelsens säte: Örebro

Kommuninvest Ekonomisk förening Org nr: 716453-2074. Styrelsens säte: Örebro

Kommuninvest Fastighets AB Org nr: 556464-5629. Styrelsens säte: Örebro

Postadress: Box 124, 701 42 Örebro • Besöksadress: Fenixhuset, Drottninggatan 2

Tel: 010-470 87 00 • Fax: 019-12 11 98 • E-post: office@kommuninvest.se • Internet: www.kommuninvest.se



KOMMUNINVEST

Svenska kommuner och regioner i samverkan

Kommuninvest (Emelie Värja) 2020b: ”Covid-19 och den kommunala låneskulden – en ögonblicksbild”, www.kommuninvest.se.

Välfärdsekonomerna 2020: ”Statens insatser för kommunsektorn under covid-19 – fem goda råd”, www.kommuninvest.se/valfardsekonomerna

Kommuninvest i Sverige AB (publ) Org nr: 556281-4409. Styrelsens säte: Örebro

Kommuninvest Ekonomisk förening Org nr: 716453-2074. Styrelsens säte: Örebro

Kommuninvest Fastighets AB Org nr: 556464-5629. Styrelsens säte: Örebro

Postadress: Box 124, 701 42 Örebro • Besöksadress: Fenixhuset, Drottninggatan 2

Tel: 010-470 87 00 • Fax: 019-12 11 98 • E-post: office@kommuninvest.se • Internet: www.kommuninvest.se