



UNITED
BY OUR
DIFFERENCE



RAPPORT

Kommunekonomi för Uppsala kommun som helhet

Scenarier till 2030

2014-02-12

Analys & Strategi

Konsulter inom samhällsutveckling

WSP Analys & Strategi är en konsultverksamhet inom samhällsutveckling. Vi arbetar på uppdrag av myndigheter, företag och organisationer för att bidra till ett samhälle anpassat för samtiden såväl som framtiden. Vi förstår de utmaningar som våra uppdragsgivare ställs inför, och bistår med kunskap som hjälper dem hantera det komplexa förhållandet mellan människor, natur och byggd miljö.

Titel: Kommunekonomi för Uppsala kommun som helhet - Scenarier till 2030

Redaktör: Tore Englén

WSP Sverige AB

Arenavägen 7

121 88 Stockholm-Globen

Tel: 010-722 50 00

E-post: info@wspgroup.se

Org nr: 556057-4880

Styrelsens säte: Stockholm

www.wspgroup.se/analys

Innehåll

1	FÖRUTSÄTTNINGAR	5
2	KOMMUNALA INTÄKTER I DE OLIKA SCENARIERNA	11
3	KOMMUNALA NETTOKOSTNADER I DE OLIKA SCENARIERNA.....	13
4	KOMMUNALEKONOMISKA NETTOEFFEKTER I DE OLIKA SCENARIERNA.....	16
5	SLUTSATSER OCH SAMMANFATTANDE REFLEKTIONER	18
	REFERENSER	20

1 Förutsättningar

I den långsiktiga kommunala planeringen har Uppsala tagit fram två alternativa utvecklingsscenarier avseende folkmängd, ålderssammansättning, sysselsatt natt- och dagbefolkning samt branschstruktur.

De modellberäkningar som ligger till grund för den övergripande kommunalekonomiska kalkylen utgår från dessa två alternativa scenarier, i det följande benämnda *Scenario Bas* och *Scenario Hög*. Modellberäkningarna, som gjorts med den regionalekonomiska prognosmodellen rAps, omfattar perioden fram till år 2030.¹

Scenario Bas speglar en utveckling där tillväxten i Uppsala fortsätter att vara Stockholmsdriven. Det innebär att utvecklingen i den samlade Stockholmsregionen fortsätter att vara starkt monocentrisk, vilket bland annat innebär att andelen sysselsatta som pendlar ut från Uppsala till Stockholm ökar samtidigt som tillväxten i Uppsala kommun i huvudsak drivs av befolkningsökningen. Tillväxten i högproduktiva näringar fortsätter att vara koncentrerad till regionkärnan, medan tillväxten i Uppsala primärt drivs av den ökade efterfrågan på lokal konsumtion.

I *Scenario Hög* minskar Stockholms dominans och tillväxten i pendlingsregionen präglas av en mer balanserad utveckling vad avser produktionens, befolkningens och sysselsättningens inomregionala fördelning. Strukturen på tillkommande verksamheter i Uppsala korreponderar i större utsträckning mot utvecklingen i Stockholm. Med en mer produktivitet driven tillväxt, bättre balans mellan in- och utpendling samt en ökad inpendling från övriga delar av länet utvecklas Uppsala till en stark nordlig kärna i en region som bär allt tydligare polycentriska drag.

I *Scenario Bas* ökar Uppsala totala befolkning med drygt 50 000 invånare under perioden 2010-2030, från knappt 200 000 år 2010 till strax under 250 000 år 2030. Det motsvarar en procentuell förändring på 26 procent. Tack vare att befolkningsökningen har en relativt gynnsam demografiskt profil får befolkningens förändring ett betydande genomslag på sysselsättningen. Den sysselsatta nattbefolkningen ökar med 22 000 eller 24 procent, medan dagbefolkningen i absoluta tal ökar något långsammare (+17 000/+19 procent). Det här implicerar, som redan berörts, att andelen sysselsatta som pendlar ut från Uppsala till arbete i annan kommun nära nog fördubblas, från 1.9 till 3.5 procent.

Scenario Hög innebär en väsentligt högre befolkningstillväxt. Fram till 2030 antas befolkningen öka med 77 000, det vill säga en omkring 50 procent högre total befolkningstillväxt än i *Scenario Bas*. Av detta följer även en betydligt snabbare ökning av sysselsättningen. Den sysselsatta nattbefolkningen förväntas öka med 35 000 eller 37 procent. Den sysselsatta dagbefolkningen ökar dock ännu något snabbare, vilket innebär att utpendlingsandelen, i kontrast till *Scenario Bas*, minskar i sådan utsträckning att det år

¹ En detaljerad beskrivning av rAps-modellen återfinns på <https://www.h5.scb.se/raps/>

2030 i allt väsentligt råder balans mellan dag- nattbefolkning. Detta återspeglar en jämnare inomregional utveckling där Stockholms relativa ställning försvagas något.

Tabell 1. Befolkning år 2010 och 2030 i *Scenario Bas* samt *Scenario Hög*

	2010	2030 Bas	2030 Hög
Befolkning totalt	197 788	249 600	274 840
Sysselsatt dagbefolkning	91 220	108 350	129 370
Sysselsatt nattbefolkning	94 920	117 230	130 250

Den högre befolkningstillväxten i *Scenario Hög* drivs fram av ökad inflyttning av personer som huvudsakligen befinner sig i arbetsför ålder. Det innebär att den samlade demografiska strukturen i Uppsala blir något mer gynnsam i *Scenario Hög* än i *Scenario Bas*. Som framgår av tabell 2 kan skillnaden i befolkning mellan de bägge scenarierna i betydande utsträckning hänföras till åldersgruppen 20-64 år (71 procent av den totala skillnaden). Näst störst bidrag kommer från gruppen unga i åldern 0-19 år (23 procent av den totala skillnaden), medan gruppen äldre över 64 år ökar relativt lite. Som vi återkommer till nedan kan dock även små förändringar i gruppen äldre och yngre få betydande genomslag i den kommunala ekonomin eftersom de samlade kommunala kostnaderna är starkt koncentrerade till verksamheter som berör dessa åldersgrupper.

Tabell 2. Befolkningen år 2030 i *Scenario Bas* samt *Scenario Hög*. Fördelning på åldersgrupper

	2030 Bas	2030 Hög	Skillnad Hög-Bas
0-19	51 860	57 590	5 730
20-64	148 950	166 850	17 900
65+	48 790	50 400	1 610
totalt	249 600	274 840	25 240

När det gäller den sysselsatta dagbefolkningens branschmässiga fördelning är skillnaden mellan de bägge scenarierna tydlig. Gemensamt för de bägge scenarierna är dock att aggregatet *Företagstjänster* ökar sin andel av den totala sysselsättningen samtidigt som *Varuproduktion* minskar sin andel. Detta är ett direkt uttryck för en fortsatt omvandling av ekonomin, såväl den lokala som nationella, där varuproducerande branscher successivt tappas sysselsättningsandelar samtidigt som de högproduktiva tjänstenäringarna vinner

terräng. I *Scenario Hög*, där tillväxten i sysselsatt dagbefolkning i högre utsträckning sker i mer produktivt drivna verksamheter, blir dock varuproduktionens relativa tapp väsentligt mindre än i *Scenario Bas*. En annan skillnad mellan de bägge scenarierna, även det ett resultat av ombalanseringen mot en mer produktivt drivna tillväxt, är att de privata servicenäringarnas sysselsättningsandel är lägre i *Scenario Hög*. Samma sak gäller *Offentlig service*, men här står förklaringen i första hand att finna i de något olika demografiska strukturer som de två scenarierna utgår ifrån.

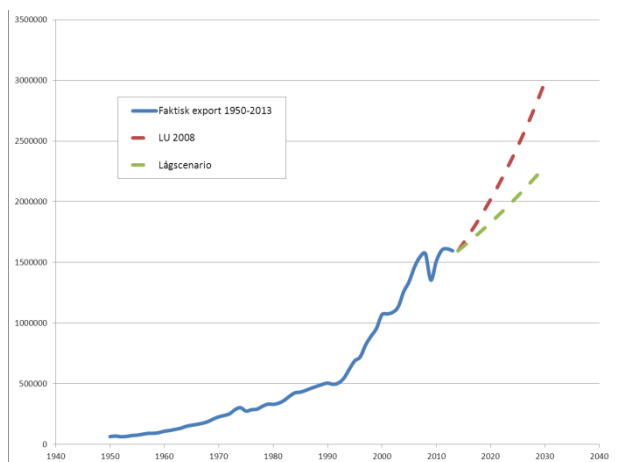
Tabell 3. Sysselsatt dagbefolkning år 2010 och 2030 i *Scenario Bas* samt *Scenario Hög*. Fördelning på branschgrupper.

	2010	2030 Bas	2030 Hög
Varuproduktion	15 %	11 %	14 %
Företagstjänster	13 %	16 %	18 %
Förmedlingstjänster	16 %	14 %	15 %
Privat service	17 %	20 %	17 %
Offentlig service	40 %	39 %	35 %

I två kompletterande scenarier har vi reducerat den samlade tillväxten i utlandsexporten under perioden 2014-2030 med 50 procent jämfört med de antaganden som görs i *Scenario Bas* respektive *Scenario Hög*. Dessa kompletterande scenarier kan sägas representera en situation med en mycket utdragen ekonomisk återhämtning på Sveriges viktigaste exportmarknader, en utveckling framdriven av få strukturreformer, en tilltagande demografisk obalans och en besvärlig anpassning av hushållens, bankernas och offentlig sektors balansräkningar i de skuldyngda krisländerna inom OECD-området.

I bas- och högalternativet växer utlandsexporten enligt Långtidsutredningens antagande (LU 2008). Det innebär en årlig tillväxt på 4 procent. I de två kompletterade scenarierna växer istället exporten med dryga 2 procent per år så att tillväxten för hela perioden 2014-2030 blir hälften så stor som i bas- och högscenariet.

Figur 1. Sverige export av varor och tjänster (mnkr, 2005 års priser) 1950-2013 samt antaganden för perioden 2014-2030



Källa: WSP:s bearbetning av data från SCB

Alternativet med en väsentligt lägre tillväxt i utlandsexporten påverkar inte befolkningen och dess ålderssammansättning. Genomslaget i ekonomin sker via minskad efterfrågan i de exporterande delar av näringslivet, en effekt som fortplantar sig till övriga delar av ekonomin genom minskade beställningar till underleverantörer, en lägre samlad köpkraft hos hushållen och negativa effekter på skattebasen.

Förändringarna i *Scenario Bas* av en lägre tillväxttakt i utlandsexporten redovisas i tabell 4 och 5 nedan. Som framgår ger detta alternativa antagande betydande effekter på sysselsättningen. Den sysselsatta nattbefolkningen minskar med drygt 10 000 eller 9 procent i förhållande till en utveckling där exporten växer i enlighet med Långtidsutredningens prognos. Effekten på den sysselsatta dagbefolkningen blir något mindre, vilket huvudsakligen är ett uttryck för att näringslivet i de omgivande kommunerna (primärt Stockholm) är mer exportberoende än i Uppsala. När man studerar hur effekterna på den sysselsatta dagbefolkningen fördelas på olika branschaggregat (tabell 5) kan det någon förvånande konstateras att det största genomslaget, både i absoluta och relativa tal, uppstår inom *Förmedlingstjänster*. Detta kan bland annat förklaras av aggregatet innehåller företag inom transportnäringen, en sektor vars tillväxt är starkt sammankopplad med utrikeshandeln och dess effekter på både internationella och interregionala varuflöden.

Näst efter *Förmedlingstjänster* uppstår de största effekterna i aggregatet *Företagstjänster*, vilket är intuitivt lätt att förstå givet sektorns centrala roll som producent av olika typer av stödtjänster till de exporterande delarna av näringslivet.

Vidare har vi aggregatet *Varuproduktion* där de relativa förändringarna i sysselsättning kan tyckas små, givet den mer direkta kopplingen till utlandsexporten. Det är svårt att ge någon entydig förklaring till denna något förvånande bild, men en bidragande faktor skulle kunna vara att de varuproducerande företagen i Stockholmsregionen sammantaget har ett något lägre exportberoende än vad som är fallet i övriga delar av landet. En indi-

kation på detta är att den största industribranschen i Stockholmsregionen (FA Stockholm) i antal sysselsatta räknat är *Förlag, grafisk och annan reproduktionsindustri* (SNI 22) med omkring 15 procent av det totala antalet industrissysselsatta i regionen.

Effekten på *Privat service* blir mer blygsam, vilket förklaras av den lägre exporttillväxten i stort sett uteslutande påverkar dessa näringar indirekt via lägre samlad köpkraft i hushållssektorn. Även effekten på *Offentlig service*, där efterfrågan i allt väsentligt är en funktion befolkningens storlek och åldersammansättning, är av lätt insedda skäl av renodlat indirekt karaktär.

Tabell 4. Befolkning år 2030 i Scenario Bas och Scenario Bas – export låg

	2030 Bas	2030 Bas export låg	Differens	Differens (%)
Befolkning totalt	249 600	249 600	0	0,0
Sysselsatt dagbefolkning	108 350	100 730	-7 620	-7,0
Sysselsatt nattbefolkning	117 230	106 930	-10 300	-8,8

Tabell 5. Sysselsatt dagbefolkning år 2030 i Scenario Bas och Scenario Bas – export låg. Fördelning på branschgrupper.

	2030 Bas	2030 Bas export låg	Differens	Differens (%)
Varuproduktion	12 360	11 070	-1 290	-10,5
Företagstjänster	17 240	14 910	-2 330	-13,6
Förmedlingstjänster	14 640	12 060	-2 580	-17,6
Privat service	21 710	20 890	-820	-3,7
Offentlig service	42 400	41 800	-600	-1,4
Totalt	108 350	100 730	-7 620	-7,0

När vi övergår till att studera effekterna av en lägre utlandsexport i *Scenario Hög* kan man konstatera att mönstret i allt väsentligt blir detsamma som när vi gjorde motsvarande förändring i *Scenario Bas* (tabell 6 och 7). De relativa förändringarna blir närmast identiska, bortsett från en något större negativ effekt på den sysselsatta dagbefolkningen i *Scenario Hög*. Eftersom antalet sysselsatta, både totalt och i de olika branschaggregaten, genomgående är fler i *Scenario Hög* blir dock förändringarna i absoluta tal något större. Totalt minskar den sysselsatta nattbefolkningen omkring 11 500, det vill säga dryga tusentalet fler än när motsvarande förändring av exporttillväxten görs i *Scenario Bas*.

Tabell 6. Befolkning år 2030 i *Scenario Hög* och *Scenario Hög – export låg*

	2030 Hög	2030 Hög export låg	Differens	Differens (%)
Befolkning totalt	249 600	249 600	0	0,0
Sysselsatt dagbefolkning	129 370	119 330	-10 040	-7,8
Sysselsatt nattbefolkning	130 250	118 780	-11 470	-8,8

Tabell 7. Sysselsatt dagbefolkning år 2030 i *Scenario Hög* och *Scenario Hög – export låg*.
Fördelning på branschgrupper.

	2030 Hög	2030 Hög export låg	Differens	Differens (%)
Varuproduktion	17 960	16 070	-1 890	-10,5
Företagstjänster	23 900	20 660	-3 240	-13,6
Förmedlingstjänster	19 380	15 960	-3 420	-17,6
Privat service	22 390	21 550	-840	-3,7
Offentlig service	45 740	45 090	-650	-1,4
Totalt	129 370	119 330	-10 040	-7,8

2 Kommunala intäkter i de olika scenarierna

Uppgifter om de kommunala intäkternas utveckling har hämtats direkt ur modellkörningarna. För att hamna rätt i förhållande till de faktiska kommunala intäkterna har dock en indexuppräknings gjorts med år 2012 som bas.

Med kommunala intäkter avses här skatteintäkter, inklusive nettointäkter från den kommunalekonomiska utjämningen. Därutöver utgörs kommunens samlade intäktsmassa av en rad intäkter från verksamheten såsom taxor och avgifter, hyresintäkter, försäljning av verksamhet samt riktade driftsbidrag från staten.

Anledningarna till att vi valt att enbart bedöma skatteintäkternas framtida utveckling är två. För det första utgörs de övriga intäkterna av en rad poster som bestäms exogent och vars långsiktiga utveckling därför är genuint svåra att bedöma. För det andra kommer vi att på kostnadssidan av kalkylen beräkna de kommunala nettokostnadernas utveckling, det vill säga kostnaden för verksamheten exklusive avgifter och taxor som tas ut från brukarna. Givet kommunalagens krav på god ekonomisk hushållning är det rimligt att utgå från att nettokostnadernas ökning finansieras genom en motsvarande ökning av skatteintäkterna inklusive nettointäkterna från den kommunalekonomiska utjämningen.²

Intäktsberäkningarna bygger vidare på en oförändrad kommunal skattesats och att det kommunalekonomiska utjämningsystemet i allt väsentligt behåller sin nuvarande struktur.

Beräkningsutfallet för de olika scenarierna redovisas i tabell 8 nedan. I *Scenario Bas* växer de kommunala skatteintäkterna med i genomsnitt 2,2 procent per år under perioden 2012-2030. Motsvarande tal för *Scenario Hög* är 2,7 procent, en differens som förklaras av en snabbare tillväxt i den sysselsatta nattbefolkningen jämfört med basscenarioet. Vid slutåret 2030 beräknas de samlade skatteintäkterna vara drygt en miljard kronor eller nära 9 procent högre i *Scenario Hög* än i *Scenario Bas*. Sett över hela perioden 2012-2030 uppgår skillnaden i aggregerade skatteintäkter mellan de bägge scenarierna till drygt 9 miljarder kronor eller drygt 4 procent.

I de alternativa scenarierna med dämpad exportutveckling reduceras den årliga tillväxten i skatteintäkterna till 2,0 respektive 2,5 procent. För slutåret 2030 innebär det att skatteintäkterna i bägge scenarierna blir omkring en halv miljard kronor eller cirka 4 procent lägre jämfört med en utveckling där utlandsexporten växer i enlighet med Långtidsutredningens antagande.

Sammanfattningsvis kan de konstateras att den framtida befolkningsutvecklingen har en betydande inverkan på skatteintäkternas utveckling, även med hänsyn taget till den omfördelade effekt som den kommunalekonomiska utjämningen innebär. Men beräkning-

² I Uppsala kommuns årsredovisning för år 2012 anges just att verksamhetens nettokostnader finansieras med skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning (sidan 121).

arna ger också en annan viktig insikt, nämligen att utvecklingen i vår omvärld kan få betydande kommunalekonomiska konsekvenser. Som framgår i tabell 8 nedan så försvinner omkring hälften den potentiella intäktsökning som följer av den snabbare befolkningstillväxten i *Scenario Hög* i det fall tillväxten i utlandsexporten utvecklas i enlighet med alternativa lågs scenariot.

Tabell 8. Kommunala skatteintäkter inkl. nettointäkter från den kommunalekonomiska utjämningen (mnkr). Utfall av olika scenarier för år 2012, 2020 och 2030.

	2012	2020	2030	Totala intäkter 2012-2030	Årlig tillväxt (%) 2012-2030
Scenario Bas	8 780	10 990	13 020	210 920	2,2
Scenario Bas - export låg	8 780	10 840	12 510	206 390	2,0
Scenario Hög	8 780	11 390	14 170	220 300	2,7
Scenario Hög - export låg	8 780	11 240	13 590	215 630	2,5
Differens Hög - Bas	0	600	1 150	9 380	
Differens Bas - Bas export låg	0	150	490	4 530	
Differens Hög - Hög export låg	0	150	580	4 670	
Differens Hög - Bas (%)	0	5,5	8,8	4,4	
Differens Bas - Bas export låg (%)	0	1,4	4,1	2,2	
Differens Hög - Hög export låg (%)	0	1,3	4,2	2,2	

3 Kommunala nettokostnader i de olika scenarierna

I modellberäkningarna genereras visserligen data över de kommunala kostnadernas utveckling. För att uppnå en större precision i kalkylen har vi dock valt att beräkna de kommunala kostnaderna i särskild ordning. Basen för dessa beräkningar utgörs av statistik över styckkostnader på ettårsklasser, data som hämtats från SKL. Denna statistik avser en genomsnittlig svensk kommun. För att uppnå överensstämmelse med den specifika kostnadsstrukturen i Uppsala kommun har därför justeringar gjorts med avseende på aggregerade nettokostnader för olika verksamhetsområden. Dessa uppgifter har hämtats från Uppsalas årsredovisning för år 2012. Den beräknade fördelningen på ettårsklasser i Uppsala kommun framgår av figur 2 nedan.

Givet antagandet om nettokostnadernas fördelning på ettårsklasser och den demografiska profil som genereras i modellberäkningarna har sedan de totala kommunala nettokostnaderna beräknats för vart och ett av åren fram till år 2030. Denna beräkning ger således den demografiskt betingade kostnadsförändringen. Den historiska bilden är dock att de kommunala kostnaderna ökar väsentligt snabbare än vad som ges av demografin. Under perioden 1970-2010 har exempelvis den totala offentliga konsumtionen i Sverige ökat med i genomsnitt 1,7 procent per år. Skulle den offentliga konsumtionen under samma period enbart ökat i enlighet med de demografiska förändringarna hade ökningstakten stannat på 0,5 procent per år.³

När det gäller Uppsala kommun visar indikativa beräkningar för perioden 2003-2012 att den kommunala nettokostnadsförändringen som kan förklaras av demografiska faktorer (beräknat på styckkostnader för ettårsklasser) uppgick till 0,8 procent per år medan den faktiska ökningstakten i fasta priser (justering enligt KPI) var så hög som 2,6 procent per år. En betydande del av den kostnadsökning som skett utöver demografin kan emellertid förklaras av reallöneökningar. Ökade reallöner avspeglar delvis en produktivitetsförbättring, det vill säga en ambitionshöjning vad avser både kvalitet och kvantitet i verksamheten. Om man bortser från detta och antar att löneökningen är ren inflation begränsas den faktiska kostnadsutvecklingen (vid en grov kalkyl) i fasta priser till 1.4 procent per år, det vill säga fortfarande väl över den demografiskt betingade kostnadsökningen.⁴

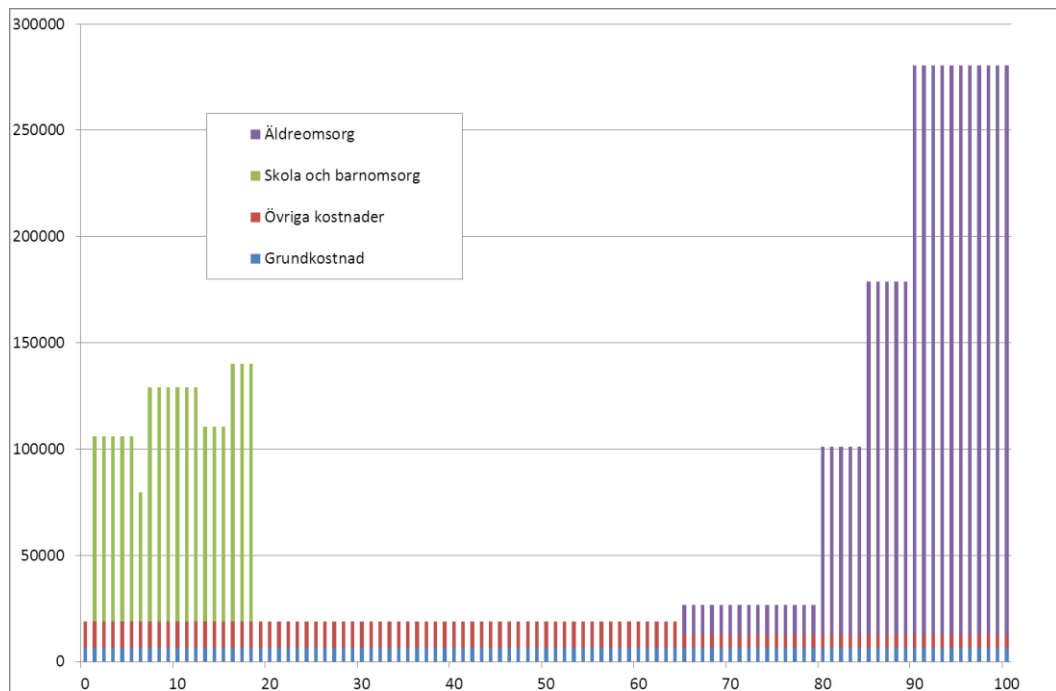
Att de kommunala kostnaderna tenderar att öka mer än vad som följer av befolkningens storlek och fördelning på åldersklasser förklaras av en successiv ambitionshöjning vad avser både kvalitet och kvantitet i de tillhandahållna tjänsterna. Givet det stabila historiska mönstret kan på goda grunder anta att denna utveckling kommer att fortsätta även

³ Beräkningen bygger på uppgifter om totala offentliga nettokostnader (kommunsektorn plus staten) per ettårsgrupp, uppgifter som hämtats från SOU 2004:11.

⁴ Data över nominella löneökningar i kommunal sektor har hämtats från Konjunkturinstitutet/Medlingsinstitutet. I beräkningarna har antagits att den totala nettokostnadsmassan till 60 procent utgörs av löner. Övriga kostnader har justerats enligt KPI.

de kommande decennierna. Vi har därför även gjort kalkyler som bygger på antagandet att de kommunala nettokostnaderna årligen ökar med 1 procent utöver vad som ges av demografin. Ett sådant antagande används regelmässigt av bland andra SKL vid framskrivningar av ekonomin i kommunsektorn.⁵ De två beräkningsalternativen benämns *Demografi* respektive *Plus 1*.

Figur 2. Antagna kommunala nettokostnader per person. Fördelning på ettårsklasser.



Källa: WSP:s bearbetning av data från SKL och Uppsala kommun

Utfallet av beräkningarna sammanfattas i tabell 9 nedan. Som framgår ökar nettokostnaderna något snabbare i *Scenario Hög* än i *Scenario Bas*, vilket är förväntat eftersom befolkningstillväxten är högre i förstnämnda scenariot. I *Scenario Hög* beräknas nettokostnaderna år 2030 bli omkring en miljard kronor eller cirka 8 procent högre än *Scenario Bas*. Sett över hela perioden 2012-2030 bedöms de aggregerade nettokostnaderna bli cirka 8 miljarder kronor eller knappt 4 procent högre i *Scenario Hög* än *Scenario Bas*.

Ett annat förväntat resultat är att *Plus 1-alternativet* i bägge utvecklingsscenarierna ger en väsentligt snabbare ökning av nettokostnaderna än *Demografi-alternativet*. I *Demografi-alternativet* stannar den årliga kostnadsökningen på 1,4 respektive 1,8 procent, medan *Plus 1-alternativet* följaktligen innebär en årlig ökning med 2,4 respektive 2,8 procent.

⁵ Se text SKL (2010)

För bägge scenarierna gäller att nettokostnaderna år 2030 blir nära 2,5 miljarder kronor högre i *Plus 1-alternativet* jämfört med *Demografialternativet*, vilket motsvarar en procentuell skillnad på cirka 20 procent. Sett över hela perioden 2012-2030 beräknas de aggregerade nettokostnaderna i bägge scenarierna bli cirka 10 procent eller 20 miljarder kronor högre i *Plus 1-alternativet*.

Tabell 9. Kommunala nettokostnader (mnkr). Utfall av olika scenarier för år 2012, 2020 och 2030.

	2012	2020	2030	Totala kostnader 2012-2030	Årlig förändring (%)
Scenario Bas - Demografi	9 100	10 120	11 630	195 670	1,4
Scenario Bas - Plus 1	9 100	10 960	13 910	215 210	2,4
Scenario Hög - Demografi	9 100	10 430	12 510	203 100	1,8
Scenario Hög - Plus 1	9 100	11 300	14 970	223 660	2,8
<i>Differens Hög-Bas Demografi</i>	0	310	890	7 430	
<i>Differens Hög-Bas Plus 1</i>	0	340	1 060	8 450	
<i>Differens Hög-Bas Demografi (%)</i>	0	3,1	7,6	3,8	
<i>Differens Hög-Bas Plus 1 (%)</i>	0	3,1	7,6	3,9	

4 Kommunalekonomiska nettoeffekter i de olika scenarierna

Av störst intresse för denna analys är förststå den kommunalekonomiska nettoeffekten för de olika scenarierna. Denna kan illustreras genom att jämföra kommunens saldo, det vill säga skatteintäkter inklusive nettointäkter från den kommunala skatteutjämnningen minus nettokostnaderna, för de olika scenarierna. En sådan jämförelse redovisas i tabell 10 nedan.

Genomgående gäller att *Demografialternativet* ger ett starkare saldo än *Plus 1-alternativet*. I det förstnämnda alternativet ger samtliga scenarier ett positivt saldo år 2030 på mellan 900 och 1700 miljoner kronor medan det sistnämnda alternativet tvärtom innebär negativa saldon i intervallet 800-1400 miljoner kronor. Eftersom beräkningarna utgår från oförändrade villkor när det gäller kommunalskattesats och brukaravgifter så indikerar ett positivt saldo att det finns utrymme för att sänka skatten och/eller brukaravgifterna medan ett negativt saldo följaktligen implicerar motsatsen.

Som redan diskuterats finns det anledning att utgå från att *Plus 1-alternativet* representerar den mest realistiska framtidsbilden. Det finansieringsgap som uppstår i detta alternativ är dock i ett nationellt perspektiv relativt begränsat. I framskrivningar gjorda av SKL, som grundas på att nettokostnaderna ökar med 1 procent årligen utöver vad som följer av demografin, bedöms att den samlade den primärkommunala utdebiteringen måste öka med 33 öre per år mellan 2010 och 2035 för att möta de ökade finansieringsbehovet. För Uppsala del skulle motsvarande årliga ökning för perioden 2012-2030 begränsas till någonstans mellan 4 och 10 öre, beroende på scenario.⁶

I fokus för denna analys är dock inte saldots absoluta storlek utan hur det skiljer sig åt mellan de olika scenarierna. Här kan konstateras att *Scenario Hög* genomgående ger ett bättre saldo än *Scenario Bas*. I *Plus 1-alternativet* så är den totala aggregerade skillnaden i saldot perioden 2012-2030 nära en miljard kronor till *Scenario Högs* fördel. I *Demografialternativet* beräknas den aggregerade skillnaden bli ännu något större, strax under 2 miljarder kronor. Gapet mellan *Scenario Hög* och *Scenario Bas* ökar dock väsentligt långsammare i *Plus 1-alternativet*, vilket förklaras av att den tillkommande befolkningen i *Scenario Hög* över tid generar större kostnader än i *Demografialternativet*.

Som framgår får antagandet om en lägre tillväxt i utlandsexporten relativt begränsat utslag vad avser skillnader i aggregerat saldo över hela den studerade perioden. Det beror på att denna förändring i scenarieförutsättningarna enbart påverkar intäktssidan av kalkylen, och dessutom med samma relativa effekt i såväl *Scenario Bas* som *Scenario Hög*.

⁶ Denna kalkyl baseras på att differensen mellan totala skatteintäkter, inklusive nettointäkter från den kommunalekonomiska utjämnningen, och totala nettokostnader vidmakthålls på samma nivå som år 2012, det vill säga cirka minus 300 miljoner kronor.

Tabell 10. Kommunalekonomisk nettoeffekt (mnkr). Utfall av olika scenarier för år 2020 och 2030.

	2020		2030		Totalt 2012-2030	
	Demografi	Plus 1	Demografi	Plus 1	Demografi	Plus 1
Scenario Bas	860	30	1 390	-890	15 250	-4 290
Scenario Bas - export låg	720	-120	880	-1 400	10 730	-8 820
Scenario Hög	950	90	1 660	-800	17 200	-3 360
Scenario Hög - export låg	810	-60	1 080	-1 370	12 530	-8 030
<i>Differens Hög - Bas</i>	90	60	270	90	1 950	930
<i>Differens Hög - Bas, export låg</i>	90	60	200	30	1 800	790

5 Slutsatser och sammanfattande reflektioner

Som vi har kunnat visa ger sannolikt Scenario Hög ett bättre sammantaget kommunalekonomiskt utfall än Scenario Bas. Skillnaderna mellan scenarierna är dock i stor utsträckning beroende av vilka antaganden som görs kring kostnadsutvecklingen i den kommunala verksamheten. Om man exempelvis antar att nettokostnaderna ökar med 1.5 procent per år utöver det som följer av den demografiska utvecklingen minskar den totala aggregerade skillnaden i saldo mellan Scenario Hög och Scenario Bas till omkring 300 miljoner kronor, dock fortfarande till Scenario Högs favör. Under slutet av den studerade perioden blir dock det årliga saldot till och med något sämre i Scenario Hög än Scenario Bas.

Eftersom den totala kostnadsmassan i den kommunala verksamheten till mycket stor del består av löner är den framtida kostnadsutvecklingen i betydande utsträckning beroende av den allmänna reallöneutvecklingen på arbetsmarknaden. För att långsiktigt kunna rekrytera personal till kommunsektorn måste lönerna där i allt väsentligt öka i samma takt som i ekonomin i övrigt. Detta förhållande kan man något förenklat se som ett kommunalekonomiskt nollsummespel i den meningen att om reallönerna ökar generellt i ekonomin så stiger de kommunala kostnaderna i motsvarande grad, men det gäller också skatteintäkterna.

En faktor som i större utsträckning än den allmänna reallöneutvecklingen påverkar den kommunala ekonomin är om det uppstår flaskhalsar på delar av arbetsmarknaden som specifikt påverkar den kommunala verksamheten. Då kan lönerna i kommunsektorn, och därmed de totala kostnaderna, öka mer än vad som ges av den allmänna reallöneutvecklingen i ekonomin, vilket ger en negativ nettoeffekt på den kommunala ekonomin. I detta sammanhang finns det skäl att lyfta fram den utbildnings- och arbetsmarknadsprognos för perioden fram till år 2020 som Länsstyrelsen i Stockholm publicerade år 2012. Här indikeras ett betydande kompetensförsörjningsgap för två stora yrkeskategorier inom kommunal sektor; lärare samt personal inom vård- och omsorg med gymnasial utbildning.

Utöver löneutvecklingen inom den kommunala verksamheten så finns det huvudsakligen tre andra osäkerhetsfaktorer som kan påverka beräkningsutfallet; sysselsättningsgraden bland utrikes födda, tidpunkten för in- och utträde på arbetsmarknaden samt produktivitetens utvecklingen inom den kommunala verksamheten.

Inom ramen för detta uppdrag har vi inte haft möjlighet att kvantifiera effekterna av alternativa antaganden i dessa avseenden. För samtliga tre faktorer torde dock gälla att en mer positiv utveckling än vad som ges av de antaganden som ligger till grund för modellberäkningarna, desto mer gynnsamt framstår Scenario Hög i förhållande till Scenario Bas ur ett kommunalekonomiskt perspektiv. Eftersom tillskottet av befolkning i Scenario Hög till omkring 90 procent består av individer i åldersspannet 0-64 år skulle såväl en ökad sysselsättningsgrad bland utrikes födda som ett tidigare inträde på arbetsmarknaden få entydigt positiva effekter på de kommunala skatteintäkterna. Som vi redan berört skulle även en förbättrad produktivitet inom den kommunala verksamheten, med dess dämpande

effekter på kostnadsutvecklingen, innebära att Scenario Hög framstår som än mer fördelaktigt än Scenario Bas.

Slutligen finns det även skäl att understryka det faktum att de beräkningar som presenteras ovan bygger på antagandet om ett oförändrat system för kommunalekonomisk utjämning. Givet aktuella befolkningsprognoser så talar det mesta för tilltagande regionala skillnader när det gäller möjligheten att finansiera framtidens välfärd. Det kan inte uteslutas att denna utveckling kommer att innebära en förändring av den kommunalekonomiska utjämningen i riktning mot en starkare mellankommunal omfördelning. För Uppsalas del skulle en sådan förändring sannolikt innebära svagare kommunalekonomiska incitament att växa snabbare än vad som ges av Scenario Bas. Det bör dock betonas att denna slutsats är högst indikativ.

Referenser

Anderstig (2012), *Försörjningskvoten i olika delar av Sverige – scenarier till år 2050*, underlagsrapport nr 8 till Framtidskommissionen

SKL (2010), *Framtidens utmaning – välfärdens långsiktiga finansiering*

SOU 2004:11, *Sveriges ekonomi – utsikter till 2030*, Bilaga 1-2 LU 2003/04

Länsstyrelsen i Stockholm (2020), *Stockholm 2020- En utbildnings- och arbetsmarknadsprognos*

WSP och GENIVAR har gått samman och bildar tillsammans ett av världens ledande analys- och teknikkonsultföretag. Vi erbjuder tjänster för hållbar samhällsutveckling inom Hus & Industri, Transport & infrastruktur och Miljö & Energi. Bredd och mångfald kännetecknar våra medarbetare, kompetensområden, kunder och typer av uppdrag. Tillsammans har vi 15 000 medarbetare på över 300 kontor i 35 länder. I Sverige har vi omkring 2 500 medarbetare.

Vår verksamhet bedrivs inom WSP Analys & Strategi, WSP Brand & Risk, WSP Byggprojektering, WSP Environmental, WSP International, WSP Management, WSP Process, WSP Samhällsbyggnad och WSP Systems.

Bredd och mångfald kännetecknar våra medarbetare, kompetensområden, kunder och typer av uppdrag. Vi är *United by our difference*.