2012:7

STATSKONTORET

Det tillfälliga konjunkturstödet

STATSKONTORET

MISSIV

DATUM	DIARIENR
2012-02-14	2011/182-5
ERT DATUM	ER BETECKNING
2011-06-16	Fi2011/2882

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att följa upp hur de tillfälliga konjunkturstöden till kommunsektorn har använts

Regeringen gav den 16 juni 2011 Statskontoret i uppdrag att undersöka hur kommuner och landsting agerade till följd av konjunkturnedgången samt följa upp hur de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn som tillfördes 2010 och 2011 har använts.

Uppdraget redovisas härmed i rapporten *Det tillfälliga konjunkturstödet* (2012:7).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Åsa-Pia Järliden Bergström och utredare Anders Folkesson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

gm

Anders Folkesson

Mikael Halápi
Stf. generaldirektör

POSTADRESS: Box 8110, 104 20 Stockholm. BESÖKSADRESS: Fleminggatan 20. TELEFON VXL: 08-454 46 00.
FAX: 08-791 89 72 statskontoret@statskontoret.se www.statskontoret.se

Innehåll

	Sammanfattning	**7**
1	**Bakgrund**	**11**
1.1	Uppdraget till Statskontoret	12
1.2	Frågeställningar och avgränsningar	12
1.3	Om det tillfälliga konjunkturstödet	14
1.4	Metod och genomförande	14
1.5	Projektets genomförande	18
1.6	Rapportens disposition	19
1.7	Finanskrisen 2008	20
1.8	Krisens återverkningar i Sverige	21
2	**Kommunal ekonomi och det tillfälliga konjunktur-stödet**	**23**
2.1	God ekonomisk hushållning och balanskravet	23
2.2	Kommunsektorns intäkter	23
2.3	Kommunsektorns kostnader	24
2.4	Kommunsektorns resultat under 2000-talet	25
2.5	Kommunsektorns soliditet	27
2.6	Prognostiserad skatteunderlagsutveckling	29
2.7	De tillfälliga konjunkturstöden	31
3	**Kommunsektorns agerande under konjunktur-nedgången**	**33**
3.1	Uppfattningar om krisen	33
3.2	Vidtagna åtgärder	34
3.3	Mönster och samband mellan olika kommuners och landstings agerande	40

4 Hanteringen av de tillfälliga konjunkturstöden 43
4.1 Användningen av konjunkturstöden 43
4.2 Undvikande av uppsägningar 59
4.3 Konjunkturstöden som överbryggning 61

5 Statskontorets sammanfattande bedömning och slutsatser 65

Källförteckning 69

Bilagor

1 Regeringsuppdraget 71
2 Enkät till kommuner och landsting 73

Sammanfattning

I april och september 2009 aviserade regeringen att kommunsektorn (kommuner och landsting) skulle tillföras 17 miljarder kronor i tillfälligt konjunkturstöd för år 2010. I oktober 2010 aviserades ytterligare 3 miljarder kronor för 2011. Syftet med stöden var att dämpa sysselsättningsminskningar i kommuner och landsting och värna kärnverksamheten inom sektorn.

Enligt regeringens uppdrag ska Statskontoret genom en enkätundersökning riktad till landets samtliga kommuner och landsting samt genom intervjuer med ett urval kommuner och landsting följa upp hur de tillfälliga konjunkturstöden till kommunsektorn påverkat sektorns agerande, hur de har använts och om de bidragit till att dämpa fallet i den kommunala sysselsättningen. De resultat som redovisas i här föreliggande rapport bygger således på de svar som framkommer av enkäten och intervjuerna. Uppdraget är avgränsat till perioden hösten 2008 till och med 2011.

Konjunkturmedlen har använts till att förbättra resultatet och till lättade sparkrav

Utifrån enkätsvaren kan konstateras att närmare 96 procent av kommunerna och samtliga landsting anger att stödet, i olika hög grad, förbättrade resultaten för 2010 och 2011. Drygt 62 procent av kommunerna anger att konjunkturstödet i mycket eller ganska stor utsträckning använts för att förbättra resultatet. Av dessa kommuner uppger 40 procent samtidigt att stödet i ganska eller mycket stor utsträckning bidragit till att de inte tvingats göra besparingar (50 kommuner). Lika stor andel av denna grupp anger att stödet i stor utsträckning medfört att sänkningar av servicenivån inte genomförts (51 kommuner).

Närmare 90 procent av kommunerna och landstingen anger också att konjunkturstödet, i olika hög grad, medförde minskade sparkrav. Omkring 40 procent av kommunerna och landstingen har svarat att stöden i stor utsträckning bidrog till detta.

På frågan om konjunkturstöden medförde att effektiviseringsarbete avbröts eller senarelades har 140 kommuner (75 procent) svarat att så

var fallet åtminstone i någon utsträckning. Motsvarande antal bland landstingen var elva stycken (69 procent). Det är dock bara 25 kommuner och fyra landsting som uppger att konjunkturstöden i mycket eller ganska stor utsträckning medförde att planerat eller pågående effektiviseringsarbete senarelades eller avbröts under 2010 och 2011.

Flertalet kommuner (88 procent) och 15 av 16 landsting menar också att stödet medförde att servicenivån i verksamheten kunde hållas oförändrad under 2010 och 2011. Drygt 41 procent (77 kommuner) har svarat att konjunkturstöden i ganska eller mycket stor utsträckning bidrog till att hålla servicenivån oförändrad. Motsvarande andel bland landstingen är knappt 38 procent, vilket motsvarar sex landsting.

Vidare anger närmare drygt 70 procent av kommunerna att konjunkturstödet medförde att de kunde göra tidsbegränsade satsningar som inte påverkade kostnadsläget eller strukturen på längre sikt. Var fjärde kommuner och landsting uppger att konjunkturstöden i mycket eller ganska stor utsträckning medförde att tidsbegränsade satsningar genomfördes under 2010 och 2011.

Konjunkturstödet har motverkat uppsägningar

Ett viktigt syfte med konjunkturstödet var att det skulle motverka uppsägningar inom kommunsektorn. Av Statskontorets enkät framgår att 82 procent av kommunerna (146 stycken) och 75 procent (12 stycken) av landstingen anser att konjunkturstödet bidrog positivt till sysselsättningen. De kommuner som svarat att konjunkturstödet i *mycket* eller *ganska stor* utsträckning bidrog till en ökning av sysselsättningen, till att dämpa en minskning eller till att bevara antalet årsarbetskrafter, uppgår till 22 procent (40 kommuner). Motsvarande andel bland landstingen är 19 procent.

Omkring 80 procent av de svarande kommunerna uppger att antalet årsarbetskrafter minskade eller förblev oförändrat under perioden. Bland dessa kommuner uppger knappt 26 procent att konjunkturstöden i mycket eller ganska stor utsträckning bidrog till att motverka uppsägningar.

Konjunkturstödet bidrog till att överbrygga nedgången i konjunkturen

En central faktor för kommunsektorns agerande är att många redan hade påbörjat arbetet med att möta konjunkturnedgången när konjunkturstödet aviserades och att det prognostiserade skatteunderlaget förbättrades från och med hösten 2009.

Sammantaget kan dock konstateras att samtliga landsting och 96 procent av kommunerna anger att konjunkturstöden överbryggade en period med lägre skatteintäkter än vad som ursprungligen prognostiserades. Andelen som menar att konjunkturstöden i ganska eller mycket stor utsträckning hade denna effekt är 63 procent av de svarande kommunerna och 75 procent bland landstingen. Såväl enkät- som intervjustudien visar att kommuner och landsting skulle ha genomfört större verksamhetsbesparingar om inte de tillfälliga konjunkturstöden hade beslutats.

1 Bakgrund

Under hösten 2008 hade turbulensen på de internationella finansiella marknaderna även nått Sverige. Det scenario som målades upp var att oron på de finansiella marknaderna skulle spilla över på andra sektorer i samhället och medföra lägre skatteintäkter och därmed uppsägningar inom kommuner och landsting. Under våren 2009 tycktes det akuta läget på de internationella finansmarknaderna ha avtagit men samtidigt fortsatte konjunkturen att försvagas och en långsam återhämtning i konjunkturen förutspåddes ske först med början år 2011.[1] Mot bakgrund av detta aviserade regeringen att kommunsektorn (kommuner och landsting) skulle tillföras 7 miljarder kronor i tillfälligt stöd för år 2010.[2] I september samma år aviserades ytterligare 10 miljarder kronor i tillfälligt stöd för år 2010.[3] Totalt fattade riksdagen därmed beslut om 17 miljarder kronor i tillfälliga konjunkturstöd till kommunsektorn avsedda att användas under 2010. Skälen för den tillfälliga ökningen av statsbidragen, så som de uttrycktes av regeringen, var följande:

> Kommuner och landsting ansvarar för merparten av de s.k. välfärdstjänsterna såsom utbildning, hälso- och sjukvård samt social verksamhet. Att tillföra den kommunala sektorn ytterligare medel kan därmed bidra till att dämpa fallet i den kommunala sysselsättningen samtidigt som de kommunala kärnverksamheterna värnas.[4]

En tillfällig ökning av det generella statsbidraget till kommunsektorn med 3 miljarder kronor även för 2011 aviserades av regeringen i oktober 2010.[5] Skälen för ökade statsbidrag under 2011 uttryckte regeringen på följande sätt:

> Trots en starkare ekonomisk utveckling bedöms kommunsektorns inkomster utvecklas relativt svagt under 2011. […] Genom att tillfälligt höja det generella statsbidraget ges kommuner och landsting bättre förutsättningar att värna och stärka kvaliteten i välfärdstjänster som

[1] Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget. Mars 2009.*
[2] Prop. 2008/09:99, *2009 års proposition om vårtilläggsbudget*.
[3] Prop. 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010*. samt Prop. 2009/10:2, *Hösttilläggsbudget för 2009*.
[4] Prop. 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010.*
[5] Prop. 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011*.

äldreomsorg, sjukvård, skola och utbildning samt att hålla uppe den kommunfinansierade sysselsättningen.

Sammantaget anslogs 20 miljarder kronor i tillfälliga konjunkturstöd till kommunsektorn för åren 2010 och 2011.

1.1 Uppdraget till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag att undersöka hur kommuner och landsting agerade till följd av konjunkturnedgången samt följa upp hur de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn som tillfördes 2010 och 2011 har använts. Uppdraget består av två delar. En kvantitativ del som enligt uppdraget ska genomföras genom en enkät till landets samtliga kommuner och landsting och en kvalitativ del som består av en fördjupad studie med intervjuer i ett urval kommuner och landsting.

Regeringen anger i uppdraget att det är av särskilt intresse hur de tillfälliga statsbidragen har påverkat kommuners och landstings agerande, hur statsbidragen har använts och om de har bidragit till att dämpa fallet i den kommunala sysselsättningen. Uppdraget är avgränsat till perioden hösten 2008–2011.

1.2 Frågeställningar och avgränsningar

Statskontorets uppdrag avser kommunsektorns *hantering* av de 20 miljarder kronor i tillfälliga konjunkturstöd som sektorn tilldelades under åren 2010 och 2011, samt kommunsektorns *agerande* med anledning av den lågkonjunktur som stöden var avsedda att överbrygga. Dessa frågor hänger ihop men har i rapporten delats upp i två avsnitt där agerandet i huvudsak avser den initiala perioden av konjunkturnedgången medan hanteringen av konjunkturstödet avser perioden 2009–2011. I kapitel 4 behandlas hanteringen av konjunkturstöden.

Med agerande avses i rapporten i första hand de direkta åtgärder av budgetkaraktär (förändrade anslag) som vidtogs som en följd av en vikande konjunktur och prognostiserade inbromsningen i skatteunderlaget. Det bör dock framhållas att även frånvaron av åtgärder i detta fall betraktas som en form av agerande.

I intervjuerna har respondenterna fokuserat på de konjunkturstöd som aviserades under 2009 och var avsedda att användas under 2010. Detta beror på att dessa medel utgjorde huvuddelen av konjunkturstöden (17 av totalt 20 miljarder kronor) men också på att det var under den här perioden som konjunkturläget var som allvarligast.

Regeringen tydliggjorde vid aviseringen av stödet att syftet var att dämpa fallet i den kommunala sysselsättningen och att mildra effekterna av konjunkturnedgången. Den grundläggande frågeställningen när det gäller hur kommunsektorn hanterade de tillfälliga konjunkturstöden handlar därför, enligt vår tolkning, om huruvida konjunkturstödet hanterades i enlighet med detta syfte. Det vill säga om de tillfälliga medlen gick till ändamål som hade potential att mildra konsekvenserna av konjunkturnedgången och motverka uppsägningar inom sektorn.

Såväl enkät- som intervjustudien ger svar på i vilken mån företrädare för kommuner och landsting *anser* att konjunkturstödet bidrog till en mildring av konjunkturnedgångens effekter, däribland en dämpning av fallet i sysselsättningen. Att kvantitativt redogöra för fördelningen av konjunkturstödet på något annat vis än genom uppskattningar har inte varit möjligt. En orsak är att det har varit svårt att särskilja konjunkturstödet från andra intäkter. Någon utvärdering av om de tillfälliga konjunkturstöden *de facto* bidrog till den relativt snabba konjunkturuppgången eller på annat sätt påverkade konjunkturen har inte heller rymts inom ramen för detta uppdrag.

Enkätstudien syftar till att ge en heltäckande bild av vilka typer av åtgärder som vidtogs av kommunsektorn. I den fördjupade studien behandlas frågor om vad som låg bakom sektorns agerande och om det går att se mönster i hur de olika kommunernas och landstingens val av åtgärder.

Enkäten och intervjuerna gör det sammantaget möjligt att svara på uppdragets huvudfrågor:

- Hur konjunkturstödet har använts.
- Hur konjunkturstödet har påverkat kommunernas och landstingens agerande och eventuella skillnader och mönster mellan olika typer av kommuner och landsting.

- Om konjunkturstödet har bidragit till att dämpa fallet i den kommunala sysselsättningen.

1.3 Om det tillfälliga konjunkturstödet

I rapporten används ”tillfälliga konjunkturstöd” (eller endast ”konjunkturstöden”) för att beteckna de tillfälliga statsbidrag – 20 miljarder kronor – som tilldelades kommunsektorn under åren 2010 och 2011.

De tillfälliga konjunkturstöden var generella och ovillkorade statsbidrag till kommunsektorn. Av de 20 miljarder kronor som tilldelades kommunsektorn anslogs 13 miljarder kronor genom ett särskilt anslag – anslag 1.4 *Tillfälliga konjunkturstöd till kommuner och landsting* – inom utgiftsområde 25 *Allmänna bidrag till kommuner* i statsbudgeten för år 2009. Anledningen till att medel som avsåg år 2010 anslogs i statsbudgeten för 2009 var att statens utgiftsutrymme var större under år 2009 än år 2010.[6] De resterande 7 miljarderna – varav 4 miljarder kronor avsåg år 2010 och 3 miljarder kronor avsåg år 2011 – anslogs inom ramen för anslag 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* inom utgiftsområde 25 *Allmänna bidrag till kommuner*. I båda fallen var det emellertid fråga om tillfälligt ökade generella statsbidrag till kommunsektorn.

Det tillfälliga konjunkturstödet på 17 miljarder för år 2010 motsvarar en procent av kommunsektorns skatteunderlag. Av de tillfälliga stöden gick 70 procent till kommunerna och 30 procent till landstingen. Stödet utbetalades i proportion till antal invånare i respektive kommun och landsting. För att visa på storleken av stödet kan som exempel nämnas Halmstads kommun som 2010 fick 88,8 miljoner kronor, vilket motsvarar 967 kronor per invånare.

1.4 Metod och genomförande

1.4.1 Enkätstudien

För att svara på frågorna om hur kommunsektorn agerade till följd av konjunkturnedgången och hur de tillfälliga konjunkturstöden användes

[6] Prop. 2008/09:100, *2009 års ekonomiska vårproposition.*

har Statskontoret, i enlighet med uppdraget, genomfört en enkätundersökning som riktar sig till samtliga kommuner och landsting. Enkätstudien är således en totalundersökning.

Enkäten har varit web-baserad och har skickats till ekonomichefen eller motsvarande i respektive kommun och landsting.

Enkäten omfattar 48 frågor fördelade på de fem avsnitten: (1) budget och budgetprocess, (2) budgetprocessen och de tillfälliga konjunkturstöden, (3) användning av de tillfälliga konjunkturstöden, (4) resultat, prognoser och budgetavvikelser samt (5) övergripande bedömningar. Frågorna är vanligen formulerade som påståenden som respondenterna ombeds ta ställning till. En skala har använts med svarsalternativen ”i mycket stor utsträckning”, ”i ganska stor utsträckning”, ”i varken stor eller liten utsträckning”, ”i ganska liten utsträckning”, ”i mycket liten utsträckning” och ”inte alls”. De fem första alternativen innebär följaktligen jakande svar. Styrkan varierar dock där ”mycket stor” respektive ”ganska stor” indikerar ett starkt jakande svar medan ”mycket liten” respektive ”ganska liten” följaktligen indikerar ett svagare instämmande. Svarsalternativet ”varken stor eller liten” indikerar ett starkare jakande svar än ”ganska liten” men ett svagare än ”ganska stor”.

Enkätfrågorna har tagits fram i samarbete mellan Statskontoret och forskare vid Kommunforskning i Västsverige (KFi). Synpunkter på ett utkast till enkäten har också lämnats av Sveriges kommuner och landsting (SKL). Synpunkterna föranledde revideringar av enkätfrågorna. Innan enkäten färdigställdes och skickades ut prövades frågorna också på ekonomichefer i tre kommuner, vilket föranledde att några frågor förtydligades.

Enkäten skickades ut till ekonomicheferna i början av november 2011. Därefter skickades tre påminnelser ut innan enkätundersökningen avslutades i början av december. När enkätundersökningen avslutades hade svar inkommit från 221 av 289 kommuner respektive från 17 av 21 landsting (observera att Gotland här har räknats som landsting). För kommunerna innebär detta en svarsfrekvens på 77 procent och för landstingen en svarsfrekvens på drygt 81 procent. Det är också värt att nämna att det förekommer ett så kallat internbortfall, det vill säga att alla som besvarade enkäten inte besvarade samtliga frågor. Bortfallet

varierar således från fråga till fråga. Svarsfrekvensen som helhet ligger på 77 procent och får anses som god. Någon bortfallsanalys har därför inte bedömts som nödvändig.

Enkäten redovisas i bilaga 1. Enkätsvaren kommer att finnas tillgängliga för nedladdning på Statskontorets hemsida.[7]

Den genomförda enkätundersökningen har analyserats genom sammanställning av frekvensfördelningar i procent för varje enskild fråga. Det är framför allt dessa resultat som Statskontoret redovisar och kommenterar. Därutöver har svaren på enskilda frågor ställts i relation till ekonomiska nyckeltal (ekonomiska resultat och soliditet) samt SKL:s kommungruppsindelning. I de fall som vi funnit någon samvariation kommenteras det i rapporten.

Kommungruppsindelningen utgörs av:

- Storstadskommuner (3 kommuner)
- Förortskommuner till storstäder (38 kommuner)
- Större städer (31 kommuner)
- Förortskommuner till större städer (22 kommuner)
- Pendlingskommuner (51 kommuner)
- Turism- och besöksnäringskommuner (20 kommuner)
- Varuproducerande kommuner (54 kommuner)
- Glesbygdskommuner (20 kommuner)
- Kommuner i tätbefolkad region (35 kommuner)
- Kommuner i glesbefolkad region (16 kommuner)

1.4.2 Intervjustudien

Intervjustudien syftar till att ge en fördjupad bild av hur kommuner och landsting resonerade och prioriterade i samband med att krisen bröt ut och vid aviseringen och tilldelningen av de tillfälliga konjunkturstöden. Underlaget från intervjuerna ger oss också möjlighet att närmare belysa motiven bakom de avvägningar och prioriteringar som gjordes i kommuner och landsting av olika karaktär och med skilda förutsättningar.

[7] www.statskontoret.se

Vi har genomfört intervjuer med företrädare för tolv kommuner och tre landsting. Intervjuerna har gjorts med kommunstyrelsens respektive landstingsstyrelsens ordförande samt med ekonomichefen i respektive organisation. Intervjuerna ägde rum under perioden 26 oktober till 5 december 2011.

Urvalet av kommuner har utgått från 2011 års kommungruppsindelning (se ovan) från SKL. Vårt syfte har varit att få ett representativt urval från flertalet kommungrupper. Utöver kommungruppsindelningen har vi dessutom utgått från kommunernas ekonomiska resultat och soliditet under 2000-talet.

Ett önskemål har också varit att ekonomichefen har varit densamma sedan 2008. Anledningen är att vi bedömt det vara svårt för ekonomichefer att redogöra för ställningstaganden som gjordes innan de anställdes.

Urvalskriterierna för landstingen har varit desamma som för kommunerna även om landstingen inte finns uppdelade i lika väldefinierade grupperingar som kommunerna.

Som komplement till Statskontorets intervjustudie har KFi för Statskontorets räkning sammanställt en promemoria utifrån drygt 200 intervjuer med företrädare för 44 kommuner med frågor angående konjunkturnedgången 2008–2010.[8] Urvalet till dessa intervjuer har utgjorts av kommuner som deltar i forskningsprogrammet *Det nationella kommunforskningsprogrammet.* Vid en jämförelse av finansiell utveckling under perioden 2008–2010 mellan de kommuner som har valt att delta i programmet och kommunsektorn som helhet framkommer inga större skillnader. Trots att urvalet alltså inte har utgått från någon särskild systematik i syfte att uppnå representativitet är skillnaderna mellan de deltagande kommunerna och landets samtliga kommuner relativt små vad gäller bakgrundsvariabler som ekonomiskt resultat och soliditet. I studien finns samtliga kommungrupper representerade förutom gles-

[8] Ale, Alingsås, Askersund, Borås, Boxholm, Eskilstuna, Finspång, Göteborg, Härryda, Järfälla, Kinda, Kristianstad, Kumla, Lerum, Lidköping, Linköping, Ljusnarsberg, Lomma, Luleå, Lund, Malmö, Marks, Mjölby, Munkedal, Osby, Piteå, Sjöbo, Skövde, Sotenäs, Stockholm, Strömstad, Svalöv, Svenljunga, Söderköping, Tanum, Tranemo, Tranås, Ulricehamn, Valdemarsvik, Vara, Vellinge, Vimmerby, Västervik, Västerås, Ydre, Åtvidaberg och Örebro.

bygdskommuner. Statskontoret bedömer mot bakgrund av detta att resultaten från studien är välgrundade och relevanta för det område som behandlas i här föreliggande rapport.

Metodologiska begränsningar
För att svara på de frågor som ställs i uppdraget anges i uppdragsformuleringen att Statskontoret ska genomföra en enkätstudie som ska kompletteras med en fördjupad analys på grundval av intervjuer med ett urval kommuner och landsting. Detta upplägg medför att resultaten, som i fallet med alla enkät- och intervjustudier, bygger på respondenternas uppfattningar. I det här fallet kommun- eller landstingsstyrelsens ordförande och ekonomichefens uppfattningar om hur deras respektive kommun eller landsting agerade till följd av konjunkturnedgången och om hur konjunkturstödet användes. Detta medför en risk för att respondenten har glömt bort hur det faktiskt förhöll sig eller av andra anledningar inte ger en korrekt bild av skeendet. För att minska risken för detta har vi i urvalet till intervjustudien i möjligaste mån haft som kriterium att respondenterna har innehaft samma position i organisationen under hela den undersökta perioden.

Vidare bör framhållas att kommunernas och landstingens karaktär och förutsättningar skiljer sig åt mot bakgrund av ett stort antal variabler i enlighet med vad som beskrivits ovan. Möjligheten att utifrån en mindre intervjustudie dra generaliserande slutsatser är därför begränsad. Med vårt urval har vi försökt nå en god spridning med avseende på några, enligt vår bedömning, viktiga variabler. I kombination med såväl den av KFi sammanställda intervjustudien och resultaten från enkätstudien har vi ändå kunnat identifiera möjliga förklaringar och mekanismer när det gäller motiv för prioriteringar i kommuner och landsting med olika karaktär och förutsättningar.

1.5 Projektets genomförande

1.5.1 Projektgruppen vid Statskontoret

Statskontorets projektgrupp har bestått av Anders Folkesson, Viveka Karlestrand, Erik Magnusson (projektledare) och Sami Soliman.

1.5.2 Samarbetet med KFi

Det material som KFi har fått genom deras intervjustudie har även bedömts vara relevant för Statskontorets uppdrag. Med anledning av detta har KFi för Statskontorets räkning låtit sammanställa en promemoria som redogör för hur kommunföreträdarna uppfattade situationen i samband med lågkonjunkturen samt deras uppfattningar om konjunkturstödet. Denna promemoria har varit en del av underlaget för Statskontorets rapport.

KFi utför en årlig enkät som riktar sig till ekonomicheferna i Sveriges kommuner. Mot bakgrund av den erfarenhet som KFi har inom detta område har KFi hjälpt Statskontoret i arbetet med att ta fram enkätfrågor samt ansvarat för utskick och bearbetning av enkätsvaren.

1.5.3 Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkringen i detta projekt har dels genomförts genom ett nära samarbete med KFi samt genom en intern referensgrupp på Statskontoret.

1.6 Rapportens disposition

Kapitel 2 inleds med en beskrivning av kommunsektorns huvudsakliga intäkter och kostnader samt skatteprognosutvecklingen under den studerade perioden, det vill säga 2008–2010. Dessa förutsättningar sätts därefter i relation till de tillfälliga konjunkturstöden.

I kapitel 3 beskrivs utifrån enkäten och intervjuerna hur kommuner och landsting agerade mot bakgrund av konjunkturnedgången och de förändrade skatteunderlagsprognoserna.

I kapitel 4 redogörs för hur kommuner och landsting svarat på frågor om hur konjunkturstödet använts. I syfte att bättre förstå orsakerna till hur olika kommuner och landsting använde konjunkturstödet kompletteras redovisningen av svaren med en analys av orsakerna till detta och eventuella samband och skillnader mellan olika kommuners och landstings agerande.

I kapitel 5 görs en sammanfattande bedömning. Kapitlet avslutas med en genomgång av rapportens resultat utifrån uppdragsformuleringen.

1.7 Finanskrisen 2008[9]

Under hösten 2008 bröt den internationella finanskrisen ut på allvar som en följd av att krisen på de amerikanska finansmarknaderna spreds till andra delar av världen och medförde en global förtroendekris, med ökad risk för stora kreditförluster för finansiella institut och en åtstramning av kreditgivningen som följd.[10] På våren 2009 tycktes det akuta läget på de internationella finansmarknaderna ha avtagit men samtidigt fortsatte konjunkturen att försvagas mycket kraftigt och en långsam återhämtning i konjunkturen förutspåddes ske först med början år 2011.[11]

År 2009 inleddes med kraftiga BNP-fall i Europa och USA. Inom euroområdet föll BNP med 2,5 procent under första kvartalet 2009 och i USA med 1,5 procent.

Redan under våren och sommaren 2009 skedde emellertid en dämpning av BNP-fallen och prognoserna visade på en ökning av BNP för nästkommande år. Det allmänna läget var ändå fortsatt dystert och arbetslösheten i vissa länder och regioner rekordhög.

Under vintern och våren 2010 förbättrades emellertid utsikterna ytterligare. En starkt bidragande orsak till den relativt snabba konjunkturuppgången var en expansiv penning- och finanspolitik runt om i världen.

[9] Avsnittet bygger främst på Konjunkturinstitutets Konjunkturlägesrapporter 2008–2010.
[10] Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget. Mars 2009.*
[11] Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget. Mars 2009.*

1.8 Krisens återverkningar i Sverige[12]

Till skillnad från exempelvis 1990-talskrisen var inte konjunkturnedgången och finansoron i Sverige åren 2008–2010 i första hand inhemskt betingad utan berodde till stor del på händelser utomlands.

Under krisens inledning påverkades heller inte Sverige nämnvärt eftersom de svenska bankerna inte hade samma omfattande kreditrisker som exempelvis de amerikanska.

När budgetpropositionen för år 2009 presenterades den 22 september 2008 hade det bara gått en vecka sedan investmentbanken Lehman Brothers fallit och vidden av den internationella finansiella krisen var ännu inte känd. I genomgången av den ekonomiska utvecklingen framhölls också att den finansiella turbulensen förväntades klinga av under år 2009 och att en återhämtning i konjunkturläget var att vänta mot slutet av året.[13]

Senare på hösten 2008 märktes emellertid även krisen av i Sverige på ett mer påtagligt sätt genom tydligare farhågor för ökade likviditetsrisker hos de svenska bankerna vilket fick konsekvenser för kreditgivningen.

När vårtilläggsbudgeten presenterades i april 2009 hade den internationella finansoron eskalerat och i propositionens inledning framhölls att världsekonomin befann sig i en ekonomisk kris som saknar motstycke i modern tid.[14] Tillväxtprognoserna skrevs ned och arbetslösheten förväntades fortsätta att stiga till samma nivåer som under lågkonjunkturen på 1990-talet.[15] I Sverige föll BNP kraftigt under perioden – mer än OECD-genomsnittet, i euroområdet och i USA. Att Sverige drabbades relativt hårt berodde i första hand på Sveriges exportberoende industri som påverkades kraftigt av den dämpade internationella efterfrågan på produkter.

[12] Se exempelvis Konjunkturinstitutets Konjunkturlägesrapporter 2008–2010.
[13] Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2010*.
[14] Prop. 2008/09:99, *2009 års proposition om vårtilläggsbudget.*
[15] Prop. 2008/09:99, *2009 års proposition om vårtilläggsbudget.*

I takt med att den globala konjunkturen vände uppåt under slutet av 2009 och början av 2010 stärktes även den svenska exportindustrin. Mot slutet av 2010 kunde konstateras att den svenska BNP-nedgången under framför allt 2008 och 2009 hade återhämtats.[16]

[16] Konjunkturinstitutet, Konjunkturlägesrapport december 2010.

2 Kommunal ekonomi och det tillfälliga konjunkturstödet

I det följande kapitlet presenterar vi översiktligt den kommunala ekonomin och dess reglering.

2.1 God ekonomisk hushållning och balanskravet

Det övergripande ekonomiska målet för kommuner och landsting är enligt kommunallagen att ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

Det så kallade balanskravet, som är en del av god ekonomisk hushållning, innebär att kommunernas och landstingens budgetar ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. En kommun eller ett landsting får alltså inte lägga en underbalanserad budget. Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår ändå överstiger intäkterna ska det negativa resultatet regleras och det egna kapitalet återställas inom de närmaste tre åren.

Balanskravet kan ses som ett minimikrav, medan lagens krav på god ekonomisk hushållning är ett mer ambitiöst mål som kan sägas skapa en marginal i förhållande till balanskravet. Denna marginal sätts vanligtvis till två procent av skatteintäkter och statsbidrag. God ekonomisk hushållning, som inte är lika preciserat som balanskravet, kan därför bidra till att minska risken för att kommuner och landsting tvingas genomföra åtstramningar vid en svag utveckling av skatteunderlaget.

2.2 Kommunsektorns intäkter

Kommunernas och landstingens största intäktskällor är skatteintäkter och statsbidrag, vilka stod för 65 respektive 21 procent av sektorns intäkter under år 2010. Övriga intäktskällor är bl.a. taxor och avgifter.

Skatteintäkterna uppgick till 521 miljarder kronor år 2010. Skatteintäkternas stora betydelse gör skatteunderlagsutvecklingen central för kommunsektorns ekonomi. Under 2000-talet har skatteunderlaget utvecklats starkt. Den årliga ökningstakten mellan 2001 och 2010 var 4,7 procent.

Kommunsektorn erhöll under år 2010 statsbidrag på 125 miljarder kronor. Statsbidragen kan delas in i generella respektive specialdestinerade statsbidrag. De generella statsbidragen ingår i anslaget för kommunalekonomisk utjämning och fördelas till kommunsektorn främst genom inkomstutjämningssystemet. De tillfälliga konjunkturstöden var ovillkorade generella statsbidrag, och betalades ut genom utjämningssystemet.

2.2.1 Inkomstutjämningssystemet

I systemet för inkomstutjämning utjämnas skillnader i skattekraft mellan kommuner och mellan landsting. Genom systemet garanteras alla kommuner respektive landsting ett i stort sett lika stort skatteunderlag per invånare. Det medför att exempelvis en kommun som drabbas av en stor företagsnedläggning och som därmed får ett minskat skatteunderlag kompenseras för detta inom inkomstutjämningen. På motsvarande sätt får en kommun eller ett landsting med kraftigt ökande relativt skatteunderlag (och därmed skatteintäkter) ett minskat inkomstutjämningsbidrag (alternativt ökad inkomstutjämningsavgift).

Den långtgående inkomstutjämningen innebär samtidigt att kommunernas och landstingens intäkter inte bara är kopplade till utvecklingen av det egna skatteunderlaget, utan även i stor utsträckning till rikets skatteunderlagsutveckling. Detta beror på att fördelningen av det generella statsbidraget till kommuner och landsting är kopplad till den genomsnittliga skattekraften i riket.

2.3 Kommunsektorns kostnader

Den sammanlagda kostnaden för kommunernas verksamhet år 2010 var 500 miljarder kronor. Personalkostnaderna utgjorde 54 procent av kommunernas totala kostnader. Inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen samt vård och omsorg om äldre och personer med

funktionsnedsättning var kommunernas kostnader för anställd personal omkring två tredjedelar av verksamhetskostnaderna. Inom utbildningsverksamheten utgjorde motsvarande andel drygt hälften av kostnaderna.

Den sammanlagda nettokostnaden för landstingens verksamhet 2010 uppgick till 221,9 miljarder kronor. Löner och övriga personalkostnader inklusive pensioner utgjorde 46 procent av kostnaderna, vilket gör det till den största kostnaden för landstingen. En annan stor kostnadspost för landstingen är material och tjänster som utgjorde 30 procent av kostnaderna för år 2010.[17]

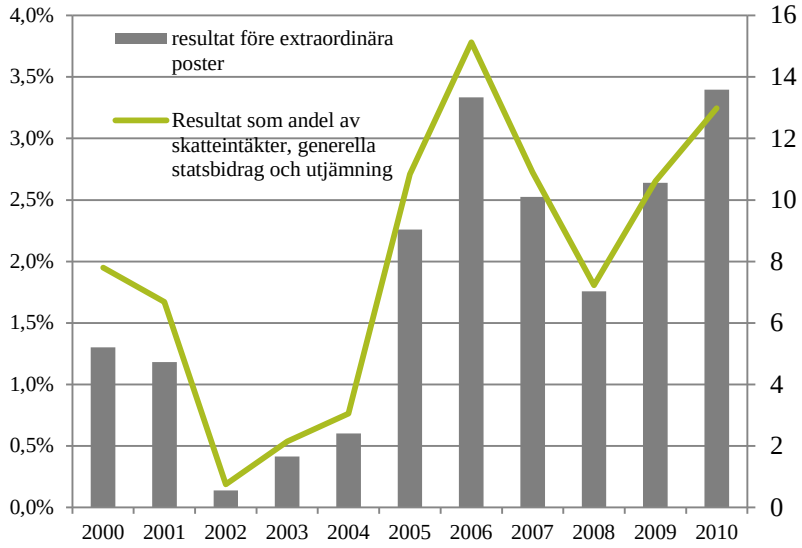
2.4 Kommunsektorns resultat under 2000-talet

Kommunkollektivet har redovisat positiva resultat under hela 2000-talet. Resultatnivån har dock förbättrats avsevärt från och med år 2005. År 2010 redovisade kommunerna ett resultat på drygt 14 miljarder kronor, vilket motsvarar drygt tre procent av skatteintäkter och generella statsbidrag (se diagram 1).

Resultaten skiljer sig åt mellan olika kommungrupper. Bäst resultat under åren 2009 och 2010 har förortskommuner till storstäder respektive större städer gjort, medan kommuner i glesbefolkade regioner och glesbygdskommuner redovisar sämst resultat under åren 2009 och 2010 (Kolada). 14 kommuner hade ett negativt resultat före extraordinära poster år 2010, medan 64 procent av kommunerna hade ett resultat på mer än två procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.

[17] SCB Statistiskt meddelande Kommunernas och landstingens verksamhetsindelade bokslut.

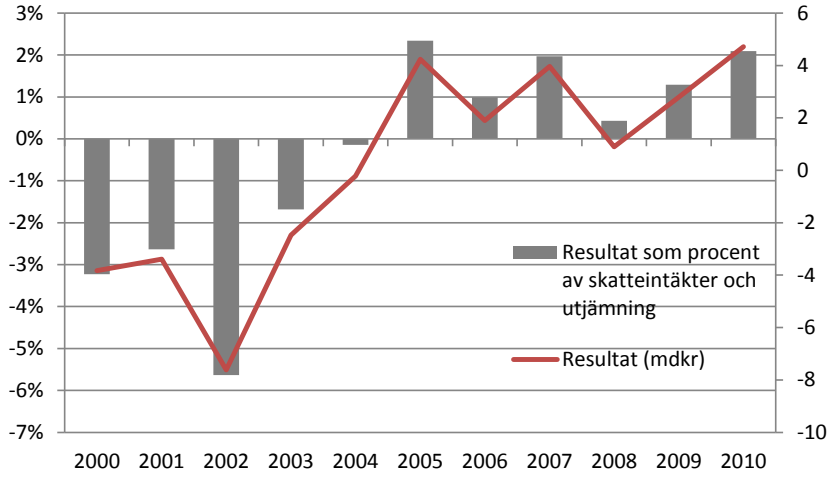
Diagram 1. Kommunernas resultat 2000–2010. Procent och miljarder kronor av skatter, generella statsbidrag och utjämning



Källa: SCB

Landstingen redovisade negativa resultat mellan åren 2000 och 2004, men sedan år 2005 har sektorn haft positiva resultat. År 2010 var överskottet nästan fem miljarder kronor, vilket motsvarar 2,1 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag (se diagram 2). Två landsting gjorde ett negativt resultat under år 2010, medan resultatet i 13 landsting översteg två procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Diagram 2. Landstingens resultat 2000–2010. Procent och miljarder kronor av skatter, generella statsbidrag och utjämning



Källa: SCB

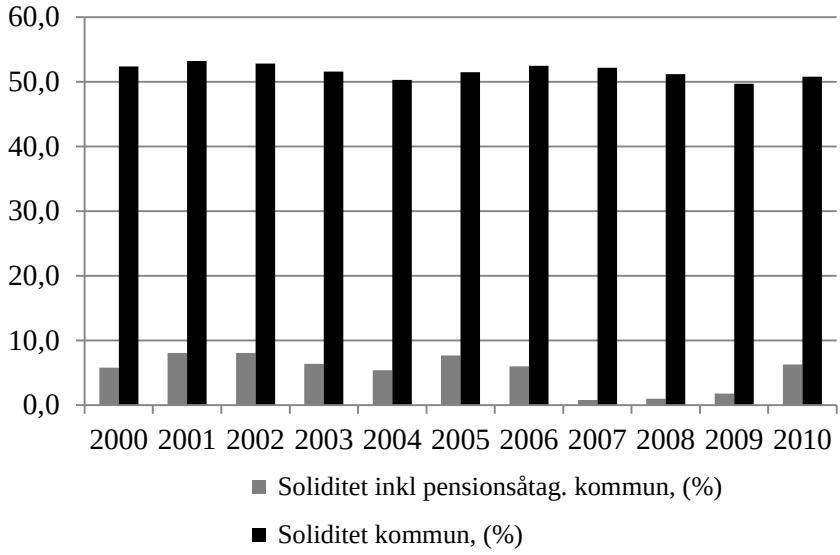
2.5 Kommunsektorns soliditet

Ett vanligt mått på kommunernas och landstingens ekonomiska ställning är soliditet, som visar hur stor del av de egna tillgångarna som finansierats med egna medel. Nedan redovisar vi hur soliditeten har utvecklats under 2000-talet för kommunerna respektive landstingen.

Kommunernas soliditet har legat på en stabil nivå på drygt 50 procent under 2000-talet. Soliditeten varierade mellan -6 och 86 procent för enskilda kommuner år 2010.

Högst soliditet inklusive pensionsåtagande har kommungrupperna storstäder och större städer (22 procent), medan glesbygdskommuner (-6 procent) och pendlingskommuner (-7 procent) har de lägsta. Det bör dock noteras att sättet att organisera verksamheten kan påverka soliditeten, vilket försvårar jämförelser.

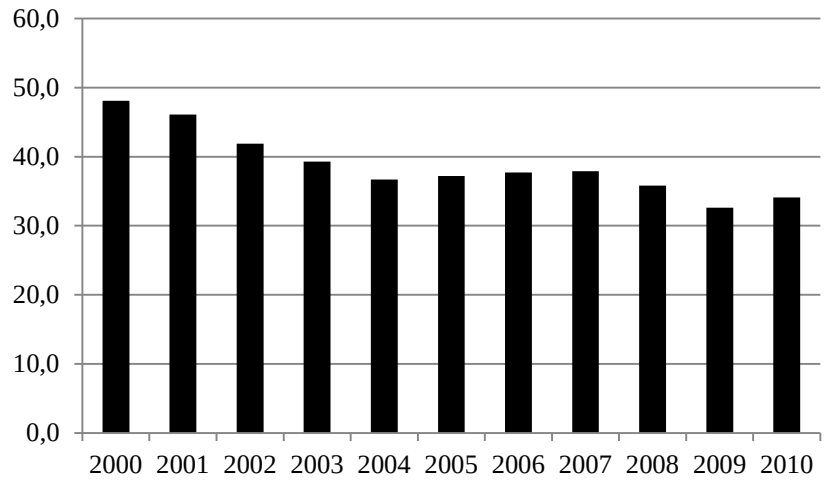
Diagram 3. Kommunernas soliditet 2000–2010 inklusive respektive exklusive pensionsåtagandet (ovägt medelvärde)



Källa: Kolada

Landstingens soliditet sjönk under början av 2000-talet, men har sedan dess stabiliserats runt 35 procent (se diagram 4). Det bör noteras att redovisningen av pensionsskulden skiljer sig åt, vilket påverkar soliditeten.

Diagram 4. Landstingens soliditet (ovägt medelvärde) 2000–2010



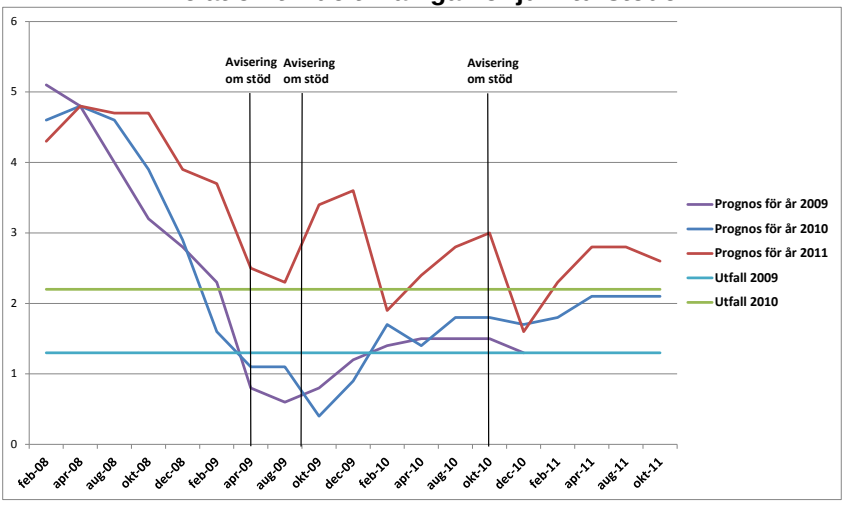
Källa: Kolada

2.6 Prognostiserad skatteunderlagsutveckling

Som framkommit av den tidigare beskrivningen står skatteintäkterna för den största delen av kommunsektorns intäkter. Följaktligen spelar utvecklingen av skatteunderlaget stor roll för kommunsektorns ekonomiska situation. Därför ges en kortare beskrivning av hur skatteunderlagsprognoserna utvecklades från och med hösten 2008. Dessa prognoser visar den förväntade utvecklingen (procentuella förändringen) av skatteunderlaget i riket.

Vi har valt att redogöra för SKL:s prognoser eftersom det i enkäten framkommer att drygt 80 procent av de svarande i stor utsträckning utgår från just dessa i sin planering och budgetering.

Diagram 5. SKL:s prognostiserade skatteunderlagsutveckling åren 2008–2010 för åren 2009, 2010 och 2011 i relation till de tillfälliga konjunkturstöden[18]



Källa: SKL:s skatteunderlagsprognoser från och med februari 2008 till och med oktober 2011 samt Skatteverkets uppgifter om taxeringsutfall.

Vid inledningen av år 2008 visade prognoserna för år 2009 och 2010 på en ökning av skatteunderlaget på omkring 5 procent. Från dessa nivåer försämrades det prognostiserade utfallet kontinuerligt till omkring 3 procents ökning vid slutet av år 2008.

Under början av år 2009 fortsatte det förväntade utfallet av skatteunderlaget för åren 2009 och 2010 att sjunka. Prognosen för år 2009 försämrades ytterligare mellan prognostillfällena i februari och april, och nådde sin lägsta nivå i augusti. Prognosen för år 2010 försämrades mest mellan prognostillfällena i december 2008 och februari 2009 och nådde den lägsta nivån i oktober 2009. I december 2009 hade prognoserna för både år 2009 och 2010 förbättrats och låg i båda fallen på omkring 1 procent.

[18] Observera att SKL:s ordinarie prognoser sker i februari, april, augusti, oktober och december, vilket delvis påverkar tidsskalan och lutningen på linjerna.

Under hela 2010 låg SKL:s skatteunderlagsprognoser för år 2010 relativt stabilt strax under 2 procent. Det innebar ett klart förbättrat utfall för det året jämfört med hösten 2009.

2.7 De tillfälliga konjunkturstöden

Mot bakgrund av det försämrade ekonomiska läget under senhösten 2008 och vintern 2009 presenterade regeringen ett antal finanspolitiska åtgärder i tilläggsbudgetpropositionen i april 2009 med syfte att stimulera ekonomin och dämpa konjunkturnedgången. En sådan åtgärd var att tillföra kommuner och landsting ett tillfälligt konjunkturstöd för att mildra effekterna av konjunkturnedgången och att motverka uppsägningar inom sektorn. Regeringen föreslog att kommunsektorn skulle tillföras 7 miljarder kronor i tillfälligt stöd avsedda att användas under 2010.[19]

I september 2009 lade regeringen i sin proposition om hösttilläggsbudget för 2009 fram förslag om att ytterligare 6 miljarder kronor i tillfälligt stöd skulle tillföras kommunsektorn i december 2009. Även dessa medel var avsedda att användas under 2010.[20] Samtidigt föreslog regeringen, i budgetpropositionen för 2010, en tillfällig höjning av det generella statsbidraget genom att tillfälligt öka anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning med 4 miljarder kronor 2010.[21] I september 2009 aviserade regeringen således sammantaget 10 miljarder kronor i tillfälliga konjunkturstöd till kommunsektorn för år 2010.

Totalt erhöll kommunsektorn 17 miljarder kronor i tillfälligt konjunkturstöd för år 2010, varav 11,9 miljarder kronor tillföll kommunerna och 5,1 miljarder kronor gick till landstingen. Detta motsvarar 3,3 procent av sektorns totala skatteintäkter år 2010.

I oktober 2010 aviserade regeringen, i budgetpropositionen för 2011, att det generella statsbidraget till kommunsektorn tillfälligt skulle ökas med 3 miljarder kronor för 2011.[22]

---

[19] Prop. 2008/09:99, *2009 års proposition om vårtilläggsbudget*.
[20] Prop. 2009/10:2, *Hösttilläggsbudget för 2009*.
[21] Prop. 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010*.
[22] Prop. 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011*.

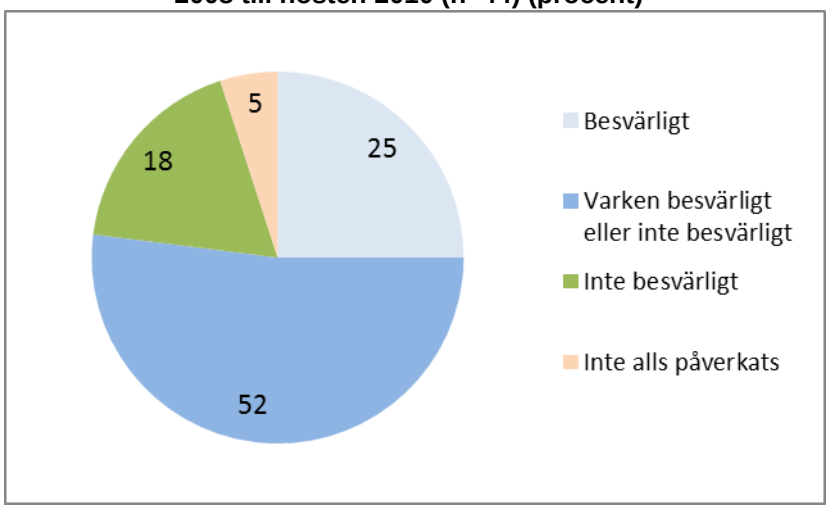
3 Kommunsektorns agerande under konjunkturnedgången

I uppdragsdirektiven anges att Statskontoret ska redogöra för kommunernas agerande i samband med konjunkturnedgången 2008.

3.1 Uppfattningar om krisen

En del företrädare för de kommuner som ingått i KFi:s intervjustudie har gjort jämförelser med krisen under 1990-talet och konstaterat att läget då var betydligt värre. Samtidigt ansåg en fjärdedel av kommunerna att de befann sig i ett besvärligt läge under perioden hösten 2008 till hösten 2010.

Diagram 6. Uppfattningar om konjunkturnedgången hösten 2008 till hösten 2010 (n=44) (procent)



Var fjärde kommun uppgav att konjunkturnedgången var besvärlig. Drygt hälften av respondenterna uppgav att konjunkturnedgången varken var besvärlig eller inte besvärlig. Två kommuner (fem procent) ansåg att de inte över huvud taget påverkades av krisen.

Av intervjustudien som KFi sammanställt framgår att kommuner som framhöll att konjunkturnedgången var besvärlig har haft en lägre utveckling av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning under perioden 2008–2010 än kommuner där företrädarna ansåg att det inte var besvärligt respektive varken besvärligt eller inte besvärligt.

Mönstret är särskilt tydligt för år 2009. Då var utvecklingen av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning i genomsnitt 1,6 procent i kommunerna där aktörerna ansåg att situationen var besvärlig och 2,3 procent i kommunerna där respondenterna ansåg att det inte var besvärligt respektive varken besvärligt eller inte besvärligt.

Samma mönster framträder vid en kategorisering av kommuner utifrån mer strukturella förutsättningar.[23] En sådan grov kategori som bygger på Brorström och Brorströms analys av kommuner som befinner sig i olika typer av kriser är kommuner med effektivitetsproblem. I dessa kommuner sker fördelning och användning av resurser på ett mindre effektivt sätt. Detta kan exempelvis bero på att små enheter, exempelvis inom skolan och omsorgen, bedriver verksamheter med små förutsättningar för skalfördelar och samordning med andra delar av kommunen. Exempel på denna typ av kommun är en till ytan stor kommun som bildats efter kommunsammanslagningarna och som därmed kan bestå av flera mindre tätorter. En andra kategori är de som förutom effektivitetsproblematiken även präglas av mer långtgående strukturella problem med exempelvis en äldre och minskande befolkning och företagsnedläggningar.

Av KFi:s rapport framgår att kommuner med ovanstående problematik uppfattade konjunkturnedgången 2008 till 2010 som betydligt mer besvärlig än andra kommuner.

3.2 Vidtagna åtgärder

Eftersom budgeten är det viktigaste instrumentet för den ekonomiska styrningen i kommunerna går vi inledningsvis igenom enkätresultaten

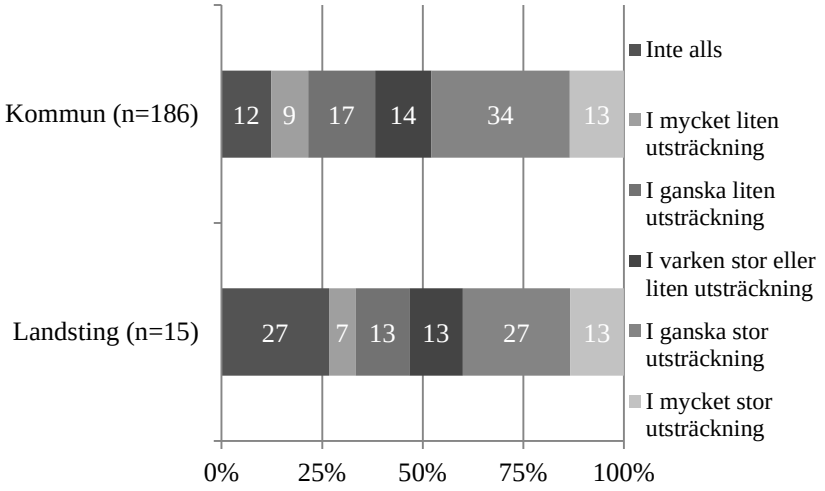
[23] Se Brorström och Brorström (2011) för en mer utförlig diskussion kring dessa kategorier.

beträffande kommunernas och landstingens budgetarbete under de aktuella åren.

3.2.1 Besparingar och återhållsamhet vid uppräkning av anslag

Besparingar i ordinarie budget
Nästan hälften av kommunerna (89 stycken) svarar att skatteprognoserna föranledde besparingar i ordinarie budget för 2009 i ganska eller mycket stor utsträckning. Endast 12 procent (23 kommuner) av kommunerna svarar att skatteprognoserna inte alls medförde besparingar. Bland landstingen svarar sex landsting (vilket motsvarar 40 procent av de svarande) att skatteprognoserna föranledde besparingar i 2009 års ordinarie budget i ganska eller mycket stor utsträckning, medan fyra landsting (27 procent) svarar att det inte alls medförde besparingar (diagram 7).

Diagram 7. I vilken utsträckning stämmer följande påstående om ordinarie budget för 2009 för er kommun/ landsting: *Skatteprognoserna föranledde besparingar (minskade anslag jämfört med tidigare år)*

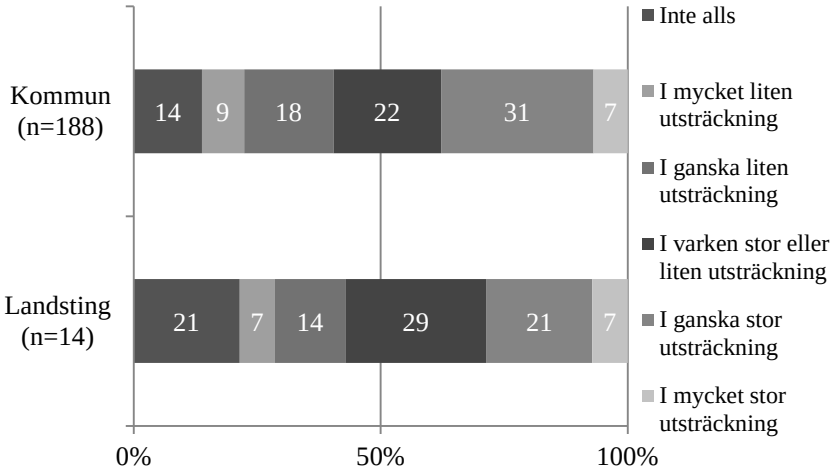


Det finns tydliga skillnader mellan hur de olika kommungrupperna svarar på frågan om besparingar i 2009 års budget. De kommungrupper där högst andel gjorde besparingar i mycket stor respektive ganska stor utsträckning är glesbygdskommuner 71 procent (10 kommuner) och turism- och besöksnäringskommuner 60 procent (6 kommuner). Motsvarande andel bland förortskommunerna till storstäderna är 31 procent (12 kommuner).

Det går inte att se några tydliga skillnader i agerande utifrån ekonomiskt resultat under perioden 2000–2010. Bland kommuner med ett negativt resultat under 2000-talet (totalt 17 kommuner) svarar 53 procent att skatteprognoserna i mycket eller ganska stor utsträckning föranledde besparingar i 2009 års budget. Motsvarande andel bland kommunerna med mer än två procents överskott är 44 procent.

Under vintern och våren 2009 fortsatte prognoserna att revideras ned. Av kommunerna anger 38 procent att de inför 2010 års budget i mycket stor eller ganska stor utsträckning genomförde besparingar i ordinarie budget föranledda av skatteprognoserna medan motsvarande andel för landstingen är 28 procent.

Diagram 8. I vilken utsträckning stämmer följande påstående om ordinarie budget för 2010 för er kommun/ landsting: *Skatteprognoserna föranledde besparingar (minskade anslag jämfört med tidigare år)*

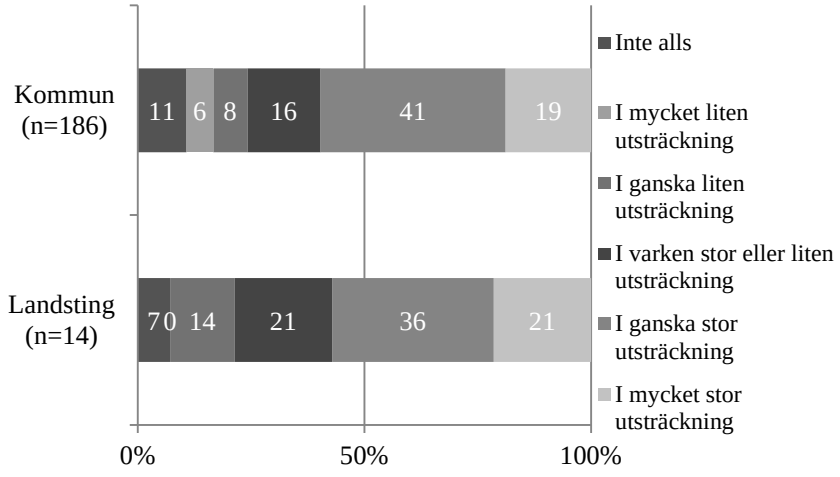


Även för 2010 års budget finns skillnader i hur stor utsträckning olika kommungrupper gjorde besparingar. Kommungrupperna glesbygdskommuner (57 procent), kommuner i glesbefolkad region (55 procent) och storstäder (66 procent) är överrepresenterade bland de som i ganska eller mycket stor utsträckning gjorde besparingar. Motsvarande andel för förortskommunerna är 25 procent.

Återhållsamhet vid uppräkning av anslag

60 procent av kommunerna och 57 procent av landstingen anger att skatteprognoserna i stor eller ganska stor utsträckning föranledde återhållsamhet vid uppräkning av anslag inför 2009 års budget.

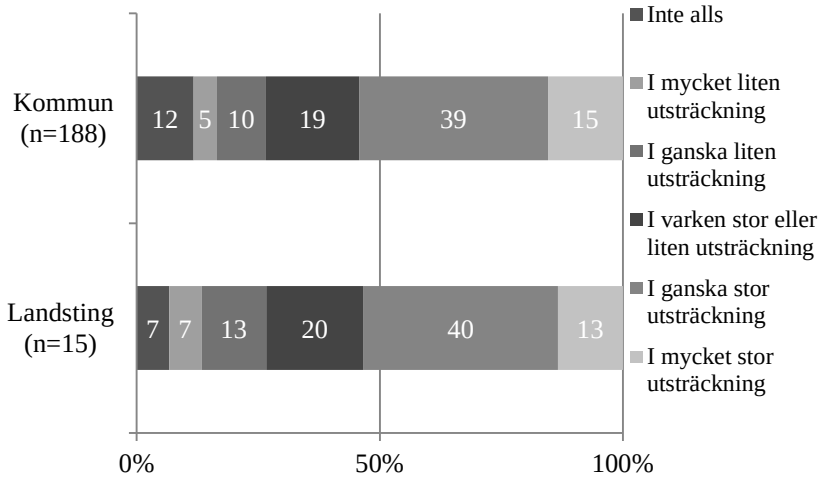
Diagram 9. Ta ställning till i vilken utsträckning följande påstående om ordinarie budget för 2009 stämmer *Skatteprognoserna föranledde återhållsamhet vid uppräkning av anslag*



Vissa skillnader finns mellan olika kommungrupper beträffande återhållsamhet vid uppräkning av anslag. 47 procent av förortskommunerna till storstäderna anger att detta skedde i stor utsträckning medan samma värde för glesbygdskommunerna är 77 procent. Värt att notera är att samtliga tre storstadskommuner anger att skatteprognoserna i mycket stor eller ganska stor utsträckning föranledde en återhållsamhet i anslagsuppräkningen.

Andelen kommuner och landsting som i mycket respektive ganska stor utsträckning var återhållsamma vid uppräkningen av anslagen inför 2010 hade sjunkit till drygt 50 procent.

Diagram 10. I vilken utsträckning stämmer följande påstående om ordinarie budget för 2010 för er kommun/ landsting *Skatteprognoserna föranledde återhållsamhet vid uppräkning av anslag*



Glesbygdskommuner (71 procent), kommuner i glesbefolkad region (64 procent) och storstäder (100 procent) är de kommungrupper som i störst utsträckning var återhållsamma vid uppräkning av anslag inför 2010.

3.2.2 Typer av besparingar och övriga åtgärder

Besparingarna skiljer sig mycket åt vad gäller omfattning och inriktning. Flertalet kommuner som Statskontoret har intervjuat svarar att de använde den så kallade ”osthyvelsprincipen” för planerade åtgärder. Med detta menas att besparingar fördelas över i princip alla verksamhetsområden i organisationen med en viss procentsats.

Åtgärder som kommit fram i såväl Statskontorets intervjustudie som den som KFi sammanställt är att exempelvis underhåll, kompetensutveckling och strategiarbeten senarelades, med förhoppningen att de skulle kunna genomföras när de finansiella förutsättningarna hade för-

bättrats. Vissa kommuner anger också att de införde olika former av restriktioner kring inköp och anställningar.

En del kommuner valde emellertid enbart att ändra vissa rutiner. Exempelvis valde vissa kommuner att flytta beslut om inköp och anställningar till en nivå högre upp i kommunen. Andra förändrade den ekonomiska informationen till verksamheterna och vissa den ekonomiska uppföljningen.

En annan vanlig åtgärd var att de finansiella målen förändrades. Främst var det resultatmålet som justerades ned. Flera av de kommuner som har intervjuats gick från ett resultatmål på överskott omkring två procent av skatteintäkter och statsbidrag i budget för 2009 och 2010 till ett betydligt lägre mål. En kommun lade exempelvis en budget utan överskottsmål.

3.3 Mönster och samband mellan olika kommuners och landstings agerande

Det finns stora skillnader i hur kommunerna agerade till följd av konjunkturnedgången, både vad gäller tidpunkt och ansträngningarna i agerandet. Vissa gjorde kraftiga besparingar redan hösten 2008, andra under vintern 2009, medan en del inte vidtog några åtgärder alls.

Gemensamt för det absoluta flertalet kommuner och landsting som Statskontoret har intervjuat är dock att de försämrade skatteprognoserna under framför allt vintern 2009 föranledde åtgärder för att undvika underskott.

Flera av de intervjuade påtalade att stor kraft lades på att anpassa organisationen till den försämrade ekonomiska situationen under våren 2009. En intervjuperson uttrycker detta på följande sätt:

> ”Besparingsarbetet var det allt överskuggande arbetet i mars och april 2009 för nämndpresidier och ledningsgrupper.”

Vissa mönster mellan agerande och kommungruppstillhörighet har kunnat identifieras.

I glesbygdskommuner och kommuner i glesbefolkad region föranledde skatteprognoserna besparingar och minskade anslag i betydligt större utsträckning än i exempelvis förortskommuner till storstäder. Vidare kan konstateras att förortskommuner och kommuner i tätbefolkade regioner var mindre återhållsamma i sin uppräkning än andra kommungrupper.

En övergripande iakttagelse utifrån intervjustudien är att andra faktorer än ekonomiskt utgångsläge hade stor betydelse för agerandet. Detta exemplifieras genom att kommuner vars resultat och soliditet borde ha föranlett kraftiga åtgärder inför den prognostiserade skatteintäktsminskningen i vissa fall agerade mer passivt än kommuner med bättre resultat och soliditet.

I en kommun, med svaga resultat under 2000-talet, förhöll man sig enligt företrädarna mer passivt till konjunkturutvecklingen under hösten 2008. Det gjordes inga förändringar i budgeten för 2009. I stället lades ett överskottsmål på nämnderna. Samtidigt genomfördes en planerad skattesänkning, om än i mindre omfattning än planerat. Dessutom justerades resultatmålet ned.

En annan kommun som Statskontoret har intervjuat som hade mycket goda ekonomiska resultat och hög soliditet under 2000-talet lade så sent som under våren 2008 en offensiv budget med en rad satsningar. Redan under sommaren och tidig höst planerades emellertid betydande revideringar av budgeten, vilka beslutades i november 2008. Dessutom vidtogs en allmänt restriktiv hållning med bland annat särskild prövning vid återbesättande av vakanser. Dessa åtgärder var en direkt följd av de vikande skatteintäktsprognoserna. I takt med att prognoserna under vintern 2009 försämrades satte arbetet med budgeten för 2010 igång. Kommunen räknade då med ganska stora intäktsbortfall för år 2010. För att undvika en underbalanserad budget och stora nedskärningar i verksamheterna föreslogs därför en skatteökning under våren, vilken beslutades (om än i mindre omfattning) under hösten 2009.

Samma fenomen kan ses hos två sinsemellan mycket olika landsting där det landsting som hade goda ekonomiska resultat och hög soliditet vidtog snabbare och mer riktade insatser än det landsting som hade ett motsatt utgångsläge.

Skillnaderna mellan kommunernas och landstingens agerande förefaller således i stor utsträckning bero på andra faktorer än exempelvis resultat och soliditet. Av intervjuerna har framkommit att dessa faktorer ofta är av organisatorisk karaktär, där samspelet mellan olika delar av organisationen och inte minst efterlevnaden av och styrkan i de ekonomiska styrprinciperna har spelat en avgörande roll för hur kommunen eller landstinget agerade.

4 Hanteringen av de tillfälliga konjunkturstöden

Av kapitel 3 framgår att flertalet kommuner och landsting vidtog åtgärder för att möta konjunkturnedgången under hösten 2008 och 2009 i takt med att prognoserna visade på en försämrad utveckling av skatteunderlaget. När de två första konjunkturstöden aviserades i april och september 2009 hade med andra ord besparings- och effektiviseringsarbetet redan påbörjats i kommunsektorn.

När konjunkturstödet för 2010 betalades ut i december 2009 hade det prognostiserade skatteunderlaget för 2010 börjat vända uppåt. Däremot fortsatte prognoserna att indikera en svag skatteunderlagsutveckling för 2011.

I detta kapitel redovisar vi hur kommuner och landsting använde konjunkturstöden, med särskilt fokus på hur den kommunala sysselsättningen påverkades. De andra områden som redovisas är hur stöden påverkade kommunernas och landstingens resultat och huruvida stöden påverkade deras strategier kring besparingar, effektiviseringar, servicenivå, avveckling av verksamhet, skatteuttag och investeringar**.**

I sammanhanget är det viktigt att påpeka att dessa användningsområden varken är ömsesidigt uteslutande eller isolerade. Det är således fullt möjligt att en och samma kommun eller landsting använt konjunkturstödet till samtliga områden. Därtill är områdena ibland nära förknippade med varandra, exempelvis vad gäller sysselsättning, servicenivå och besparingar. Vi har ändå valt att redovisa dessa områden separat för att därigenom tydliggöra hur kommunerna och landstingen använde sig av det tillfälliga stödet.

4.1 Användningen av konjunkturstöden

Förbättrat resultat
När regeringen aviserade de tillfälliga konjunkturstöden under våren och hösten 2009 klargjordes att de var avsedda för år 2010 och det stöd som aviserades hösten 2010 var avsett för år 2011. Mot bakgrund av tidpunkten för utbetalandet av konjunkturstödet och det faktum att

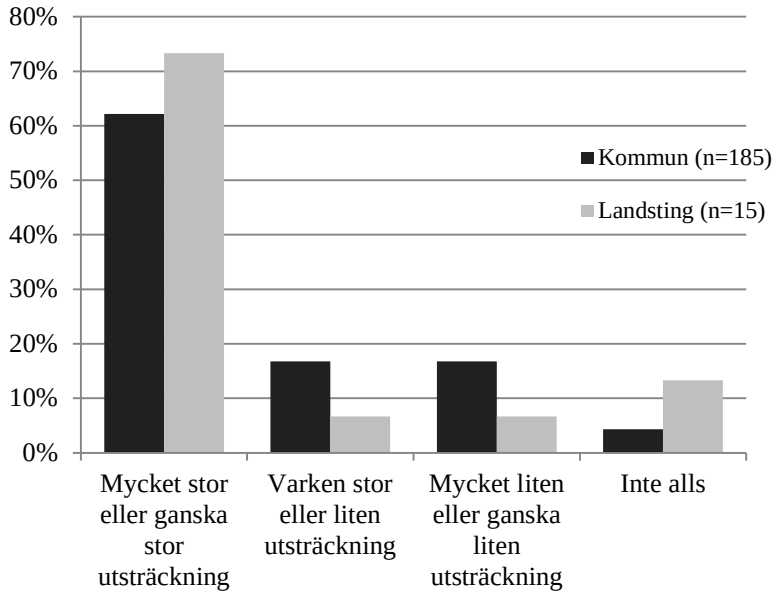
konjunkturnedgången inte blev så djup som först befarades finns det anledning att studera om konjunkturstödet användes till annat än ökade kostnader. I enkäten ställdes därför frågan om de tillfälliga konjunkturstöden användes till att förbättra årets resultat för 2010 och 2011.

Av de 185 kommuner som besvarat frågan uppger 177 stycken (96 procent) att stöden åtminstone i någon utsträckning användes till att förbättra resultaten för åren 2010 och 2011. Av dessa har 116 kommuner (62 procent) angett att stödet i mycket eller ganska stor utsträckning användes till att förbättra resultatet.

Av de 15 landsting som besvarat frågan anser 13 att stödet i olika hög grad användes till att förbättra resultatet. Av dessa har 11 landsting, vilket motsvarar 73 procent, svarat att stödet i mycket eller ganska stor utsträckning användes till detta.

Åtta kommuner, 4 procent av de svarande, uppger att stödet inte alls användes till att förbättra resultaten. Av landstingen är det två stycken, motsvarande 13 procent, som uppger att stödet inte alls användes till förbättrade resultat.

Diagram 11. I vilken utsträckning som konjunkturstödet använts för att förbättra årets resultat för år 2010 och 2011



Utifrån enkätsvaren som redovisas i diagrammet ovan har det inte gått att identifiera någon tydlig samvariation mellan kommunernas genomsnittliga ekonomiska resultat och soliditet i de olika svarsalternativen. Detta beror på att en så stor andel kommuner och landsting anger att de i mycket stor respektive ganska stor utsträckning använt sig av konjunkturstöden för att förbättra resultatet. Kommuner som svarat att de i mycket stor utsträckning använt konjunkturstödet för att förbättra årets resultat har ett något sämre resultat än genomsnittet år 2008 och 2009.

Samtliga kommungrupper utom storstäder och turism- och besöksnäringskommuner ligger nära riksgenomsnittet beträffande andelen som svarat att konjunkturstödet i ganska eller mycket stor utsträckning använts till resultatförbättring. Samtliga tre storstäder har i ganska eller mycket stor utsträckning använt stödet till resultatförbättring, medan endast 46 procent (5 kommuner) av turism- och besöksnäringskommuner gjort detsamma.

Bland de åtta kommuner som svarat att de inte alls använde stödet till resultatförbättring finns två förortskommuner och två större städer, vilket gör dessa kommungrupper något överrepresenterade. Sammantaget är dock bilden att skillnaderna mellan kommungrupper är små.

Utifrån kommunernas ekonomiska resultat 2008 finns det inga större skillnader vare sig beträffande kommuner som i stor utsträckning eller inte alls använt stöden till resultatförbättring. Om man däremot utgår från de totalt tolv kommuner i enkätundersökningen som uppvisade ett negativt resultat under 2009 framkommer att elva av dessa i mycket stor eller ganska stor utsträckning använt sig av konjunkturstöden för att förbättra sitt resultat. Detta beror på att balanskravet stadgar att kommunernas intäkter ska överstiga kostnaderna. En kommun i en liknande situation framhåller att:

> Krismedvetenheten gjorde att man var rädd för att inte genomföra nödvändiga besparingar. Detta genomsyrade hela resonemanget i kommunen. Om man inte hade använt pengarna för att klara resultatet hade alternativet kunnat vara att senare ändå bli tvungna att dra ned på personalen för att klara en budget i balans.

Av kommentarerna till svaren framgår att det förbättrade resultatet bland annat medförde ett minskat lånebehov för beslutade investeringar och en ökad beredskap för att exempelvis hantera en ökad arbetslöshet.

Vissa kommuner och landsting har uttryckt en principiell tveksamhet till att använda tillfälliga statsbidrag till den löpande verksamheten, varför de i stället i stor utsträckning använde konjunkturstödet till att förbättra resultatet.

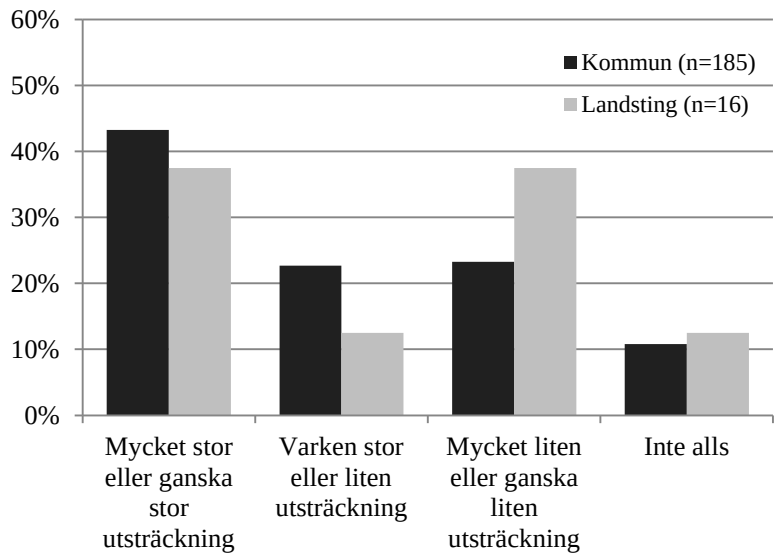
Att konjunkturstödet använts till att förbättra resultatet innebär inte att stödet inte använts även till andra områden. Exempelvis uppger 40 procent (50 kommuner) av de kommuner som i stor utsträckning använt stödet till resultatförbättring att stödet i ganska eller mycket stor utsträckning samtidigt bidragit till att de inte tvingats göra besparingar. Samma samband finns mellan resultatförbättring och huruvida stödet medfört att sänkningar av servicenivån inte genomförts. 51 kommuner

(41 procent) som i stor utsträckning använt stödet till resultatförbättring har även angett att stödet i ganska eller mycket utsträckning bidragit till att de inte tvingats göra sänkningar av servicenivån.

Besparingar i befintlig verksamhet
Av 185 kommuner som besvarade frågan uppger 165 stycken (89 procent) att konjunkturstöden åtminstone i liten utsträckning medförde att besparingar inte genomfördes under åren 2010 och 2011. Motsvarande andel för landstingen är 88 procent (14 stycken).

Åttio kommuner (43 procent) uppger att konjunkturstöden i mycket eller ganska stor utsträckning medförde att besparingar inte genomfördes under åren 2010 och 2011. Sex landsting, 38 procent, uppger att stöden medförde att besparingar i mycket eller ganska stor utsträckning kunde undvikas.

Diagram 12. De tillfälliga konjunkturstöden medförde att besparingar i befintlig verksamhet inte genomförts under 2010 och 2011



Det är 11 procent av kommunerna som uppger att stöden inte alls medförde att besparingar kunde undvikas under 2010 och 2011. Motsvarande andel bland landstingen är 13 procent (två landsting).

Det är dock stora skillnader mellan hur olika kommungrupper svarat på frågan. De kommungrupper som i störst utsträckning angivit att konjunkturstödet i mycket stor eller ganska stor utsträckning medförde att besparingar i befintlig verksamhet inte genomfördes under åren 2010 och 2011 är turism- och besöksnäringskommuner (72 procent) och glesbygdskommuner (62 procent). Bland kommuner i glesbefolkade regioner är motsvarande andel tio procent (en kommun). Övriga kommungrupper ligger nära genomsnittet för riket.

En storstad och åtta förortskommuner (21 procent) har svarat att stöden inte alls medförde uteblivna besparingar. Däremot har ingen glesbygdskommun, kommun i glesbefolkade regioner eller turism- och besöksnäringskommun angett detta.

Sammantaget är det turism- och besöksnäringskommuner, glesbygdskommuner och kommuner i glesbefolkade regioner som skiljer ut sig mest från det övriga kommunkollektivet.

Flertalet av de kommuner och landsting som vi har intervjuat betonar att de tillfälliga konjunkturstöden gjorde att de undvek besparingar som annars skulle ha varit nödvändiga att genomföra.

Många kommuner och landsting har uppgivit att de skulle ha varit tvungna att genomföra betydligt kraftfullare åtgärder om de inte hade fått konjunkturstödet. En kommun framhåller att situationen skulle ha varit ”fruktansvärd” utan konjunkturstödet och att stödet gav kommunen ”andrum”.

Vidare uppger drygt en fjärdedel av kommunerna och landstingen som besvarade enkäten att konjunkturstödet i mycket stor eller ganska stor utsträckning bidrog till att uppräkningar av anslagen som inte annars skulle ha varit aktuella gjordes till verksamheterna.

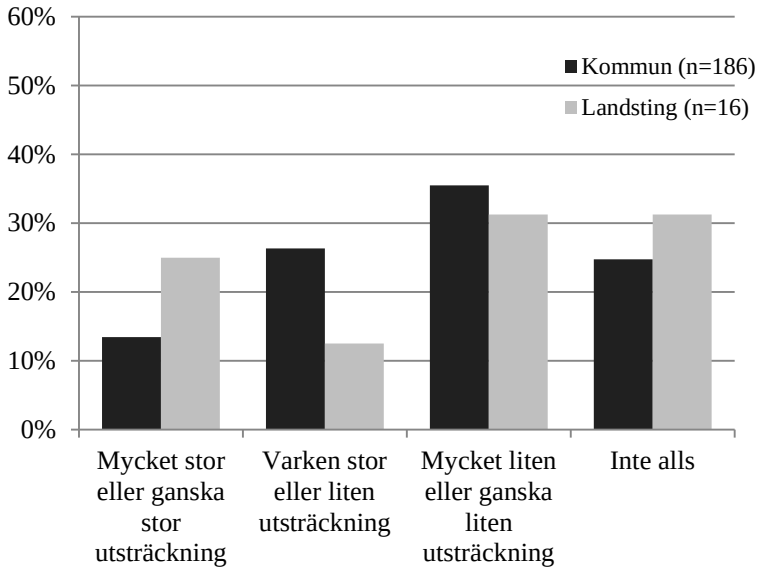
Effektivisering av verksamhet
På frågan om konjunkturstöden medförde att effektiviseringsarbete avbröts eller senarelades har 140 av 186 kommuner (75 procent) svarat att så var fallet åtminstone i någon utsträckning. Av landstingen har 11 av 16 (69 procent) svarat att konjunkturstöden medförde detta åtminstone i någon utsträckning.

Drygt 13 procent, 25 av 186 kommuner, uppger att konjunkturstöden i mycket eller ganska stor utsträckning medförde att planerat eller pågående effektiviseringsarbete senarelades eller avbröts under 2010 och 2011. Fyra landsting, 25 procent av de svarande, uppger samma sak.

Knappt 25 procent av kommunerna, 46 stycken, och drygt 31 procent av landstingen (fem stycken) uppger att stöden inte alls medförde att effektiviseringsarbete senarelades eller avbröts under 2010 och 2011.

De olika kommungrupperna har svarat relativt likartat. Den enda grupp som avviker nämnvärt från riksgenomsnittet är förortskommuner. Bland denna grupp svarar 36 procent (14 kommuner) att stöden inte alls medfört avbruten eller senarelagt effektiviseringsarbete.

Diagram 13. Konjunkturstöden medförde att planerat eller pågående arbete med att effektivisera verksamheten senarelades eller avbröts under 2010 och 2011



Att konjunkturstödet i förhållandevis liten utsträckning medförde att planerade eller pågående effektiviseringsåtgärder avbrutits kan bero på att detta arbete präglas av en långsiktig strukturell anpassning. I intervjuerna har det framkommit att användningen av tillfälliga medel för att påverka en sådan omställning riskerar leda till ökade kostnader som även kvarstår på längre sikt.

Avveckling av verksamhet

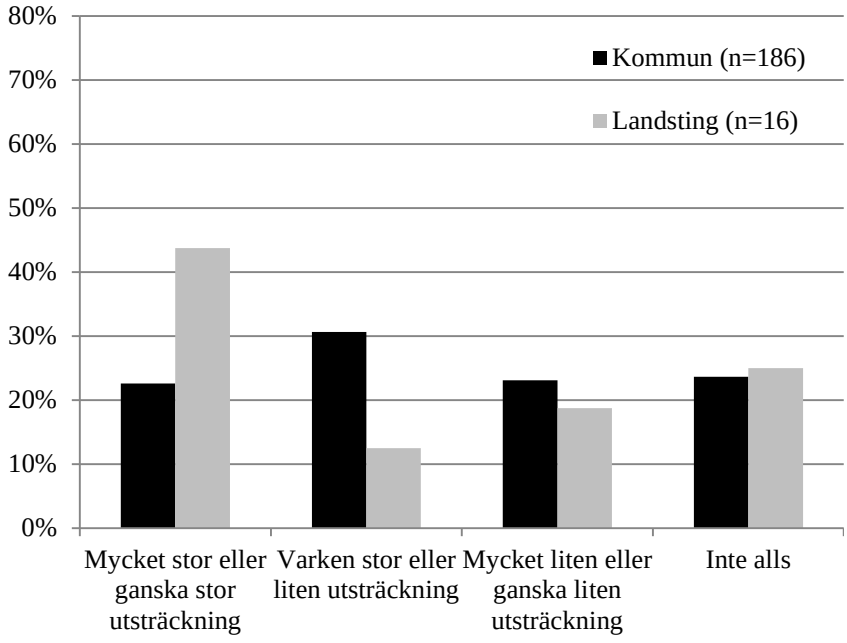
När det gäller frågan om konjunkturstödet medförde att avveckling av verksamhet inte genomfördes under 2010 och 2011 svarade 142 av 186 (76 procent) kommuner jakande i olika hög grad. Däremot är det bara 23 procent av de 186 svarande kommunerna som uppger att konjunkturstöden i mycket eller ganska stor utsträckning medförde att avveckling av verksamhet inte genomfördes under perioden.

Bland landstingen har 75 procent (12 stycken) svarat att konjunkturstöden medförde att avveckling av verksamhet inte genomfördes under 2010 och 2011. Av dessa har sju (44 procent) svarat att konjunktur-

stöden i mycket eller ganska stor utsträckning medförde att avveckling av verksamhet inte genomfördes under perioden.

Fyra landsting (25 procent av de svarande) respektive 44 kommuner (knappt 24 procent av de svarande) uppger att stöden inte påverkade eventuell verksamhetsavveckling under 2010 och 2011.

Diagram 14. Konjunkturstöden medförde att avveckling av verksamhet inte genomfördes under 2010 och 2011



Gruppen glesbygdskommuner utmärker sig bland kommungrupperna. Sju glesbygdskommuner (54 procent) uppger att stöden i mycket eller ganska stor utsträckning medfört att verksamhetsavveckling inte genomfördes. Ingen glesbygdskommun har svarat att stöden inte alls medförde detta.

Samtidigt påverkades sannolikt avveckling av verksamheter under perioden 2010 och 2011 av andra faktorer än konjunkturnedgången. De kommuner som Statskontoret har intervjuat och som genomförde av-

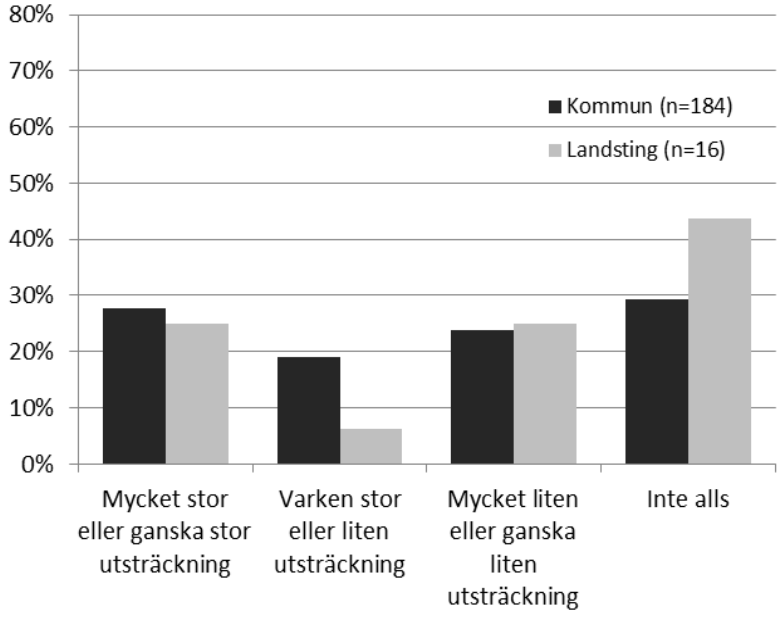
vecklingar, exempelvis nedläggning av skolor, har uppgivit att detta var ett led i en pågående strukturanpassning.

Tidsbegränsade satsningar
Av 186 kommuner anger 130 stycken (71 procent) att konjunkturstöden medförde att tidsbegränsade satsningar åtminstone i liten utsträckning genomfördes. Motsvarande antal för landstingen är 9 stycken (56 procent).

Drygt 27 procent, 51 av de kommuner som besvarade frågan och 25 procent av landstingen, 4 stycken, uppger att konjunkturstöden i mycket eller ganska stor utsträckning medförde att tidsbegränsade satsningar genomfördes under 2010 och 2011.

På samma fråga svarade 54 kommuner, dvs. drygt 29 procent, och sju landsting, knappt 44 procent att stöden inte alls medförde att tidsbegränsade satsningar genomfördes under 2010 och 2011.

Diagram 15. Konjunkturstöden medförde att tidsbegränsade satsningar genomfördes under 2010 och 2011



I Statskontorets intervjuer har vissa framhållit att en fördel med att använda tillfälliga konjunkturstöd till tidsbegränsade satsningar är att de inte medför ökade kostnader på lång sikt.

Exempelvis köpte ett landsting tjänster av privata vårdgivare för att förbättra tillgängligheten i sjukvården. Landstinget ville inte använda de tillfälliga medlen på ett sätt som ökar kostnadsnivån. Det senare ansågs problematiskt inte minst mot bakgrund av de ryckiga och osäkra prognoserna som kom under 2010 om hur konjunkturen skulle utvecklas under nästkommande år, för vilket konjunkturstöd ännu inte hade aviserats.

Det finns smärre skillnader mellan olika kommungrupper. Gruppen större städer är överrepresenterad bland de som i ganska eller mycket stor utsträckning använt stöden till tidsbegränsade satsningar. Nio större städer (47 procent) har använt stöden på detta sätt. Fem svarande

turism- och besöksnäringskommuner (45 procent) och fem glesbygdskommuner (42 procent) har inte alls använt konjunkturstöden till tillfälliga satsningar.

Smärre skillnader föreligger mellan ekonomiskt resultat och i vilken utsträckning som tidsbegränsade satsningar gjorts. Bland kommuner med ett resultat över två procent av skatteintäkter och statsbidrag under år 2008 uppgav 40 procent (22 kommuner) att konjunkturmedlen i mycket stor eller ganska stor utsträckning bidragit till tidsbegränsade satsningar. Motsvarande andel var 22 procent (elva kommuner) bland kommuner med ett negativt resultat under 2008.

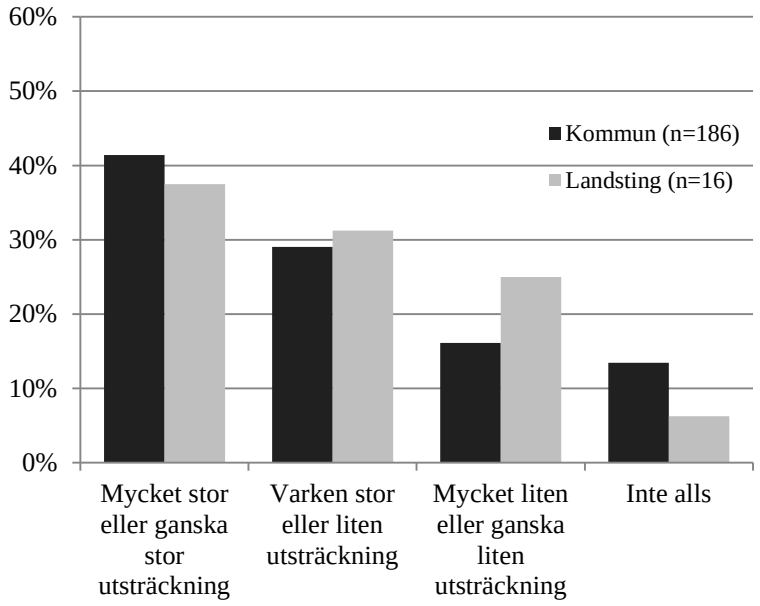
Förändrad servicenivå

Av de 186 kommuner som besvarade frågan uppger 161 (87 procent) att stöden i olika hög grad medförde att servicenivån inte sänktes. Drygt 41 procent, 77 kommuner, anger att konjunkturstöden i mycket eller ganska stor utsträckning medförde att servicenivån i verksamheten inte sänktes under 2010 och 2011.

För landstingens del svarade 15 av 16 (94 procent) att stöden i olika hög grad medförde att servicenivån inte sänktes. Av dessa har 38 procent, vilket motsvarar sex landsting, svarat att stöden i mycket eller ganska stor utsträckning medförde att servicenivån i verksamheten inte sänktes under 2010 och 2011.

Ett landsting och 25 kommuner uppger att stöden inte alls medförde att servicenivån upprätthölls under 2010 och 2011.

Diagram 16. Konjunkturstöden medförde att servicenivån inte sänktes under 2010 och 2011



Det är främst två kommungrupper som skiljer ut sig från de övriga. Glesbygdskommuner och kommuner i tätbefolkade regioner är de kommungrupper med högst andel som svarat att de i ganska eller mycket stor utsträckning undvikit servicenivåsänkningar. I dessa grupper var det nio (69 procent) respektive tretton (65 procent) som svarade så.

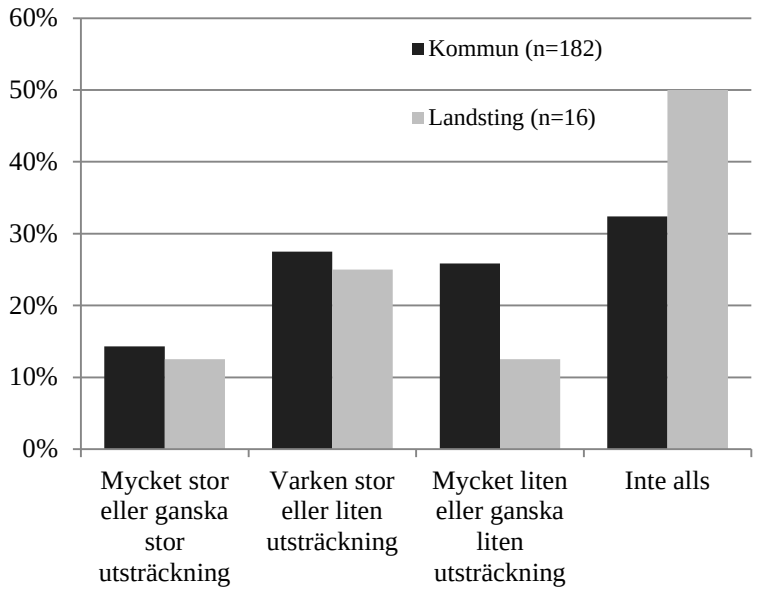
Vi har även studerat hur kommuner besvarat frågan om ändringar av servicenivån utifrån ekonomiskt resultat 2008 och 2009. Bland de 56 kommuner med ett resultat över två procent av skatteintäkter och statsbidrag under 2008 har 18 stycken (32 procent) svarat att stöden i ganska eller mycket stor utsträckning medförde uteblivna servicesänkningar. Motsvarande andel bland de 44 kommuner med negativt resultat är 47 procent (21 kommuner).

Förändrat skatteuttag
Åren 2009–2011 ökade skatteuttaget i 43 av de svarande kommunerna (23 procent), medan det förblev oförändrat i 134 kommuner, (72 procent). I åtta av de svarande kommunerna (4 procent) sänktes skatten 2009–2011. Under samma period ökades skatteuttaget i fem landsting medan det var oförändrat i tio och minskades i ett landsting som besvarade frågan.

Ingen kommun, där skatteuttaget minskades, uppger att konjunkturstöden i mycket eller ganska stor utsträckning bidrog till det lägre skatteuttaget. I det landsting där skatteuttaget minskades uppger man att stöden inte alls bidrog till detta.

Av diagram 17 nedan framgår att konjunkturstöden i mycket eller ganska stor utsträckning har bidragit till ett minskat skatteuttag i 26 kommuner och två landsting (14 respektive 13 procent). Ungefär en tredjedel, 32 procent, av kommunerna och hälften av landstingen uppger att skatteuttaget inte alls påverkades av konjunkturstöden.

Diagram 17. Konjunkturstöden bidrog till att begränsa ett ökat skatteuttag, minska skatteuttaget eller att skatteuttaget förblev oförändrat 2009–2011



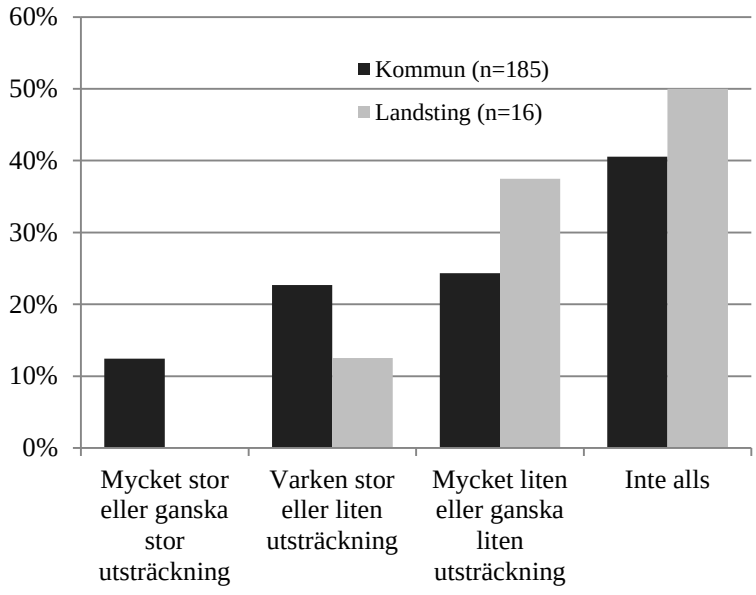
Investeringsvolym

Av de tillfrågade kommunerna framhåller 43 stycken, cirka 23 procent, att investeringsvolymen ökade under perioden 2009–2011 jämfört med vad som planerades medan ungefär lika stor andel uppger att investeringsvolymen minskade. Av landstingen uppger tre stycken, nästan 19 procent, att investeringsvolymen ökat medan 25 procent uppger att investeringsvolymen minskade. Övriga har svarat att investeringsvolymen varit oförändrad.

Tolv procent av de svarande kommunerna, dvs. 23 stycken, uppger att konjunkturstöden i mycket eller ganska stor utsträckning bidrog till att investeringsvolymen ökade, att en minskad investeringsvolym begränsades eller att den planerade investeringsvolymen upprätthölls 2009–2011. Inget landsting uppger motsvarande (se diagram 18).

Knappt 41 procent av kommunerna (75 stycken) och 50 procent av de svarande landstingen (8 stycken) uppger att stöden inte alls bidrog till en ökning, begränsad minskning eller upprätthållen planerad investeringsvolym under perioden.

Diagram 18. Konjunkturstöden bidrog till en ökad investeringsvolym, att begränsa en minskad investeringsvolym respektive att upprätthålla planerad investeringsvolym under perioden 2009–2011



Orsaken till att stöden har haft liten påverkan på investeringsvolymen beror enligt de intervjuade på tidigare nämnda svårighet att använda sig av tillfälliga medel för kostnader som kvarstår på lång sikt.

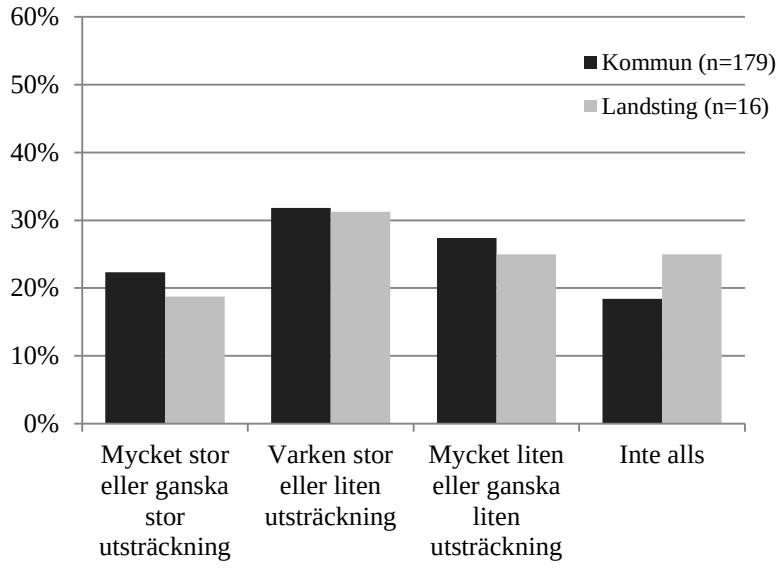
Konjunkturstöden har inte i betydande utsträckning påverkat någon kommungrupps investeringsnivå. Den enda nämnvärda avvikelsen är att tre av tio kommuner i glesbefolkad region svarat att konjunkturstöden i stor utsträckning gjorde att investeringsnivån blev högre än vad som annars hade varit fallet.

4.2 Undvikande av uppsägningar

Ett viktigt syfte med konjunkturstödet var att det skulle motverka uppsägningar inom kommunsektorn. Av svaren på Statskontorets enkät framgår att 82 procent av kommunerna (146 stycken) och 75 procent bland landstingen (12 landsting) anser att konjunkturstödet, i olika hög grad, bidrog positivt till sysselsättningen.

Av de 179 kommuner som besvarade frågan uppger 40 stycken, (22 procent) att konjunkturstöden i mycket eller ganska stor utsträckning bidrog positivt till sysselsättningen inom kommunen. Bland landstingen är det tre stycken, 19 procent, som svarar på motsvarande sätt. Drygt 18 procent, (33 av de svarande kommunerna), och 25 procent (fyra av de svarande landstingen) uppger att stöden inte alls bidrog till en ökning, begränsad minskning eller till att antalet årsarbetskrafter hölls oförändrat (se diagram 19).

Diagram 19. I vilken utsträckning kommuner anser att konjunkturstödet bidragit till att öka, bibehålla eller begränsa minskningen av antalet årsarbetskrafter under perioden 2009–2011



Skillnaderna mellan kommungrupperna är små. Noterbart är dock att fyra glesbygdskommuner (31 procent) har svarat att stöden inte alls bidrog positivt till sysselsättningen. Turism- och besöksnäringskommuner är överrepresenterade bland dem som i stor utsträckning uppger att de använde stöden till att upprätthålla sysselsättningen. Fyra kommuner i denna grupp (36 procent) använde stöden på detta sätt.

Drygt 57 procent av de svarande kommunerna, 103 stycken, uppger att antalet årsarbetskrafter minskade under perioden. Drygt 23 procent, 42 stycken, uppger att antalet årsarbetskrafter var oförändrat. Bland dessa kommuner uppger knappt 24 respektive knappt 32 procent att konjunkturstöden i mycket eller ganska stor utsträckning bidrog till att dämpa fallet i sysselsättningen. Av de 36 kommuner som ökade antalet årsarbetare under perioden är det tre stycken, drygt 8 procent, som uppger att stöden bidrog till detta i mycket eller ganska stor utsträckning.

Det är en jämn spridning bland de 103 kommuner som uppger att de minskade antalet årsarbetskrafter. Det är lika stora andelar (23 procent) som uppger att konjunkturstödet i mycket stor eller ganska stor utsträckning, i mycket liten eller ganska liten utsträckning respektive inte alls bidrog till att begränsa en sådan minskning.

Av de sju landsting som uppger att de minskat antalet årsarbetskrafter uppger fyra stycken att stödet inte alls bidrog till att begränsa minskningen. Endast ett landsting uppger att stödet i ganska stor utsträckning bidrog till att begränsa minskningen.

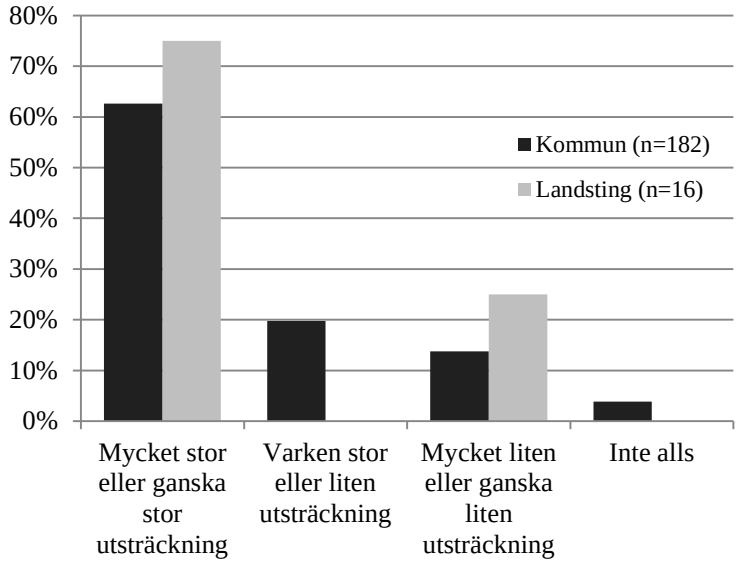
Konjunkturstödet har haft störst betydelse för kommuner som bibehöll antalet årsarbetskrafter. Av dessa 42 kommuner uppger närmare en tredjedel att stödet i mycket stor eller i ganska stor utsträckning användes för att bibehålla antalet årsarbetskrafter. 22 procent (13 kommuner) uppger att stödet i mycket liten omfattning eller i ganska liten omfattning hade någon sådan effekt medan drygt sju procent (tre kommuner) anger att stödet inte alls hade någon sådan effekt.

4.3 Konjunkturstöden som överbryggning

Av de kommuner och landsting som besvarade frågan om konjunkturstöden överbryggade en period med lägre skatteintäkter än vad som ursprungligen hade prognostiserats uppger 114 kommuner (63 procent), och 12 landsting (75 procent) att stöden gjorde detta i mycket eller ganska stor utsträckning.

Sju kommuner, knappt 4 procent av de svarande, uppger att stöden inte alls fungerade överbryggande. Inget landsting uppger att stöden inte alls fungerade överbryggande.

Diagram 20. Konjunkturstöden överbryggade en period med lägre skatteintäkter än vad som ursprungligen prognostiserades



De enda kommungrupper som på ett nämnvärt sätt avviker gentemot riksgenomsnittet är storstäder och turism- och besöksnäringskommuner. Ingen storstad anser att stöden i stor utsträckning överbryggade en period med lägre skatteintäkter än vad som ursprungligen prognostiserades. Bland turism- och besöksnäringskommunerna uppgav nio stycken (82 procent) detsamma.

Konjunkturstödet medförde en mildring av konjunkturnedgångens konsekvenser för kommunsektorn som helhet. I stort sett samtliga kommuner och landsting som Statskontoret har intervjuat framhåller också att neddragningarna i verksamheterna och eventuella uppsägningar skulle ha blivit större utan konjunkturstödet.

Tidpunkt för avisering

Trots att konjunkturstödet tydligt bidrog till att mildra effekterna av konjunkturnedgången anser 77 procent av de kommuner som svarat på

enkäten och drygt 56 procent av landstingen att aviseringen av konjunkturstödet borde ha kommit tidigare. Detta beror sannolikt på att huvuddelen av konjunkturstödet, det vill säga det som avsåg år 2010, aviserades i april och september 2009. Aviseringen i september kom därmed för sent för att inarbetas i budgeten för 2010 för de kommuner som lägger budgeten i juni (40 procent av kommunerna).

I intervjuerna har det framhållits att om aviseringarna hade kommit tidigare hade de kunnat tas med i det ordinarie budgetarbetet för 2010 och därigenom förbättrat kommunernas och landstingens planeringsförutsättningar. Detta skulle ha kunnat medföra att medlen använts på ett delvis annat sätt än vad som nu blev fallet. Även det faktum att det tydligt klargjordes att stödet var av engångskaraktär påverkade användningen. I en kommentar till en av enkätens öppna frågor framkommer exempelvis att det fanns en uppfattning, efter aviseringen i april 2009, om att det inte skulle komma något ytterligare stöd. Denna kommun framhåller att:

> Problemet var att signalerna om att inga mer medel var aktuella lämnades under våren. Genom att prognoserna tydde på en utdragen och djupgående inbromsning av skatteintäkterna krävdes planering av åtgärder i god tid för att få genomslag 2010–2011. Då beskeden hösten 2009 inte avsåg 2011 hade det blivit att återigen gasa inför 2010 för att sedan behöva bromsa inför 2011. I vår kommun föll därför valet på att delvis disponera den nya delen av konjunkturstöden 2010 men i övrigt sänka resultatkraven 2011–2012 och istället låta nivån till verksamheten ligga oförändrad, dvs. andelen utdelat konjunkturstöd skulle därför ligga kvar hela perioden.

En annan kommun framhåller att:

> Om stödet hade utformats med samma nivå men med garanterad nivå av summan av konjunkturstöd och skatteintäkter för åren efter så hade kommunsverige agerat mer långsiktigt och mer offensivt.

Dessa åsikter har att göra med kommunsektorns behov av långsiktighet i sin planering. Många har hävdat att verksamheten präglas av långa

ledtider vid omställning och förändring och att det därför finns risk med att använda tillfälliga medel i verksamheterna, eftersom det riskerar att etablera en högre kostnadsnivå eller att en redan hög kostnadsnivå vidmakthålls.

5 Statskontorets sammanfattande bedömning och slutsatser

I Statskontorets enkätstudie uppger en mycket stor andel av kommunerna (82 procent) att konjunkturstödet bidrog positivt till den kommunala sysselsättningen. Hur stor effekt konjunkturstödet har haft på sysselsättningen och servicenivån i kommunsektorn har däremot inte varit möjligt att mäta inom ramen för Statskontorets uppdrag.

En slutsats är att det inte föreligger några tydliga skillnader i hur olika grupper av kommuner använt konjunkturstödet. Glesbygdskommuner och förortskommuner skiljer emellertid ut sig något. Exempelvis har glesbygdskommuner i större utsträckning svarat att stöden bidrog till upprätthållande av servicenivån, till att besparingar inte behövde genomföras och till att motverka verksamhetsavvecklingar. Förortskommuner, å andra sidan, är överrepresenterade bland de som svarat att stöden inte alls påverkade deras arbete med besparingar och effektiviseringar.

Statskontoret bedömer med stöd av intervjuerna att andra faktorer, än ekonomiska, har haft en stor betydelse för hur konjunkturstödet användes. En viktig faktor är de finansiella målen och inställningen till hur tillfälliga statsbidrag ska användas. Något förenklat finns det, å ena sidan, kommuner och landsting som anser att de finansiella målen är överordnade och som därför utgår från befintliga resurser och först därefter fastställer ramarna för verksamheten. Dessa var ovilliga att använda konjunkturstödet till den löpande verksamheten. Å andra sidan finns det kommuner och landsting som snarare utgår från de upplevda behoven och därefter fastställer de finansiella målen. Mot bakgrund av intervjustudien tycks de senare i större utsträckning ha använt stöden till verksamheten.

Flertalet av de kommuner och landsting som Statskontoret har intervjuat framhåller att det inte är lämpligt att anpassa det långsiktiga kostnadsläget efter ett tillfälligt statsbidrag som konjunkturstödet.

Det är svårt att särskilja konjunkturstödets effekter på sysselsättningen och servicenivån i sektorn från andra faktorer, som exempelvis ett för-

bättrat skatteintäktsutfall. Statskontorets samlade bedömning är dock att konjunkturstödet bidrog till att underlätta den finansiella situationen i kommunsektorn under en period som, åtminstone initialt, upplevdes som mycket problematisk för många kommuner och landsting. Det absoluta flertalet av de kommunföreträdare som Statskontoret har intervjuat framhåller att storleken på besparingsåtgärderna skulle ha blivit större om inte konjunkturstödet hade kommit. Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att denna bedömning gjorts mot bakgrund av den situation som faktiskt uppstod, det vill säga att konjunkturnedgången inte blev så djup och långvarig som initialt prognostiserades.

I uppdraget till Statskontoret framgår att det framför allt är tre frågor som är av särskilt intresse. Dessa handlar om i vilken mån konjunkturstödet bidragit till att dämpa fallet i den kommunala sysselsättningen, hur konjunkturstödet använts och hur det påverkat kommunsektorns agerande.

Konjunkturstödens påverkan på sysselsättningen
Ett viktigt syfte med konjunkturstödet var att det skulle motverka uppsägningar inom kommunsektorn. Av Statskontorets enkät framgår att 82 procent av kommunerna (146 stycken) och 75 procent av landstingen (12 stycken) anser att konjunkturstödet bidrog positivt till sysselsättningen. De kommuner som svarat att konjunkturstödet i *mycket* eller *ganska stor* utsträckning bidrog till en ökning av sysselsättningen, dämpade en minskning eller bidrog till att bevara antalet årsarbetskrafter, uppgår till 22 procent (40 kommuner).

Omkring 80 procent av de svarande kommunerna uppger att antalet årsarbetskrafter minskade eller förblev oförändrat under perioden. Bland dessa kommuner uppger knappt 26 procent att konjunkturstöden i mycket eller ganska stor utsträckning bidrog till att motverka uppsägningar.

Användningen av konjunkturstöden
Utifrån enkätsvaren kan konstateras att 96 procent av kommunerna och samtliga landsting anger att stödet, i olika hög grad, förbättrade årets resultat för 2010 och 2011. Drygt 62 procent av kommunerna och 73 procent av landstingen att konjunkturstödet i *mycket* eller *ganska stor* utsträckning användes för att förbättra resultatet. Bland de kommuner

som hade negativa ekonomiska resultat 2009, och som riskerade att bryta mot balanskravet även år 2010, har i stort sett samtliga använt stödet för att förbättra resultatet.

I detta sammanhang ska nämnas att kommuner och landsting som använde konjunkturstödet till resultatförbättring även har använt konjunkturstödet till andra områden. Av de kommuner som anger att de i ganska stor eller mycket stor utsträckning använde konjunkturstödet till resultatförbättring uppger 40 procent samtidigt att stödet i ganska eller mycket stor utsträckning bidragit till att de inte tvingats göra besparingar (50 kommuner). Motsvarande andel som uppger att stödet i mycket stor eller ganska stor utsträckning bidragit till att motverka sänkningar av servicenivån är 41 procent (51 kommuner).

Närmare 90 procent av kommunerna och landstingen anger att konjunkturstödet, i olika hög grad, medförde minskade sparkrav. Flertalet av de intervjuade kommunerna uppger att ett minskat sparkrav också bidrog till en dämpning av fallet i den kommunala sysselsättningen. Omkring 40 procent av kommunerna och landstingen uppger att konjunkturstöden i mycket eller ganska stor utsträckning medförde att besparingar inte genomfördes under åren 2010 och 2011.

Ett annat område som påverkades positivt var kommunsektorns servicenivå, vilket 88 procent av kommunerna och 15 av 16 landsting ansåg var fallet. Drygt 41 procent (77 kommuner) har svarat att konjunkturstöden i ganska eller mycket stor utsträckning bidrog till att hålla servicenivån oförändrad. Motsvarande andel bland landstingen är knappt 38 procent, vilket motsvarar sex landsting.

På frågan om konjunkturstöden medförde att effektiviseringsarbete avbröts eller senarelades har 140 kommuner (75 procent) svarat att så var fallet åtminstone i någon utsträckning. Elva landsting (69 procent) har svarat att konjunkturstöden medförde detta i olika hög grad. Det är dock bara 25 kommuner och fyra landsting som uppger att konjunkturstöden i mycket eller ganska stor utsträckning medförde att planerat eller pågående effektiviseringsarbete senarelades eller avbröts under 2010 och 2011.

Vidare anger 70 procent av kommunerna (130 stycken) och 56 procent av landstingen (nio stycken) att konjunkturstödet i olika hög grad medförde att de kunde göra tidsbegränsade satsningar. En fjärdedel av kommunerna och landstingen uppger att konjunkturstöden i mycket eller ganska stor utsträckning medförde att tidsbegränsade satsningar genomfördes under 2010 och 2011.

Hur konjunkturstödet påverkade kommunsektorns agerande
En central faktor för kommunsektorns agerande är att många kommuner och landsting redan hade påbörjat arbetet med att möta konjunkturnedgången när konjunkturstödet aviserades och att det prognosticerade skatteunderlaget förbättrades från och med hösten 2009.

En annan faktor som påverkade agerandet är tidpunkten för aviseringen av konjunkturstöden. Många kommuner (42 procent) och landsting (40 procent) lägger sina ordinarie budgetar under första halvåret. Dessa hade inte vetskap om det andra konjunkturstödet på tio miljarder kronor som aviserades i september 2009 och kunde följaktligen inte lägga in konjunkturstödet i sina ordinarie budgetar. Om stödet hade aviserats tidigare skulle användningen sannolikt delvis ha blivit en annan.

Sammantaget kan dock konstateras att en hög andel kommuner (63 procent) och landsting (75 procent) menar att konjunkturstöden i stor utsträckning överbryggade en period med lägre skatteintäkter än vad som ursprungligen prognostiserades. Dessutom visar såväl enkät- som intervjustudien att kommuner och landsting skulle ha genomfört större verksamhetsbesparingar om inte de tillfälliga konjunkturstöden hade beslutats.

Källförteckning

Offentligt tryck

Prop. 2008/09:99, *2009 års proposition om vårtilläggsbudget*

Prop. 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010*

Prop. 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011*

Rapporter från myndigheter/organisationer

Konjunkturinstitutet, Konjunkturinstitutets konjunkturlägesrapporter 2008-2010

Brorström B. och S. Brorström (2011) *Krisers* innebörd *och orsaker*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 5.

Statistik

Kommun- och landstingsdatabasen, Kolada

SCB Statistiskt meddelande Kommunernas och landstingens verksamhetsindelade bokslut

SKL:s prognostiserade skatteunderlagsutveckling åren 2008–2010 för åren 2009, 2010 och 2011

Bilaga 1

Regeringsuppdraget

REGERINGEN

Regeringsbeslut **II 1**

2011-06-16 Fi2011/2882

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 8810
104 20 Stockholm

STATSKONTORET
2011 -06- 29
Dnr 2011/182-5
Avd Sign

Uppdrag till Statskontoret att följa upp hur de tillfälliga konjunkturstöden till kommunsektorn har använts

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att undersöka hur kommuner och landsting agerade till följd av konjunkturnedgången samt följa upp hur de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn som tillfördes 2010 och 2011 har använts.

Uppdraget

Uppdraget består av två delar, dels en kvantitativ studie, dels en kvalitativ studie. Av särskilt intresse är hur de tillfälliga statsbidragen påverkat kommuners och landstings agerande, hur de ökade statsbidragen använts samt om de tillfälliga statsbidragen bidragit till att dämpa fallet i den kommunala sysselsättningen. Uppdraget avgränsas till när konjunkturnedgången inträffade under hösten 2008, under konjunkturnedgången och under 2010 och 2011.

Statskontoret ska via en enkätstudie till samtliga kommuner och landsting undersöka hur de tillfälliga statsbidragen, som till följd av konjunkturnedgången utgick till kommuner och landsting 2010 och 2011, har använts.

Utifrån resultaten av enkätstudien ska Statskontoret göra en fördjupad undersökning med bland annat intervjuer med företrädare för kommuner och landsting. Syftet med undersökningen är att ge kunskap om de prioriteringar och avvägningar som legat till grund för hur kommuner och landsting agerade.

Redovisningen av uppdraget ska bestå av en sammanställning och analys av kommunernas och landstingens svar. Statskontoret ska redovisa resultatet av uppdraget till regeringen (Finansdepartementet) senast den 15 februari 2012.

Postadress 103 33 Stockholm
Telefonväxel 08-405 10 00
E-post registrator@finance.ministry.se
Besöksadress Drottninggatan 21
Telefax 08-21 73 86
Telex 117 41 FINANS S

Skälen för regeringens beslut

För att dämpa fallet i den kommunala sysselsättningen och mildra effekterna av den senaste konjunkturnedgången beslutade riksdagen om att tillföra kommunsektorn tillfälliga statsbidrag. Kommunsektorn tillfördes 17 miljarder kronor i tillfälligt höjda statsbidrag för 2010 samt 3 miljarder kronor för 2011(prop. 2008/09:99, utg.omr. 25, bet. 2008/09:FiU21, rskr. 2008/09:311, prop. 2009/10:1, utg.omr. 25, bet. 2009/10:FiU1, rskr. 2009/10:42, prop. 2009/10:2 utg.omr. 25, bet. 2010/11:FiU11, rskr. 2009/10:43, prop. 2010/11:1, utg.omr. 25, bet. 2010/11:FiU1, rskr. 2010/11:64). Mot den bakgrunden är det viktigt att följa upp hur de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn har använts.

På regeringens vägnar

Peter Norman

Eva Eklund

Bilaga 2

Enkät till kommuner och landsting

Budget och budgetprocess

I denna del ställs allmänna frågor om budget och budgetprocessen i din kommun/ditt landsting.

1. När fastställs ordinarie budget i fullmäktige?

- [ ] Jan
- [ ] Feb
- [ ] Mars
- [ ] April
- [ ] Maj
- [ ] Juni
- [ ] Juli
- [ ] Aug
- [ ] Sep
- [ ] Okt
- [ ] Nov
- [ ] Dec

2. Förekommer ombudgetering/tilläggsbudgetering rutinmässigt?

- [ ] Ja, en gång per år
- [ ] Ja, två gånger per år
- [ ] Ja, tre gånger eller fler per år
- [ ] Nej, ombudgetering/tilläggsbudgetering förekommer inte rutinmässigt

Budgetprocessen och de tillfälliga konjunkturstöden

I denna del ställs frågor om budgetprocessen, framförallt i relation till de tillfälliga konjunkturstöden. Först ställs frågor om 2008 års budget och därefter följer frågor om budgeten för 2009 och 2010.

Som tidigare nämnts har tillfälliga konjunkturstöd och tillfälligt förhöjda statsbidrag, om sammantaget 17 miljarder kronor för 2010 och 3 miljarder kronor för 2011, tillförts kommunsektorn. Dessa medel benämns fortsättningsvis ”de tillfälliga konjunkturstöden” såvida frågorna inte berör ett specifikt stöd.

Frågor om 2008 års budget

3. Ombudgeterades/tilläggsbudgeterades det under 2008?

- [ ] Ja
- [ ] Nej

4. I vilken utsträckning orsakade följande faktorer revideringar av ordinarie budget i samband med ombudgetering/tilläggsbudgetering under 2008?

Ange svar på varje rad.

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls
Ökade skatteintäkter						
Minskade skatteintäkter						
Ökade kostnader						
Minskade kostnader						
Omfördelning mellan anslag						
Övrigt (ange vad)						

Specificera övrigt:

_____
_____

5. Vilka revideringar gjordes i samband med ombudgetering/tilläggsbudgetering under 2008?

	Lägre	Oförändrade	Högre
Kostnader			
Intäkter			
Resultat			

6. Skedde en omfördelning av resurser i samband med ombudgetering/tilläggsbudgetering under 2008?

☐ Ja
☐ Nej

Specificera hur:

_____
_____
_____

Frågor om 2009 års budget

7. Ta ställning till i vilken utsträckning följande påståenden om ordinarie budget för 2009 stämmer.

	I mycket liten utsträck-ning	I ganska liten utsträck-ning	I varken stor eller liten utsträck-ning	I ganska stor utsträck-ning	I mycket stor utsträck-ning	Inte alls
Skatteprognoserna föranledde besparingar (minskade anslag jämfört med tidigare år)						
Skatteprognoserna föranledde återhållsamhet vid uppräkning av anslag						
Skatteprognoserna föranledde att verksamhet avvecklades						

8. Ta ställning till följande påstående om ordinarie budget för 2009 stämmer.

	Ja	Nej
Skatteprognoserna föranledde att en underbalanserad budget antogs (negativt resultat)		

9. Ombudgeterades/tilläggsbudgeterades det under 2009?

☐ Ja
☐ Nej

10. I vilken utsträckning orsakade följande faktorer revideringar av ordinarie budget i samband med ombudgetering/tilläggsbudgetering under 2009?

Ange svar på varje rad.

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls
Ökade skatteintäkter						
Minskade skatteintäkter						
Ökade kostnader						
Minskade kostnader						
Omfördelning mellan anslag						
Information om de tillfälliga konjunkturstöden						
Övrigt (ange vad)						

Specificera övrigt:

_____
_____

11. Vilka revideringar gjordes i samband med ombudgetering/tilläggsbudgetering under 2009?

	Lägre	Oförändrade	Högre
Kostnader			
Intäkter			
Resultat			

12. Skedde en omfördelning av resurser i samband med ombudgetering/ tilläggsbudgetering under 2009?

☐ Ja
☐ Nej

Specificera hur:

_____
_____
_____
_____

Frågor om 2010 års budget

13. Ta ställning till i vilken utsträckning följande påståenden om ordinarie budget för 2010 stämmer.

Ange svar på varje rad.

	I mycket liten utsträck-ning	I ganska liten utsträck-ning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträck-ning	I mycket stor utsträck-ning	Inte alls
Skatteprognoserna föranledde besparingar (minskade anslag jämfört med tidigare år)						
Skatteprognoserna föranledde återhållsamhet vid uppräkning av anslag						
Skatteprognoserna föranledde att verksamhet avvecklades						

14. Ta ställning till följande påstående om ordinarie budget för 2010 stämmer.

	Ja	Nej
Skatteprognoserna föranledde att en underbalanserad budget antogs (negativt resultat)		

15. Ombudgeterades/ tilläggsbudgeterades det under 2010?

☐ Ja
☐ Nej

16. I vilken utsträckning orsakade följande faktorer revideringar av ordinarie budget i samband ombudgetering/tilläggsbudgetering under 2010?

Ange svar på varje rad.

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls
Ökade skatteintäkter						
De tillfälliga konjunktur-stöden						
Minskade skatteintäkter						
Ökade kostnader						
Minskade kostnader						
Omfördelning mellan anslag						
Övrigt (ange)						

Specificera övrigt:

_____
_____

17. Vilka revideringar gjordes i samband med ombudgetering/tilläggsbudgetering under 2010?

	Lägre	Oförändrade	Högre
Kostnader			
Intäkter			
Resultat			

18. Skedde en omfördelning av resurser i samband med ombudgetering/tilläggsbudgetering under 2010?

☐ Ja
☐ Nej

Specificera hur:

_____
_____
_____
_____

Användning av de tillfälliga konjunkturstöden

I denna del ställs frågor om användningen av de tillfälliga konjunkturstöden.

19. Ta ställning till i vilken utsträckning följande påståenden om användningen av de tillfälliga konjunkturstöden stämmer.

	I mycket liten utsträck-ning	I ganska liten utsträck-ning	I varken stor eller liten utsträck-ning	I ganska stor utsträck-ning	I mycket stor utsträck-ning	Inte alls
De tillfälliga konjunkturstöden användes till att förbättra årets resultat för 2010 och 2011						
De tillfälliga konjunkturstöden har medfört att besparingar i befintlig verksamhet inte genomförts under 2010 och 2011						
De tillfälliga konjunkturstöden har medfört att sänkning av servicenivån inte genomförts under 2010 och 2011						
De tillfälliga konjunkturstöden har medfört att avveckling av verksamheter inte genomförts under 2010 och 2011						
De tillfälliga konjunkturstöden har medfört att planerat/pågående arbete med att effektivisera verksamheten senarelagts eller avbrutits under 2010 och 2011						
De tillfälliga konjunkturstöden har medfört att uppräkningar gjorts av anslagen till verksamheterna för 2010 och 2011, vilka annars inte hade varit aktuella						
De tillfälliga konjunkturstöden har medfört att tidsbegränsade satsningar genomförts under 2010 och 2011 (ange vad nedan)						
De tillfälliga konjunkturstöden har medfört att ej planerade/budgeterade satsningar genomförts under 2010 och 2011(ange vad nedan)						
De tillfälliga konjunkturstöden har under 2010 använts för att göra avsättningar till formella förpliktelser (extern motpart) som annars inte hade varit aktuella						
De tillfälliga konjunkturstöden har under 2010 använts för att göra avsättningar till informella förpliktelser (extern motpart saknas) som annars inte hade varit aktuella						

_____
_____

20. Har skatteuttaget förändrats under perioden 2009–2011?

	Ja, skatteuttaget har ökat
	Ja, skatteuttaget har minskat
	Nej, skatteuttaget är oförändrat

21. I vilken utsträckning har de tillfälliga konjunkturstöden begränsat ett ökat skatteuttag?

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls

22. I vilken utsträckning har de tillfälliga konjunkturstöden medfört ett minskat skatteuttag?

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls

23. I vilken utsträckning har de tillfälliga konjunkturstöden medfört att skatteuttaget förblivit oförändrat?

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls

24. Har antalet årsarbetare inom kommunen/landstinget förändrats under perioden 2009–2011?

	Ja, antalet årsarbetare har ökat
	Ja, antalet årsarbetare har minskat
	Nej, antalet årsarbetare är oförändrat

25. I vilken utsträckning har de tillfälliga konjunkturstöden bidragit till ökningen av antalet årsarbetare?

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls

26. I vilken utsträckning har de tillfälliga konjunkturstöden begränsat minskningen av antalet årsarbetare?

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls

27. I vilken utsträckning har de tillfälliga konjunkturstöden medfört att antalet årsarbetare bibehållits?

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls

28. Har investeringsvolymen förändrats under perioden 2009–2011 jämfört med vad som planerades (budgeterades)?

	Ja, investeringsvolymen har ökat
	Ja, investeringsvolymen har minskat
	Nej, investeringsvolymen är oförändrad

29. I vilken utsträckning har de tillfälliga konjunkturstöden bidragit till en högre investeringsvolym än planerat?

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls

30.I vilken utsträckning har de tillfälliga konjunkturstöden bidragit till att dämpa minskningen av investeringsvolymen?

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls

31. I vilken utsträckning har de tillfälliga konjunkturstöden bidragit till att upprätthålla planerad investeringsvolym?

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls

32. I vilken utsträckning har användningen av de tillfälliga statsbidragen påverkats av att medlen var tidsbegränsade?

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls

33. I vilken utsträckning påverkade konjunktur- och skatteprognoserna för 2010 och 2011 användningen av de tillfälliga konjunkturstöden?

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls

34. Vad anser du om aviseringen av de tillfälliga konjunkturstöden?

	Medlen borde ha aviserats mycket tidigare	Medlen borde ha aviserats lite tidigare	Medlen aviserades vid en lämplig tidpunkt	Medlen borde ha aviserats lite senare	Medlen borde ha aviserats mycket senare	Medlen borde aldrig ha aviserats

35. Sett till planeringsförutsättningarna för den kommunala ekonomin, vad anser du om statens informationsgivning i samband med aviseringen av de tillfälliga konjunkturstöden?

	Informationen var mycket knapphändig	Informationen var ganska knapphändig	Informationen var varken utförlig eller knapphändig	Informationen var ganska utförlig	Informationen var mycket utförlig

Möjlighet till kommentar:

_____
_____
_____
_____

-

Resultat, prognoser och budgetavvikelser

I denna del ställs bland annat frågor om det ekonomiska resultatet, prognoser och budgetavvikelser i relation till användningen av de tillfälliga konjunkturstöden.

36. Avvek årets resultat för 2010 från vad som angivits i ordinarie budget?

	Ja, årets resultat blev högre (positiv budgetavvikelse)
	Ja, årets resultat blev lägre (negativ budgetavvikelse)
	Nej

37. Ta ställning till i vilken utsträckning följande faktorer bidrog till den positiva budgetavvikelsen för 2010.

Ange svar på varje rad.

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls
Lägre kostnader än budgeterat						
Högre skatteintäkter än budgeterat						
Övrigt (ange vad)						

Specificera övrigt:

_____
_____

38. Ta ställning till i vilken utsträckning följande faktorer bidrog till den negativa budgetavvikelsen för 2010.

Ange svar på varje rad.

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls
Högre kostnader än budgeterat						
Lägre skatteintäkter än budgeterat						
Övrigt: (ange vad)						

Specificera övrigt:

_____
_____

39. Avvek årets resultat för 2010 från vad som planerats/beräknats efter ombudgetering/ tilläggsbudgetering ?

	Ja, årets resultat blev högre (positiv budgetavvikelse)
	Ja, årets resultat blev lägre (negativ budgetavvikelse)
	Nej

40. Ta ställning till i vilken utsträckning följande faktorer bidrog till den positiva budgetavvikelsen efter ombudgetering/ tilläggsbudgetering för 2010.

Ange svar på varje rad.

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls
Lägre kostnader än budgeterat						
Högre skatteintäkter än budgeterat						
Övrigt: (ange vad)						

Specificera övrigt:

_____

41. Ta ställning till i vilken utsträckning följande faktorer bidrog till den negativa budgetavvikelsen efter ombudgetering/ tilläggsbudgetering för 2010.

Ange svar på varje rad.

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls
Högre kostnader än budgeterat						
Lägre skatteintäkter än budgeterat						
Övrigt (ange vad)						

Övrigt, ange vad:

_____

42. Hur redovisades de tillfälliga konjunkturstöden?

	Det tillfälliga konjunkturstödet redovisades som en intäkt för 2010
	Det tillfälliga konjunkturstödet redovisades som en intäkt delvis för 2010 och delvis för 2011
	Annat redovisningsalternativ (ange vad) _____

43. I vilken utsträckning har bedömningarna av kommunens/landstingets skatteintäkter baserats på:

Ange svar på varje rad.

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls
Sveriges kommuner och landstings prognoser						
Ekonomistyrnings-verkets prognoser						
Egna prognoser						
Andra prognoser (ange vad)						

Andra prognoser, ange vad:

_____
_____

44. I vilken utsträckning bedömer du att det fanns en osäkerhet rörande använda prognoser?

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls
Sveriges kommuner och landstings prognoser						
Ekonomistyrnings-verkets prognoser						
Egna prognoser						
Andra prognoser (ange vad)						

Övergripande bedömningar

I denna avslutande del är vi intresserade av Din samlade bedömning om olika åtgärders betydelse för att överbrygga perioden 2009-2011, där skatteintäkterna för kommuner och landsting blev lägre än vad som ursprungligen prognostiserades.

45. På det hela taget, i vilken utsträckning bedömer du att de tillfälliga konjunkturstöden överbryggade en period med lägre skatteintäkter än vad som ursprungligen prognostiserades?

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls

46. På det hela taget, i vilken utsträckning bedömer du att interna förändringar (exempelvis besparingar, avveckling av verksamhet, sänkt servicenivå, effektiviseringar, ej uppräkning av anslag) överbryggade en period med lägre skatteintäkter än vad som ursprungligen prognostiserades?

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls

47. På det hela taget, i vilken utsträckning bedömer du att kommunens/landstingets samlade intäktsutveckling överbryggade en period med lägre skatteintäkter än vad som ursprungligen prognostiserades?

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls

48. På det hela taget, i vilken utsträckning bedömer du att kommunens/landstingets samlade kostnadsutveckling överbryggade en period med lägre skatteintäkter än vad som ursprungligen prognostiserades?

	I mycket liten utsträckning	I ganska liten utsträckning	I varken stor eller liten utsträckning	I ganska stor utsträckning	I mycket stor utsträckning	Inte alls