

Kapitel 14

Lokalt näringsliv och arbetsmarknad

Utdrag ur rapporten *Att lära av en kris – Kommuners
och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Upplysningar om innehållet:
Lasse Einarsson, lasse.einarsson@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023

ISBN: 978-91-8047-172-5

Illustration: Advant

Produktion: Advant

Om rapporten Att lära av en kris

I september 2021 tillsatte SKR:s styrelse en programberedning för att ta vara på kommuners och regioners erfarenheter av pandemin och skapa lärande och beredskap för framtida kriser. Beredningen har varit sammansatt av representanter från alla politiska partier i SKR:s styrelse.

Programberedningens iakttagelser, lärdomar och förslag har presenterats i rapporten *Att lära av en kris – Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*. Rapporten kan laddas ner från SKR:s webbplats.

Rapporten består av tre delar.

1. **Del 1:** Övergripande utmaningar som behövt hanteras på ledningsnivå och av verksamheterna.
2. **Del 2:** Utmaningar som mer specifikt berör enskilda verksamheter.
3. **Del 3:** Övergripande iakttagelser och lärdomar. Här presenteras också beredningens bedömningar av utvecklingsbehoven i kommuner, regioner och SKR, samt reformbehoven i den statliga verksamheten.

Beredningens lärdomar och bedömningar bygger på ett omfattande empiriskt material som samlats in och analyserats av programberedningens kansli. I beredningens slutrapport finns en mer utförlig beskrivning av material och tillvägagångssätt.

Det här är ett utdrag från rapporten. I utdraget finns källhänvisningar i form av fotnoter. En fullständig referenslista finns i programberedningens slutrapport.

Innehåll

Kapitel 14. Lokalt näringsliv och arbetsmarknad.....	5
14.1 Näringslivet och arbetsmarknaden drabbades hårt.....	7
14.2 Gränsregioner drabbades särskilt hårt	9
14.2.1 Stora konsekvenser för näringsliv och arbetsmarknad	9
14.2.2 Den sociala tilliten har skadats	12
14.3 Staten agerade snabbt och kraftfullt	13
14.4 Kommuner och regioner har förstärkt och kompletterat statliga stöd.....	15
14.5 Näringslivets betydelse för kommuner och regioner	18
14.5.1 Näringslivet har gjort insatser för vaccinering, provtagning och förstärkt bemanning.....	18
14.5.2 Näringslivet har lindrat materialbristen.....	18
14.6 Vissa avvägningar har varit utmanande för kommuner och regioner	20
14.6.1 Avvägning mellan att agera snabbt och att agera träffsäkert.....	21
14.6.2 Avvägning mellan att agera snabbt och att agera regelrätt ...	21
14.6.3 Kommunikativa utmaningar	22
14.7 Vilka lärdomar kan vi dra?.....	23
14.7.1 Kommuner och regioner har fått de statliga stöden att möta sina målgrupper.....	23
14.7.2 Stöd- och stimulansåtgärder har vunnit på skyndsamhet.....	24
14.7.3 Näringslivets kapacitet kan nyttjas bättre i kris	25

KAPITEL 14

Lokalt näringsliv och arbetsmarknad

I mitten på mars 2020 skapade pandemin den värsta krisen som svenskt näringsliv upplevt sedan andra världskrigets slut. När de globala leveranskedjorna stördes fick det en omedelbar chockverkan på stora delar av näringslivet. Situationen blev än mer akut när både inhemsk och utländsk efterfrågan kollapsade på grund av regeringars restriktioner om social distansering. När intäkterna uteblev blödde näringslivet pengar och det var för vissa företag en fråga om veckor fram till konkurs. Under våren 2020 pågick en febril aktivitet på alla samhällsnivåer för att hitta rätt sätt att stödja näringsliv och arbetsmarknad för att undvika masskonkurser och arbetslöshet.

Det här kapitlet handlar om hur kommuner och regioner har stöttat sina lokala och regionala näringsliv under pandemin. Det handlar också om de insatser som näringslivets aktörer har gjort för att underlätta kommuners och regioners pandemihantering.

Vi inleder kapitlet med att kommentera de mycket omfattande statliga stödpaketet. Skälet är att de så tydligt har utgjort en utgångspunkt när kommuner och regioner har prioriterat sina insatser. En viktig åtgärd har varit att förstärka effekten av statliga

insatser, men kommuner och regioner har också vidtagit en rad åtgärder för att ge direkt stöd till näringslivet. Vi lyfter fram några utmaningar i det arbetet och avslutar kapitlet med att resonera om ett par av de lärdomar vi har dragit. En summering av gjorda lärdomar görs i rutan här under.

Lärdomar

- Kommuner och regioner belägna nära en landgräns har drabbats särskilt hårt när rörligheten begränsats av restriktioner från två olika länder. De nordiska länderna behöver bli bättre på att samordna sig och tillsammans lösa gränsöverskridande problem.
- De statliga stöden till näringslivet har räddat många företag från konkurs och uppsägningar av personal. Stöden har kommit snabbt och omfattat stora belopp. Möjligheten att skjuta upp skattebetalningar innebar en lättnad under pandemins intensiva faser, men många företag har fått problem när anståndstiden har upphört och skatten ska betalas in.
- Det har varit svårt, särskilt för de minsta företagen, att överblicka alla statliga stöd och deras olika villkor. Att stöden har uppfattats som krångliga har varit en vanlig orsak till att företagare inte har ansökt om medel. Kommuner och regioner har genom information, råd och stöd fyllt en viktig funktion att vägleda företag till de statliga stöden. Tack vare redan etablerade relationer till lokalt och regionalt näringsliv har kommuner och regioner nått fram på ett effektivt sätt.
- Att staten lämnat besked om näringslivsstöd på nationella presskonferenser, utan att ge förhandsinformation till kommuner och regioner, har gjort det svårt för kommuner och regioner att förklara stödets villkor för företagen.

- Kommuner och regioner har gjort omfattande insatser för att underlätta för näringslivet ekonomiskt. Stöd har getts i form av ekonomiska bidrag och åtgärder för att stimulera efterfrågan, minska kostnadsbördan och lätta på administrativa krav. Mångfalden av åtgärder har utgjort ett viktigt komplement till de statliga stöden och sänt en viktig signal om att kommuner och regioner har stöttat näringslivet i kris.
- Kommuner och regioner har behövt göra en rad avvägningar mellan att å ena sidan agera snabbt och å andra sidan agera träffsäkert och regelrätt. Mycket tyder på att en rimlig avvägning har gjorts där snabbheten getts hög prioritet i en akut kris där tiden varit en kritisk resurs.
- Det offentliga behöver utveckla sin förmåga att ta emot hjälp från näringslivet i kris. Staten har inte lyckats samordna näringslivets omställning för att bygga upp inhemsk produktion av bristvaror. Samordningen har fungerat bättre på kommunal och regional nivå.

14.1 Näringslivet och arbetsmarknaden drabbades hårt

Inledningsvis uppstod leveransproblem som skapade störningar för företag som var beroende av insatsvaror för sin produktion. Men ganska snart överskuggades leveransproblemen av en efterfrågechock som gjorde att företag inom särskilt utsatta branscher kunde förlora hela sin omsättning i princip över en natt. Intäkterna rycktes undan så snabbt att företagen inte hade en chans att anpassa kostymen till den nya verkligheten. Kontraktsenliga löner, hyror och räntor behövde betalas samtidigt som intäkterna uteblev.

Olika branscher har drabbats olika hårt och på olika sätt under pandemin. Tillverkningsindustrin drabbades hårt av störningar i leveranskedjorna. Bortsett från läkemedelsindustrin så har i princip alla delar av tillverkningsindustrin haft enorma problem under andra kvartalet 2020. Industrin tappade totalt 7,7 procent av sin omsättning under 2020 jämfört med 2019.¹

Den sociala distanseringen har gjort att flera tjänstebranscher drabbats mycket hårt av kraftigt fallande efterfrågan. Framför allt små och medelstora företag inom hotell- och restaurangbranschen, rese- och besöksnäringar och detaljhandeln har haft stora svårigheter att överleva. Hotell- och restaurangbranschen har drabbats hårdast med en minskad omsättning på drygt 30 procent och en minskning av antalet anställda med närmare 20 procent. Samtidigt har vissa branscher fått ett uppsving, inte minst inom IT-sektorn och digital handel.²

Att pandemin har slagit så olika mellan olika branscher innebär också att landets olika kommuner har drabbats olika hårt; näringslivsstrukturerna ser väsentligt olika ut i olika kommuner. Kommuner med stort beroende av besöksnäring drabbades till exempel hårt under perioder med stark reseavrådan och stängda gränser. Besöksområdet Gotland tvärnitade initialt men hade många besökare under 2021, gränshandelskommunen Strömstad fick enorma problem när gränsen mot Norge var stängd. Kommuner med starkt beroende av en tillverkningsindustri drabbades hårt under andra kvartalet 2020 när leveranskedjorna i princip låg nere. Pandemins konsekvenser för näringslivet har därför fått sina lokala uttryck.³

Not. 1 Industrins ekonomiska råd, 2020. *Industrin och pandemin*; Skatteverket, 2021. *Svenska företag under coronapandemin*.

Not. 2 Skatteverket, 2021. *Svenska företag under coronapandemin*, s. 5.

Not. 3 Industrins ekonomiska råd, 2020. *Industrin och pandemin*; Skatteverket, 2021. *Svenska företag under coronapandemin*.

Efterfrågekrisen har varit svår att angripa för både staten och kommuner/regioner, eftersom den inte handlat om bristande köpkraft. Det var snarare så att köpkraften stärktes för anställda som inte blivit arbetslösa under pandemin. Den svaga efterfrågan grundades snarare i att människor inte vågade konsumera annat än digitalt på grund av rädsla för smittspridning och av lojalitet mot rekommendationer och restriktioner.

14.2 Gränsregioner drabbades särskilt hårt

Nationella beslut om reserestriktioner har fått omfattande negativa konsekvenser för lokalt näringsliv och arbetsmarknad i de svenska kommuner och regioner som ligger nära gränsen till Norge, Finland eller Danmark. Den starkt begränsade rörligheten har minskat omsättningen i flera branscher, framför allt gränshandeln och besöksnäringen, och skapat stora störningar på arbetsmarknaden. Den har också skadat den sociala tilliten mellan människor.

14.2.1 Stora konsekvenser för näringsliv och arbetsmarknad

De direkta kortsiktiga konsekvenserna för ekonomi och sysselsättning har drabbat kommunerna längs norska gränsen mycket hårt. Flera av dessa kommuner har en näringslivsstruktur som är dominerad av gränshandel och turism, vilket gjorde dem sårbara för både gränsrestriktioner och minskat resande inom Sverige. Den uteblivna gränshandeln har fått förödande konsekvenser

för detaljhandeln men också för andra delar av näringslivet som bygger på norsk konsumtion, inte minst besöksnäringen. Kommuner längs den norska gränsen har drabbats av kraftigt minskad sysselsättning och många har lämnat gränsområdet, med fallande skatteintäkter som följd.⁴

När finska regeringen införde hårda gränskontroller mot Sverige fick det snabbt dramatiska konsekvenser för de Tornedalskommuner som är starkt integrerade med kommuner på den finska sidan. När en fysisk barriär sattes upp mitt på Victoriatorget, som överskrider gränsen mellan Haparanda och Torneå, blev människor inte bara avskurna från varandra utan också från samhällsservice, arbetsplatser och handel på andra sidan gränsen. Gränsen norr om staden har bevakats av beväpnade gränsvakter, vilket varit en chockartad upplevelse för människor som behövt passera dagligen för att gå i skola, besöka anhöriga och uträtta ärenden. När gränskontrollerna skärptes i båda riktningar i maj 2020 minskade gränspassagerna under en period med över 90 procent. Förutom konsekvenser för människors vardagsliv har Tornedalskommuner på båda sidor gränsen drabbats hårt ekonomiskt. Detaljhandel och besöksnäring har fått kraftigt minskade intäkter och arbetslösheten har ökat.⁵

Restriktioner för passering över den dansk-svenska gränsen har orsakat den största reseminskningen sedan Öresundsbron invigdes för 23 år sedan. De som har arbetat hemifrån har drabbats av en rad administrativa utmaningar när två länders regelverk skulle mötas i en ny situation. De som har behövt fortsätta gränspendla

Not. 4 Se t.ex. Strömstads kommun, 2021. *Årsredovisning 2020*; HUI Research, 2021. *Norsk konsumtion i svensk gränshandel och dess bidrag till svensk ekonomi. En rapport av HUI Research på uppdrag av region Värmland, Västra Götalandsregionen och Svensk Handel.*

Not. 5 Giacometti, A. och Wøien Meijer, M., 2021. *Status report and lessons from Covid-19 in cross-border areas.* Se också: Öresundsinstitutet, 2021. *Mentala gränshinder – gränsen mellan Finland och Sverige.*

har fått en arbetsvardag präglad av ständiga passkontroller, provtagningar och oförutsägbara förseningar. Reserestriktioner och gränskontroller har kraftigt begränsat rörligheten på Öresundsregionens arbetsmarknad och fått stora konsekvenser för branscher med många gränspendlare, inte minst detaljhandeln och besöksnäringen.⁶

När integrerade områden har delats av skarpa gränser har det uppstått ett avstånd mellan människor som gått ut över tilliten till varandra och till arbetsmarknadsregionen. Rädslan för ”importsmitta” har bidragit till att människor på andra sidan gränsen har misstänkliggjorts på ett sätt som varit främmande under många decennier av nära integration. Gränspendlare och turister i alla tre gränsregionerna har känt sig utpekade och i sociala medier har det periodvis varit mycket hätsk stämning. Negativa sociala erfarenheter kan ha bidragit till att många lämnat den gränsöverskridande arbetsmarknaden, vilket skapar kompetensförsörjningsproblem i gränsområden.⁷

Gränsregionernas ekonomi och arbetsliv har drabbats olika hårt under pandemin. Kommuner med ett starkt beroende av enskilda näringar relaterade till gränsrörlighet har drabbats särskilt hårt. Ett exempel på detta är Strömstads kommun som på kort tid i princip tappade sina två huvudnäringar, handeln och turismen. Ett sätt för gränskommuner som Strömstad att minska sårbarheten är att bredda näringslivet. Detta är ingen lätt uppgift men flera gränskommuner har, i samverkan med sina regioner, påbörjat ett utvecklingsarbete i den riktningen.⁸

Not. 6 Öresundsinstitutet, 2021. State of the region. *Analys av det tvärregionala samarbetet 2020*.

Not. 7 Se t.ex. Wøien Meijer, M., 2022. *COVID-19 i gränslandet. Underlag till Region Värmlands rapport: Sverige & Norge – Gränslösa möjligheter*, ss. 13 ff;

Not. 8 Se t.ex. Dagens Samhälle, 15 juni 2021. *Lärdomen efter stängd gräns: ”Strömstad behöver fler ben att stå på”*, publicerad 2023-02-02; Giacometti, A. m.fl., 2021. *Status report and lessons from Covid-19 in cross-border areas*; se också Haparanda, 2021.

14.2.2 Den sociala tilliten har skadats

De berörda ländernas regeringar har förhållit sig ganska kallsinnigt till det kommunala och regionala perspektivet vid beslut om rese-restriktioner. Beslut har fattats utifrån ett nationalstatsperspektiv på smittspridning, trots att virusvarianten har varit densamma på båda sidor gränsen.⁹ Glest befolkade gränsområden med låg smittspridning har drabbats hårt och stödåtgärderna har inte alltid varit lyhörda. Bristen på nationellt samarbete och koordinering mellan de nordiska länderna har också varit påtaglig under pandemin. Människor, företag och kommuner har behövt hantera frekventa regeländringar, motstridiga besked och stor osäkerhet. Bättre samordning av information, regelverk och rekommendationer hade kunnat underlätta livet i gränsregionerna betydligt.¹⁰

På regional och kommunal nivå har det gemensamma gränsöverskridande intresset för en välmående gränsregion samtidigt bidragit till ett betydligt mer förtroendefullt samarbete. Kommuner, regioner och samarbetsorgan har aktivt verkat för att bevara tilliten och motverka negativa konsekvenser av nationella beslut. Svenska gränskommuner och gränsregioner har också gett aktivt stöd till det lokala näringslivet och framgångsrikt verkat för nationell flernivåsamverkan.¹¹

Not. 9 Se t.ex. NOU 2022:5, ss. 245 ff.

Not. 10 Se Nordiska ministerrådet, 2022. *Gränshinderrådets verksamhetsrapport. Med kommentarer från de nordiska regeringarna.*

Not. 11 Giacometti, A. och Wøien Meijer, M., 2021. *Status report and lessons from Covid-19 in cross-border areas*; se också Haparanda, 2021. *Årsredovisning 2020*, s. 32 f.

14.3 Staten agerade snabbt och kraftfullt

Det rådde snabbt stor enighet bland de flesta experter och även inom politiken om att staten behövde gå in med kraftfullt ekonomiskt stöd till näringslivet. Staten är annars ofta tveksam till sådana insatser, eftersom de riskerar att hålla ineffektiva företag under armarna och motverka den produktivitetsutveckling som brukar följa av en kris. Men under pandemin rådde ingen tvekan om att krisens orsak saknade koppling till företagens bärkraftighet.

Regeringen tog initiativ till stöd för specifika branscher, men också bredare till hela näringslivet. Stödsystemen kom snabbt på plats och omfattade stora belopp. Bara de fyra största stöden – omställningsstöd, sänkta arbetsgivaravgifter och anstånd med skattebetalningar – under 2020 omfattade beviljade belopp om cirka 138 miljarder kronor. Sett till båda pandemiåren 2020–2021 så var stöden för korttidspermittering överlägset störst och uppgick till nästan 95 miljarder kronor.¹²

Stödet i form av anstånd med skattebetalningar avviker från de andra stöden eftersom det varken innebar en kostnadsminskning eller intäktsökning, utan snarare var ett lån som skulle betalas tillbaka. Anstånden blev en viktig livlina för små och mellanstora företag med små marginaler. Men många av dessa företag har samtidigt fått problem när anstånden löpt ut och den uppskjutna skatten ska betalas in.¹³

Not. 12 Myndigheten för Tillväxtanalys, 2021. *Företagens och pandemistödets utformning - miss eller match?*

Not. 13 Se t.ex. SVT, *Företag försätts i konkurs - trots hjälp under krisen*, publicerad 2023-01-18.

De mindre företagen hade troligtvis kunnat få mer stöd om villkoren hade varit enklare och informationen bättre. Varje statligt stöd har varit behäftat med olika typer av villkor och det har inte varit uppenbart för alla företag vilka stöd som gått att söka och hur en ansökan skulle utformas. I april 2020 svarade en dryg tredjedel av de företag som inte beviljats något specifikt stöd att det antingen inte fanns något stöd att söka eller att ansökningsförfarandet var för krångligt.¹⁴

De allra minsta företagen var överrepresenterade bland de som angav krångel som skäl till att inte söka. Många mikroföretag har tyckt att det varit svårt att överblicka vilka stöd som funnits och vilka som matchat det egna företagets förutsättningar. Ansökningsprocesserna har ofta uppfattats som svårbegripliga. Frustration har uppstått hos företag som varit i en likviditetskris och inte fått stöd-pengar utbetalade på grund av ett mindre fel i ansökningshandlingarna. Många företagare har under den här perioden genomgått en livskris och mått psykiskt dåligt, vilket påverkat deras kapacitet att sätta sig in i villkor och ansökningsprocesser. Men när de minsta företagen väl har fått stöd så har det också varit av avgörande betydelse för att minska betalningsproblem och risken för konkurs. Detta framgår av resultaten från den enkät som Tillväxtanalys skickade till företagare i april 2020.¹⁵

Not. 14 Myndigheten för Tillväxtanalys, 2021. *Självskattade effekter av företagsstöden under pandemins första år – en delstudie i utvärderingen av stöden till näringslivet med anledning av den pågående coronapandemin*, s. 32.

Not. 15 Myndigheten för Tillväxtanalys, 2021. *Självskattade effekter av företagsstöden under pandemins första år – en delstudie i utvärderingen av stöden till näringslivet med anledning av den pågående coronapandemin*; Myndigheten för Tillväxtanalys, 2021. *Företagens och pandemistödens utformning – miss eller match?*

14.4 Kommuner och regioner har förstärkt och kompletterat statliga stöd

Kommuner och regioner har försökt hitta vägar för att komplettera de statliga stöden till näringslivet. Stödinsatserna har huvudsakligen handlat om stöd till företag att söka statliga stöd, att ge direkt finansiellt stöd, att bevilja administrativa lättnader och att stimulera efterfrågan.

Många regioner och kommuner pekar på att framför allt småföretagare haft problem med att navigera i den flora av statliga pandemistöd som företagare kunnat ansöka om. I princip samtliga regioner och kommuner har därför genomfört insatser för att lotsa företagare rätt. Här finns en lång rad med exempel på insatser. Kommuner och regioner har etablerat företagsakuter, företagsjourer eller lotsar som företag kunnat vända sig till för att få råd och stöd, men också informationskampanjer och mer uppsökande verksamhet. Som exempel kan nämnas att Nyköpings kommun ringde över 1 000 samtal under krisens två första månader för att nå ut med information till företagare i utsatta branscher.¹⁶

Vissa kommuner och regioner har agerat handgripligt för att hjälpa företagare att få tillgång till statliga stöd. Flera regioner har inrättat särskilda funktioner, som skrivarstugor och dygnet-runt-öppna telefonlinjer, där de gett företagare konkret hjälp att sätta ihop sina ansökningar. Region Västerbotten upphandlade en konsult som på heltid skrev ansökningar om statliga stöd åt företagare som inte förstod ansökningsprocessen.¹⁷

Not. 16 Nyköpings kommun, 2021. *Genomlysning av Nyköpings kommuns hantering av coronapandemin*. Under perioden 1 mars–31 augusti 2020, s. 32;.

Not. 17 Myndigheten för Tillväxtanalys, 2021. *Besöksnäringen i pandemins spår*, s. 26.

Utöver att lotsa företagare till de statliga stöden så har regioner, och i viss utsträckning kommuner, också beslutat om direkta ekonomiska stöd. Regionerna har avsatt sökbara medel för att stödja de näringar som var särskilt utsatta i den egna regionen. Besöksnäringen, kulturlivet och regionala flygplatser är exempel på branscher som fått sådana riktade ekonomiska stöd. En vanlig stödinsats har också varit att stärka de regionalt delägda låneinstituten för att utöka möjligheten för utsatta företag att få förmånliga lån.¹⁸ Det saknas en nationell sammanställning över det finansiella stöd som kommuner och regioner har gett under pandemin, och det är därför svårt att bedöma vilken roll sådana insatser har spelat i förhållande till de statliga stöden.

Ett sätt för kommuner och regioner att stärka efterfrågan har varit att ge gåvor till sina anställda i form av värdecheckar till lokala näringar som haft möjlighet att bedriva en smittsäker verksamhet, så som restauranger och biografier. Ett annat sätt har varit att införa avgiftsfri parkering i centrum. Sådana insatser har setts som en symboliskt viktig signal om att kommunen har ställt upp för det lokala näringslivet i en svår tid, men många kommuner har också bedömt att de haft en reell positiv effekt på lokal efterfrågan.¹⁹

I brist på effektiva verktyg för att påverka efterfrågan har många regioner och kommuner fokuserat på att dämpa kostnader för företag i utsatta branscher. Företag som hyr lokaler av regioner och kommuner har fått kraftiga sänkningar av hyran och anstånd med betalningar. Företagsfakturor för utförda tjänster har beta-

Not. 18 Se t.ex. KPMG, 2021. *Region Stockholms hantering av covid-19 – Oberoende utvärdering av perioden 1 januari 2020 till 31 december 2020*, ss. 469 ff.; Region Skåne, 2021. *Region Skånes årsredovisning 2020*, s. 41.

Not. 19 Se t.ex. Public Partner, 2021. *Utvärdering. Bedömning av insatser/beslut kopplade till hanteringen av Corona-pandemin*, s. 19; Myndigheten för Tillväxtanalys, 2022. *Näringslivsfrämjande åtgärder under coronapandemin – erfarenheter och lärdomar*, s. 30.

lats direkt efter attest, uppskov har beviljats för inbetalning av tomträtsavgälder, arrenden och tillsynsavgifter. I vissa fall har avgifter efterskänkts eller återbetalats. Investeringar och inköp har tidigare lagts och externa konferenser har ombokats istället för att avbokas. Kommuner har också försökt bidra till aktiv centrumhandel genom att bevilja uppskov för avgifter för markupplåtelse, till exempel för torghandel och foodtrucks, tidigare lägga säsongsstarten för uteserveringar och förlänga tillåtna öppettider. Vissa kommuner har gett riktat ekonomiskt stöd till livsmedelsbutiker som erbjudit hemkörning.²⁰

Det har varit en utmaning för kommuner och regioner att avgöra när det varit god tajming att avveckla de särskilda stöd och lättnader som infördes under en akut fas av pandemin. Åtgärder som utgör lättnader för företagen utgör samtidigt uteblivna intäkter för kommuner och regioner. Stöd och lättnader har varit nödvändiga för att bidra till överlevnad i en svår tid men det har inte varit långsiktigt hållbart. Att återgå till ett normalläge har inte alltid varit lätt. Det har ibland uppstått ett förväntningarnas missnöje när villkoren gradvis har återställts till de normalnivåer som gällde före pandemin.

Pandemin har för många regioner inneburit en intensivkurs i regionalt utvecklingsansvar och nätverkande. Det har blivit tydligt hur befintliga kontakter har kunnat nyttjas mer intensivt och vilka ytterligare nätverk som har behövt etableras. Krismedvetenheten har underlättat för regioner och näringslivet att komma samman för att dämpa pandemins konsekvenser. Inom ramen för regional samordning har kommuner aktivt sökt sig till varandra för att dela positiva exempel och ensa vissa vägval, till exempel inrättandet av särskilda funktioner för näringslivsstöd. Resultaten av sådana gemensamma vägval har stärkt samverkan även efter pandemins akuta skeden.

Not. 20 KPMG, 2021. *Region Stockholms hantering av covid-19 - Oberoende utvärdering av perioden 1 januari 2020 till 31 december 2020*, s. 471.

14.5 Näringslivets betydelse för kommuner och regioner

Samverkan mellan kommuner/regioner och näringslivet har varit till ömsesidig nytta. Näringslivet har varit beroende av stöd från kommuner och regioner men har också gjort helt centrala insatser för pandemihanteringen.

14.5.1 Näringslivet har gjort insatser för vaccinering, provtagning och förstärkt bemanning

Näringslivet har på många sätt har bidragit till regioners och kommuners förmåga att bekämpa pandemin. Vårdföretagarna har gjort viktiga insatser i samband med breddvaccinering – den privatdrivna vården har genomfört nästan hälften av alla vaccineringar – och i de flesta regioner har privata laboratorier varit en förutsättning för att kunna skala upp kapaciteten för provtagning av allmänheten för covid-19. Privata utförare har också lånat ut personal till regionerna för att täcka upp för personalbrist inom kritiska verksamheter med stor personalbrist, inte minst inom akutsjukvården. (Dessa insatser belyses också i kapitlet om kommuner och regioner som arbetsgivare och i kapitlet om hälso- och sjukvård.)

14.5.2 Näringslivet har lindrat materialbristen

Under pandemin har många industriföretag varit beredda att ställa om sin produktion för att kunna lindra bristen på produkter som kommuners och regioners verksamheter haft akut behov av. Under våren 2020 uppstod ett kraftigt ökat behov av till exempel handsprit, respiratorer och skyddsutrustning. Det svenska näringslivet har haft kapacitet och vilja att producera bristvaror men det har inte varit okomplicerat för det offentliga att ta emot sådan hjälp. Den statliga nationella samordningen fallerade och hjälpen samordnades istället på regional nivå.

Det fanns vid pandemins utbrott svenska företag som producerade bristvaror, men deras befintliga förutsättningar att stötta vården var begränsad eftersom de globala försörjningskedjorna inte fungerade. För att företagen skulle kunna bidra krävdes kreativitet och ofta någon sorts omställning. Efter en tid började näringslivet producera bristvaror. Ett medicinteknikbolag lyckades på kort tid fördubbla tillverkningen av respiratorer, ett stort klädföretag började tillverka skyddskläder, ett spritföretag ställde om från produktion av dryckessprit till produktion av etanol för handsprit. Det skedde en sorts industriell mobilisering utan ordergivning, driven av både samhällsanda och vinstintresse.²¹

Regeringen ville ta vara på näringslivets potential och gav i mitten på mars ett uppdrag till Socialstyrelsen att med stöd av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) stödjade inhemsk produktion av sjukvårdsmaterial.²² I uppdraget ingick att föra en dialog med leverantörer om hur deras produktionskapacitet skyndsamt skulle kunna utökas. Men varken Socialstyrelsen eller MSB hade en etablerad relation med näringslivet och heller ingen vana att arbeta med resurssamordning på nationell nivå. Företagen som ville hjälpa var många men blev hänvisade mellan MSB och Socialstyrelsen. När MSB skapade en mejladress dit företag kunde vända sig med erbjudanden kom det in 300–400 mejl om dagen. I avsaknad av plan för att omhänderta informationen blev uppgiften övermäktig och avgränsades sedermera bort från uppdraget i dialog mellan Socialstyrelsen och regeringen.²³

Not. 21 Wedebrand, C., Reichel, B. m.fl., 2021. *Omställningar under coronapandemin. Erfarenheter och lärdomar inför framtida kriser.*

Not. 22 Regeringsbeslut S2020/01558/FS och S2020/01594/FS.

Not. 23 Netz, J. och Axelson, M., 2021. *Näringslivsbaserad motståndskraft. Lärdomar från pandemin för det civila försvaret*, s. 25 ff; Se även SOU 2021:89, ss. 358 ff.

Men behovet av samordning fanns där. Näringslivet ville hjälpa men saknade en tydlig bild av behoven. Kommuner och regioner ville å sin sida ha hjälp men saknade en god bild över företagens kapacitet och intresse. Eftersom regioner och kommuner hade en etablerad relation till det regionala och lokala näringslivet började nya temporära organisationer etableras. När behovsägarna (kommuner och regioner) kopplades samman med produktägarna (företagen) blev samordning möjlig och industrin fick förutsättningar att ge värdefulla tillskott till de inköp som gjordes på den globala marknaden.

Mest uppmärksammat är det så kallade *Region Stockholm Command Centre* som etablerades på Karolinska institutet, och med stöd av Scania's logistik- och inköpsorganisation försåg hela Stockholmsregionen med skyddsutrustning, medicinteknisk utrustning och förbrukningsartiklar. Motsvarande organisationer etablerades i Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Runt om i landet etablerades olika dialogforum och samverkansnätverk där företrädare för näringslivet och kommuner och regioner kunde mötas och klargöra förutsättningar för ömsesidigt stöd.²⁴

14.6 Vissa avvägningar har varit utmanande för kommuner och regioner

Här kommenterar vi ett par särskilda utmaningar som kommuner och regioner har behövt göra i sin strävan att ge stöd åt lokalt näringsliv och arbetsmarknad.

Not. 24 Winge, M., Höijer, L., m.fl., 2020. *Omställning av svensk industri för inhemsk produktion av personlig medicinsk skyddsutrustning COVID-19*, ss. 10 ff.

14.6.1 Avvägning mellan att agera snabbt och att agera träffsäkert

Kommuner och regioner har, precis som nationella myndigheter, behövt göra svåra avvägningar mellan snabbhet och träffsäkerhet. För att öka träffsäkerheten krävs i regel mer tid för analys och överväganden, vilket i sin tur kan gå ut över handlingskraft och tajming. Det finns en viss variation i hur kommuner och regioner har hanterat avvägningen, men vi delar Tillväxtanalys bedömning att de flesta kommuner och regioner främst agerade utifrån en handlingsprincip, i bemärkelsen att de prioriterade skyndsamt före träffsäkerhet. Om den optimala avvägningen mellan värden har nåtts är svårt att säga men de flesta kommuner och regioner tycks inte ångra sina vägval i efterhand. I en enkät som Tillväxtanalys genomförde i början på 2022 menade drygt hälften av kommunerna att de ska försöka agera ännu mer skyndsamt vid nästa kris. Det finns samtidigt en minoritet kommuner och regioner som istället menar att de ska lägga mer tid på analys och eftertanke.²⁵

14.6.2 Avvägning mellan att agera snabbt och att agera regelrätt

En vanligt förekommande avvägning som kommuner och regioner delat med staten är frågan om vad som är juridiskt tillåtet i förhållande till vad som är praktiskt önskvärt. Vissa kommuner och regioner har upplevt en obalans mellan näringslivets förväntan om stöd och de gränser som kommunallagen sätter för det egna handlingsutrymmet att agera. Kommunallagen medger ett relativt långtgående näringslivsstöd just i kris, men det har inte varit uppenbart för alla *hur* långt de får gå i sitt stöd till enskilda branscher och företag utan att konkurrensen snedvrids.

Not. 25 Myndigheten för Tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, 2022. *Näringslivsfrämjande åtgärder under coronapandemin - erfarenheter och lärdomar.*

Olika kommuner och regioner har förhållit sig olika till denna avvägning. Vissa har tillämpat en mer pragmatisk hållning där problemlösning stått i första rummet, även när det inneburit att de har tänjt på de juridiska tolkningar som gjorts i normalläge. Andra kommuner och regioner har istället hållit sig strikt till samma praxis som de använder i normala tider. Gråzonen för vad som anses juridiskt korrekt har på så vis prövats under pandemin och oavsett hur avvägningen har hanterats så har det gått ut över handlingskraften.²⁶

Det finns en rad relaterade avvägningar av till synes mer trivial karaktär, som hur många julgåvor man får ge sina anställda under ett år, hur stora belopp de får uppgå till, och vad som är skillnaden mellan en julgåva och en värdecheck. Den här typen av frågor har inte sällan varit ganska svåra att reda ut rent skattetekniskt och har tagit mycket tid i anspråk. Många har vänt sig till SKR för att få råd och stöd.

14.6.3 Kommunikativa utmaningar

De statliga stöden har varit många och stödets villkor har inte sällan justerats i flera steg. När ett nytt stöd har beslutats eller ett befintligt har ändrats, så har informationen om detta ofta kommunicerats via en nationell presskonferens. Timmarna efter presskonferensen har kommuner och regioner blivit nedringda av företagare som velat få hjälp att tolka den statliga informationen och vad den inneburit för just det enskilda företaget situation. Eftersom kommuner, regioner och SKR oftast har fått informationen samtidigt som företagarna, så har det varit svårt att motsvara företagarnas förväntan om att få kompetent och kunnigt stöd. Det hade underlättat om kommuner och regioner hade fått

Not. 26 Ibid.

förhandsinformation om kommande statliga besked med stor inverkan på näringslivets förutsättningar. (Vi resonerar mer utförligt om denna fråga i kapitlet om samverkan och kommunikation.)

14.7 Vilka lärdomar kan vi dra?

14.7.1 Kommuner och regioner har fått de statliga stöden att möta sina målgrupper

När en kris drabbar näringslivet så hårt och snabbt som pandemin gjorde, behöver de ekonomiska stöden komma snabbt och med kraft. Staten var snabb med att sätta stora pengar i rullning och undvek därmed en kedja av betalningssvårigheter i näringslivet med omfattande konkurser och massuppsägningar som följd. Som vi konstaterar i ekonomikapitlet, så var det klokt av staten att satsa hårt och brett även om det skedde på bekostnad av träffsäkerhet.

Samtidigt som pengarna skulle ut snabbt så behövde staten utforma villkor som kunde förebygga grova felallokeringar och missbruk. Detta har till stor del, men inte fullt ut, lyckats men tyvärr har det skett på bekostnad av administrativ enkelhet. Stödpaketet blev behäftade med relativt komplicerade villkor som skapade en tröskel för de minsta företagen för att förstå vilka stöd som kunde sökas och hur de skulle sökas. Här har kommuner och regioner haft en betydelsefull roll i att informera, lotsa rätt och ge handfast hjälp till företagare att skriva ansökningar.

I en kris är det alltid staten som kommer att ha kapaciteten att sätta in de stora ekonomiska resurserna för att rädda ett helt näringsliv från kollaps, men stöden måste också nå fram till sina målgrupper. Att kommuner och regioner har en närhet till det lokala och regionala näringslivet har gett dem goda förutsättningar

att förstärka den statliga signalen om tillgängliga stöd så att den når sina målgrupper. Här har de statliga, regionala och kommunala nivåerna kompletterat varandra väl.

Men det har funnits försvårande omständigheter och en sådan är hur staten har kommunicerat nya besked om statliga stöd. För att kommuner och regioner ska kunna förstärka de statliga styrsignalerna behöver de få förhandsinformation från staten innan nya besked kommuniceras på nationella presskonferenser. När företagare haft frågor om villkoren för olika stödpaket har de vänt sig till de kontaktpunkter som kommuner och regioner har etablerat för råd och stöd till näringslivet. Företagen har tagit sådana kontakter tätt inpå presskonferenserna, vilket har försatt råd och stöd-funktionernas personal i en svår situation när de har fått informationen samtidigt som alla andra.

14.7.2 Stöd- och stimulansåtgärder har vunnit på skyndsamhet

När det gäller utformningen av stimulanspaket till näringslivet så har kommuner, regioner och staten behövt göra principiella avvägningar mellan värden. Den tydligaste avvägningen handlar om det uppenbara värdet av snabbhet i förhållande till värden som träffsäkerhet och korrekthet i förhållande till rådande bestämmelser. I en akut situation där näringslivet riskerat att förblöda är det uppenbart bra att agera snabbt så länge det som görs är verksamt. Kommuner och regioner har satt hög prioritet på snabbhet även då de varit medvetna om att det har gått ut över träffsäkerhet och korrekthet. Det har bidragit till att vissa åtgärder inte gett den avsedda effekten och att vissa åtgärder har befunnit sig i en juridisk gråzon.

Mycket tyder på att det varit riktigt att agera med kraft och stor skyndsamhet. När det handlat om att stimulera näringslivet så har riskerna med ett sådant förhållningssätt varit förhållandevis begränsade. Värdekonflikterna har varit betydligt skarpare på smittskyddsområdet där kraftfulla åtgärder inte sällan har fått en direkt negativ konsekvens för människors hälsa, rörelsefrihet och livskvalitet. Det är positivt att kommuner och regioner inte har låtit sig begränsas av en rädsla för att göra fel i en situation där företagen kämpat för överlevnad.

14.7.3 Näringslivets kapacitet kan nyttjas bättre i kris

Det offentliga Sverige, framför allt de statliga myndigheterna, har agerat yrvaket i förhållande till den hjälpvilja som de svenska företagen uppvisat under pandemin. En viktig lärdom är att det i kris finns en stor vilja och kapacitet i näringslivet att hjälpa till där det behövs. Samhällsanda, entrepenörskap och vinstintresse gör att näringslivet på kort tid kan ställa om sin produktion. Trots kraftiga störningar i leveranskedjor har många företag lyckats producera stora volymer av produkter som det varit stor brist på. De privata vårdgivarna har stärkt upp det offentliga utförandet genom att låna ut personal till akutsjukvården. I flera regioner har privata aktörer gjort helt centrala insatser inom ramen för breddvaccinering och uppbyggnaden av storskalig kapacitet för provtagning.

För att få full utväxling på näringslivets vilja att lindra brist på material krävs effektiv nationell resurssamordning. Detta hade de statliga myndigheterna ingen erfarenhet av och det fanns en lång rad komplicerande faktorer som gjorde uppgiften svår. Men i kris behöver svåra uppgifter lösas. När den statliga samordningen fallerade underlättades omställningen till inhemsk produktion av den samordning som skedde på kommunal och regional nivå. Samordningen underlättades av att kommuner och regioner sedan tidigare hade en etablerad relation med näringslivets aktörer, men också av att kommuner och regioner hade ingående kunskaper om sina egna materialbehov.

Kapitel 14

Lokalt näringsliv och arbetsmarknad

Utdrag ur rapporten *Att lära av en kris – Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin*

I september 2021 tillsatte SKR:s styrelse en programberedning om covid-19-pandemin. Uppdraget har varit att med utgångspunkt i erfarenheter och lärdomar från pandemin, peka på möjliga strategier och förslag på insatser som syftar till utveckling i kommuner, regioner och SKR. Tyngdpunkten har legat på lärande av våra erfarenheter. Arbetet har baserats på lokala pandemiutvärderingar från 80 kommuner och 19 regioner, på årsredovisningar, myndighetsrapporter, forskningsrapporter, kunskapsseminarier och egna studier. Med denna rapport sammanfattar beredningen sina samlade lärdomar, bedömningar och förslag.

ISBN 978-91-8047-172-5

Ladda ner på skr.se/publikationer

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se



Sveriges
Kommuner
och Regioner