



RiR 2025:19

Generella statsbidrag som stabiliseringspolitiskt instrument

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2025:19

ISBN 978-91-7086-722-4

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2025

Beslutad: 2025-05-26
Diarienummer: 2024/0223
RiR 2025:19

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Generella statsbidrag som stabiliseringspolitiskt instrument

Riksrevisionen har granskat om regeringen har utformat de tillfälligt höjda generella statsbidragen som stabiliseringspolitiskt instrument på ett effektivt sätt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledaren Dan Sölverud har varit föredragande. Revisorn Hedvig Wurnell och enhetschefen Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Dan Sölverud

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	7
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Metod och genomförande	11
2 Bakgrund	13
2.1 Kommunsektorn	13
2.2 Pandemin präglades av stor osäkerhet	15
2.3 De tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen	16
3 Pandemins inverkan på kommunsektorn	22
3.1 Pandemin som ekonomisk kris och hälsokris	22
3.2 Den kommunala verksamheten	24
4 Konjunkturstödets träffsäkerhet	28
4.1 Förutsättningarna för att omsätta konjunkturstöden i verksamhet	28
4.2 Tidpunkt för avisering och regeringens kommunikation	31
4.3 Svårt att omsätta överdimensionerade konjunkturstöd i verksamhet	35
5 Konjunkturstödets effekt	40
5.1 Konjunkturstödets betydelse för utvecklingen av verksamheterna	40
5.2 Konjunkturstödets betydelser för de kommunala skattesatserna	48
6 Regeringens beslutsunderlag	51
6.1 Redovisade bedömningar i regeringens propositioner	51
7 Slutsatser och rekommendationer	58
7.1 Begränsad effekt på kommunsektorns verksamhet	59
7.2 Regeringens underlag är inte fullständigt transparenta	61
7.3 Ett bra men trubbigt utformat stabiliseringspolitiskt verktyg	63
7.4 Rekommendationer	65
Ordlista	66
Referenslista	68

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns en bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagan kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Enkät till kommuner och regioner

Sammanfattning

Kommuner och regioner svarar för en stor del av Sveriges produktion och sysselsättning. Samtidigt är deras skatteinkomster konjunkturkänsliga, vilket kan leda till nedskärningar eller skattehöjningar vid lågkonjunktur. Under covid-19-pandemin 2020–2022 höjdes de generella statsbidragen med 36 miljarder kronor i syfte att minska risken för att kommuner och regioner skulle förvärpa lågkonjunkturen genom att agera procykliskt. Generella statsbidrag utgör därmed ett viktig stabiliseringspolitiskt instrument.

Riksrevisionen har granskat om regeringen har utformat höjningarna av de generella statsbidragen som stabiliseringspolitiskt instrument på ett effektivt sätt. Granskningen avser åtgärderna under covid-19-pandemin. Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns utrymme för att öka effektiviteten i utformningen, särskilt när det gäller träffsäkerheten avseende kommunikation och dimensionering. Därtill visar granskningen att regeringens redovisning brister i transparens.

Höjningarna av de generella statsbidragen översteg det stabiliseringspolitiska behovet

Riksrevisionen konstaterar att höjningarna av de generella statsbidragen i stabiliseringssyfte kraftigt översteg det belopp som krävdes för att hålla den kommunala verksamheten under pandemin på samma nivå som före krisen, trots att de kommunala skatteintäkterna utvecklades mycket svagt under 2020. Under 2021 och 2022 utvecklades skatteunderlaget starkt, vilket innebär att det för de åren inte fanns något behov av stabilisering.

Svårt att se någon tydlig effekt av konjunkturstöden

Det är svårt att exakt belägga vilken effekt som höjningarna av de generella statsbidragen hade på de kommunala verksamheterna. Granskningens resultat visar dock att effekten under det första pandemiåret (2020) var tämligen begränsad. Kommunerna och regionerna bedrev mindre verksamhet som var finansierad med skatter och generella statsbidrag än vad de hade planerat i sina budgetar, trots att den finansiella situationen inte krävde nedskärningar. Riksrevisionen bedömer att detta i hög grad förklaras av de effekter som covid-19-pandemin som hälsokris medförde. Vidare är det inte självklart att kommuner och regioner skulle ha höjt sin skattesats under pandemin utan höjningarna av de generella statsbidragen. Granskningen visar att beslut om skattesatser ofta styrs av mer strategiska och långsiktiga överväganden.

Regeringens redovisning brister i transparens

Riksrevisionen konstaterar att regeringens underlag har brustit i transparens. Det framgår inte av något publicerat material eller andra underlag som Riksrevisionen tagit del av vilka effekter höjningarna av de generella statsbidragen, som föreslogs och beslutades i juni genom en extra ändringsbudget, förväntades ha.

Regeringen är inte heller tydlig med vilka faktorer som varit styrande vid dimensioneringen av de tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen. Av de underlag Riksrevisionen som tagit del av framgår att Regeringskansliets initiala bedömning av hur stora tillskott som kommunsektorn behövde för att hålla sysselsättningen på samma nivå som före pandemin låg väsentligt under det belopp som regeringen föreslog i vårändringsbudgeten för 2020. Detta indikerar att regeringen även beaktat andra faktorer än de som följer av lågkonjunkturen vid dimensioneringen av de tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen.

Regeringen åtskiljer inte kommuner från regioner i sin redovisning. Med hänsyn till att pandemin påverkade sektorerna på så olika sätt, och att de därmed även hade olika förutsättningar för att omsätta höjningar av generella statsbidrag i verksamhet, bedömer Riksrevisionen att regeringen borde ha redovisat utvecklingen för kommuner separat från regioner.

Det finns risker med att överkompensera kommuner och regioner

Riksrevisionen bedömer att en eventuell överdimensionering av statsbidrag behöver vägas mot den bristande effektivitet som en överdimensionering innebär. För stora tillskott utan en tydlig koppling till det förmodade skattebortfallet, riskerar att på sikt urholka kommuners och regioners budgetdisciplin. Det kan leda till att de skjuter upp nödvändiga effektiviseringsarbeten eller ökar sina kostnader på ett sätt som inte är långsiktigt hållbart. Eventuella kostnadsökningar behöver även på sikt finansieras genom höjda kommunala skattesatser, givet att inte staten tillför ytterligare medel. En annan risk med att överdimensionera är att de resurser som staten har utrymme att lägga på konjunkturstabiliserande åtgärder inte hamnar där de gör störst nytta.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar, inför framtida höjningar av generella statsbidrag i stabiliseringspolitiskt syfte, följande rekommendationer till regeringen:

- Redovisa på ett transparent sätt alla faktorer som ligger till grund för dimensioneringen av höjningarna av de generella statsbidragen.
- Utveckla analysen och redovisningen av hur höjningarna av de generella statsbidragen samspelar med andra faktorer av betydelse i den aktuella situationen.
- Etablera en separat analys och redovisning för kommuner respektive regioner.
- Överväg andra kompletterande stabiliseringspolitiska instrument för att stötta kommuner och regioner vid en svår konjunkturedgång.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Under covid-19-pandemin 2020–2022 beslutade riksdagen om stora tillfälliga höjningar av de generella statsbidragen till kommuner och regioner. Generella statsbidrag är medel som kommuner och regioner fritt kan förfoga över, utan krav på att de används för specifika ändamål. Syftet med dessa var att motverka neddragningar i de kommunala verksamheterna och undvika skattehöjningar som kunde förvärra lågkonjunkturen.

I efterhand visade det sig att kommunsektorns ekonomiska resultat och finansiella sparande ökade under pandemin. Detta kan indikera att en del av tillskotten inte användes som avsett. Under en allvarlig kris är det särskilt viktigt att staten iakttar god hushållning och prioriterar de mest effektiva åtgärderna. Samtidigt kan krissituationer kräva att insatser kommer snabbt på plats för att mildra krisens djup, även om besluten måste fattas under stor osäkerhet.

I lågkonjunktur minskar normalt sett kommunernas skatteintäkter, samtidigt som kostnader för bland annat ekonomiskt bistånd ökar. Det innebär att kommuner och regioner, om inte staten skjuter till medel, kan tvingas att höja skattesatserna eller minska sina kostnader, vilket ofta innebär neddragningar i sysselsättning. Båda dessa åtgärder kan fördjupa en redan pågående lågkonjunktur. Generella statsbidrag är därmed inte bara en betydelsefull inkomstkälla för kommunsektorn, utan utgör också ett viktigt finanspolitiskt stabiliseringsinstrument.

Sverige har under de gångna tjugofem åren haft starka offentliga finanser, vilket har gett betydande handlingsutrymme vid kriser såsom covid-19-pandemin och den globala finanskrisen 2008–2010. Denna starka utgångsposition har emellertid också minskat incitamenten att strikt prioritera mellan olika krisåtgärder. Det är dock inte givet att framtida kriser kommer att kunna hanteras med samma starka finanser i ryggen. För att motverka den konjunkturedgång som pandemin orsakade föreslog regeringen vid flera tillfällen höjningar av de generella statsbidragen. Genom att granska effektiviteten i denna stabiliseringsåtgärd kan vi bidra till att stärka beredskapen inför framtida ekonomiska kriser.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Detta är vår övergripande revisionsfråga:

Har regeringen utformat de tillfälligt höjda generella statsbidragen som stabiliseringspolitiskt instrument på ett effektivt sätt?

Den övergripande frågan besvaras med hjälp av följande delfrågor:

1. Har de tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen varit träffsäkra?
2. Har de tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen fått avsedda effekter?
3. Har de tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen varit baserade på välgrundade beslutsunderlag?

Granskningen avser de höjningar av generella statsbidrag som tillfördes som svar på den ekonomiska kris¹ som covid-19-pandemin gav upphov till. Regeringen använde denna åtgärd för att stabilisera ekonomin, och dessförinnan tillämpades den senast under finanskrisen 2008–2010. Effekterna av åtgärderna under finanskrisen har analyserats², men motsvarande analys avseende det senaste tillfället då regeringen vidtog åtgärden saknas.

Granskningen avser de tillfälliga höjningar som gjordes på anslag 1:5 och anslag 1:1 under utgiftsområde 25. Dessa anslag avser generella statsbidrag. Vår granskning omfattar inte något av de riktade bidrag som beslutades under pandemin.

De olika höjningarna av de generella statsbidragen, som tillämpades som stabiliseringspolitiskt instrument till följd av den ekonomiska kris som pandemin orsakade, kommer av praktiska skäl att benämnas som *konjunkturstöden* fortsättningsvis.

Den ekonomiska situationen varierar mycket mellan kommuner och regioner, och dessutom drabbade pandemin kommuner och regioner på olika sätt. Behovet av stöd kan därför ha varierat mellan de olika kommunerna och regionerna och mellan grupper av kommuner. I den här granskningen har vi dock valt att fokusera på kommunerna sammantaget och på regionerna sammantaget; vi har alltså inte beaktat den spridning som kan finnas inom respektive sektor. Att vi har valt denna ansats har två huvudsakliga orsaker: För det första gör vi bedömningen att makroperspektivet är det som är mest relevant för en stabiliseringspolitisk diskussion. För det andra bedömer vi att en sådan ansats skapar bättre förutsättningar för att granska regeringens beslutsunderlag. Konjunkturstödets träffsäkerhet kan förvisso även påverkas av i vilken mån utformningen också beaktar skilda förutsättningar inom de respektive sektorerna, och i den meningen vore det relevant att undersöka också den dimensionen. Samtidigt bedömer vi att det inte är en rimlig förväntan att regeringen ska utforma konjunkturstöden så att de anpassas till behovet hos enskilda kommuner, eller enskilda regioner, och inte heller till grupper inom respektive

¹ Regeringen har, bland annat i samband med systemet för korttidsanställning, betecknat den ekonomiska krisen som följde av pandemin som en synnerligen djup lågkonjunktur. I den här rapporten är det genomgående detta fenomen som avses med termerna *kris* och *lågkonjunktur* om inte en annan innebörd klart framgår av sammanhanget.

² Konjunkturinstitutet, *Effekter av de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn under finanskrisen*, 2012; Statskontoret, *Det tillfälliga konjunkturstödet*, 2012.

sektor. Avgränsningen innebär inte att vi i granskningen inte kan komma att hänvisa till delmängder av sektorerna, men detta görs uteslutande för att vi ska kunna extrapolera något för sektorn som helhet.

1.3 Bedömningsgrunder

Utgångspunkten för granskningen är 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) som anger att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning ska iaktas i statens verksamhet. Bedömningsgrunden utgår från de skäl som regeringen angav i propositionerna med förslag på att tillfälligt höja de generella statsbidragen till kommunsektorn, vilka riksdagen har ställt sig bakom. Med *kommunal konsumtion* och *kommunal skattesats* avser vi kommuner och regioner sammantaget, om annat inte uttryckligen anges.

1.3.1 Operationaliserade bedömningsgrunder till delfråga 1

De tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen har varit träffsäkra om:

- regeringen har tillfört de tillfälliga generella statsbidragen vid en lämplig tidpunkt för att uppnå regeringens mål
- regeringens kommunikation kring de tillfälliga generella statsbidragen har främjat deras användning i enlighet med regeringens mål
- storleken på de tillfälliga generella statsbidragen har varit rimlig i förhållande till regeringens mål.

En hög träffsäkerhet innebär att de tillfälliga höjningarna har utformats på ett sätt som möjliggör för kommuner och regioner att tillgodogöra sig tillskotten så som det var tänkt³. Det innebär bland annat att tajmingen för de tillfälliga generella statsbidragen inte varit ett hinder för att omsätta tillskotten i verksamhet. Med andra ord ska medlen användas på ett sätt som främjar regeringens målsättning med konjunkturstöden⁴.

Regeringens kommunikation kring de tillfälliga generella statsbidragen ska ha främjat användningen av dessa i enlighet med regeringens mål. Det innebär även att regeringens kommunikation om hur medlen skulle disponeras har uppfattats som tydlig av kommuner och regioner. Med kommunikation avser vi all tänkbar kommunikation som riktar sig externt.

En hög träffsäkerhet innebär att storleken på konjunkturstöden varit rimlig i relation till både kommunsektorns faktiska behov och de resurser som fanns tillgängliga för att hantera de tillfälligt ökade generella statsbidragen och för att omsätta dessa i

³ Se bedömningsgrund 2 för en genomgång av vilka tillskott som Riksrevisionen bedömer syftade till att stabilisera ekonomin.

⁴ Se bedömningsgrund 2 för en genomgång av regeringens målsättning.

faktisk verksamhet.⁵ Det kan handla om att tillgänglig arbetskraft ska vara tillräcklig för att absorbera både de riktade stöden, som syftade till den direkta hanteringen av pandemin, och de generella stöden. En rimlig storlek på konjunkturstöden är även viktigt för att leva upp till budgetlagens krav på god hushållning.

1.3.2 Operationaliserade bedömningsgrunder till delfråga 2

De tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen har fått avsedda effekter om:

- de tillfälliga generella statsbidragen bidrog till att upprätthålla nivån på kommunal konsumtion
- de tillfälliga generella statsbidragen bidrog till att motverka höjningar av den kommunala skattesatsen.

Regeringen angav att lågkonjunkturen som antogs följa i virusutbrottets spår väntades drabba kommunsektorn. För att motverka lågkonjunkturen föreslog regeringen i vårändringsbudgeten för 2020 och i en extra ändringsbudget för 2020 att kommunsektorn skulle tillföras medel i form av tillfälligt höjda generella statsbidrag om totalt 21 miljarder kronor för 2020. Regeringen bedömde att medlen som föreslogs i vårändringsbudgeten för 2020 skulle mildra osäkerheten, bidra till stabilitet i sektorn och öka kommunernas och regionernas förutsättningar för att trygga tillgången till en bra vård, skola och omsorg.⁶ I samband med de ytterligare medel som föreslogs i en extra ändringsbudget angav regeringen att de generella statsbidragen skulle ersätta minskade skatteintäkter i kommunsektorn till följd av en försvagad arbetsmarknad och ökade utgifter inom olika områden.⁷

Regeringen föreslog även tillfälliga höjningar för 2021 och 2022 som syftade till att minska risken för nedskärningar och skattehöjningar i kommuner och regioner⁸.

En rimlig utgångspunkt, med hänsyn till regeringens skrivningar, är att de tillfälliga tillskotten syftade till att hålla den kommunfinansierade verksamheten på samma nivå som före krisen, det vill säga 2019. Genom att hålla verksamheten på 2019 års nivå skulle inte kommuner och regioner bidra till att fördjupa lågkonjunkturen. Ett upprätthållande innebar även att kommuner och regioner inte skulle användas för att motverka avmattningen i andra sektorer. Den kommunala verksamheten omfattar i huvudsak tjänster som bör tillhandahållas på en långsiktig och stabil grund.

Aktivitetsnivån i välfärdstjänster såsom grundskola, äldreomsorg och barnomsorg lämpar sig inte för snabba förändringar till följd av konjunktursvängningar, och bör därmed inte utökas under lågkonjunktur i syfte att stimulera ekonomin.

⁵ Vad beträffar tillgängliga resurser syftar vi primärt på arbetskraft, men vi utesluter inte att andra typer av flaskhalsar också kan vara av betydelse.

⁶ Prop. 2019/20:99 s. 145–146, bet. 2019/20:FiU21, rskr. 2019/20:340.

⁷ Prop. 2019/20:181 s. 140–141, bet. 2019/20:FiU61, rskr. 2019/20:351.

⁸ Prop. 2020/21:1 UO.25 s. 25, bet. 2020/21:FiU3, rskr. 2020/21:151.

1.3.3 Operationaliserade bedömningsgrunder till delfråga 3

De tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen har varit baserade på välgrundade beslutsunderlag om:

- regeringens bedömningar och förslag är transparent redovisade
- regeringen i sina analyser har nyttjat den information som vid tidpunkten fanns tillgänglig.

För att bedöma delfråga 3 har vi undersökt om de analyser som låg till grund för utformningen av de tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen under covid-19-pandemin var välgrundade. Vi har granskat både internt arbetsmaterial och publicerade texter. Vår definition av *välgrundad* innefattar att regeringens underlag på ett transparent sätt redovisar de olika syftena med och beräkningarna av de tillfälliga generella statsbidragen. Enligt det finanspolitiska ramverket är en transparent redovisning viktig för att möjliggöra en uppföljning av finanspolitiken⁹. För att leva upp till kraven på god hushållning med resurser ska beslut dessutom helst baseras på en kvantitativ beskrivning av samhällsproblem, kostnader, mål och effekter.

Välgrundade beslutsunderlag innebär även att regeringen har utgått från den information som fanns tillgänglig vid tidpunkten då beslutsunderlagen utformades. Det innefattar dels tidigare genomförda analyser och uppföljningar, dels befintlig statistik. Det innebär även att ta hänsyn till andra stödåtgärder som implementerades samtidigt och som även kan tänkas påverka kommunernas och regionernas konsumtion och skatteintäkter¹⁰.

Välgrundade beslutsunderlag är nödvändiga för att riksdagen ska kunna ta ställning till föreslagna åtgärder och samtidigt beakta effektivitet och hushållning med statens resurser.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Dan Sölverud (projektledare) och Hedvig Wurnell. Joakim Hveem, Oscar Larsen och Mira Zimmermann (praktikant) har också bidragit i arbetet. Referenspersonen Eva Mörk, professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet, har lämnat synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet) har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

⁹ Skr. 2017/18:207, s. 24.

¹⁰ Exempelvis bör regeringen i sin analys rimligtvis tagit hänsyn till att förmåner inom socialförsäkringen tillfälligt förstärktes under pandemin.

Granskningen bygger på flera metoder för datainsamling och analys, däribland en enkät till kommuner och regioner. Enkäten ställdes till kommunernas och regionernas ekonomidirektörer (eller dessas motsvarighet). Vi har även analyserat texterna i både kommuners och regioners budgetar och årsredovisningar för 2020–2022 med hjälp av en språkmodell. Totalt handlar det om över 1 200 dokument. I rapporten refererar vi till denna metod som *genomgång av årsredovisningar och budgetar*. Därutöver har vi extraherat siffror från budgeternas resultaträkningar för att analysera avvikelserna mot budget. Samtliga metoder beskrivs mer ingående i berörda kapitel och bilagor. Se ärende 2024/0223–30 i akten för en mer ingående beskrivning av *genomgång av årsredovisningar och budgetar* samt sifferextraheringen.

Vi använder oss även av data från Räkenskapssammandraget och Nationalräkenskaperna (se definition i faktaruta nedan) samt regeringens prognoser för 2020–2022.

Räkenskapssammandraget och Nationalräkenskaperna

Räkenskapssammandraget är en sammanställning av kommuners och regioners ekonomi. Det innehåller uppgifter om intäkter, kostnader, investeringar och skulder, vilket ger en översikt över den offentliga sektorns finanser på lokal och regional nivå.

Nationalräkenskaperna är en statistisk sammanställning av hela landets ekonomi. De beskriver produktion, inkomster och utgifter i landet och används för att mäta BNP, ekonomisk tillväxt och resursfördelning mellan olika sektorer.

Räkenskapssammandraget utgör en viktig del av underlaget till nationalräkenskaperna, eftersom kommuner och regioner svarar för en stor del av Sveriges totala produktion. Därtill utgör kommunernas och regionernas finanser en stor del av den offentliga sektorns finanser.

2 Bakgrund

I det här kapitlet ger vi inledningsvis en kort introduktion till kommunsektorn, inklusive dess finanser och de regelverk som styr den. Vi presenterar även den globala kris som pandemin orsakade och ger en introduktion till konjunkturstöd.

2.1 Kommunsektorn

I Sverige är ansvaret för stora och viktiga delar av de offentliga verksamheterna decentraliserat till 290 kommuner och 21 regioner¹¹, som i hög grad är självbestämmande¹². Det innebär bland annat att varje kommun och region upprättar sina egna budgetprocesser, med olika tidpunkter för när fullmäktige fastställer budget¹³. Den kommunala konsumtionen – avseende både kommuner och regioner – svarar för en femtedel av Sveriges BNP, och drygt en femtedel av de sysselsatta återfinns i sektorn.

Genomgång av två centrala begrepp

Kommunal konsumtion utgörs av de skattefinansierade tjänster som kommuner och regioner tillhandahåller, inklusive de administrativa kostnader som är förknippade med dessa. En stor del av konsumtionen produceras i egen regi, men en del verksamhet köps in från producenter i näringslivet, såsom friskolor och privata vårdgivare. Det finns olika sätt att beräkna kommunal konsumtion på (se faktarutan i avsnitt 3.2).

I den här rapporten använder vi *kommunsektor* för att beteckna kommunal förvaltning, det vill säga kommuner och annan kommunal förvaltning på lokal nivå, samt regioner och annan kommunal förvaltning på regional nivå. Vi inkluderar inte de kommunala bolagen i kommunsektorn.

2.1.1 Kommunsektorns intäkter och kostnader

Kommuners och regioners intäkter kommer huvudsakligen från kommunalskatten, som enbart tas ut på förvärvsinkomster (se diagram 1). Kommuner och regioner delar samma skattebas men regionerna har i regel lägre skattesatser. Det är också värt att notera att regionernas totala intäkter är ungefär hälften så stora som kommunernas.

¹¹ Dessa två lokala nivåer har inte någon inbördes hierarkisk rangordning. Formellt finns det endast 20 regioner, men Gotland är en kommun med utökat ansvar för uppgifter som normalt hör till regioner.

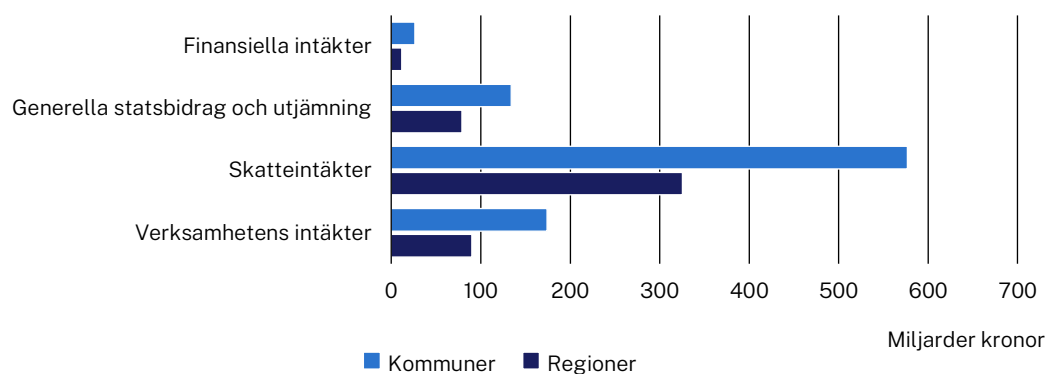
¹² Kommuners och regioners självstyre och beskattningsrätt är fastställt i 14 kap. 2 och 4 §§ regeringsformen. Kommuner och regioner sätter sin egen proportionella inkomstskatt men grunderna för den kommunala beskattningen ska meddelas genom lag enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen.

¹³ Olika enskilda kommuner och regioner har olika budgetprocesser och fastställer därmed budget under olika månader. De vanligaste budgeteringsmånaderna är juni och november. Ungefär 50 procent av kommunerna och 40 procent av regionerna som har besvarat vår enkät fastställde sin budget för 2020 efter september. En stor andel av kommuner och regioner budgeterade för 2021 senare än tidigare år, men återgick till den tidigare tidpunkten vid budgeteringen för 2022. Se den elektroniska bilagan med vår enkät till kommuner och regioner.

Utöver kommunalskatteintäkterna, utgörs viktiga intäktskällor av riktade och generella statsbidrag samt avgifter¹⁴. De generella statsbidragen fördelas inom ramen för det kommunala utjämningsystemet, som syftar till att jämna ut variationer i bland annat skattekraft och utgiftsbehov mellan kommuner och regioner. Till skillnad från riktade statsbidrag, som är öronmärkta för specifika ändamål eller verksamheter, kan de generella statsbidragen användas fritt av kommuner och regioner utifrån lokala och regionala behov (liksom kommunalskattemedel). Riktade statsbidrag kräver ofta att kommunen eller regionen ansöker om medlen och omfattar vanligtvis krav på återrapportering.

Kommuner och regioner producerar huvuddelen av välfärdstjänsterna. Kommunerna tillhandahåller flera grundläggande tjänster såsom utbildning, social omsorg och infrastruktur, medan regionerna huvudsakligen hanterar sjukvård och kollektivtrafik.

Diagram 1 Kommunsektorns intäkter för 2023 efter resultaträkningsområde, löpande priser



Anm.: I verksamhetens intäkter ingår bland annat avgifter, riktade statsbidrag och kostnadsersättningar.
Källa: Statistiska centralbyrån.

2.1.2 Kommunsektorn ska ha en god ekonomisk hushållning

Kommuner och regioner är ålagda enligt lag att iaktta god ekonomisk hushållning¹⁵ och att budgetera så att intäkterna överstiger kostnaderna, det så kallade balanskravet.¹⁶

¹⁴ Kommuner och regioner får ta ut användaravgifter för vissa tjänster men avgifterna får inte vara högre än vad verksamheten faktiskt kostar. Det finns även ytterligare begränsningar i rätten att ta ut avgifter; exempelvis får de inte ta ut avgifter för skola.

¹⁵ Det framgår av 11 kap. 1 § kommunallagen (2017:725). Definitionen av vad som är god ekonomisk hushållning i den enskilda kommunen eller regionen behöver utgå från den egna situationen och de egna förutsättningarna för ekonomi och verksamhet. I förarbetena ges vissa vägledande exempel på vad detta innebär (prop. 1990/91:117 s. 110 och 210 och prop. 2016/17:171 s. 422).

¹⁶ Kravet att varje kommun och region ska budgetera så att intäkterna överstiger kostnaderna, om det inte finns synnerliga skäl, regleras i 11 kap. 5 § kommunallagen. Blir balanskravsresultatet negativt måste det enligt 11 kap. 12 § kommunallagen återställas inom tre år. Enligt 11 kap. 6 § kommunallagen ska kommuner och regioner i samband med budgeten även ange finansiella mål för ekonomin som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Följaktligen kan det exempelvis bli nödvändigt med nedskärningar i den kommunala verksamheten eller en höjning av skatten om inkomsterna till kommunerna minskar. Balanskravet är ett av de fyra budgetmål som ingår i det finanspolitiska ramverket.

I lågkonjunktur dämpas normalt sett utvecklingen av de kommunala skatteintäkterna (vid oförändrade skattesatser) samtidigt som kostnaderna för bland annat ekonomiskt bistånd ökar. Om inte staten skjuter till medel tvingas då kommunsektorn, för att leva upp till balanskravet, att agera på ett sätt som riskerar att fördjupa en befintlig lågkonjunktur. Detta kan ske antingen genom höjningar av de kommunala skattesatserna eller genom minskningar av kostnaderna, vilket ofta innebär neddragningar i sysselsättningen och den kommunala konsumtionen.

Kommuner och regioner har möjlighet att underbalansera budgeten med hänvisning till synnerliga skäl¹⁷. De har även möjlighet att själva utjämna intäkter över tid genom att reservera medel i egna resultatutjämningsreserver inom ramen för det egna kapitalet. Resultatutjämningsreserverna gör det möjligt att reservera en del av överskottet i goda tider för att senare kunna täcka underskott som uppstår till följd av en lågkonjunktur. Det är viktigt att notera att dessa reserver är redovisningsmässiga och därför inte nödvändigtvis likvida. Att en kommun har pengar i en resultatutjämningsreserv indikerar att kommunen tidigare haft överskott som de har "öronmärkt" i eget kapital för framtida behov. Till exempel kan kommunen ha placerat sina medel i långsiktiga tillgångar, investerat i fastigheter eller använt överskottet för amortering av lån. Resultatutjämningsreserverna ersattes i och med räkenskapsåret 2024 med resultatreserver.¹⁸

2.2 Pandemin präglades av stor osäkerhet

Restriktionerna som infördes för att möta covid-19-pandemin fick mycket snabbt stora konsekvenser på den ekonomiska aktiviteten såväl globalt som i Sverige. I krisens inledningsskede vållade pandemin framför allt utbudsstörningar på ekonomin. Tillverkningsindustrin tvingades dra ned på produktionen eftersom företag med globala värdekedjor hade problem med att få sina insatsvaror. Negativa effekter uppstod också till följd av en omfattande sjukfrånvaro i arbetskraften. Med tiden kom den ekonomiska krisen alltmer att handla om störningar på efterfrågesidan.

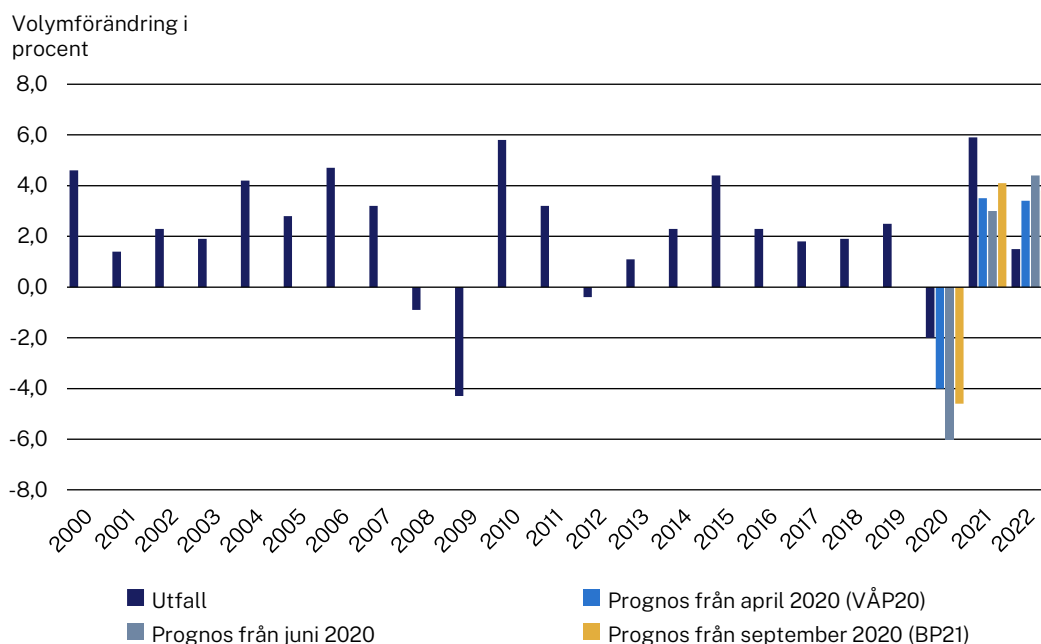
Pandemiåren karakteriserades av stor osäkerhet om hur snabbt och i vilken omfattning viruset skulle spridas och hur allvarliga konsekvenserna av framför allt restriktionerna skulle bli för ekonomin. En mängd företag, även i Sverige, blev hårt drabbade, i synnerhet de med nära kopplingar till besöksnäringen eller många anställda i kontaktyrken. Särskilt utsatta var små och medelstora företag, som hade sämre möjligheter att hantera det omfattande fallet i efterfrågan.

¹⁷ Se 11 kap. 5 § tredje stycket 2 kommunallagen. Möjligheten att anta en budget där intäkterna inte överstiger kostnaderna var endast avsedd att användas med restriktivitet och normalt sett endast något enstaka år. Se prop. 2003/04:105, s. 18–19.

¹⁸ Införandet av en resultatreserv innebär, med regeringens ord, att kommuner och regioner ges större möjligheter att planera sitt sparande i syfte att nå en god ekonomisk hushållning (prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 25, s. 21). Det är dock viktigt att ha i åtanke att den är tänkt att skapa bättre förutsättningar för att hantera normala konjunktursvängningar, medan det även framgent sannolikt finns behov av diskretionära statliga stödinsatser i händelse av en allvarlig kris. Ändringarna innebär även att en reservering endast får göras om resultatreserverna efter reserveringen uppgår till ett belopp som motsvarar högst 5 procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning.

Skatteintäkterna är starkt koppade till makroekonomin, eftersom de stora skattebaserna i hög grad samvarierar med BNP-utvecklingen. BNP föll kraftigt våren 2020 till följd av covid-19-pandemin (se diagram 2). Utfallet blev dock inte lika allvarligt som befarat. Regeringens prognos var som allra dystras i juni 2020, då man prognostiserade att BNP skulle sjunka med 6 procent under 2020.¹⁹

Diagram 2 BNP i fasta priser, årlig procentuell förändring, utfall 2000–2022 samt flera av regeringens prognoser under 2020 för 2020–2022



Anm.: 2020 års ekonomiska vårproposition (VÅP20) och budgetpropositionen för 2021 (BP21) bordlades den 15 april 2020 respektive den 21 september 2020.

Källor: Statistiska centralbyrån, 2020 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2021.

2.3 De tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen

Under pandemins första år (2020) föreslog regeringen stora höjningar av de generella statsbidragen, som aviserades och beslutades vid olika tillfällen. Regeringen föreslog även andra åtgärder som var riktade till kommunsektorn, såsom riktade statsbidrag och kostnadsersättningar.

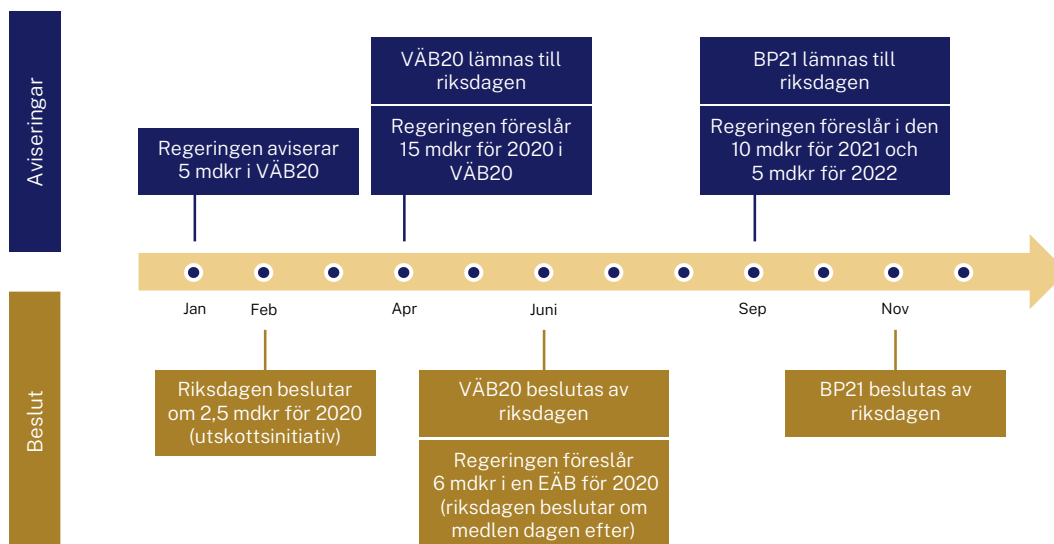
Höjningarna av de generella statsbidragen var mer omfattande under pandemin än vad de var under finanskrisen 2008–2010. Något som förenar dessa två kriser är att kommunsektorn redovisade höga resultat under båda.

¹⁹ Regeringskansliet, "Finansdepartementets prognoser för den ekonomiska utvecklingen", hämtad 2025-02-10.

2.3.1 De generella statsbidragen höjdes tillfälligt med stora belopp under pandemin

Riksdagen beslutade om totalt fyra tillfälliga höjningar av de generella statsbidragen till kommuner och regioner om sammantaget 43,5 miljarder kronor för 2020–2022. Samtliga belopp beslutades under 2020 (se figur 1).

Figur 1 Tidpunkt för aviseringar och beslut under 2020 av tillfälliga höjningar av de generella statsbidragen för 2020–2022



Anm.: VÅP20 = 2020 års vårproposition; VÅB20 = vårandringsbudgeten för 2020; BP21 = budgetpropositionen för 2021; EÅB = extra ändringsbudget (prop. 2019/20:181). Notera att medlen som aviserades och beslutades i januari och februari 2020 inte var pandemirelaterade.

Källor: Regeringen och riksdagen.

De två första förslagen avsåg 2020 och var till skillnad från övriga förslag inte pandemirelaterade. Dessa tillskott på totalt 7,5 miljarder kronor beskrivs i stället som en insats för välfärd och trygghet till följd av att de demografiska utmaningarna förväntas öka behovet av välfärdstjänster framöver.²⁰

Riksdagen beslutade senare om att tillfälligt höja de generella statsbidragen med 36 miljarder kronor med anledning av pandemin. Dessa medel var avsedda att kompensera kommunsektorn för de negativa konjunkturreffekter som pandemin gav upphov till, till skillnad från andra åtgärder som var avsedda att kompensera för ökade kostnader såsom kostnadsersättningar och riktade statsbidrag.

Regeringen föreslog initialt 15 miljarder kronor i samband med vårandringsbudgeten för 2020²¹, men efter förslag i en extra ändringsbudget tillfördes samma år ytterligare

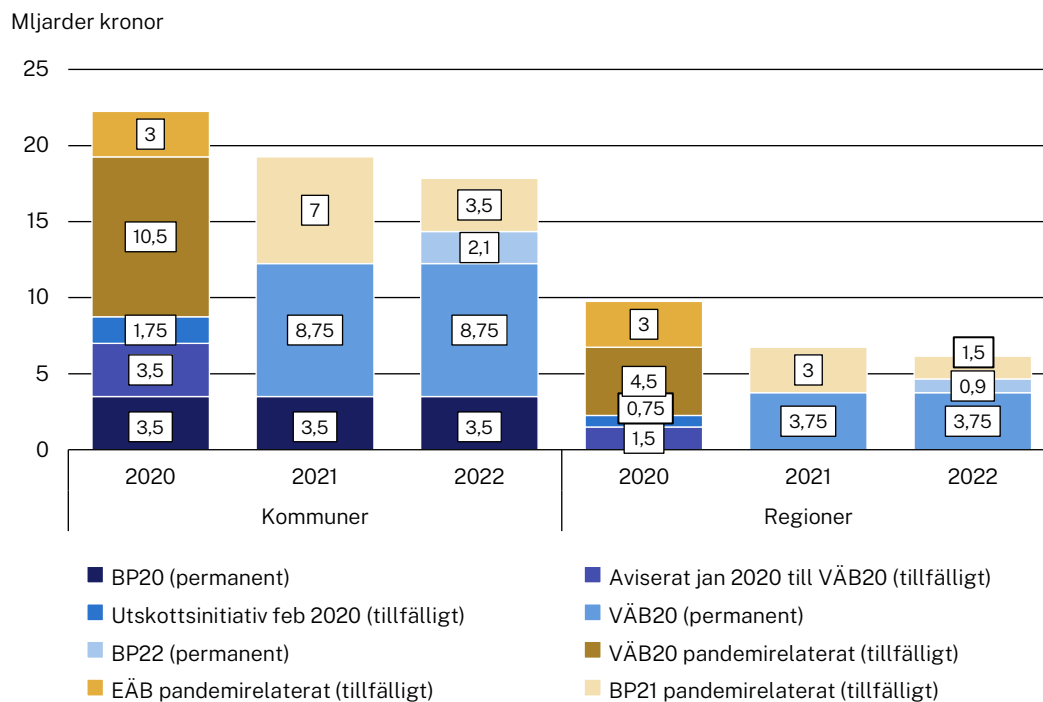
²⁰ Prop. 2019/20:99 Utgiftsområde 25, bet. 2019/20:FiU21, rskr. 2019/20:340. Det senare tillskottet skedde efter ett utskottsinitiativ. Bet. 2019/20:FiU49, rskr. 2019/20:163.

²¹ Prop. 2019/20:99 Utgiftsområde 25, bet. 2019/20:FiU21, rskr. 2019/20:340. Anslaget fördelas med 70 procent till kommunerna och 30 procent till regionerna (anslag 1:5 Stöd till kommunsektorn för att stärka välfärden).

6 miljarder kronor.²² I budgetpropositionen för 2021 föreslog regeringen ytterligare 15 miljarder kronor som var avsedda för 2021 och 2022.²³ Av dessa var 10 miljarder kronor avsedda för 2021 och 5 miljarder kronor avsedda för 2022. Samtliga tillskott fördelades till kommuner och regioner proportionerligt efter folkmängd, det vill säga lika många kronor per invånare (se diagram 3).

I vårändringsbudgeten för 2020 aviserades även att de generella statsbidragen skulle höjas permanent med 12,5 miljarder kronor från och med 2021.²⁴ Syftet med dessa permanenta tillskott framgår dock inte tydligt av propositionen, men eftersom de var permanenta utgår vi från att de inte syftade till att hantera den uppkomna ekonomiska krisen.

Diagram 3 Tillfälliga och permanenta höjningar av de generella statsbidragen, 2020–2022



Anm.: VÄP20 = 2020 års ekonomiska vårproposition; VÄB20 = vårändringsbudgeten för 2020; BP20/BP21/BP22 = budgetpropositionen för 2020/2021/2022; EÄB = extra ändringsbudget (prop. 2019/20:181). De blå blocken belyser vilka medel som inte var pandemirelaterade.

Källor: Regeringen och riksdagen.

I en publicerad rapport om den ekonomiska politiken under pandemin i de nordiska länderna görs bedömningen att bidragen som tilldelades den svenska kommunsektorn var för omfattande.²⁵ Däremot bedömdes i en statlig utredning att

²² Prop. 2019/20:181 Utgiftsområde 25, bet. 2019/20:FiU61, rskr. 2019/20:351. Anslaget fördelas med 50 procent till kommunerna och 50 procent till regionerna (anslag 1:5 Stöd till kommunsektorn för att stärka välfärden).

²³ Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 25, bet. 2020/21:FiU3, rskr. 2020/21:151. Anslaget fördelas med 70 procent till kommunerna och 30 procent till regionerna (anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning).

²⁴ Prop. 2019/20:99 Utgiftsområde 25, bet. 2019/20:FiU21, rskr. 2019/20:340 (anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning).

²⁵ Hakola-Uusitalo m.fl., *Fiscal policy decision-making in the Nordic countries during COVID-19*, 2024, s. 32.

det var en riktig strategi av regeringen att snabbhet fick företräde framför träffsäkerhet. Utredarna (Coronakommissionen) beskrev att regeringen följde en så kallad försiktighetsprincip under pandemin. Principen innebär att beslutsfattare i en situation med hög osäkerhet och ofullständig information inte passivt bör vänta på bättre kunskap, utan aktivt vidta åtgärder för att motverka hotet. Därefter kan man modifiera sitt handlande när ny kunskap blir tillgänglig.²⁶

2.3.2 De tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen var en av flera åtgärder under pandemin

Under pandemins inledande fas implementerades olika ekonomiska åtgärder för att dämpa krisens negativa effekter på samhällsekonomin. Under loppet av 2020 lade regeringen fram 12 extra propositioner med förslag till ändringar i statens budget med anledning av covid-19-pandemin.²⁷

Staten betalade även ut betydande belopp till kommuner och regioner i form av riktade statsbidrag och kostnadsersättningar. Dessa var, till skillnad från höjningarna av de generella statsbidragen, tänkta att kompensera för merkostnader som var orsakade av pandemin. Under 2020 och 2021 tillkom över 20 nya riktade statsbidrag, samtidigt som många riktade statsbidrag också upphörde²⁸. En stor del av de belopp som betalades ut som riktade bidrag, till följd av pandemin, återfinns inom utgiftsområde 9 (hälsovård, sjukvård och social omsorg). En övervägande del av de pandemirelaterade riktade statsbidragen avsåg regionernas ansvarsområden.²⁹

Regeringen införde även andra åtgärder som indirekt upprätthöll skatteintäkterna för kommunsektorn. Det handlar bland annat om förändringar i sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen samt olika typer av företagsstöd såsom anstånd med skatt, kompensation för sjuklönekostnader, sänkta arbetsgivaravgifter för unga och systemet med korttidsarbete.

Under covid-19-pandemin stod staten även för en stor del av arbetsgivarnas sjuklönekostnader. Mellan april och juli 2020 blev arbetsgivare, däribland kommuner, kompenserade för hela sjuklönekostnader. Detta kan i praktiken likställas med ett ytterligare statsbidrag till kommunerna. Efter det kompenserade staten för de sjuklönekostnader som översteg ett normalt år. Sjuklönekostnaderna steg avsevärt inom vård och omsorg.³⁰

²⁶ SOU 2022:10.

²⁷ Se exempelvis Skr. 2020/21:101, *Årsredovisning för staten 2020*, för en fullständig förteckning över samtliga ändringsbudgetar per anslag år 2020.

²⁸ Statskontoret, "Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020", hämtad 2025-03-17; Statskontoret, "Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021", hämtad 2025-03-17; Statskontoret, "Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022", hämtad 2025-03-17.

²⁹ Andelen av de riktade statsbidragen som tillföll regionerna ökade från 52 procent år 2019 till 93 procent år 2022. Andelen sjönk därefter till 73 procent under 2023, i takt med att pandemins allvar avtog.

³⁰ Försäkringskassan, *Ersättning för sjuklönekostnader under coronapandemin*, 2022.

2.3.3 Kommuner och regioner redovisade höga resultat även under den senaste finanskrisen

Under finanskrisen 2008–2010 höjde regeringen de generella statsbidragen med 20 miljarder kronor. Av dessa var 17 miljarder kronor avsedda för 2010 och 3 miljarder kronor för 2011. Trots lågkonjunkturen visade kommunsektorn ett mycket högt resultat under 2010.³¹

De tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen under finanskrisen var avsevärt lägre än under pandemin. Med stöd i Statskontorets enkät³² bedömde Konjunkturinstitutet att tillskotten bidrog till att undvika nedskärningar,³³ och att om kommunerna hade fått information om konjunkturstöden tidigare och för en längre period än ett år, hade osäkerheten kring de kommande årens inkomster kunnat minskas. Detta skulle sin tur gjort det möjligt att upprätthålla en högre nivå på konsumtion och sysselsättning inom kommunsektorn under krisen.³⁴

2.3.4 Det finns risker med omotiverat stora höjningar av de generella statsbidragen

Inom den nationalekonomiska litteraturen finns en viss teoribildning kring statliga stödinsatser till kommunsektorn och deras påverkan på den kommunala budgetdisciplinen.³⁵ Dessa teorier framhåller risker med vissa utformningar av diskretionära generella statsbidrag.

Något som återkommande lyfts i litteraturen är vikten av att i största möjliga utsträckning undvika diskretionära statsbidrag med otydliga regler – speciellt bidrag med inriktningen att rädda enskilda kommuner som, på grund av finansiell försumlighet och alltför stort risktagande, har försatt sig i en finansiellt utsatt situation. Statsbidrag som fördelas utan tydliga regler och villkor kan nämligen påverka kommuners förväntningar om finansiell hjälp vid framtida finansiella problem, särskilt när kommuner själva kan påverka hur statsbidragen ska fördelas.³⁶ Denna förväntan kan sin tur leda till ett oansvarigt finansiellt beteende, vilket försvagar den kommunala budgetdisciplinen och orsakar mjuka budgetrestriktioner.³⁷ Ett tecken på mjuka budgetrestriktioner är att en kommun

³¹ Konjunkturinstitutet, *Effekter av de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn under finanskrisen*, 2012.

³² Statskontoret, *Det tillfälliga konjunkturstödet*, 2012.

³³ Finanskrisen slog till med full kraft mot svensk ekonomi under det fjärde kvartalet 2008.

³⁴ Konjunkturinstitutet, *Effekter av de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn under finanskrisen*, 2012.

³⁵ Se exempelvis Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*, 2010 samt SOU 2021:75.

³⁶ Det finns flera aspekter som kan leda till mjuka budgetrestriktioner. Ytterligare en aspekt är hur mycket kommunerna är beroende av statsbidrag. Ju svagare kommunens skattebas är, desto svårare är det för regeringen att neka finansiellt stöd i och med att det skulle tvinga kommunen att begränsa tillgången till grundläggande välfärdstjänster. Mjuka budgetrestriktioner kan uppstå även när kommuner själva har möjlighet att – direkt eller indirekt – påverka hur statsbidragen ska fördelas. Två exempel på när detta skedde var Bostadsdelegationen och Kommundelegationen på 1990-talet. Se Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*, 2010 samt SOU 2021:75 för en mer komplett genomgång.

³⁷ Konceptet ”mjuk budgetrestriktion” introducerades av (Kornai, 1979, s. 801–819).

spenderar alltför mycket i förhållande till sina finansiella resurser, och därmed bygger upp alltför höga skulder i tron att staten ska stå för notan. Ett par studier finner stöd för att svenska kommuner har, eller i alla fall historiskt haft, mjuka budgetrestriktioner.³⁸

Ett sätt att dimensionera diskretionära statsbidrag på ett transparent sätt är att tydligt knyta dem till extraordinära³⁹ makroekonomiska förhållanden. Ett alternativt är att på förhand fastställa ett antal regler och villkor för regeringens stödinsats. Stöden är därmed förutsägbara. Sådana insatser kan närmast liknas vid en försäkring som garanterar finansiell hjälp vid extraordinära makroekonomiska händelser.⁴⁰

³⁸ Petterson-Lindbom, 2009, s. 154–79, undersöker exempelvis om mjuka budgetrestriktioner existerar i Sverige genom att studera om kommunernas förväntan om att erhålla ett framtida extra statsbidrag (framtida finansiell hjälp) påverkar deras beteende. Författarna finner att kommunernas förväntning om framtida finansiell hjälp leder till högre kommunal skuld. Även Dahlberg och Pettersson-Lidbom, 2005, s. 60–76, fann ett positivt samband mellan förväntningar på extrainsatta finansiella medel (så kallade "bailouts") och kommunernas skuld vid analys av hjälpprogrammet 1974–1992. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2010, når liknande resultat för Kommundelegationen. Däremot visar Dietrichson och Ellegårds, 2013, resultat att kommuners långsiktiga ekonomiska hushållning inte påverkades negativt av stödet från Kommundelegationen.

³⁹ Med extraordinära makroekonomiska förhållanden avser vi konjunkturrella svängningar som överstiger normala variationer i den ekonomiska aktiviteten.

⁴⁰ Dahlberg och von Hagen, "Finns det ett bailoutproblem i Sverige?", 2003, s. 47.

3 Pandemins inverkan på kommunsektorn

Att avgöra hur effektiva regeringens åtgärder varit för att få till stånd så gynnsamma effekter på kommunal konsumtion och sysselsättning som möjligt kan sägas vara den här granskningens huvuduppgift, och denna uppgift behandlas huvudsakligen i de efterföljande kapitlen. Men inför en sådan analys är det bra att ha en förståelse för hur pandemin som sådan påverkade kommuner och regioner, samt hur utvecklingen i kommunsektorn, framför allt med avseende på konsumtion och sysselsättning, faktiskt blev med alla effekter – inklusive effekterna av pandemin och regeringens åtgärder – inbegripna.

Vi inleder kapitlet med en schematisk översikt över pandemins möjliga effekter på kommuner och regioner, med utgångspunkt i dess konsekvenser som både hälsokris och ekonomisk kris. Därefter redovisar vi den faktiska utvecklingen i sektorn, med avseende på konsumtion och sysselsättning.

3.1 Pandemin som ekonomisk kris och hälsokris

I den här granskningen är det framför allt de ekonomiska aspekterna av pandemin som är i fokus. Men eftersom de hälsomässiga aspekterna har betydelse för de kommunala verksamheterna behöver vi också förstå dessa när vi analyserar effekterna av regeringens åtgärder för att motverka den ekonomiska kris som pandemin gav upphov till. I det här avsnittet ger vi en kort schematisk beskrivning av hur kommuner och regioner påverkats av pandemin som ekonomisk kris och som hälsokris.

3.1.1 Påverkan på kommunerna av covid-19-pandemin som ekonomisk kris

En ekonomisk kris påverkar kommuners och regioners finanser på flera sätt. Ett par av de mest förväntade effekterna är att skatteintäkterna utvecklas svagare och att kommunens kostnader för ekonomiskt bistånd går upp.⁴¹ Om de ekonomiska marginalerna redan är små, det vill säga om det budgeterade resultatet ligger nära noll, måste kommunerna dra ned på några andra utgifter. På kort sikt är det i princip bara nedskärningar i verksamheten som står till buds (det vill säga det som i den kommunala redovisningen betecknas som verksamhetens kostnader och som i nationalräkenskaperna närmast kan jämföras med kommunal konsumtion⁴²).

Precis som framgick av avsnitt 2.2 föll BNP och sysselsättningen i ekonomin som helhet relativt kraftigt under pandemins första år. Detta fick till följd att kommuners

⁴¹ Intressant nog sticker covid-19-krisen ut beträffande ekonomiskt bistånd. Faktum är att nivån på utbetalt bistånd var nominellt lägre 2022 än före pandemin och antalet biståndshushåll minskade varje enskilt år under pandemin. En bidragande förklaring till detta kan vara att reglerna i arbetslöshetsförsäkringen blev generösare under pandemin (gäller både kvalifikationskrav och ersättningsnivåer).

⁴² Begreppen är inte helt jämförbara. Bland annat ingår i princip alla löpande utgifter i verksamhetens kostnader, medan exempelvis utgifter för ekonomiskt bistånd bokförs som en transferering till hushållen i nationalräkenskaperna och utgör således inte en del av konsumtionen. Det finns många andra redovisningsmässiga skillnader men för syftena i det här avsnittet är begreppen utbytbara.

och regioners skatteintäkter växte betydligt svagare än under åren före pandemin. Detta var också i linje med regeringens och andra bedömares förväntningar under veckorna och månaderna efter pandemiutbrottet. Det var därför rimligt att anta att det, utan några åtgärder från regeringens sida, fanns en betydande risk för att kommunsektorn skulle förstärka krisen genom att göra neddragningar i sin verksamhet (minska antalet anställda).

De direkta kortsiktiga effekterna av den ekonomiska kris som pandemin gav upphov till utgjordes alltså i huvudsak av den svaga utvecklingen av skatteintäkterna. Det innebär att det, för att analysera de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och regioner att upprätthålla 2019 års verksamhetsnivå, är motiverat att fokusera på skatteintäkternas utveckling.

Det är svårt att fastställa hur stor effekt den ekonomiska krisen till följd av pandemin skulle ha haft på kommunal konsumtion och sysselsättning utan några åtgärder. I kapitel 4 och kapitel 5 resonerar vi kring detta när vi diskuterar om konjunkturstöden gett det eftersträvade resultatet, och om beloppen var väl avvägda.

3.1.2 Påverkan på kommunerna av covid-19-pandemin som hälsokris

Kommuners och regioners verksamhet påverkades också i hög grad av covid-19-pandemin som sådan. I regionerna ökade efterfrågan på avancerad sjukvård samt vaccinationer och testning. Detta ställde krav på regionerna att inte bara öka sin produktion totalt sett, utan också att ställa om sin produktion genom att rikta in den mer mot pandemirelaterade insatser.

För kommunernas del minskade efterfrågan inom flera verksamhetsområden. Gymnasieskolan ställde periodvis om till distansundervisning. Detta skedde även inom grundskolan, framför allt senare stadier, men i betydligt mer begränsad omfattning. Förskolor kunde också tillfälligtvis stängas ned. Dessutom gick Folkhälsomyndigheten ut med föreskrifter och allmänna råd,⁴³ för att förhindra smittspridningen, som innebar att frånvaron ökade, inte minst i förskolan men även i skolväsendet i stort. Även efterfrågan på äldreomsorg minskade under pandemics första månader, och det gäller både hemtjänst och särskilt boende. Mot slutet av 2021 hade dock efterfrågan återhämtat sig.⁴⁴ Den minskade efterfrågan i pandemics inledningsskede motverkades av ett ökat behov av skyddsutrustning, ökad bemanning, skärpta rutiner och informations- och utbildningsinsatser.⁴⁵

Att kommunernas och regionernas verksamhet också påverkades av pandemin i sig ökar förstås svårigheten i att analysera effekten av konjunkturstöden på de kommunala verksamheterna. När vi i utfall kan notera att konsumtion och sysselsättning minskade något i kommunerna och ökade ganska kraftigt i regionerna,

⁴³ Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m. (HSLF-FS 2020:12).

⁴⁴ Socialstyrelsen, *Vård och omsorg för äldre*, 2022.

⁴⁵ Erlandsson, Ulmanen och Wittzell, *Covid-19 på äldreboenden – personalens erfarenheter*, 2023.

under det första pandemiåret (2020), kan vi vara ganska säkra på att det i hög grad förklaras av pandemin som sådan. Men i vilken utsträckning de tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen har inverkat på utvecklingen är svårare att nå visshet i. Att hitta några konklusiva belägg för att konjunkturstöden har haft, eller inte haft, någon substantiell inverkan på utvecklingen av konsumtionen och sysselsättningen, är svårt. Men i kapitel 4 och 5 försöker vi, med utgångspunkt i statistik, analyser av årsredovisningar och kommunala budgetar från pandemiåren, samt svar vi inhämtat från kommunerna och regionerna i en enkät, diskutera vad som talar för att det är på det ena eller det andra sättet.

3.2 Den kommunala verksamheten

Den kommunala konsumtionen såväl som sysselsättningen i kommunsektorn upprätthölls på 2019 års nivå under covid-19-pandemin. I kommunerna minskade visserligen konsumtionen någon under det första pandemiåret, men redan det andra året var denna minskning fullt återhämtad. Detsamma gäller sysselsättningen. I regionerna låg konsumtion och sysselsättning klart över 2019 års nivå, samtliga år under pandemin. Däremot minskade investeringarna markant under pandemin.

Det finns två sätt att beräkna kommunal konsumtion i nationalräkenskaperna, kostnadsmetoden och volymmåttmetoden (se faktarutan nedan). I denna granskning redovisas kommunal konsumtion (i fasta priser) enligt kostnadsmetoden, om inget annat anges.

Hur kommunal konsumtion beräknas

*Kostnadsmetoden*⁴⁶ kan användas för att beräkna kommunal konsumtion i fasta priser. Eftersom kommunal konsumtion till stor del består av offentliga tjänster som inte har marknadspriser, beräknas värdet genom att summera de kostnader som uppstår vid den egna produktionen. Dessa kostnader inkluderar exempelvis:

- löner till offentliganställda
- konsumtionsvaror och tjänster som köps
- hyror.

Kostnadsmetoden innebär att de olika kostnadsposterna i konsumtionen först beräknas i fasta priser och sedan summeras till den totala kommunala konsumtionen. Enligt kostnadsmetoden kommer konsumtionen att öka om kommunerna anställer fler lärare, eller om regionerna köper in fler engångshandskar.

⁴⁶ Kostnadsmetoden utgör inte längre en del av den officiella statistiken, men är det traditionella sättet att mäta kommunal konsumtion i fasta priser.

Volymmåttsmetoden är ett annat sätt att beräkna kommunal konsumtion i fasta priser. Det är genom volymmåttsmetoden som den kommunala konsumtionen i fasta priser fastställs i den officiella statistiken, det vill säga hur mycket mer eller mindre tjänster som faktiskt produceras oberoende av prisförändringar. Eftersom det inte finns marknadspriser, används olika volymmått för varje individuellt ändamål, exempelvis:

- antal elever i skolor
- antal vård dygn på sjukhus
- antal hemtjänsttimmar.

Volymmåtten bestäms därmed i hög grad av den demografiska utvecklingen. Enligt volymmåttsmetoden kommer konsumtionen att öka om antalet personer som är äldre än 80 år ökar, allt annat lika. Däremot påverkas inte konsumtionen av att kommunerna anställer fler lärare, eller att regionerna köper in fler engångshandskar.

3.2.1 Konsumtionstillväxten var sammantaget positiv under pandemin för kommuner och regioner tillsammans

I pandemins inledningsskede ökade konsumtionen i regionerna, medan den minskade i kommunerna. Regionernas konsumtion påverkades mycket av en ökad efterfrågan på sjukvård. En stor del av sjukvården ställde om för att ta hand om patienter med covid-19, vilket ledde till att planerade operationer och nybesök undanträngdes. Detta resulterade senare i regionernas så kallade vårdskuld.⁴⁷ För kommunerna innebar pandemin inledningsvis en viss minskning av konsumtionen. Verksamheter såsom grundskolan, gymnasieskolan, förskolan och övrig barnomsorg bidrog alla till denna minskning. En anledning var att man under pandemin skärpte bedömningen av när ett barn ansågs vara för sjukt för att delta fysiskt i skolan eller förskolan. Dessutom gick Folkhälsomyndigheten och vissa regionala myndigheter periodvis ut med rekommendationer om distansundervisning. Dessa rekommendationer var framför allt riktade mot gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning, men i enstaka fall även mot grundskolans senare årskurser.⁴⁸ Den ökade sjukfrånvaron och inslagen av distansundervisning bidrog sannolikt till att dämpa konsumtionsutvecklingen i pandemins inledningsskede. Inom äldreomsorgen ökade däremot konsumtionsutgifterna något, bland annat på grund av ett ökat behov av skyddsutrustning och skärpta hygienrutiner.⁴⁹

Ser man till hela pandemiperioden (2020–2022) var den ackumulerade konsumtionstillväxten över alla tre år positiv i både kommuner och regioner. Vid utgången av 2022 låg konsumtionen alltså på en högre nivå än precis före det första

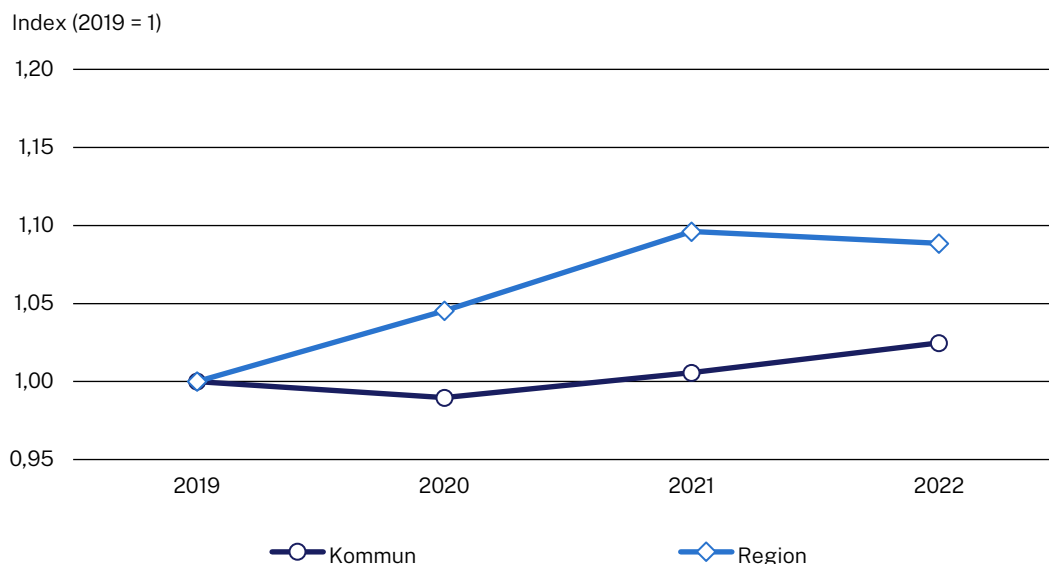
⁴⁷ Socialstyrelsen, *Analys av första covid-19-vågen – produktion, köer och väntetider i vården*, 2020.

⁴⁸ Folkhälsomyndigheten, *Har covid-19-pandemin och smittskyddsåtgärderna påverkat gymnasieungdomars och universitets- och högskolestudenters hälsa och levnadsvanor?*, 2021; Folkhälsomyndigheten, "Utvärdering av beslutsprocessen för distansundervisning under covid-19-pandemin", hämtad 2025-03-20.

⁴⁹ SOU 2020:80.

pandemiåret. Den genomsnittliga årliga konsumtionstillväxten under de tre pandemiåren var 0,8 procent i kommunerna och 2,9 procent i regionerna (se diagram 4).

Diagram 4 Kommunal konsumtion i fasta priser, enligt kostnadsmetoden, uppdelat på kommuner och regioner, 2019–2022



Källa: Statistiska centralbyrån.

3.2.2 Sysselsättningen i kommuner och regioner utvecklades likt konsumtionen

Sysselsättningen uppvisar i stort samma mönster som konsumtionen. Den minskade något i kommunerna under 2020 för att sedan öka igen från och med 2021.

Minskningen i sysselsättningen var rentav något större än minskningen i konsumtionen (-1,2 procent i årlig förändring, jämfört med 1,0 procent i konsumtionen). Men skillnaden ska inte övertolkas, då den till viss del ser ut att bero på att den del av konsumtionen som produceras i näringslivet (de så kallade sociala naturaförmåner⁵⁰) krympte något mindre än den del av konsumtionen som kommunerna producerade i egen regi. Om sysselsättningsförändringarna i den privata välfärdsproduktionen hade beaktats i de redovisade sysselsättningssiffrorna, är det inte säkert att det hade funnits någon skillnad. Dessutom minskade antalet arbetade timmar mer än antalet sysselsatta, vilket delvis kan förklaras av en högre sjukfrånvaro.⁵¹

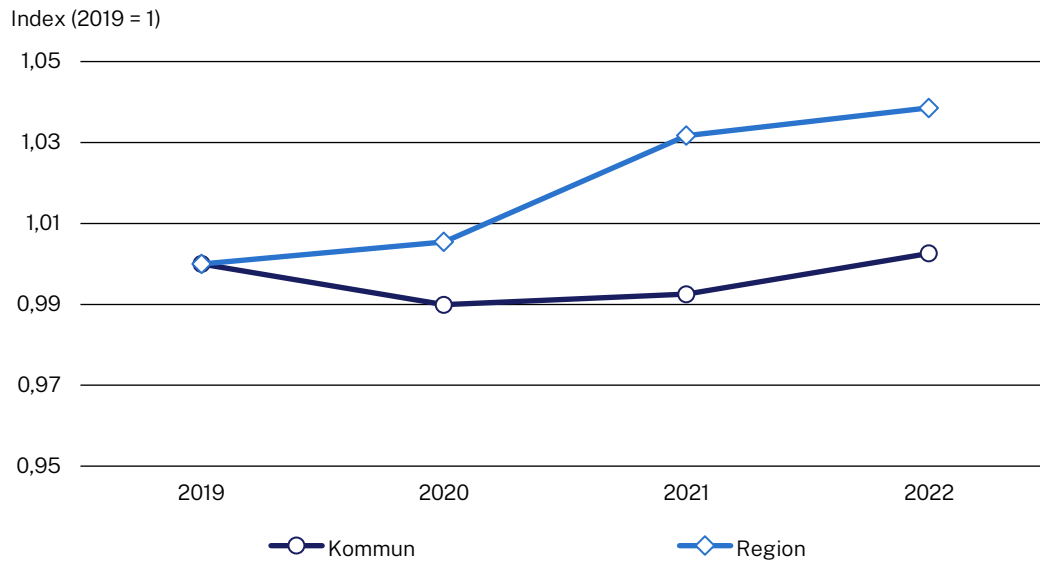
I regionerna ökade både antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar 2020 och 2021. Antalet arbetade timmar ökade något mer än antalet sysselsatta, vilket sannolikt avspeglar en utmanande personalförsörjningssituation, till följd av den plötsligt

⁵⁰ Sociala naturaförmåner avser skattefinansierade tjänster som produceras i näringslivet och som tillhandahålls av producenterna direkt till hushållen (t.ex. friskolor och privata vårdgivare).

⁵¹ Stödet för korttidsarbete är också en förklaring till att antalet sysselsatta minskade mindre än antalet arbetade timmar.

ökade efterfrågan på sjukvård under covid-19-pandemin (se diagram 5). År 2022 minskade de arbetade timmarna medan sysselsättningen fortsatte att öka.

Diagram 5 Utvecklingen av antal sysselsatta i kommuner och regioner, 2019–2022



Anm.: Sysselsättningen har indexerats för att underlätta jämförelsen mellan kommuner och regioner.
Källa: Statistiska centralbyrån.

4 Konjunkturstödens träffsäkerhet

I det här kapitlet granskas huruvida utformningen av konjunkturstöden med avseende på tidpunkt, kommunikation och storlek har främjat en användning i enlighet med regeringens mål.

Granskningen har resulterat i följande iakttagelser:

- Under krisen införde kommunsektorn åtgärder såsom inköps- och anställningsstopp.
- Konjunkturstöden för 2021 (som beslutades i budgetpropositionen för 2021) kom för sent för att kommunerna och regionerna skulle kunna beakta dessa i sina budget- och planeringsprocesser.
- Kommunerna och regionerna upplevde att möjligheten att omsätta konjunkturstöden i verksamhet underlättades av att medel för nästföljande år aviserades samtidigt.
- Kommunerna och regionerna upplevde inte regeringens kommunikation om konjunkturstöden som tillräcklig.
- Konjunkturstöden översteg skattebortfallet för samtliga pandemiår.
- Kommunerna kan ha missuppfattat syftet med konjunkturstöden.
- Kommunerna och regionerna hade svårigheter med kompetensförsörjningen under pandemin, vilket kan ha minskat möjligheterna att omvandla statsbidragen i verksamhet.

4.1 Förutsättningarna för att omsätta konjunkturstöden i verksamhet

Våren 2020 utsattes kommuner och regioner för två motverkande händelser med stor betydelse för deras ekonomi: en ekonomisk kris till följd av covid-19-pandemin samt regeringens konjunkturstöd. Båda dessa händelser inträffade under löpande budgetår och var därför ingenting som hanterades i kommunernas och regionernas ordinarie budgetar. Som respons på en ekonomisk kris kan kommuner och regioner välja att göra neddragningar genom att tilläggs- eller ombudgetera⁵², eller införa temporära anställnings- och inköpsstopp. Alternativt kan de låta avvikelserna i skatteintäkterna slå på resultatet. Om en kris ger upphov till någon av de två förstnämnda reaktionerna, kan konjunkturstöden få betydelse eftersom de då leder till att kommuner och regioner drar tillbaka planerade besparingsåtgärder.

⁵² Notera att tilläggsbudgeteringar kan handla om neddragningar.

Vår enkät till kommuner och regioner visar att det är förhållandevis ovanligt med ombudgetering och tilläggsbudgetering. Däremot är det vanligt med åtgärder såsom anställningsstopp och inköpsstopp.⁵³

En annan förutsättning för att konjunkturstöden ska kunna omsättas i verksamhet är att det finns tillgängliga resurser. En stor del av kommuners och regioners verksamhet är mycket arbetsintensiv. Att de tillfälliga generella statsbidragen ska upprätthålla verksamheten innebär i princip att den kommunfinansierade sysselsättningen⁵⁴ ska upprätthållas. I alla organisationer sker en naturlig personalomsättning till följd av exempelvis pensionsavgångar. För att kunna upprätthålla verksamheten i kommunsektorn måste det därför finnas förutsättningar för att ersätta avgångarna med ny personal. I regionerna gav covid-19-pandemin som hälsokris upphov till stora behov inom vården, som till stor del finansierades med riktade bidrag. Den covid-19-relaterade vården hade i hög grad samma kompetensbehov som den ordinarie verksamheten, vilket sannolikt gjorde det utmanande för regionerna att upprätthålla nivån inom den ordinarie verksamheten. Det ökande antalet vakanser under pandemiåren visar att kommuner och regioner hade svårigheter med kompetensförsörjningen under perioden.

4.1.1 Under kris inför kommunsektorn åtgärder såsom inköps- eller anställningsstopp

När kommuner och regioner riskerar att få ett ohållbart lågt resultat, utökas i första hand uppföljningen av nämndernas ekonomi. Uppföljningen kombineras ofta med åtgärder såsom inköps- och anställningsstopp. Vanligtvis är det få kommuner och regioner som tillämpar tilläggs- eller ombudgetering.⁵⁵

Eftersom en stor andel av kommunerna och regionerna har uppgivit att de vid en kris vidtar åtgärder som påverkar verksamheten, kan ett tillfälligt statligt tillskott spela en viktig roll.⁵⁶ Om det vid uppföljningen av skatteintäktsprognoserna konstateras betydande avvikelser, kan ett sådant tillskott bidra till att förhindra att åtstramande åtgärder vidtas. En bra utformad åtgärd från regeringens sida kan mycket väl bidra till att motverka en konjunkturedgång. Vi kan dock inte utifrån enkätsvaren säga något om hur konjunkturstöden bidrog till att motverka neddragningar under pandemin.

⁵³ En skillnad mellan dessa åtgärder är att en tilläggs- eller ombudgetering förutsätter beslut av fullmäktige medan anställningsstopp och inköpsstopp kan hanteras inom förvaltningen utan politiska beslut. Därmed kan anställningsstopp och inköpsstopp införas snabbare.

⁵⁴ Med kommunfinansierad sysselsättning avses personal som är anställd av kommuner och regioner och personal som arbetar i privata företag som bedriver verksamhet som finansieras med skattemedel, såsom friskolor och privata vårdgivare.

⁵⁵ Riksrevisionens enkät till kommuner och regioner samt genomgång av deras budgetar och årsredovisningar för 2020–2022. Se elektroniska bilagor och akten.

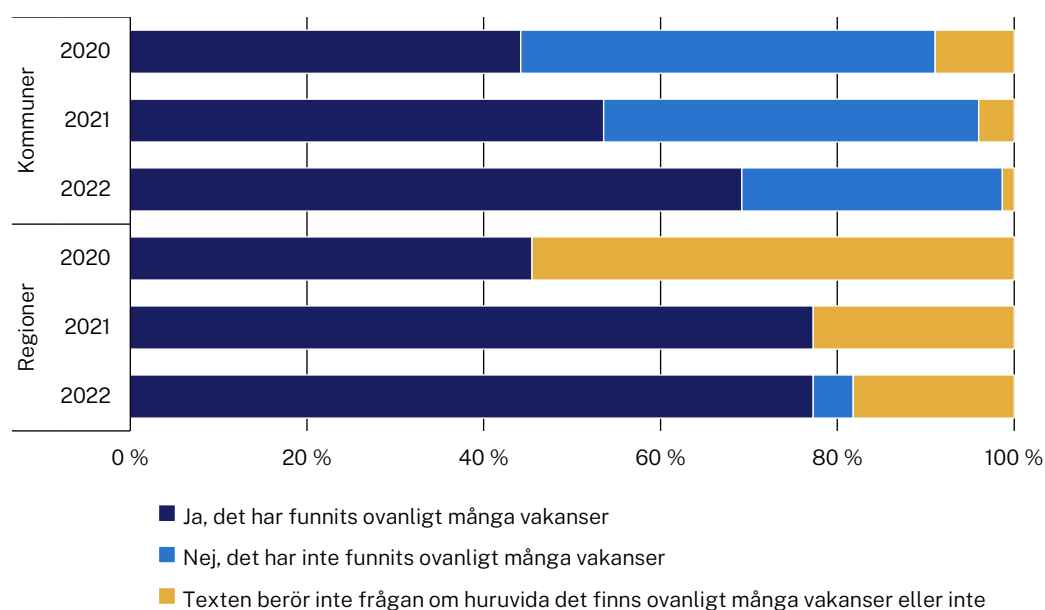
⁵⁶ Riksrevisionens enkät till kommuner och regioner.

4.1.2 Kommuner och regioner har haft svårigheter med kompetensförsörjning

För att konjunkturstöden ska få avsedd effekt krävs att kommuner och regioner har förutsättningar för att hantera dem. Vår analys visar dock att de hade svårt med kompetensförsörjningen. Nästan hälften av kommunerna och regionerna rapporterade ovanligt många vakanser under 2020, och andelen ökade under pandemin, särskilt i regionerna (se diagram 6). Dessutom tyder analysen på att det var ovanligt svårt att fylla vakanserna.⁵⁷

Oavsett om dessa svårigheter berodde på strukturella faktorer – såsom demografi – eller andra orsaker, innebär det att kommuner och regioner saknade förutsättningar för att hålla sysselsättningen på samma nivå som före pandemin, även utan stöden. Även om inte regeringen kan råda över dessa faktorer har de betydelse för vilken effekt som är rimlig att förvänta sig av eventuella resurstillskott, och de blir därmed en väsentlig faktor att beakta vid dimensioneringen av konjunkturstöden. I vilken mån regeringen beaktat kommuners och regioners förutsättningar för att hantera stöden framgår inte av det material som Riksrevisionen tagit del av (se kapitel 6).

Diagram 6 Har det funnits ovanligt många vakanser att fylla i kommunen för året?



Anm.: Diagramrubriken avser den fråga som vi analyserat med hjälp av språkmodellen (enligt vad som nämns i den tekniska bilagan i akten).

Källa: Riksrevisionens genomgång av kommuners och regioners årsredovisningar.

⁵⁷ Riksrevisionens genomgång av kommuners och regioners årsredovisningar för 2020–2022.

Det finns flera möjliga orsaker till att antalet vakanser ökar. Vår analys visar att både pensionsavgångar och personalomsättning bidrog till det höga antalet vakanser under 2020 och att dessa faktorer blev en allt vanligare orsak under pandemin – i synnerhet för regionerna. Vi ser också en skillnad mellan kommuner och regioner: andelen kommuner där vakanser berodde på verksamhetsutökning ökade under 2020–2022, medan andelen regioner minskade. Dessa resultat är dock inte helt entydiga.⁵⁸

4.2 Tidpunkt för avisering och regeringens kommunikation

För att de tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen ska fungera som ett effektivt stabiliseringspolitiskt instrument är både tidpunkten för deras avisering och regeringens kommunikation om dem avgörande. Om medlen aviseras för sent, eller om regeringens kommunikation om hur medlen ska disponeras är otydlig, kan det försämra konjunkturstödets träffsäkerhet.

Regeringen föreslog de första tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen för 2020 snart efter att covid-19-smittan blev klassad som en pandemi. Samtidigt angav kommunerna och regionerna att medlen för 2021 blev kända för sent för att kunna beaktas i deras budget- och planeringsprocess. De hade hellre sett att de tillfälliga medlen för 2021 hade aviserats tre till sex månader tidigare, det vill säga i samband med vårändringsbudgeten för 2020 jämte de tillfälliga medlen för 2020.

Kommuner och regioner fick tillräcklig information om konjunkturstöden från samtliga relevanta källor, inklusive regeringen. Det var dock en ganska låg andel som i hög grad fick tillräcklig med information från regeringen. Endast hälften av kommunerna och regionerna tog exempelvis del av informationen om vilket belopp som skulle tillfalla den egna kommunen, som publicerades på regeringens hemsida.

4.2.1 Hälften av kommunerna och regionerna angav att pengarna för 2021 blev kända för sent

Regeringen lade fram sitt förslag om konjunkturstöd snabbare under covid-19-pandemin än under den senaste finanskrisen. Regeringen lade fram sitt första förslag om tillfälliga generella statsbidrag till riksdagen den 15 april 2020. Det var någon månad efter att WHO hade klassificerat covid-19-smittan som en pandemi.⁵⁹ Trots detta var det endast en mindre andel av kommuner och regioner som upplevde att tidpunkten då medlen för 2020 blev kända stämde väl överens med deras egna budget- och planeringsprocess för samma år, men det är knappast förvånande⁶⁰. Antagligen stämde inte heller tidpunkten för covid-19-utbrottet särskilt väl med deras

⁵⁸ Riksrevisionens genomgång av kommuners och regioners årsredovisningar för 2020–2022.

⁵⁹ Folkhälsomyndigheten förklarade den 1 april 2022 att covid-19-smittan inte längre var att betrakta som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom.

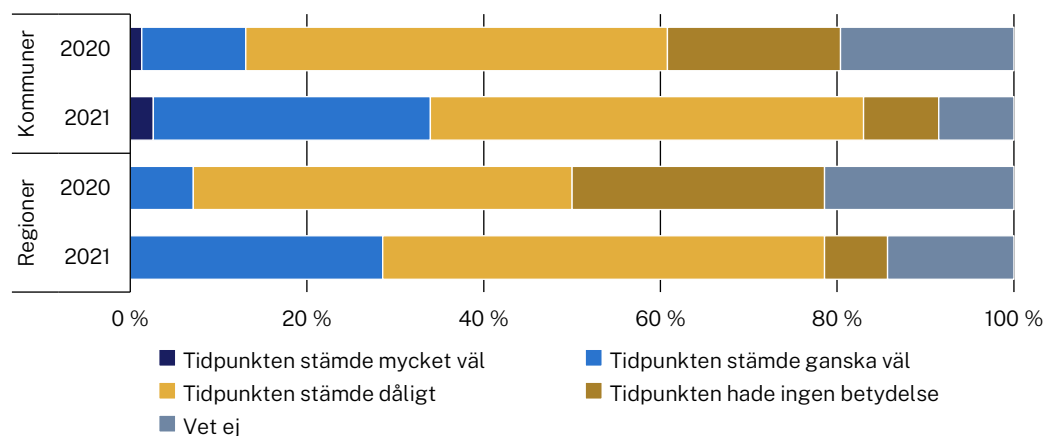
⁶⁰ 1 procent av kommunerna och 0 procent av regionerna svarade att tidpunkten stämde mycket väl. 12 procent av kommunerna och 7 procent av regionerna svarade att tidpunkten stämde ganska väl. Övriga svarade antingen att tidpunkten stämde dåligt, att tidpunkten hade ingen betydelse för deras process eller att de inte hade någon uppfattning.

budget- och planeringsprocesser, men varken regeringen eller någon annan kunde råda över denna tidpunkt.

Tidpunkten för aviseringen av konjunkturstöden för 2021 var däremot något som regeringen i högre grad kunde råda över. Regeringen valde att lägga fram sitt förslag om tillfälliga tillskott för 2021 först i budgetpropositionen för 2021. Ungefär hälften av kommunerna och regionerna svarar i vår enkät att tidpunkten då medlen för 2020 och 2021 blev kända stämde dåligt överens med deras budget- och planeringsprocess (se diagram 7).

Över 70 procent av kommunerna och regionerna beslutade om 2021 års budget efter att regeringen aviserat konjunkturstöden för det året, det vill säga, september–december 2020. Bland dessa var andelen som svarade att tidpunkten då medlen blev kända stämde väl överens med deras budget- och planeringsprocess högre än bland de som hade budgeterat tidigare under året.

Diagram 7 Enkätfråga: Andel kommuner och regioner som upplevde att tidpunkten då medlen för 2020 och 2021 blev kända stämde överens med kommunens/regionens budget- och planeringsprocess för samma år

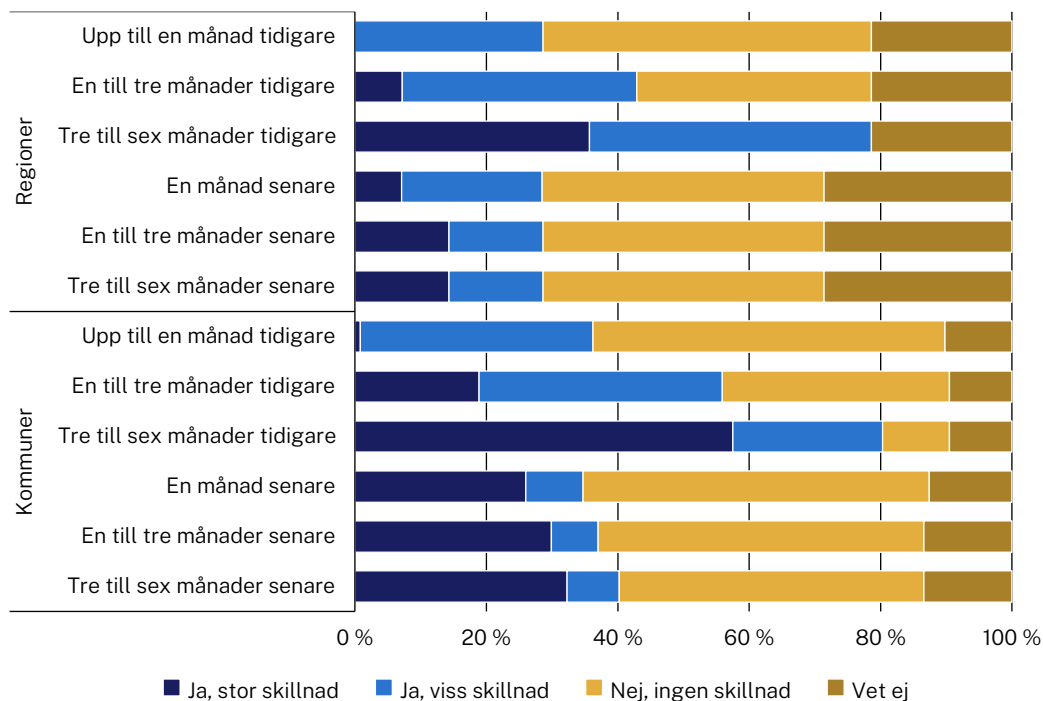


Källa: Riksrevisionens enkät till kommuner och regioner.

Majoriteten av kommunerna och regionerna svarade även att det hade gjort stor skillnad om konjunkturstöden för 2021 hade aviserats tre till sex månader tidigare (se diagram 8).⁶¹ Samtidigt var det färre kommuner och regioner som svarade att det hade gjort skillnad om konjunkturstöden för 2021 hade aviserats senare. Detta talar för att tillskotten för 2021 aviserades så sent att ytterligare fördröjning inte hade gjort någon skillnad för kommunsektorn.

⁶¹ Detta resultat går i linje med resultat från tidigare litteratur. Se exempelvis: SOU 2021:75, s. 112–113.

Diagram 8 Enkätfråga: Hade det gjort skillnad för kommunen/regionen om de tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen för 2021 hade aviserats under en annan tidpunkt?



Anm.: I september 2020 föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2021 en tillfällig höjning av de generella statsbidragen med 10 miljarder kronor för 2021. Riksdagen beslutade om dessa i november 2020.

Källa: Riksrevisionens enkät till kommuner och regioner.

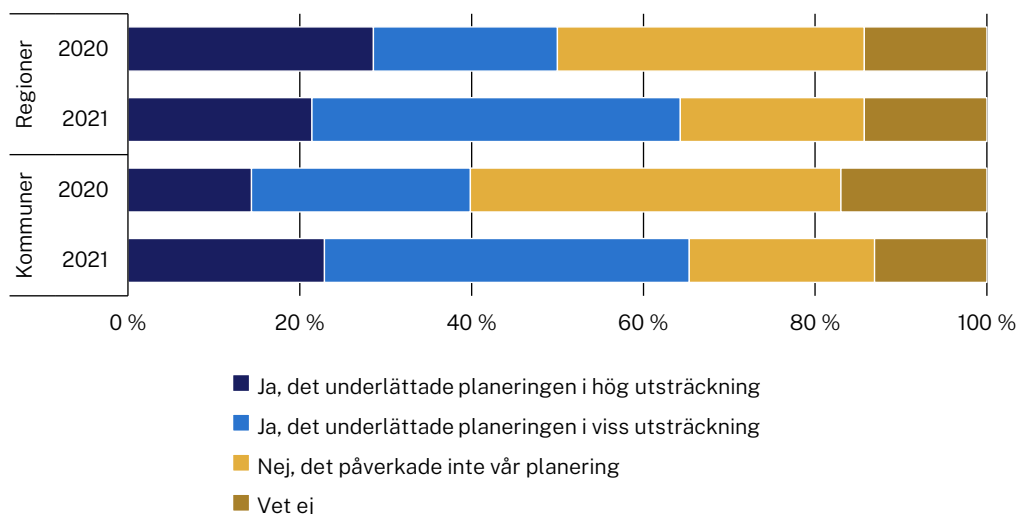
4.2.2 Övervägande andel av kommunerna och regionerna angav att planeringen underlättades av att medel för tillkommande år aviserades samtidigt

Kommunsektorns möjlighet att omsätta konjunkturstöden i verksamhet ökade av att regeringen aviserade pengarna till två efterföljande år samtidigt. Över 60 procent av kommuner och regioner som svarade på vår enkät angav att möjligheten att omsätta de tillfälliga generella statsbidragen för 2021 i faktiskt verksamhet ökade av att regeringen samtidigt föreslog en tillfällig höjning för 2022. Samtidigt var det en något mindre andel kommuner och regioner som svarade att möjligheten att omsätta de tillfälliga generella statsbidragen för 2020 i faktiskt verksamhet ökade av att regeringen samtidigt föreslog en permanent höjning från och med 2021 (se diagram 9).⁶²

Skillnaden beror troligtvis på att en mindre andel kommuner och regioner upplevde att tidpunkten då medlen för 2020 aviserades stämde väl överens med deras planerings- och budgetprocess jämfört med tidpunkten då medlen för 2021 aviserades. Om en kommun eller region redan upplevde begränsade möjligheter till följd av tidpunkten då medlen aviserades kan det vara av marginell nytta att medel till nästa år aviserats samtidigt.

⁶² Riksrevisionens enkät till kommuner och regioner.

Diagram 9 Enkätfråga: Påverkades kommunens/regionens möjlighet att omsätta de tillfälliga generella statsbidragen för 2020 och 2021 i faktisk verksamhet av att medel för nästa år aviserades samtidigt?



Anm.: Under 2020 fick kommuner och regioner, utöver tillfälliga höjningar avseende 2020, även 12,5 miljarder kronor i permanent högre generella statsbidrag gällande från och med 2021. Riksdagen beslutade om detta efter förslag i vårändringsbudgeten för 2020. Under 2021 föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2021, förutom en tillfällig höjning av de generella statsbidragen med 10 miljarder kronor för 2021, även 5 miljarder kronor för 2022.

Källa: Riksrevisionens enkät till kommuner och regioner.

4.2.3 Kommunsektorn fick främst information om medlen genom Sveriges Kommuner och Regioner

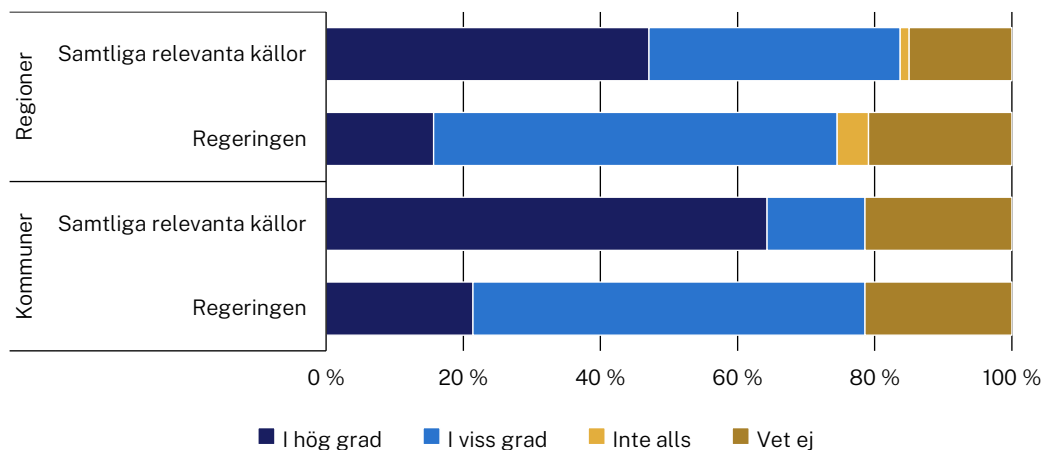
Huvuddelen av kommunerna, men något under hälften av regionerna, svarade på vår enkät att de i hög grad fick tillräcklig information om konjunkturstöden från samtliga relevanta källor. Däremot var det en betydligt lägre andel kommuner och regioner som i hög grad upplevde att informationen från regeringen var tillräcklig (se diagram 10).⁶³

De tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen tilldelades som kronor per invånare, och regeringen publicerade dessutom en förteckning över det exakta belopp som varje kommun skulle tilldelas. Ungefär hälften av kommunerna och regionerna tog del av informationen om denna anslagsfördelning. Av dessa upplevde hälften att informationen underlättade den ekonomiska planeringen för 2020 eftersom det blev snabbt känt exakt vilket belopp som den enskilda kommunen eller regionen skulle tilldelas. Annars hade de behövt invänta Sveriges Kommuner och Regioners (SKR:s) kommunikation. Några kommuner och regioner angav i fritextsvar att det, trots svårigheter att avgöra exakt vilka belopp de skulle få, ändå var behjälpligt att få tidig information. Samtliga kommuner och regioner som inte tog del av informationen om anslagsfördelningen angav att det inte hade gjort någon skillnad om de hade tagit del av den.⁶⁴

⁶³ Riksrevisionens enkät till kommuner och regioner.

⁶⁴ Riksrevisionens enkät till kommuner och regioner.

Diagram 10 Enkätfråga: I vilken grad fick din kommun/region tillräcklig information om de tillfälliga generella statsbidragen från följande källor?



Anm.: Samtliga relevanta källor är inklusive regeringen.

Källa: Riksrevisionens enkät till kommuner och regioner.

Från fritextsvaren framgår att kommuner och regioner till stor del förlitade sig på att få information från SKR under pandemin.⁶⁵ En del kommuner och regioner angav i fritextsvar att det var svårt att översätta regeringens kommunikation om statsbidragen till vad den enskilda kommunen eller regionen faktiskt skulle få, trots informationen om anslagsfördelningarna. De angav att de upplevde informationen från SKR som ”säkrare”.⁶⁶

4.3 Svårt att omsätta överdimensionerade konjunkturstöd i verksamhet

Konjunkturstöden under covid-19-pandemin blev betydligt högre än vad som hade krävts för att hålla kommunsektorns verksamhet på 2019 års nivå under samtliga pandemiår (2020–2022), med hänsyn till de negativa konjunkturreffekter som pandemin orsakade (se avsnitt 3.1.1). Åtgärder såsom systemet med korttidsarbete innebar indirekt stöd till kommuner och regioner i och med att det kommunala skatteunderlaget hölls uppe med statliga medel. Även generösa regler i sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen bidrog till att motverka krisens negativa inverkan på det kommunala skatteunderlaget.

En övervägande andel av kommunerna uppger att förutsättningarna för att omsätta stöden i verksamhet hade stärkts om det varit möjligt att disponera konjunkturstöden över flera år, vilket till viss del kan botten i en missuppfattning om syftet med konjunkturstöden.

⁶⁵ Riksrevisionens enkät till kommuner och regioner.

⁶⁶ Riksrevisionens enkät till kommuner och regioner.

4.3.1 Konjunkturstöden översteg skattebortfallet

Regeringen vidtog flera åtgärder för att motverka konjunkturedgången, varav vissa direkt påverkade det kommunala skatteunderlaget, såsom systemet med korttidsarbete och det tillfälliga avskaffandet av karensdagen i sjukförsäkringen. Trots dessa insatser ökade de kommunala skatteintäkterna, justerade för förändrade skattesatser,⁶⁷ endast med 0,7 procent under det första pandemiåret – en ovanligt svag utveckling. Faktum är att skatteintäkternas tillväxt inte varit så låg under hela 2000-talet. Den tidigare bottennoteringen från 2009 var hela 1 procentenhet högre än 2020 års tillväxttakt. Under de efterföljande pandemiåren (2021 och 2022) skedde dock en tydlig återhämtning. Sett till hela treårsperioden 2020–2022 översteg den årliga genomsnittliga utvecklingen av de justerade skatteintäkterna den årliga genomsnittliga utvecklingen under perioden 2000–2019.

För att hålla den kommunfinansierade sysselsättningen på den nivå som rådde före krisen har vi beräknat hur mycket skatteintäkter som krävs för att finansiera den verksamhetsomfattning som fanns 2019.⁶⁸

Hur mycket verksamhet som skatteintäkterna räcker till beror på hur priser och löner i de kommunala verksamheterna utvecklas.⁶⁹ Ju mindre löneökningar, desto mer verksamhet kan finansieras med samma skatteintäkter, exempelvis i form av fler arbetade timmar inom vården. För att bedöma hur krisen har påverkat kommuners och regioners möjlighet att finansiera sin verksamhet behöver vi alltså även ta hänsyn till pris- och löneutvecklingen. Genom att justera skatteintäkternas utveckling för detta får vi ett mått på hur krisen har påverkat kommuners och regioners möjlighet att genom egen finansiering upprätthålla verksamhetsnivån.⁷⁰ Detta mått benämns fortsättningsvis som reala skatteintäkter (med fast skattesats). Behovet, det vill säga det belopp som krävs för att hålla verksamheten på 2019 års nivå, utgörs varje år av skillnaden mellan årets reala skatteintäkter och de reala skatteintäkterna för 2019.⁷¹ I diagram 11 illustreras behovet genom den mörkblå kurvan (kommuner) respektive den ljusblå kurvan (regioner). Värden under 1 indikerar att skatteintäkterna inte är

⁶⁷ De skatteintäkter som avses är de som ingår i den kommunala resultatredovisningen. Utvecklingen av de justerade skatteintäkterna kan något förenklat likställas med utvecklingen av det effektiva skatteunderlaget. Det är dock viktigt att ha i åtanke att skatteintäkterna i resultaträkningen, utöver det aktuella årets preliminärskatter och prognoser för slutavräkning avseende aktuellt år, även inkluderar slutavräkning avseende tidigare år.

⁶⁸ Den här analysen kan betraktas som ett försök att beräkna kostnaden för att motverka de negativa effekterna av lågkonjunkturen. Att vi fokuserar på skatteintäkterna i analysen motiveras kortfattat i avsnitt 3.1.

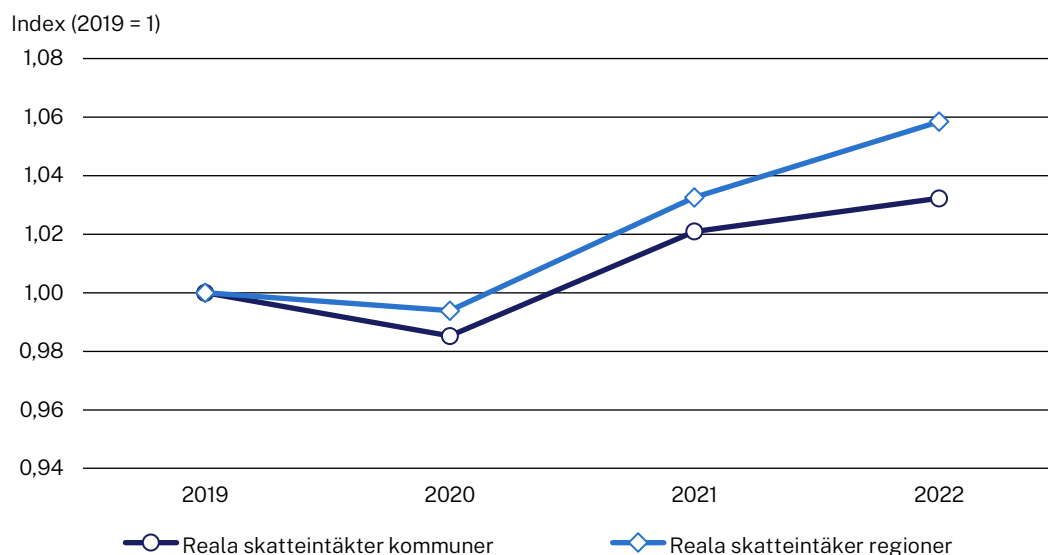
⁶⁹ Det som genomgående avses med verksamhet i detta stycke är konsumtionen i fasta priser enligt kostnadsmetoden. Det kan ses som ett mått på resursinsatsen i volymtermer, det vill säga antalet arbetade timmar, antalet inköpta inkontinensskydd, pennor, måltider, kanyler etc.

⁷⁰ Vid ett oförändrat belopp från ena året till det andra innebär detta mått att skatteintäkterna räcker till lika många lärare, sjuksköterskor, förskolepedagoger etc., båda åren. Med andra ord ger skatteintäkternas utveckling inte upphov till något behov av att minska verksamhetsvolymen.

⁷¹ Ansatsen vilar på antagandet att kommuner och regioner bedömde sin ekonomi som hållbar 2019 och att det inte fanns något betydande behov av att stärka 2019 års resultat – ett antagande som vi bedömer är rimlig med hänsyn till det redovisade resultatet 2019 i förhållande till ett historiskt genomsnitt. Det är även viktigt att ha i åtanke att vi räknar på "behovet" ex post. Det är något helt annat än att beräkna behovet ex ante, och det är inte säkert att vi hade valt samma ansats om uppgiften varit att beräkna behovet ex ante.

tillräckliga för att hålla den kommunala verksamheten på samma nivå som 2019, medan värden över 1 visar att skatteintäkterna överstiger behovet.

Diagram 11 Utvecklingen av reala skatteintäkter



Anm.: De reala skatteintäkterna avser skatteintäkterna (med fast skattesats) justerade för pris- och löneutvecklingen i kommunal konsumtion för respektive sektor. Värden under 1 innebär att skatteintäkterna inte kan finansiera lika mycket verksamhet som 2019 och värden över 1 innebär att skatteintäkterna kan finansiera mer verksamhet än 2019.

Källor: Statistiska centralbyrån och Riksrevisionens beräkningar.

Av diagram 11 framgår att de reala skatteintäkterna minskade något 2020. För kommunerna motsvarar nedgången av reala skatteintäkter 7 miljarder kronor, medan regionerna hade ett bortfall på 2 miljarder kronor (se tabell 1). Utan statliga tillskott hade kommuner och regioner alltså behövt dra ned på sin verksamhet (vid ett oförändrat resultat). Men att enbart kompensera för det reala skatteintäktsbortfallet räcker inte för att skapa förutsättningar för kommuner och regioner att hålla verksamheten på 2019 års nivå. Den befintliga nivån på statsbidragen hade även behövt justeras för pris- och löneutvecklingen under 2020. För att de generella statsbidragen skulle räcka till verksamhet av samma omfattning som 2019 hade det därför även behövts en ökning med 2 miljarder kronor till kommunerna och 1 miljard kronor till regionerna. Sammantaget innebär detta att staten totalt hade behövt höja de generella statsbidragen med 9 miljarder kronor till kommunerna och 2 miljarder kronor till regionerna för att säkerställa att verksamheten kunde hållas på 2019 års nivå. För sektorn som helhet innebär det 12 miljarder kronor. Detta kan ställas i relation till de 21 miljarder kronor i konjunkturstöd som riksdagen, efter förslag från regeringen, beslutade om för 2020.

Tabell 1 Kommunsektorns behov för att kunna hålla verksamheten 2020 på 2019 års nivå, miljarder kronor

	Kommuner	Regioner	Hela sektorn
Kompensation för skatteintäktsbortfall	7	2	9
Kompensation för den reala urholkningen av generella statsbidrag	2	1	3
Totalt behov	9	2	12
Beslutade krisstöd för 2020	13,5	7,5	21

Anm.: Att summeringarna inte alltid stämmer beror på att beloppen i tabellen är avrundade.

Källor: Statistiska centralbyrån och Riksrevisionens beräkningar.

Under de efterföljande två åren (2021 och 2022) översteg de reala skatteintäkterna nivåerna från 2019. Det innebär att vi i efterhand kan konstatera att det, med hänsyn till skatteintäktsbortfallet, inte fanns något behov av att tillföra ytterligare medel dessa år för att kommuner och regioner skulle kunna hålla konsumtion och sysselsättning på 2019 års nivå. Konstaterandet att det inte fanns behov av att tillföra ytterligare medel stöds även av att kommunernas och regionernas budgetar för 2021 och 2022 signalerade ett lägre besparingsbehov än budgetarna för 2020. Eftersom budgetarna för 2020 fastställdes redan 2019, då pandemin ännu inte var känd, är det särskilt anmärkningsvärt att dessa budgetar visade ett starkare besparingsbehov än de som fastställdes med vetskap om krisen⁷². Det är förstås lätt att vara efterklok. Vid beslutstillfället fanns ingen säker kunskap om hur utvecklingen faktiskt skulle bli.

4.3.2 Kommunerna kan ha missuppfattat syftet med konjunkturstöden

Som vi konstaterade i det förra avsnittet blev kommunsektorn, med hänsyn till skatteintäktsbortfallet, överkompenserad samtliga år under pandemin. Men att statsbidragen inte kunde omfördelas mellan åren kan, för enskilda kommuner, ha inneburit att de blev överkompenserade ett år och underkompenserade ett annat. En kommun uppgav exempelvis i fritextsvaren på vår enkät att medel som är låsta till enskilda år är svåra att hantera i enlighet med god ekonomisk hushållning, eftersom makroekonomiska chocker får långsiktiga effekter.

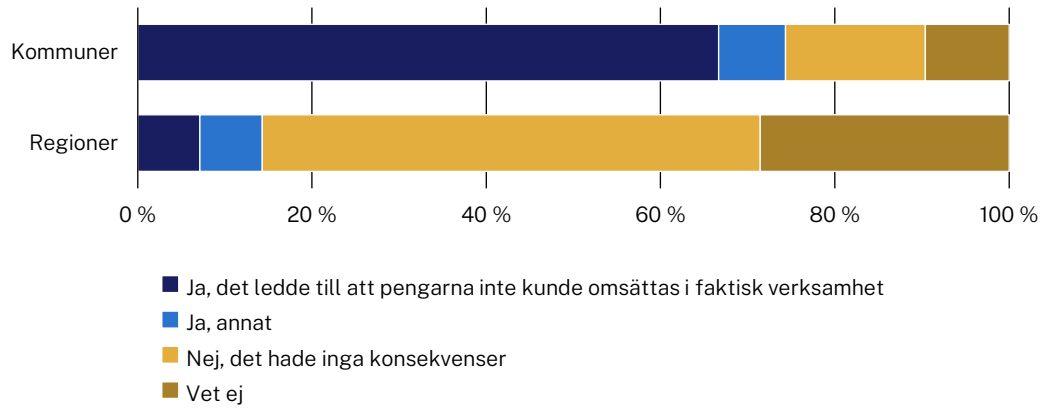
En betydligt större andel av kommunerna än regionerna som svarade på vår enkät angav att inlåsningsen ledde till att konjunkturstöden inte kunde omsättas i faktisk verksamhet (se diagram 12).⁷³ En möjlig förklaring till denna skillnad är att kommuner och regioner uppfattar syftet med konjunkturstöden på olika sätt. I fritextsvaren till enkäten resonerade kommuner oftare om att utöka sin verksamhet medan regionerna oftare resonerar om kompensation för bortfall av intäkter för innevarande år. Många kommuner angav att tillfälliga bidrag försvårade långsiktig ekonomisk planering, särskilt eftersom beslut om bidragen ofta kom sent på året. Samtidigt beskrev vissa kommuner svårigheterna med att omsätta medlen i

⁷² Riksrevisionens genomgång av kommuners och regioners budgetar 2020–2022.

⁷³ Riksrevisionens enkät till kommuner och regioner.

verksamhet, men i sammanhanget att utöka snarare än upprätthålla verksamheten. Kommuner uttrycker ofta att tillfälliga pengar leder till att eventuella insatser måste avslutas före nästkommande budgetår.

Diagram 12 Enkätfråga: Hade det några konsekvenser för kommunen/regionen att de tillfälliga generella statsbidragen var låsta till ett specifikt år och inte kunde omfördelas mellan olika år?



Källa: Riksrevisionens enkät till kommuner och regioner.

5 Konjunkturstödets effekt

I det här kapitlet granskas huruvida konjunkturstöden bidrog till att upprätthålla nivån på kommunal konsumtion och till att motverka höjningar av den kommunala skattesatsen.

Granskningen har resulterat i följande iakttagelser:

- Konjunkturstöden omsattes inte i verksamhet i nämnvärd omfattning under pandemins första år.
- Kommunerna och regionerna bedrev mindre verksamhet som finansierades med skatter och generella statsbidrag 2020 än planerat.
- Det fanns inget behov av konjunkturstöd 2021 eller 2022 på grund av en stark återhämtning i skatteintäkterna.
- Kommuners och regioners beslut om skattesatser grundas på ett långsiktigt perspektiv, vilket innebär att de i regel inte påverkas av tillfälliga inkomstfall.
- Omotiverat höga konjunkturstöd kan leda till att kommuner och regioner ökar sina kostnader på sikt, exempelvis genom uteblivna effektiviseringar. Det kan medföra att skattesatserna behöver höjas längre fram i tiden.

5.1 Konjunkturstödets betydelse för utvecklingen av verksamheterna

De tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen har haft stor betydelse för utvecklingen av kommuners och regioners resultat. I både kommuner och regioner stärktes resultatet kraftigt under 2020 och 2021. För kommunerna låg resultatet för 2022 fortfarande en bra bit över 2019 års nivå. Trots betydande tillskott i form av generella statsbidrag – som med råge kompenserade för skattebortfallet (se kapitel 4) – utvecklades de verksamheter som inte finansierades med riktade statsbidrag mycket svagt under 2020, trots att den finansiella situationen inte fordrat det.

Vi noterar att förhållandevis lite av konjunkturstöden tycks ha omsatts i verksamhet under 2020. Visserligen ger varken vår genomgång av kommunernas och regionernas årsredovisningar och budgetar, eller vår enkät, någon tydlig bild av konjunkturstödets betydelse för hur verksamheten och resultatet utvecklades under pandemin. Däremot finner vi indikationer på att konjunkturstöden hade begränsad effekt på verksamheten när vi relaterar de underliggande posterna i resultatet till utvecklingen under både finanskrisen och ett normalår. För 2021 och 2022 indikerar statistiken, precis som vi också konstaterade i kapitel 4, att det inte fanns några tydliga behov av konjunkturstöd eftersom tillväxten i skatteintäkterna återhämtade sig i betydande grad.

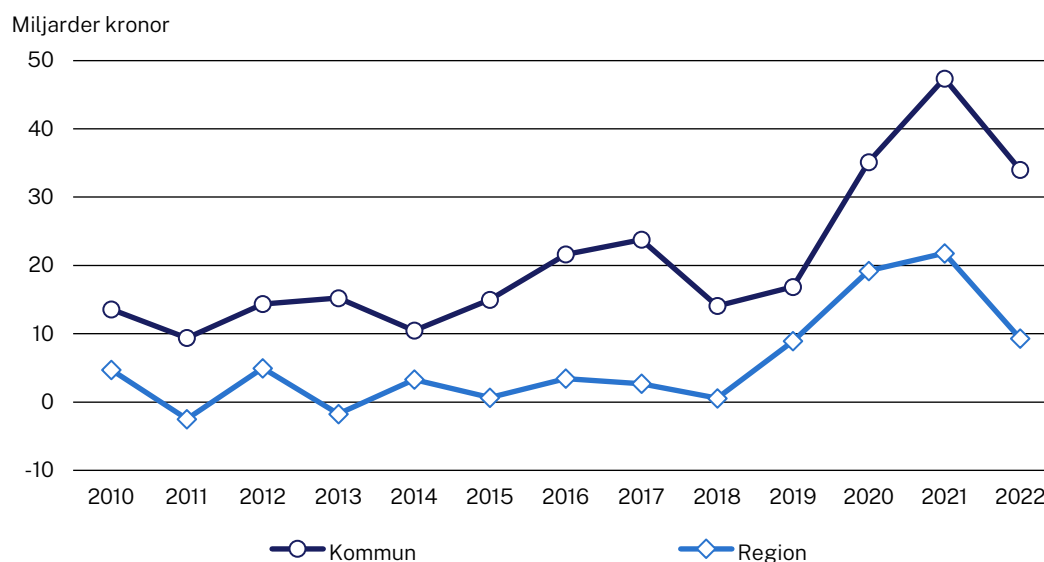
Vi har även analyserat kommunernas och regionernas budgetar i relation till utfallet. Även den analysen indikerar att konjunkturstöden inte i någon betydande grad omsattes i verksamhet.

Analysen kompliceras av effekterna på konsumtion och sysselsättning som pandemin som hälsokris gav upphov till, men också av att riksdagen under samma period även beslutade om stora summor riktade statsbidrag som var kopplade till hanteringen av pandemin. Dessutom beslutade riksdagen redan före pandemin om betydande höjningar av de generella statsbidragen för att förbättra kommuners och regioners förutsättningar för att hantera strukturella utmaningar.

5.1.1 Kommunsektorn redovisade höga resultat under pandemin

Det ekonomiska resultatet stärktes avsevärt i både kommuner och regioner under pandemin (se diagram 13). Efter toppnoteringen 2021 försvagades resultatet något 2022, men kommunernas resultat låg alltså en bra bit över nivån som gällde före pandemin. I regionerna kunde en viss förstärkning av resultatet noteras redan 2019, men 2022 var i princip i nivå med 2019 års resultat.⁷⁴

Diagram 13 Resultat efter finansiella poster i kommuner och regioner, 2010–2022



Källa: Statistiska centralbyrån.

År 2020 stärktes kommunerna resultatet med 18 miljarder kronor i förhållande till året före, medan regionernas resultat stärktes med 10 miljarder kronor. Samma år beslutade riksdagen om att höja de generella statsbidragen för löpande budgetår med belopp i den storleksordningen (se avsnitt 2.3). Detta innebär inte att tillskotten inte haft någon effekt på verksamhetens utveckling. Det går helt enkelt inte att fastställa hur resultatet, den kommunala konsumtionen och sysselsättningen hade utvecklats utan dessa tillskott.

⁷⁴ Ett starkare resultat kan innebära att en större del av kommunernas och regionernas intäkter har gått till att stärka det egna kapitalet.

5.1.2 Kommunerna och regionerna ger inga tydliga besked om hur konjunkturstöden har använts

Vi har inte lyckats få en tydlig bild av vilken effekt konjunkturstöden haft på verksamheten från vår enkät till kommuner och regioner. Enkätsvaren ger delvis en motstridig bild. Exempelvis anger enbart några enstaka procent av de som besvarat enkäten att kommunen brukar tilläggs- och ombudgetera för att hantera oväntade intäktsbortfall under löpande budgetår. Samtidigt svarar över 40 procent att konjunkturstöden bidrog till att undanröja behovet av tilläggs- och ombudgetering.⁷⁵ Att det är svårt att få en entydig bild från enkäten kan ha att göra med att frågan är ganska komplex, i den mening att respondenterna behöver föra hypotetiska resonemang för att kunna besvara frågan om konjunkturstödets effekt på verksamheten. De behöver fundera över hur de hade agerat om riksdagen inte beslutat om stöden, vilket förstås alltid är väldigt svårt och kanske särskilt svårt i en politiskt styrd organisation.⁷⁶ De tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen innebar att risken för ett negativt resultat drastiskt minskade, vilket i sin tur innebar att behovet av aktiva beslut minskade. Inte heller ger vår genomgång av kommunernas och regionernas årsredovisningar några tydliga besked om på vilka andra sätt de tillfälliga generella statsbidragen kan ha använts. Det enda tydliga resultat som vi utläser är att dessa konjunkturstöd bidrog till att stärka det ekonomiska resultatet.⁷⁷ Detta utesluter dock inte att stöden kan ha kommit till användning på sätt som måhända inte omnämnts i årsredovisningarna.

5.1.3 Liten del av konjunkturstöden under 2020 omsattes i verksamhet i kommunerna

En genomgång av resultatets underliggande poster visar att mycket av förändringen av det ekonomiska resultatet förklaras av de generella statsbidragen (se diagram 14). Verksamhetens nettokostnader ökade förvisso också, som vi sett tidigare, och motverkar därmed resultatförstärkningen, men betydligt mindre än normalt, trots de stora ökningarna av generella statsbidrag som kommunerna mottog under 2020.

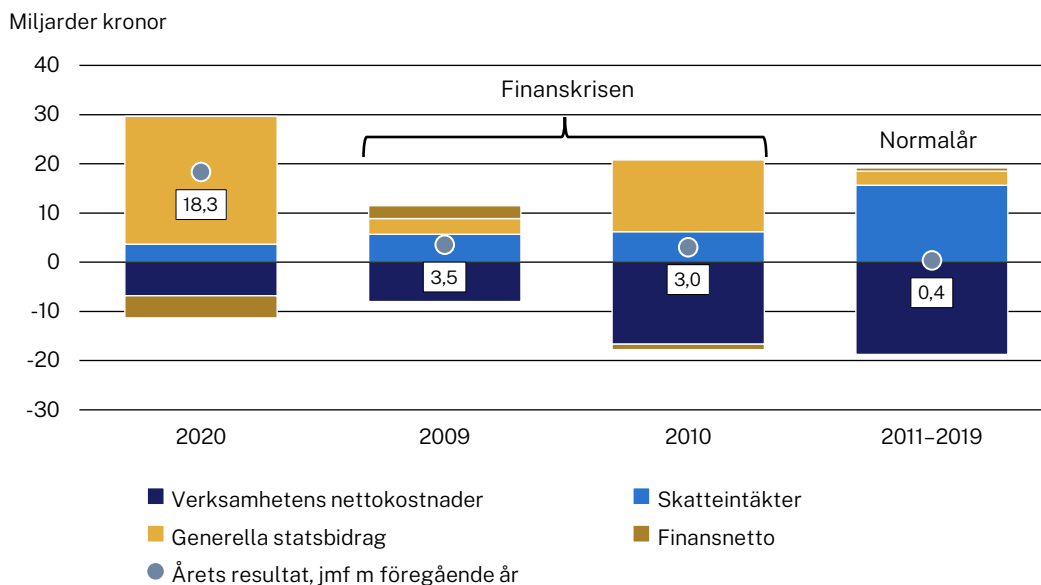
För att tydligare belysa hur de underliggande posterna bidragit till resultatutvecklingen jämför vi utvecklingen 2020 både med ett historiskt genomsnitt, som får representera ett "normalår" och med finanskrisen 2008–2010. Även om finanskrisen skiljer sig från covid-19-krisen på många sätt, tror vi ändå att den kan bidra till förståelsen av samspelet mellan resultatet, de generella statsbidragen och övriga underliggande poster.

⁷⁵ Riksrevisionens enkät till kommuner och regioner.

⁷⁶ Här kan det vara bra att påminna sig om att enkäten ställdes till kommunernas och regionernas ekonomidirektörer (eller motsvarande funktion).

⁷⁷ Det positiva ekonomiska resultatet gav upphov till ovanligt stora avsättningar i kommunernas och regionernas resultatutjämningsreserver.

Diagram 14 Resultatutvecklingen, uppbruten på resultaträkningsposter i kommunerna, 2020, 2009, 2010 och 2011–2019



Anm.: 2011–2019 avser genomsnittsvärden för hela den angivna perioden. Värdena i staplarna avser resultatet i miljarder kronor. Diagrammet är baserat på utfallsstatistik, vilket innebär att den gula stapeln (generella statsbidrag) omfattar alla utbetalningar och alltså inte bara de som är kopplade till konjunkturstöden. De olika posterna är angivna som bidrag till resultatförändringen, vilket innebär att verksamhetens nettokostnader anges med omvänt tecken. Om verksamhetens nettokostnader ökade från ena året till det andra hamnar den mörkblå delen av stapeln under 0 (noll), eftersom de i det fallet bidrar till att försvaga resultatet, och omvänt om nettokostnaden minskade hamnar den delen av stapeln över 0. Ju större ett visst färgfält är, desto mer har posten bidragit till resultatförändringen.

Källor: Statistiska centralbyrån och Riksrevisionens beräkningar.

År 2010 resulterade finanskrisen i att det togs beslut om stora tillfälliga generella statsbidrag. Men finanskrisen blev kännbar för kommuner och regioner före 2010. Det som tydligast förenar 2020 med finanskrisen är hur lite skatteintäkterna bidrar till resultatutvecklingen (vilket visar sig genom att de ljusare blå delarna av staplarna i diagram 14 är små). Det blir särskilt tydligt vid en jämförelse med det genomsnittliga bidraget under perioden 2011–2019, även om skatteintäkternas bidrag till resultatförändringen aldrig var riktigt lika lågt under finanskrisen som under covid-19-krisens första år.⁷⁸ En annan intressant observation är att verksamhetens nettokostnader ser ut att ha dragits ned kraftigt 2009 (i förhållande till ett "normalår", det vill säga jämförelseperioden 2011–2019) när skatteintäkterna utvecklades svagt och inga ökningar av de generella statsbidragen beslutades. Verksamhetens nettokostnad verkar ha ökat ungefär lika mycket 2010 som under jämförelseperioden 2011–2019, då de generella statsbidragen samtidigt ökade kraftigt. Verksamhetens nettokostnader kan i detta sammanhang sägas vara ett mått på den del av

⁷⁸ Ett lågt bidrag innebär att posten har haft en svag utveckling jämfört med föregående år, vilket i diagram 11 illustreras av att det färgfält i respektive stapel som korresponderar mot posten är litet. Om posten ligger över 0 (noll) gäller för alla poster utom verksamhetens nettokostnad att utvecklingen varit positiv.

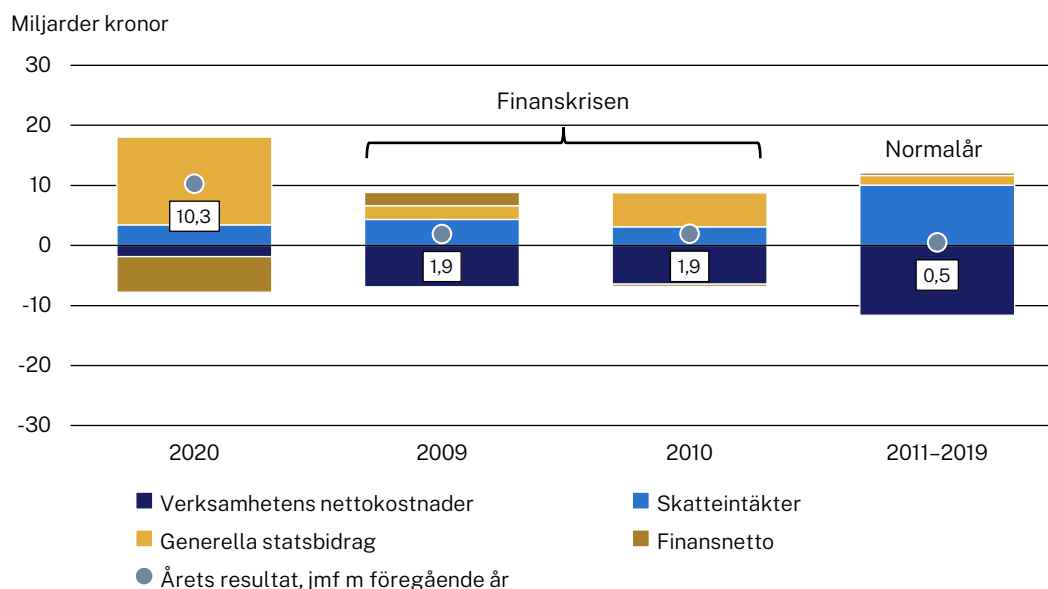
kommunernas verksamhet som finansieras genom skatteintäkter och generella statsbidrag.⁷⁹

Under finanskrisen ser det alltså ut som att de tillfälligt höjda statsbidragen har inverkat på verksamhetens nettokostnader. Detta står i tydlig kontrast mot covid-19-krisens första år, då verksamhetens nettokostnader ökade betydligt mindre än under jämförelseperioden, trots att de generella statsbidragen ökade avsevärt mycket mer än 2010 (och även generella statsbidrag och skatteintäkter sammantagna). Under covid-19-krisens första år ter det sig som att mycket lite av de tillfälligt höjda generella statsbidragen omsattes i faktisk verksamhet.

5.1.4 Den ökade aktiviteten i regionerna under 2020 finansierades i mindre grad med generella statsbidrag

När det gäller regionerna kan vi inte se samma tydliga skillnad mellan pandemin och finanskrisen i konjunkturstödets inverkan på verksamhetens nettokostnad. De förefaller haft ungefär lika liten inverkan i båda fallen (se diagram 15). Trots att de generella statsbidragen höjdes markant 2010, jämfört med 2009, tycks inte verksamhetens nettokostnader ha påverkats nämnvärt.

Diagram 15 Resultatutvecklingen, uppbruten på resultaträkningsposter i regionerna, 2020, 2009, 2010 och 2011–2019



Anm.: 2011–2019 avser genomsnittsvärden för hela den angivna perioden. Värdena ovanför kurvan avser resultatet i miljarder kronor. Diagrammet är baserat på utfallsstatistik (Räkenskapssammandraget), vilket innebär att den gula stapeln (generella statsbidrag) omfattar alla utbetalningar och alltså inte bara sådant som är kopplat till konjunkturstöden.

Källor: Statistiska centralbyrån och Riksrevisionens beräkningar.

⁷⁹ Det kan dock vara bra att påminna sig om att verksamhet i det här sammanhanget är ett bredare begrepp än begreppet kommunal konsumtion som används i nationalräkenskaperna. I verksamhetens nettokostnader ingår exempelvis också transfereringar till hushåll (ekonomiskt bistånd).

Värt att notera är att verksamhetens nettokostnader utvecklades anslående svagt under 2020. Detta beror inte på att regionerna sänkte sin aktivitetsnivå mitt under brinnande hälsokris, utan snarare på att väldigt mycket av verksamheten finansierades genom avgifter och riktade statsbidrag. Verksamhetens bruttokostnader ökade i själva verket något mer än året före och ganska mycket mer än genomsnittet för perioden 2011–2019. Det var rentav den tredje största ökningen från ett år till ett annat sedan 2002.⁸⁰ Samtidigt ökade verksamhetens intäkter – det vill säga avgifter och riktade statsbidrag – nästan lika mycket, vilket inte tillhör vanligheterna. Att både verksamhetens intäkter och verksamhetens bruttokostnader var höga samtidigt innebär sammantaget att verksamhetens nettokostnader, alltså den verksamhet som behöver finansieras med skatter och generella statsbidrag, utvecklades mycket svagt. Precis som för kommunerna indikerar utfallsstatistiken för regionerna att konjunkturstöden i ganska låg grad omsattes i verksamhet under pandemins första år.

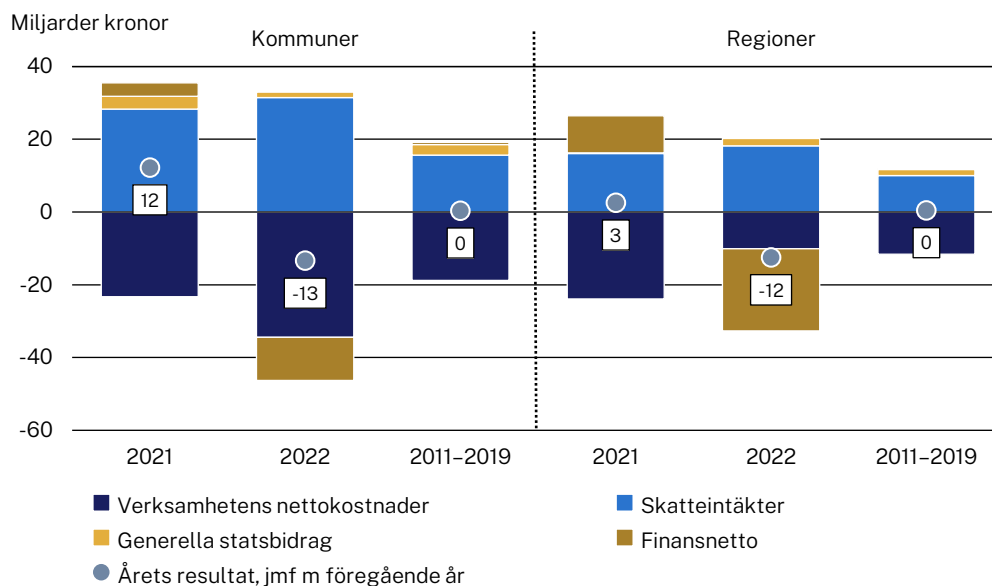
5.1.5 Inget behov av konjunkturstöd 2021 och 2022 på grund av en stark återhämtning i skatteintäkterna

År 2021 och 2022 ökade skatteintäkterna betydligt starkare, inte bara jämfört med året före utan också jämfört med det historiska genomsnittet (2011–2019) till följd av att konjunkturen återhämtade sig redan från och med 2021, så något egentligt behov av konjunkturstöd fanns inte för 2021 och 2022 (se diagram 16). Verksamhetens nettokostnader ökade också mycket jämfört med 2020. I kommunerna var ökningen stark 2021 också i relation till ett historiskt genomsnitt, och i än högre grad 2022. Även i regionerna utvecklades verksamhetens nettokostnader starkt 2021 jämfört med ett historiskt genomsnitt, medan utvecklingen 2022 var något beskedligare. Konjunkturstöden för 2021 och 2022 framstår inte som särskilt avgörande för förändringen av vare sig resultatet eller nettokostnaden för 2021 eller 2022, i varken kommunerna eller regionerna. Det är dock omöjligt utifrån den här analysen att säga om frånvaron av konjunkturstöd 2021 och 2022 framför allt hade sänkt resultatet eller om det snarare hade inverkat på verksamhetens nettokostnad. Men med hänsyn till att resultatet i nivå både 2021 och 2022 i både kommuner och regioner ligger en bra bit över det historiska genomsnittet är det kanske inte en alltför vågad gissning att det framför allt hade påverkat resultatet negativt.⁸¹

⁸⁰ En sådan jämförelse måste förstås tas med en nypa salt, eftersom vi jämför nominella belopp. Vi har alltså inte tagit hänsyn till inflationen. Det är långt ifrån säkert att ökningen rankas lika högt i reala termer. Men vi kan nog med ganska hög grad av förvisning slå fast att det är en jämförelsevis stor ökning under ett enskilt år.

⁸¹ Som vi kommer att se i nästa avsnitt överträffade statsbidragen kommunernas förväntningar, vilket ytterligare talar för att det framför allt hade slagit på resultatet.

Diagram 16 Resultatutvecklingen, uppbruten på resultaträkningsposter i kommuner och regioner, 2021 och 2022 samt 2011–2019



Anm.: Att generella statsbidrag ser ut att öka i diagrammet förklaras av jämförelsestörande poster, exempelvis statens andel av läkemedelsförmånen.

Källa: Statistiska centralbyrån.

5.1.6 Kommuner och regioner bedrev mindre skattefinansierad verksamhet under 2020 än vad de budgeterade för

En analys av kommunernas kommunplaner för 2020 indikerar att kommunerna blev tvungna att dra ned på sin verksamhet under 2020, i förhållande till vad som låg i plan.⁸² I kommunplanerna för 2020 budgeterade kommunerna sammantaget för att verksamhetens nettokostnad skulle öka med 3 procent 2020, men i slutändan ökade nettokostnaderna med endast 0,8 procent 2020.⁸³ Ungefär 60 procent av kommunerna bedrev mindre verksamhet än planerat. Sammantaget överskattade kommunerna nivån på verksamhetens kostnader med i genomsnitt 0,5 procent⁸⁴.

Utgifterna blev lägre än budgeterat eftersom pandemin, som framgår av avsnitt 3.1, ledde till vissa neddragningar till följd av exempelvis minskad efterfrågan inom omsorgsverksamheterna och ökad användning av distansundervisning i skolväsendet. Även i regionerna blev nettokostnaden lägre än budgeterat i regionplanerna för 2020.⁸⁵ I regionernas fall beror neddragningen på att regionerna blev tvungna att

⁸² Trots att avtalsrörelsen sköts upp under 2020 (Medlingsinstitutet, *Pandemin och löneutvecklingen*, 2020), ökade lönerna det året enligt nationalräkenskaperna. Faktum är att löneökningarna under 2020 var högre än genomsnittet för perioden 2010–2019, särskilt inom kommunerna. En möjlig förklaring är att anställda som omfattades av korttidsarbete fick mycket högre lön per arbetad timme, vilket bidrog till att lyfta den genomsnittliga timlöneutvecklingen i kommuner och regioner.

⁸³ Beloppen avseende kommunernas egna prognoser/bedömningar som anges i det här avsnittet är maskinellt sammanställda utifrån de kommunplaner som vi samlat in från kommunerna.

⁸⁴ Beloppet avser ett oviktat genomsnitt. Motsvarande viktat genomsnittsvärde är 2,5 procent.

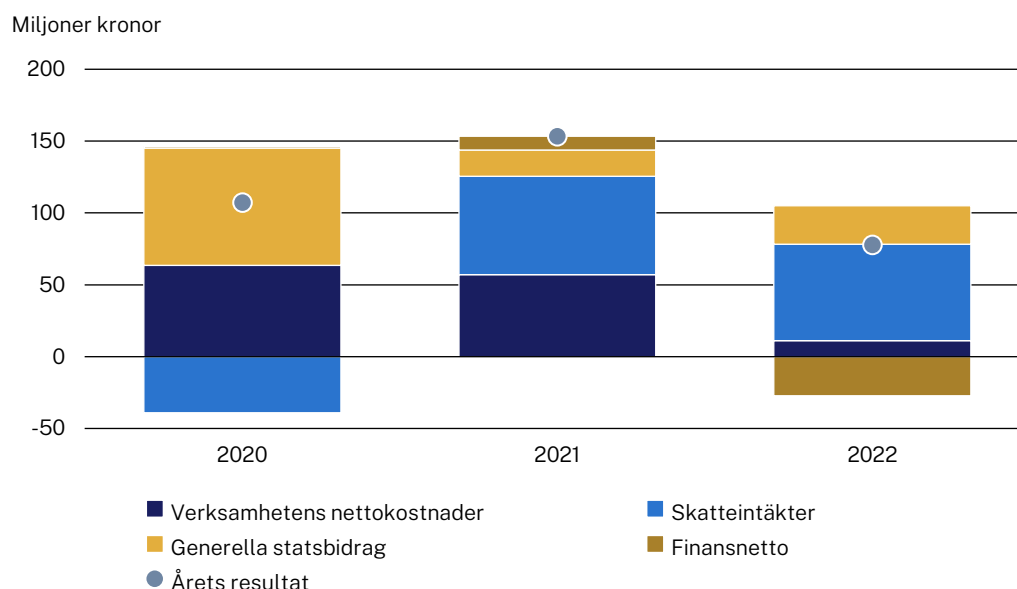
⁸⁵ Det var hela 80 procent av regionerna som överskattade verksamhetens nettokostnader, och den oviktade genomsnittliga överskattningen uppgick till 1,5 procent.

ställa om sin verksamhet till mer pandemirelaterade vårdinsatser, varav ganska mycket finansierades med riktade statsbidrag.⁸⁶

Resultatet i kommunerna hade i genomsnitt blivit starkare än budgeterat även utan de tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen 2020, eftersom avvikelsen mot budget för skatteintäkterna mer än väl täcktes av budgetavvikelsen i verksamhetens nettokostnader. Den största avvikelsen mellan kommunernas budgetar och utfallen för 2020 gällde de generella statsbidragen (se diagram 17). Jämfört med budget blev de generella statsbidragen 2,5 gånger så stora som överskattningen av skatteintäkterna.

För de efterföljande pandemiåren, 2021 och 2022, är det tydligt att det oväntat starka resultatet främst förklaras av att skatteintäkterna utvecklades mycket starkare än vad kommunerna bedömde i sina budgetar.

Diagram 17 Avvikelser mot budget i kommunerna, genomsnittlig avvikelse mellan budgeterade poster i kommunplaner och utfallet enligt räkenskapssammandraget, fördelat på resultaträkningsposter, 2020–2022



Anm.: Beräkningarna är inte baserade på samtliga kommuner, vilket gör att de exakta beloppen kanske inte stämmer, men komponenternas relativa bidrag till den totala avvikelsen i resultatet bedöms vara rättvisande. Källor: Statistiska centralbyrån, kommunernas kommunplaner och Riksrevisionens beräkningar.

Regionerna uppvisar ganska stora avvikelser mot budget när det gäller både verksamhetens nettokostnader och generella statsbidrag för 2020 (se diagram 18). Kombinationen av att verksamhetens nettokostnader blev lägre än budgeterat och att de generella statsbidragen blev högre än budgeterat bidrog till ett resultat som översteg budgeten med i genomsnitt knappt 800 miljoner kronor. Till viss del motverkades de låga kostnaderna och de höga generella statsbidragen dock av att

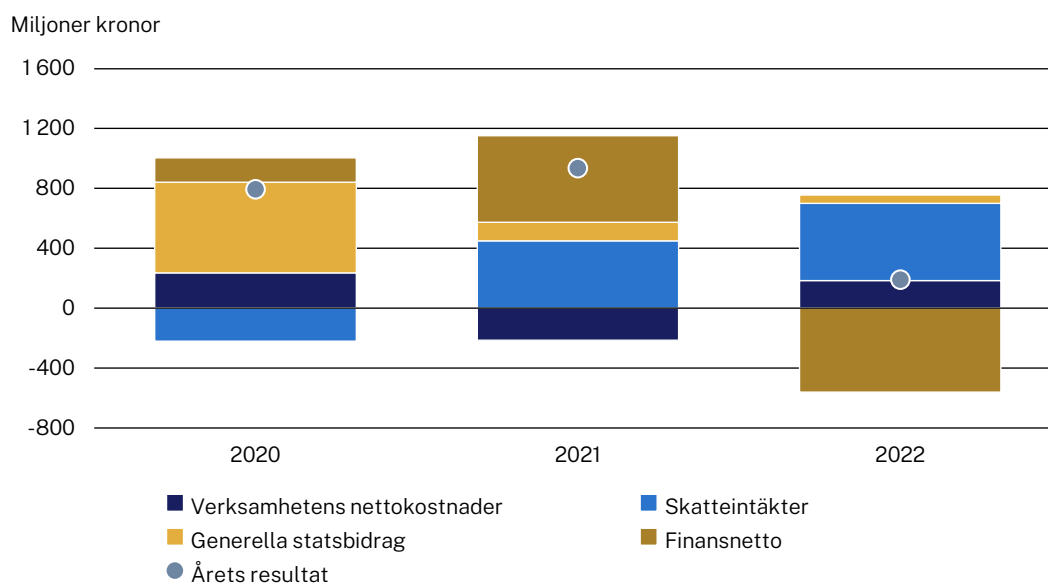
⁸⁶ De riktade bidragen ökade med 18 miljarder kronor 2020, jämfört med 2019, varav den största delen gick till regionerna.

skatteintäkterna blev lägre än budgeterat. Annars hade utfallsavvikelsen gentemot det budgeterade resultatet varit ännu större.

Finansnettot var den enskilt viktigaste faktorn bakom det oväntat starka resultatet 2021. Posten förklarar drygt hälften av det starkare utfallet jämfört med budget. Även skatteintäkterna och i någon mån även statsbidragen blev högre än budgeterat och bidrog därmed till att resultatet 2021 blev väsentligt högre än budgeterat. Verksamhetens nettokostnader blev också något högre än budgeterat och motverkade därmed avvikelsen i resultatet.

År 2022 förklaras det oväntat starka resultatet framför allt av en tydlig avvikelse mot budget för skatteintäkterna. Att verksamhetens nettokostnader blev lägre än i budget bidrog också till den positiva resultatavvikelsen. Att skillnaden mellan utfall och budget avseende resultatet 2022 inte blev större än vad den blev förklaras av att finansnettot blev svagare än i budgeten.

Diagram 18 Avvikelser mot budget i regionerna, genomsnittlig avvikelse mellan budgeterade poster i regionplaner för respektive år och utfallet enligt räkenskapsammandraget, fördelat på resultaträkningsposter, 2020–2022



Anm.: Gotland ingår inte i sammanställningen.

Källor: Statistiska centralbyrån, kommunernas kommunplaner och Riksrevisionens beräkningar.

5.2 Konjunkturstödets betydelser för de kommunala skattesatserna

Vår analys av kommunernas och regionernas årsredovisningar indikerar att beslut om skattesatser i regel styrs av mer strategiska och långsiktiga överväganden. Mycket tyder på att ekonomiska utmaningar som uppfattas som tillfälliga vanligtvis inte

föranleder några justeringar av skattesatser. Vi noterar även att mycket få kommuner och inga regioner tog några beslut om att justera skattesatsen under pandemin.⁸⁷

5.2.1 Kommuner och regioner ändrar inte sin skattesats till följd av tillfälliga inkomstfall

Huvuddelen av kommunerna och regionerna höll skatten oförändrad under hela perioden 2019–2022.⁸⁸ En indikation på att konjunkturstöden inte påverkade kommuners och regioners beslut om skattesatser är att de kommuner och regioner som fastställde sin budget innan konjunkturstödet för 2021 var känt inte höjde skattesatsen mer än de som fastställde budgeten efter detta.⁸⁹ Huruvida konjunkturstödet var känt eller inte påverkade inte heller deras beslut om skattesats för planperioden,⁹⁰ trots att de initiala ekonomiska prognoserna för krisens utveckling var betydligt dystrare än det senare utfallet.

Vi finner också att kommuner och regioner resonerar om sina skattesatser i ett mer långsiktigt perspektiv i sina årsredovisningar och budgetar samt att ändringar av dessa sällan är tillfälliga. Bland de vanligaste motiven till justeringar av skattesatsen under en planperiod i budgeterna för 2020–2022 fanns den demografiska utvecklingen och skattesatsens nivå i förhållande till grannkommunernas⁹¹. Kortsiktiga motiv såsom att kompensera för tillfälliga intäktsbortfall var inte lika vanligt förekommande.⁹²

Det är även tänkbart att vissa följd effekter av pandemin ger upphov till höjningar av skattesatsen på sikt. Några av de fritextsvar som vi fick i vår enkät ger visst fog för en sådan misstanke. Någon kommun uppgav exempelvis att den egentligen hade ett visst behov av att minska kostnader, men med alla bidrag som kom ökade i stället kostnaderna och verksamheter byggdes upp. En annan kommun uppgav att de extra pandemipengarna ledde till utökad och permanent verksamhet. Det framfördes också av någon kommun att kommunen ser till resultatet över 10 år, vilket gör att det väldigt starka resultat som blev till följd av överkompensationen har skapat ett utrymme för att öka verksamheten under kommande år.⁹³ Att en överkompensation

⁸⁷ Det finns vissa metodologiska svårigheter med att undersöka korrelationen mellan de tillfälliga generella statsbidragen och kommunernas skattesatser. En bidragande orsak är att pengarna fördelades utifrån befolkningsstorlek, vilket innebar att samtliga kommuner och regioner fick lika mycket per capita. Detta medför att det inte finns någon kontrollgrupp att jämföra med.

⁸⁸ Den kommunala skattesatsen ökade i genomsnitt från 21,63 procent till 21,67 procent mellan 2019 och 2022, medan regionerna skattesats ökade från 11,42 procent till 11,54 procent.

⁸⁹ De blev kända i september, se figur 1.

⁹⁰ Riksrevisionens genomgång av kommuners årsredovisningar och budget för 2021.

⁹¹ Att beslutsfattare tar hänsyn till grannkommunernas skattepolitik när de bestämmer den egna skattesatsen är i linje med resultatet från tidigare forskning. Se exempelvis: Edmark och Ågren, "Skattekongkurrerar svenska kommuner?", 2007.

⁹² Riksrevisionens genomgång av kommunernas årsredovisningar och budget för 2020–2022.

⁹³ Det bör dock i sammanhanget framhållas att det även finns fritextsvar som signalerar att konjunkturstöden var välkomna tillskott som behövdes för att inte kommunen skulle tvingas till neddragningar.

av kommuner och regioner riskerar att hämma effektiviseringar är också något som regeringen noterat i senare bedömningar av måluppfyllelsen.⁹⁴

Sammantaget kan vi inte med säkerhet uttala oss om huruvida konjunkturstöden har påverkat kommuners och regioners beslut om skattesatserna. Granskningen visar dock att dessa beslut oftast grundas på ett långsiktigt perspektiv, vilket innebär att de i regel inte påverkas av tillfälliga inkomstfall. Om konjunkturstöden däremot leder till att kommuner och regioner ökar sina kostnader på sikt, exempelvis genom uteblivna effektiviseringar, kan det medföra att skattesatserna behöver höjas längre fram i tiden.

⁹⁴ Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 25, s. 21.

6 Regeringens beslutsunderlag

I det här kapitlet granskas huruvida regeringens bedömningar och förslag är transparent redovisade samt om regeringen i sina analyser har nyttjat den information som vid tidpunkten fanns tillgänglig.

Granskningen har resulterat i följande iakttagelser:

- Regeringens bedömde åtgärderna som tillräckliga för att hålla konsumtionen på 2019 års nivå.
- Regeringen skiljer inte kommuner från regioner i sina beräkningar eller i sin redovisning av konjunkturstöden.
- Regeringens bedömning av vilken effekt den sista höjningen av de generella statsbidragen för 2020 skulle få var oklar.
- Regeringen var inte transparent i sin redovisning av konjunkturstöden angående vilka faktorer som beaktats vid dimensioneringen av de tillfälliga generella statsbidragen.

6.1 Redovisade bedömningar i regeringens propositioner

I det här avsnittet analyserar vi de bedömningar och prognoser som regeringen redovisat i propositioner. Vår analys visar att regeringen, i vårändringsbudgeten för 2020, bedömde att de föreslagna konjunkturstöden skulle stabilisera konsumtionen och sysselsättningen helt enligt regeringens intentioner med stöden. Däremot är det oklart om regeringen ansåg att de medel som föreslogs i den extra ändringsbudgeten, som lades på riksdagens bord i juni, skulle komma till lika stor nytta. En svårighet i sammanhanget är att regeringens underlag i samband med beslutet i juni är betydligt knappare än det som förelåg i samband med vårändringsbudgeten. För den här bedömningen får vi därför i hög grad stödja oss mot de prognoser som redovisas i budgetpropositionen för 2021 och det arbetsmaterial som vi fått ta del av från Finansdepartementet.

Riksrevisionen samlade bedömning är att regeringen brustit i transparens angående vad som legat till grund för de föreslagna tillskotten i samband med den extra ändringsbudgeten för 2020 samt de tillfälliga höjningarna som föreslogs för 2021 och 2022 i budgetpropositionen för 2021.

6.1.1 Regeringen bedömde åtgärderna för 2020 som tillräckliga för att hålla konsumtionen på 2019 års nivå

Enligt regeringens bedömningar som redovisades i 2020 års ekonomiska vårproposition⁹⁵ skulle kommuner och regioner hamna i ett besvärligt ekonomiskt läge till följd av pandemin, med stor risk för neddragning av verksamhet, om inte

⁹⁵ Prop. 2019/20:100.

staten sköt till mer pengar. Prognosen för skatteintäkterna reviderades ned kraftigt mellan budgetpropositionen för 2020⁹⁶ och 2020 års ekonomiska vårproposition, det vill säga, mellan september 2019 och april 2020. Prognosen för det ekonomiska resultatet i kommunsektorn reviderades också ned trots ökade generella och riktade statsbidrag (se tabell 2).⁹⁷

Tabell 2 Jämförelse av nyckelposter i regeringens redovisning av kommunsektorns finanser i 2020 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2020, avseende 2020, miljarder kronor

	VÅP20	BP20	Revidering (VÅP20–BP20)
Skatter	758	772	-14
Statsbidrag	239	214	25
varav generella	146	124	22
varav riktade	93	90	3
Kommunal konsumtion	1 000	994	6
Investeringar	133	135	-2
Resultat efter finansiella poster	11	15	-4

Anm.: BP20 = budgetpropositionen för 2020; VÅP20 = 2020 års ekonomiska vårproposition. Samtliga belopp (även summerade) i BP20- och VÅP20-kolumnerna är hämtade från regeringens publikationer. Regeringen uppger att beloppen är avrundade och därför inte alltid stämmer överens med summan.

Källor: Regeringen och Riksrevisionens beräkningar.

Regeringen bedömde i 2020 års ekonomiska vårproposition att de beslutade och föreslagna höjningarna av de riktade och generella statsbidragen för det året innebar att kommunsektorn skulle kunna hålla den kommunala konsumtionen⁹⁸ och sysselsättningen på 2019 års nivå. I själva verket var prognosen helt i linje med den tidigare bedömningen i budgetpropositionen för 2020, vilket innebär att regeringen räknade med en marginell ökning av konsumtionen 2020. Med andra ord bedömde regeringen att de försämrade ekonomiska utsikterna neutraliserades med avseende på den kommunala konsumtionen och sysselsättningen, av beslutade och aviserade höjningar av riktade och generella statsbidrag (se diagram 19).⁹⁹

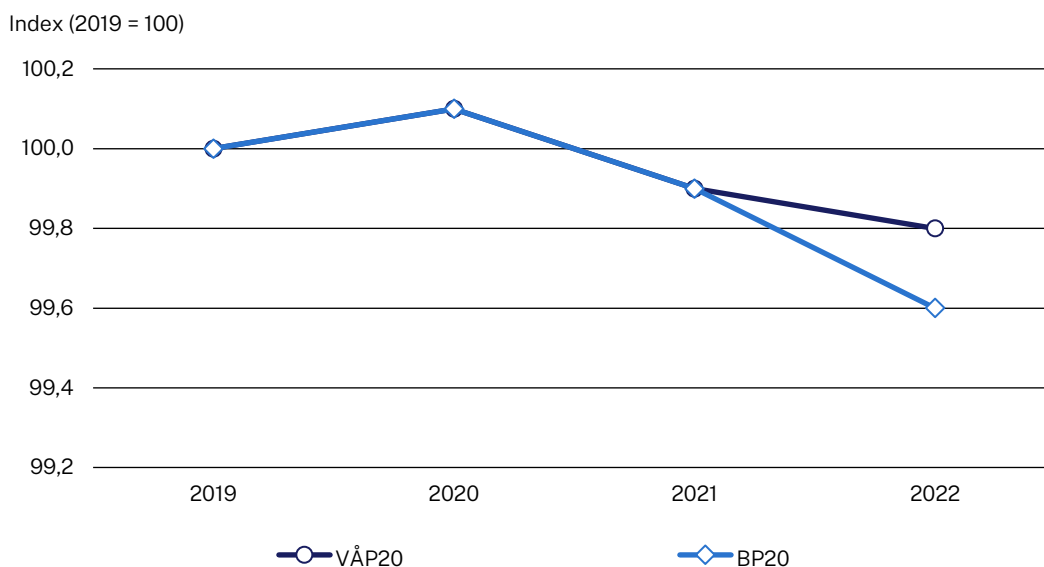
⁹⁶ Prop. 2019/20:1.

⁹⁷ I de 22 miljarder kronorna ingår både av riksdagen beslutade höjningar och av regeringen föreslagna, ännu ej beslutade, höjningar.

⁹⁸ I fasta priser, enligt volymmåttmetoden.

⁹⁹ Eftersom kommunal konsumtion i volymtermer till största delen mäts med så kallade volymindex, vilka främst påverkas av demografiska faktorer och inte nödvändigtvis är detsamma som hur mycket resurser kommunsektorn lägger på verksamheten, har vi i diagrammet valt att jämföra sysselsättningen i stället för konsumtionen. I den mån regeringen reviderat andelen välfärdstjänster som produceras i näringslivet, genom så kallade sociala naturaförmåner (eller genom en ökad andel inhyrd personal) fångas inte det upp. Om det skett revideringar av medelarbetstiden gör även det sysselsättningen till en sämre proxy för konsumtionens utveckling i kostnadsmässiga volymtermer. Men i brist på alternativa mått i regeringens redovisning bedömer vi att antal sysselsatta är det bästa alternativet.

Diagram 19 Utvecklingen av antal sysselsatta i kommuner och regioner, 2019–2022



Anm.: VÅP20 = 2020 års ekonomiska vårproposition; BP20 = budgetpropositionen för 2020.

Källa: Regeringen.

Regeringens redovisade sammantagna effekt av ökade statsbidrag, minskade skatteintäkter och den reviderade konsumtionen talar för en upprevidering av resultatet med omkring 5 miljarder kronor.¹⁰⁰ Ändå reviderades resultatet ned med 4 miljarder kronor mellan de två prognostidpunkterna. Skälet till detta är inte helt lätt att utläsa ur vårpropositionen, men vid en jämförelse av redovisningen om kommunsektorns finanser från respektive publikation framgår det att utgiftsposten övriga transfereringar har reviderats upp med 10 miljarder kronor.¹⁰¹ Om vi beaktar även denna post blir det lättare att förstå den nedreviderade prognosen för resultatet i kommunsektorn.

Av samtliga höjningar av de generella statsbidragen som skedde mellan budgetpropositionen för 2020 och den ekonomiska vårpropositionen för 2020, var det endast 15 av 25 miljarder kronor som var motiverade av den synnerligen djupa lågkonjunkturen som pandemin förmodades ge upphov till. Det gör det svårt att säga vilken effekt som regeringen räknade med att konjunkturstöden specifikt skulle få. Men det är åtminstone tydligt att regeringen bedömde att konsumtionen i kommuner och regioner inte bara skulle bibehållas på 2019 års nivå, utan också öka något, med samtliga beslutade och aviserade bidrag för 2020.

¹⁰⁰ Ökade statsbidrag (ca 25 miljarder kronor) – minskade skatteintäkter (ca 14 miljarder kronor) – ökad kommunal konsumtion (ca 6 miljarder kronor) = ca 5 miljarder kronor.

¹⁰¹ Se tabellbilaga 1 för 2020 års ekonomiska vårproposition och tabellbilaga 2 för budgetpropositionen för 2021.

6.1.2 Regeringen skiljer inte kommuner från regioner i sina beräkningar eller sin redovisning av konjunkturstöden

Samtliga publicerade beräkningar som regeringen gjorde avsåg kommuner och regioner sammantaget, i stället för kommuner och regioner var för sig. Enligt tjänstepersoner vid Finansdepartementet finns det inte heller något opublicerat material som omfattar beräkningar för kommuner och regioner uppdelat.¹⁰² Ändå utformade regeringen andra åtgärder, såsom riktade statsbidrag och kostnadsersättningar, annorlunda för kommuner och regioner, och kommuner och regioner drabbades på olika sätt av pandemin.

6.1.3 Oklart vilken effekt den sista höjningen av de generella statsbidragen för 2020 skulle få

Efter förslaget om tillfälliga höjningar av de generella statsbidragen i vårändringsbudgeten för 2020, föreslog regeringen ytterligare höjningar av såväl riktade som generella statsbidrag avseende 2020. I och med höständringsbudgeten för 2020¹⁰³ var de samlade revideringarna av riktade och generella statsbidrag avseende 2020, sedan vårändringsbudgeten, 21 miljarder kronor. Av dessa avsåg 6 miljarder kronor¹⁰⁴ generella statsbidrag och 15 miljarder kronor avsåg riktade statsbidrag (se tabell 3).

Riktade statsbidrag är, precis som indikeras i benämningen, pengar som ges i ett bestämt syfte, och de är i regel behäftade med ett återrapporteringskrav. Riktade statsbidragen kan alltså inte användas för att öka sparandet.¹⁰⁵ Den övervägande delen av de riktade statsbidragen avser verksamhet som i nationalräkenskaperna bokförs som kommunal konsumtion, men det beslutades under pandemin även om riktade bidrag som var avsedda att täcka utgifter av annat slag. Det rör sig framför allt om ett bidrag för upprätthållande av kollektivtrafik som var på omkring 3 miljarder kronor 2020 (och även 2021).¹⁰⁶ Det innebär att omkring 12 miljarder kronor av de riktade bidragen för 2020, som beslutades mellan april och september 2020, bör ha avsett kommunal konsumtion. De borde därmed ha föranlett en motsvarande upprevidering av den kommunala konsumtionen. En jämförelse av regeringens prognos i 2020 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2021

¹⁰² Intervju med företrädare för Finansdepartementet, 2025-01-28.

¹⁰³ Prop. 2020/21:2.

¹⁰⁴ Den totala revideringen uppgick egentligen till 7 miljarder kronor, men 1 miljard kronor av dessa avsåg en kompensation till kommunsektorn för ändrade skatteregler, som bedömdes påverka kommuners och regioners skatteunderlag negativt.

¹⁰⁵ Det finns undantag. Under pandemin infördes exempelvis från och med 2021 ett tillfälligt bidrag under utgiftsområde 16 som gick under benämningen "skolmiljarden". Det behövde inte rekvideras eller återrapporteras och fungerade därigenom i praktiken som ett generellt bidrag, men har likväl klassats som ett riktat bidrag. Hur många bidrag av den arten som förekom under pandemin är oss veterligt inte kartlagt. Vi har gjort vissa ansträngningar för att bringa klarhet i frågan och dessa indikerar att det inte förekommit i någon större omfattning (till några betydande belopp), men vi har dock inte haft möjlighet att lägga de resurser på en sådan kartläggning som skulle krävas för att kunna yttra oss med full visshet.

¹⁰⁶ Inte heller dessa bidrag kan påverka resultatet positivt eftersom lika stora belopp som regionerna tar emot från staten kommer att skickas vidare till näringslivet (kollektivtrafikföretagen).

visar att regeringen reviderade upp konsumtionen med 11 miljarder kronor mellan de båda prognoserna. Det tyder på att regeringen reviderade ned sin bedömning av de konsumtionsutgifter som inte finansieras med riktade bidrag med 1 miljard kronor, samtidigt som regeringen föreslog att de generella statsbidragen tillfälligt skulle höjas med 6 miljarder kronor för 2020. Under samma period reviderade regeringen dessutom upp sin bedömning av resultatet i kommuner och regioner med totalt 27 miljarder kronor, från 11 miljarder kronor i 2020 års ekonomiska vårproposition till 38 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2021. Det verkar utifrån regeringens redovisning som att regeringen inte tänkte sig att de tillfälliga höjningarna av generella statsbidrag för 2020, som aviserades efter vårandringsbudgeten, skulle komma till användning enligt regeringens målsättning för stöden.

Tabell 3 Jämförelse av nyckelposter i regeringens redovisning av kommunsektorns finanser i budgetpropositionen för 2021 och 2020 års ekonomiska vårproposition, avseende 2020, miljarder kronor

	BP21	VÅP20	Revidering (BP21–VÅP20)
Skatter	766	758	8
Statsbidrag	262	239	23
varav generella	153	146	7
varav riktade	108	93	15
Kommunal konsumtion	1 011	1 000	11
Investeringar	130	133	-3
Resultat efter finansiella poster	38	11	27

Anm.: BP21 = budgetpropositionen för 2021; VÅP20 = 2020 års ekonomiska vårproposition. Samtliga belopp (även summerade) i BP21- och VÅP20-kolumnerna är hämtade från regeringens publikationer. Regeringen uppger att beloppen är avrundade och därför inte alltid stämmer överens med summan.

Källor: Regeringen och Riksrevisionens beräkningar.

Analysen ovan har utgått från redovisade siffror i de ekonomiska propositionerna eftersom det enbart är i dessa som allmänheten och riksdagen får ta del av mer detaljerade prognoser. Men en befogad invändning mot vår analys skulle kunna vara att den delvis utgått från bedömningar av regeringen som gjordes vid en senare tidpunkt än när beredningen av regeringens förslag genomfördes. Det sista förslaget om att tillfälligt höja de generella statsbidragen lades fram och beslutades redan i juni då regeringens syn på pandemins inverkan på ekonomin var som mest pessimistisk. De knappa interna underlag som vi fått ta del av från Finansdepartementet¹⁰⁷ skingrar dock inte oklarheterna kring i vilken utsträckning regeringen räknade med att tillskotten skulle ha någon inverkan på verksamheten. Av dessa underlag framgår

¹⁰⁷ Vi fick ta del av underlagen på plats i samband med en intervju med företrädare för Finansdepartementet, 2025-01-28.

bland annat att regeringen i juni, sedan 2020 års ekonomiska vårproposition, hade reviderat upp

- kommunal konsumtion med 9 miljarder kronor
- resultatet med 6 miljarder kronor.

De extra ändringsbudgetar som lades på riksdagens bord efter vårändringsbudgeten för 2020 och fram till och med mitten av juni omfattar förslag som totalt uppgår till 10,8 miljarder kronor i riktade bidrag, varav 3 miljarder kronor avsåg upprätthållande av kollektivtrafik. Nästan 9 miljarder kronor ($10,8 - 3 = 8,8$) bedöms i princip ha avsett konsumtionsrelaterade ändamål. Det är, med andra ord, inte heller utifrån de interna analyser som gjordes i Regeringskansliet, inför förslaget om att tillfälligt höja de generella statsbidragen med 6 miljarder kronor, helt uppenbart i vilken utsträckning de föreslagna medlen skulle komma till användning enligt regeringens målsättning för stöden. Vi vill med detta inte ha sagt att det nödvändigtvis var fel av regeringen att föreslå den tillfälliga höjningen av generella statsbidrag för 2020 i juni 2020, utan snarare att regeringen inte tillräckligt tydligt redovisat sina skäl.

Regeringen förslog även tillfälliga höjningar av de generella statsbidragen med 10 miljarder kronor för 2021 och 5 miljarder kronor för 2022 i budgetpropositionen för 2021. Precis som för 2020, föreslog regeringen även betydande belopp i riktade bidrag. Sett till kommuner och regioner sammantaget uppgick höjningarna av de riktade bidragen till 22 miljarder kronor 2021 och 14 miljarder kronor 2022. Regeringen reviderade ned prognosen för kommunsektorns skatteintäkter med 4 miljarder kronor både 2021 och 2022, medan prognosen för konsumtionen i löpande priser reviderades upp med 25 respektive 18 miljarder kronor mellan 2020 års vårproposition och budgetpropositionen för 2021. Sammantaget framstår det som att regeringen bedömde att de föreslagna höjningarna av bidragen i ganska stor utsträckning skulle omvandlas till kommunal verksamhet.

Om målet var att hålla 2019 års nivå på konsumtion och sysselsättning visar regeringens prognoser att det, med hänsyn till konsumtions- och sysselsättningsutvecklingen 2021 och 2022, fanns skäl att avisera dessa medel redan i samband med 2020 års ekonomiska vårproposition. Redan då bedömdes konsumtionen i fasta priser minska med 0,3 procent 2021 och 0,6 procent 2022.

6.1.4 Regeringen var inte transparent i sin redovisning av konjunkturstöden

Av underlag som Riksrevisionen tagit del av framgår att tjänstepersoner på Finansdepartementet, under beredningen av vårändringsbudgeten och 2020 års ekonomiska vårproposition, gjorde bedömningar att i själva verket behövdes bara omkring hälften så stora tillskott som de 21 miljarder kronor regeringen senare

föreslog för att bibehålla verksamheten på 2019 års nivå.¹⁰⁸ Den förhållandevis stora avvikelserna mellan de belopp som regeringen föreslagit och de behovsbedömningar som tjänstepersonerna på Finansdepartementet gjort indikerar att regeringen även beaktade andra faktorer än de som redovisats i propositionerna vid dimensioneringen av de tillfälliga generella statsbidragen. (Tjänstepersonernas bedömningar låg i själva verket ganska nära de behov som vi efterhand kan konstatera att skattebortfallet implicerade, se avsnitt 4.3.1.)

Frågan om kompetensförsörjning, eller andra väsentliga faktorer som kan tänkas påverka möjligheterna att omsätta de pandemirelaterade höjningarna av de generella statsbidragen, berörs inte nämnvärt i de propositioner som omfattar förslagen om de höjda generella statsbidragen. Regeringen uppmärksammar förvisso problemet i budgetpropositionen för 2021, men det framgår inte vilken betydelse, om någon, som svårigheterna med kompetensförsörjning har haft för bedömningen av lämplig nivå på tillskotten till kommunsektorn. Riksrevisionen konstaterar att svårigheter med exempelvis kompetensförsörjningen kan ha haft betydelse för i vilken utsträckning kommunsektorn i praktiken kunde omsätta de tillfälliga generella statsbidragen i verksamhet (se kapitel 4).

¹⁰⁸ Riksrevisionen tog del av underlag på plats i Finansdepartementet, i samband med en intervju med företrädare för Finansdepartementet, 2025-01-28.

7 Slutsatser och rekommendationer

Kommuner och regioner svarar tillsammans för en femtedel av produktionen och sysselsättningen i Sverige. Samtidigt är kommunsektorns skatteinkomster och delar av utgifterna konjunkturkänsliga. Det innebär en stor risk för att en konjunkturedgång förvärras på grund av att kommunsektorn tvingas dra ned på sin verksamhet när skatteinkomsterna utvecklas svagt och kostnaderna för ekonomiskt bistånd ökar. Därigenom utgör statsbidragen inte bara en betydelsefull inkomstkälla för kommuner och regioner, utan också ett viktigt finanspolitiskt stabiliseringsinstrument. Hur väl detta instrument fungerar kan få stor betydelse för hur framgångsrik regeringens konjunkturbekämpning blir.

Riksdagen beslutade, efter förslag från regeringen, om stora tillfälliga höjningar av de generella statsbidragen till kommunsektorn under covid-19-pandemin. Tillskotten syftade till att motverka den synnerligen djupa lågkonjunktur som pandemin förmodades ge upphov till, genom att kompensera för det befarade skattebortfallet. Detta skulle förhindra att kommuner och regioner behövde genomföra nedskärningar i verksamheterna eller höja skatten.

Granskningens övergripande slutsats är att de tillfälligt höjda generella statsbidragen som stabiliseringspolitiskt instrument kunde ha utformats mer effektivt under pandemiåren 2020–2022. Riksrevisionen bedömer att träffsäkerheten med avseende på kommunikation och storlek hade kunnat vara bättre. Av granskningen framgår också att de tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen i mycket låg grad tycks ha bidragit till att hålla verksamheten för 2020 på samma nivå som före pandemin (det vill säga på samma nivå som 2019). Eftersom skatteunderlaget utvecklades förhållandevis starkt under 2021 och 2022, verkar det dessutom inte ha funnits något stabiliseringsbehov under dessa två år. Vidare bedömer Riksrevisionen att regeringens redovisning brister i transparens. Exempelvis framgår det inte tydligt vilka faktorer regeringen beaktade vid utformningen av stöden.

Riksrevisionens granskning visar att de tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen som beslutades för pandemiåren 2020–2022 markant översteg det skattebortfall som de var tänkta att kompensera för. Det finns också beslutsunderlag som indikerar att regeringen tycks ha varit medveten om att höjningarna som de föreslog överkompenserade skattebortfallet.

Riksrevisionen konstaterar samtidigt att det var genuint svårt att bedöma hur stora stöd som hade varit ändamålsenligt vid tidpunkten för besluten. Vidare fanns det många faktorer att ta hänsyn till, inte minst kommunernas och regionernas kapacitet att omsätta pengarna i verksamhet i det läge som rådde. Riksrevisionen vill dock framhålla risken med att betala ut alltför stora summor. Den överkompensation som uppstod ger skäl för att överväga andra stabiliseringspolitiska åtgärder för att stötta sysselsättningen i kommuner och regioner vid en synnerligen djup lågkonjunktur,

åtminstone som komplement till tillfälliga höjningar av generella statsbidrag. Riksrevisionen tar inte ställning till vilka verktyg som i så fall är mest lämpliga, men uppmanar regeringen att pröva andra alternativ och att i god tid före nästa kris ha en genomarbetad idé om hur staten kan stödja kommuner och regioner så att dessa inte agerar procykliskt, utan att underminera budgetdisciplinen och en effektiv resursanvändning på lokal nivå.

7.1 Begränsad effekt på kommunsektorns verksamhet

Det är svårt att säkert fastställa hur regeringens konjunkturstöd till kommunsektorn under pandemin påverkade de kommunala verksamheterna under pandemiåren. Det går helt enkelt inte att med säkerhet veta hur kommuner och regioner hade agerat om riksdagen inte beslutat om stöden. Flera av Riksrevisionens iakttagelser ger dock samfällt starka indikationer på att effekterna på verksamheten av de tillfälligt höjda generella statsbidragen var mycket begränsade. Att det är svårt att belägga konjunkturstödets effekt för 2021 och 2022 beror till stor del på att skatteintäkterna inte utvecklades lika svagt som befarat under dessa år. Det är alltså svårt att utvärdera effektiviteten av ett stabiliseringspolitiskt instrument när det används under år då det i efterhand visade sig inte finnas något behov av stabilisering.

Granskningen visar att konjunkturstöden under pandemins första år inte i tillräcklig omfattning omsattes i verksamhet i kommuner och regioner. Riksrevisionen konstaterar att både kommuner och regioner bedrev mindre verksamhet som var finansierad med skatter och generella statsbidrag än vad de planerade inför 2020. Ändå fanns inga finansiella hinder för att hålla verksamheten på samma nivå som året före pandemin, vilket kommunernas och regionernas starka resultat indikerar.

7.1.1 Kan finnas flera anledningar till att de tillfälliga generella statsbidragen inte fullt ut omsattes i verksamhet

Att så liten del av de tillfälliga generella statsbidragen omsattes i faktisk verksamhet kan ha flera förklaringar. Granskningen visar dock att det inte finns något i kommuners och regioners faktiska funktionssätt som hindrar att den här typen av stöd omsätts i verksamhet under löpande budgetår. Även om det är relativt ovanligt med tilläggs- och ombudgetering, är det relativt vanligt med åtgärder såsom inköps- och anställningsstopp. Ett besked om tillfälliga generella statsbidrag för att kompensera för intäktsbortfallet kan göra den typen av åtgärder obehövliga och kan därmed bidra till att upprätthålla nivån på verksamheten.

För kommunernas del är en viktig förklaring till att så liten del av de tillfälliga generella statsbidragen omsattes i verksamhet att efterfrågan på vissa välfärdstjänster minskade under vissa skeden av pandemin, bland annat till följd av sjukdom och myndigheternas råd om kontaktrestriktioner. För regionernas del kan mycket förklaras av att sektorn ställde om till att bedriva pandemirelaterade insatser, vilka i hög grad finansierades genom riktade bidrag. Denna verksamhet trängde samtidigt

undan regionernas reguljära verksamhet. Det fanns helt enkelt inte nog med sjukvårdsresurser (personal, lokaler etcetera) för att göra både och.

Granskningen visar att kompetensförsörjningen var utmanande för både kommuner och regioner, vilket också kan ha bidragit till att de tillfälliga generella statsbidragen hade en begränsad effekt på verksamhetens omfattning.

7.1.2 Riksrevisionen kan i efterhand konstatera att det inte fanns något behov av konjunkturstöd under 2021 och 2022

Riksrevisionens granskning indikerar att det inte fanns något behov av de tillfälliga generella statsbidragen för 2021 och 2022. Skatteintäktsbortfallet som uppstod 2020 till följd av lågkonjunkturen var redan fullt ut återhämtat 2021. Men det innebär inte att regeringens åtgärd var omotiverad. Enligt regeringens prognoser vid tidpunkten för förslaget fanns det behov av ytterligare medel, och regeringen bedömde också att de tillfälliga generella statsbidragen som föreslogs skulle omsättas i verksamhet. Därtill fanns det motiv för statsbidragen, kopplat till den osäkerhet som rådde.

7.1.3 Effekten av konjunkturstöden för 2021 kan ha dämpats av att de inte aviserades tidigare

Granskningen visar att förutsättningarna för att tillfälliga höjningar av generella statsbidrag ska komma till användning ökar om de aviseras i god tid inför budgetåret. Därtill visar granskningen att effekten av de medel som beslutades för 2020 hade kunnat bli större om regeringen samtidigt aviserat medel för 2021. Medlen för 2020 kunde regeringen knappast ha aviserat tidigare än vad den gjorde. Hanteringen av dessa tillfälliga höjningar måste sägas ha varit mycket skyndsam. Däremot hade regeringen i samband med att den aviserade dem även kunnat föreslå de tillfälliga höjningar för 2021 och 2022 som den senare föreslog i samband med budgetpropositionen för 2021. Regeringens prognoser i 2020 års ekonomiska vårproposition gav minst lika starkt stöd för att skjuta till medel för 2021, som prognoserna i budgetpropositionen för 2021. Utvärderingar av tidigare konjunkturstödjande åtgärder till kommuner och regioner har också visat att förutsättningarna för att medlen ska ge så stora önskvärda effekter som möjligt stärks betydligt av att medlen aviseras med så god framförhållning som möjligt.

Det som talar mot ett tidigare beslut är att graden av osäkerhet normalt sett minskar över tid. Ingen kunde med säkerhet veta hur utdragen den ekonomiska krisen skulle bli, och precis som vår granskning visar är det på förhand väldigt svårt att bedöma hur stora behov som faktiskt föreligger. Genom att avvakta med beslutet om stöden för 2021 och 2022 fanns det en möjlighet att bilden av krisens varaktighet och djup skulle hinna klarna något.

7.1.4 Regeringens kommunikation till kommunsektorn kan utvecklas

Kommuner och regioner inhämtade främst information om de tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen från medlemsorganisationen SKR. Detta kan bero på att kommuner och regioner har etablerade rutiner för att få information om ekonomiska förutsättningar från SKR. Samtidigt kan det också bero på att de inte upplevde regeringens kommunikation om stöden som lika tydlig.

Regeringens kommunikation är dock viktig för att kommunerna tydligt ska uppfatta syftet med de tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen. Granskningen visar att kommunsektorn – i synnerhet kommuner – inte uppfattade att syftet med de tillfälliga höjningarna under pandemin var att kompensera för minskade skatteintäkter. Riksrevisionen bedömer att en bättre kommunikation mellan regeringen och kommunsektorn hade ökat effektiviteten i det stabiliseringspolitiska instrumentet.

7.2 Regeringens underlag är inte fullständigt transparenta

Beslut om stabiliseringspolitiska åtgärder behövdes fattas under stor osäkerhet och var dessutom tidskritiska i pandemins inledningsskede, enligt både regeringen och andra bedömare. Under dessa betingelser måste förväntningar och krav på precision i regeringens bedömningar vara ganska lågt ställda. Det är rimligt med viss fördragsamhet också med ganska stora felbedömningar. I granskningen har det framkommit att de tidiga bedömningar som gjordes av tjänstepersoner på Finansdepartementet låg ganska nära de belopp som krävdes för att kompensera för det skattebortfall som utfallstatistik indikerar att det blev.

7.2.1 Oklart vilka effekter som regeringen förväntade sig av de tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen

Enligt regeringens bedömning innebar samtliga beslut om generella statsbidrag efter budgetpropositionen för 2020 och fram till och med vårändringsbudgeten för 2020 att den ekonomiska krisen inte skulle få någon effekt på sysselsättningen i kommunsektorn, och man bedömde att åtgärderna skulle vara tillräckliga för att hålla konsumtion och sysselsättning på 2019 års nivå. Det är visserligen svårt att utläsa vilken effekt som regeringen bedömde att konjunkturstöden specifikt skulle få, men klart är åtminstone att de, tillsammans med övriga beslutade statsbidrag för 2020, åtminstone inte var otillräckliga för att uppnå sitt syfte.

Om regeringen såg några nämnvärda effekter på verksamheten och sysselsättningen i kommuner och regioner, av de tillskott av generella statsbidrag som regeringen föreslog efter vårändringsbudgeten för 2020, är mycket oklart. Det framstår, i själva verket, som att regeringen i budgetpropositionen för 2021 nedvärderat effekten på konsumtion och sysselsättning, även av de tidigare beslutade konjunkturstöden. En mycket stor del av konjunkturstöden för 2020 förefaller i stället ha bedömts gå till att stärka resultatet i kommuner och regioner.

7.2.2 Regeringen överdimensionerade de tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen

Regeringen föreslog 21 miljarder kronor för 2020, vilket var nästan dubbelt så mycket som behovet, enligt de initiala bedömningar som gjordes av tjänstepersonerna på Finansdepartementet. Den förhållandevis stora skillnaden indikerar att regeringen även tagit hänsyn till andra aspekter än den kompensation som krävdes för att skapa förutsättningar för kommuner och regioner att hålla verksamheten på 2019 års nivå. Riksrevisionen bedömer att det är viktigt med en transparent redovisning av de bedömningar som regeringen gjort, inklusive värderingar av bedömningarnas osäkerhet och annat som kan ha legat till grund för beslutet om så stora tillfälliga höjningar av de generella statsbidragen till kommunsektorn.

Riksrevisionen konstaterar, efter samtal med tjänstepersoner på Finansdepartementet, att överdimensioneringen av stöden delvis motiverades med att det var viktigt att pengar inte uppfattades som en begränsning under pandemin. Varför behovet av att signalera att pengar inte skulle utgöra en begränsning också gjorde det viktigt att kraftigt överdimensionera stöden framgår inte av regeringens redovisning, och det framkom inte heller någon information om detta vid Riksrevisionens intervju med företrädare för Finansdepartementet.

Det är givetvis upp till regeringen att avgöra hur stora tillskott den vill föreslå i sina propositioner, och det kan finnas andra hänsyn att ta än att strikt tillgodose de behov som en ekonomisk kalkyl indikerar. Däremot hade det varit önskvärt om regeringen tydligare redovisat sina överväganden och de faktorer som haft betydelse för de slutgiltigt föreslagna beloppen. Tyvärr saknas en sådan redovisning i de relevanta propositionerna.

7.2.3 Regeringen borde ha redovisat kommuner och regioner separat

Även om krisens påverkan på skatteintäkterna drabbade kommuner och regioner på samma sätt, påverkades kommuner och regioner väldigt olika av att pandemin i första hand var en hälsokris. Detta innebar att förutsättningarna för att omsätta stöden i verksamhet kan ha sett väldigt olika ut. Regeringens redovisning handlar dock uteslutande om kommuner och regioner sammantaget. Riksrevisionen bedömer att förutsättningarna för att öka träffsäkerheten i konjunkturstöden skulle förbättras om åtskilda analyser görs på gruppnivå för kommuner respektive regioner.

För en av de tillfälliga höjningarna föreslog regeringen en annan fördelning än vad som gällt för övriga tillfälliga generella statsbidrag. I stället för att fördela 70 procent till kommunerna och 30 procent till regionerna – vilket vore proportionerligt med tanke på storleken på deras respektive ekonomi – föreslog regeringen en jämn fördelning på 50/50. Detta skulle kunna uppfattas som att kommuner respektive regioner analyserades separat, men Finansdepartementet informerade om att sådana analyser inte existerar.

7.2.4 Regeringen redovisar inte transparent vilka faktorer den beaktat vid dimensioneringen av konjunkturstöden

Det framgår inte av regeringens underlag i vilken utsträckning som regeringen, vid dimensioneringen av stöden, tog hänsyn till faktorer såsom att den pandemirelaterade verksamheten trängde undan den ordinarie verksamheten. Riksrevisionen konstaterar att det vid tidpunkten för besluten var väldigt svårt att fullt ut bedöma hur pandemin som hälsokris skulle påverka kommuner och regioner, eller precis vilka begränsningar som faktorer såsom kompetensförsörjningssituationen skulle kunna utgöra. Riksrevisionen bedömer dock att det hade varit önskvärt med någon form av redovisning av dessa försvårande omständigheter. Även om det hade visat sig vara svårt att kvantifiera faktorernas inverkan på dimensioneringen av konjunkturstöden hade det varit önskvärt att regeringen synliggjort betydelsen för graden av osäkerhet i bedömningen av storleken på stöden.

7.3 Ett bra men trubbigt utformat stabiliseringspolitiskt verktyg

De tillfälliga generella statsbidragen som stabiliseringspolitiskt instrument innebär typiskt sett att staten kompenserar kommunsektorn för förmodade intäktsbortfall. Eftersom bedömningar av hur stora tillskott som behövs baseras på prognoser om det förmodade skatteintäktsbortfallet är det svårt att i krisens inledningsskede – utan någon säker kunskap om krisens djup – dimensionera statsbidragen på ett träffsäkert sätt. Riskerna med att inte kompensera kommunsektorn tillräckligt, vilka omfattar en fördjupad lågkonjunktur, behöver vägas mot den bristande effektivitet som överdimensionerade statsbidrag innebär. De effektivitetsbrister som riskerar att uppstå rör både kommunernas resursanvändning och ekonomiska planering, och statens resursanvändning. Statens finanser var i grunden starka när krisen slog till, vilket gjorde att regeringen inte behövde prioritera så hårt mellan tänkbara konjunkturstödjande insatser. Det finns dock inga garantier för att den statsfinansiella situationen är lika stark när krisen slår till nästa gång, och då kan det bli av yttersta vikt av att varje krona hamnar där den gör så stor nytta som möjligt.

Under pandemin föreslog regeringen att tillfälligt höja de generella statsbidragen med belopp som var betydligt högre än vad som utifrån regeringens egna prognoser hade varit motiverat, utan att på ett transparent sätt redovisa för riksdagen vilka faktorer som bidrog till förslaget. Riksrevisionen anser att tydlighet i hur regeringen dimensionerar statsbidragen inte endast är viktig för att riksdagen ska kunna fatta välgrundade beslut, utan även för att kommunsektorn ska uppfatta höjningarna som försäkringsmässiga. Kommunsektorn ska tydligt uppfatta att medlen syftar till att täcka upp för en makroekonomisk störning bortom kommunernas och regionernas kontroll, såsom ett plötsligt kraftigt fall av skatteintäkterna.

När de tillfälliga generella statsbidragen blir så omfattande att de inte har en tydlig koppling till det förmodade skattebortfallet, riskerar det att på sikt urholka kommunernas och regionernas budgetdisciplin. Stora belopp som leder till onormalt

höga resultat kan även skapa förväntningar på högre utgifter hos medborgarna, vilket i sin tur riskerar att pressa kommuner och regioner till att upprätthålla en kostnadsnivå som inte är långsiktigt hållbar. Granskningen visar att alltför omfattande tillfälliga generella statsbidrag kan leda till att kommuner skjuter upp nödvändiga effektiviseringsarbeten. Eventuella kostnadsökningar behöver på sikt finansieras genom höjda skattesatser, givet att inte staten tillför ytterligare medel.

7.3.1 Bra att tillfälliga generella statsbidragen är låsta till specifika år

Samtliga krisstöd till kommunsektorn som beslutades under pandemin betalades ut med det uttalade syftet att disponeras under ett specifikt år. Enligt de redovisningsprinciper som tillämpas av kommuner och regioner innebär det att hela intäkten ska redovisas just det år som den är avsedd för. Granskningen visar att en del kommuner upplever att deras möjlighet att omsätta pengarna i verksamhet begränsades av detta. Den ekonomiska effekten av pandemin – vilken inte minst inbegrep en dämpning av skatteintäkterna – var nämligen inte helt synkroniserad bland kommunerna. Vissa kommuner upplevde att den ekonomiska krisen var som allvarligast först 2021, samtidigt som de största beloppen fördelades 2020. Denna asymmetri innebar att vissa dödviktsförluster uppstod. Om kommunerna hade haft en större möjlighet att fritt omdisponera medlen över samtliga pandemiår 2020–2022, hade det stärkt förutsättningarna för att omsätta konjunkturstöden i verksamhet.

Samtidigt var det primära syftet med tillfälliga höjningar av de generella statsbidragen att motverka en förmodad konjunkturedgång på nationell nivå. Det var alltså viktigt att dessa medel inte kom till nytta lite när som helst, utan snarast när det förelåg ett behov av konjunkturstabilisering. Riksrevisionen bedömer därför att det var bra att medlen var låsta till ett specifikt år, och att regeringen bör hålla fast vid denna princip. En princip som medger en mer flexibel användning riskerar att skapa situationer där användningen av medlen skjuts fram till år med ett annat konjunkturläge än det som var när konjunkturstöden beslutades. I värsta fall kan detta leda till att kommunsektorn agerar procykliskt i en högkonjunktur och därmed bidrar till att överhettas ekonomin (och inflationen). En ytterligare fördel med att regeringen angav att pengarna var avsedda för ett specifikt år är att den därigenom tydligt signalerade att medlen skulle användas för att kompensera för bortfallet av skatteintäkter under det berörda året, snarare än för att utvidga verksamheten. Den kommunala verksamheten omfattar i huvudsak tjänster som bör tillhandahållas på en långsiktig och stabil grund.

7.3.2 Regeringen bör överväga alternativa utformningar och kompletterande åtgärder

Vid händelse av en allvarlig kris kommer kommunsektorn i första hand göra neddragningar och besparingar genom att signalera dessa behov till de kommunala nämnderna. Det handlar om åtgärder såsom köp- och anställningsstopp. Det är

främst via detta händelseförlopp som de tillfälliga generella statsbidragen kan bidra till att hämma fördjupningen av en befintlig lågkonjunktur.

Eftersom de tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen behöver beslutas innan lågkonjunktorens djup blir känd, finns det en risk för att kommunsektorn blir över- eller underkompenserad. Båda dessa scenarier medför risker för kommunsektorn och den offentliga verksamheten. Riksrevisionen bedömer att regeringen, mot bakgrund av granskningens resultat (och tidigare genomlysning av motsvarande åtgärder under finanskrisen 2008–2010), bör överväga en annan utformning av de tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen. Regeringen bör även överväga andra stabiliseringspolitiska instrument gentemot kommuner och regioner, åtminstone som komplement till de tillfälliga höjningarna av de generella statsbidragen.

7.4 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar, inför framtida höjningar av generella statsbidrag i stabiliseringspolitiskt syfte, följande rekommendationer till regeringen:

- Redovisa på ett transparent sätt alla faktorer som ligger till grund för dimensioneringen av höjningarna av de generella statsbidragen.
- Utveckla analysen och redovisningen av hur höjningarna av de generella statsbidragen samspelar med andra faktorer av betydelse i den aktuella situationen.
- Etablera en separat analys och redovisning för kommuner respektive regioner.
- Överväg andra kompletterande stabiliseringspolitiska instrument för att stötta kommuner och regioner vid en svår konjunkturedgång.

Ordlista

Balanskrav

Kommuner och regioner ska upprätta budgeten för nästkommande kalenderår så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om underskott ändå uppstår ska den negativa avvikelsen återställas inom tre år.

Eget kapital

Skillnaden mellan redovisade tillgångar och redovisade avsättningar/skulder enligt balansräkningen.

Fasta priser

Priset (penningvärdet) på en ekonomisk variabel hålls konstant över tid. Fasta priser används ofta inom nationalekonomin för att kunna jämföra utvecklingen mellan olika tidpunkter oberoende av prisförändringar.

Finansnetto

Skillnaden mellan finansiella intäkter och finansiella kostnader i resultaträkningen.

Generella statsbidrag

Statsbidrag som kommuner och regioner fritt kan förfoga över, utan krav på att de används för specifika ändamål. Dessa medel är inte heller behäftade med några krav på återrapportering.

Kommunalt skatteunderlag

Se *Skatteunderlag*. Kommunalt skatteunderlag utgörs av summan beskattningsbar förvärvsinkomst för fysiska personer.

Kommunsektorn

Ett samlingsbegrepp för kommuner och regioner.

Kommunsektorns balanskrav

Se *Balanskrav*.

Kommunsektorns resultat

Det slutliga ekonomiska resultatet, exklusive extraordinära utgifter, enligt resultaträkningen i årsredovisningen. Resultatet beräknas genom att samtliga kostnader dras ifrån intäkterna (beräknat enligt bokföringsmässiga grunder). En viktig skillnad jämfört med det finansiella sparandet är att investeringarna enbart belastar resultatet med avskrivningskostnaden, medan hela investeringsutgiften belastar det finansiella sparandet.

Löpande priser

De faktiska priser eller värden som gäller vid en viss tidpunkt, redovisade utan hänsyn till prisförändringar.

Makroekonomiska faktorer

Faktorer som påverkar ekonomin som helhet, såsom inflation, arbetslöshet och BNP-tillväxt.

Offentliga sektorns finansiella sparande

Skillnaden mellan (periodiserade) inkomster och utgifter i hela den offentliga sektorn under ett år. Det omfattar staten, ålderspensionssystemet, kommunerna och regionerna. (I rapporten använder vi offentlig sektor synonymt med det som i den officiella statistiken betecknas offentliga myndigheter.)

Utjämningsystemet

Ett system som syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och regioner. Systemet består av fem delar: 1. inkomstutjämning, 2. kostnadsutjämning, 3. strukturbidrag, 4. införandebidrag och 5. regleringsbidrag/-avgift.

Planperiod

Enligt kommunallagen ska budgeten innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret ska alltid vara periodens första år.

Riktade statsbidrag (specialdestinerade)

Statsbidrag som är öronmärkta för specifika ändamål. Dessa bidrag betalas oftast inte ut automatiskt utan måste sökas av kommunen eller regionen. De kräver vanligtvis återrapportering. Kommuner och regioner kan bli återbetalningsskyldiga om de inte kan visa att medlen gått till rätt ändamål

Stabiliseringspolitik

Ekonomisk-politiska åtgärder för att dämpa konjunktursvängningar. Under lågkonjunktur används expansiv politik och i högkonjunktur används åtstramande politik.

Skattebas

Det som utgör grunden för beskattning, till exempel beskattningsbar inkomst eller fastighetsvärde.

Skatteunderlag

Det underlag som används för att beräkna statens eller kommunernas skatteinkomster.

Årets resultat

Se *Kommunsektorns resultat*.

Referenslista

Litteratur

- Dahlberg, M. och von Hagen, J., "Finns det ett bailoutproblem i Sverige?", i: Molander, P (red.), *Staten och kommunerna*, SNS Förlag, 2003.
- Dietrichson, J. och Ellegård, L.M., *Budgetprocessens betydelse för god ekonomisk hushållning*, KEFU Skåne, 2014.
- Erlandsson, S., Ulmanen, P. och Wittzell, S., *Covid-19 på äldreboenden – personalens erfarenheter*, SNS förlag, 2023.
- Hakola-Uusitalo, T., Harding, T., Hjelm, G., Hougaard Jensen, S.E., Tukiainen, J. och Åkerman, A., "Fiscal policy decision-making in the Nordic countries during COVID-19", i: Calmfors, L. och Sánchez Gassen, N. (red.), *Economic Policy beyond the Pandemic in the Nordic countries*, Nordregio, 2024.

Artiklar

- Dahlberg, M., Mörk, E., Rattsø, J. och Ågren H., "Using a discontinuous grant rule to identify the effect of grants on local taxes and spending", *Journal of Public Economics*, vol. 92, nr 92, 2008, DOI: 10.1016/j.jpubeco.2007.05.004.
- Dahlberg, M. och Pettersson-Lidbom, P., "Har Svenska Kommuner Mjuka Budgetrestriktioner?", *Ekonomisk Debatt*, vol. 33, nr 5, 2005.
- Edmark, K. och Ågren, H., "Skattekonkurrerar svenska kommuner?", *Ekonomisk Debatt*, vol. 35, nr 1, 2007.
- Kornai, J., "Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems", *Econometrica*, vol. 47, nr 4, 1979, DOI: 10.2307/1914132.
- Pettersson-Lidbom, P., "Dynamic Commitment and the Soft Budget Constraint: An Empirical Test", *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 2, nr 3, 2010, DOI: 10.1257/pol.2.3.154.

Utredningar

- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*, ESO 2010:5, 2010.
- Folkhälsomyndigheten, *Har covid-19-pandemin och smittskyddsåtgärderna påverkat gymnasieungdomars och universitets- och högskolestudenters hälsa och levnadsvanor?*, 2021.
- Försäkringskassan, *Ersättning för sjuklönekostnader under coronapandemin*, Korta analyser 2022:7, 2022.

Konjunkturinstitutet, *Effekter av de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn under finanskrisen*, Fördjupnings-PM nr 16, 2012.

Medlingsinstitutet, *Pandemin och löneutvecklingen - En analys av hur covid-19-pandemin påverkat löneutvecklingen*, 2020.

Socialstyrelsen, *Analys av första covid-19-vågen – produktion, köer och väntetider i vården*, 2020.

Socialstyrelsen, *Vård och omsorg för äldre – lägesrapport 2022*, 2022.

SOU 2020:80, *Äldreomsorgen under pandemin*.

SOU 2021:75, *En god kommunal hushållning*.

SOU 2022:10, *Sverige under pandemin*.

Statskontoret, *Det tillfälliga konjunkturstödet*, rapport 2012:7, 2012.

Riksdagstryck

Bet. 2019/20:FiU49, *Ändringar i statens budget för 2020 - Stöd till kommunsektorn för att stärka välfärden*, rskr. 2019/20:163.

Prop. 1990/91:117, *Om en ny kommunallag*.

Prop. 2003/04:105, *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*.

Prop. 2016/17:171, *En ny kommunallag*.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*.

Prop. 2019/20:99, *Vårändringsbudget för 2020*, bet. 2019/20:FiU21, rskr. 2019/20:340.

Prop. 2019/20:100, *2020 års ekonomiska vårproposition*.

Prop. 2019/20:181, *Extra ändringsbudget för 2020 – Förstärkt stöd till välfärd och företag, insatser mot smittspridning och andra åtgärder med anledning av coronaviruset*, bet. 2019/20:FiU61, rskr. 2019/20:351.

Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*, bet. 2020/21:FiU3, rskr. 2020/21:151.

Prop. 2020/21:2, *Höständringsbudget för 2020*.

Prop. 2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024*.

Skr. 2017/18:207, *Ramverket för finanspolitiken*.

Skr. 2020/21:101, *Årsredovisning för staten 2020*, bet. 2020/21:FiU30.

Lagar och myndighetsföreskrifter

Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m. (HSLF-FS 2020:12).

Kommittéförordning (1998:1474).

Kommunallagen (2017:725).

Lagen om kommunal bokföring och redovisning (2018:597).

Regeringsformen (1974:152).

Webbsidor

Folkhälsomyndigheten, "Utvärdering av beslutsprocessen för distansundervisning under covid-19-pandemin", <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/utbrotsarkiv/covid-19-pandemin-2019-2023/folkhalsan-i-sverige-under-covid-19-pandemin/utvardering-av-beslutsprocessen-for-distansundervisning-under-covid-19-pandemin/>, hämtad 2025-03-20.

Statskontoret, "Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020", <https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2021/utveckling-av-den-statliga-styrningen-av-kommuner-och-regioner-2020/>, hämtad 2025-03-17.

Statskontoret, "Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021", <https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2022/utveckling-av-den-statliga-styrningen-av-kommuner-och-regioner-2021/>, hämtad 2025-03-17.

Statskontoret, "Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022", <https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2022/utveckling-av-den-statliga-styrningen-av-kommuner-och-regioner-2021/>, hämtad 2025-03-17.

Regeringskansliet, "Prognos i samband med budgetpropositionen för 2022", <https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2023/utvecklingen-av-den-statliga-styrningen-av-kommuner-och-regioner-2022/>, hämtad 2025-01-27.

Övrigt

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Hemställen tillfälligt ändrad lagstiftning*, dat. 2020-10-08, dnr 20/01302.

Generella statsbidrag som stabiliseringspolitiskt instrument (RiR 2025:19)

Under covid-19-pandemin 2020–2022 höjdes de generella statsbidragen med 36 miljarder kronor i syfte att minska risken för att kommuner och regioner skulle förvärra lågkonjunkturen genom att agera procykliskt. Riksrevisionen har granskat om regeringen har utformat höjningarna av de generella statsbidragen som stabiliseringspolitiskt instrument på ett effektivt sätt.

Kommuner och regioner svarar för en stor del av Sveriges produktion och sysselsättning. Samtidigt är deras skatteintäkter konjunkturkänsliga, vilket kan leda till nedskärningar eller skattehöjningar vid lågkonjunktur. Sådana åtgärder riskerar i sin tur att fördjupa den ekonomiska nedgången ytterligare.

Riksrevisionens övergripande slutsats är effektiviteten i utformningen av höjningarna kan stärkas, särskilt gällande träffsäkerheten avseende kommunikation och dimensionering. Granskningen visar dessutom att regeringens redovisning brister i transparens.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen, inför framtida användning av de generella statsbidragen som stabiliseringspolitiskt instrument, förbättrar transparensen i redovisningen. Det bör ytterligare framgå av redovisningen vilka faktorer som ligger till grund för dimensioneringen av de tillfälliga höjningarna samt hur dessa samspelar med andra faktorer och åtgärder av betydelse. Regeringen bör även överväga andra kompletterande stabiliseringspolitiska instrument för att stötta kommuner och regioner vid en svår konjunkturedgång.

