

Makroekonomiska störningars effekt på kommunsektorns ekonomi och sysselsättning

En rapport framtagen av Sveriges Kommuner och Landsting på
uppdrag av Utredningen om kommunsektorn och konjunkturen
(se SOU 2011:59)

Sammanfattande slutsats

På uppdrag av den statliga utredningen ”Kommunerna och konjunkturen” har personal från SKLs sektion för ekonomisk analys gjort bedömningar och beräkningar i denna PM.

Det är svårt att historiskt sett påvisa att den kommunala konsumtionen påverkas av konjunkturen mätt i termer av BNP. En anledning till detta är att så många andra faktorer påverkar den kommunala konsumtionen än BNP-förändringen i sig. Utvecklingen av sysselsättning och löner är ändå mycket betydelsefull för skatteunderlaget och detta påverkar i sin tur kommunernas konsumtion. Vi redovisar att lönesummans andel av skatteunderlaget varierar mellan 74 och 80 procent. Andelen minskar vid en lågkonjunktur. En motverkande effekt är normalt sett skatteintäkter från arbetsmarknadsersättningar, men dessa minskar i omfattning.

Kommunernas konjunkturkänslighet har alltså förstärkts av effekterna av regelförändringar i arbetslöshetsförsäkring och sjukförsäkring. En ökning av arbetslösheten ger dessutom ökad kostnad för kommunerna i form av ökat ekonomiskt bistånd, även denna effekt växer med de nya regelverken. En procents förändring av arbetslösheten orsakar en knappt hälften så stor procentuell ökning av ekonomiskt bistånd, det innebär att kommunerna får en ökad belastning på såväl kostnads- som på intäktssidan.

Pensionernas andel av skatteunderlaget har varit relativt konstant som andel av lönesumman. Den automatiska balanseringen i pensionssystemet påverkar pensionernas andel av skatteunderlaget med viss eftersläpning, bromsen påverkar även sektorns kostnader, då vissa av sektorns pensionärer har bruttosamordning av pensionerna i sina avtal. Det innebär att även bromsen påverkar kostnads och intäktssidan, dock med viss fördröjning vid en konjunkturedgång.

Vi redovisar i denna PM vilka åtgärder kommuner och landsting vidtar när intäkterna faller. Något som ytterligare förstärker procyklikaliteten är att möjligheten för sektorn att använda ökade avgifter som ett sätt att upprätthålla intäkterna och därmed konsumtionen i stort sett har upphört på grund av olika regelverk.

En faktor som kan medföra svårigheter för kommunsektorn, men i viss mån verkar kontracykliskt är att en allt större andel av den kommunala verksamheten bedrivs av andra utförare, vilket gör att det tar längre tid att genomföra besparingar. Anledningen är att det finns tecknade avtal om priser, beslutade nivåer för skolpeng,

vårdvalsersättning mm som är svårt eller omöjligt att minska under löpande budgetår.

Vi redovisar i slutet av rapporten hur vi bedömer att en stor makrostörning skulle påverka kommuner och landsting. Vi gör detta genom att jämföra ett referensalternativ som har "normal" skatteintäktsökning med ett scenario där en stor makrostörning inträffar. I referensalternativet utvecklas skatteintäkterna i jämn takt med en real ökning om ca 1,3 procent per år. I det scenario som vi kallar stor makrostörning, inträffar en makroekonomisk chock år 2, som gör att skatteunderlaget detta år, realt sett minskar med 1,4 procent. Även påföljande år minskar skatteunderlaget realt sett, för att sedan öka igen från och med år 4. År 5 och därefter återhämtas ekonomin och skatteunderlaget, vilket gör den årliga ökningen är snabbare än i referensalternativet. År 8 bedömer vi att balans är uppnådd på arbetsmarknaden, trots detta har nivån på skatteunderlaget inte helt återhämtat sig till samma nivå som referensalternativet. Vi beräknar och beskriver utifrån dessa scenarier hur kommuner och landsting skulle agera.

Första året, skulle den reala minskningen av skatteunderlaget slå igenom på resultatet. Vi räknar med att resultatet snabbt skulle falla från ett överskott på nästan två procent av skatter och statsbidrag till ett underskott.

Den makroekonomiska chocken skulle leda till ett antal beslut inom kommunsektorn. Resultatmålet skulle förändras, det är inte realistiskt att på kort sikt åstadkomma ett resultat på två procent av skatter och statsbidrag. Budgeten och därmed resultatmålet hos många kommuner och landsting för nästkommande år (år 3) skulle troligtvis ligga runt noll.

Störningen skulle också medföra att kommuner och landsting genomför både besparingar och skattehöjningar. Redan år 3 räknar vi med att besparingar och skattehöjningar får effekt på resultatet så att det blir svagt positivt.

Vi räknar med att skattesatsen år 3 vid störningsalternativet skulle höjas med 45 öre mer än i referensalternativet. När balans uppnåtts efter konjunkturedgången är skatten i alternativet stor makrostörning fortfarande 14 öre högre än i referensalternativet. Det finns med andra ord en risk för att en stor makroekonomisk störning pressar upp skattesatsen permanent.

Tack vare att sektorns kostnader faller vid en störning av ekonomin, blir den reala minskningen av skatteunderlaget mindre än den nominella. Vi räknar med att volymen, sektorns kostnadsutveckling i fasta priser år 2 (det år störningen främst påverkar skat-

teunderlaget) utvecklas långsammare än i referensalternativet. Vid en stor störning ökar volymen detta år med 0,7 procent jämfört med 1,4 procent i referensalternativet. År 3, när beslutade besparingar får full effekt, räknar vi med att volymen minskar med 0,8 procent, vilket är 2,4 procent lägre volymtillväxt än i referensalternativet. År 4 ökar volymen igen, men fortfarande 0,3 procentenheter långsammare än i referensalternativet. Från och med år 5, när behoven blivit alltför trängande utvecklas volymen snabbare i störningsalternativet än i referensalternativet.

Makrostörningen drabbar även den kommunalt finansierade sysselsättningen. Antalet sysselsatta skulle år 3 minska med 11 000. Det är en minskning jämfört med referensalternativet detta år på 25 000. Till och med år 4 skulle utvecklingen enligt makrostörningsalternativet ge 35 000 färre kommunalt finansierade anställda än i referensalternativet. Sett över konjunkturcykeln beräknas dock antalet anställda öka i båda alternativen. Vi räknar i våra scenarier med att medelarbetstiden är oförändrad. Vid finanskrisen år 2009 ökade medelarbetstiden. En motsvarande ökning av medelarbetstiden i våra scenarier skulle i stort sett fördubbla makrostörningens effekter på sysselsättningen. Volymminskning påverkar inte bara den kommunalt finansierade sysselsättningen utan även andra sektorer i form av minskad konsumtion av varor och tjänster.

1 Relationen konjunktur skatteunderlag och arbetsmarknadsersättningar

Ett dilemma med att jämföra konjunkturen mätt i termer av BNP med kommunernas konsumtion är att "vägen" till den kommunala konsumtionen är lång. BNP påverkar delvis sysselsättningen som i sin tur delvis påverkar skatteunderlaget, som i sin tur delvis påverkar kommunernas intäkter som i sin tur delvis påverkar den kommunala konsumtionen.

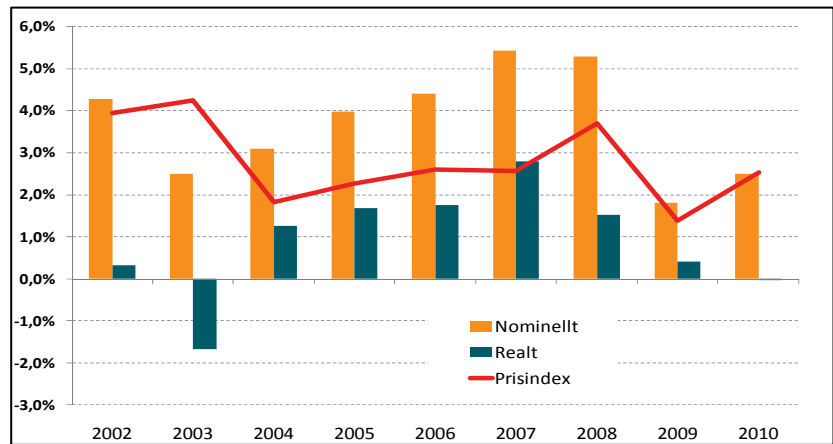
Det finns naturligtvis ett positivt samband mellan BNP och sysselsättning. Ju högre sysselsättningsutveckling desto bättre BNP-tillväxt och tvär om. Däremot går det inte med bestämdhet säga att en viss BNP-tillväxt är förenat med ett givet sysselsättningsutfall. Det blev tydligt vid finanskrisen när BNP-fallet inte går att hänföra till samma fall i sysselsättningen. Åren 2007–2009 utvecklades BNP svagare än sysselsättningen då produktiviteten påtagligt försämrades.

Det finns naturligtvis också ett positivt samband mellan sysselsättningen och skatteunderlagets utveckling. Om skatteunderlaget enbart hade utgjorts av löneinkomster skulle sambandet varit totalt. Men eftersom skattebasen också inrymmer pensionsinkomster, arbetsmarknadsersättningar, sjukersättning med mera är detta samband inte lika klart. Vi visar senare i detta kapitel hur lönesummans andel påverkar skatteunderlaget, det finns vissa variationer som främst beror på konjunkturen. Vissa andra beskattningsbara inkomster som t.ex. pensionsinkomsterna har endast liten koppling till konjunkturen. I stycket därefter skriver vi om hur arbetsmarknadsersättningarna påverkar skatteunderlaget, de uppvisar tvärtom ett visst negativt samband till sysselsättningen.

Man kan med andra ord konstatera att det historiskt sett finns mycket som stör relationen mellan BNP och kommunalt skatteunderlag, då det finns så många andra faktorer som påverkar skatteunderlaget. Det påverkas förutom förändringar i BNP och produktivitetens utveckling även av automatiska stabilisatorer, diskretionära statliga åtgärder, förändringar av sjukersättning, pensioner och beror både på beteendeförändringar och på regelförändringar. Ytterligare en faktor som historiskt påverkat skatteunderlaget är regelförändringar gällande inkomstskatten.

För att veta hur skatteunderlaget utvecklas reellt sett för kommunsektorns del måste man också relatera skatteunderlagets utveckling till hur implicitpriset för sektorns egna kostnader har utvecklats. Om sektorns implicitpriser är höga urholkas den reala köpkraften och tvärs om. Detta är särskilt tydligt år 2002, jämfört med år 2009 då skatteunderlaget nominellt sett utvecklades bättre än år 2009, men sämre reellt sett.

Diagram 1 Förändringar i skatteunderlag nominellt och reall¹



Trots en relativt låg nominell ökning av skatteunderlaget år 2009 fick sektorn ändå en real ökning av skatteunderlaget.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Ytterligare ett dilemma vid en jämförelse är att statsbidragen påverkar kommunsektorns intäkter över konjunkturedgångar. Både riktade och generella statsbidrag påverkar såväl kommunernas intäkter som konsumtion. Vissa riktade statsbidrag har en direkt inverkan på konsumtionen då syftet med bidraget är att utöka bemanningen, exempelvis Wernerssonpengarna. Statsbidragens storlek har varierat över tiden och har bland annat berott på hur starka statens finanser varit.

Den kommunala konsumtionen har också påverkats av andra saker än intäkter från skatter och statsbidrag. Förutom att kommunerna kan agera på olika sätt när intäkterna sjunker har det under åren genomförts några större huvudmannaskapsförändringar. En konsekvens av allt detta är att det historiska sambandet mellan BNP och kommunal konsumtion blir svagt. Det innebär också att det historiskt sett inte finns någon kris där den kommunala konsumtionen inte påverkats av andra omständigheter än just BNP-fallet. Varje kris har sitt eget förlopp som på olika sätt påverkat kommunsektorns agerande. Detta betyder dock inte att en makroekonomisk störning inte påverkar kommunernas agerande och konsumtion.

¹ Skatteunderlaget är fastprisberäknat med sektorns implicitpriser.

1.1 Effekt på skatteunderlaget av förändrad lönesumma med en procent

Enligt SKL:s aktuella skatteunderlagsprognos (december 2010) uppgår skatteunderlaget till 1 677 miljarder kronor år 2011. Lönesumman uppgår enligt samma prognos till 1 317 miljarder kronor och pensionsinkomster inklusive förtidspension (från allmän pension, tjänstepension och privata pensionsförsäkringar) till 411 miljarder kronor år 2011. Löner och pensioner motsvarar alltså 78,5 respektive 24,5 procent av skatteunderlaget. (Att andelarna kan summera till mer än 100 procent förklaras av att skatteunderlaget också minskar med avdrag.)

Om lönesumman minskar med en procent minskar skatteunderlaget därmed med 0,785 procent eller ca 13,2 miljarder kronor. Om pensionsinkomsterna minskar med en procent minskar skatteunderlaget med 0,245 procent eller ca 4,1 miljarder kronor. Den effekt detta i sin tur ger på skatteintäkterna framgår av tabellen nedan.²

Tabell 1 Effekt på kommunernas och landstingens intäkter av en minskning av lönesumma respektive pensionsinkomster med en procent år 2011. Miljarder kronor.

	Kommuner	Landsting	Totalt
Löner	-2,7	-1,4	-4,2
Pensioner	-0,9	-0,4	-1,3

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

En minskning av lönesumman som uppstår till följd av minskad sysselsättning i en konjunktur nedgång motverkas till viss del av att inkomster av beskattningsbara arbetsmarknadsersättningar ökar. Hur mycket inkomsterna av arbetsmarknadsersättningar ökar beror på i vilken utsträckning de nya arbetslösa är berättigade till stöd, vilken lön de hade innan arbetslösheten och ersättningsnivån i arbetsmarknadsersättningarna.

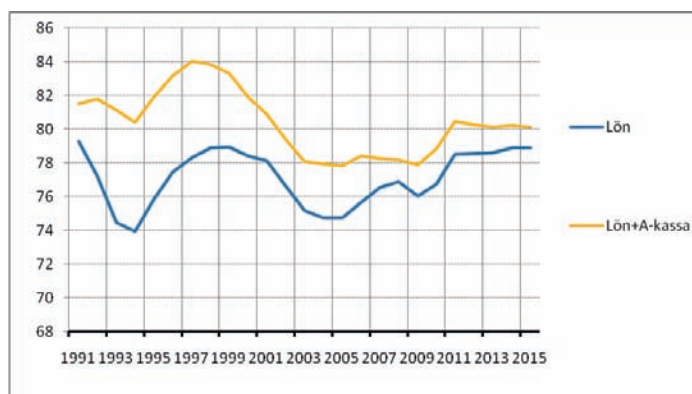
Lönesumman har under lång tid utgjort ungefär $\frac{3}{4}$ av det kommunala skatteunderlaget [1], se diagram 2. I diagram 2 ser man också sambandet mellan konjunkturen och lönernas andel av skatteunderlaget som motverkas av att arbetsmarknadsersättningarnas andel rör sig i motsatt riktning. Under 1990-talskrisen minskade

² Effekten kan eventuellt spridas på två år beroende på hur skatten redovisas i boksluten.

[1] Lön särredovisas inte i taxeringsutfallen. Andelarna är uppskattade med hjälp av de underlag för arbetsgivaravgifter som rapporteras in till skattekonton.

lönernas andel från 79,3 till 73,9 procent mellan åren 1991 och 1994. Samtidigt ökade arbetsmarknadsersättningarnas andel med drygt fyra procentenheter. Under den efterföljande konjunkturuppgången ökade lönernas andel till som högst nästan 79 procent år 1999, medan arbetsmarknadsersättningarnas andel minskade med ett par procentenheter. Under det senaste konjunkturfallet minskade lönernas andel med en knapp procentenhet år 2009, när sysselsättningen drabbades som hårdast. Det året ökade arbetsmarknadsersättningarnas andel med 0,6 procentenheter. Beloppsmässigt ökade dock inkomsten av arbetsmarknadsersättningar endast med 28 procent av den inkomstminskning som motsvarar minskningen av antalet arbetade timmar.

Diagram 2 Lönsumman och A-kassans andel av skatteunderlaget i procent. (Prognos från och med 2010)

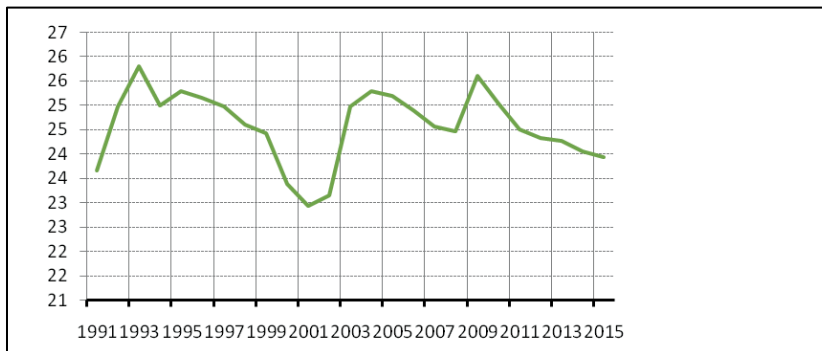


Under 1990-talskrisen minskade lönernas andel från 79,3 till 73,9 även efter IT-kraschen minskade löneandelen mer än under den senaste krisen.

Källa: Skatteverket samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Åren 2010 och 2011 håller den automatiska balanseringen av allmänna pensioner tillbaka pensionsinkomsterna. Det beräknas bidra till att lönernas andel ökar ett par procentenheter ytterligare på bekostnad av pensionsinkomster.

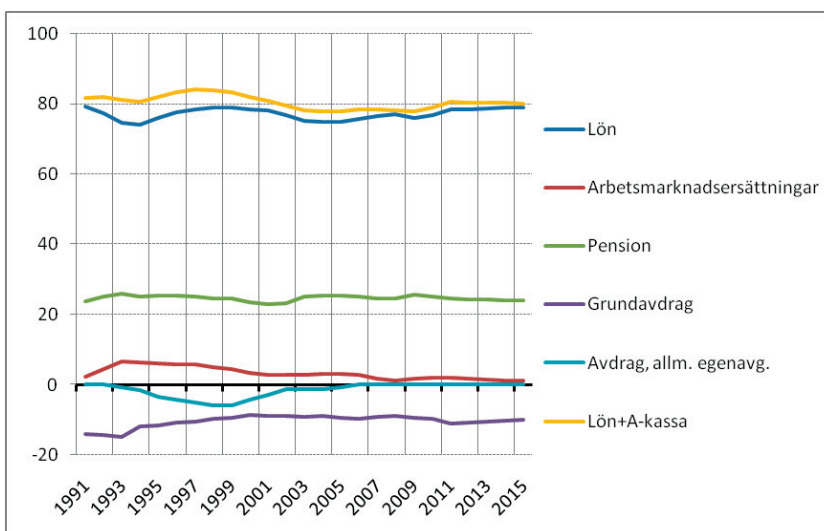
Diagram 2 Pensionsinkomsternas andel av skatteunderlaget i procent. (Prognos från och med 2010)



Pensionsinkomsternas andel av skatteunderlaget har varierat från 22,9 (år 2001) till 25,8 (år 1993) som andel av skatteunderlaget. Andelen var hög även år 2009 men sjunker som andel från och med 2011 som en konsekvens av "bromsen".

Källa: Skatteverket samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Diagram 3 Vissa komponenters andelar av skatteunderlaget. Procent

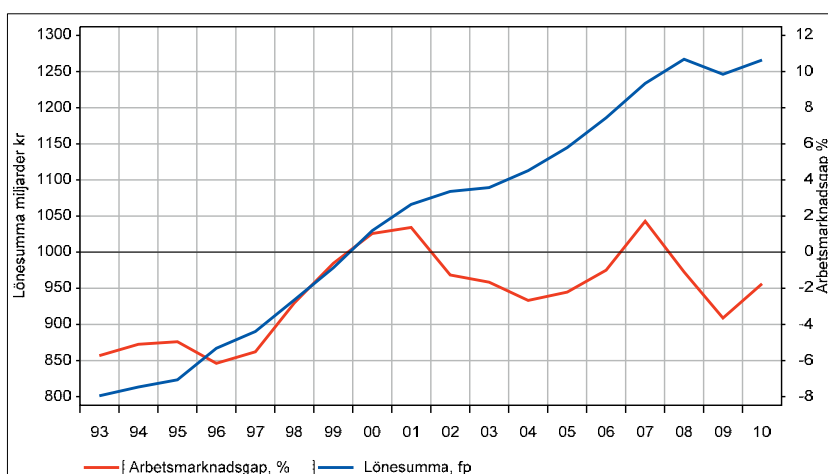


Källa: Skatteverket samt Sveriges Kommuner och Landsting.

1.2 Arbetsmarknadsersättningar och skatteunderlag

Lönesummans storlek bestäms av antalet arbetade timmar och timlönerna. Både timmar och timlöner varierar som vi visar ovan över konjunkturen – lågkonjunktur innebär färre timmar än den långsiktiga trenden och lägre timlöneökningar än i genomsnitt över tiden. För den reala utvecklingen är timförändringen viktigast eftersom timlöner och inflationstakt samvarierar. Av diagram 4 framgår att lönesumman i fasta priser i viss utsträckning påverkas av arbetsmarknadsläget. Lönesumman växer snabbast när konjunkturen förbättras och ligger konstant eller avtar vid konjunkturförsämringar.

Diagram 4 Lönesumma³ och arbetsmarknadskonjunktur



Vid konjunkturförsämringen 2001 till 2003 avtog lönesummetillväxten och 2008–2009 minskade lönesumman till och med.

Källa: SKL.

Utan motverkande faktorer skulle det kommunala skatteunderlaget, i reala termer samvariera relativt väl med konjunkturen. Ersättningar till arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program utgör en sådan motverkande kraft. I diagram 5 redovisas arbetsmarknadsersättningarna i fasta priser⁴ som en indexserie med 1993 som 100. Här redovisas också antalet arbetslösa (inkl. delta-

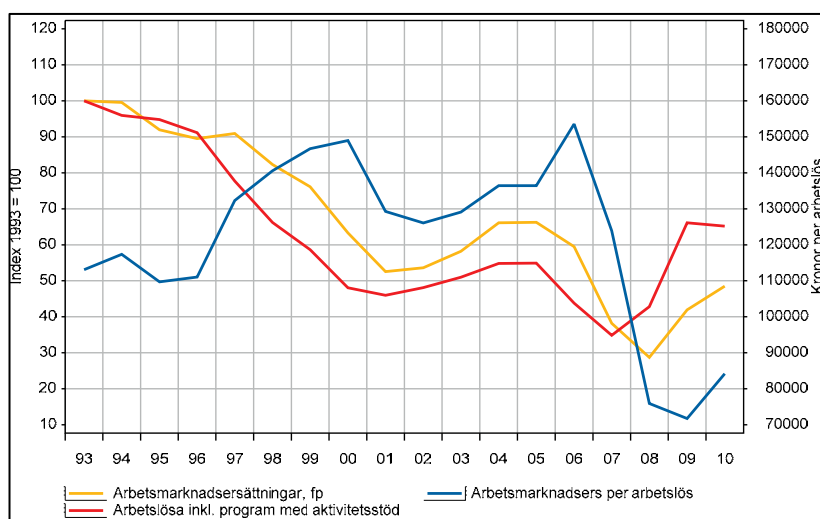
³ Lönesumman har hämtats från SKL:s skatteunderlagsberäkningar och fastprisberäknats med implicitprisindex för BNP. När analysen gäller konjunkturrella variationer i lönesumman och arbetsmarknadsersättningarna är det relevant att använda prisutvecklingen för BNP som mäter prisförändringen i hela ekonomin.

⁴ Fastprisberäkning med implicitprisindex för BNP.

gare i program med aktivitetsstöd). Ersättningarna följer arbetslösheten relativt väl till och med 2007. Därefter ökar arbetslösheten utan att ersättningarna följer efter. Detta syns också tydligt som ett fall i arbetsmarknadsersättningarna per arbetslös. Från nivån runt 140 000 kronor per arbetslös och år faller den till omkring 80 000. Fallet har flera orsaker. Andelen arbetslösa med ersättning från a-kassa har minskat dramatiskt (från 70 procent till ner mot 40) samtidigt som ersättningsnivåer har sänkts.

Arbetsmarknadsersättningarnas kompenserande effekt har därmed halverats. Före 2007 förändrades arbetsmarknadsersättningarna knappt hälften så mycket som lönesumman förändrades vid en sysselsättningsförändring (under förutsättning att arbetslösheten ökar lika mycket som sysselsättningen minskar). Efter 2007 är motsvarande kompensationsgrad bara drygt en fjärdedel.

Diagram 5 Arbetslöshet och arbetsmarknadsersättningar



Ersättningarna följer arbetslösheten relativt väl till och med 2007. Därefter ökar arbetslösheten utan att ersättningarna följer efter. Detta syns också tydligt som ett fall i arbetsmarknadsersättningarna per arbetslös.

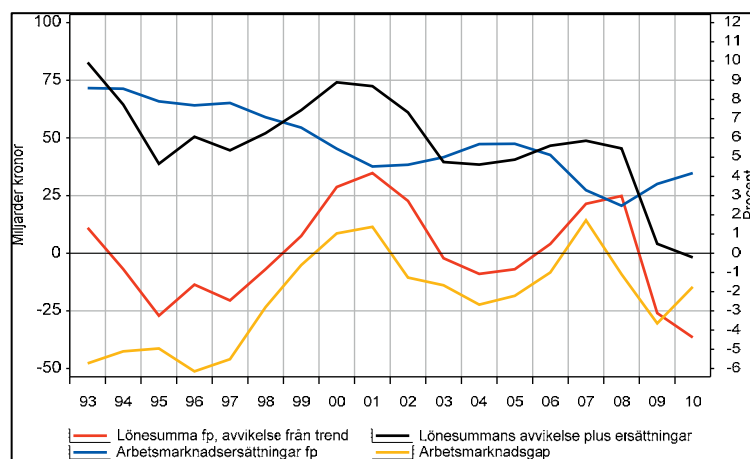
Källa: SKL.

I diagram 6 åskådliggörs hur konjunkturkänsligheten förändrats sedan 1993. För att få ett mått på lönesummans konjunktursvängningar har vi räknat fram avvikelserna från lönesummans trendmässiga ökning, dvs. lönesummans faktiska värde minus trendvärdet. Vi får då en kurva som svänger runt värdet noll och som rör sig på ett sätt som liknar arbetsmarknadsgapets utveckling. I diagrammet

återfinns också kurvor för utbetalade arbetsmarknadsersättningar samt summan av ersättningarna och lönesummans avvikelse. Ersättningarna minskar successivt även om det går att skönja ett konjunkturmönster.

Lönesummans avvikelse från trenden plus ersättningarna säger något om hur konjunkturutjämnande ersättningarna är. Om summan är oförändrad över tiden bidrar löner och ersättningar lika mycket (i kronor, fp) till skatteunderlaget oavsett konjunktur. Skatteunderlaget ökar då med lönesummans trendmässiga ökning. Nu har så inte varit fallet. Ersättningarna har en nedåtgående trend under perioden. Man kan emellertid ana ett konjunkturmönster. Det förstärks i konjunkturuppgångar i form av minskningar i ersättningarna. Arbetsmarknadsersättningarna har minskat kraftigt mellan 1993 och konjunkturtoppen 2001, från nästan 75 miljarder kronor till under 40 miljarder. Därefter ökade de svagt under konjunkturförsämringen fram till 2005, för att återigen minska betydligt mer i nästa uppgång. Arbetsmarknadsersättningarnas betydelse för att stabilisera skatteunderlaget har minskat markant under tidsperioden, men ett visst konjunkturmönster verkar ändå finnas.

Diagram 6 Konjunktur, lönesumma och arbetsmarknadsersättningar



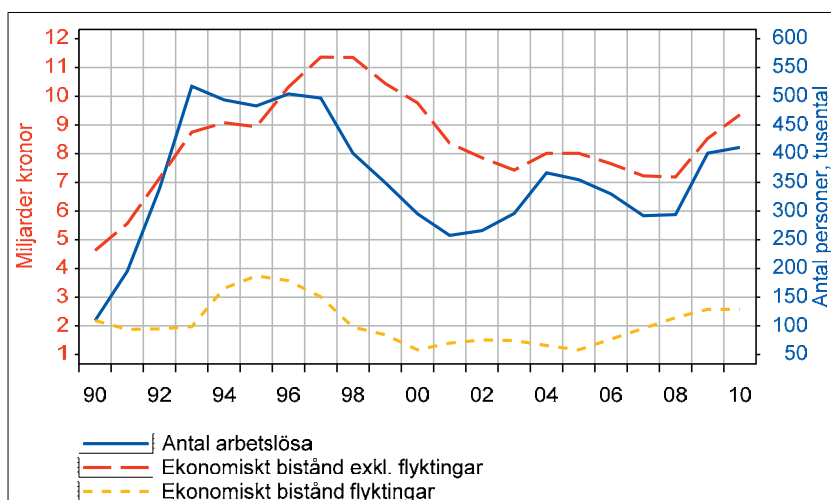
Lönesummans avvikelse från lönesummeutvecklingstrenden följer arbetsmarknadskonjunkturen relativt väl. Ersättningarna till arbetslösa har ett motsatt konjunkturmönster men minskar kraftigt trendmässigt. Detta innebär lönesumman och arbetsmarknadsersättningar sammantaget fallit mer vid den senaste konjunkturedgången än tidigare, fallet har fortsatt trots att konjunkturen börjat vända och arbetsmarknadsgapet minskar.

Källa: SKL.

2 Ekonomiskt bistånd och arbetslöshet

Enligt den senaste helårsstatistiken betalade kommunerna ut drygt 11,1 miljarder kronor i ekonomiskt bistånd 2009, 2,6 miljarder kronor till flyktingar och anhöriga och 8,5 till övriga hushåll. Kvartalsstatistiken indikerar en fortsatt ökning i fasta priser med 10 procent exklusive flyktingar och en liten minskning för flyktingbiståndet 2010. Biståndet till flyktingar hänger framförallt ihop med antalet flyktingar och anhöriginvandringen och kommunernas kostnader för bistånd till flyktinghushåll motsvaras ungefärligen av riktade statliga bidrag till kommunerna. Därför fokuseras här på ekonomiskt bistånd exklusive bistånd till flyktinghushåll.

Diagram 7 Ekonomiskt bistånd och arbetslöshet, 2009 års priser⁵



En viss följsamhet mellan arbetslöshet och ekonomiskt bistånd kan noteras.

Källor: Socialstyrelsen, SCB och SKL.

En stor andel av biståndet till icke-flyktinghushåll orsakas av arbetslöshet, runt 40 procent enligt skattningar utifrån orsakskodad⁶ statistik för 2009 och 2010. Det innebär också att förändringen i biståndet till stor del förklaras av förändringar i arbetslösheten. Under 1990-talets första hälft fyrdubblades arbetslösheten och biståndet (exkl. flyktingar) ökade med nästan 150 procent. Mellan 1997 och 2001 halverades antalet arbetslösa samtidigt som

⁵ Deflatering har gjorts med KPI eftersom syftet med biståndet uppenbart är att garantera en viss privat konsumtion.

⁶ Där en av orsakerna till behov av bistånd är arbetslöshet.

biståndet minskade med 30 procent. Förändringarna har följts åt även sedan dess med undantag för 2001–2004 då uppgången i arbetslösheten inte ledde till motsvarande ökning av biståndet.

2.1 Skattningar av ekonomiskt bistånd

För att beräkna sambandet mellan arbetslöshet och bistånd har vi skattat en modell där utbetalning av ekonomiska bistånd (B) ett år är beroende av antalet arbetslösa (A) föregående år⁷. Data för perioden 1990–2009 ger följande resultat (biståndet i miljoner kronor och arbetslösheten i tusental, inom parenteser anges respektive skattnings standardfel):

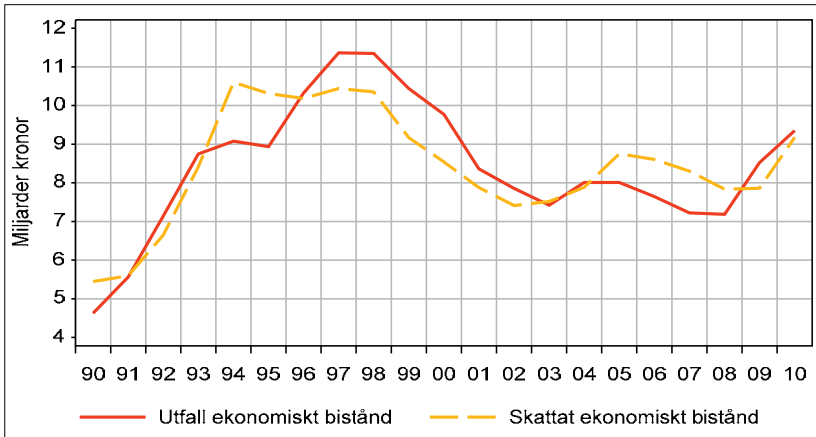
$$B_t = 4\,258 + 12,3 \cdot A_{t-1} \quad R^2=0,754$$

(578) (1,6)

Skattningen innebär att ekonomiska biståndet uppgår till ungefär 8 miljarder kronor vid jämvikt på arbetsmarknaden (6 procents arbetslöshet). En nivå jämförbar med utfallet i samband med att arbetsmarknaden varit nära jämvikt. I diagram 8 jämförs skattningen med utfallet.

⁷ Vi har också testat modeller där arbetslöshet samma år är med som förklaring till biståndsnivån, det ger dock inte något ytterligare förklaringsvärde.

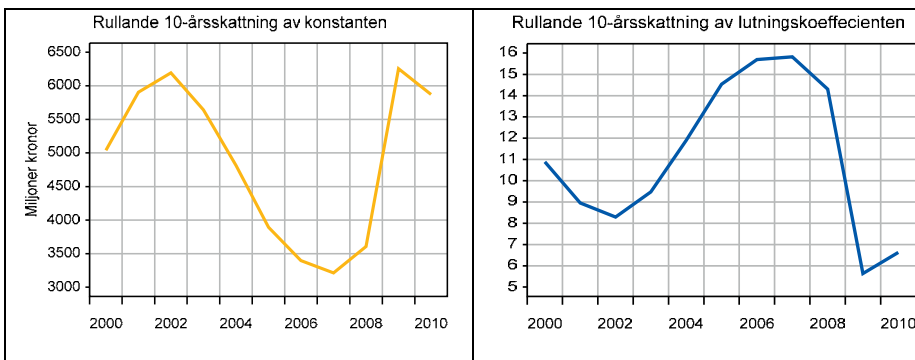
Diagram 8 Ekonomiskt bistånd (exkl. flyktingar) utfall resp. skattning, 2009 års priser



Kostnaderna för ekonomiskt bistånd samvarierar väl med den skattade beräkning som gjorts utifrån antalet arbetslösa året innan.

Det här är resultat som gäller genomsnittligt för hela perioden. I själva verket varierar sambandet kraftigt över tiden. Frågan är om det skett någon bestående förskjutning? I diagram 9 och 10 nedan redovisas resultaten från skattningar där den skattade perioden utgörs av 10 år som successivt skjuts framåt i tiden. Värdet år 2000 avser således resultatet av en skattning för åren 1991–2000 osv. Skattningarna svänger kraftigt, konstanten varierar mellan 3,5 och 6 miljarder kronor och lutningskoefficienten mellan 6 och 16 miljoner kronor. Som minst motsvarar 1 000 arbetslösa 6 miljoner kronor i bistånd och som mest 16 miljoner kronor.

Diagram 9–10 Rullande skattningar av konstant resp. lutningskoefficient



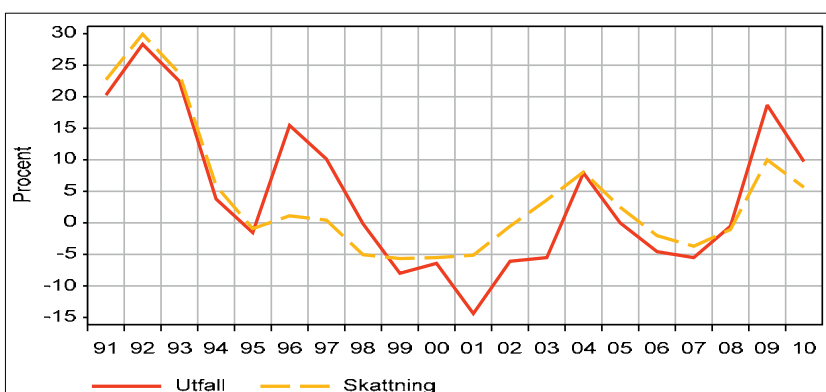
För att se hur förändringar i arbetslöshetsnivån påverkar biståndet har vi skattat sambandet mellan den procentuella förändringen av arbetslösheten och den procentuella förändringen av biståndet. Bäst fungerar en modell där biståndets procentuella förändring förklaras av arbetslöshetens förändring de två senaste åren:

$$\frac{B_t - B_{t-1}}{B_{t-1}} \cdot 100 = 0,25 + 0,26 \cdot \frac{A_t - A_{t-1}}{A_{t-1}} \cdot 100 + 0,13 \cdot \frac{A_{t-1} - A_{t-2}}{A_{t-2}} \cdot 100 \quad R^2=0,754$$

(1,49) (0,06) (0,06)

En ökning av arbetslösheten med en procent höjer biståndet med 0,26 procent samma år och ytterligare 0,13 procent året efter, den sammanlagda elasticiteten är alltså 0,39. I diagram 11 redovisas skattningen jämfört med utfallet. När vi gör rullande 10-årsregressioner varierar elasticiteten mellan 0,33 och 0,67, dock inte med någon tydlig trend.

Diagram 11 Ekonomiskt bistånd (exkl. flyktingar) utfall resp. skattning, årlig procentuell förändring



Diagrammet visar en skattning av ökningen av ekonomiskt bistånd som baserats på arbetslöshetens förändring de senaste två åren jämfört med den verkliga ökningen av ekonomiskt bistånd.

Källa: SKL.

Den snabbare ökningen av utfallet 2009 och 2010 jämfört med skattningen är i linje med effekterna av regelförändringar i arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen. Framförallt leder den kraftigt sjunkande andelen arbetslösa som får a-kassa till en ökande belastning på kommunernas ekonomiska bistånd.

Vår slutsats är att en ökning av arbetslösheten orsakar en knappt hälften så stor procentuell ökning av biståndet (elasticiteten är 0,4).

En konjunkturrell försämring i samma storleksordning som uppgången i arbetslösheten 2001–2004 eller 2008–2010, dvs. en ökning av antalet arbetslösa med runt 40 procent, leder till att det ekonomiska biståndet ökar med drygt 15 procent. Det motsvarar en ökning med 1,3 miljarder kronor.

3 Förutsättningar och möjligheter för sektorn

Kapitlet beskriver allmänt förutsättningarna för kommuner och landsting samt vilka åtgärder som kan användas vid en konjunkturredgång och hur kommuner och landsting reagerade vid den senaste konjunkturredgången.

3.1 Volymen ökar

Kommuner och landsting arbetar kontinuerligt med att effektivisera verksamheten. Trots detta ökar kostnaderna i sektorn långsiktigt mer än kostnadsökningarna för pris och löner och förändringar i demografi. Anledningen är förväntningar från befolkningen samt en hög ambitionsnivå bland förtroendevalda och tjänstemän i kommunsektorn och i staten. Samtidigt som förväntningarna på allt högre service ökar är det svårt att öka produktiviteten i sektorn, som främst är uppbyggd av tjänster.

Nya behandlingsmetoder utvecklas och förväntan finns att behandla sjukdomar både långt uppe i åldrarna och prematurt, något som tidigare inte var möjligt. Antalet anställda per elev har ökat i syfte att höja kvaliteten. Både andelen barn och antalet barn som vistas i förskola och skolbarnsomsorg har ökat, i den senare från 250 000 barn år 2000 till 352 000 år 2009. Infrastruktur, ventilation och tillgänglighet förbättras och allt fler kommuner förväntas ha simhallar, kulturhus, sporthallar, eluppvärmda konstgräsplaner mm. Statliga beslut eller rekommendationer innebär också nya eller utökade uppgifter för sektorn, de flesta finansieras via ökade statsbidrag. Rättighetslagstiftning, inom exempelvis LSS-området har gjort att kostnaderna under flera år ökat kraftigt. Kraven på dokumentation inom skola, vård och omsorg ökar ständigt och möjligheten till elektronisk lagring måste utvecklas. Ett annat fenomen är att kommuner och landsting tar på sig allt fler uppgifter som inte direkt är reglerade som kommunala åtaganden men som kommuner eller landsting anser vara så viktiga att de prioriterar

dessa framför andra uppgifter. Ett sådant exempel är kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur. Förändringar i demografin gör också att efterfrågan på olika tjänster successivt ökar och minskar i omfattning och att anpassningar måste göras till de demografiska förändringarna

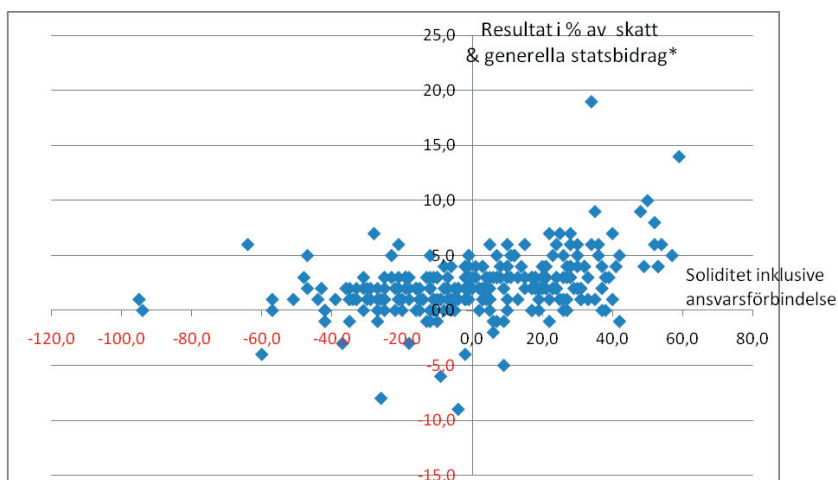
Detta innebär att de flesta kommuner och landsting successivt måste anpassa kostnaderna till den verksamhet de vill eller tvingas bedriva. Detta får till följd att man måste spara för att klara av ett allt större åtagande inom befintlig verksamhet eller inom nya områden. Paradoxen blir att både besparingar och satsningar pågår kontinuerligt i sektorn oavsett makroekonomiskt läge, men sammantaget ökar volymen hela tiden.

3.2 Förutsättningarna är olika

Det är viktigt att konstatera att förutsättningarna för kommunerna och landstingen är mycket olika. En fjärdedel av landstingen och cirka 10 procent av kommunerna har för närvarande en bräcklig ekonomi, vilket medför att de måste minska kostnaderna alternativt höja skatten redan med oförändrade förutsättningar, många av de kommuner som har en tuff ekonomi är små och ligger i glesbygd. Andra, främst något större städer och förortskommuner har starkare ekonomi och har under en lång räkka år kunnat stärka sitt egna kapital, med överskott varje enskilt år.

Att förutsättningarna är så olika innebär att kommuner och landsting kommer att agera väldigt olika på en makroekonomisk chock. Allt utifrån logiken för den egna kommunen/landstinget. En kommun eller ett landsting med god ekonomi kommer troligtvis inte att reagera nämnvärt på en mindre störning, medan den kan innebära att stora åtgärder måste vidtas i en kommun eller ett landsting som har ett tufft utgångsläge. En konsekvens av detta blir att en konjunkturedgång kommer att slå väldigt olika över olika delar av landet.

Diagram 12 Förutsättningar för primärkommunerna efter bokslut 2009



*exklusive extraordinära poster

Kommuner som både hade negativ soliditet (inklusive ansvarsförbindelse för pensioner) och negativt resultat år 2009 har ett besvärligt läge.

Källa: SCB och SKL.

3.3 Vilka metoder kan användas vid störning?

Kommuner och landsting har flera instrument att arbeta med när förutsättningarna ändras. Olika typer av åtgärder kan vidtas beroende på hur stor chocken är och hur snabbt man bedömer att man är tillbaka i ett normalläge.

Kommuner och landsting har en längre planeringshorisont än det närmaste året, varför konsekvensen av en störning beror på hur lång man bedömer att störningen kommer att bli och hur situationen kommer att se ut efter några år. Konsekvensen av en kris kommer ofta med viss eftersläpning i sektorn. Sektorns resultat innevarande år bygger på en prognos av skatteintäkterna och en kris kan medföra att negativa skatteavräkningar kommer långt efter själva krisen. Planeringshorisonten och bromssträckan när besparingar ska genomföras gör också att volymeffekten kan komma senare än själva krisen.

3.3.1 Revidering av resultatmål

I stort sett samtliga kommuner och landsting har sedan ett antal år tillbaka fattat beslut om resultatmål. I normalfallet finns ett resultatmål som säger att budgetens intäkter ska överstiga kostnaderna så att ett visst resultat uppnås. Hur stort detta resultatmål är beror på det ekonomiska läget för den specifika kommunen/landstinget. Många har valt målet att resultatet (intäkter minus kostnader) ska vara två procent av skatter och statsbidrag. Ett syfte med detta är att successivt stärka det egna kapitalet för att klara framtida pensionsåtaganden, ett annat skäl är att de ska kunna klara en konjunkturedgång. Om en makroekonomisk chock inträffar som gör att skatteintäkterna minskar jämfört med vad som prognostiserats kan en kommun/landsting välja att justera resultatmålet tillfälligt under de år som intäkterna beräknas bli lägre än trendmässigt. En av anledningarna till överskottsmålet är att just klara denna typ av påfrestning och när en konjunkturedgång inträffar är det rimligt att dra ned målet under de år skatteintäkterna viker för att ostört kunna arbeta vidare med bibehållen verksamhet. I kommuner och landsting med relativt god ekonomi finns inget skäl att öka det egna kapitalet under en lågkonjunktur. I ett läge med en mindre konjunkturedgång kan en kommun/landsting med god ekonomi välja detta som enda åtgärd, det innebär att fullmäktige beslutar om att under något eller några år lägga en budget där intäkterna endast precis överstiger eller är lika stora som kostnaderna. De kan välja detta som enda åtgärd, vilket innebär att de inte genomför ytterligare åtgärder med anledning av en konjunkturedgång (ca 25 procent av kommunerna och 10 procent av landstingen har så pass god ekonomi). Ytterst få väljer dock att lägga en negativ budget, trots att detta är möjligt om det finns synnerliga skäl.

3.3.2 Besparingar

En annan vanlig åtgärd, när ekonomin blir ansträngd är att inte räkna upp budgetramarna för verksamheten med pris- och löneökningstakten. I många kommuner och landsting används denna metod i stort sett varje år. Det är ett vanligt sätt att finansiera satsningar. Det innebär att verksamheten får en uppräkningsmetod, till exempel hälften av den beräknade pris- och löneökningstakten, alternativt att de får föregående års budgetramar för att sedan på egen hand vidta de åtgärder som krävs för att få balans. De åtgärder

som genomförs i verksamheten som en följd av ett sådant beslut består ofta i att inte ersätta anställda som går i pension eller slutar av andra skäl. Denna typ av generella besparingar ger sällan upphov till uppsägningar.

Bromssträckan ökar med alternativa driftformer

Om en makroekonomisk störning kommer oväntat och får konsekvenser för innevarande års skatteintäkter kan en åtstramning behöva genomföras med mycket kort varsel. En vanlig metod är att införa omedelbar anställningsprövning, anställnings- eller inköpsstopp för den period som återstår av ett budgetår från det datum informationen blev känd. Det är ingen metod som fungerar bra på lång sikt, men effekten kan bli en kostnadsminskning med någon procent på helårsbasis (jämfört med hur kostnaderna skulle utvecklas om inget gjordes), beroende på när under året ”stoppet” införs. Syftet är att snabbt få ett resultat i balans genom att minska kostnaderna innevarande år som en följd av de minskade intäkterna. Ett dilemma som ökar i omfattning när denna typ av snabba anpassningar måste genomföras är att alltmer verksamhet konkurrerats ut, i och med de nya regelverken med vårdval i primärvården och Lagen om valfrihet. Det blir därför allt svårare att snabbt minska kostnaderna under innevarande år. Skolpeng eller vårdvalspeng är beslutade av fullmäktige för budgetåret och de anordnare som har uppdrag i systemen bör ha stabila förutsättningar under ett år. Det har tidigare inte ens varit lagligt, enligt skollagen, att minska skolpengen under innevarande år. Detta är nu ändrat i lagstiftningen, men det är fortfarande mycket svårt att genomföra en sänkning av skolpeng eller ersättning inom vårdval för innevarande år. När det gäller andra civilrättsligt tecknade entreprenadavtal är det ofta inte ens möjligt att betala ut ett lägre belopp än avtalat. Detta gör att det successivt, ju mer verksamhet som utförs av andra anordnare/entreprenörer, tar längre tid att genomföra en besparing. Å andra sidan slipper kommunerna och landstingen i större utsträckning problemen med verksamheter som inte håller sin budget.

Effektiviseringar, systematiskt eller vid konjunktursvängningar

Riktade besparingar innebär ofta att en viss verksamhet tas bort eller minskar i omfattning. De kan kombineras med generella besparingar. En typ av riktad besparing kan vara att man beslutar att minska kostnaderna för en viss verksamhet, till exempel som en följd av jämförelser med andra kommuner. Man bedömer att det går att bedriva verksamheten effektivare och väljer därför att minska kostnaderna för en viss typ av verksamhet som bör kunna bedrivas effektivare. Även i detta fall beräknas effekten bli en ökning av produktiviteten, men hur kvaliteten påverkas är det svårt att dra någon slutsats om. Även denna typ av besparing/åtstramning klarar man ofta utan uppsägningar, naturligtvis beror det på hur stor besparingen är. Denna typ av besparing är relativt vanlig och genomförs ofta som ett medel att hålla nere kostnaderna vid en makroekonomisk störning. Metoden kan också användas som ett sätt att kontinuerligt bedriva verksamheten effektivare. Dvs budgeten fördelas olika mellan verksamheterna utifrån hur höga kostnaderna borde vara. De kommuner och landsting som långsiktigt och systematiskt arbetar med effektiviseringar får som en konsekvens av detta en bättre ekonomisk situation och behöver därför inte vidta så stora åtgärder vid en makroekonomisk störning.

Fördelar med en konjunkturedgång!

Omfattande riktade besparingar kan exempelvis vara nedläggning av en skola, ett antal vårdplatser eller ett helt akutsjukhus. Denna typ av nedläggning genomförs ofta i samband med att en lågkonjunktur inträffar men strukturförändringen kan ändå vara nödvändig att genomföra oavsett konjunkturen. Befolkningsförändringar kan ha gjort att det inte längre finns underlag för en skola eller ett sjukhus och en konjunkturedgång kan göra att en möjlighet att genomföra nedläggningen öppnar sig.

Det är sällan nedläggningar av verksamhet genomförs endast som en konsekvens av en lågkonjunktur. Det skulle bli för dyrt att ta bort verksamhet för att sedan bygga upp den igen när konjunkturen blir bättre, därför arbetar kommuner och landsting oftast med nedläggning av verksamhet som de inte behöver på lång sikt. Denna typ av omfattande riktade besparingar kan ge upphov till uppsägningar på grund av arbetsbrist.

Tabell 2 Volymutveckling i procent från år 2001⁸

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kommuner	1,8	2,3	0,5	-0,9	0,5	2,5	2,6	0,6	1,0
Landsting	2,8	2,0	2,5	-0,1	1,8	2,6	2,2	2,3	2,6

Landstingen har en snabbare volymutveckling än kommunerna, främst beroende på ett högre demografiskt tryck. Bromssträcken är också längre i landstingen. Efter IT-kraschen dröjde det tills 2004 innan volymen minskade i sektorn. I kommunerna kom inbromsningen något tidigare. Att volymen i kommunerna ökade med en hel procent år 2009 beror främst på att förutsättningarna förbättrades markant under slutet av året. I 2009 års volym ligger minst 1 miljard i avsättningar för kommande infrastruktursatsningar, som gjordes vid bokslut 2009. I landstingens volymökning för år 2009 ingår ökade kostnader för pandemin med 0,5 procentenheter, vilket gör att landstingen exklusive pandemin hade en något lägre volymökning år 2009 än de föregående tre åren.

Källa Sveriges kommuner och landsting.

Besparingar vid den senaste krisen

Kostnaderna i kommuner och landsting ökade något mindre år 2009 än snittet för de föregående fyra åren. Antalet anställda som finansieras av kommunsektorn minskade med 25 000. Trots detta ökade kostnaderna mer än pris- och löneökningar och demografiskt betingade kostnader. Det beror främst på två saker:

Det tar tid att genomföra besparingar i sektorn. Först ska förslag till besparingar utarbetas och förankras, sedan ska beslut fattas i nämnd, arbetsutskott, styrelse och fullmäktige, sedan ska besparingarna genomföras. Det tar också tid innan de får uppnådd effekt. Längst tid tar effekten av stora besparingar då en stor mängd personal ska avvecklas, med uppsägningar, avgångsersättningar och avtalspensioner som följd. Då kan kostnaderna till och med öka initialt. Detta kan vara ett av skälen till att effekten av konjunkturen blev snabbare i kommunerna än i landstingen som generellt sett har svagare ekonomi och där många landsting tvingades genomföra större besparingar. Det är dessutom svårare att genomföra besparingar inom landstingen då akutsjukvården är svår att planera. År 2009 ökade kostnaderna för den specialiserade somatiska vården mer än snittet för tidigare år, medan kostnaderna för samtliga andra verksamheter inom landstingssektorn ökade mindre än tidigare.

En annan anledning till att kostnaderna inte minskade i den utsträckning som kunde förväntas med anledning av konjunkturen är att förutsättningarna förbättrades ganska drastiskt under loppet av 2009, det gjorde att besparingarna inte behövde genomföras i planerad omfattning, resultatet blev ändå rekordstort. Kommunernas och landstingens ekonomi förstärktes oväntat under 2009 på

⁸ Kostnaderna är deflaterade med sektorns implicitpriser.

grund av förbättrade skattunderlagsprognoser, återbetalning från SKL, lägre personalkostnader, delvis som en följd av utebliven premie för AFA-försäkring. Även under 2010 blev förutsättningarna bättre, främst till följd av ökat statsbidrag. Därför valde många kommuner och landsting att avsätta extra kostnader i boksluten både 2009 och 2010 för kommande infrastruktursatsningar (enbart Stockholms stad avsatte i bokslutet 2009 nästan en miljard för kommande medfinansieringsprojekt). En hel del av de beslutade besparingarna behövde heller inte genomföras eller kunde genomföras under längre period än det som först planerats. Att få ett stort ekonomiskt överskott samtidigt som man genomför nedläggningar av skolor eller sjukhus är inte önskvärt. Detta skapar lätt negativa rubriker.

Trots goda förutsättningar 2010 planerar sektorn för att konjunkturstödet fasas ut från och med 2011, därför finns en beredskap för att volymen måste ligga på en lägre nivå än under 2010, då pris- och löneökningarna i år är högre än intäktsökningen.

År 2009 ökade primärkommunernas kostnader i löpnade pris ungefär hälften så mycket som under den föregående fyraårsperioden. Halva den lägre kostnadsökningen beror dock på att kostnaderna för priser och löner ökade långsammare än tidigare. Volymen (kostnaderna i fasta priser) i kommunerna ökade med 0,5 procent utöver det som beror på demografin.

Om förutsättningarna inte hade förbättrats under 2009 skulle volymen troligtvis inte ökat alls utöver demografin.

För landstingens del ökade kostnaderna i löpnade pris år 2009 med 3,9 procent, jämfört med den tidigare fyraårsperioden då kostnaderna ökade i snitt med 4,8 procent, i detta ingår lägre pris- och löneökning och högre kostnader för pandemin år 2009. Åren 2005–2008 ökade volymen med 1,3 procentenheter utöver demografin och de för landstingssektorn svåra åren med stora underskott 2002–2004, ökade volymen med 0,7 procent utöver demografin.

Tabell 3 Volymutveckling år 2009 och prognos för 2010 och 2011⁹

	2009			2010			2011		
	Demografiskt behov	Övrigt	Totalt	Demografiskt behov	Övrigt	Totalt	Demografiskt behov	Övrigt	Totalt
Kommuner	0,5	0,5	1,0	0,6	0,4	1,0	0,5	0,0	0,5
Landsting	1,1	1,5	2,61	1,0	0,4	1,42	1,0	-0,6	0,4

1. Varav pandemikostnader på 0,5 procentenheter.

2. Varav extra avsättningar på 0,3 procentenheter.

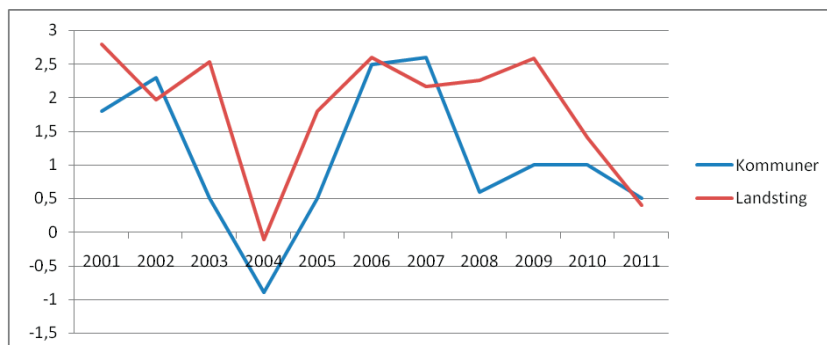
Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

För de närmaste åren (2010 och 2011) beräknas volymen i kommunerna öka med 0,4 respektive 0 procent utöver demografin, jämfört med 1,1 procent som är den långsiktiga trenden för kommunerna. År 2011 när effekterna från konjunkturen slår igenom för sektorn beräknas drygt hälften av kommunerna genomföra ytterligare besparingar.

Även i landstingen sker en inbromsning och volymen beräknas öka med 0,4 år 2010 och minska med 0,6 procent år 2011 utöver demografin, jämfört med trend som för landstingens del är 1,2 procent. Då ingår ett antal bokslutsdispositioner år 2010, bland annat direktavskriver Västra Götaland medfinansieringen av investeringar för Västlänken, motsvarande drygt 0,3 procentenheter av kostnadsökningen år 2010, vilket innebär att volymökningen för verksamhet exklusive bokslutsdispositioner, beräknas vara i stort sett noll utöver demografin i landstingen 2010.

Volymökningen år 2010 är främst kopplad till det extra konjunkturstödet. Utan detta skulle volymen troligtvis inte ökat utöver pris, lön och demografi. I och med att förutsättningarna är så goda 2010 och försämras relativt mycket år 2011 gjorde kommuner och landsting olika avsättningar mm vid bokslutet som ökade kostnaderna för år 2010.

Diagram 13 Volymutveckling från 2001 i kommuner och landsting¹⁰



Volymutvecklingen i kommuner och landsting visar ett mönster som med viss eftersläpning sammanfaller relativt väl med konjunkturen.

Källa Sveriges kommuner och Landsting.

⁹ Kostnaderna är deflaterade med sektorn implicitprisindex.

¹⁰ Kostnaderna är deflaterade med sektorns implicitprisindex.

Inte alla besparingsplaner får full effekt

I en extrem lågkonjunktur när krismedvetandet är allmänt spritt kan effekten av besparingar bli större. Ju fler som är medvetna om det ekonomiska läget desto större ansvar tar man för att hålla nere kostnaderna. Under den senaste krisen kan man se att sektorns kostnader dämpades betydligt. Det beror bland annat på att planeringshorisonten i sektorn gäller inte enbart de närmaste åren, man har ett betydligt lägre perspektiv än så. Vid denna kris noterades att det skulle bli många problematiska år framöver.

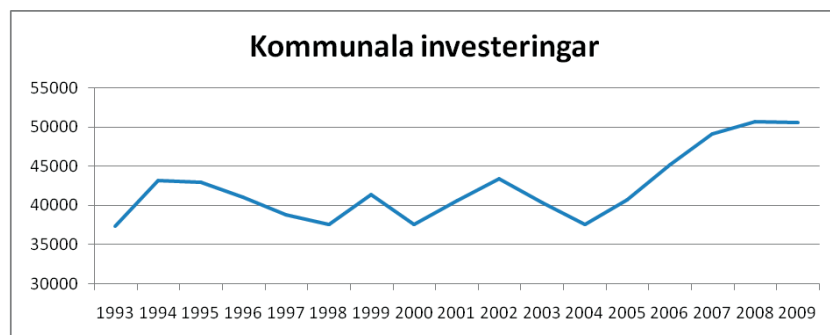
Det tar ofta lång tid att få effekt av stora besparingar som bygger på strukturförändringar och nedläggning av verksamhet men när dessa strukturförändringar väl är genomförda är risken mindre att kostnaderna ökar igen, de ger alltså en långsiktigt sundare verksamhet.

Något som också kan påverka situationen är att nya kostnader uppstår, så trots att alla besparingar genomförs och får effekt kan kostnaderna totalt sett ändå öka. Vid en lågkonjunktur är det vanligt att kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd ökar. Så skedde även denna gång. Totalt sett i hela kommunekonomin är detta dock en relativt blygsam post. Kostnaderna för ekonomiskt bistånd ökade med 1,6 miljarder år 2009 som en följd av konjunkturen. Kostnadsökningen kan vara nog så betungade för den enskilda kommunen, då även denna post varierar stort mellan olika kommuner.

3.3.3 Investeringar

Ytterligare ett sätt att minska kostnaderna i samband med en konjunkturedgång är att minska planerade investeringar. Detta är inte dock alltid en bra metod, av två skäl. Det ena skälet är att kostnaderna inte påverkas, (för de ännu inte genomförda investeringarna), innevarande eller kanske ens i någon större utsträckning, nästkommande års budget. I och med att stora investeringar skrivs av på lång tid blir kostnaden per år ofta relativt obetydlig.

Diagram 18 Kommunsektorns investeringar i mnkr fasta priser¹¹



För kommunsektorn sammantaget kan ett visst konjunkturmönster skönjas. Den totala investeringsvolymen var i stort sett konstant i samband med finanskrisen efter några år av ökande investeringsvolym.

Källa: NR.

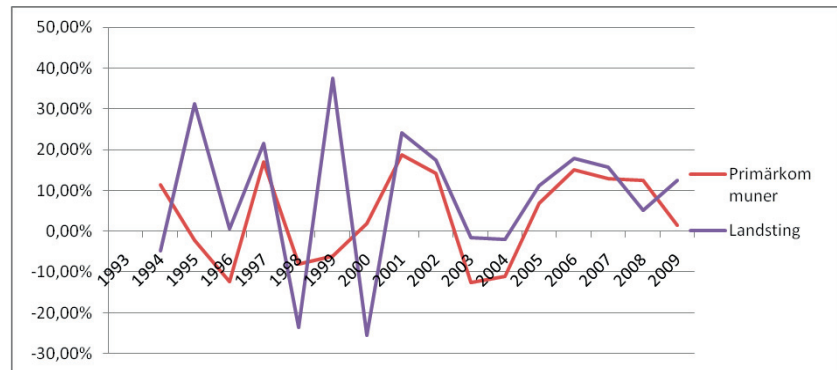
Det andra skälet är att det är billigare att genomföra investeringar under en lågkonjunktur. Det kan till och med vara så att man beslutar att genomföra mer investeringar under lågkonjunktur, då påverkan på resultaträkningen kommer senare, som ett sätt att hålla nere arbetslösheten på orten.

Mot detta talar att när kostnadsminskningar ska genomföras är det enklare att ta bort sådant som ännu inte genomförts än att minska redan befintlig verksamhet. En stor andel av investeringarna medför förutom ökade ränte- och avskrivningskostnader även ökade driftkostnader framöver i form av underhåll, uppvärmning, utökad bemanning mm. För att inte driva upp volymen på en högre nivå än dagens väljer många därför att minska investeringarna.

Många kommuner betonar också signalvärdet i investeringarna. Det innebär att man väljer att inte genomföra stora investeringar i ett läge när man samtidigt måste göra neddragningar eller skära i annan verksamhet. Att samtidigt som man sparar, investera i något som av många kan uppfattas som onödigt och som ligger utöver den viktiga kärnverksamheten kan motverka viljan att spara.

¹¹ Kostnaderna är deflaterade med NRs implicitprisindex för investeringar med år 2009 som basår.

Diagram 19 Årlig procentuell förändring jämfört med föregående år av investeringar i kommuner och landsting i löpande pris



Investeringsvolymen har varierat över åren. Vid senaste lågkonjunkturen ökade landstingen sina investeringar med drygt 12 procent medan kommunerna endast ökat investeringarna med drygt 1 procent i löpande pris jämfört med föregående år, en minskning i reala termer. Efter IT-kraschen minskade både kommuner och landsting sin investeringsvolym. Under 90-talet varierade investeringsvolymen kraftigt mellan åren.

Källa: NR och SKL.

En annan metod som är vanligt förekommande är att **minska det planerade underhållet** av fastigheter, skogar, parker, gator och vägar under en lågkonjunktur. Detta får direkt positiva effekter på kostnaderna och påverkar inte antalet anställda i någon nämnvärd omfattning. Underhållsarbeten utförs främst av externa leverantörer, vilket alltså ger konsekvenser för andra sektorer. Metoden fungerar bra i den mån avtal ännu inte tecknats med leverantörer. En risk med denna metod är dock att underhållet långsiktigt hamnar på för låg nivå, något som på lång sikt ökar kostnaderna.

3.3.4 Skattehöjningar

En åtgärd som brukar genomföras med viss restriktivitet är skattehöjning. I många kommuner och landsting finns en långsiktig plan för vilken skattenivå man bör ligga på. Prioriteringarna ser också olika ut i vilken mån man väljer att höja skatten eller spara på verksamhet.

Det finns dock ofta en viss skattenivå de flesta kommuner eller landsting inte vill passera och ligger man på den nivån är skattehöjning en åtgärd man inte gärna tar till. Skattehöjning kan dock vara en bra regulator för att motverka lägre skatteintäkter under en viss period, då verksamheten inte behöver bli lidande av en tillfällig konjunkturedgång. En anledning till att många ändå väljer bort att

höja skatten är att det tynger medborgarna ytterligare under en lågkonjunktur då de även blir påverkade av konjunktrens konsekvenser i övrigt.

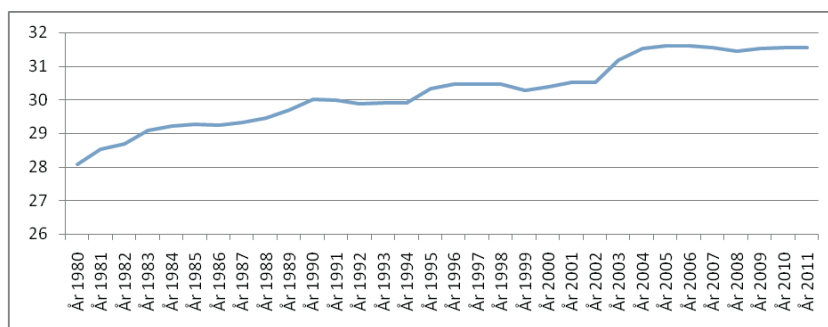
I början av den senaste lågkonjunktur, inför år 2009, när konsekvensen av krisen blev känd såg sig ett antal kommuner och landsting tvingade att höja skatten. 32 kommuner höjde skatten och 13 kommuner sänkte den, totalt sett ökade medelskattesatsen med 1 öre för kommunerna vilket ökade intäkterna med 0,2 miljarder. Inför 2010 höjde 19 kommuner skatten och tre sänkte den, totalt sett ökade medelskattesatsen med 2 öre, vilket gav 0,3 miljarder i ökade intäkter. Inför 2009 höjde 6 landsting skatten och ett landsting sänkte, detta motsvarade 1,1 miljard i ökade intäkter för landstingen och en ökning av medelskattesatsen med 7 öre. Inför 2010 höjde två landsting skatten vilket motsvarar 2 öre i ökad medelskattesats och 0,3 miljarder i ökade intäkter.

Inför år 2011 när konsekvenserna av den nuvarande finanskrisen blir tydliga för kommunsektorn höjer inget landsting skatten och fler kommuner sänker skatten än höjer den. En anledning är troligtvis att man redan nu har beslutade planer för eller redan genomfört nödvändiga åtgärder för att klara resultatet 2011 och att resultaten år 2009 och 2010 blev så pass goda, att utgångsläget är stabilt inför 2011.

Tabell 3 Kommunala skattehöjningar och skattesänkningar, antal kommuner och landsting som höjt eller sänkt skatten samt medelskattesats¹²

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kommunhöjningar	29	67	59	23	7	7	10	32	19
Kommunsänkningar	-12	-4	-2	-6	-21	-24	-34	-13	-3
Landstingshöjningar	3	3	3	3	1	1	0	6	2
Landstingssänkningar	-1	0	0	0	0	0	-2	-1	0
Till kommun	20,53	20,7	20,8	20,84	20,83	20,78	20,71	20,72	20,74
Till landsting	9,99	10,47	10,71	10,76	10,76	10,78	10,73	10,8	10,82
Medelskattesats	30,52	31,17	31,51	31,60	31,60	31,55	31,44	31,52	31,56

¹² För att kunna summera skattesatserna till en total medelskattesats har en justering gjorts för Gotland i landstingens skattesats.



Åren efter IT-kraschen höjdes kommunalskatten under flera år, främst inom landstingssektorn. Efter 2006 började främst kommunerna att sänka skatten igen som en följd av bättre tillväxt och resultat. I samband med finanskrisen höjdes skatterna åter.

Källa SCB och SKL.

3.3.5 Höja avgifterna – knappast verkningsfullt¹³

En annan metod att förbättra ekonomin i en lågkonjunktur är att höja avgifterna. Detta är inte helt ovanligt men ger väldigt lite pengar och är ofta omöjligt att genomföra på grund av de regelverk som finns kopplade till avgifterna. Regelverken består av maxtaxor och förbehållsbelopp inom förskola, slutensjukvård och äldreomsorg, det finns även högkostnadsskydd inom den öppna sjukvården. Normalt sett ligger de flesta kommuner och landsting redan på maxnivån för avgifternas storlek. För andra typer av tjänster finns en generell regel om självkostnadspris. Totalt sett medför detta att de flesta avgifter inte går att höja för att finansiera bortfall av skatteintäkter.

Inom andra verksamheter finns regler som säger att intäkter från taxan inte får gå till annan verksamhet. Exempelvis inom VA-området får överskott bara användas till investeringar mm till VA-verksamheten. Trots detta planerar 40 procent av kommunerna att höja taxorna inför år 2011, främst inom VA-området.

Regelverket att pengarna inte får användas till annat gäller inom många områden exempelvis också inom tandvården där tandvårdsavgifter för vuxna inte får finansiera gratis barntandvård, eller annan verksamhet.

Inom de frivilliga verksamheterna, fritid, musikskola, kultur mm finns möjlighet att öka avgifterna. Andelen intäkter från avgifter och taxor totalt sett är dock väldigt liten (6 procent av de totala

¹³ Se även ”Framtidens utmaning”, från Sveriges Kommuner och Landsting 2010, sid 40–45.

intäkterna i kommunerna och 3 procent inom landstingen) och förutom regelverk om maxtaxor ger en höjning så pass lite pengar att kommunerna och landstingen ofta väljer bort den metoden att öka intäkterna. Det kostar mer i negativ publicitet än det ”smakar”. Ett vanligt förhållningssätt är att besparingar i så liten utsträckning som möjligt ska drabba medborgarna, därför väljer man inte gärna att höja taxorna.

En metod som dock användas ganska frekvent, främst inom sjukvården är att differentiera avgifterna, så att det blir billigare att gå till läkare inom primärvården och dyrare att genomföra läkarbesök inom akutsjukvården. Syftet med detta är inte att höja intäkterna utan att styra efterfrågan till den billigare vårdformen, eller att minska efterfrågan på ”felaktig” akutsjukvård.

År 2009 ökade kommunernas intäkter med 2,6 procent, vilket gav 2,8 miljarder, i stort sett en normal ökningstakt. För landstingens del ökade intäkterna med knappt 8 procent år 2009, vilket är högre än normalt, detta ökade landstingens intäkter med 2,9 miljarder.

4 Bedömning av hur kommunerna och landstingen skulle agera på en makroekonomisk störning

Vi gör i detta kapitel en analys av hur vi bedömer att sektorn kommer att agera på en mindre och en större makroekonomisk chock. Metoden vi använt är att analysera hur sektorn agerat hittills och vår kunskap om hur sektorn brukar resonera. Dessutom har vi genomfört ett test där vi låtit ekonomichefer från kommuner och landsting utsättas för olika scenarion och låtit dem agera på utvecklingen¹⁴. Vi har sedan utifrån vår egen erfarenhet, historien och testet gjort beräkningar över vilka åtgärder vi bedömer kommer att genomföras och vilka konsekvenser dessa åtgärder ger vid en mindre och en större makroekonomisk chock.

För att beräkna hur agerandet vid en störning skiljer sig från normalfallet har vi även tagit fram ett referensalternativ som bygger på en ekonomi utan konjunktursvängningar, referensalternativet bygger i stort sett på att resultat och volym utvecklas relativt linjärt.

¹⁴ Spelet beskrivs i bilaga 1.

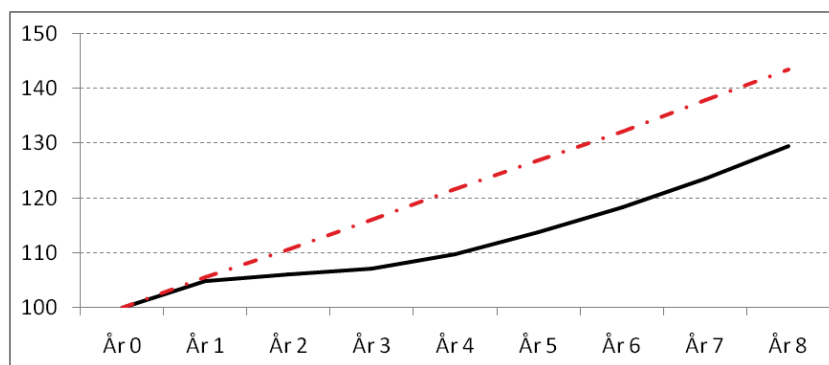
4.1 Skatteunderlagsscenarier som används i vår bedömning

Konjunktursvängningars effekt på skatteunderlaget

Det är i detta sammanhang viktigt att påpeka att en makroekonomisk störning av viss storlek kan ge helt olika konsekvenser för skatteunderlaget beroende på vad det är som orsakar störningen. Den vanligaste effekten, av en lågkonjunktur, som påverkar skatteunderlaget, är i första hand en svag utveckling av lönesumman till följd av minskad sysselsättning och låg löneökningstakt. Hur stor denna effekt är beror bland annat på hur arbetskraftintensiva de branscher är som drabbas hårdast och hur produktiviteten utvecklas.

Vi har gjort två olika alternativ för utvecklingen av skatteunderlaget för att illustrera hur ett oväntat och kraftigt fall i ekonomisk aktivitet kan påverka prognoserna och utfallet för det kommunala skatteunderlaget, se diagram 20.

Diagram 20 Skatteunderlagsscenarier i nominella termer, för år 1–år 8 gjorda vid två skilda tillfällen år 0= index 100. Referensalternativ (grå streckad linje) och stor makrostörning (svart linje)



Källa: Skatteverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

Scenarierna är baserade på de prognoser som SKL publicerade i april 2008 och april 2009. De har byggts på med ytterligare år, för att nå en gemensam prognoshorisont år 2015. Vi har valt att utgå från verkliga skatteunderlagsprognoser som gjorts av SKL under den ekonomiska kris som just passerat. Gemensamt för alternativen är att de bygger på förutsättningen att ekonomin åter uppnår balans år 2015. År 0 i redovisningen av alternativen är i verkligheten år 2007. Störningen inträffar under senare delen av år 1.

Utöver nya bedömningar av konjunkturen har alternativen även förändrats till följd av bland annat att störningen utlöste den automatiska balanseringen av de allmänna.

4.1.1 Referensalternativ

I detta alternativ förutses en stadig tillväxt av skatteunderlaget med över fyra procent varje år. År 4 hade skatteunderlaget vuxit med drygt 21 procent och år 8 var det drygt 43 procent större än år 0.

Tabell 4 Referensalternativet. Skatteunderlagstillväxt inklusive och exklusive effekter av ändrade skatteregler i procent samt bidrag till skatteunderlagstillväxten i procentenheter

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8
Summa exkl. regelförändringar	5,5	4,7	4,9	4,8	4,4	4,1	4,3	4,1
Summa	5,7	4,7	4,9	4,8	4,4	4,1	4,3	4,1
Timlön	3,8	3,4	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3	3,3
Sysselsättning	0,8	0,1	0,3	0,2	0,0	-0,2	0,0	-0,2
Sociala ersättningar	0,9	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Övrigt	0,3	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Alternativet visar en relativt jämn skatteunderlagstillväxt med en mild konjunkturavmattning som bedömdes dämpa sysselsättningsutvecklingen (mätt i arbetade timmar) till någon enstaka tiondels procent år 2, se tabell 4. Därefter väntades sysselsättningen ligga i stort sett stabil. Löneökningstakten avtar, men uppgår ändå till drygt fyra procent per år perioden ut.

Den höga inflationstakten vid halvårsskiftet år 1 medförde, via en kraftig ökning av basbeloppen, en ovanligt stor ökning av inkomster från sociala ersättningar (främst pensioner) år 2. Därefter minskar bidraget från dessa inkomster med ett par tiondels procentenheter.

4.1.2 Alternativ med stor makrostörning

Sammanfattningsvis visar detta alternativ en mycket svagare tillväxt av skatteunderlaget än referensalternativet, främst under den första halvan av perioden. År 4 har skatteunderlaget vuxit med knappt 10 procent och år 8 är det knappt 30 procent större än år 0.

I detta alternativ har ett stort ras i BNP redan inträffat. Mot bakgrund av de data som finns tillgängliga är det naturligt att förvänta ett fortsatt omfattande fall i sysselsättningen och en kraftigt ökad arbetslöshet. Jämfört med referensalternativet är sysselsättningsutvecklingen därför kraftigt nedreviderad år 2 och år 3, se tabell 5. Efter år 3 väntas en konjunkturell återhämtning leda till att sysselsättningen ökar i snabb takt och hela fallet förutses i princip tas igen. Balans på arbetsmarknaden antas nås på marginellt lägre nivå år 8 än vad som förutsätts i referensalternativet.

Tabell 5 Alternativet med stor makrostörning. Skatteunderlagstillväxt inklusive och exklusive effekter av ändrade skatteregler i procent samt bidrag till skatteunderlagstillväxten i procentenheter

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8
Summa exkl. regelförändringar	4,9	1,1	1,1	2,5	3,7	3,9	4,5	4,8
Summa	5,0	0,8	1,1	2,5	3,7	3,9	4,5	4,8
Timlön	3,7	2,6	2,0	1,7	1,7	2,2	2,7	3,2
Sysselsättning	0,7	-2,9	-1,7	0,3	0,9	1,4	1,3	0,8
Sociala ersättningar	0,4	2,1	0,7	0,4	1,0	0,4	0,7	1,1
Övrigt	0,3	-1,0	0,1	0,0	0,1	-0,1	-0,1	-0,2

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Som en följd av den svaga situationen på arbetsmarknaden förväntas även löneökningstakten bli betydligt lägre än enligt bedömningen i referensalternativet. Effekten på skatteunderlaget av kraftigt nedreviderad lönesumma motverkas år 2 till en mindre del av att inkomster av sociala ersättningar väntas öka mer än i referensalternativet. För åren därefter är dock även utvecklingen av dessa inkomstslag nedreviderade.

Bedömningen av utvecklingen av sociala ersättningar år 2 görs på grund av att den förväntade högre arbetslösheten antas leda till betydligt större utbetalningar av arbetslöshetsunderstöd och aktivitetsbidrag. År 3 och 4 kommer pensionsinkomsterna att hållas tillbaka av att utvecklingen på arbetsmarknaden i kombination med ett stort fall på världens börser utlöser den automatiska balansenringen av allmänna pensioner. Från och med år 5 förväntas kon-

junkturåterhämtningen ge skjuts åt sysselsättningen och ”pensionsbromsen” släppa, men skatteunderlaget beräknas trots det öka mindre än i referensalternativet. Det är en effekt av att löneökningarna väntas vara mer återhållsamma än i referensalternativet.

Tabell 6 Nominella nivåskillnader i skatteunderlag mellan de olika alternativen

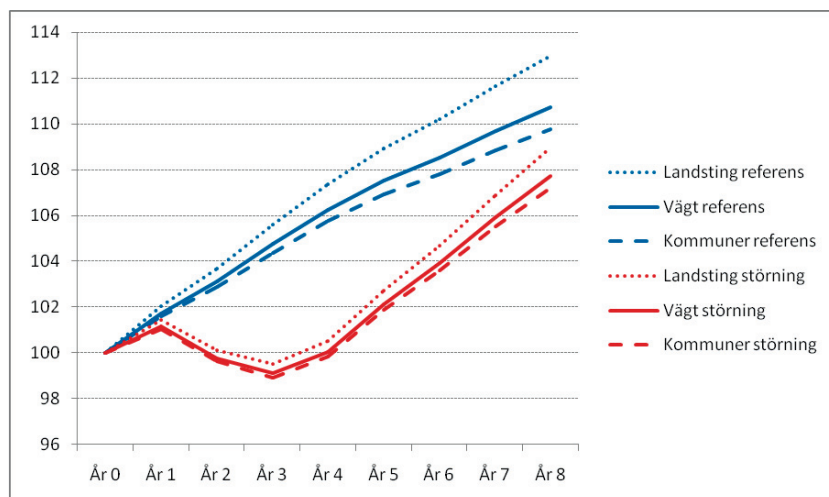
	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8
Stor makrostörning jämfört med referensalternativet	-0,7	-4,6	-8,8	-11,8	-13,1	-13,9	-14,3	-14,0

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

4.1.3 Realt skatteunderlag

I diagram 21 nedan visar vi utvecklingen av skatteunderlaget i reala termer enligt referensalternativet och alternativet med stor makrostörning. Vid omräkningen från nominell till real utveckling har effekter av sådana regeländringar som neutraliseras genom höjning/sänkning av statsbidrag först exkluderats. Den nominella ökningen exklusive sådana effekter har sedan deflaterats med implicitprisindex för kommunernas och landstingens kostnader för egentlig verksamhet.

Diagram 21 Realt skatteunderlag i referensalternativet och alternativet med stor makrostörning. Index år 0=100



I diagrammet kan vi se att skatteunderlaget utvecklas betydligt svagare än i referensalternativet de första åren, då den makroekonomiska störningen drabbar sysselsättningen. Under de följande årens konjunkturella återhämtning växer skatteunderlaget däremot snabbare i alternativet med störning än i referensalternativet. Hela effekten av störningen har dock fortfarande inte hämtas igen år 8. Det är främst en effekt av att löneökningarna antas bli mindre i alternativet med makroekonomisk störning än i referensalternativet. Visserligen ökar även priset på kommunernas och landstingens kostnader för egentlig verksamhet (deflatorn) långsammare i alternativet med störning, men skillnaden i deflator mellan alternativen är inte lika stor som skillnaden i löneökningstakt.

Av diagrammet framgår också att den reala effekten av skatteunderlagstillväxten i båda alternativen är större för landstingen än för kommunerna. Prisökningen för landstingens verksamhet är alltså lägre än för kommunernas. Det förklaras bland annat av att kostnadsökningen på läkemedel till mycket liten del registreras som en prisseffekt.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

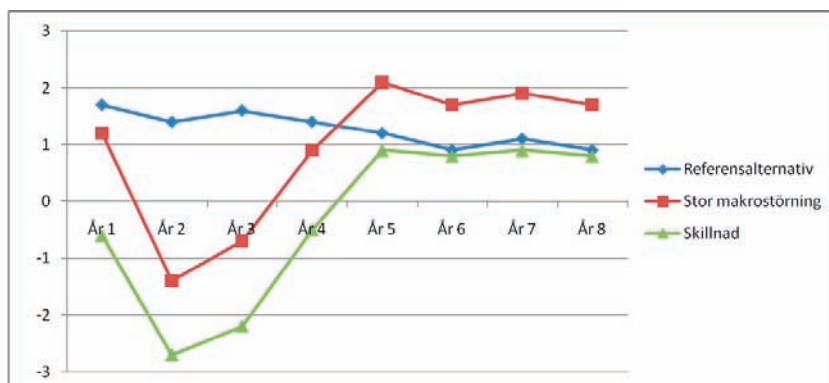
Tabell 7 Skillnad i årlig nominell skatteunderlagstillväxt mellan referensalternativ och alternativet med stor makrostörning, procentenheter

Nominellt		År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8
Referensalternativ		5,5	4,7	4,9	4,8	4,4	4,1	4,3	4,1
Stor makrostörning		4,9	1,1	1,1	2,5	3,7	3,9	4,5	4,8
Skillnad		-0,7	-3,7	-3,8	-2,4	-0,7	-0,3	0,2	0,7

Tabell 8 Skillnad i årlig real skatteunderlagstillväxt mellan referensalternativ och alternativet med stor makrostörning, procentenheter

Realt		År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8
Referensalternativ		1,7	1,4	1,6	1,4	1,2	0,9	1,1	0,9
Stor makrostörning		1,2	-1,4	-0,7	0,9	2,1	1,7	1,9	1,7
Skillnad		-0,6	-2,7	-2,2	-0,5	0,9	0,8	0,9	0,8

Diagram 22 Skillnad i årlig real skatteunderlagstillväxt mellan referensalternativ och alternativet med stor makrostörning, procentenheter



Enligt referensalternativet ökar skatteintäkterna årligen realt sett med drygt en procent. Enligt alternativet med stor makrostörning minskar skatteunderlaget med 1,4 procent år 2. Även skatteintäkterna för år 1 visar sig bli sämre. Från och med år 5 beräknas dock skatteunderlaget utvecklas bättre än i referensalternativet, då arbetsmarknaden är inne i en återhämtningsfas.

4.2 Bedömningar av effekten av en kraftig konjunkturförsvagning

Följande antaganden har gjorts: Skatteunderlaget ökar enligt beskrivningarna ovan. Personalomkostnadspålägg, räntor och reavinsterna har hållits konstanta, pris- och löneökningar är kopplade till respektive makrobild. Verksamhetens intäkter räknas upp med KPI och verksamhetsvolym. Generella statsbidrag räknas upp trendmässigt. Vi har utifrån detta gjort bedömningar av volym, skattesats och resultat. Våra bedömningar bygger också på hur sektorn agerat hittills, erfarenheterna från spel med ekonomichefer i kommuner och landsting och vår kännedom om hur man agerar.

Hur de olika kommunerna och landstingen agerar vid en kraftig försämring av skatteunderlagets utveckling skiljer sig mycket beroende på bland annat kommunens ekonomiska utgångsläge, traditioner, erfarenheter och upparbetat förtroende mellan politiker och tjänstemän.

En kommun eller ett landsting som har en stabil ekonomi med flera år av överskott bakom sig och en bra soliditet kan agera mer avvaktande än en kommun som har redovisat lägre resultat och kanske till och med underskott tidigare år.

Hur kommunerna agerar beror också på hur långvarig störningen förväntas bli. En tillfällig störning kan i större grad hanteras med att sänka nivån på resultatet eller minska kostnaderna med hjälp av generella besparingar medan en mer långvarig störning kan innebära större ingrepp i verksamheten och troligtvis även skattehöjningar.

Huruvida staten mildrar effekterna eller inte via höjda statsbidrag påverkar också kommunernas agerande. I det här exemplet har vi dock inte räknat med några sådana tillskott.

I det här avsnittet beskriver vi hur kommunernas kostnadsvolym, sammanlagda resultat och medelskattesats påverkas av en makroekonomisk störning. Som referens till detta scenario använder vi skatteunderlagsprognosen som beskriver en normal konjunktur.

4.2.1 Bedömning för kommunerna

4.2.1.1 Referensalternativ

I referensalternativet beskriver vi hur volym, resultat och skattesats utvecklas vid en normal skatteunderlagsutveckling. Detta beräkningsexempel kommer senare att jämföras med prognosen vid en stor makroekonomisk störning.

Referensalternativet är framtaget för att ha en referens till den stora makrostörning som kommer att beskrivas senare. I detta exempel antas ett förlopp där kostnadsvolymer utvecklas enligt den reala intäktsutvecklingen från skatter och bidrag samt ett resultat som uppgår till 2 procent av skatter och bidrag.

Med ovan givna förutsättningar utvecklas kommunernas kostnader i genomsnitt med 1,1 procent per år vilket är 0,3 lägre än genomsnittlig volymutveckling enligt historisk trend. Det motsvarar för kommunerna demografi plus en volymökning på 1,1 pro-

cent. Att kostnaderna inte kan öka med historisk trend utan att skatten höjs eller resultatnivån sänks illustrerar kommunernas långsiktiga finansieringsproblem. Medelskattesatsen ökar med 27 öre under perioden.

Vi väljer nedanstående beräkningssätt som referensalternativ. I referensalternativet liksom i alternativet med stor makrostörning har vi för år 0 använt faktiska värden från år 2007 och för år 1 faktisk volymutveckling och skattesats från år 2008. Volymen antas öka med 9,2 procent fram till år 8 vilket är lika mycket som ökningen av de reala intäkterna från skatter och statsbidrag. Detta antagande innebär att volymen årligen växer med 0,3 procentenheter mindre än den historiskt trendmässiga ökningen. Trots detta behöver medelutdebiteringen öka för att uppnå ett resultat på 2 procent av skatter och statsbidrag.

Tabell 9 Referensalternativ

Referensalternativ, normal konjunktur									
Bedömning	ÅR 0	ÅR 1	ÅR 2	ÅR 3	ÅR 4	ÅR 5	ÅR 6	ÅR 7	ÅR 8
Resultat	10,1	9,9	9,4	8,4	9,1	9,5	9,8	10,3	10,6
% av skatter och bidrag	2,7 %	2,6 %	2,3 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %
Volym kostnader	2,2	0,6	1,4	1,6	1,2	1,0	0,8	1,2	1,2
Kostnadsvolym referensalternativ	100,0	100,6	102,0	103,6	104,8	105,8	106,7	107,9	109,2
skattesats	20,78	20,71	20,72	20,67	20,79	20,84	20,86	20,94	21,05
Reala intäkter från skatter och bidrag i referensalternativ	100	101,4	102,5	104,0	105,2	106,4	107,3	108,3	109,2

*I volymutvecklingen år 0 ingår tillägg för plusjobb motsvarande +0,5 och år 1 ingår avvecklingen av plusjobben motsvarande -0,4.

Vi räknar med att resultatet ligger kring två procent av skatter och statsbidrag varje år och volymen öka relativt jämnt, över tiden, (0,3 procent under historisk trend) men anpassas något för att nå resultatmålet, vi räknar också med att skatten höjs med 27 öre. Vi har i detta exempel använt faktisk volym, skattesats och resultat för år 0 och faktisk volym och skattesats för år 1. Trots att kostnadsvolym och reala intäkter från skatter och statsbidrag ökar lika mycket behöver ändå medelskattesatsen höjas med 27 öre. Det beror bland annat på att pensionskostnaderna utanför driften ökar mer än verksamhetsvolymen. Det beror också på att kommunernas avgifter inte antas öka i samma takt som kostnaderna.

4.2.1.2 Stor makrostörning för kommunerna

Innan vi presenterar prognosen vid en stor makrostörning redogör vi för två beräkningsalternativ som illustrerar effekterna på resultat och skattesats. Skatteunderlaget utvecklas enligt den stora makrostörningen i tabell 5. Vi har valt att årligen räkna upp de generella

statsbidragen med en historisk trend, samma uppräknings för alla åren. Hade vi istället hållit statsbidragen nominellt oförändrade under 8 år hade problemet med den långsiktiga finansieringen tagit överhand.

Beräkningsalternativ 1 stor makrostörning och oförändrad skattesats

För att visa vad som händer vid en stor makrostörning har vi tagit fram olika exempel. I första exemplet väljer vi att hålla skattesatsen oförändrad. Volymen utvecklas i enlighet med det valda referensalternativet. Detta skulle vid en stor makrostörning redan år 2 resultera underskott. Som lägst skulle resultatet bli år 4, då det skulle vara -12,8 miljarder. Det är naturligtvis otänkbart med ett sådant scenario. Kommunerna skulle inte låta resultatet försämrats på detta sätt, man skulle vidta åtgärder. Både i form av besparingar såväl som skattehöjningar. Hade kostnaderna istället ökat i takt med demografi och historisk trend skulle resultatet försämrats ytterligare.

Tabell 10 Stor makrostörning med oförändrad skattesats

Beräkningsalternativ 1, Stor makrostörning									
Oförändrad skattesats	ÅR 0	ÅR 1	ÅR 2	ÅR 3	ÅR 4	ÅR 5	ÅR 6	ÅR 7	ÅR 8
Resultat	10,1	10,3	-0,7	-9,6	-12,8	-9,2	-5,3	-2,1	-0,4
% av skatter o bidrag	2,7 %	2,7 %	-0,2 %	-2,4 %	-3,1 %	-2,1 %	-1,2 %	-0,5 %	-0,1 %
Volym kostnader	2,2	0,6	1,4	1,6	1,2	1,0	0,8	1,2	1,2
Kostnadsvolym	100,0	100,6	102,0	103,6	104,8	105,9	106,7	107,9	109,2
skattesats	20,78	20,78	20,78	20,78	20,78	20,78	20,78	20,78	20,78
Reala intäkter från skatter och bidrag	100	101,0	100,0	99,8	101,0	103,3	105,1	107,0	108,6

*I volymutvecklingen år 0 ingår tillägg för plusjobb motsvarande +0,5 i volymutveckling och år 1 ingår avvecklingen av plusjobben motsvarande -0,4.

Om en allvarlig makrostörning inträffar, skulle resultatet falla mycket snabbt om kommunerna inte skulle vidta några åtgärder. I detta exempel utvecklas volymen i enlighet med vårt valda referensalternativ och skatten hålls oförändrad.

Beräkningsalternativ 2 stor makrostörning och oförändrad resultatnivå

I detta exempel har vi låtit resultatet vara 2 procent av skatter och statsbidrag och volymen utvecklas enligt referensalternativet. För att klara detta skulle det krävas en skattehöjning med 45 öre, vilket inte är särskilt realistiskt.

Tabell 11 Stor makrostörning med oförändrad resultatnivå

Beräkningsalternativ 2, Stor makrostörning									
Oförändrad andel resultat 2 %	ÅR 0	ÅR 1	ÅR 2	ÅR 3	ÅR 4	ÅR 5	ÅR 6	ÅR 7	ÅR 8
Resultat	10,1	10,3	8,1	8,2	8,7	8,9	9,0	9,5	9,8
% av skatter o bidrag	2,7 %	2,7 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %
Volym kostnader	2,2	0,6	1,4	1,6	1,2	1,0	0,8	1,2	1,2
Kostnadsvolym	100,0	100,6	102,0	103,6	104,8	105,9	106,7	107,9	109,2
Skattesats	20,78	20,71	21,26	21,81	22,01	21,76	21,51	21,33	21,23
Reala intäkter från skatter och bidrag	100	101,0	100,0	99,8	101,0	103,3	105,1	107,0	108,6

*I volymutvecklingen år 0 ingår tillägg för plusjobb motsvarande +0,5 i volymutveckling och år 1 ingår avvecklingen av plusjobben motsvarande -0,4.

Om en allvarlig makrostörning inträffar, skulle kommunerna behöva höja skatten med 45 öre för att klara ett resultat som motsvarar god ekonomisk hushållning. I detta exempel utvecklas volymen i enlighet med vårt valda referensalternativ.

Prognos vid stor makrostörning

Vi har utgått från att kommunerna har som ambition att nå ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag i slutet av beräkningsperioden. I alternativet med en stor makrostörning återhämtar sig inte samhällsekonomin fullt ut när det gäller det reala skatteunderlaget. I denna prognos antar vi att det påverkar kommunernas kostnadsvolym. Denna antas öka lika mycket som de reala intäkterna, alltså drygt en halv procentenhet mindre än i referensalternativet.

Den kraftiga makrostörningen medför inledningsvis att kommunerna minskar kostnadsvolymen. Det år som störningen inträffar inleder man ett arbete med att minska kostnaderna, dock hinner detta inte få full effekt vilket innebär att resultatet blir mycket lågt år 2. Alla kommuner minskar inte kostnaderna innevarande år utan låter de minskade intäkterna slå mot resultatet. Detta gäller främst kommuner med god soliditet och marginaler i sin budget.

Vid en kraftig makrostörning blir den totala volymökningen för hela perioden lägre än vid en normal konjunktur, vilket främst beror på att de reala intäkterna inte kommer upp till samma nivå vid periodens slut som i referensalternativet. Men de kan också vara ett uttryck för att strukturella åtgärder genomförts, något som medfört en permanent minskning av kostnaderna.

Under åren med svagast utveckling av skatteunderlaget accepterar kommunerna ett lägre resultat än 2 procent av skatter och bidrag. Vid prognosperiodens slut då arbetsmarknaden är i balans uppgår resultatet dock till denna tumregel för god ekonomisk hushållning.

Kommunerna höjer skatten kraftigt inför år 3 i kombination med stora besparingar som leder till en negativ volymförändring. Även året därefter beräknas flera kommuner höja skatten för att ge utrymme för trängande behov som uppkommit under åren med mycket låg tillväxt. Vid periodens slut är medelskattesatsen 32 öre högre än vid utgångsläget år 0.

Tabell 12 Prognos vid stor makrostörning

Stor makrostörning									
Prognos	ÅR 0	ÅR 1	ÅR 2	ÅR 3	ÅR 4	ÅR 5	ÅR 6	ÅR 7	ÅR 8
Resultat	10,1	10,3	2,7	4,6	5,8	6,2	6,8	8,6	9,7
% av skatter o bidrag	2,7 %	2,7 %	0,7 %	1,1 %	1,4 %	1,4 %	1,5 %	1,8 %	2,0 %
Volym kostnader	2,2	0,6	0,5	-0,5	0,7	2,2	1,8	1,6	1,4
Kostnadsvolym vid störning	100,0	100,6	101,1	100,6	101,3	103,5	105,4	107,1	108,6
skattesats	20,78	20,71	20,72	20,92	21,06	21,10	21,10	21,10	21,10
Reala intäkter från skatter och bidrag vid störning	100	101,0	100,0	99,8	101,0	103,3	105,1	107,0	108,6

*I volymutvecklingen år 0 ingår tillägg för plusjobb motsvarande +0,5 i volymutveckling och år 1 ingår avvecklingen av plusjobben motsvarande -0,4.

Om en allvarlig makrostörning inträffar, skulle kommunerna agera med en kombination av åtgärder. Man skulle genomföra besparingar, låta resultatet falla och höja skatten.

4.2.2 Prognos för landstingen

Det demografiska trycket i landstingen är betydligt högre än i kommunerna fram till 2015. Det ligger på nästan 1 procent om året. Historiskt sett tillkommer en trendmässig ökning av kostnaderna utöver demografi med drygt en procent per år.

4.2.2.1 Referensalternativ

I referensalternativet beskriver vi hur volym, resultat och skattesats utvecklas vid en normal skatteunderlagsutveckling. Detta beräkningsexempel kommer senare att jämföras med prognosen vid en stor makroekonomisk störning.

I referensalternativet liksom i alternativet med stor makrostörning har vi för år 0 använt faktiska värden från år 2007 och för år 1 har vi använt volym och skattesats från år 2008. Volymen antas öka med 12 procent fram till år 8 vilket är lika mycket som ökningen av de reala intäkterna från skatter och statsbidrag. Detta antagande innebär att volymen årligen växer med en halv procentenhet mindre än den historiskt trendmässiga ökningen. Trots detta behöver medelutdebiteringen öka för att uppnå ett resultat på 2 procent av skatter och statsbidrag. Att kostnaderna inte kan öka med historisk trend utan att höja skatten eller minska på resultatnivån illustrerar landstingens långsiktiga finansieringsproblem.

Tabell 13 Valt referensalternativ

Referensalternativ, normal konjunktur, landsting									
PROGNOS	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8
Resultat	4,0	1,4	3,1	4,6	4,8	5,2	5,4	5,6	6,0
% av skatter o bidrag	2,0 %	0,7 %	1,4 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %
Volym kostnader		2,3	1,3	1,5	1,4	1,3	1,2	1,2	1,3
Kostnadsvolym referensalternativ	100,0	102,3	103,6	105,1	106,6	108,0	109,3	110,7	112,1
skattesats	10,84	10,79	10,93	10,99	11,00	11,03	11,05	11,06	11,10
Reala intäkter från skatter och bidrag i referensalternativ	100	101,8	103,4	105,1	106,7	108,2	109,5	111,0	112,3

Vi räknar med att kostnadsvolymen och de reala intäkterna från skatter och bidrag ökar lika mycket fram till år 8, cirka 12 procent. Detta innebär att kostnaderna årligen ökar med 0,5 procentenheter under historisk trend. Vi räknar med att landstingens resultatmål är på två procent av skatter och statsbidrag. Trots att kostnadsvolym och reala intäkter från skatter och statsbidrag ökar lika mycket behöver ändå medelskattesatsen höjas med 26 öre. Det beror bland annat på att pensionskostnaderna utanför driften ökar mer än verksamhetsvolymen. Det beror också på att landstingens avgifter inte antas öka i samma takt som kostnaderna.

4.2.1.2 Stor makrostörning för landstingen

Innan vi presenterar prognosen vid en stor makrostörning redogör vi för två beräkningsalternativ som illustrerar effekterna på resultat och skattesats. Skatteunderlaget utvecklas enligt den stora makrostörningen i tabell 5. Vi har valt att årligen räkna upp de generella statsbidragen med en historisk trend, samma uppräkningsför alla åren. Hade vi istället hållit statsbidragen nominellt oförändrade under 8 år hade problemet med den långsiktiga finansieringen tagit överhand.

Beräkningsalternativ 1 stor makrostörning och oförändrad skattesats

I första exemplet väljer vi att hålla skattesatsen oförändrad. Volymen utvecklas i enlighet med det valda referensalternativet. Resultatet för landstingen skulle bli negativt redan år 2 och fortsätta vara negativt under hela perioden. Det är inte realistiskt att landstingen skulle låta resultatet försämrats på detta sätt. Man skulle vidta åtgärder, både i form av ytterligare kostnadsreduceringar och i form av skattehöjningar. Givet att kostnaderna istället ökade i takt med demografi och historisk trend skulle resultatet bli betydligt sämre.

Tabell 14 Stor makrostörning med oförändrad skattesats

Beräkningsalternativ 1									
Stor makrostörning, Landsting									
Oförändrad skattesats	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8
Resultat	4,0	1,3	-4,6	-8,3	-9,9	-9,2	-8,6	-7,8	-7,5
% av skatter o bidrag	2,0 %	0,6 %	-2,1 %	-3,8 %	-4,4 %	-3,9 %	-3,5 %	-3,1 %	-2,8 %
Volym kostnader		2,3	1,3	1,5	1,4	1,3	1,2	1,2	1,3
Kostnadsvolym	100,0	102,3	103,6	105,1	106,6	108,0	109,3	110,7	112,1
skattesats	10,84	10,84	10,84	10,84	10,84	10,84	10,84	10,84	10,84
Reala intäkter från skatter och bidrag	100	101,3	100,6	100,7	102,1	104,5	106,6	108,8	110,8

Om en allvarlig makrostörning inträffar, skulle resultatet falla mycket snabbt om landstingen inte vidtog några åtgärder. I detta exempel utvecklas volymen i enlighet med vårt valda referensalternativ och skatten hålls oförändrad. Om en stor makrostörning inträffar, skulle landstingen behöva höja skatten med 46 öre för att klara ett resultat som motsvarar god ekonomisk hushållning. I detta exempel utvecklas volymen i enlighet med vårt valda referensalternativ.

Beräkningsalternativ 2 stor makrostörning och oförändrad resultatnivå

I detta exempel har vi låtit resultatet vara 2 procent av skatter och statsbidrag och volymen utvecklas enligt referensalternativet. För att klara detta skulle det krävas en skattehöjning med 46 öre. Det är inte så troligt att man väljer att höja skatten på pass mycket och ligger kvar på oförändrat resultat och inte heller genomför några ytterligare kostnadsreduceringar.

Tabell 15 Stor makrostörning med oförändrad resultatnivå

Beräkningsalternativ 2									
Stor makrostörning, Landsting									
Oförändrad andel resultat 2 %	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8
Resultat	4,0	4,3	4,5	4,6	4,7	5,0	5,1	5,2	5,5
% av skatter o bidrag	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %
Volym kostnader		2,3	1,3	1,5	1,4	1,3	1,2	1,2	1,3
Kostnadsvolym	100,0	102,3	103,6	105,1	106,6	108,0	109,3	110,7	112,1
Skattesats	10,84	11,02	11,39	11,59	11,63	11,53	11,45	11,35	11,30
Reala intäkter från skatter och bidrag	100	101,3	100,6	100,7	102,1	104,5	106,6	108,8	110,8

Om en stor makrostörning inträffar, skulle landstingen behöva höja skatten med 46 öre för att klara ett resultat som motsvarar god ekonomisk hushållning. I detta exempel utvecklas volymen i enlighet med vårt valda referensalternativ.

Prognos vid stor makrostörning

Vi har utgått från att landstingen har som ambition att nå ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag i slutet av beräkningsperioden. I alternativet med allvarlig makrostörning återhämtar sig inte samhällsekonomin fullt ut när det gäller det reala skatteunderlaget. I denna prognos antar vi att det påverkar landstingens kostnadsvolym. Denna antas öka lika mycket som de reala intäkterna, alltså en dryg procentenhet mindre än i referensalternativet.

Tabell 16 Prognos vid stor makrostörning

Stor makrostörning									
PROGNOS	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8
Resultat	4,0	0,6	-3,8	1,7	2,8	4,8	4,9	5,2	5,4
% av skatter o bidrag	2,0 %	0,3 %	-1,8 %	0,8 %	1,2 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %
Volym kostnader		2,3	1,1	-1,5	1,3	1,6	1,7	1,9	2,0
Kostnadsvolym vid störning	100,0	102,3	103,4	101,8	103,2	104,9	106,7	108,7	110,8
skattesats	10,84	10,79	10,86	11,01	11,11	11,17	11,15	11,15	11,19
Reala intäkter från skatter och bidrag vid störning	100	101,3	100,6	100,7	102,1	104,5	106,6	108,8	110,8

Om en allvarlig makrostörning inträffar, skulle landstingen agera med en kombination av åtgärder. Man skulle genomföra besparingar, låta resultatet falla och höja skatten.

År 0 redovisar landstingssektorn ett resultat på 2 procent av skatter och bidrag. Spridningen i resultatnivå mellan landstingen är dock betydande, från underskott till plusresultat motsvarande 5 procent av skatter och bidrag. Den ekonomiska situationen ser ljus ut inför år 1 och många landsting ökar volymen i en takt som överstiger demografi och historisk trend. Under slutet av år 1 kommer signaler om att världen kanske står inför en betydande konjunkturavmattning. Det finns i detta läge inga möjligheter att vidta åtgärder på kostnadssidan för innevarande år. Några landsting oroas av den makroekonomiska utvecklingen och den egna ekonomiska situationen och beslutar att höja skatten till år 2. När det gäller vilka ramar verksamheterna har att verka inom går det trögare. Budgetprocessen tar tid och omfattar många personer och parter. Många landsting har fastställt ekonomiska ramar till verksamheterna innan effekten på skatteunderlaget blev uppenbar. Under våren år 3 blir det klart vilken ekonomisk situation som gäller, en stor makrostörning. Under våren pågår i flertalet landsting ett intensivt arbete med att bedöma vilka kostnadsreduceringar som är möjliga och kanske även önskvärda. Vissa kostnadsreduceringar börjar få effekt innevarande år men flertalet åtgärder introduceras först i budgeten för år 3. Detta innebär att resultatet år 2 rasar och närmar sig ett minusresultat på 2 procent av skatter och bidrag. I detta läge kommer många landstingsledningarna att reflektera över det faktum att det dröjde till 2005 innan landstingen resultatmässigt hade återhämtat sig från 1990-talskrisen. År 3 kommer därför många landsting att minska kostnadsvolymen samtidigt som flera av dessa också höjer skatten. Allt för att inte tappa greppet över ekonomin. I detta läge justerar landstingen sina resultatmål, 2 procent av skatter och bidrag är inte aktuellt i detta läge.

När konjunkturen sedan vänder uppåt igen går det inte att hålla tillbaka trycket från verksamheterna varför kostnaderna åter börjar öka. Även år 4 beräknas flera landsting behöva höja skatten för att ge utrymme för trängande behov och för att säkerställa ett plusresultat. Redan år 5 bedömer vi att sektorns samlade resultat åter är uppe runt 2 procent av skatter och bidrag. Vid periodens slut är medelskattesatsen 35 öre högre än vid utgångsläget år 0.

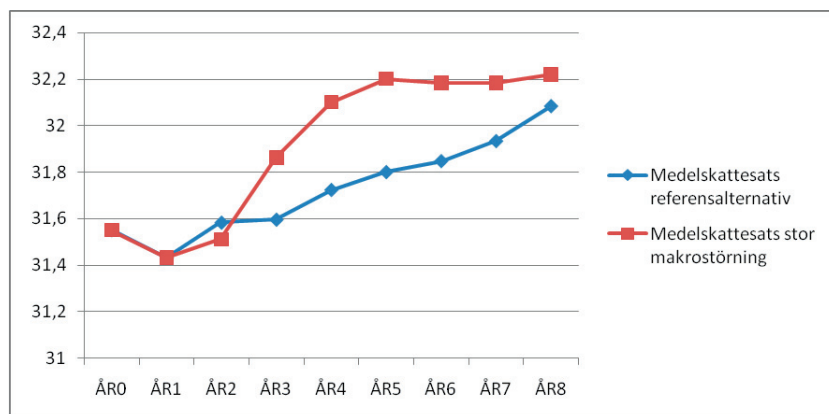
4.3 Sammantagen bedömning för kommuner och landsting

4.3.1 Utveckling av skattesatser¹⁵

Både enligt vårt referensalternativ och vårt scenario för stor makrostörning skulle kommunerna höja skattesatsen. Enligt referensalternativet skulle den sammanlagda skattesatsen öka från 31,55 till 32,08, vilket är en ökning med 53 öre på åtta år. Vid en stor makrostörning skulle skatten öka från 31,55 till 32,22, vilket är en skattehöjning med 67 öre. Trots att arbetsmarknaden år 8 befinner sig i balans i de båda alternativen höjs skatten mer i alternativet med stor makrostörning. En risk är alltså en permanent högre medelskattesats.

¹⁵ Vi har gjort korrigeringar för Gotland för att få fram den sammanlagda skattesatsen för sektorn.

Diagram 23 Prognos för hur medelskattesatsen skulle utvecklas i referensalternativet och alternativet med stor makrostörning. (År 0 och år 1 är värdena faktiska för sektorns skattesatser från år 2007 och 2008.)



Vid en stor makrostörning skulle skattesatsen öka ordentligt år 3 och år 4. Det innebär att skatten skulle höjas ett år efter att konjunkturen vek av nedåt. I den prognos vi gjort är medelskattesatsen vid konjunkturedgångens slut 14 öre högre än den skulle varit om konjunkturen utvecklats stabilt.

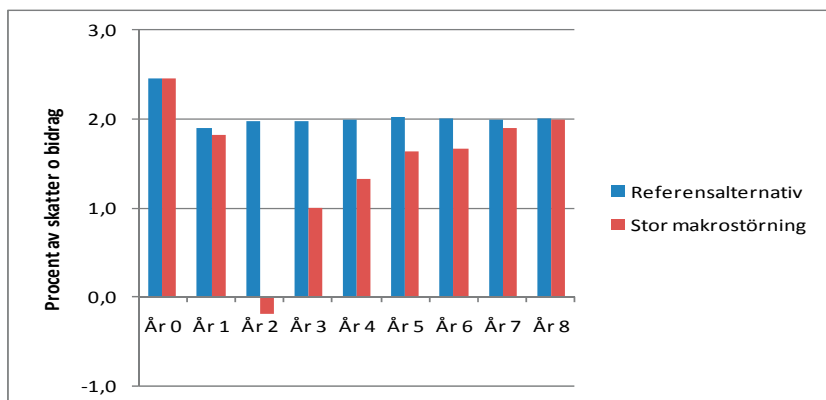
Källa: SKL.

4.3.2 Utveckling av resultat

Vi räknar med att resultatet utvecklas sämre vid en stor makrostörning än om konjunkturen är jämn. Vi räknar med att sektorn när ekonomin åter är i balans kommer att ha ett resultat som motsvarar tummregeln för god ekonomisk hushållning, 2 procent av skatter och bidrag. Men vägen dit är tuff och underskottet är ett faktum år 2. Skillnaderna i ackumulerat resultat är stora mellan alternativen vilket leder till ett försvagat räntenetto. Detta späder ytterligare på de åtgärder som måste vidtas.

Diagram 24 Prognos för resultat i sektorn givet referensalternativ och alternativ med stor makrostörning. (År 0 är värdet faktiskt från år 2007.)

Procent av skatter och bidrag



En stor makrostörning skulle slå särskilt hårt på resultatet år 2 då kommuner och landsting inte hunnit vidta tillräckliga åtgärder för att få ett positivt resultat. I och med att skatten skulle höjas år 3 och besparingarna skulle få full effekt, skulle resultatet så småningom förbättras. Resultatet är dock lägre under flera år vid en makrostörning än det beräknade resultat i referensalternativet, trots att man lyckats åstadkomma ett resultat på nivån 2 procent av skatter och bidrag, vilket innebär god ekonomisk hushållning vid periodens slut.

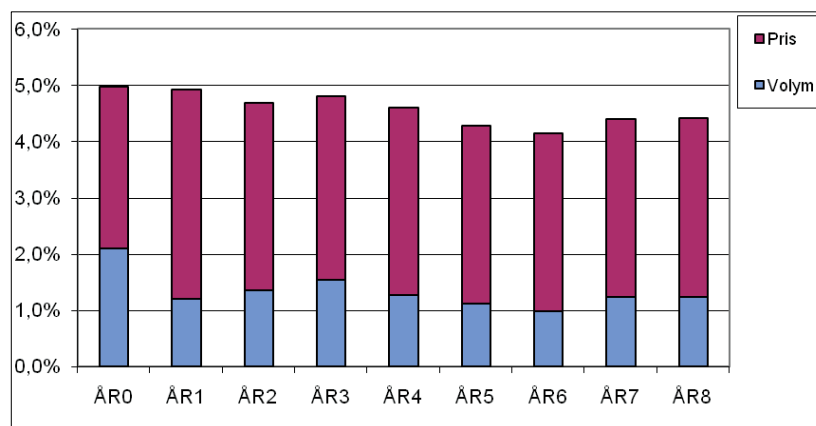
Källa: SKL.

4.3.2 Utveckling av kostnader och priser¹⁶

I referensalternativet ökar kostnaderna i löpande pris i genomsnitt med cirka 4,6 procent på år. Av detta är 3,2 procentenheter av en effekt av ökade löner och priser och 1,3 procentenheter beror på att volymen ökar. Notera att den höga volymökningen år 0, som bygger på ett faktiskt värde, drar upp genomsnittet för perioden. I övrigt ser vi i exemplet att både pris och volym utvecklas relativt konstant på en jämn nivå över perioden.

¹⁶ Priserna är kommunernas och landstingens respektive beräknade implicitpriser.

Diagram 25 Prognos för hur volym och priser i sektorn skulle utvecklas i procent i referensalternativet.
(År 0 och år 1 är värdena faktiska från år 2007 och 2008.)



Vi räknar med att priser och löner utvecklas relativt konstant över åren om skatteunderlaget följer en jämn utveckling.

Källa: SKL

Vid en stor makrostörning skulle både priser och löner utvecklas annorlunda. I detta fall skulle den kostnaden i löpande pris under perioden öka med i genomsnitt 3,6 procent per år. Av detta består 2,4 procentenheter av pris- och löneökningar, och 1,2 procentenheter beror på en volymökning. Det innebär att störningen slår mer på priserna än på volymen under denna lite längre period. Volymen ligger i båda exemplen under den historiska trenden för volymökning i sektorn.

Tillväxten av volymen har dock ett helt annat förlopp än i referensalternativet, i detta alternativ utvecklas volymen år 2, 3 och 4 svagt. I synnerhet år 3 då volymen sjunker.

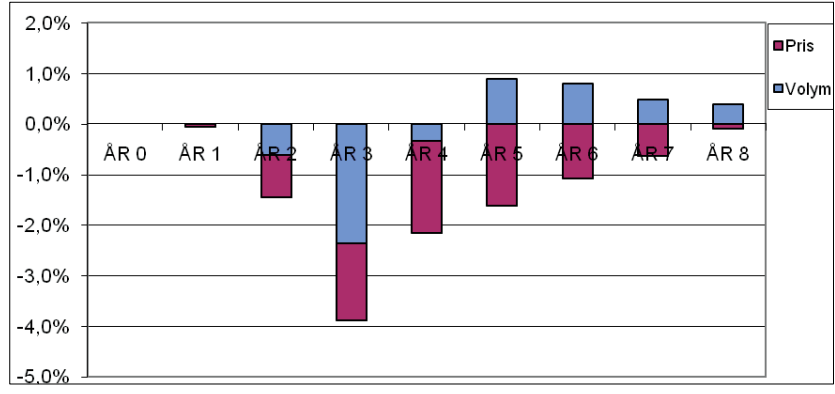
Diagram 26 Prognos för hur volym och priser i sektorn skulle utvecklas i procent vid en stor makroekonomisk störning. (År 0 och år 1 är värdena faktiska från år 2007 och 2008.)



Vi räknar med att både priser och volym utvecklas långsammare under konjunkturstörningen. Volymen ökar sedan något snabbare än tidigare, som en effekt av att verksamhetens behov blivit eftersatta under lågkonjunkturen och trycket från verksamheten gör att volymen ökat.

Källa: SKL.

Diagram 27 Skillnaden i procentenheter mellan hur volym och priser skulle utvecklas vid en stor makroekonomisk störning jämfört med hur de skulle utvecklas i referensalternativet



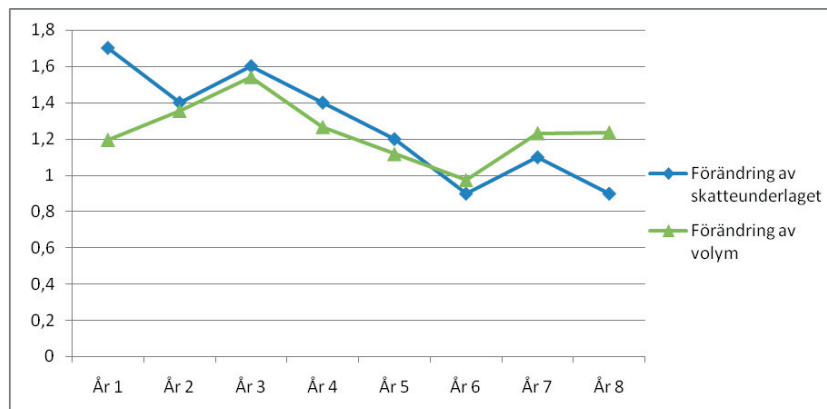
Både priser och volym utvecklas långsammare under en konjunkturstörning än i referensalternativet. Volymen ökar från och med år 5 något snabbare än i referensalternativet. Preiseffekten sitter dock i något längre, först år 8 ligger sektorns implicitprisökning på i stort sett samma nivå som i referensalternativet.

Källa: SKL.

4.4 Hur väl följer utvecklingen av kommunernas volym ökningen av skatteunderlaget?

Vi visar nedan hur väl våra bedömningar om konsumtionsökningen för sektorn följer utvecklingen av skatteunderlaget.

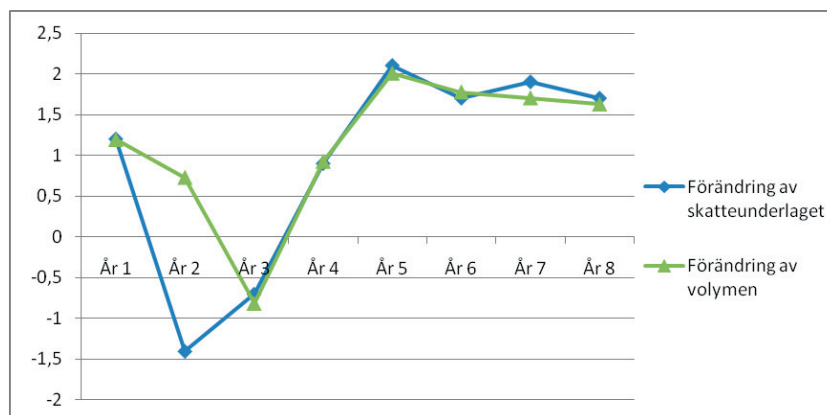
Diagram 28 Förändring i procent av reallt skatteunderlag och sektorns volym enligt referensalternativet



Följsamheten är relativt god mellan en real ökning av skatteunderlag och sektorns volym i referensalternativet. Störst är avvikelserna år 1, då volymen ökar 30 procent mindre än skatteunderlaget och år 8, då volymen ökar 37 procent mer än skatteunderlaget.

Källa: SKL.

Diagram 29 Ökning i procent av reallt skatteunderlag och sektorns volym enligt alternativet stor makrostörning



I detta fall är sambandet något mindre mellan skatteunderlagets ökning och ökningen av sektorns kostnader. Anledningen är den stora avvikelserna år 2, då det minskade skatteunderlaget slå mot resultatet. Detta år minskar skatteunderlaget med 1,4 procent reallt sett medan volymen fortfarande ökar med 0,7 procent. Övriga år är dock överensstämmelsen god.

Källa: SKL.

4.5 Om störningen varit mindre

Om det istället hade handlat om en mindre störning som inträffade skulle sektorns agerande troligtvis sett annorlunda ut. Vid en mindre störning kan kommuner och landsting med stabil ekonomi välja att avvakta med nedskärningar eller skatthöjningar. Det året störningen inträffar skulle volymen inte minska i samma utsträckning som vid en stor störning. Då kostnaderna inte skulle minska i samma utsträckning som intäkterna skulle det innebära ett lägre resultat. Blir störningen långvarig kommer volymen att minska efter hand. Troligtvis kommer några av kommunerna och landstingen med dåligt utgångsläge att välja att höja skatten, men det resulterar endast i en begränsad effekt på medelskattesatsen. Eftersom skatthöjningar inte sker i samma utsträckning som vid den stora makrostörningen kan man anta att volymen ökar då skatteunderlaget börjar ta fart igen och kommer att vara tillbaka på samma nivå i slutet av perioden som i beräkningsexemplet vid en normal konjunktur.

7 Kommunal sysselsättning

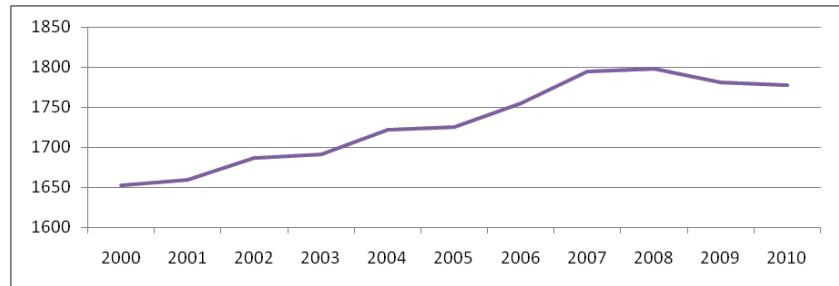
En effekt av "besparingar" kan bli att antalet anställda successivt minskar i befintliga verksamheter, samtidigt som kostnaderna ändå ökar. Det beror på att vissa kostnader inte är möjliga, eller i alla fall mycket svåra, att påverka. Exempel på sådana kostnader är redan beslutade satsningar på medfinansiering av infrastruktur, kostnader för redan tecknade entreprenadavtal, hyreskostnader, räntor och avskrivningar för gjorda investeringar mm.

När besparingar genomförs är tanken att verksamheten inte ska minska i omfattning, på detta sätt kan man säga att konsekvenserna av en generell besparing blir en produktivitetsökning, eller en kvalitetsminskning.

Andelen sysselsatta minskar som andel i relation till kostnadsutvecklingen. Mellan 2006 och 2010 ökade sektorns kostnader i fasta priser med 7 procent, samtidigt som kommunalt finansierade arbetade timmar ökat med knappt 2 procent.¹⁷

¹⁷ I kommunalt finansierade timmar ingår även timmar som utförs av andra anordnare.

Diagram 30 Kommunalt skattefinansierade arbetade timmar i miljoner timmar



Vid lågkonjunkturen år 2009 minskade antalet arbetade timmar, att jämföra med efter IT-kraschen då ökningen av antalet arbetade timmar endast avstannade.

Källa: SKL.

När kostnadsneddragningarna genomfördes i samband med finanskrisen, fick det som konsekvens att antalet kommunalt finansierade sysselsatta minskade med 30 000 från ca 1 208 000 till 1 178 000 mellan 2008 och 2010, minskningen uppgick till 2,5 procent i antal sysselsatta men endast 1,1 procent i arbetade timmar. Trots detta blev mycket få personer uppsagda på grund av arbetsbrist. Orsaken var att man valde att inte återbesätta tjänster vid personalrörlighet samt i många fall beslutade om särskilda avtalspensioner. Under 2010 har kommunvarslen minskat. Första halvåret var antalet varsel 1 400 och de sista sex månaderna 400.

Naturligtvis finns det ett samband mellan kommunsektorns konsumtionskostnader i fasta priser och sektorns sysselsättning i arbetade timmar. Vi utnyttjar det sambandet när vi gör prognoser för förändringen i antalet arbetade timmar i kommunal verksamhet. Det enklaste antagandet är att arbetade timmar förändras på samma sätt som kostnaderna i fasta priser, vi antar då att lönekostnader och andra kostnader i fasta priser har samma utveckling. Det kan vara en första grov uppskattning. Ett sätt att gå vidare i analysen är att göra statistiska skattningar av sambandet utifrån historisk statistik.

Men för att kunna skatta detta samband på ett någorlunda bra sätt måste vi ta hänsyn till den kraftigt ökande omfattningen av köp av verksamhet¹⁸ från privata utförare. Mellan 1993 och 2009 ökade andelen köpt verksamhet från 3 till över 11 procent i kommunerna och från 4 till 13 procent av de totala konsumtionsutgifterna i

¹⁸ Köp av verksamhet motsvaras i Nationalräkenskaperna av sociala naturaförmåner, en skillnad är dock att läkemedelsförmånen också ingår i landstingens sociala naturaförmåner.

landstingen. Den köpta verksamheten utförs ju inte av anställda i kommunsektorn utan av anställda i privat sektor och fångas därför inte upp i statistiken över kommunal sysselsättning. De går heller inte att särskilja i statistiken över sysselsatta i privat sektor. Konjunkturinstitutet har dock beräknat omfattningen av kommunalt finansierad sysselsättning i privat sektor sedan år 2000 utifrån befintlig statistik (men inte uppdelad på kommuner respektive landsting).

Ytterligare en komplikation är att det vissa tidiga år var relativt stora skillnader mellan produktionsvolym¹⁹ (som innehåller all produktion av kommunalt anställda) och konsumtionsvolym (där den produktion som sålts eller finansierats med avgifter dragits bort) i kommunerna. Därför skattas det historiska sambandet mellan produktionsvolym och anställda i kommunerna, medan vi i prognosen antar att skillnaden är marginell.

Vi skattar den kommunalt finansierade sysselsättningen med tre ekvationer. Först sambandet mellan anställda i kommuner respektive landsting och produktionsvolymen respektive konsumtionsvolymen (1993–2009). Sedan sambandet mellan sociala naturaförmåner (exkl. läkemedelsförmånen) och kommunalt skattefinansierad sysselsättning i privat sektor (2000–2009).

*Skattning av arbetade timmar för anställda i kommunerna*²⁰ (standardfel inom parentes):

$$\% \text{ förändr arb tim} = 0,66 \cdot \% \text{ förändr produktion}$$

$$R^2=0,648$$

(0,13)

En rullande regression visar dock att koefficienten förändras ganska kraftigt över tiden. Efter att ha minskat successivt ned mot 0,5 ökar den till över 0,9 när endast de sista 10 åren tas med i regressionen, vilket beror på att timmarna minskar markant mer än produktionen de sista åren. Det kan också vara värt att notera att antalet arbetade timmar ökar mer än produktionsvolymen sex av periodens 16 år. Det finns med andra ord anledning att tolka den

¹⁹ Mätt enligt kostnadsmetod, dvs. lönekostnader och övriga kostnader i produktionen.

²⁰ Ekvationen är utan konstant då den inte signifikant skiljde sig från 0.

skattade skillnaden mellan förändring i produktionsvolym och arbetade timmar med en viss försiktighet.

Skattning av arbetade timmar för anställda i landstingen:

$$\% \text{ förändr arb tim} = 0,89 \cdot \% \text{ förändr kons} - 1,28 \quad R^2 = 0,905$$

(0,08) (0,29)

Den rullande regressionen visar att konstanten minskar något över tiden medan koefficienten ökar till över 1,00 den sista 10-årsperioden. Trots det ligger det skattade antalet timmar mer än 1,0 procent under konsumtionsförändringen. Antalet arbetade timmar ökar mindre (eller minskar mer) än konsumtionsvolymen 14 av periodens 16 år. När det gäller t.ex. sjukvårdsverksamhet är det lättare att se hur kostnaderna för medicinsk teknik och läkemedel ökar snabbare än lönekostnaderna. Att det finns en betydande skillnad mellan konsumtionsvolym och arbetade timmar verkar högst rimligt.

Skattning av kommunalt finansierade arbetade timmar för anställda i privat sektor²¹:

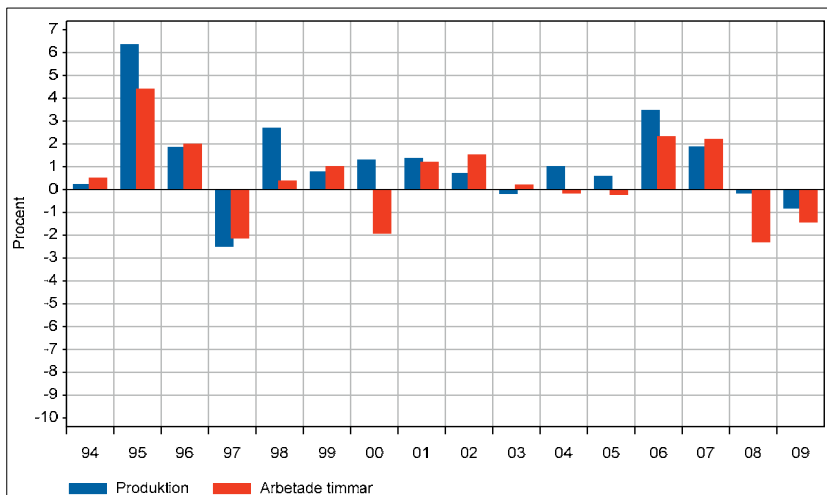
$$\% \text{ förändr arb tim} = 0,94 \cdot \% \text{ förändr soc naturaförm} \quad R^2 = 0,722$$

(0,13)

Ett nära samband mellan kostnaderna och timmarna är i högsta grad naturligt. Timmarna är skattade utifrån kostnaderna med hänsyn taget till kostnadsstruktur och vinstandelar i privata företag i relevanta branscher.

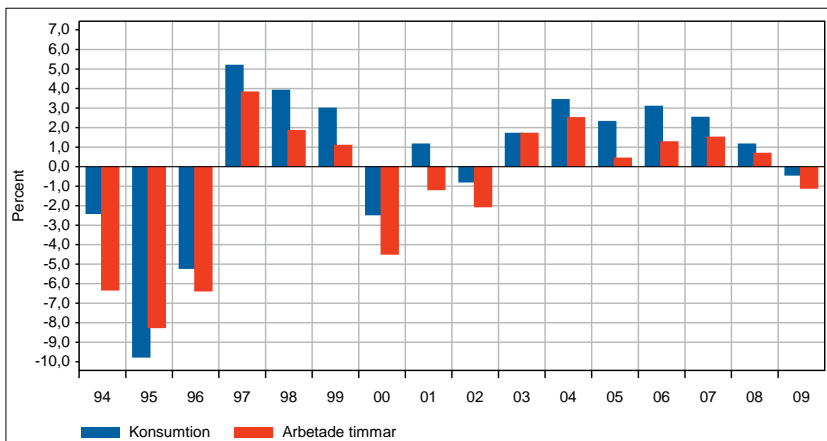
²¹ Ekvationen är utan konstant då den inte signifikant skiljde sig från 0.

Diagram 31 Produktion och arbetade timmar i kommunerna, årlig procentuell förändring



Källa: Nationalräkenskaperna, SCB.

Diagram 32 Konsumtion och arbetade timmar i landstingen, årlig procentuell förändring



Källa: Nationalräkenskaperna, SCB.

7.1 Slutsatser av skattningarna

Våra slutsatser av resonemangen ovan är att arbetade timmar utförda av anställda i kommunerna förändras med mellan hela och två tredjedelar av förändringen i produktionsvolymen. Arbetade timmar utförda av landstingsanställda förändras ungefär en procentenhet långsammare än konsumtionsvolymen. Kommunfinansierade timmar i privat sektor förändras i stort sett i takt med kostnaderna för sociala naturaförmåner i fasta priser.

I SKL:s prognoser görs inga särskilda prognoser om hur köp av verksamhet (sociala naturaförmåner) förändras, den förändringen ligger i kommunernas respektive landstingens totala konsumtionsvolym. Det betyder att vi antar en oförändrad andel köpt verksamhet. Vi antar också att kommunernas produktion förändras på samma sätt som konsumtionen.

När vi beräknar sysselsättningskonsekvenserna väger vi därför ihop skattningarna för kommuner respektive landsting med skattningen för arbetade timmar i privat regi. För att få en uppfattning om hur många sysselsatta detta motsvarar översätter vi de arbetade timmarna till antal med hjälp av de anställdas genomsnittliga arbetstid (som vi låter vara konstant över tiden). I tabell 17 redovisas resultaten.

Över hela tidsperioden ökar konsumtionsvolymen i referensalternativet med 9,2 procent i kommunerna och 12,1 procent i landstingen. På grund av en något långsammare skatteunderlagsökning i störningsalternativet blir konsumtionen något lägre i det alternativet. Därmed skiljer inte heller så mycket i sysselsättningförändring mellan alternativen. De stora skillnaderna är i förloppet. Fram till och med år fyra blir antalet sysselsatta i störningsalternativet 26 000 lägre i kommunerna och 10 000 lägre i landstingen jämfört med referensalternativet.

Tabell 17 Prognos för konsumtion, arbetade timmar och sysselsatta, årlig procentuell förändring resp. tusental

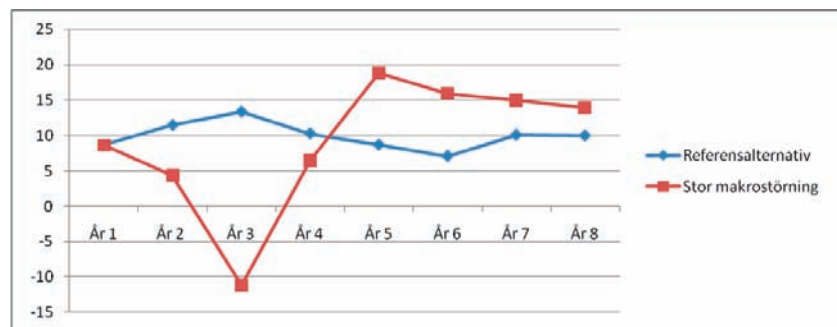
	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8	Index/ summa
Referensalternativet									
Konsumtionsvolym i %:									
Kommuner	0,6	1,4	1,6	1,2	1,0	0,8	1,2	1,2	109,2
Landsting	2,3	1,3	1,5	1,4	1,3	1,2	1,2	1,3	112,1
Arbetade timmar i %:									
Kommuner	0,5	1,1	1,3	1,0	0,8	0,7	1,0	1,0	107,7
Landsting	1,2	0,3	0,5	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	103,5
Antal Sysselsatta i tusental:									
Kommuner	4,7	10,4	11,9	8,9	7,7	6,3	9,2	9,0	68,0
Landsting	4,0	1,1	1,5	1,4	1,0	0,8	0,9	1,0	11,6
Makrostörning									
Konsumtionsvolym i %:									
Kommuner	0,6	0,5	-0,5	0,7	2,2	1,8	1,6	1,4	108,6
Landsting	2,3	1,1	-1,5	1,3	1,6	1,7	1,9	2,0	110,8
Arbetade timmar i %:									
Kommuner	0,5	0,4	-0,4	0,6	1,8	1,5	1,3	1,2	107,2
Landsting	1,2	0,1	-2,2	0,3	0,6	0,7	0,8	0,9	102,5
Antal Sysselsatta i tusental:									
Kommuner	4,6	3,9	-3,7	5,3	16,8	13,6	12,2	10,7	63,6
Landsting	4,0	0,4	-7,5	1,1	2,0	2,3	2,7	3,2	8,3
Skillnad störning-ref									
Antal Sysselsatta i tusental:									
Kommuner	0,0	-6,5	-15,6	-3,5	9,2	7,4	3,1	1,7	-4,4
Landsting	0,0	-0,6	-9,0	-0,3	1,0	1,5	1,9	2,2	-3,4

Såväl antalet kommunalt finansierade timmar som antalet sysselsatta beräknas öka årligen om skatteunderlaget ökar enligt referensalternativet. I fallet med en stor makroekonomisk störning ökar både antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar nästan lika mycket men förloppet är annorlunda.

Källa: SKL.

I diagram 33 visar vi hur förloppet ändras enligt både alternativen. Konsekvensen av en stor makrostörning skulle bli att antalet kommunalt sysselsatta minskade med drygt 11 000 år 3 när konjunkturen visserligen börjat vända uppåt, men skatteunderlaget fortfarande minskar reellt sett. När konjunkturen sedan vänder uppåt och skatteunderlaget årligen ökar mer än i referensalternativet kommer antalet kommunalt sysselsatta att öka snabbare än i referensalternativet. År 5 beräknas antalet öka med nästan 20 000.

Diagram 33 Förändring av kommunalt finansierade anställda i referensalternativet jämfört med alternativet med stor makrostörning. I tusental



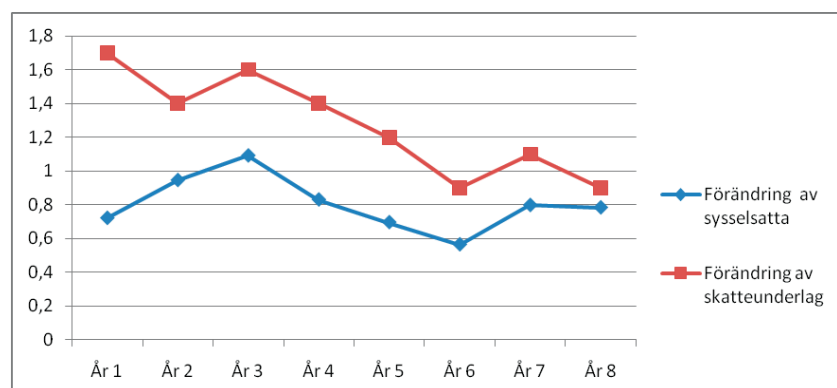
Utveckling av antalet kommunalt finansierade sysselsatta ökar under loppet av perioden med nästan 10 000 per år i snitt i referensalternativet och med nästan 9 000 personer per år i snitt i alternativet med stor makrostörning. Men förloppen ser helt olika ut.

Källa: SKL.

7.2 Sambandet mellan skatteunderlagsutvecklingen och förändringen av antalet sysselsatta i vår prognos

Utvecklingen av antalet sysselsatta följer skatteunderlaget relativt väl. I vårt alternativ skulle antalet kommunalt finansierade sysselsatta öka med nästan 10 000 per år om konjunkturen ökade enligt vårt referensalternativ. Ökningstakten skulle vara relativt jämn över tiden.

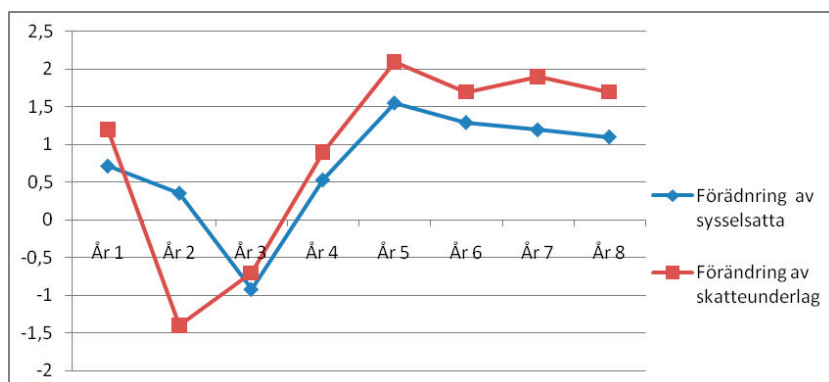
Diagram 34 Årlig procentuell förändring av reallt skatteunderlag och antal kommunalt finansierade sysselsatta i referensalternativet



Förändringen av antalet sysselsatta följer förändringen i reallt skatteunderlag ganska väl. Antalet sysselsatta har en jämnare kurva än den reala skatteunderlagsökningen, som faller mer mot slutet av perioden. År 2 är skillnaden störst då det reala skatteunderlaget ökar mindre än föregående år, medan antalet sysselsatta ökar mer än föregående år.

Källa: SKL.

Diagram 35 Årlig procentuell förändring av reallt skatteunderlag och antal kommunalt finansierade sysselsatta i alternativet stor makrostörning



Förändringen av antalet sysselsatta följer förändringen i reallt skatteunderlag ganska väl. År 2 är skillnaden störst då det reala skatteunderlaget minskar jämfört med föregående år, medan antalet sysselsatta fortfarande öka jämfört med föregående år.

Källa: SKL.

7.3 Sysselsättningsutvecklingen i kommunsektorn 2007–2010

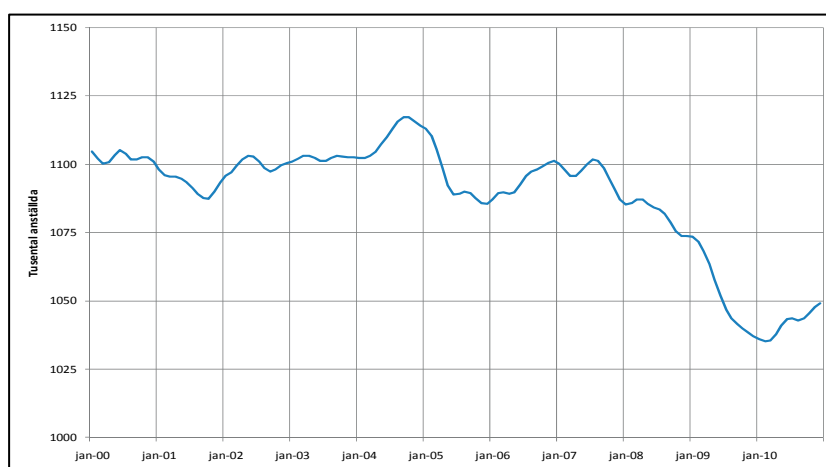
Hur har då sysselsättningen i kommuner och landsting utvecklats under den senaste krisen? För att reda ut den frågan måste vi börja med att definiera vilken sysselsättning vi pratar om. Kommuner och landsting finansierar ett stort antal verksamheter, en del sker i egen regi med egna anställda medan annan verksamhet utförs av privata aktörer med anställda i dessa företag. I den offentliga arbetsmarknadsstatistiken är det enkelt att följa sysselsättningen i egen regi, däremot särredovisas inte den skattefinansierade sysselsättningen i privat regi. Vi vet dock att kommuner och landsting i allt större omfattning köper verksamhet från privata aktörer och bl.a. Konjunkturinstitutet har gjort beräkningar av omfattningen av denna verksamhet i privat regi.

I diagram 36 redovisas kommunsektorns antal anställda sedan år 2000, det är den trendmässiga förändringen som beräknats utifrån månadsdata. Redan vid mitten av 2007, innan finanskrisen blommat ut, inleddes en period med minskande antal anställda i kommunsektorn. Till slutet av 2008 uppgick minskningen till 25 000 anställda, samtidigt överfördes cirka 10 000 anställda till privat regi

och 15 000 anställda på plusjobb²² försvann. Den skattefinansierade sysselsättningen i ordinarie verksamhet var således oförändrad. Ökad medelarbetstid innebar att antalet arbetade timmar i stället till och med ökade något.

Under hösten 2008 präglades budgetarbetet inför 2009 av finanskrisens konsekvenser. Resultatet blev en kraftig återhållsamhet vad gäller anställningar under loppet av 2009. Antalet anställda i egen regi minskade med 40 000 mellan januari 2009 och januari 2010 medan överföringarna till privat anställning uppgick till mellan 5 000 och 10 000. Även under 2009 ökade också medelarbetstiden vilket innebar en sysselsättningsminskning motsvarade mellan 15 000 och 20 000 anställda omräknat i genomsnittlig arbetstid. Sedan början av 2010 har antalet anställda i kommunsektorn återigen ökat, en utveckling som förstärkts av att överföringarna till privat regi fortsatt.

Diagram 36 Antal anställda i kommunsektorn, säsongersade månadsvärden



Mellan halvårsskiftet 2007 och början av 2010 minskar antalet anställda med 65 000 personer. Halva minskningen kan förklaras av färre personer i arbetsmarknadspolitiska program och överföringar till privat sektor.

Källa: SKL

²² Ett arbetsmarknadspolitiskt program som upphörde i slutet av 2008.

Bilaga 1 Spel för ekonomichefer

Vi genomförde i december 2010 ett spel för åtta av ekonomidirektörerna i landstingen och i januari 2011 genomfördes ett spel för fem av ekonomicheferna i kommunerna, detta kompletterades med "spel intervjuer" via telefon. Syftet var att få fram underlag till denna rapport och observera hur de skulle agera på olika makroekonomiska scenarier i en miljö där inga andra faktorer stör agerandet.

Hälften av ekonomicheferna fick sig tilldelat en kommun/ett landsting med god ekonomi och hälften fick en kommun/ett landsting med sämre förutsättningar, de utsattes sedan för en mindre alternativt en större konjunkturedgång och fick agera på händelserna såsom de bedömer att de tillsammans med sina förtroendevalda skulle ha agerat på hemmaplan, med alla de hänsyn som måste tas. Vi försökte göra spelet så verklighetstroget som möjligt. De åtgärder de kunde vidta var att se över de ekonomiska målen, genomföra olika typer av besparingar, höja skatten och avgifterna eller förändra investeringsvolymen.

Precis som i verkligheten har agerandet varit olika beroende på vilket ekonomiskt utgångsläge kommunen eller landstinget hade.

Spelet byggde på nedan beskrivna makroekonomiska scenario, där vi använde början av den konjunkturedgång som inträffade i samband med finanskrisen och de skatteunderlagsprognoser som kommunerna och landstingen fick då. Vi utgick dock ifrån att de förbättringar som inträffade år 2009 och 2010 inte kom.

Referensalternativet

I detta alternativ förutses en stadig tillväxt av skatteunderlaget med över fyra procent varje år. År 4 hade skatteunderlaget vuxit med drygt 21 och år 8 var det drygt 43 procent större än år 0.

Tabell 1 bilaga Referensalternativet. Skatteunderlagstillväxt inklusive och exklusive effekter av ändrade skatteregler i procent samt bidrag till skatteunderlagstillväxten i procentenheter.

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8
Summa exkl. regelförändringar	5,5	4,7	4,9	4,8	4,4	4,1	4,3	4,1
Summa	5,7	4,7	4,9	4,8	4,4	4,1	4,3	4,1
Timlön	3,8	3,4	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3	3,3
Sysselsättning	0,8	0,1	0,3	0,2	0,0	-0,2	0,0	-0,2
Sociala ersättningar	0,9	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Övrigt	0,3	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Alternativ stor makrostörning

I detta alternativ inträffar en stor makrostörning som blir tydlig år 2 och som försämrar skatteintäkterna både retroaktivt, för innevarande år och för nästkommande år.

Tabell 2 bilaga Alternativet med stor makrostörning. Skatteunderlagstillväxt inklusive och exklusive effekter av ändrade skatteregler i procent samt bidrag till skatteunderlagstillväxten i procent enheter.

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8
Summa exkl. regelförändringar	4,9	1,1	1,1	2,5	3,7	3,9	4,5	4,8
Summa	5,0	0,8	1,1	2,5	3,7	3,9	4,5	4,8
Timlön	3,7	2,6	2,0	1,7	1,7	2,2	2,7	3,2
Sysselsättning	0,7	-2,9	-1,7	0,3	0,9	1,4	1,3	0,8
Sociala ersättningar	0,4	2,1	0,7	0,4	1,0	0,4	0,7	1,1
Övrigt	0,3	-1,0	0,1	0,0	0,1	-0,1	-0,1	-0,2

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Alternativ med liten makrostörning

I detta alternativ inträffar en mindre makrostörning som inte får samma stora konsekvens för skatteintäkterna.

Tabell 3 bilaga Alternativet med liten makrostörning. Skatteunderlagstillväxt inklusive och exklusive effekter av ändrade skatteregler i procent samt bidrag till skatteunderlagstillväxten i procent enheter.

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8
Summa exkl. regelförändringar	5,3	1,8	2,5	3,0	3,9	4,4	4,4	4,6
Summa	5,4	1,5	1,8	3,0	3,9	4,4	4,4	4,6
Timplön	3,7	2,4	0,9	2,2	2,6	2,8	2,9	3,1
Sysselsättning	0,8	-2,2	1,1	0,8	0,6	0,6	0,6	0,4
Sociala ersättningar	0,6	2,0	0,3	0,0	0,7	1,0	0,8	1,2
Övrigt	0,3	-0,8	-0,5	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Tabell 4 bilaga Nivåskillnader i skatteunderlag mellan de olika alternativen

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7	År 8
Stor makrostörning jämfört med referensalternativet	-0,7	-4,6	-8,8	-11,8	-13,1	-13,9	-14,3	-14,0
Liten makrostörning jämfört med stor makrostörning	0,4	1,2	2,7	3,4	3,8	4,5	4,5	4,5

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting.

Resultat för kommunerna

Spelet är uppbyggt enligt en planeringsprocess med preliminära ramar i april enligt den aktuella skatteunderlagsprognosen och ett delårsutfall för innevarande år och därefter en ny skatteunderlagsprognos i oktober där budgetramar fastställs för kommande tre år. Vid varje ny prognos över skatteunderlagets utveckling angavs även utveckling av priser och löner.

Spelet har anpassats till en kommun med goda ekonomiska förutsättningar och en kommun med sämre ekonomiska förutsättningar.

Tabell 5 bilaga Förutsättningar för kommunerna i spelet

Ekonomiska förutsättningar:	Bra	Sämre
Skattesats	19,13	21,42
Soliditet (exkl. ansvarsförbindelse)	63 %	-1 %
Resultat % skatter o bidrag, år	3,7	0,2
Ranking i Öppna jämförelser:	Bra	Sämre
(av 290, där 1 = bäst)		
Kostnadsläge	127	190
Resultat	71	127
Enkäter	87	135

Kommunen med bra ekonomiska förutsättningar genomförde inga åtgärder i arbetet med preliminära ramar år 2–4 vid första prognostillfället, dock uppmanades verksamheterna att hålla sina budgetar.

Kommunen med sämre förutsättningar tillsatte en utredning vid första prognostillfället för att se över befintliga strukturer och kostnadsläge. Det betonades att ekonomin behöver åtgärdas, resultatnivåerna måste höjas och kostnaderna sänkas. Vid höstens prognos år 1 beslutade sig kommunen med sämre ekonomiska förutsättningar att lägga generella besparingar för att minska kostnaderna och få högre nivå på resultatet.

Kommunen med bra ekonomi agerade på den nya kraftigt försämrade skatteunderlagsprognosen genom att lägga de in generella besparingar innevarande år på 2 %. För att skapa utrymme och sända signaler om att varaktiga besparingar måste genomföras ute i verksamheten lade de även in ytterligare generella besparingar i preliminära ramar för år 3 och 4. Besparingarna för budgetåret innebar att verksamheten måste minska med ca 100 anställda, vilket bedömdes som nödvändigt. Vid utläggning av de generella sparkraven tog man i lite extra för att skapa utrymme för de verksamheter som ev. inte klarar sina sparkrav, man nämnde försörjningsstöd och IFO som verksamheter med svårighet att spara i lågkonjunktur. För att ytterligare förstärka signaler till verksamheterna om läget drog man ner på ca hälften av planerade investeringar, inte för att det ger så mycket mer utrymme i driftbudgeten men för signalvärdet.

Kommunen med sämre ekonomiskt läge genomförde riktade besparingar enligt politiska prioriteringar och utredningar, samt generella besparingar. Trots krafttag med besparingar krävdes en skattehöjning på 40 öre.

År 4 växte skatteunderlaget och situationen lättade något. Kommunen med sämre ekonomiska förutsättningar sänkte skattesatsen efter den tidigare höjningen, men inte till samma nivå som innan. De ekonomiska målen och resultatnivån prioriterades framför att skapa bättre ekonomiska förutsättningar i framtiden.

Kommunen med god ekonomisk situation tog tillfället i akt att sänka skatten under sista perioden, då de finansiella målen bedömdes bli uppfyllda trots sänkning.

Tabell 6 bilaga Resultat för kommunerna efter spel²³

Volym (index)	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6
Bra ekonomi, stor makrostörning	100	101,0	102,3	99,5	99,5	100,5	101,5
Dålig ekonomi, stor makrostörning	100	99,2	99,9	97,7	98,1	99,1	100,2
Skatt	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6
Bra ekonomi, stor makrostörning	19,13	19,13	19,13	19,13	19,00	19,00	19,00
Dålig ekonomi, stor makrostörning	21,42	21,42	21,42	21,82	21,52	21,52	21,52
Resultat (i % av skatter och bidrag)	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6
Andel av skatter och bidrag i %	3,7	2,8	2,3	2,3	2,0	2,4	2,5
Andel av skatter och bidrag i %	0,2	0,4	1,4	2,5	2,0	2,6	2,8
Avgiftsgrad, i %	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6
Bra ekonomi, stor makrostörning	6	6	6	6	6	6	6
Dålig ekonomi, stor makrostörning	4	4	4	4	4	4	4

Slutsatser

Volym

Båda kommunentyperna drog ner på kostnadsvolymer vid det kraftiga fallet i skatteunderlagsutvecklingen. Kommunen med dåligt utgångsläge hade även innan fallet börjat dra ner på sina kostnader för att skapa bättre förutsättningar. Båda kommunerna valde att kombinera neddragningar för innevarande år såväl som i budgetramarna. I kommunen med ansträngt läge diskuterade man strukturella förändringar som nedläggning av skolor mm.

²³ Gråmarkerade celler innebär att spelarna ändrat givna förutsättningar.

Skatt

För kommunen med stabilt ekonomiskt läge räckte det med att genomföra besparingar när skatteunderlagsutvecklingen föll, dessa besparingar var dock kraftiga. Skattesatsen hölls oförändrad, för att sedan sänkas då skatteunderlaget började utvecklas i mer normal takt. Kommunen med ansträngd ekonomi höjde skatten med 40 öre då skatteintäkterna föll. Den kunde sänkas igen året efter men inte till samma nivå som innan.

Resultat

Vid fallet i skatteintäkterna accepterades en lägre resultatnivå i båda kommunerna, ingen gick dock ner under nollresultat. Kommunen med ansträngd ekonomi försökte hela tiden skapa förutsättningar för att komma i balans med finansiella målen under planeringsperioden.

Avgifter

Ingen av kommunerna valde att höja avgifterna.

Investeringar

Investeringsutgifterna sågs över av kommunen med stabil ekonomi och halverades då skatteintäkterna föll. Främsta orsaken till åtgärderna på investeringsbudgeten var att signalera situationens allvar och visa att det är sparläge i hela kommunen.

Resultat för landstingen

Även för landstingen skapades ett landsting med goda och ett med sämre förutsättningar

Tabell 7 bilaga Förutsättningar för landstingen i spelet

Ekonomiska förutsättningar:	Bra	Sämre
Skattesats	9,85	10,50
Soliditet (exkl. ansvarsförbindelse)	30 %	21 %
Resultat % skatter o bidrag, år 0	3,9	0,6
Ranking i Öppna jämförelser:	Bra	Sämre
(ranking av 20, där 1 är bäst)		
Kostnadsläge (index) ²⁴	112	109
Patienternas erfarenhet	1,3	18
Medicinska resultat	3,0	10
Tillgänglighet	2,3	11

Skatteunderlaget utvecklades enligt samma förlopp som beskrivs ovan för kommunerna.

Landsting med gott utgångsläge som utsattes för en stor störning avvaktade utvecklingen och vidtog inga åtgärder från början. Anledningen var att man inte ville störa verksamheten utan fokusera på att hålla budget.

Man räknade endast upp ramarna med pris och demografi när krisen kom.

Resultatmålet ändrades från 2 procent av skatter och statsbidrag för varje enskilt år till 2 procent över konjunkturcykeln. En acceptans gavs för tillfälliga underskott och man lämnade skattesatsen oförändrad trots en stor störning i ekonomin.

Landsting med goda förutsättningar och en liten störning var försiktiga med kostnaderna för att kunna klara resultatmålet på sikt och beslutade därför om besparingar. De drog dock tillbaka halva besparingen och sänkte skatten tillfälligt när utsikterna fortfarande var goda. När skatteunderlaget försämrades räknade man upp ramarna med endast pris och demografi. De lät den lägre skattesatsen ligga kvar men räknade med höjd skatt under den sista delen av perioden.

De grupper som hade landsting där ekonomin redan från början varit dålig agerade på många sätt, både vid en stor och en mindre störning av ekonomin. Dels minskade de resultatmålet, dels genomförde de besparingar, både generella och riktade, slutligen höjde de skatten. Nivån på investeringarna reducerades också i dessa landsting. Ett landsting, det som hade dåligt utgångsläge och utsattes för en stor makrostörning höjde även avgifterna.

²⁴ >100 innebär att kostnaderna är högre än den beräknade kostnaden.

Tabell 8 bilaga Resultat för landstingen efter spel²⁵

Volym (index)	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6
Bra ekonomi, stor makrostörning	100	101,0	102,9	103,0	103,1	104,1	105,2
Bra ekonomi, liten makrostörning	100	101,0	102,1	102,7	103,5	104,5	105,6
Dålig ekonomi, stor makrostörning	100	100,8	101,6	101,7	102,2	101,9	103,0
Dålig ekonomi, liten makrostörning	100	100,8	101,0	102,5	103,3	104,3	105,4
Skatt	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6
Bra ekonomi, stor makrostörning	9,85	9,85	9,85	9,85	9,85	9,85	9,85
Bra ekonomi, liten makrostörning	9,85	9,85	9,75	9,75	9,75	9,80	9,85
Dålig ekonomi, stor makrostörning	10,5	10,5	10,5	10,8	10,8	10,8	10,8
Dålig ekonomi, liten makrostörning	10,5	10,5	10,5	11,1	11,1	11,1	11,1
Resultat (i % av skatter och bidrag)	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6
Bra ekonomi, stor makrostörning	3,9	3,3	0,4	-0,4	0,0	-0,3	-1,0
Bra ekonomi, liten makrostörning	3,9	3,5	1,3	2,0	2,4	1,5	0,7
Dålig ekonomi, stor makrostörning	0,6	0,3	1,3	0,8	0,8	0,6	2,0
Dålig ekonomi, liten makrostörning	0,6	0,6	-0,3	3,9	3,7	3,0	2,2
Avgiftsgrad i %	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6
Bra ekonomi, stor makrostörning	5	5	5	5	5	5	5
Bra ekonomi, liten makrostörning	5	5	5	5	5	5	5
Dålig ekonomi, stor makrostörning	3	3	4	4	4	4	4
Dålig ekonomi, liten makrostörning	3	3	3	3	3	3	3

Slutsatser

Volym

Jämfört med kommunerna är landstingen försiktigare med att sänka volymen. Inget landsting sänkte volymen under ursprungsnivån utan ersatte verksamheterna för både pris och demografi. Trots detta genomfördes besparingar och strukturåtgärder, men besparingarna genomfördes utifrån den nivå som verksamheten annars skulle ha utvecklats.

Skatt

I de landsting som hade sämre förutsättningar i utgångsläget höjde man skatten, både vid en liten och en stor makroekonomisk störning. För sektorn totalt sett motverkades det av att det landsting

²⁵ Gråmarkerade celler innebär att spelarna ändrat givna förutsättningar.

som hade bra utgångsläge sänkte skatten vid en mindre störning av ekonomin.

Resultat

När skatteintäkterna föll accepterades en lägre resultatnivå i alla landsting, i två av fyra landsting gick man även ner under nollresultat ett respektive tre år. Landstinget med ansträngd ekonomi och stor makrostörning försökte hela tiden skapa förutsättningar för att komma i balans med finansiella målen under planeringsperioden.

Avgifter

I landstinget med stor makrostörning och sämre förutsättningar ökade man avgifterna, men i övrigt gjordes ingen förändring av avgifterna.

Investeringar

Investeringsutgifterna minskades i landstingen med sämst ekonomi, både vid en stor och en liten makrostörning