

Spara i goda tider

– för en stabil kommunal verksamhet

*Betänkande av Utredningen om kommunsektorn
och konjunkturen*

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:59

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23619-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Norman

Regeringen beslutade den 25 mars 2010 att tillkalla en särskild utredare (dir. 2010:29) med uppgift att lämna förslag om hur procykliska variationer i kommuners och landstings verksamheter kan förebyggas. Utredningen har antagit namnet Kommunsektorn och konjunkturen (Fi 2010:02).

Som utredare förordnades fr.o.m. den 1 juni 2010 analyschefen Clas Olsson. Som sakkunniga i utredningen förordnades fr.o.m. den 2 juni 2010 ämnesrådet Kjell Ellström, chefsekonomen Mats Kinnwall, departementssekreteraren Johan Stjernfält (t.o.m. den 30 september 2010), och departementssekreteraren Mikael Witterblad. Som experter förordnades fr.o.m. den 2 juni 2010 utredaren Anders Brunstedt (t.o.m. den 18 januari 2011), ekonomen Jenny von Greiff (t.o.m. den 31 december 2010), kanslirådet Karin Gustafsson, ekonomen Anders Nilsson, analytikern Sofia Olsson och departementssekreteraren Hanna Ågren. Som sakkunnig förordnades fr.o.m. den 1 oktober 2010 departementssekreteraren Anna Widenfalk. Som expert förordnades fr.o.m. den 1 januari 2011 ekonomen Anna Brink (t.o.m. den 31 januari 2011). Som expert förordnades fr.o.m. den 19 januari 2011 prognosansvarige Håkan Jönsson. Som experter förordnades fr.o.m. den 1 februari 2011 ekonomen Helena Knutsson och departementssekreteraren Charlotte Brunlid.

Till den politiska referensgruppen förordnades fr.o.m. den 17 juni 2010 regionrådet Jonas Andersson, politiske sekreteraren Mikael Gustafsson, gruppleddaren Emilia Hagberg, dåvarande riksdagsledamoten Sonia Karlsson, dåvarande kommunalrådet Eva Nypelius, riksdagsledamoten Göran Pettersson samt riksdagsledamoten Anders Sellström.

Från och med den 1 augusti 2010 anställdes sektionschefen Agneta Rönn som huvudsekreterare och experten Carl J. Nordén som sekreterare (t.o.m. den 31 oktober 2010). Från och med den 13 oktober 2010 anställdes revisionskonsulten Åsa Sandgren som

sekreterare. Från och med den 1 oktober 2010 anställdes pol.mag. Elin Bergman som sekreterare (t.o.m. den 30 november 2010). Från och med den 1 december anställdes ekonomen Tomas Thorén som sekreterare. Ekonomerna Lennart Tingvall, Hans Olsson och Tomas Nordström har under utredningstiden biträtt sekretariatet. Eva Gatsinzi med kollegor vid kommittéservice har bistått utredningen i samband med tryckning av betänkandet.

Ett särskilt yttrande har avgivits av sakkunnig Mats Kinnwall.

Jag får härmed överlämna betänkandet *Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet* (SOU 2011:59) varvid uppdraget är slutfört.

Stockholm i september 2011

Clas Olsson

/Agneta Rönn
Åsa Sandgren
Tomas Thorén

Innehåll

Sammanfattning	13
Författningsförslag	23
1 Utredningens uppdrag och arbetsformer	41
1.1 Uppdraget.....	41
1.2 Arbetsformer.....	42
1.3 Betänkandets disposition.....	43
2 Bakgrund och utgångspunkter	45
2.1 Kommuner och landsting i samhällsekonomin.....	45
2.2 Det finanspolitiska ramverket.....	46
2.2.1 Ramverkets komponenter.....	47
2.2.2 Ramverkets innebörd för kommunsektorn	47
2.3 Finanskrisen 2008	48
2.3.1 Krisens effekter för kommunsektorn.....	50
2.4 Förutsättningarna för en stabil kommunal verksamhet	53
2.4.1 Tidigare beslut och utredningsarbeten m.m.	53
2.4.2 Vad säger forskningen?	55
2.5 Behovet av förändringar	57
2.5.1 Kommunsektorn i stabiliseringspolitiken.....	58
2.5.2 Förutsättningar för kommunsektorns planering.....	58
2.5.3 Förutsättningar för stabilitet i kommunsektorns verksamhet	59

2.5.4	Balanskrav och god ekonomisk hushållning i konjunktursvängningar.....	60
2.5.5	Behov av ett regelbaserat system för stabilisering av intäkter över en konjunkturcykel.....	61
2.6	Andra faktorer som påverkar den kommunala verksamheten i samhällsekonomin framöver	63
3	Internationell utblick	65
3.1	Sammanfattning och slutsatser.....	65
3.2	Direktivet.....	67
3.3	Ett jämförande perspektiv på frågor som rör kommunsektorns konjunkturkänslighet	67
3.4	Finanspolitik och effekter på kommunal sektor av krisen 2008 – två OECD-studier	68
3.5	Ekonomiska relationer mellan staten och kommunsektorn i de nordiska länderna	69
3.5.1	Avtals- och förhandlingsförfaranden mellan stat och kommun	69
3.5.2	Principer för fastställande av kommunsektorns finansiering	70
3.5.3	Finanspolitiska insatser gentemot kommunsektorn i den senaste finanskrisen	72
3.6	Krav på ekonomisk balans i kommuner och delstater	73
3.7	Stabiliseringsfonder för utjämning av intäkter över konjunkturcykeln.....	75
4	Nuvarande skatte- och bidragssystem för kommunsektorn.....	79
4.1	Inledning.....	79
4.2	Utbetalningssystemet för kommunalskatt	79
4.2.1	Utbetalning av kommunal inkomstskatt.....	80
4.2.2	Effekter på statsbudgeten av utbetalningssystemet	81

4.2.3	Effekter i de kommunala boksluten av prognosavvikelserna i utbetalningssystemet	81
4.3	Statsbidrag	83
4.3.1	Kommunalekonomisk utjämning	84
5	De kommunala finansernas konjunkturkänslighet	87
5.1	Sammanfattning av kapitlets innehåll och slutsatser	87
5.2	Inledning.....	90
5.2.1	Direktivet	90
5.2.2	Metoder och underlag	90
5.3	Konjunktur och konjunktursvängningar.....	91
5.3.1	Stabilisering	93
5.4	En struktur för analysen av de kommunala finansernas konjunkturkänslighet	95
5.5	Resultat av analyserna.....	97
5.5.1	Några generella iakttagelser	97
5.5.2	Finansiellt sparande och ekonomiskt resultat	98
5.5.3	Kommunala skatteunderlaget	101
5.5.4	Generella och riktade statsbidrag	103
5.5.5	Konsumtion och sysselsättning.....	104
5.5.6	Investeringar	109
6	God ekonomisk hushållning och balanskrav i ett konjunktorellt perspektiv	111
6.1	Sammanfattning av kapitlets innehåll och slutsatser	111
6.2	Direktivet	113
6.3	Utvecklingen av kommunernas och landstingens ekonomiska resultat och ställning.....	113
6.3.1	Resultatutvecklingen i kommunsektorn kopplad till den makroekonomiska utvecklingen	114
6.3.2	Ekonomiskt resultat i kommuner och landsting	115
6.3.3	Kommunernas och landstingens soliditet	118
6.4	Regelverket för ekonomisk förvaltning och redovisning	121
6.4.1	Inledning	121

6.4.2	God ekonomisk hushållning	121
6.4.3	Balanskravet.....	122
6.4.4	Normgivande organ	125
6.5	Balanskravet – tillämpning och effekter	126
6.5.1	Balanskravet inom ramen för god ekonomisk hushållning	126
6.5.2	Ökat fokus på ekonomin.....	127
6.5.3	Balanskravet bromsar i lågkonjunktur och vice versa	128
6.5.4	Balanskravets utformning påverkar redovisningen...	128
6.5.5	Balanskravsresultat – redovisning och utvärdering...	131
6.5.6	Marginaler och reserver i ekonomin – vad gör kommuner och landsting i dag?	133
6.6	Ekonomisk analys och god ekonomisk hushållning	134
6.6.1	Budget och planer	134
6.6.2	Uppföljning och bokslut	135
6.7	De kommunala avtalspensionerna.....	136
6.7.1	Bakgrund	136
6.7.2	Pensionsredovisning i dag – avvikelser och effekter.....	144
6.7.3	Hur påverkas pensionerna av konjunkturvariationer?	146
7	Metoder för att stabilisera kommunsektorns intäkter över konjunkturcykeln	155
7.1	Sammanfattning av kapitlets innehåll och slutsatser.....	155
7.2	Inledning.....	158
7.2.1	Direktivet och tolkningen av det	158
7.2.2	Slutsatser utifrån utredningens analyser av de kommunala finansernas konjunkturkänslighet	159
7.3	Stabilisering av intäkter – några principer.....	160
7.3.1	Syftet med en stabilisering.....	160
7.3.2	Stabiliseringen bör så långt möjligt vara regelstyrd.....	161
7.3.3	Stabiliseringen bör balansera ekonomiskt över tid ...	162
7.3.4	En fond för hantering av stabiliseringsbalansen	163
7.3.5	Vad ska stabiliseras och hur?	165

7.3.6	Några sammanfattande utgångspunkter för ett stabiliseringssystem	165
7.4	Skatteunderlaget som bas i ett stabiliseringssystem	166
7.4.1	Underliggande skatteunderlagsförändringar	166
7.4.2	Ska systemet bygga på prognoser eller utfall?	166
7.4.3	Utjämning i reala eller nominella termer?	168
7.5	System för stabilisering av kommunsektorns intäkter	170
7.5.1	Inledning	170
7.5.2	Principiella egenskaper i ett stabiliseringssystem	173
7.5.3	Sammanfattning av beräkningsexempel	174
7.6	Hur skulle ett stabiliseringssystem ha fungerat i krisen 2008?	183
7.7	Andra metoder för stabilisering	186
7.7.1	Inledning	186
7.7.2	Utbetalningssystemet för kommunalskatt	186
7.7.3	Konjunkturbaserat statsbidrag	190
8	Den kommunala självstyrelsen	191
8.1	Inledning	191
8.2	Lagstiftning som rör kommuner och landsting	191
8.2.1	Bestämmelser i regeringsformen om kommunal självstyrelse	191
8.3	Grundlagsbestämmelsernas betydelse för utredningens förslag	194
9	Överväganden och förslag	195
9.1	Inledning	195
9.2	Stabilisering av de kommunala intäkterna över en konjunkturcykel	196
9.2.1	Visar konjunkturanalyserna på ett behov av en stabilisering av intäkter?	196
9.2.2	Förutsättningar för ett centralt system för stabilisering av kommunala intäkter	202
9.2.3	Sammanfattande utgångspunkter för förslagen om stabilisering av intäkter	208

9.3	Förstärkning och modifiering av god ekonomisk hushållning och balanskravet.....	209
9.3.1	Resultatutjämnning för att möta konjunkturvariationer.....	209
9.3.2	Föreskrifter för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserven.....	214
9.3.3	Resultatutjämningsreserv inom ramen för god ekonomisk hushållning.....	217
9.3.4	Resultatutjämningsreserven i samband med budgetering.....	221
9.3.5	Resultatutjämningsreserv vid bokslut.....	222
9.3.6	Resultatutjämningsreserven i årsredovisningen.....	224
9.3.7	Utvärdering av ekonomisk ställning i förvaltningsberättelsen.....	225
9.3.8	Redovisningen av de kommunala avtalspensionerna.....	226
9.4	Utformning av ett garantisystem för stabilisering av kommunala intäkter.....	227
9.4.1	Utgångspunkter för utformningen av ett stabiliseringssystem med garanti.....	227
9.4.2	Stabiliseringsbidrag.....	228
9.4.3	Garantinivå i systemet.....	231
9.4.4	Stabiliseringsavgift.....	231
9.4.5	Kommunstabileringsfond.....	233
9.4.6	Stabiliseringssystemets administrering m.m.....	234
10	Konsekvenser av utredningens förslag.....	237
10.1	Inledning.....	237
10.2	Sammanfattning av utredningens förslag.....	237
10.3	Förslagets effekter på den kommunala konsumtionen och sysselsättningen.....	238
10.4	Förslagets konsekvenser för de kommunala finanserna.....	239
10.4.1	Effekter av förslaget om resultatutjämningsreserv.....	240
10.4.2	Effekter av förslaget om ett stabiliseringssystem.....	242
10.4.3	Övriga kostnadskonsekvenser.....	245
10.5	Förslagets effekter för de statliga finanserna.....	245
10.5.1	Effekter för det statliga budgetsaldot.....	245

10.5.2 Effekter för de budgetpolitiska målen.....	246
10.6 Ger förslagen en beredskap inför en kommande kris?	248
10.7 Vilka risker finns med de föreslagna förändringarna?	254
10.7.1 Ett modifierat balanskrav	254
10.7.2 Stabiliseringsystemet	257
10.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	258
10.8.1 Proportionalitetsprincipen.....	258
10.8.2 Kommunstabiliseringsfonden.....	259
10.8.3 Resultatutjämningsreserven	260
11 Författningskommentar	263
11.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)	263
11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning	267
11.3 Författningskommentar till förslaget till lag om kommunstabiliseringsfond.....	269
11.4 Författningskommentar till förslaget till lag om ändring i lagen med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt m.m.....	276
Särskilt yttrande	277
Summary	279

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv dir 2010:29	289
Bilaga 2 De kommunala finansernas konjunkturkänslighet	299
Bilaga 3 Kommunsektorn och konjunkturen – resultat från en webb-enkät	345
Bilaga 4 Tillämpningen av regler om ekonomisk förvaltning och redovisning i kommuner och landsting	365
Bilaga 5 Beräkningsexempel på stabiliseringssystem.....	371

Bilagorna 6–8 finns i en separat bilagedel.

Sammanfattning

Kommuner och landsting svarar för en stor del av samhällets välfärd i form av vård, skola och omsorg. Kommunsektorn utgör därtill en betydande del av samhällsekonomin. Sektorn både påverkar och påverkas av den samhällsekonomiska utvecklingen och måste anpassas till den. Samtidigt gagnas sektorns omfattande välfärdsuppdrag av stabilitet i de ekonomiska förutsättningarna eftersom behoven till stor del är oberoende av hur konjunkturen varierar.

Finanskrisen 2008 drabbade hela samhällsekonomin hårt, och därmed även den kommunala ekonomin. Kommuner och landsting mötte krisen genom att dra ner i verksamheten för att klara kravet på balans i ekonomin. Staten gick in med ett särskilt konjunkturstöd till sektorn för att motverka neddragningar i verksamhet och sysselsättning.

Utifrån det som hände under krisen konstaterades att det finns behov av förändringar som förbättrar förutsättningarna för kommuner och landsting att möta starka nedgångar och kriser i samhällsekonomin utan att ”panikbromsa” – något som annars riskerar att slå tillbaka på såväl verksamheten som sysselsättningen och samhällsekonomin.

Utredningen om kommunsektorn och konjunkturen har haft i uppdrag att presentera analyser och förslag som förbättrar förutsättningarna för en kommunal verksamhet som är stabil över konjunkturcykeln och som inte förstärker konjunkturvariationerna i samhällsekonomin. En viktig fråga för utredningen har varit att utröna om kommunsektorn bidrar till att förstärka konjunktursvängningarna genom förändringar av utgifter och skatter. En annan viktig fråga har varit om det kommunala balanskravet har förstärkt denna utveckling. Utredningen har också haft i uppdrag att redovisa hur en stabiliseringsmekanism över tid kan utformas.

Utifrån de genomförda undersökningarna och analyserna presenteras flera förslag som syftar till att öka kommunsektorns

sparande för att bättre klara konjunkturedgångar utan att verksamheten ska behöva dras ner. Dels föreslås förbättrade möjligheter att bygga upp resultatutjämningsreserver på lokal nivå, dels föreslås ett centralt system som ska förhindra ett stort intäktsfall vid en ekonomisk kris.

Analys av de kommunala finansernas konjunkturkänslighet

Utredningens analyser av de kommunala finansernas konjunkturkänslighet visar att det finns samband mellan konjunktursvängningarna i ekonomin och utvecklingen av kommunsektorns finanser, dvs. konjunktursvängningarna leder till en mindre stabil kommunal verksamhet som också kan motverka en stabil samhällsekonomi. Analyserna har dock inte kunnat belägga att det finns starka och stabila samband mellan konjunkturvariationerna och variationer i utvecklingen av den kommunala verksamheten, ekonomin och sysselsättningen. Man kan därmed inte påstå att sektorn bidrar till att kraftigt förstärka konjunkturvariationerna i samhällsekonomin.

En viktig bakgrund till analyserna är utvecklingen under finanskrisen 2008. Den kommunala sysselsättningen föll då ganska mycket på kort tid, vilket riskerade att förvärra krisen. Analyserna har avsett sambanden mellan konjunkturen, som mäts med det s.k. BNP-gapet, och de kommunala finanserna. Dessa innefattar främst kommunal konsumtion, sysselsättning (antal sysselsatta och antal arbetade timmar), skatteinkomster och finansiellt sparande.

Analyserna visar att den kommunala sysselsättningen dras ner något när konjunkturen går ner och vice versa, varigenom sysselsättningen får en svagt destabiliserande effekt på samhällsekonomin (elasticitet 0,1–0,2). Den kommunala konsumtionen, dvs. verksamheten, påverkas något mer av konjunkturen men med några års fördröjning, vilket innebär att den kan få både stabiliserande och destabiliserande effekter på samhällsekonomin. Det finns dock indikationer på att konjunkturreffekten på konsumtionen har förstärkts något efter balanskravets införande 2000.

Analyserna pekar vidare på att konjunkturen slår igenom snabbare på skatteunderlaget än på konsumtionen, vilket innebär att kommunsektorn inte omedelbart omsätter ökade eller minskade skatteintäkter i ändrade konsumtionsutgifter.

Kommunsektorns finansiella sparande (ekonomiskt resultat) utgör en form av stötdämpare mellan inkomster å ena sidan och

konsumtion och sysselsättning å den andra. Sambandet mellan konjunkturen och det finansiella sparandet har blivit något svagare på senare år, vilket kan ha påverkats av balanskravet. Att sparandet varierar mindre innebär att de automatiska stabilisatorerna i de offentliga finanserna försvagas. Det innebär att i den mån konjunkturimpulserna inte fångas upp i sparandet kommer dessa impulser i stället att ge upphov till konjunkturrella effekter på utgiftssidan.

Analysen av de kommunala finansernas konjunkturkänslighet har bl.a. syftat till att visa om det finns behov av att stabilisera eller jämna ut kommunala intäkter över tid i syfte att öka stabiliteten i verksamheten. En stabilisering av intäkterna kan ske genom att kommuner och landsting själva får större möjligheter att utjämna variationer i skatteintäkter mellan olika år eller genom en central reglering av tillflödet av skatteintäkter och statsbidrag, eller på båda sätten.

Hur ser det ut i andra länder?

Utredningen har gjort en översiktlig internationell utblick och studerat hur andra länder har löst sina problem med konjunkturvariationer för att de inte ska påverka den lokala nivån alltför starkt. Bland annat har de nordiska länderna och några ytterligare europeiska länder studerats, samt USA och Canada. Jämfört med svenska förhållanden är den statliga styrningen ofta starkare och den statliga finansieringen mer betydande. Det är också vanligt med olika former av balanskrav och med lokala utjämningsfonder. Det finns olika modeller och regelsystem, men inte några lösningar som direkt kan överföras till svenska förhållanden och den svenska modellen för kommunal självstyrelse. Den viktigaste lärdomen är om de mer institutionaliserade former för sparande som finns i vissa länder.

Det kommunala balanskravet i ett konjunkturperspektiv

Det kommunala balanskravet har stor betydelse för en ansvarsfull ekonomisk förvaltning i kommuner och landsting. Konjunkturanalyserna visar också att variationer i kommunsektorns ekonomiska resultat och sparande kan vara en av flera stötdämpare som

motverkar konjunkturvariationer i verksamheten. Kommuner och landsting kan således själva i viss utsträckning hantera variationer.

De ekonomiska resultaten i kommunsektorn som helhet har förbättrats avsevärt efter balanskravets införande 2000. År 2010 redovisade i stort sett alla kommuner och landsting positiva resultat. Soliditeten har dock inte förbättrats nämnvärt under perioden om den beräknas inklusive de kommunala pensionsåtagandena.

God ekonomisk hushållning ska skapa en långsiktigt hållbar ekonomi och balanskravet ska förhindra en urholkning av ekonomin genom att de löpande intäkterna måste täcka löpande kostnader. Enligt utredningens undersökningar har balanskravet bidragit till att de ekonomiska frågorna har kommit mer i fokus i kommuner och landsting. Därmed har det också bidragit till en bättre ekonomisk styrning. Det stärker därigenom förmågan att hantera ekonomin men det kan också leda till åtgärder som visserligen ger snabba men i vissa fall oönskade samhällsekonomiska effekter på kort sikt.

Utredningens undersökningar visar att tillämpningen av god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting varierar relativt mycket. Det finns i många fall tendenser till kortsiktighet genom att man fokuserar mer på att klara balanskravet i ett ettårsperspektiv än på att åstadkomma en god ekonomisk hushållning på längre sikt.

Det finns en asymmetri i balanskravet genom att överskott ska konsolideras in i det egna kapitalet medan underskott i princip ska återställas inom tre år. Asymmetrin riskerar att motverka ett sparande och kan leda till att kommuner och landsting i stället väljer att använda "kreativ redovisning" i syfte att fördela om intäkter och kostnader mellan olika år för att hantera variationer i intäkter som bl.a. kan ha orsakats av konjunktursvängningar. Det nuvarande regelverket för balanskravet uppfattas inte som helt transparent och tydligt.

En samlad bedömning är att balanskravet har bidragit till att stärka god ekonomisk hushållning genom att sätta mer fokus på ekonomin och förbättra de ekonomiska resultaten. Samtidigt kan kravet sägas ha bidragit till en begränsning av möjligheten till god hushållning genom att inte klart medge ett sparande i goda tider som kan användas för att täcka underskott i lågkonjunktur. Det kan leda till kortsiktiga neddragningar i kommunsektorn i lågkonjunktur och till överhettning i högkonjunktur, vilket påverkar samhällsekonomin negativt.

Utredningens undersökningar bekräftar således det som tidigare framkommit att balanskravet är förenat med vissa problem som motverkar konjunktursparande, samtidigt som strävan mot en god ekonomisk hushållning behöver förstärkas. En tydligare inriktning mot god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting skapar bättre beredskap att klara balanskravet även i dåliga tider utan att det uppstår behov av tillfälliga neddragningar i verksamheten.

Mot bakgrund av analyserna av konjunkturkänslighet och balanskravets tillämpning föreslår utredaren att regelverket för ekonomisk förvaltning förändras och stärks för att främja stabilitet genom ett ökat lokalt ansvarstagande för intäkts- och resultatutjämnning över tid. Förslaget innebär att kommuner och landsting, som ett led i en god ekonomisk hushållning och givet att vissa förutsättningar är uppfyllda, får bygga upp lokala resultatutjämningsreserver som sedan kan användas för att uppnå balans. Förslagen innebär sammanfattningsvis att:

- En möjlighet tillskapas för enskilda kommuner och landsting att bygga upp en lokal resultatutjämningsreserv som kan tas i anspråk för att klara balanskravet när intäktsutvecklingen är svag. Reserven får tillföras medel när resultatet och den ekonomiska ställningen uppfyller vissa krav. Resultatredovisningen i årsredovisningen förtydligas.
- Kommuner och landsting ska besluta om föreskrifter för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreservens hantering samt utveckla den ekonomiska analysen i årsredovisningen, bl.a. genom en utvärdering av den ekonomiska ställningen.

Förslagen innebär att en god ekonomisk hushållning och ett ökat lokalt ansvarstagandet för konjunktursparandet över tid förstärks.

Redovisningen av de kommunala pensionsåtagandena

Utredningen har också haft i uppdrag att analysera regelverket för redovisningen av de kommunala pensionsåtagandena ur ett konjunkturrellt perspektiv. Analysen visar att den s.k. fullfonderingsmodellen är mer känslig för konjunkturvariationer än vad blandmodellen är. Utredaren föreslår ingen förändring av reglerna för pensionsredovisning. Däremot menar utredaren att denna fråga

skulle kunna utredas vidare utifrån andra aspekter än de rent konjunkturmässiga.

Ett centralt system för stabilisering av kommunala intäkter

Utredningen har utrett förutsättningarna för att införa en kommunstabiliseringsfond med syfte att utjämna kommunsektorns intäkter över en konjunkturcykel.

Syftet med ett centralt stabiliseringssystem är att omfördela intäkter över tid för att främja en stabil, kommunal verksamhet och därigenom gagna stabiliteten i samhällsekonomin. Det är dock inte självklart att en stabilisering av intäkter leder till en stabil verksamhet.

Kraven som utredningen formulerat för ett stabiliseringssystem är att det bör vara rimligt robust mot förändringar i konjunkturmönstret utan att det uppstår stora ekonomiska obalanser. Det bör vara regelstyrt och dess parametrar bör kunna bibehållas i ett flerårigt perspektiv. Systemet bör baseras på den nominella utvecklingen av skatteunderlaget. Därutöver bör ett system vara enkelt och begripligt så att dess syfte och innebörd kan förstås av berörda, och det bör inte skapa incitament som motverkar systemets syfte.

Ett stabiliseringssystem innebär att de kommunala intäkterna generellt minskas i högkonjunktur respektive ökas i lågkonjunktur. På sikt ska utbetalningar och inbetalningar ta ut varandra. Definitionen av hög- respektive lågkonjunktur är central och styr hur långtgående stabiliseringen blir.

Utredningen har analyserat en stabiliseringsmodell där såväl utbetalningar som inbetalningar är konjunkturberoende, respektive en modell där utbetalningarna är konjunkturberoende medan inbetalningarna är fasta i relation till skatteunderlaget. En modell där både inbetalningar och utbetalningar är konjunkturberoende, en "korridor", tar sikte på att dämpa såväl en svag som en stark tillväxt av skatteunderlaget. En modell med konjunkturberoende utbetalningar och fasta inbetalningar, en "inkomstgaranti", tar framför allt sikte på att motverka en svag utveckling av det kommunala skatteunderlaget. En kombination av de båda modellerna är också möjlig, dvs. en korridor med både konjunkturberoende och fasta inbetalningar.

Det finns för- och nackdelar med olika stabiliseringsmodeller. Rent allmänt kan konstateras att ju mer långtgående och stark sta-

bilisering som ska åstadkommas, desto större risk finns för att ett system blir instabilt och svårt att kalibrera för olika konjunkturförlopp om systemet ska vara i ekonomisk balans. Beroende på syftet – t.ex. konjunkturutjämning eller skyddsnet i kris – så fungerar olika modeller olika väl.

Utredningen redovisar beräkningar på olika modeller och med både historiska data och framtids scenarier samt vilka för- och nackdelar som uppstår utifrån de uppställda kraven.

Ju mer långtgående ett stabiliseringssystem görs, med de utformningar som här beskrivits, desto oftare behöver det följas upp, stämmas av och kalibreras om för att undvika obalanser. Det gäller i synnerhet korridormodellen och i större utsträckning ju smalare korridoren görs. Ett system som måste justeras ofta bidrar inte till att skapa stabila planeringsförutsättningar varken för kommunsektorn eller för staten.

Inbetalningar till och utbetalningar från ett system ska balansera över tid. Beräkningsexemplen visar dock att det kan vara svårt att kalibrera ett system så att detta uppnås. Det innebär att ett system kan behöva "kapitaliseras" innan det träder i kraft, alternativt att systemet förenas med en kreditmöjlighet. I annat fall krävs en lång uppbyggnadstid med enbart inbetalningar.

Ett alternativt sätt att åstadkomma en stabilisering är att förändra det nuvarande utbetalningssystemet för kommunalskatt. Även med en sådan lösning finns risk för att stora obalanser uppstår. Ytterligare en möjlighet är att införa ett konjunkturpassat statsbidrag.

Utredaren föreslår att ett centralt stabiliseringssystem införs, vilket i första hand tar sikte på att skydda verksamheten i en kris då det inte är rimligt att enskilda kommuner och landsting har en tillräcklig egen beredskap. Systemet utformas som en inkomstgaranti som ska skapa stabilitet vid en kris då det kommunala skatteunderlaget utvecklas mycket svagt. Förslaget innebär att en kommunstabiliseringsfond inrättas och att kommuner och landsting ska kunna få bidrag från fonden när den nominella tillväxten av det kommunala skatteunderlaget understiger en garanterad nivå på 2,2 procent.

Fonden föreslås finansieras genom att kommuner och landsting betalar in en årlig stabiliseringsavgift på 0,15 procent av det kommunala skatteunderlaget, vilket motsvarar drygt 2,5 miljarder kronor per år. Fonden föreslås maximalt kunna uppgå till 1,5 procent av skatteunderlaget vilket motsvarar cirka 25 miljarder kronor 2011,

varefter avgifter inte längre tas ut. Till fonden kopplas en kredit på motsvarande summa.

En alternativ finansieringslösning, som dock inte legat inom direktivens ram men som enligt utredaren vore att föredra bl.a. ur legitimitets- och självstyrelseperspektiv, är att i stället anpassa nivån på de generella statsbidragen.

Konsekvenser av utredningens förslag

Förslagen syftar till att förbättra förutsättningarna för en stabil kommunal verksamhet över konjunkturcykeln. Syftet är också att förebygga situationer av osäkerhet om det uppstår en kris och att minska behovet av statliga diskretionära åtgärder.

Förslagen påverkar både den kommunala och den statliga ekonomin och får effekter för den offentliga sektorns finanser och statens lånebehov. Det handlar i första hand om effekter som fördelas mellan olika år. Över tid ska förslagen i princip vara finansiellt neutrala mellan staten och kommunsektorn och mellan kommuner respektive landsting.

Utredningens förslag ska bl.a. ses mot bakgrund av finanskrisen 2008. Förslagen ska förebygga en upprepning av de problem som då uppstod – främst ett kraftigt fall i prognostiserade och faktiska skatteintäkter samt i sysselsättningen i kommunsektorn – i en ny, liknande situation.

Utredningens förslag syftar till att förstärka utvecklingen av god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting. Utgångspunkten är att det ytterst är det kommunala ansvarstagandet för den egna verksamheten och ekonomin som skapar stabilitet. Bedömningarna av förslagets effekter handlar främst om riktningen och inte om takten och styrkan i de förändringar som förslagen kan förväntas leda till. Förutsättningarna för kommuner och landsting att leva upp till förslagets intentioner kan också påverkas av andra faktorer i omvärlden än just utvecklingen av skatteintäkterna.

Kriser kan inte förutsägas eller prognostiseras. I betänkandet redovisas vissa konsekvens- och riskbedömningar av förslagen utifrån olika, tänkbara förlopp när det gäller den samhällsekonomiska utvecklingen framöver.

För kommuner och landsting innebär förslagen förbättrade möjligheter att reservera medel för konjunkturvariationer. Om de föreslagna reglerna för resultatutjämning hade varit i kraft 2008 skulle,

rent teoretiskt, drygt 2,5 miljarder kronor ha kunnat reserveras enligt beräkningar som utredningen gjort grundade på bokslutsstatistik.

Om det föreslagna stabiliseringssystemet hade varit i kraft 2008 så skulle kommunsektorn fått stöd både 2009 och 2010. Stödets storlek skulle varit bättre anpassat till de finansiella behoven och kommuner och landsting hade också fått tidigare information om stödets storlek än vad som blev fallet.

Förslagets konsekvenser för staten beräknas innebära en ökning av statens finansiella sparande under den tid som kommunstabiliseringsfonden byggs upp och en motsvarande minskning när utbetalningar ska ske. I de beräkningar som utredningen gjort av utfallet vid ett s.k. krisscenario skulle utbetalningar ske under flera år med maximalt 13 miljarder kronor per år. Den statliga krediten skulle belastas med maximalt 20 miljarder kronor.

Utredaren pekar också på vissa risker med förslagen, bl.a. att de inte räcker vid en allvarlig kris, att kommunstabiliseringsfonden används för andra statliga utgifter eller att den kommunala budgetdisciplinen försämras. Vidare finns också en risk med att binda upp finanspolitiken genom att införa automatiska utgiftssystem.

Utredarens samlade bedömning är att förslagen är förenliga med de budgetpolitiska målen och bidrar till hållbara offentliga finanser genom att skapa bättre förutsättningar för ett ökat konjunktursparande och därmed en mer hållbar ekonomi i kommuner och landsting.

Utredaren bedömer också att förslagen ligger i linje med bestämmelserna om den kommunala självstyrelsen.

Förslagen beräknas kunna träda i kraft 2013.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900) dels att 8 kap. 1 och 4–5 b §§ ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 8 kap. 3 d §, samt närmast före 8 kap. 3 d och 5 § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

1 §¹

Kommuner och landsting *skall* ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

Kommuner och landsting *ska* ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

Fullmäktige ska meddela närmare föreskrifter om innebörden av en god ekonomisk hushållning för kommunen eller landstinget.

¹ Senaste lydelse 2000:889.

*Resultatutjämningsreserv**3 d §*

För att utjämna intäkter över en konjunkturcykel får kommuner och landsting reservera medel under de förutsättningar som anges i andra stycket. Summan av reserverade medel utgör kommunens eller landstingets resultatutjämningsreserv.

Reservering till resultatutjämningsreserv får göras med högst ett belopp som motsvarar det lägsta av den del av årets resultat eller årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger

1. en procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning, eller

2. två procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning, om en kommun eller ett landsting har ett negativt eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

Sådana föreskrifter som avses i 8 kap. 1 § andra stycket ska innehålla bestämmelser om hantering av resultatutjämningsreserven.

4 §¹

Kommuner och landsting *skall* varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår).

Kommuner och landsting *ska* varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår).

¹ Senaste lydelse 2004:775.

Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av den kommun eller det landsting som har tillsatt nämnden. Budgeten *skall* upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och landstingen.

Budgeten *skall* upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.

Undantag från tredje stycket får göras om det finns synnerliga skäl.

Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av den kommun eller det landsting som har tillsatt nämnden. Budgeten *ska* upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och landstingen.

Budgeten *ska* upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.

Undantag från tredje stycket får göras

1. om medel från sådan resultatutjämningsreserv som avses i 3 d § första stycket tas i anspråk, eller

2. om det finns synnerliga skäl.

5 §¹

Budgeten *skall* innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. I planen *skall* skattesatsen och anslagen anges. Av planen *skall* det vidare framgå hur verksamheten *skall* finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut.

För verksamheten skall anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För ekonomin skall anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Budgeten *skall* också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret

Budgeten *ska* innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. I planen *ska* skattesatsen och anslagen anges. Av planen *ska* det vidare framgå hur verksamheten *ska* finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut.

I budgeten ska för verksamheten anges sådana mål och riktlinjer samt för ekonomin sådana finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning enligt de föreskrifter som anges i 8 kap. 1 § andra stycket.

Budgeten *ska* också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret *ska*

¹ Senaste lydelse 2004:775.

skall därvid alltid vara periodens första år. Planen *skall* innehålla sådana finansiella mål som anges i andra stycket.

därvid alltid vara periodens första år. Planen *ska* innehålla sådana finansiella mål som anges i andra stycket.

Reglering av balanskravsresultat

5 a §¹

Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmast följande tre åren.

Om balanskravsresultatet enligt 5 kap. 10 § lagen (1997:614) om kommunal redovisning för ett visst räkenskapsår är negativt, ska det regleras under de närmast följande tre åren.

Fullmäktige *skall* anta en åtgärdsplan för hur återställandet *skall* ske.

Fullmäktige *ska* anta en åtgärdsplan för hur reglering *ska* ske.

Beslut om reglering *skall* fattas senast i budgeten det tredje året efter det år då det negativa resultatet uppkom.

Beslut om reglering *ska* fattas senast i budgeten det tredje året efter det år då det negativa balanskravsresultatet uppkom.

5 b §²

Fullmäktige får besluta att en reglering av ett negativt resultat inte *skall* göras

Fullmäktige får besluta att en reglering av ett negativt balanskravsresultat inte *ska* göras

1. om det har uppkommit till följd av ett beslut med stöd av 8 kap. 4 § fjärde stycket,

1. om det har uppkommit till följd av ett beslut med stöd av 8 kap. 4 § fjärde stycket, eller

2. om realiserade förluster i värdepapper uppstått, eller

2. om det finns andra synnerliga skäl.

3. om det finns andra synnerliga skäl.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

¹ Senaste lydelse 2004:775.

² Senaste lydelse 2004:775.

2. Bestämmelserna i 8 kap. 3 d § tillämpas från och med räkenskapsåret 2010, om fullmäktige under räkenskapsåret 2013 beslutar att göra reservering till resultatutjämningsreserv för tidigare räkenskapsår.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:614) om kommunal redovisning

dels att 4 kap. 4 och 5 §§ samt 5 kap. 1 och 2 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen införs tre nya paragrafer, 5 kap. 8–10 §§, samt närmast före 5 kap. 8–10 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 §¹

Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, *skall* det i förvaltningsberättelsen för det året anges när och på vilket sätt man avser att göra den i 8 kap. 5 a § kommunallagen (1991:900) föreskrivna regleringen av det negativa resultatet. Om fullmäktige har beslutat att en sådan reglering inte *skall* ske, *skall* upplysning lämnas om detta. Därvid *skall* skälen till beslutet anges.

Upplysning *skall* också lämnas om hur tidigare räkenskapsårs negativa resultat har reglerats.

Om balanskravsresultatet enligt 5 kap. 10 § för ett visst räkenskapsår är negativt, ska det i förvaltningsberättelsen för det året anges när och på vilket sätt man avser att göra den i 8 kap. 5 a § kommunallagen (1991:900) föreskrivna regleringen av det negativa balanskravsresultatet. Om fullmäktige har beslutat att en sådan reglering inte *ska* ske, *ska* upplysning lämnas om detta. Därvid *ska* skälen till beslutet anges.

Upplysning *ska* också lämnas om hur tidigare räkenskapsårs negativa *balanskravsresultat* har reglerats.

¹ Senaste lydelse 2004:776.

5 §¹

Förvaltningsberättelsen *skall* innehålla en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

Förvaltningsberättelsen *ska* innehålla en utvärdering av om målen *och riktlinjerna för verksamheten och målen för ekonomin enligt 8 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900)* har uppnåtts.

Förvaltningsberättelsen ska också innehålla en utvärdering av kommunens eller landstingets ekonomiska ställning.

5 kap.

1 §

Resultaträkningen *skall* redovisa samtliga intäkter och kostnader och hur det egna kapitalet har förändrats under räkenskapsåret.

Resultaträkningen *ska* redovisa samtliga intäkter och kostnader och hur det egna kapitalet har förändrats under räkenskapsåret.

Resultaträkningen *skall* ställas upp i följande form.

Resultaträkningen *ska* ställas upp i följande form.

Verksamhetens intäkter
Verksamhetens kostnader
Avskrivningar
Verksamhetens nettokostnader
Skatteintäkter
Generella statsbidrag och utjämning
Finansiella intäkter
Finansiella kostnader
Resultat före extraordinära poster
Extraordinära intäkter
Extraordinära kostnader
Årets resultat

*Balanskravsjusteringar
Förändring av
resultatutjämningsreserv
Balanskravsresultat*

¹ Senaste lydelse 2004:776.

2 §¹

Balansräkningen ska i sammandrag redovisa kommunens eller landstingets samtliga tillgångar, avsättningar och skulder samt eget kapital på dagen för räkenskapsårets utgång (balansdagen). Ställda panter och ansvarsförbindelser ska tas upp inom linjen.

Balansräkningen ska ställas upp i följande form.

Tillgångar

A. Anläggningstillgångar

I. Immateriella anläggningstillgångar

II. Materiella anläggningstillgångar

1. Mark, byggnader och tekniska anläggningar

2. Maskiner och inventarier

3. Övriga materiella anläggningstillgångar

III. Finansiella anläggningstillgångar

B. Bidrag till statlig infrastruktur

C. Omsättningstillgångar

I. Förråd m.m.

II. Fordringar

III. Kortfristiga placeringar

IV. Kassa och bank

Eget kapital, avsättningar och skulder

A. *Eget kapital, därav årets resultat*

A. *Eget kapital*

I. *Årets resultat*

II. *Resultatutjämningsreserv*

B. Avsättningar

I. Avsättningar för pensioner och liknande förpliktelser

II. Andra avsättningar

C. Skulder

I. Långfristiga skulder

II. Kortfristiga skulder

Panter och ansvarsförbindelser

1. Panter och därmed jämförliga säkerheter

2. Ansvarsförbindelser

a) Pensionsförpliktelser som inte har upptagits bland skulderna eller avsättningarna

b) Övriga ansvarsförbindelser.

¹ Senaste lydelse 2009:1319.

Balanskravsjusteringar

8 §

Balanskravsjusteringar beräknas som summan av en kommuns eller ett landstings realisationsvinster, orealiserade förluster i värdepapper och orealiserad återföring av förluster i värdepapper.

Realisationsvinst till följd av försäljning som står i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning ska dock inte ingå i beräkningen av balanskravsjusteringar.

Till den i första stycket beräknade summan ska läggas realisationsförlust till följd av försäljning som står i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning.

Beräkningen av balanskravsjusteringar ska redovisas i en not till resultaträkningen.

*Förändring av
resultatutjämningsreserv*

9 §

Reservering till eller ianspråktagande av resultatutjämningsreserv enligt 8 kap. 3 d § kommunallagen (1991:900) redovisas som förändring av resultatutjämningsreserv.

Balanskravsresultat

10 §

Balanskravsresultat är årets resultat efter balanskravsjusteringar och förändring av resultatutjämningsreserv enligt 8 och 9 §§.

I not till resultaträkningen ska anges det ackumulerade balanskravsresultat som är kvar att återställa.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

3 Förslag till lag om kommunstabiliseringsfond

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om bidrag för att motverka en tillfällig försvagning av skatteunderlaget i kommuner och landsting (stabiliseringsbidrag).

Lagen innehåller även bestämmelser om avgifter för att finansiera sådana bidrag (stabiliseringsavgifter) och om en fond som tillförs medel från inbetalda stabiliseringsavgifter (kommunstabiliseringsfonden).

2 § Med landsting avses i denna lag även kommuner som inte ingår i ett landsting.

3 § I denna lag används följande termer i den betydelse som anges här.

Bidragsår: Ett visst år för vilket kommuner och landsting har rätt till stabiliseringsbidrag.

Avgiftsår: Ett visst år för vilket kommuner och landsting betalar stabiliseringsavgift.

Sammanlagt skatteunderlag: De sammanlagda beskattningsbara inkomsterna för samtliga kommuner och landsting enligt Skatteverkets beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324).

Bidragsgrundande skatteunderlag: Sammanlagt skatteunderlag för året före bidragsåret, multiplicerat med en uppräkningsfaktor som svarar mot den uppskattade procentuella förändringen av skatteunderlaget i riket mellan året före bidragsåret och bidragsåret. Produkten justeras därefter med ett belopp som motsvarar de beräknade förändringarna i skatteunderlaget till följd av förändrade skatteregler för bidragsåret.

Procentuell förändring av bidragsgrundande skatteunderlag:

Bidragsgrundande skatteunderlag dividerat med sammanlagt skatteunderlag året före bidragsåret, subtraherat med talet 1 och multiplicerat med talet 100.

Medelskattesats: En fastställd skattesats med vilken bidrag beräknas. Medelskattesatsen ska motsvara den genomsnittliga skattesatsen året före systemets ikraftträdande.

Garanterad ökning av bidragsgrundande skatteunderlag: En fastställd lägsta procentuell ökning av det bidragsgrundande skatteunderlaget mellan året före bidragsåret och bidragsåret. Garanterad ökning av bidragsgrundande skatteunderlag ska vara 2,2 procent.

Stabiliseringsbidrag

4 § Kommuner och landsting har rätt till stabiliseringsbidrag för ett visst år om procentuell förändring av bidragsgrundande skatteunderlag är lägre än garanterad ökning av bidragsgrundande skatteunderlag.

Stabiliseringsbidragets storlek beräknas enligt följande.

Differensen mellan den garanterade ökningen av bidragsgrundande skatteunderlag och den procentuella förändringen av bidragsgrundande skatteunderlag multipliceras med det sammanlagda skatteunderlaget året före bidragsåret och medelskattesatsen.

5 § Kommuner och landsting har också rätt till stabiliseringsbidrag för ett visst år om resultatet av beräkningen enligt tredje stycket blir större än noll.

Stabiliseringsbidragets storlek beräknas enligt följande.

Summan av det bidrag som erhållits för året före bidragsåret, uppräknat med den garanterade ökningen av bidragsgrundande skatteunderlag, och ett belopp som beräknas enligt 4 § tredje stycket för bidragsåret.

6 § Stabiliseringsbidrag enligt 4 § eller 5 § fördelas med två tredjedelar till kommuner och en tredjedel till landsting.

7 § En kommuns stabiliseringsbidrag beräknas enligt följande. Det enligt 6 § till kommunerna fördelade bidraget divideras med antalet

invånare i riket, varefter den erhållna produkten multipliceras med antalet invånare i kommunen.

Ett landstings stabiliseringsbidrag beräknas på motsvarande sätt som för en kommun.

8 § En kommuns och ett landstings stabiliseringsbidrag fastställs i januari året efter bidragsåret och betalas ut vid den tidpunkt i januari som anges i 4 § fjärde stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Stabiliseringsavgift

9 § En kommun och ett landsting ska årligen betala en stabiliseringsavgift till staten.

10 § Underlag för beräkning av stabiliseringsavgiftens storlek utgörs av 0,15 procent av sammanlagt skatteunderlag två år före avgiftsåret.

Om kommunstabiliseringsfondens behållning vid början av avgiftsåret överstiger 1,5 procent av det sammanlagda skatteunderlaget två år före avgiftsåret, ska det i första stycket beräknade underlaget minskas med ett belopp som beräknas på följande sätt. Skillnaden mellan kommunstabiliseringsfondens behållning i procent av det sammanlagda skatteunderlaget två år före avgiftsåret och 1,5 procent multiplicerat med det sammanlagda skatteunderlaget året före bidragsåret

Om kommunstabiliseringsfondens behållning vid början av avgiftsåret är negativ och understiger -1,5 procent av det sammanlagda skatteunderlaget två år före avgiftsåret, ska det i första stycket beräknade underlaget ökas med ett belopp som beräknas på följande sätt. Skillnaden mellan kommunstabiliseringsfondens negativa behållning i procent av det sammanlagda skatteunderlaget året före avgiftsåret och 1,5 procent multiplicerat med det sammanlagda skatteunderlaget året före bidragsåret

11 § Det enligt 10 § beräknade avgiftsunderlaget fördelas med två tredjedelar på kommuner och en tredjedel på landsting.

12 § En kommuns stabiliseringsavgift beräknas enligt följande. Det enligt 11 § på kommuner fördelade avgiftsunderlaget divideras med antalet invånare i riket, varefter den erhållna produkten multipliceras med antalet invånare i kommunen.

Ett landstings stabiliseringsavgift beräknas på motsvarande sätt som för en kommun.

13 § En kommuns och ett landstings stabiliseringsavgift fastställs i januari månad avgiftsåret. Stabiliseringsavgiften betalas med en tolfteedel per månad under avgiftsåret och avräknas i samband med utbetalning av kommunalskattemedel enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Kommunstabiliseringsfonden

14 § Inbetalda avgifter ska föras till ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret. De medel som tillförts kontot och avkastningen på dessa utgör kommunstabiliseringsfonden.

15 § Utbetalningar av stabilitetsbidrag ska täckas med medel från kontot. Detsamma gäller Riksgäldskontorets kostnader för förvaltning av fonden. I den mån medlen på kontot inte räcker till, får en kredit i Riksgäldskontoret användas som uppgår till högst 25 miljarder kronor.

Avslutande bestämmelser

16 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska i december varje år fastställa den uppräkningsfaktor som avses i 3 § femte stycket.

17 § Beslut om stabiliseringsbidrag och stabiliseringsavgifter fattas av Skatteverket.

18 § Avgifter och bidrag beräknas på grundval av antalet invånare i en kommun eller i ett landsting den 1 november året före avgifts- respektive bidragsåret och den indelning av kommuner och landsting som gäller vid början av avgifts- respektive bidragsåret.

19 § Skatteverkets beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

4 Förslag till lag om ändring i lagen med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §²

Det som sägs i denna paragraf om kommun och kommunal-skattemedel tillämpas också i fråga om landsting och landstings-skattemedel samt kommuns begravningsavgiftsmedel. I fråga om slutavräkning av begravningsavgiftsmedel gäller dock i stället bestämmelserna i sjätte stycket.

En kommun har rätt att under visst år (beskattningsåret) av staten uppbära preliminära kommunal-skattemedel med ett belopp som motsvarar produkten av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna i kommunen enligt Skatteverkets beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) om taxering till kommunal inkomstskatt (skatteunderlaget) året före beskattningsåret, den skattesats som har beslutats för beskattningsåret och de uppräkningsfaktorer enligt tredje stycket som har fastställts senast i september året före beskattningsåret. En kommun har också rätt att under visst år (avgiftsåret) av staten uppbära fastighetsavgiftsmedel med belopp som motsvarar vad kommunen haft rätt att uppbära i sådana medel närmast föregående år med justering för skillnaden mellan de sammanlagda fastighetsavgifterna i kommunen enligt Skatteverkets beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen vid årlig taxering året före avgiftsåret och motsvarande summa andra året före avgiftsåret.

Senast i september varje år ska regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, fastställa två uppräkningsfaktorer som ska svara mot den uppskattade procentuella förändringen av skatteunderlaget i riket. Den ena ska avse förändringen mellan andra och första året före beskattningsåret. Den andra ska avse förändringen

¹ Lagen omtryckt 1973:437. Senaste lydelse av lagens rubrik 1977:191.

² Senaste lydelse 2008:343.

mellan året före beskattningsåret och beskattningsåret. Under år då riksdagsval hålls i september, får regeringen dock ändra redan fastställda uppräkningsfaktorer. Detta ska ske senast en vecka efter att regeringen avlämnat budgetpropositionen.

Innan Skatteverket betalar ut kommunalskatte-medel och fastighetsavgifts-medel till kommunerna ska avräkning och tillägg för bidrag göras enligt 19 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning och 6 § lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade. Vidare ska avräkning göras enligt 16 kap. 8 § skattebetalningslagen (1997:483). Det belopp som framkommer ska betalas ut med en tolfte-del per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämställs med allmän helgdag inte ska medräknas. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, ska utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får Skatteverket dock förordna att utbetalningen ska grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari, februari och mars grundats på inte motsvarar en tolfte-del av kommunens fordran, ska den jämkning som

Innan Skatteverket betalar ut kommunalskatte-medel och fastighetsavgifts-medel till kommunerna ska avräkning och tillägg för bidrag göras enligt 19 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning och 6 § lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade. Vidare ska avräkning göras enligt 16 kap. 8 § skattebetalningslagen (1997:483) och 13 § lagen (2012:000) om *kommunstabiliseringsfond*. Det belopp som framkommer ska betalas ut med en tolfte-del per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämställs med allmän helgdag inte ska medräknas. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, ska utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får Skatteverket dock förordna att utbetalningen ska grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari, februari och

föranleds av detta ske i fråga om utbetalningen i april eller, om det är fråga om ett större belopp, fördelas på utbetalningarna i april, maj och juni månader.

mars grundats på inte motsvarar en tolftedel av kommunens fordran, ska den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om utbetalningen i april eller, om det är fråga om ett större belopp, fördelas på utbetalningarna i april, maj och juni månader.

En slutavräkning av kommunalskattemedlen ska ske när den årliga taxeringen under året efter beskattningsåret har avslutats. Därvid ska en kommun som inte ingår i ett landsting behandlas som om den även utgjorde ett landsting. Produkten av skatteunderlaget enligt den taxeringen och den skattesats som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga kommunalskattemedlen. Om summan av dessa överstiger summan av de preliminära kommunalskattemedlen enligt andra stycket ska skillnaden betalas ut till kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året före beskattningsåret. I motsatt fall ska skillnaden återbetalas av kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året före beskattningsåret. Utbetalning eller återbetalning ska göras i januari andra året efter beskattningsåret.

En slutavräkning av kommunens begravningsavgiftsmedel ska ske när den årliga taxeringen under året efter beskattningsåret har avslutats. Produkten av skatteunderlaget enligt den taxeringen och den avgiftssats för begravningsavgiften som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga begravningsavgiftsmedlen. Om dessa överstiger de preliminära begravningsavgiftsmedlen enligt andra stycket ska skillnaden betalas ut till kommunen. I motsatt fall ska skillnaden återbetalas av kommunen. Utbetalning eller återbetalning ska göras i januari andra året efter beskattningsåret.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

1 Utredningens uppdrag och arbetsformer

1.1 Uppdraget

Verksamheten i kommuner och landsting har stor betydelse för många människor i det svenska samhället, både i goda tider och i dåliga. När det blir sämre tider så märks det även i den kommunala ekonomin. När kommuner och landsting har ekonomiska problem så påverkar det också hela samhällsekonomin.

Den kraftiga konjunkturedgången som föranleddes av finanskrisen 2008 fick stora samhällsekonomiska konsekvenser och påverkade även förutsättningarna för den kommunala verksamheten. Kommuner och landsting reagerade på krisen bl.a. genom att minska sin personal, vilket bidrog till att ytterligare fördjupa nedgången.

Mot bakgrund av bl.a. finanskrisen fick jag i april 2010 regeringens uppdrag att lämna förslag om hur procykliska variationer i kommuners och landstings verksamhet kan förebyggas och hur en stabil kommunal verksamhet över konjunkturcykeln kan främjas. Utredningens direktiv återfinns i bilaga 1.

I mitt uppdrag har ingått att analysera de kommunala finansernas konjunkturkänslighet och med utgångspunkt från denna analys

- föreslå möjliga förändringar i nuvarande regelverk för den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting, t.ex. avseende det kommunala balanskravet, och i regelverket för den kommunala redovisningen
- lämna förslag till ett system för stabilisering av kommunsektorns intäkter över en konjunkturcykel.

1.2 Arbetsformer

Utredningen har hållit åtta protokollförda sammanträden med sakkunniga och experter.

Utredaren har också biträttats av en referensgrupp med företrädare för de sju riksdagspartierna våren 2010. Företrädarna utsågs utifrån att de skulle ha god insikt i kommunalekonomiska förhållanden. Utredaren har vid tre tillfällen haft sammanträden med den politiska referensgruppen och har därvid berett gruppen möjlighet att ta del av och lämna synpunkter på utredningens analyser, överväganden och förslag.

Under utredningsarbetets gång har utredningen också informerat samt inhämtat erfarenheter och synpunkter från ett stort antal företrädare för kommuner och landsting och andra intressenter och aktörer inom utredningsområdet, bl.a. forskare och redovisningsexperter.

Utredningen har vidare gjort en genomgång av kommunsystemen i ett antal länder, och har gjort studiebesök i tre av de nordiska länderna.

Utredningen har därutöver initierat flera undersökningar och uppdrag för att få ytterligare underlag och stöd för sina analyser, överväganden och förslag:

- Docent Bengt Assarsson vid Uppsala Universitet har genomfört en ekonometrisk analys av de kommunala finansernas konjunkturkänslighet
- Sveriges Kommuner och Landsting har gjort en analys av störningars effekt på kommunsektorns ekonomi och sysselsättning
- Tre stora revisionsföretag har bidragit med erfarenheter och synpunkter när det gäller tillämpningen av reglerna om ekonomisk förvaltning och redovisning i kommuner och landsting.
- Kommunforskning i Västsverige (KFi) har genomfört en studie om s.k. bokslutspolitik i kommuner och landsting
- Gullers Grupp har för utredningens räkning genomfört en webbenkätundersökning i kommuner och landsting om balanskrav, konjunkturvariationer och en stabil kommunal verksamhet.
- Konjunkturinstitutet har för utredningens räkning utformat fyra medelfristiga scenarier/konjunkturförlopp fram till år 2025.

- KPA Pension har för utredningens räkning genomfört beräkningar av pensionskostnader och -skulder utifrån de fyra KI-scenarierna.

Utredningen har slutligen haft kontakt med Utjämningskommittén och med utredningen om förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt, samt med Finansdepartementets arbetsgrupp för översyn av det finanspolitiska ramverket.

1.3 Betänkandets disposition

I kapitel 2 ges en bakgrund till utredningens område, bl.a. beskrivs det finanspolitiska ramverket, tidigare utredningar och forskning samt effekterna för kommunsektorn av finanskrisen 2008. Vidare görs en genomgång av de problem och frågeställningar som utredningen har haft att hantera.

I kapitel 3 görs en översiktlig, jämförande beskrivning av några för utredningen relevanta frågeställningar i ett internationellt perspektiv.

I kapitel 4 ges en kort översikt över det nuvarande skatte- och bidragssystemet för kommunsektorn.

I kapitel 5 redovisas den analys som utredningen har genomfört av de kommunala finansernas konjunkturkänslighet.

I kapitel 6 beskrivs och analyseras nuvarande regler och tillämpningen av dessa samt problemen när det gäller ekonomisk förvaltning och redovisning i kommuner och landsting. I kapitlet redovisas också en analys av de kommunala avtalspensionerna.

Kapitel 7 innehåller en beskrivning och analys av olika tänkbara metoder för att jämna ut kommunsektorns intäkter över tid genom olika former av stabiliseringssystem.

I kapitel 8 beskrivs kort de nuvarande grundlagsbestämmelserna om den kommunala självstyrelsen.

Kapitel 9 innehåller utredningens överväganden och förslag.

I kapitel 10 redovisas konsekvenserna av utredningens förslag; främst de ekonomiska konsekvenserna samt konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen.

Kapitel 11 innehåller kommentarer till utredningens författningsförslag.

2 Bakgrund och utgångspunkter

2.1 Kommuner och landsting i samhällsekonomin

Kommuner och landsting svarar för en stor och viktig del av det som brukar kallas välfärdens kärna, dvs. vård, omsorg och skola. Genom sin storlek har kommunsektorn även en betydande roll i samhällsekonomin – både som aktör och genom att man påverkas av de samhällsekonomiska förutsättningar som råder i övrigt (sysselsättning, löner, priser osv.). Samspelet mellan stat och kommunsektor måste fungera på ett sätt som gagnar en sund samhällsekonomisk utveckling och som skapar goda förutsättningar för välfärd och ekonomisk tillväxt. Samspelet måste också fungera i tider av ekonomisk kris.

Det yttersta ansvaret för samhällsekonomin och den ekonomiska politiken ligger på regeringen och riksdagen. Ansvaret för stabiliseringspolitiken ligger i första hand på Riksbanken genom penningpolitiken. Regeringen kan därutöver initiera åtgärder inom ramen för finanspolitiken för att motverka obalanser och för att nå de övergripande ekonomiska målen. Av betydelse för en framgångsrik stabiliseringspolitik är också förekomsten av s.k. automatiska stabilisatorer i den offentliga sektorns ekonomi. De innebär att konjunkturbetingade variationer i skatteintäkterna och i de offentliga utgifterna tillåts slå igenom fullt ut i det offentliga sparandet så att efterfrågan kan upprätthållas i lågkonjunktur och dämpas i högkonjunktur. Kommunsektorn har stor betydelse för stabiliseringspolitiken, inte minst genom att verksamheten i hög grad består av sysselsättningsintensiva tjänster.

Genom den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten har kommuner och landsting möjlighet att utforma verksamheten utifrån lokala behov och prioriteringar inom de ramar som riksdagen fastställt. Statens styrning innebär, förutom lagstiftning om kommunernas och landstingens ansvar och befogenheter, att ramar

sätts för sektorns finansiella utrymme främst genom statsbidragen och genom balanskravet. Balanskravet, som i korthet innebär att intäkterna ska överstiga kostnaderna, ingår som en del i det finanspolitiska ramverket vid sidan av överskottsmålet för de offentliga finanserna och det statliga utgiftstaket.

Kommunsektorns ekonomi påverkas av ett antal faktorer. Det kommunala skatteunderlaget, och därmed skatteintäkterna, är starkt beroende av den samhällsekonomiska utvecklingen och sysselsättningen. Skatteintäkterna beror också på de av kommuner och landsting fastställda skattesatserna. Statsbidragen är ytterligare en viktig intäktskälla. Pris- och löneutvecklingen påverkar såväl kostnader som intäkter. Vidare påverkas den kommunala ekonomin av utvecklingen av verksamhetskostnader och -volym, som i sin tur är avhängiga vilka uppgifter som ska utföras, demografiska och andra behov och krav samt produktiviteten i verksamheten. Därutöver har den ekonomiska styrningen och hushållningen i den enskilda kommunen och det enskilda landstinget självklart stor betydelse för den ekonomiska situationen.

2.2 Det finanspolitiska ramverket

Efter den statsfinansiella krisen i början av 1990-talet genomfördes ett antal förändringar i syfte att underlätta för en regering att föra en långsiktigt hållbar ekonomisk politik. Statens ekonomiska styrning och den statliga budgetprocessen förändrades och stramades upp. Två övergripande restriktioner för budgetpolitiken slogs fast: dels ett mål för överskott i de offentliga finanserna och dels ett medelfristigt tak för staten utgifter.

90-talskrisen var mycket kännbar också för kommunsektorn, som tvingades till besparingar och omstruktureringar. Vissa kommuner och landsting hade svårigheter att anpassa sina verksamheter till de ändrade ekonomiska förutsättningarna. För att stärka budgetprocessen även i kommuner och landsting kompletterades 1998 kommunallagens regel om god ekonomisk hushållning med krav på en balanserad budget senast fr.o.m. 2000.

2.2.1 Ramverkets komponenter

Överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppvisa ett överskott motsvarande en procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Ansvaret för att uppnå målet ligger på regering och riksdag. Målet avser den konsoliderade offentliga sektorn, dvs. staten, ålderspensionssystemet och kommunsektorn sammantagna. Uppfyllandet av överskottsmålet är således beroende av alla tre delarna.

Utgiftstaket för staten gäller för de närmaste tre åren. Riksdagen beslutar årligen om ett tak för utgifterna för det tredje året. Ett beslutat utgiftstak kan bara ändras av riksdagen. Utgiftstaket omfattar statsbudgetens utgiftsområden förutom statsskuldräntor. Dessutom ingår ålderspensionssystemets utgifter (exkl. premiepensionen) i de utgifter som begränsas av utgiftstaket.

Ålderspensionssystemet styrs av ett särskilt regelverk som säkerställer att systemet har en långsiktigt hållbar finansiering genom den automatiska balanseringen ("bromsen") som håller tillbaka pensionerna när systemets skulder överstiger tillgångarna.

Kommunernas och landstingens finansiella sparande är av betydelse för uppfyllandet av överskottsmålet. Kommunsektorns finansiella sparande utvecklas i allmänhet i samma riktning som det ekonomiska resultatet i kommuner och landsting (se kapitel 6), vilket styrs av balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning. Det senare är överordnat balanskravet men ingår inte i det finanspolitiska ramverket. Olika redovisningsprinciper gör dock att det kan uppstå skillnader mellan resultat och finansiellt sparande för enskilda år, bland annat till följd av att investeringarna redovisas som en utgift i sin helhet i finansiellt sparande men periodiseras som en avskrivning i resultatet. Det är därför möjligt att kommunsektorn uppvisar t.ex. ett negativt finansiellt sparande och ett positivt resultat samma år.

2.2.2 Ramverkets innebörd för kommunsektorn

Finanspolitikens hållbarhet är beroende av både statens och kommunsektorns ekonomi. Det finns således ett direkt beroende mellan staten och kommunsektorn när det gäller uppfyllandet av överskottsmålet. De statliga finanserna är mer konjunktorkänsliga än de kommunala finanserna. Den statliga budgetpolitiken måste även ta

hänsyn till den förväntade utvecklingen av kommunsektorns finansiella sparande så att det totala sparandet uppnår den målsatta nivån. I ett konjunkturperspektiv bör det samlade offentliga sparandet försvagas i en lågkonjunktur och förstärkas i en högkonjunktur så att de automatiska stabilisatorerna i den offentliga sektorn tillåts verka fritt. En dämpning av kommunsektorns verksamhet i en lågkonjunktur innebär att de automatiska stabilisatorerna försvagas. Detta kan kräva en aktiv expansion i statens budget för att motverka åtstramningen i kommunsektorn. Det omvända gäller i en högkonjunktur.

Målet om god ekonomisk hushållning och i synnerhet kravet på balans är tydliga och viktiga restriktioner för kommunernas och landstingens agerande. Samtidigt riskerar balanskravet att framtvunga besparingar i en lågkonjunktur när skatteintäkterna utvecklas svagt, vilket kan motverka en önskvärd stabilisering av samhällsekonomin.

2.3 Finanskrisen 2008

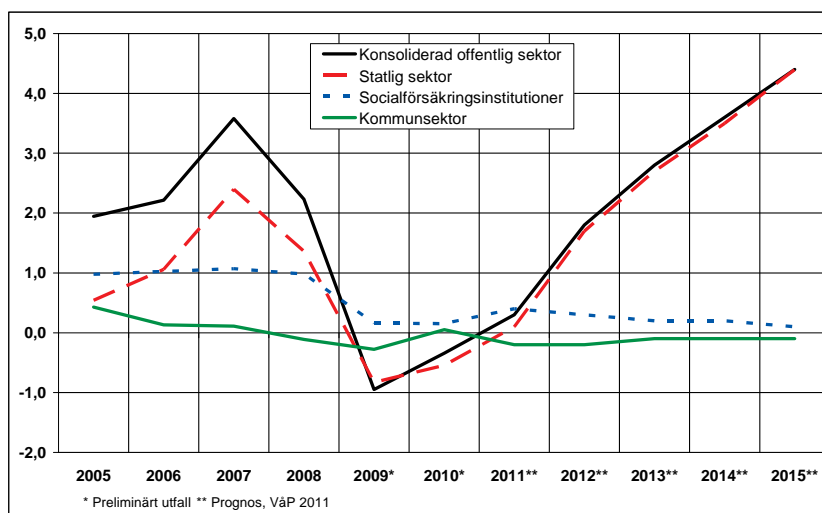
Hösten 2008 inleddes en djup lågkonjunktur till följd av en finansiell kris som utlöstes av konkursen i investmentbanken Lehman Brothers. Världsekonomin gick in i sin värsta kris sedan depressionen på 1930-talet med fallande produktion och stigande arbetslöshet i många länder. Regeringar och centralbanker runt om i världen vidtog exceptionella åtgärder för att dämpa krisen och förhindra en ekonomisk kollaps. Styrräntorna sänktes till historiskt låga nivåer och omfattande finanspolitiska åtgärds paket genomfördes för att stimulera efterfrågan och stödja det finansiella systemet. Många länder brottas fortfarande med stora ekonomiska problem och obalanser i krisens spår.

För den svenska ekonomin ledde krisen till en svagt minskande nivå på BNP 2008 och ett fall med hela 5,3 procent 2009. I slutet av 2009 började den svenska ekonomin att återhämta sig, vilket sedan fortsatt i snabb takt. Enligt preliminära uppgifter för 2010 växte BNP med 5,5 procent. Orsakerna till att den svenska ekonomin återhämtade sig så pass snabbt står att finna i en kombination av en global expansiv ekonomisk politik, globalt ökad efterfrågan som gynnat svensk export samt inhemska ekonomisk-politiska stimulanser som bl.a. medfört en starkt ekonomi för hushållen och en ökad efterfrågan. De flesta prognosmakare har tidigare varit överens om att den svenska ekonomin har goda förutsättningar att utvecklas

positivt under de kommande åren, även om det också finns risker bl.a. i den internationella efterfrågan och den statsfinansiella utvecklingen i ett antal länder. Utvecklingen under de senaste månaderna indikerar dock att det finns en stor osäkerhet om den ekonomiska utvecklingen framöver.

Krisen 2008 hade en stark påverkan på de svenska offentliga finanserna. År 2009 uppgick underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande till 29 miljarder kronor motsvarande 0,9 procent av BNP. Därav utgjorde kommunsektorns underskott 9 miljarder kronor eller cirka 0,3 procent av BNP. År 2010 uppgick det finansiella sparandet i offentlig sektor preliminärt till -11 miljarder kronor. Det finansiella sparandet i kommunsektorn uppgick till 2 miljarder kronor eller 0,1 procent av BNP. Staten stod därmed för hela underskottet. I diagrammet nedan redovisas utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella sparande under perioden 2005–2015.

Diagram 2.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2005–2015.
Procent av BNP



Som framgår av diagrammet är variationerna stora i statens finansiella sparande. Under åren fram till 2015 räknade regeringen i 2011 års ekonomiska vårproposition med stora förbättringar i de offentliga finanserna. Inför den kommande budgetpropositionen har en nedrevidering av tillväxten aviserats, vilket påverkar dessa prognoser.

2.3.1 Krisens effekter för kommunsektorn

När budgetproposition för 2009 presenterades i september 2008 var vidden av den ekonomiska krisen fortfarande inte känd. Den ekonomiska situationen för kommuner och landsting hade förbättrats under flera år, bl.a. till följd av den ökade sysselsättningen som i sin tur lett till ett ökat skatteunderlag.

Under senhösten 2008 började krisens effekter slå igenom. I början av 2009 såg den samhällsekonomiska situationen mycket besvärlig ut. Kommunsektorns finanser påverkades av krisen, framför allt genom en förhållandevis svag utveckling av skatteunderlaget 2009 och 2010. Utvecklingen påverkades främst av att löneinkomsterna utvecklades svagt p.g.a. en svag sysselsättningsutveckling och att balanseringen i pensionssystemet innebar en svagare ökningstakt för pensionsinkomsterna 2010. De mycket dystra prognoserna framför allt under våren 2009 gjorde att många kommuner och landsting vidtog åtgärder för att dämpa kostnadsökningen. Den svagaste prognosen för skatteunderlagets utveckling kom på våren 2009 i den ekonomiska vårpropositionen. SKL bedömde att sektorn, trots höjda statsbidrag och dämpad kostnadsutveckling, skulle få underskott 2009 och ett nollresultat 2010. Bedömningen var också att krisen skulle bli långvarig och även påverka kommande år. Dessa bedömningar var självfallet viktiga för sektorns agerande och ledde till snabba åtgärder, bl.a. varsel och uppsägning av personal. Ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv var detta ett problem i en situation då sysselsättningen redan utvecklades mycket svagt i övriga delar av ekonomin. Dilemmat var att väga kravet på balans i kommunernas och landstingens ekonomi mot ambitionen att inte spä på en redan ökande arbetslöshet. Samtidigt bidrog den ekonomiska situationen till att också statens finanser försämrades, vilket i kombination med utgiftstaket ledde till en viss försiktighet i finanspolitiken.

För att mildra effekterna av krisen föreslog regeringen i den ekonomiska vårpropositionen 2009 ett konjunkturstöd till kommuner och landsting på 7 miljarder kronor för 2010. Stödet skulle enligt propositionen betalas ut i december 2009 eftersom utrymmet under utgiftstaket bedömdes vara större 2009 än 2010. I samma proposition aviserade regeringen en översyn av balanskravet med syfte att bl.a. ge drivkrafter för ekonomiskt sunda och välskötta kommuner eller landsting att spara pengar i goda år för att i viss

utsträckning kunna användas under dåliga år, dock utan att ge avkall på kravet på god ekonomisk hushållning.

Det visade sig att återhämtningen gick snabbare än vad man bedömt och att ett antal oförutsedda faktorer, bl.a. ett mindre fall i sysselsättningen än vad som förväntats, kom att motverka krisens effekter under 2009. I efterhand kan konstateras att beslutet om konjunkturstöd kom när krisen nått sin botten, och när kommuner och landsting redan hade börjat vidta åtstramande åtgärder.

I budgetpropositionen för 2010 föreslog regeringen ett ytterligare tillfälligt ökat konjunkturstöd på 10 miljarder kronor för 2010, varav 6 miljarder kronor skulle utbetalas 2009 (även i detta fall beroende på utgiftstaket). Syftet med stödet var att dämpa fallet i den kommunala sysselsättningen och att mildra effekterna av den ekonomiska krisen. I propositionen uttalades att de ökade statsbidragen skulle motverka uppsägningar. Det skulle enligt propositionen vara en stabiliseringspolitisk åtgärd med hög kostnadseffektivitet som också värnar välfärdens kärna.

I november 2009 skrev SKL till Finansdepartementet (dnr Fi 2009/7575). I skrivelsen förordade SKL dels indexerade statsbidrag och dels en modifiering av balanskravet för att komma bort från den s.k. asymmetrin, dvs. att underskott måste återställas medan överskott till stor del "låses in" i det egna kapitalet.

I vårpropositionen 2010 konstaterade regeringen bl.a. att kommunsektorns resultat 2009 blivit överraskande starkt med tanke på de ekonomiska förutsättningarna som rådde.

Till följd av bl.a. de ökade statsbidragen och att skatteintäkterna blev högre än väntat kom det ekonomiska resultatet för både 2009 och 2010 att bli betydligt bättre än vad man hade förutsett. Delvis påverkades det också av andra tillfälliga faktorer. Det samlade överskottet för 2010 kom att bli det högsta som sektorn haft under många år.

I budgetpropositionen för 2011 framhölls att verkningarna av krisen blivit förhållandevis begränsade för den kommunala verksamheten, delvis tack vare de tillfälliga statsbidragen. I propositionen framhölls också att kommuner och landsting själva tagit stort ansvar för sin ekonomi och verksamhet. Vidare uttalades att när tillväxtutsikterna har ljusnat så avtar behovet av stabiliseringspolitiska åtgärder, dvs. konjunkturstödet. Mot bakgrund av att skatteunderlagsutvecklingen blivit något svagare än beräknat föreslogs dock en tillfällig höjning av det generella bidraget 2011 med

ytterligare 3 miljarder kronor utöver de 5 miljarder kronor som redan aviserats.

I vårpropositionen 2011 gjorde regeringen bedömningen att effekterna av den ekonomiska krisen på kommunsektorns ekonomi blivit kortvarigare och mindre omfattande jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen. Man konstaterade att sektorns sammantagna resultat för 2010 beräknades bli starkt, och att det blir relativt starkt även 2011. Återhämtningen beräknades medföra en snabbare ökning av såväl skatteunderlag som konsumtion. Sysselsättningen i den kommunalt finansierade verksamheten beräknades 2012 vara tillbaka på samma nivå som före krisen. Även SKL bedömde i maj 2011 att det för 2011 och även 2012 såg relativt ljusst ut för sektorn.

Utifrån beskrivningen ovan kan en kort sammanfattning av krisens effekter för kommunsektorn göras:

- Det var först i slutet av 2008 och början av 2009 som krisens omfattning framstod i sin fulla vidd. Då var emellertid de ekonomiska förutsättningarna och ramarna för 2009 i allt väsentligt redan fastlagda för både staten och kommunsektorn. Sektorns preliminära skatteinkomster för 2009 byggde på alltför optimistiska prognoser.
- När vidden av krisen blev uppenbar var inga statliga åtgärder ännu aviserade och kommuner och landsting agerade snabbt och med kraft för att klara balans i sin ekonomi.
- När beslut om det statliga konjunkturstödet kom våren respektive hösten 2009 hade kommuner och landsting redan vidtagit eller påbörjat många åtgärder, vilka kom att få effekt både 2009 och inte minst 2010. Något senare stod det klart att utvecklingen inte blev så svag som man befarat.
- Stödet bidrog sannolikt till att sektorns resultat för 2010 blev bättre än väntat.

2.4 Förutsättningarna för en stabil kommunal verksamhet

2.4.1 Tidigare beslut och utredningsarbeten m.m.

Frågan om konjunkturberoendet för de kommunala intäkterna har behandlats i flera olika sammanhang tidigare.

Kompletteringspropositionen 1992

I kompletteringspropositionen 1992 uttalades tydligt att staten anger riktlinjer för den kommunala ekonomin och omfattningen av den skattefinansierade verksamheten, vilket bl.a. innefattar nivån på statsbidragen, och att riktlinjerna förändras årligen med hänsyn till förändringar i det samhällsekonomiska läget (prop. 1991/92:150 del II). I samma proposition föreslogs en förändring av systemet för utbetalning av kommunalskatt, som sedan lades om år 1993. Det främsta skälet var att förbättra förutsättningarna för kommunernas och landstingens ekonomiska planering främst genom att utgifter och skatteinkomster skulle beräknas i samma pris- och lönenivåer. Det förutsätter att skatteutbetalningarna baseras på prognoser för två år.

Utredningen om stabiliseringspolitik i valutaunionen

Inom ramen för arbetet med förberedelser inför ett eventuellt EMU-medlemskap behandlades bl.a. frågan om kommunernas roll i stabiliseringspolitiken av den s.k. STEMU-utredningen (SOU 2002:16). Utredningen konstaterade bl.a. (s. 252 f) att balanskravet riskerar att försvaga de s.k. automatiska stabilisatorerna och att den pro-cykliska variationen i den kommunala verksamheten som uppkommer kan motverkas genom varierande statsbidrag eller genom annan finanspolitik. Eftersom det finns flera nackdelar med ett konjunkturanpassat statsbidrag förordade utredningen en stabilisering av skatteintäkterna genom att basera skatteunderlaget på ett medelvärde för flera år. Alternativt kan statsbidraget med automatik justeras så att hela eller delar av kommunsektorns samlade intäkter ökar i takt med de senaste fem årens genomsnittliga tillväxt i skatteunderlaget. Utredningen ställde sig tveksam till att öka möjligheterna generellt för kommuner och landsting att redovisa

underskott som en väg att hantera en konjunkturavmattning, eftersom man när betänkandet skrevs hade noterat att flera kommuner och landsting trots balanskravet fortsatt att ha underskott och även planerade för framtida underskott. För kommuner och landsting med en betryggande soliditet ansåg dock utredningen att det borde finnas möjlighet att utnyttja detta och kunna budgetera underskott när intäkterna viker.

Finanspolitiska rådet

Kommunsektorns konjunkturberoende har också tagits upp av Finanspolitiska rådet.¹ Rådet förordade tillfälliga statsbidrag med anledning av den ekonomiska krisen, för att därigenom undvika uppsägningar i sektorn (s. 8). Rådet menade också att en väl avvägd stabiliseringspolitik kan uppnås genom ökade statsbidrag under lågkonjunktur och minskade bidrag vid en starkare ekonomisk utveckling (s. 15). Rådet avrådde från en uppluckring av balanskravet, eftersom staten - och inte kommuner och landsting - bör ha ansvaret för konjunkturpolitiken. Rådet förordade i stället ett regelverk där statsbidragen automatiskt konjunkturanpassas för att jämna ut tillfälliga svängningar i skatteunderlaget. Ett sådant system är enligt rådet att föredra framför dagens ordning med diskretionära beslut eftersom de konjunkturberoende åtgärderna då tydligare separeras från diskretionära beslut om kommunernas långsiktiga resursutrymme. Systemet skulle dessutom bli mer förutsägbart och därmed underlätta kommunernas planering. Dessutom kan det politiska och mediala förhandlingsspelet mellan staten och kommunerna väntas bli mindre problematiskt med ett sådant system (s. 80).

I sin rapport 2011 upprepar rådet sina farhågor kring riskerna med en uppluckring av balanskravet med hänvisning till att erfarenheterna från många andra länder visar att otillräcklig budgetdisciplin i delstater, regioner och kommuner ofta har bidragit till statsfinansiella kriser. Rådet ställer sig vidare positiva till en fondlösning som är oberoende av statsbidraget, men förvånas över att inte denna utrednings direktiv inrymmer att utreda ett regelsystem som låter statsbidraget variera över konjunkturcykeln enligt en fastställd regel. Det skulle enligt rådet innebära flera fördelar: dels ge kommunerna bättre långsiktiga planeringsförutsättningar och

¹ Svensk Finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2009

dels minska risken för en försvagad budgetdisciplin till följd av förväntningar om ökade statsbidrag (s. 64 f).

Rådet pekar också på att såväl ett konjunkturanpassat regelsystem för statsbidragen som en kommunstabiliseringsfond skulle stärka utgiftstakets styrande roll för de offentliga finanserna. Genom uppdelning av budgeteringsmarginalen i en konjunkturdel och en reformdel skulle konjunkturförändringar av statsbidragen ligga under konjunkturmarginalen. En fond vid sidan av statens utgifter skulle möjliggöra generellt lägre budgeteringsmarginaler.

2.4.2 Vad säger forskningen?

Det bedrivs en omfattande ekonomisk forskning med anknytning till stabiliseringspolitik och den offentliga sektorns finanser. Forskning inom utredningens uppdragsområde, dvs. kring frågor om kommunsektorns påverkan på samt beroende och hantering av konjunktursvängningar, är emellertid inte lika omfattande i Sverige. Några mer omfattande utvärderingar av balanskravets effekter har inte kunnat identifieras. Det finns dock vissa arbeten gjorda inom några olika forskningsområden. Några exempel ges nedan.

En studie om kommuners utgiftsbeteende på kort och lång sikt publicerades 1998,² vilken visar att kommuner snarast tenderar att vara långsiktiga i sina utgiftsbeslut och att den största delen av konsumtionen styrs av permanenta, ej tillfälliga resurser. Vissa studier i Norge visar liknande resultat.³

Finanspolitiska rådet har i sin rapport 2009 (s. 70 f) gjort en fördjupning kring frågan om finanspolitik över konjunkturcykeln med tonvikt på kommunerna och balanskravet. Rådet konstaterar att det gjorts få forskningsstudier kring hur ändrade statsbidrag påverkar kommunernas beteende. Vidare publicerar man en analys av data som beskriver variationer i den offentliga sektorns resursanvändning i termer av konsumtion, investeringar och sysselsättning. Kommunernas resursanvändning visar enligt dessa data ett svagt procykliskt mönster när det gäller sysselsättningen.

Det finns en del studier gjorda inom området fördelning och utjämning mellan kommuner, och en del som gäller effekter på kommuner av olika statliga styrmedel. Som exempel kan nämnas en

² Are Local Government Governed by Forward Looking Decision Makers? Dahlberg M och Lindström T, Journal of Urban Economics 44, 254–271 (98).

³ Se t.ex. ”Tiltakspakke – hva kan kommunesektoren bidra med (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisation, KS, 2008).

studie initierad av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2010, som behandlar frågan om vilka effekter olika typer av statsbidrag har på det kommunala beslutsfattandet.⁴

ESO-studien visar bl.a. att generella bidrag för att hantera obalans mellan kommunsektorns intäkter och kostnader har fördelar framför riktade bidrag eftersom de inte lägger restriktioner på det kommunala beslutsfattandet. Detta underlättar ansvarsutkrävande och ligger i linje med den kommunala självstyrelsen.

Vidare förordar ESO-studien regelstyrda statsbidrag framför diskretionära för att bäst främja samhällsekonomisk effektivitet. Diskretionära bidrag kan enligt studien negativt påverka eller öka kommunernas förväntningar om finansiell hjälp och framtida räddningsinsatser (s.k. bailouts) vilket ger en ökad risk för ett mindre ansvarsfullt kommunalt agerande, s.k. mjuka budgetrestriktioner. De innebär att kommunerna upplever att staten saknar förmåga eller vilja att hålla dem till den fastslagna budgetrestriktionen. De undersökningar som ligger till grund för dessa slutsatser avser perioden fram till 2000, dvs. före balanskravets ikraftträdande, och avser stödinsatser som gavs individuellt till vissa kommuner och landsting under vissa omständigheter.

ESO-studien refererar en annan studie (Dahlberg och von Hagen 2003) där man har sammanfattat ett flertal fallstudier från olika länder. Studien bekräftar den avgörande roll som utgörs av regeringens förmåga att binda sig vid en hård budgetrestriktion på den lokala nivån. Man diskuterar olika karakteristika som kan identifieras och som potentiellt försvagar regeringens förmåga att binda sig. Ju större ambition att utjämna levnadsförhållanden, desto svårare för regeringen att neka bailout. Ju otydligare ansvarsområden mellan lokala och centrala beslutsenheter, desto svårare för regeringen att neka bailouts. Ju större kommunalt medbestämmande, desto större är risken för bailouts. Ju större avsaknad av fasta och transparenta regler för att bestämma storleken och fördelningen av statsbidrag, desto svårare för regeringen att hålla fast vid budgetrestriktionen. Ju större grad av bidragsberoende på den kommunala nivån (dvs. ju svagare skattebas), desto svårare för regeringen att neka en bailout.

ESO-studien pekar slutligen också på att kommunernas tjänsteutbud lämpar sig mindre för aktiv konjunkturpolitik, vilket understryker vikten av att slå fast ramvillkor så att utbudet kan tillhandahållas oberoende av kortsiktiga fluktuationer. För att motverka

⁴ Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik (ESO-rapport 2010:5).

detta kan övervägas t.ex. uppbyggnad av fonder för utjämning av fluktuationerna eller en statlig reglering av statsbidragsnivån.

I kapitel 3, avsnitt 3.6, refereras vissa forskningsresultat från USA som tyder på att regelstyrda stabiliseringsfonder fungerar bättre än diskretionärt styrda.

Det finns en hel del svensk forskning kring frågan om ekonomisk styrning inom kommuner. Med anledning av bl.a. finanskrisen startades ett forskningsprogram 2010 i samarbete mellan fem universitetsanknutna forskningsverksamheter inom området. Programmet⁵ ska behandla orsaker till och effekter av kommunal-ekonomiska bedömningar och strategier vid ekonomisk förändring. Denna forskning har emellertid inte någon direkt koppling till utredningens uppdrag.

Sammanfattningsvis kan konstateras att av det underlag som utredningen tagit del av finns ganska litet som har direkt bäring på utredningen uppdrag. Utredningen har därför initierat två olika forskarstudier; dels en ekonometrisk analys av sambandet mellan konjunktur och kommunala finanser över tid (se bilaga 6) och dels en studie om s.k. bokslutspolitik i kommuner och landsting (se bilaga 7). Fler kvalificerade forskningsstudier skulle vara möjliga och önskvärda när det gäller de ömsesidiga sambanden mellan kommunsektorns ekonomi och samhällsekonomin. Sådana studier kräver större insatser och mer tid. De är också förknippade med vissa svårigheterna dels när det gäller att få fram mikrodata av god kvalitet och dels med tanke på de ganska omfattande institutionella förändringar som skett under de senaste 20 åren.

2.5 Behovet av förändringar

Den ekonomiska krisen 2008 fick inte de svåra konsekvenser för kommuner och landsting som många befarade i början av 2009. Krisen och farhågorna aktualiserade dock ytterligare behovet av beredskap för både staten och kommunsektorn att hantera en svår ekonomisk situation och av adekvata åtgärder som begränsar de negativa effekterna av en kris. Det gäller bl.a. hur kommunsektorns roll och agerande bör se ut för att inte försämra en redan vikande samhällsekonomisk utveckling, vilka centrala åtgärder som kan övervägas för att förbättra beredskapen och hur förutsättningarna

⁵ Se Rapport 2 En referensram för studier av kommuner i förändring, KFi 2010.

kan förstärkas för kommuner och landsting att hantera konjunktursvängningar.

2.5.1 Kommunsektorn i stabiliseringspolitiken

Ansvar för stabiliseringspolitiken ligger på staten. Frågan om kommunsektorns roll har bl.a. berörts av STEMU-utredningen och Finanspolitiska rådet, som båda framhållit att kommunerna inte bör bedriva stabiliseringspolitik men att deras resursutnyttjande kan förstärka konjunktursvängningarna. Detta talar för att staten bör verka för att minska fluktuationerna t.ex. genom att variera statsbidragen med konjunkturen.

Utredningens uppdrag innefattar inte frågan om det statliga ansvaret för stabiliseringspolitiken, men förslagen kan få betydelse för kommunsektorns roll i sammanhanget. En viktig utgångspunkt är därvid att kommunsektorn genom sitt agerande inte ska motverka stabiliseringspolitiken och att sektorn bär ansvaret för att den kommunala verksamheten är stabil inom de samhällsekonomiska ramarna. Utredningen ska överväga förändringar som innebär en avvägning mellan centrala och lokala åtgärder så att kommunsektorn kan bidra till att stabilisera verksamheten och ekonomin utan att den äventyrar den långsiktiga hållbarheten i sektorns ekonomi.

2.5.2 Förutsättningar för kommunsektorns planering

Inom de ramar som sätts av regeringsformen och kommunallagen har kommuner och landsting själva ansvaret för sin ekonomi. Staten sätter därutöver ramar för både ekonomin och verksamheten genom annan lagstiftning och statsbidrag. Statsbidragen kan ses som en konsekvens av att samhället av effektivitetsskäl har decentraliserat viktiga verksamheter, men inte hela beskattningsrätten eftersom staten ytterst ansvarar för hela den offentliga verksamheten och dess finansiering. Någon ”optimal” fördelning av de offentliga medlen mellan staten och kommunsektorn finns inte, utan den måste bedömas vid varje tidpunkt utifrån de rådande omständigheterna och utifrån att staten har det samlade ansvaret för samhälls-ekonomin

Den kommunalekonomiska reformen 1993 utgick från två grundläggande förhållanden: dels att kravet på samhällsekonomisk balans

är överordnat alla andra krav och måste styra bedömningarna av kommunsektorns ekonomiska utrymme och dels att rollfördelningen mellan staten respektive kommunerna och landstingen vad gäller uppgifter och ekonomi måste vara tydlig (prop. 1991/92:150, del II). I propositionen uttalades bl.a. att statsmakternas agerande gentemot kommuner och landsting bör vara sådant att det bidrar till att sektorn kan ha en rimligt lång planeringshorisont. På det sättet undviks kortsiktiga lösningar. I propositionen sades också att de kommunalekonomiska besluten bör föregås av överläggningar mellan företrädare för regeringen och företrädare för kommuner och landsting för att tydliggöra vilka förutsättningar som gäller och för att utforma ett så bra beslutsunderlag som möjligt.

2.5.3 Förutsättningar för stabilitet i kommunsektorns verksamhet

Kommunsektorn både påverkar och påverkas av den samhällsekonomiska utvecklingen. Samtidigt har sektorn ett omfattande åtagande som till stor del är oberoende av konjunkturella variationer och som gagnas av stabilitet. Sektorns åtagande styrs av långsiktiga behov och ambitioner snarare än av kortsiktiga, konjunkturella variationer i intäkterna. Stabilitet i verksamheten skapas snarare genom frånvaro av kortsiktiga, ekonomiskt motiverade variationer. Med tanke på den kommunala verksamhetens karaktär och betydelse för många människors välfärd är det problematiskt om verksamhetens omfattning varierar kraftigt för att möta konjunktursvängningar. Även i ett stabiliseringspolitiskt perspektiv kan det vara önskvärt med en kommunal verksamhet som är stabil i termer av sysselsättning, uttryckt som antal sysselsatta eller antalet arbetade timmar i kommunal verksamhet. Utifrån såväl ett verksamhetsmässigt som ett stabiliseringspolitiskt perspektiv kan det således finnas behov av någon form av stabilisering för att motverka effekterna av konjunktursvängningar.

Utredningens uppdrag är bl.a. att överväga åtgärder för att förbättra kommunsektorns beredskap att möta konjunktursvängningar. Beredskapen påverkas bl.a. av befintliga system och regelverk och av i vilken utsträckning sektorns intäkter står i förhållande till de uppgifter som sektorn svarar för. Av betydelse för förutsättningarna att utjämna över tid är också att det ekonomiska utgångsläget för enskilda kommuner och landsting är olika – det

finns stora skillnader mellan dem och och också mellan kommunerna respektive landstingen sammantagna.

De kommunala intäkterna består till stor del av skatteintäkter. Skattebasen gör att sektorn får del av den ekonomiska tillväxten, men genom skattebasens karaktär är den också känslig för konjunktursvängningar. Beskattningsrätten är en viktig förutsättning för den kommunala självstyrelsen. Ett stabiliseringssystem kan innebära större eller mindre modifieringar av beskattningsrätten och kan därmed också bli en fråga om avvägning i förhållande till den kommunala självstyrelsen.

2.5.4 Balanskrav och god ekonomisk hushållning i konjunktursvängningar

I bedömningarna av kommunsektorns ekonomi läggs ofta tonvikten vid balanskravet som finansiellt mål. I själva verket är det kravet på god ekonomisk hushållning som är det övergripande målet. God ekonomisk hushållning är ett mer ambitiöst mål som skapar en marginal i förhållande till balanskravet. En god ekonomisk hushållning kan därför bidra till att undanröja risken för att kommuner och landsting tvingas strama åt ekonomin i en lågkonjunktur när skatterna utvecklas svagt.

I direktivet sägs att det kommunala balanskravet kan leda till ett procykliskt agerande i kommuner och landsting. Det innebär t.ex. att man drar ner på kostnaderna i dåliga tider för att uppnå balans, något som ytterligare kan spä på en nedgång i sysselsättningen och samhällsekonomin.

Balanskravet har funnits i drygt tio år och kan sägas ha varit framgångsrikt genom att en allt större andel av kommuner och landsting har visat överskott i linje med god ekonomisk hushållning (se kap. 6). Detta ska bl.a. ses i perspektivet av de stora ekonomiska problem som fanns i sektorn under 1990-talet men också av de goda åren från 2004 och framåt.

Det är inte ologiskt att ett balanskrav med ettårfokus kan få en destabiliserande effekt i en nedgångsfas i konjunkturen då skatteintäkterna utvecklas svagt, vilket i sin tur kan tvinga fram en anpassning av verksamhetsvolymen och sysselsättningen. Förutsättningen är emellertid att balanskravet verkligen utgör en bindande restriktion, att det respekteras i planeringen och att det inte finns överskott att använda för överbrygning av nedgången. I

en konjunkturuppgång kan dock balanskravet ha en stabiliserande/återhållande effekt om kommuner och landsting till följd av kravet snarare väljer att låta ökade intäkter slå igenom inte i en ökad verksamhet utan i ett förbättrat resultat/sparande. Det förutsätter dock att utrymmet i högkonjunktur inte används för skattesänkningar eller ambitionshöjningar. Det förutsätter också att regelverket är tillräckligt flexibelt och gör det politiskt möjligt att medge sådana resultatvariationer så att tillfälliga överskott kan försvaras och användas i sämre tider. På sikt skulle balanskravet därigenom kunna få en stabiliserande effekt genom att förbättra den ekonomiska ställningen och förhindra en skuldökning i den kommunala sektorn. Ett problem med balanskravet som påpekats av bl.a. SKL och som också framhållits i utredningens egna undersökningar är emellertid "asymmetrin", som innebär att underskott måste återställas medan de överskott som genereras endast i undantagsfall kan användas för att kompensera senare underskott, dvs. man "låser in" de goda resultaten.

Effekten av balanskravet är självfallet också starkt beroende av det ekonomiska utgångsläget i kommuner och landsting. Åren före den senaste krisen var goda år för kommuner och landsting, med successivt allt bättre ekonomiska resultat. Åren dessförinnan rådde emellertid den motsatta situationen.

En viktig uppgift för utredningen är att närmare studera hur balanskravet och god ekonomisk hushållning har tillämpats, vilka effekter det har haft på den kommunala ekonomin och samhälls-ekonomin och om det bidragit till en procyklisk utveckling. Vidare ska utredas vilka förändringar som skulle kunna underlätta hanteringen av konjunkturrella variationer utan att ge avkall på kravet på en långsiktigt hållbar ekonomi.

2.5.5 Behov av ett regelbaserat system för stabilisering av intäkter över en konjunkturcykel

Skatter är kommunsektorns viktigaste intäktskälla. Därutöver har kommuner och landsting intäkter främst i form av olika typer av statsbidrag.

Direktivet framhåller att den nuvarande ordningen, med diskretionära beslut, kan leda till att de statliga bidragen får en destabiliserande inverkan på samhälls-ekonomin. Exempelvis kan ett bidrag som beviljas i lågkonjunktur vara svårt att minska i högkonjunktur

vilket leder till en oavsiktlig, trendmässig ökning av bidragen. Det kan därför uppstå en målkonflikt mellan att på kort sikt stabilisera den kommunala verksamheten och att på längre sikt värna hållbara offentliga finanser. Målkonflikten kan beskrivas så att en benägenhet att genomföra reformer i högkonjunktur, då statens ekonomi är god, i kombination med oförmågan att återställa statsbidrag som av konjunkturmässiga skäl har ökat i lågkonjunktur, leder till en statsbidragsnivå som inte är hållbar i ett långsiktigt perspektiv. En möjlighet som SKL förespråkar är att statsbidragen indexeras och följer utvecklingen av det kommunala skatteunderlaget. Mot detta kan ställas att staten behöver ha frihet att besluta om resurser till sektorn utifrån en samlad samhällsekonomisk bedömning.

I direktivet sägs bl.a. också att en tilldelning av statsbidrag som bygger på diskretionära beslut kan bidra till osäkerhet vid planeringen av kommunernas och landstingens verksamhet. Denna osäkerhet kan i sin tur leda till kortsiktighet i den kommunala planeringen och därmed till ineffektivitet. Vidare sägs att diskretionära bidrag kan skapa en förväntan om att staten tillskjuter medel om kommuner och landsting visar tendenser till underskott. Detta kan leda till att incitamenten för kommuner och landsting att själva planera för en långsiktig hållbar ekonomi försvagas. Det riskerar enligt direktivet också att leda till en oönskad förhandlingssituation mellan staten och kommunsektorn. Mot detta kan ställas att en förhandlingssituation inte uppstår med mindre än att det finns ett förhandlingsutrymme. Det kan undvikas med tydlighet och regler. Dilemmat är att kommunsektorns verksamheter är politiskt ”tungt” och viktiga och alltid aktuella för nya satsningar när det finns ekonomiskt utrymme – vilket ska ställas mot behovet av tydlighet och förutsägbarhet. Utredningen ska bl.a. belysa hur statsbidragen har utvecklats i ett konjunkturperspektiv, om det t.ex. finns en benägenhet att öka statsbidragen mer i högkonjunktur än i lågkonjunktur. En annan fråga att belysa gäller hur risken för en potentiell ”förhandlingssituation” kan undanröjas t.ex. genom tydligare regler.

Det kan finnas flera skäl att utforma ett system för stabilisering av de kommunala intäkterna över tid. En sådan stabilisering bör vara regelstyrd och förutsägbar för att bli verkningsfull. Ett regelstyrt system kan skapa mer stabila planeringsförutsättningar och minska behovet av diskretionära beslut. Samtidigt går det inte att helt utesluta diskretionära beslut, eftersom även ett regelsystem behöver anpassas efter den ekonomiska utvecklingen.

Behovet av en stabilisering måste bl.a. ta sin utgångspunkt i en analys av hur och i vilken utsträckning som konjunkturförändringar har påverkat kommunsektorns finanser historiskt. Utformningen av en stabiliseringsmekanism måste också belysas utifrån tekniska och formella förutsättningar.

2.6 Andra faktorer som påverkar den kommunala verksamheten i samhällsekonomin framöver

Sett över en längre tid så har den demografiska utvecklingen spelat roll för utvecklingen av kommunsektorns verksamhet och kostnader. Den demografiska utvecklingen kan emellertid endast förklara en mindre del av ökningen av kostnaderna – även innehållet i och ambitionsnivån för de kommunala tjänsterna har förändrats. Efterfrågan på verksamheterna har också ökat i takt med stigande välstånd.

Det har under de senaste åren publicerats flera rapporter som behandlar välfärdens framtida finansiering.⁶ Rapporterna är tämligen samstämmiga kring att det på sikt kommer att uppstå ett finansieringsgap mellan vad medborgarna kommer att efterfråga i form av välfärdstjänster och vad finansieringen beräknas klara. Det har också förts fram tänkbara åtgärder som skulle kunna bidra till att sluta finansieringsgapet, men även om alla skulle förverkligas så kvarstår likväl ett ansenligt gap. Man har också efterlyst ett reformarbete inom området för att hitta vägar att hantera problemet. I första hand handlar det om att stärka de offentliga finanserna genom åtgärder som ökar antalet arbetade timmar i ekonomin och som främjar en ökad effektivitet vid produktionen av välfärdstjänsterna. Därutöver framhålls att det kommer att krävas tydliga prioriteringar av vilka behov som ska finansieras inom ramen för ett offentligt åtagande.

Den ökade efterfrågan på välfärdstjänster som kan förväntas även framöver, bl.a. till följd av de demografiska förändringarna, kommer att kräva samhällsekonomiska avvägningar och prioriteringar. Den kommer också att ställa stora krav på kommuner och landsting att avväga behov mot resurser och att göra det med

⁶ ESO-rapport 2009 "Den långsiktiga finansieringen: välfärdspoliikens klimatfråga

SKL 2010: Framtidens utmaning: välfärdens långsiktiga finansiering.

Arena/Timbro 2010: Vi har råd med framtiden.

Socialdepartementet 2010: Den ljusnande framtid är vård (delresultat från LEV-projektet).

bibehållande och utveckling av en god ekonomisk hushållning. En god ekonomisk hushållning innefattar rimligen också att ha en beredskap för att kunna hantera konjunkturella och andra variationer.

3 Internationell utblick

3.1 Sammanfattning och slutsatser

Den internationella jämförelsen visar bl.a. att när en omfattande ekonomisk kris inträffar så finns det generellt ett starkt intresse för staten att verka för att kommunsektorn kan upprätthålla sin verksamhet. Sektorn bedriver för samhället viktiga välfärdsverksamheter och framför allt har den i de flesta länder så stor ekonomisk betydelse att stora ekonomiska obalanser i sektorn kan försvaga eller t.o.m. motverka statens stabiliseringspolitik och därmed förstärka krisen. OECD:s studier visar att de flesta länder tillgrip olika former av diskretionära åtgärder för att stödja kommunsektorn i krisen som inleddes 2008. Studierna tyder också på att man i flera länder förstärker de institutioner som hanterar de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunsektorn.

Jämförelsen mellan de nordiska länderna när det gäller statens styrning av kommunsektorns finansiering m.m. visar bl.a. att det finns vissa skillnader mellan de övriga länderna och Sverige som framför allt tar sig uttryck i att staten i de övriga länderna tillämpar en starkare styrning å ena sidan, men också ger vissa ekonomiska garantier å den andra. Detta innebär att kommunsektorn generellt sett kan sägas vara mer ”skyddad” för konjunktursvängningar jämfört med i Sverige och att staten tar en stor del av den ekonomiska risken i konjunkturedgångar. Detta gäller i synnerhet Danmark och Norge.

I samtliga övriga nordiska länder har staten, precis som i Sverige, diskretionärt beslutat om olika typer av extra statsbidrag under krisen för att upprätthålla verksamheten. I Finland har det i större utsträckning handlat om skattehöjningar eller att staten avstått skatteandelar till kommunernas fördel. Överläggningar har hållits mellan staten och kommunsektorn om åtgärdernas inriktning. Inget av de övriga länderna har övervägt några direkta instrument

för "automatisk" konjunkturreglering av sektorns intäkter. Den samhällsekonomiska situationen vägs in som en av flera komponenter i de årliga överläggningar som sker mellan staten och kommunsektorn om sektorns ekonomi för nästkommande år.

I flertalet länder som studerats finns någon form av balanskrav för den lokala eller delstatliga nivån, med litet olika skärpa och utformning. I flera länder har balanskravet tillfälligt luckrats upp under krisen, som ett sätt att hantera de ökade utgifterna eller minskade inkomsterna. I de övriga nordiska länderna (Norge, Danmark och Finland) finns någon form av sanktionsinstrument i form av ökad statlig övervakning/tillsyn (i vissa fall restriktioner) för dem som inte klarar balanskravet. Det finns också möjligheter att bygga upp fondliknande reserver att överföra mellan år om man får överskott (Norge och Danmark).

Mer institutionaliserade stabiliseringsfonder finns framför allt i USA och Kanada, på delstatsnivå. Fonderna har olika utformning och syften. Helt klart har de i många fall varit betydelsefulla för att hantera finanskrisen, åtminstone i det första skedet. Även federala insatser har dock vidtagits för att lindra effekterna av krisen. Viss forskning har gjorts kring fonderna, som framför allt visar att de får störst stabiliserande effekt om de är starkt regelstyrda och inte styrda med diskretionära beslut.

Den internationella genomgången har bl.a. visat följande:

- Att staten vidtar diskretionära åtgärder vid en kris är regel i de flesta länder, men åtgärderna kan variera beroende på system
- I flera av de övriga nordiska länderna kan staten sägas ha en starkare styrning av kommunsektorn än i Sverige men tar också ett större ansvar för konjunktursvängningar. Diskretionära åtgärder föregås av överläggningar mellan staten och kommunsektorn
- I genomgången har inte identifierats några exempel på instrument för "automatiskt verkande" konjunkturreglering av kommunsektorns intäkter.
- Ett strikt balanskrav innebär att de automatiska stabilisatorerna i kommunsektorn försvagas och det behövs därför kompletterande konjunkturpolitiska åtgärder för att inte sektorn ska förstärka konjunktursvängningar. Det kan t.ex. handla om statliga insatser och möjligheter att skapa lokala fonder för utjämning/stabilisering.

- Lokala fonder fungerar bättre om de omgärdas med ett tydligt regelverk.

Det finns skillnader av konstitutionell karaktär mellan de studerade länderna och Sverige. Det gäller inte minst den i Sverige grundlagsfästa kommunala självstyrelsen.

3.2 Direktivet

Utredningen ska enligt direktivet göra de internationella jämförelser som anses befogade och särskilt beakta andra länders system och erfarenheter av att motverka att verksamheterna i kommunsektorn bidrar till att förstärka konjunkturvariationer.

3.3 Ett jämförande perspektiv på frågor som rör kommunsektorns konjunkturkänslighet

I enlighet med direktivet har utredningen undersökt ett antal länders system och erfarenheter av hur kommunsektorn påverkas av konjunktursvängningar. Fokus har legat på statens roll i förhållande till sektorn (statliga garantier och stabila planeringsförutsättningar), balanskrav och möjlighet att avsätta medel i lokala stabiliseringsfonder. I förekommande fall har de berörda ländernas erfarenheter av konjunktursvängningar i den globala recessionen 2008 belysts.

Utöver de nordiska länderna har USA, Kanada och Schweiz undersökts, främst med fokus på gällande regler avseende balanskrav och eventuella stabiliseringsfonder i ljuset av skillnader i relationerna mellan centrala, regionala och lokala nivåer samt mellan federala system och enhetsstater.

Syftet med jämförelsen av andra länders erfarenheter och system har varit att kunna dra slutsatser och lärdomar som kan bidra med kunskap i utredningens arbete.

Inledningsvis refereras några studier genomförda av OECD rörande krisens effekter på statens och kommunsektorns finansiella relationer m.m.

3.4 Finanspolitik och effekter på kommunal sektor av krisen 2008 – två OECD-studier

OECD tog i början av 2010 fram två working-papers kring finans-krisens hantering och effekter för staten och kommunsektorn i OECD-länderna. Det bör noteras att organisation och ansvarsför-delning mellan olika nivåer i den offentliga förvaltningen kan se olika ut i olika länder. Det kan t.ex. finnas en nivå mellan staten och kommunsektorn.

Den första studien, ”Subcentral Governments and the Economic Crisis: Impact and policy responses”¹, bygger bl a på OECD-statistik och en enkät som skickades till OECD-länderna våren 2009. Studien analyserar hur kommunsektorn påverkats och hur finanserna har utvecklats de första månaderna efter krisens utbrott. Rent allmänt, och i linje med vad som varit fallet i tidigare kriser, har kommunsektorn finanser påverkats mindre än statens. Kommunsektorn kan dock drabbas av en dubbel effekt med ökade utgifter och en minskande skattebas, vilket särskilt gäller de länder som har en konjunkturkänslig skattebas och ett stort kommunalt ansvar för välfärden. I vissa länder vidtog kommunsektorn egna stimulansåtgärder medan andra skar ner utgifter och höjde skatter, vilket i princip skulle kunna underminera statens åtgärder för att motverka krisen. De flesta stater har genomfört program för att stödja kommunsektorn t.ex. genom extra statsbidrag, investeringsstöd, regellättnader, ökade låneramar eller tillfälligt höjda skatteandelar till kommunsektorn. Krisen har också visat att det behövs bättre samordning i de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunsektorn, både för att åstadkomma en bättre makroekonomisk sammanhållning och för att upprätthålla effektiviteten i den offentliga sektorns verksamhet. Många länder har skapat eller förstärkt sina institutioner för hantering av relationerna mellan stat och kommunsektor.

Den andra studien, ”Fiscal policy across levels of government in times of Crisis”², bygger bl.a. på en enkät till 18 OECD-länder i mitten av 2009 och handlar om underskott och skuldsättning i krisens spår. Bakgrunden är den stora betydelse som kommunsektorn har i ekonomin och att sektorns ekonomiska agerande är viktigt i ett nationellt perspektiv eftersom den antingen kan försvaga eller neutralisera, kanske t.o.m. motverka statens stimulansåtgärder.

¹ ECO/WKP(2010)8

² COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2010)12

Studien visar sammanfattningsvis att en god samordning av statliga och kommunala åtgärder är grundläggande för att säkra att de finanspolitiska stimulansåtgärderna blir så effektiva som möjligt i syfte att förstärka tillväxt och sysselsättning. Sett till tänkbara långsiktiga effekter av krisen och framtida utmaningar så innefattar det konsolidering av kommunsektorns finanser och hantering av en ökad skuldsättning i kommunsektorn.

3.5 Ekonomiska relationer mellan staten och kommunsektorn i de nordiska länderna

Inledningsvis kan konstateras att Sverige jämte Island är det nordiska land i vilket kommunsektorn får den största andelen av sin finansiering från egna skatteintäkter, vilka i båda länderna motsvarar omkring 70 procent av de totala intäkterna. I de övriga nordiska länderna utgör andra intäktskällor, däribland statsbidragen, en större andel av kommunernas finansiering. Därtill varierar graden av statliga garantier för att kommunsektorn uppnår full finansiering, såväl avseende den beräknade som faktiska budgeten. I vissa länder förekommer t.ex. formaliserade avtals- och överläggningsförfaranden mellan stat och kommun om de ekonomiska ramarna för kommunsektorns verksamhet.

3.5.1 Avtals- och förhandlingsförfaranden mellan stat och kommun

Sammanfattningsvis kan konstateras att övriga nordiska länder (möjligtvis med Island som undantag) har ett etablerat system för formella överläggningar och samråd mellan staten och den kommunala sektorn inför nästkommande budgetår. Detta institutionaliserade förhandlingssystem kan delvis medge en större förutsägbarhet och förbättrade planeringsmöjligheter för såväl staten som kommunerna. I förhandlingarna dryftas vilka uppgifter som åligger den kommunala sektorn, aktuella prioriteringar och vilka resurser som krävs för att den kommunala sektorn skall kunna utföra dessa. Samrådsformen tjänar även till att fastställa statens roll i kommunsektorns finansiering, vilket kan förbättra kommunernas planeringsförutsättningar. I vissa fall ges statliga garantier som träder in

vid intäktsbortfall, exempelvis vid konjunkturella nedgångar i ekonomin.

Överläggningarna mellan stat och kommuner i de nordiska länderna synes vara mest omfattande i Danmark där det sedan 1970-talet har funnits ett institutionaliserat samrådsförfarande mellan staten och kommunsektorn. Detta samråd utmynnar i årliga avtal där det anges hur kommunernas och regionernas (tidigare amter) uppgifter det påföljande budgetåret skall finansieras inom ramen för avtalade utgiftsnivåer. Bedömningen görs av den samlade kommunala sektorn. Avtalen är inte juridiskt bindande men staten kan vidta åtgärder om nivåerna bryts, vilket har skett t.ex. efter de stora, ej avtalsenliga, ökningarna av kommunsektorns kostnader som skedde i samband med recessionen.

På liknande sätt hålls det sedan 2001 i Norge konsultationer mellan staten och kommunerna. Konsultationsordningen inrättades i syfte att uppnå konsensus kring vad kommunsektorn skall åstadkomma inom de givna ramarna samt en effektivare statlig styrning. Fyra möten hålls varje år även om det i praktiken finns omfattande kontakter mellan KS och departementen även mellan mötena.

Sedan 2004 tillämpas det även i Finland en form av förhandlingar om kommunernas verksamhet och finansiering. Genom bas-serviceprogrammet som fastläggs varje år för en fyraårsperiod, med årliga tillhörande budgetar, skall staten säkerställa att det råder balans mellan den kommunala sektorns uppskattade utgifter och inkomster.

Island dryftade under 2010 möjligheten att ingå årliga ekonomiska avtal mellan stat och kommuner i syfte att förbättra samförstånd och samarbetsformer. Förslagen om ett utökat samrådsförfarande i Island bör ses i ljuset av den svåra ekonomiska krisen som inte minst drabbade kommunernas verksamheter på grund av minskade intäkter och ökade kostnader. Det ökade samrådet har syftat till att minska krisens skadeverkningar och att skydda de sociala välfärdstjänsterna på lokal nivå.

3.5.2 Principer för fastställande av kommunsektorns finansiering

En grundläggande iakttagelse avseende den kommunala sektorns finansiering och ekonomiska förutsättningar är att statsbidraget i olika utsträckning används som ett ekonomiskt verktyg i de nordiska länderna. Av betydelse är bl.a. hur stor andel av den

kommunala nivåns totala intäkter som kommer från kommunala intäktskällor, företrädesvis skatteintäkter. Statsbidragets relativa storlek i den kommunala finansieringen kan tolkas som att en större andel tyder på en starkare statlig styrning av den kommunala ekonomin. Enkelt uttryckt tar staten i det fallet ett större ansvar för kommunernas finansiering än om en större andel av kommunernas intäkter hade kommit från skatter. Proportionerna statsbidrag – skatteintäkter har bäring på föreliggande utredning eftersom skatterna är mer konjunkturkänsliga. En högre andel statsbidrag skulle kunna innebära en minskad konjunkturkänslighet. Därtill kan staten även på andra sätt se till att kommunsektorn har stabila planeringsförutsättningar för sin ekonomi.

För både Danmark och Norge är utgångspunkten att det i överläggningar mellan stat och kommun säkerställs att det finns tillräcklig finansiering för kommunernas verksamhet nästkommande budgetår. Staten synes härigenom ta ett omfattande ansvar för att den kommunala sektorn ska kunna utföra de avtalade uppgifterna, men har självfallet också ett starkt intresse av att verksamheten bedrivs på ett ur nationellt perspektiv effektivt sätt och inom den ram som samhällsekonomin medger.

Det mest långtgående statliga ansvaret synes finnas i Danmark, där kommunerna kan välja en statligt garanterad skattebas för inkomstskatten det påföljande budgetåret. Skattebasen är ”statsgaranterad”, i den mening att staten axlar risken för att skatteunderlaget utvecklas sämre än väntat. Härigenom får den enskilda kommunen en garanti för att budgeten kan hållas under det innevarande året. I Danmark sätts också nivån på statsbidragen så att de avtalade utgifterna är helt finansierade för kommunsektorn som helhet (det s.k. balancetilskudet).

I Norge sker den övergripande statliga ekonomiska styrningen av kommunsektorn via den sammantagna intäktsramen för kommunsektorn. Intäktstramen utgörs av intäkter från statsbidrag (generella och riktade), beräknade skatteintäkter, avgifter och övriga intäkter. Den yttre ramen för den kommunala ekonomin sätts av tillväxten i de sammantagna intäkterna för kommunsektorn, inom vilken en ram fastställs för de fria intäkterna som består av generella statsbidrag och kommunala skatteintäkter. Statsbidragens andel av de totala intäkterna ökade ytterligare i och med den förändring som trädde i kraft 2009 som innebar att kommunerna får en mindre andel av sina intäkter från skatt. Storleken på det generella statsbidraget beräknas som skillnaden mellan de

fria intäkterna och de beräknade skatteintäkterna. Ramen för fria intäkter baseras på en prognos som staten gör på våren. Någon avräkning görs inte.

Genom att statsbidragen i båda länderna synes vara ett accepterat verktyg för att säkra kommunernas finansiering, synes kommunsektorn i Norge och Danmark vara mer skyddade från konjunktursvängningar än om i stället justering av skattesatser och skatteandelar hade använts. I båda dessa länder använder staten i stor omfattning statsbidragen som en slags utfyllnad eller garanti för att kommunerna ska ha tillräckliga medel för att utföra sina uppgifter. Det innebär att konjunkturvariationerna i första hand påverkar statens budget. Garantiinslaget tycks dock vara svagare i Norge.

Samma form av omfattande statligt ansvar för den kommunala sektorns finansiering synes inte finnas i Finland, även om det även här sker en form av överläggningar om kommunernas verksamhet och finansiering som resulterar i det s.k. basserviceprogrammet. Dock tycks justeringar av skattesatser vara ett vanligare verktyg än att staten täcker eventuella kvarstående finansieringsbehov med statsbidrag. Den kommunala sektorn i Finland synes vara något mindre skyddad mot konjunktursvängningar som påverkar lönesumman och därmed kommunernas skatteintäkter.

3.5.3 Finanspolitiska insatser gentemot kommunsektorn i den senaste finanskrisen

De nordiska ländernas erfarenheter från krisen 2008 kan sprida ytterligare ljus över frågan om statliga garantier och stabila planeringsförutsättningar.

I Danmark valde staten att utbetala extra statsbidrag till kommunsektorn när det stod klart att den ekonomiska utvecklingen skulle bli sämre än väntat: extraordinära justeringar av statsbidraget genomfördes både 2009 och 2010. Trots detta agerade kommunerna utanför de ekonomiska ramar de givits i avtalen med staten 2008, 2009 och 2010. Den danska regeringen har vidtagit åtgärder för att strama upp de kommunala verksamheterna mot bakgrund av detta, bland annat genom att en ökad andel av statsbidraget görs direkt avhängig att kommunsektorn lever upp till sina åtaganden i avtalen (betingade blocktillskott).

I Norge antogs i januari 2009 en rad åtgärder, bland annat till följd av lägre beräknade skatteintäkter, för att motverka finanskrissens effekter. Bland annat tillämpade staten en kompensation om 1,2 miljarder norska kronor i fria intäkter för inkomstbortfall till följd av lägre beräknade skatteintäkter 2009. Därtill ökades de fria intäkterna från mervärdesskattskompensationen om 800 miljoner kronor. För underhåll och upprustning av infrastruktur i kommuner och fylkeskommuner avsattes 4 miljarder norska kronor.

För Island medförde den ekonomiska krisen bland annat att en rad ändringar i skatteintäktsystemet infördes i mitten av 2009. Flera skattesatser (vissa endast tillfälligt) samt vissa avgifter höjdes. I likhet med Norge och Danmark tillförde staten också extra medel i form av statsbidrag, genom en extra utbetalning av statsbidrag till den kommunala utjämningsfonden.

Finland tycks ha varit det nordiska land i vilket staten framför allt sökte motverka lågkonjunktorens effekter på kommunsektorn genom justering av skattesatser och skatteandelar, snarare än via statsbidragen. Den kanske mest dramatiska förändringen är det statliga beslutet att tillfälligt höja kommunernas samfundsskatteandel (företagsskatt) med tio procentenheter 2009–2011. Staten genomförde även ändringar i kommunal- samt fastighetsskatten och arbetsgivares folkpensionsavgift. Därutöver beslutades om extra statsbidrag i form av ett tillfälligt statsandelstillägg om 30 miljoner euro 2010 medan det 2009 utbetalades 20 miljoner euro i statsandelar för sociala åtgärder.

I såväl Norge som Danmark har man haft diskussioner med respektive lands kommunförbund om vilken typ av ekonomiskt stöd som snabbast kan få effekt på den kommunala konsumtionen och investeringarna i en kris, vilket också har haft viss påverkan på de politiska besluten om stödets inriktning.

3.6 Krav på ekonomisk balans i kommuner och delstater

Balanskraven i de nordiska länderna är ganska likartade, men med vissa smärre skillnader:

- I Norge är det inte tillåtet för kommuner att budgetera för negativa nettodriftresultat.

- I Danmark ska det årligen vara balans mellan utgifter och inkomster i kommunernas budgetar, men det är tillåtet att täcka underskott med överlikviditet.
- På Island ska kommunerna i högsta möjliga mån tillse att kostnaderna inte överskrider intäkterna.
- I Finland är underskott tillåtna under enskilda år i kommunernas planperiod om kommunen har en plan för hur underskottet ska återställas men underskott får inte ackumuleras i balansräkningen.

I Norge, Finland och Danmark riskerar kommuner som inte lever upp till balanskravet att hamna under statlig kontroll.

Även utanför den nordiska kontexten är balanskrav vanligt förekommande framför allt på regional nivå i de länder som har undersökts. Balanskraven på motsvarande delstatsnivå i de undersökta federala staterna kan i högre utsträckning påverkas av delstaterna själva, utan den federala regeringens inflytande. En möjlig följd av detta är att delstaterna kan lockas att justera reglerna för att passa den ekonomiska realiteten. Som beskrivs närmare nedan har detta till exempel skett i krisen 2008 i flera kanadensiska provinser som riskerade underskott. Någon motsvarighet till detta tycks inte finnas i de nordiska länderna, troligen till följd av att ett sådant beslut skulle behöva tas på statsnivå, där incitamenten för en regeländring inte torde vara lika starka.

I Schweiz fastställer kantonerna självständigt huruvida det ska finnas balanskrav som reglerar ekonomin, utan styrning av den federala staten. De flesta balanskraven har införts under senare år (i början på 2000-talet) och majoriteten av kantonerna styrs nu av någon form av balanskrav. I vissa kantoner fastställs att det är den framlagda budgeten som ska balansera medan det i andra är utfallet av budgetårets kostnader inte får överskrida intäkterna. En del kantoner tillåter att ett underskott tas med in i nästa budgetår för täckning. I till exempel St. Gallen får inte underskottet omfatta mer än tre procent av de så kallade enkla skatteintäkterna som är basen för inkomst- och fastighetsskatteintäkterna. Om kantonen förväntar sig att ett underskott uppkommer skall skattesatsen justeras för att förhindra ett underskott. Om inga sparade medel finns för att täcka underskottet tas underskottet med in i budgeten för det påföljande året.

Sju av tio provinser samt två av de tre territorierna i Kanada har någon form av balanskrav, avseende realiserade eller budgeterade

underskott. I recessionens spår har tre kanadensiska provinser/territorier justerat sina lagar för att tillåta tillfälliga underskott. I till exempel Québec reviderades balanskravet 2009, bland annat i syfte att underlätta delstatens ekonomi i recessionen. I och med detta är det inte längre förbjudet med underskott i provinsens ekonomi (från och med den 19 mars 2009 till den tidpunkt som finansministern fastställer, vilket måste besluta senast vid budgeteringen för budgetåret 2011–2012). Budgetåren 2009–2010 och 2010–2011 behöver inte Québec uppnå balans i budgeten, vare sig vid budgetering eller faktiskt utfall. Eventuella underskott behöver ej heller täckas av kommande års överskott. Med verkan budgetåret 2013–2014 måste balans återigen finnas mellan intäkter och kostnader.

I USA har 49 delstater någon form av balanskrav (endast Vermont saknar en sådan regel). För 37 av delstaterna ska delstatsförsamlingen upprätta en budget i balans för det nästkommande budgetåret. I majoriteten av dessa delstater, 24 stycken, är det inte tillåtet att överföra underskott till det påföljande budgetåret. Ett eventuellt underskott under budgetåret måste därmed regleras via en minskning av utgifterna eller en höjning av skatterna. Stora budgetunderskott följde den senaste recessionen som slagit hårt mot de amerikanska delstaterna. De har till följd av detta både sökt minska sina kostnader genom såväl generella nedskärningar - bl.a. minskad sysselsättning och tidiga pensionsavgångar - som specifika inom bland annat utbildning och hälso- och sjukvård och genom att öka intäkterna – till exempel genom att höja skatter och avgifter.

3.7 Stabiliseringsfonder för utjämning av intäkter över konjunkturcykeln

I flera av de undersökta länderna finns det möjlighet att avsätta eventuella överskott vid slutet av budgetåret. De mest utvecklade systemen synes finnas i USA och Kanada, där den regionala nivån i stor utsträckning använder sig av budgetstabiliseringsfonder för att jämna ut intäkter över tid. I USA kallas sådana fonder för rainy day funds och återfinns i alla 50 delstater. Fondernas reglering skiljer sig från delstat till delstat. Syftet är mer allmänt att täcka upp för sådana temporära underskott som av olika skäl kan uppstå i finanserna. Anmärkningsvärt är dock den betydande roll fonderna spelat i krisen då flera delstater gjorde uttag för att försöka balansera sina budgetar. I många fall var uttagen av betydande storlek: till exempel

tömde både Alabama och Pennsylvania sina fonder. De flesta uttagen synes ha gjorts under budgetåret 2010 även om både Florida och Kalifornien beslutade om uttag redan 2008.

Uttagen har använts för att minska budgetunderskotten, hindra nedskärningar i utbildningssektorn och för att täcka andra kostnader i den löpande verksamheten. Utöver delstaternas medel från de egna stabiliseringsfonderna tillkommer de stabiliseringsresurser som gjorts tillgängliga via det federala krispaketets "State Fiscal Stabilization Fund" om drygt 53 miljarder dollar. År 2010 har åtminstone sex delstater hittills beslutat om ytterligare uttag.

Även bland Kanadas tio provinser och tre territorier används budgetstabiliseringsfonder och också i dessa fall kom fonderna till användning under krisen 2008. Flera provinser hade troligtvis inte uppnått en balanserad budget utan möjligheten att ta ut medel från sina respektive fonder.

I sammanhanget kan det vara värt att notera den forskning som tyder på att stabiliseringsfonder fungerar bäst, i meningen att de hjälper delstater att jämna ut sin konsumtion över konjunkturcykeln, när de är regelstyrda snarare än när beslutsfattare åtnjuter diskretionär makt över när uttag och tillförsel av medel till fonderna ska ske. Förklaringen som forskningen ger är att ett tydligt regelverk, till skillnad från diskretionär styrning, förhindrar att tidsinkonsistensproblem uppkommer. Exempel på sådana problem är när beslutsfattare till följd av påtryckningar från medborgare och intressegrupper sänker skatter och/eller ökar konsumtionen i ekonomiskt goda tider i stället för att spara. Med andra ord utgör strikta regler en mekanism enligt vilken beslutsfattare agerar konsistent över tid. Utan ett strikt regelverk förlorar fonderna sin stabiliserande roll och fungerar istället närmast som ett överskott i den reguljära budgeten.

De nordiska länderna samt Schweiz har inte samma långtgående fonderingssystem som i den nordamerikanska kontexten. Även i dessa länder finns dock vissa möjligheter att avsätta överskott i slutet av året. I Schweiz finns det dessutom, åtminstone i en av kantonerna, mekanismer som omöjliggör skattesänkningar om inte ett visst sparande först har uppnåtts. Även kantonerna Graubünden och Solothurn samt fem andra kantoner har liknande regler, där sparande ackumuleras för att jämna ut intäktsvariationer över konjunkturcykeln. I Norge kan kommunerna avsätta outnyttjade medel till en fond under finansiellt goda år för användning i sämre år. Det finns ingen närmare reglering i lag avseende hur strukturen

på och hur uttagen ut en sådan fond skall se ut. Det är i stället de enskilda kommunstyrelserna som beslutar om fondernas uppbyggnad. I Danmark kan en kommun som ett år uppvisar överskott välja att öka sina likvida tillgångar som sedan kan användas för att täcka ett underskott.

4 Nuvarande skatte- och bidragssystem för kommunsektorn

4.1 Inledning

Kommunernas och landstingens intäkter består till stor del av skatteintäkter (cirka 70 procent) och statsbidrag (cirka 16 procent).

Till detta kommer en kommunal fastighetsavgift som infördes 2008.

I det följande beskrivs översiktligt systemen för utbetalning av kommunalskatt samt kommunalekonomisk utjämning.

4.2 Utbetalningssystemet för kommunalskatt

Kommunal inkomstskatt är det viktigaste intäktsslaget. Enligt regeringsformens 1 kap. 7 § får kommuner och landsting ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Enligt 8 kap. 5 § ska grunderna för den kommunala beskattningen bestämmas i lag.

Staten bestämmer vad kommuner och landsting får beskatta (skatteunderlaget), medan kommunerna och landstingen bestämmer skattesatsen. Tillfälliga åtgärder mot kommunala skattehöjningar tillämpades dock under vissa år under 1990-talet. Bestämmelser om hur och när skattesatsen ska fastställas finns i kommunallagen (1991:900). Om skattesatsen ska ändras ett visst år måste detta beslutas före årsskiftet.

Bestämmelser om fastställande av underlag för beskattning finns i taxeringslagen (1990:324). Bestämmelser om bestämmande, debitering, redovisning och betalning av skatt finns i skattebetalningslagen (1997:483).

Fysiska personer betalar kommunalskatt och landstingsskatt på den beskattningsbara förvärvsinkomsten. Staten sköter uppbörderna av kommunalskatten och betalar ut kommunalskattemedlen till de enskilda kommunerna och landstingen.

Sedan 1991 utgörs det kommunala skatteunderlaget av beskattningsbar förvärvsinkomst, vilket regleras i inkomstskattelagen (1999:1229). Från och med 2008 erhåller kommunerna även intäkter i form av en kommunal fastighetsavgift, vilken har ersatt den statliga fastighetsskatten på bostäder. Kommunerna får dock inte själva bestämma avgiftens storlek. Fastighetsavgiftsmedlen utgör endast några få procent av kommunernas totala intäkter och påverkas inte av konjunkturvariationer.

4.2.1 Utbetalning av kommunal inkomstskatt

Bestämmelser om utbetalning av kommunalskattemedel (inkomstskatt) finns i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

En kommun (landsting) har rätt att under visst år (beskattningsåret) uppbära preliminära kommunalskattemedel (landstingsskattemedel) av staten. Dessa beräknas enligt följande. De sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna i kommunen¹ multipliceras med den skattesats som har beslutats för beskattningsåret och de uppräkningsfaktorer som regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har fastställt senast i september året före beskattningsåret.

Två uppräkningsfaktorer ska fastställas som ska svara mot den uppskattade procentuella förändringen av skatteunderlaget i riket. Den ena ska avse förändringen mellan andra och första året före beskattningsåret. Den andra ska avse förändringen mellan året före beskattningsåret och beskattningsåret.

En slutavräkning av kommunalskattemedlen sker när den årliga taxeringen under året efter beskattningsåret har avslutats. Produkten av skatteunderlaget enligt den taxeringen och den skattesats som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga kommunalskattemedlen. Om summan av dessa överstiger summan av de preliminära kommunalskattemedlen ska skillnaden betalas ut till kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare. I motsatt fall ska skillnaden återbetalas av kommunerna med ett enhetligt belopp

¹ Enligt Skatteverkets beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324).

per invånare. Utbetalning eller återbetalning sker i januari andra året efter beskattningsåret.

Ovan beskrivs således hur kommunalskattemedel kassamässigt tillförs kommunerna. I den kommunala redovisningen ska skatteintäkterna periodiseras, så långt det är möjligt, till det år de hänför sig.

4.2.2 Effekter på statsbudgeten av utbetalningssystemet

Skatteinkomsterna för beskattningsåret uppbärs av staten och redovisas mot inkomsttitel (1115 Kommunal inkomstskatt). I inkomsthuvudgrupp 1800 (1811 Kommunal inkomstskatt) görs sedan avdrag för den kommunala inkomstskatt som utbetalas till kommuner och landsting. Under posten för periodiseringar behandlas bl.a. betalningsförskjutningar gentemot kommuner och landsting, dvs. skillnaden mellan de skatteintäkter som hör till kommunsektorn och de utbetalningar av skattemedel som staten gör under kalenderåret. Under 2009 var periodiseringsposten negativ eftersom utbetalningarna hade beräknats med en antagen lönesummeutveckling som kraftigt översteg det faktiska utfallet. Ett sådant underskott tas i staten upp som en fordran i den statliga årsredovisningen och den bokas upp som en skuld i den kommunala redovisningen för det aktuella beskattningsåret. Under- eller överskottet för staten påverkar statens lånebehov det aktuella året.

4.2.3 Effekter i de kommunala boksluten av prognosavvikelserna i utbetalningssystemet

De preliminära skattemedel som kommuner och landsting erhåller under ett år (år 0) beräknas utifrån den slutliga taxeringen av beskattningsbara inkomster år -2 och de uppräkningsfaktorer för år -1 och år 0 som regeringen fastställt på hösten år -1 på basis av prognoserna om den makroekonomiska utvecklingen.

En slutavräkning av skattemedlen ska ske i januari år 2, när den årliga taxeringen avseende år 0 är avslutad.

I bokslutet för år 0 ska kommuner och landsting periodisera skatteintäkterna enligt rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning. Den nu gällande rekommendationen innebär att i bokslutet för år 0 ska tas upp:

- preliminära skattemedel för år 0 enligt ovan

- en prognos för slutavräkningen avseende år 0, vilken ska baseras på SKL:s decemberprognos år 0.
- slutavräkning år -1, differensen mellan slutliga och redovisade skattemedel avseende år -1.

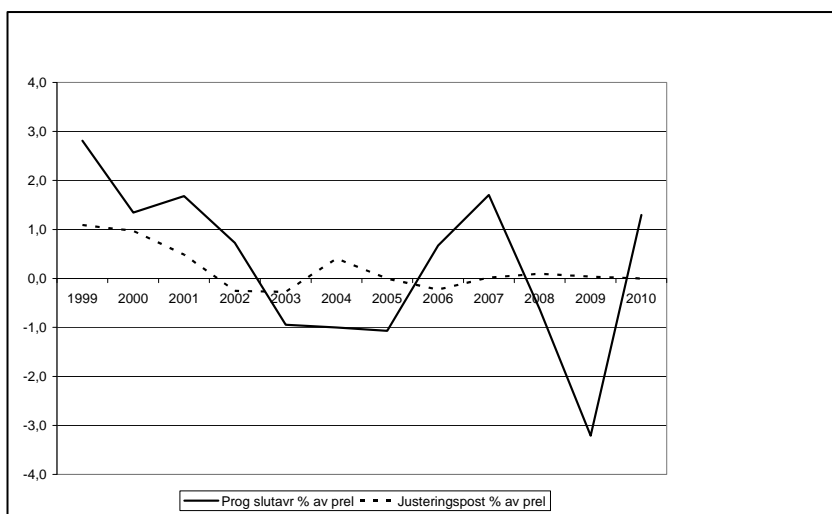
Den avräkning som görs i utbetalningssystemet när det slutliga skatteunderlaget blir känt görs ”kollektivt”, vilket innebär att avräkningsbeloppet beräknas på riksnivå och att alla kommuner respektive landsting erhåller eller får betala ett lika stort belopp per invånare².

Detta redovisningsmässiga avräkningsförfarande innebär att kommuner och landsting relativt sent på året kan behöva hantera avvikelser i de beräknade skatteintäkterna. Så blir fallet om SKL:s decemberprognos år 0 avviker från regeringens ursprungliga uppräkningsfaktorer och om den faktiska utvecklingen år -1 avviker från SKL:s decemberprognos år -1. Avvikelserna påverkar resultatet och ju senare på året ju svårare är det att påverka verksamheten och kostnaderna. En successiv anpassning under året kan ske genom de löpande prognoser som tas fram av SKL, ESV och regeringen.

I följande diagram visas hur differensen mellan preliminära skattemedel och prognosen för slutavräkningen, dvs. den som görs i bokslutet respektive år, har utvecklats under 2000-talet, uttryckt som procent av preliminära skattemedel. Diagrammet visar också motsvarande differens för justeringsposten för respektive år (även om detta utbetalas och bokförs ett år senare).

² Någon omräkning eller avräkning av inkomstutjämningen görs däremot inte när det slutliga taxeringen blir klar utan utfallet ligger fast. Den ”kollektiva” skatteavräkningen infördes för att slippa en dubbel individuell avräkning av både skatt och inkomstutjämning.

Diagram 4.1 Slutavräkningar som andel av preliminär skatt, 1999–2010, procentuell förändring



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting

Av diagrammet framgår att avvikelserna i prognostiserad slutavräkning har varierat mellan -3,2 procent (2009) och +2,8 procent (1999) av de preliminärt utbetalda skattemedlen. En procentenhet motsvarar cirka 5 miljarder kronor. Prognosavvikelsen för 2009 motsvarade alltså mer än 16 miljarder kronor.

4.3 Statsbidrag

Statsbidragen kan delas in i generella och specialdestinerade bidrag. Med generella statsbidrag avses bidrag som inte är verksamhetsanknutna och som ingår i utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, såsom anslaget Kommunalekonomisk utjämning. För 2009 ingick även anslaget Tillfälligt konjunkturstöd till kommuner och landsting, som var avsett för räkenskapsåret 2010. Genom anslaget för kommunalekonomisk utjämning hanteras ekonomiska regleringar mellan staten och kommuner och landsting t.ex. vid tillämpning av finansieringsprincipen och vid regleringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. De specialdestinerade statsbidragen fördelar sig på ett stort antal anslag inom andra utgiftsområden, varav läkemedelsförmånen är det största.

4.3.1 Kommunalekonomisk utjämning

Huvuddelen av de allmänna bidragen till kommuner och landsting (utgiftsområde 25) utgörs av dels anslaget Kommunalekonomisk utjämning, dels anslaget Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader. Det senare bidraget finansieras med en lika stor utjämningsavgift för kommuner (inkomsttitel Utjämningsavgift för LSS-kostnader).

Målet för utgiftsområdet är att skapa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting som bidrar till en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet.

Anslaget för Kommunalekonomisk utjämning används för utjämning av skillnader i skattekraft och strukturellt betingade kostnads-skillnader i de kommunala verksamheterna. Anslaget är även ett instrument för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn. År 2011 uppgår anslaget till totalt 61,3 miljarder kronor för kommuner inklusive konjunkturstöd på 2,1 miljarder kronor och 23,7 miljarder kronor för landsting inklusive konjunkturstöd på 0,9 miljarder kronor.

Utjämningsystemet består av inkomstutjämning, kostnadsutjämning och strukturbidrag samt regleringsbidrag eller regleringsavgift. Inom anslaget redovisas de bidrag och avgifter som omfattas av den kommunalekonomiska utjämningen.

År 2008 beslutade regeringen att tillkalla en kommitté med uppgift att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning, Utjämningskommittén.⁰⁸ Förslagen redovisas i betänkandet Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämningen (SOU 2011:39).

Tabell 4.1 Bidrag och avgifter inom anslaget Kommunalekonomisk utjämning 2011 i miljarder kronor

	Kommuner	Landsting
Inkomstutjämningsbidrag	54,1	17,6
Inkomstutjämningsavgift	-3,9	-2,1
Kostnadsutjämningsbidrag	6,1	1,6
Kostnadsutjämningsavgift	-6,1	-1,6
Strukturbidrag	1,5	0,7
Delsumma	51,8	16,1
Regleringsbidrag	9,6	7,6
Summa anslagspost	61,3	23,7

Kommuner får ett inkomstutjämningsbidrag från staten motsvarande 95 procent av skillnaden mellan eget skatteunderlag per invånare och 115 procent av medelskattekraften i riket. För landstingen utgår ett bidrag på 90 procent av skillnaden mellan eget skatteunderlag per invånare och en nivå på 110 procent. Kommuner och landsting med hög skattekraft betalar en avgift till staten på 85 procent av skatteunderlaget över dessa nivåer.

Kommuner och landsting med en beräknad strukturkostnad som är högre än riksgenomsnittet får ett kostnadsutjämningsbidrag från staten på mellanskillnaden medan de med en beräknad strukturkostnad lägre än riksgenomsnittet betalar en avgift på mellanskillnaden.

Strukturbidrag utgår till vissa kommuner och landsting för vissa regionalpolitiskt betingade kostnader som tidigare ingick i kostnadsutjämnningen samt för större bidragsminskningar som uppkom i samband med systemomläggningen 2005.

Regleringsbidraget utgör skillnaden mellan summan av de ingående bidragen och avgifterna och hela anslaget och kan även bli negativt och benämns då regleringsavgift. Denna regleringspost ändras från år till år i samband med uppdateringar i inkomst- och kostnadsutjämnningen och när en ny beräkning görs av de olika bidragen och avgifterna. Regleringsposten påverkas även av att anslaget för kommunalekonomisk utjämning används för olika ekonomiska regleringar, bl.a. med anledning av tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen och vid andra ändringar i bidragsnivån.

Hur påverkas de generella statsbidragen av ekonomiska regleringar och tillskott

Årligen sker förändringar i de statliga bidragsbeloppen till kommuner och landsting, både när det gäller anslaget för kommunalekonomisk utjämning och när det gäller riktade bidrag. En analys av statsbidragsförändringar över tid försvåras av att förändringarna av statsbidragen haft mycket olika karaktär och syften.

Mellan 1990 och 1996 skedde betydande systemförändringar som påverkade såväl det kommunala skatteunderlaget, utbetalningssystemet för kommunalskatt och statsbidragssystemet som andra delar i de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunsektorn.

Olika regelförändringar i skattesystemet kan antingen öka eller minska det kommunala skatteunderlaget och beaktas därför vanligtvis vid fastställandet av den generella statsbidragsnivån. När t.ex. det allmänna pensionssystemet reformerades 2002 beräknades kommunsektorns beskattningsbara inkomster öka som en följd av reformen. En motsvarande minskning gjordes därför av det generella statsbidraget.

Det generella statsbidraget, dvs. anslaget för kommunalekonomisk utjämning, påverkas sedan den stora bidragsreformen 1993 också av regleringar enligt finansieringsprincipen och av andra ekonomiska regleringar mellan stat och kommun/landsting. Finansieringsprincipen innebär att det generella bidraget ska justeras med hänsyn till ändrade ansvarsförhållanden åt ena eller andra hållet mellan stat och kommun/landsting vilka påverkar kommunernas /landstingens kostnader eller intäkter. Sådana regleringar sker varje år.

Statsbidragsutvecklingen 1996–2010 redovisas i bilaga 2b.

5 De kommunala finansernas konjunkturkänslighet

5.1 Sammanfattning av kapitlets innehåll och slutsatser

Utredningens analyser av de kommunala finansernas konjunkturkänslighet visar att det finns samband mellan konjunktursvängningarna i ekonomin och utvecklingen av kommunsektorns finanser, dvs. konjunktursvängningarna leder till en mindre stabil kommunal verksamhet som också kan motverka en stabil samhällsekonomi. Sambanden är dock varken så starka eller stabila att det klart går att säga på vilket sätt eller när konjunkturen påverkar sektorns ekonomi.

En viktig fråga för utredningen har varit att utröna om kommunsektorn bidrar till att förstärka konjunktursvängningarna genom förändringar av utgifter och skatter. En viktig fråga har också varit om det kommunala balanskravet bidragit till att förstärka ett sådant beteende.

Utredningens analyser omfattar perioden 1980–2010, men fokus ligger på perioden efter 1993. Den tidigare perioden kommenteras endast i de fall det har bedömts relevant. Om inget annat anges avses perioden 1994–2010.

Analyserna innefattar ett antal kommunala variabler. De variabler som har vägt tyngst för utredningens slutsatser och förslag är konsumtion, sysselsättning (antal sysselsatta och antal arbetade timmar), skatteinkomster och finansiellt sparande.

En viktig bakgrund till analyserna är utvecklingen under finanskrisen som inleddes 2008. Den kommunala sysselsättningen föll förhållandevis mycket under 2008–2009 även om nedgången 2008 sammanföll med utfasningen av de s.k. plusjobben. Fallet bedömdes som problematiskt eftersom det riskerade att förvärra krisen. En fråga är därför om det historiskt finns ett starkt sam-

band mellan konjunktur och kommunal sysselsättning. Direkta och indirekta utgifter för personal utgör en stor del av de kommunala konsumtionsutgifterna. Konsumtionen styrs i sin tur av utgiftsrymmet i kommunsektorn, som främst påverkas av skatteinkomster och statsbidrag samt av det ekonomiska resultatet som regleras av balanskravet, men även av kravet på god ekonomisk hushållning. Det är därför också av intresse att belysa hur dessa variabler varierar med konjunkturen och vilka samband som finns.

Sambanden mellan konjunkturen, som här mäts med det s.k. BNP-gapet, och de kommunala finanserna varierar i styrka över tiden och genomslaget sker inte alltid direkt.

Analyserna visar att det finns ett statistiskt säkerställt, direkt men svagt samband mellan konjunkturen och den kommunala sysselsättningen, både om den mäts som antalet sysselsatta och som antalet arbetade timmar.¹ En procentenhets förändring av BNP-gapet leder utan fördröjning till 0,1–0,2 procentenheters förändring av trendavvikelsen av både antal kommunalt sysselsatta och kommunalt arbetade timmar. Sysselsättningen varierar således med konjunkturen och den svaga effekt som har uppmäts sker utan eftersläpning vilket tyder på att sysselsättningens återeffekt på samhällsekonomin är destabiliserande. Den kommunala sysselsättningen dras ner när konjunkturen viker ner och vice versa. Studeras diagrammen syns en tendens till att effekten blir större vid större konjunkturvariationer.

Konjunkturreffekten på den kommunala konsumtionen, som är statistiskt säkerställd, visar sig vara större än för sysselsättningen men med en eftersläpning, dvs. den kommunala verksamheten påverkas av konjunkturen men med några års fördröjning. Eftersläpningen uppgår till mellan två och tre år, vilket gör att kommunsektorn inte entydigt kan sägas ha en destabiliserande effekt på den övriga samhällsekonomin. Utan eftersläpning skulle konsumtionen ha haft en destabiliserande effekt. Med en halv konjunkturcykels eftersläpning, dvs. tre – fyra år, skulle effekten varit stabiliserande. Analyserna visar att eftersläpningen ligger någonstans mittemellan dessa ytterligheter.

Det finns inga tydliga belägg för att konjunkturreffekten på konsumtionen har förändrats efter balanskravets införande, som fick effekt successivt under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Under perioden 2000 och framåt finns dock vissa tendenser

¹ Detta gäller oavsett om kommunalt finansierad sysselsättning i privat sektor ingår eller ej.

till ett starkare samband med konjunkturen. Eftersläpningen gör det dock oklart om det är till en förbättring eller försämring ur ett stabilitetsperspektiv. Perioden är dessutom kort vilket gör det vanskligt att dra några säkra slutsatser.

En tänkbar förklaring till att förändringar i BNP inte slår igenom lika snabbt i förändringar av konsumtionen som i förändringar av sysselsättningen kan vara att kommunala avtalspensioneringar kan leda till att sysselsättningen minskar medan utgifterna finns kvar övergångsvis. Detta är dock svårt att belägga. En annan förklaring till varför konjunkturen slår igenom med olika eftersläpning i sysselsättning och konsumtion kan vara den beräkningsmetodik för offentlig konsumtion som numera används och som troligen försämrar kopplingen mellan konsumtion och sysselsättning jämfört med tidigare metod. Används i stället den tidigare metoden tenderar eftersläpning i konjunkturreffekten på konsumtionen att minska något.

Analyserna visar på ett relativt starkt samband mellan konjunkturen och det kommunala skatteunderlaget, men även här finns en viss eftersläpning. Konjunkturen synes slå igenom snabbare på skatteunderlaget än på konsumtionen, vilket innebär att kommunsektorn inte omedelbart omsätter ökade eller minskade skatteintäkter i ändrade konsumtionsutgifter.

Det finansiella sparandet kan betraktas som en form av stötdämpare mellan inkomster å ena sidan och konsumtion och sysselsättning å den andra. Om minskade inkomster möts med ett minskat sparande så kan konsumtionen och sysselsättningen i princip hållas oförändrade, vilket också gäller om ökade inkomster möts med ett ökat sparande. Sparandet kan således bidra till en stabilisering av den kommunal verksamheten. Sambandet mellan konjunkturen och det finansiella sparandet visar sig dock vara svagt. Det finns även tendenser till att sambandet har försvagats på senare år och balanskravet kan därvid ha spelat viss roll. Att sparandet inte följer konjunkturvariationerna innebär att de automatiska stabilisatorerna i de kommunala finanserna försvagas. I den mån konjunkturimpulserna inte fångas upp i sparandet kommer dessa impulser i stället att ge upphov till konjunkturrella effekter på utgiftssidan.

5.2 Inledning

Konjunkturutvecklingen påverkar förutsättningarna för verksamheten i kommuner och landsting, främst via utvecklingen av lönesumman, eftersom verksamheten till största delen finansieras med skatt på förvärvsinkomster.

5.2.1 Direktivet

Enligt direktivet ska utredningen analysera de kommunala finansernas konjunkturkänslighet och i vilken utsträckning kommuners och landstings agerande förstärker konjunktursvängningar.

Kommuner och landsting kan tvingas till nedskärningar eller skattehöjningar då skatteinkomsterna viker till följd av en kraftig lågkonjunktur, vilket kan bidra till att förstärka en konjunkturavmattning. Likaså kan kommuner och landsting bidra till att förstärka en konjunkturuppgång genom att öka den kommunala konsumtionen eller sänka skatten när skatteunderlaget tillfälligt växer snabbare. En kommunal verksamhet som förstärker konjunktursvängningar är, enligt direktivet, ett problem ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv.

Detta kapitel inleds med en kort redovisning av de analysmetoder och underlag som använts. Därefter följer ett avsnitt om hur begreppet konjunktursvängningar har definierats och en kort beskrivning av den modell som används för analys av de kommunala finanserna, och de olika leden i sambandet mellan BNP och den kommunala sysselsättningen. Därefter redovisas resultatet av analyserna för de mest centrala variablerna.

5.2.2 Metoder och underlag

Analysen av de kommunala finansernas konjunkturkänslighet bygger på olika underlag som tagits fram inom utredningens ram. Resultaten av de olika underlagen har vägts samman för att så långt möjligt belägga och styrka de slutsatser som redovisas.²

Analysen baseras huvudsakligen dels på enklare trendavvikelser för olika kommunalekonomiska variabler, dels på en metodmässigt

² Underlagen utgör bilaga 2 och 6 samt Sveriges Kommuners och Landstings rapport "Makroekonomiska störningars effekt på kommunsektorns ekonomi och sysselsättning", 2011.

mer avancerad ekonometrisk studie. Data för perioden från och med 1980 och framåt har analyserats, men fokus ligger på perioden efter 1993. Orsaken till att fokus ligger på den senare delen är att sambanden i många fall ändrades i början av 1990-talet.

För beräkning av de enklare trendavvikelserna har 7-åriga centerade medelvärden använts. När det i detta sammanhang talas om utjämning menas utjämning av nivåer och inte av tillväxttakter. Sambandet mellan konjunkturen och de olika kommunala variablerna mäts genom måttet korrelation. Korrelationen anger i vilken grad två variabler samvarierar, men säger inget om storleken på effekten, dvs. även små variationer kan ge upphov till en hög korrelation. En rimlig gräns för när en korrelation kan sägas beror på annat än slumpen är i detta sammanhang 0,5.³

Även i den ekonometriska analysen används trendavvikelser och gap, men de är baserade på mer avancerade beräkningsmetoder än för trendavvikelserna baserade på 7-åriga medelvärden (se bilaga 6). Graden av konjunkturkänslighet mäts med elasticiteter, som anger hur mycket den beroende variabeln förändras i procentenheter om den oberoende variabeln ökar med en procentenhet. I den ekonometriska studien har ingått att ta fram ett lämpligt mått på konjunkturläget i form av ett BNP-gap.

I vissa fall slår BNP-gapets effekter igenom gradvis under en period. Även dessa eftersläpningar är beaktade i analysen.

De statistiska beräkningarna har kompletterats med erfarenhetsbaserade analyser av hur kommunsektorn har reagerat på tidigare konjunktursvängningar.⁴

5.3 Konjunktur och konjunktursvängningar

I den följande redovisningen definieras konjunktursvängningar som variationer i BNP-gapet.⁵

Skillnaden mellan den underliggande ekonomiska utvecklingen och den konjunkturrella utvecklingen är av betydelse för stabiliseringspolitiken. Även om tillväxttakten varierar och emellanåt till och med kan vara negativ antas den underliggande trenden vara positiv. Förenklat uttryckt kan konjunkturläget beskrivas som

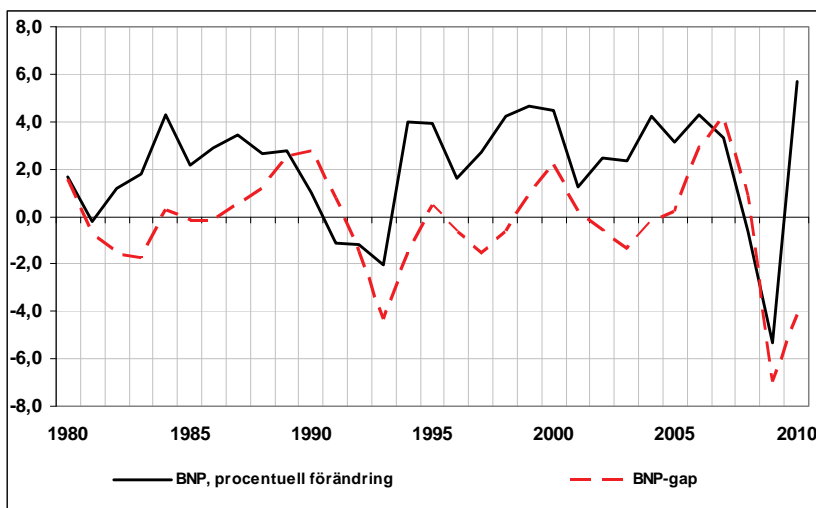
³ En korrelation på 0,5 med 17 observationer, åren 1994-2010, är signifikant skilt från noll med 95 procents säkerhet.

⁴ Se SKL-rapporten ” Makroekonomiska störningars effekt på kommunsektorns ekonomi och sysselsättning”, 2011.

⁵ Avvikelse från trend för BNP i fasta priser.

avvikelsen mellan den trendmässiga, eller underliggande, nivån och den observerade nivån för en variabel, vanligtvis BNP eller sysselsättning. Denna skillnad, uttryckt i procent, benämns ofta ”gap”. Den trendmässiga nivån ses som den ”normala” nivå som den faktiska nivån relateras till för att bedöma om läget är bättre eller sämre än normalt. Syftet med beräkningen av ett gap är att det ska visa just de kortsiktiga, konjunkturmässiga variationerna.

Diagram 5.1 BNP och BNP-gap, procentuell förändring respektive avvikelse från trend i procent (7-årsgenomsnitt). Fasta priser



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

Om konjunktursvängningar definieras som variationer i BNP-gapet enligt ett 7-årigt medelvärde så har ekonomin under perioden 1980–2010 genomgått fem till sex konjunkturcykler. Finanspolitiska rådet visar dock i sin rapport för 2011 att konjunkturcyklernas längd varierar avsevärt från cykel till cykel. De visar även att till viss del beror cykelns längd på valet av metod och teoretisk ansats. Den i särklass djupaste konjunktursvackan, mätt med BNP-gapet, är den som inträffade i spåren av finanskrisen 2008.

Beräkningarna av de ovan nämnda trendavvikelserna i BNP står sig väl mot det gap, ett s.k. UC-gap⁶, som används i den ekonometriska analysen. De båda måtten samvarierar i hög grad, framförallt

⁶ Unobserved Component model.

efter 1994, vilket innebär att den enklare beräkningen av trendavvikelsena ger en god bild av konjunkturen.

Ett annat sätt att mäta konjunktur är med det s.k. sysselsättningsgapet. Jämfört med BNP-gapet ligger sysselsättningsgapet något år senare i konjunkturcykeln. Dessutom kan de båda gapen reagera olika på olika kriser. Ett tydligt exempel är den senaste krisen som slog hårt mot BNP, men betydligt måttligare mot sysselsättningen.

5.3.1 Stabilisering

I direktivet sägs att en procyklisk kommunal verksamhet kan förstärka konjunktursvängningarna, vilket kan vara ett problem för stabiliseringspolitiken. En minskad konjunkturrell effekt på samhällsekonomin från den kommunala sektorn kan således uppnås genom en stabilare kommunal verksamhet. En stabilare utveckling av kommunal verksamhet bör således leda till en minskad effekt på samhällsekonomin. Därmed kan en stabilisering av den kommunala sektorn dels ses som ett mål i sig och dels som ett medel för att minska sektorns effekter på samhällsekonomin.

I det följande görs en redovisning av hur en variabel bedöms som stabiliserande eller destabiliserande. Viktigt att klargöra är att bedömningen här görs i absoluta termer. Det innebär att det är riktningen på en variabels variationer i förhållande till konjunkturvariationerna som är avgörande och inte storleken. Följer variationerna med konjunkturen blir effekten på ett sätt och går de emot konjunkturen blir effekten den omvända.

Utöver riktning har också snabbheten med vilken variationerna i konjunkturen sprider sig betydelse. Sker genomslaget i en variabel direkt ger det en motsatt effekt på samhällsekonomin mot om variationerna slår igenom med en halv konjunkturcykels fördröjning, dvs. att effekten är maximalt ur fas med konjunkturen. Oftast sker dock genomslaget antingen direkt eller gradvis under en period. I det senare fallet blir bedömningen av den stabiliserande effekten svår i och med att den förändras under perioden.

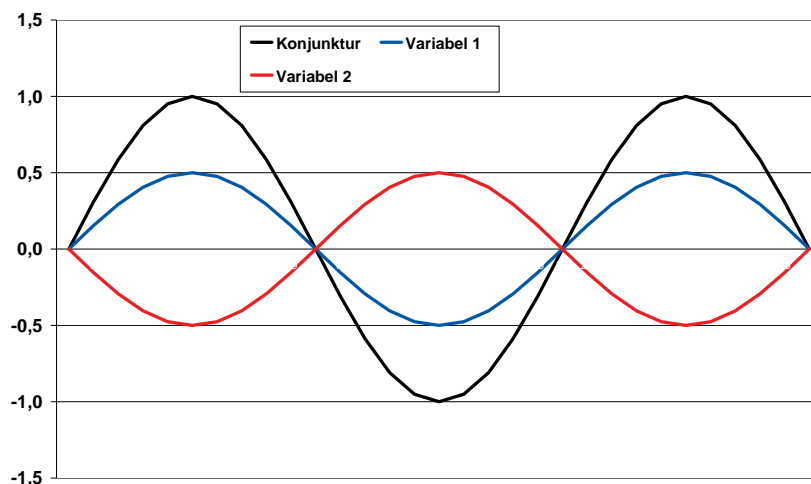
Vidare är det avgörande vilken typ av variabel det rör sig om. Finansiellt sparande respektive kommunal sysselsättning har t.ex. motsatta effekter på samhällsekonomin. Om den kommunala sysselsättningen varierar samtidigt med och i samma riktning som konjunkturen blir sysselsättningen destabiliserande, dvs. förstärker

konjunktursvängningarna. Varierar det finansiella sparandet med konjunkturen på motsvarande sätt blir effekten omvänd. Konjunkturvariationerna når sektorn via skatteinkomsterna och fångas dessa upp av sparandet/det ekonomiska resultatet så minskar effekten på konsumtionen och sysselsättningen.

I diagrammet nedan illustreras förändringar i konjunkturen tillsammans med två variabler. Den blå linjen visar en variabel som varierar med konjunkturen och den röda linjen en variabel som varierar mot konjunkturen. En stabiliserande effekt på konjunkturen uppnås om den blå linjen är finansiellt sparande eller om den röda linjen är konsumtion eller sysselsättning.

Diagrammet säger inget om i vilken riktning konjunkturen påverkar respektive variabel. Antag att en konjunkturuppgång i båda fallen leder till en uppgång i respektive variabel. Den blå linjen representerar då en variabel där konjunkturrefekten slår igenom direkt och den röda linjen en variabel där effekten slår igenom med eftersläpning (en halv konjunkturcykel).

Diagram 5.2 Stiliserade konjunkturvariationer samt exempel på med- respektive motkonjunkturrella variabler



Källa: Egna bearbetningar

När konjunkturvariationerna slår igenom i andra variabler, som t.ex. sysselsättning och konsumtion, kan dessa variabler i sin tur ge återeffekter på konjunkturen och antingen stabilisera eller

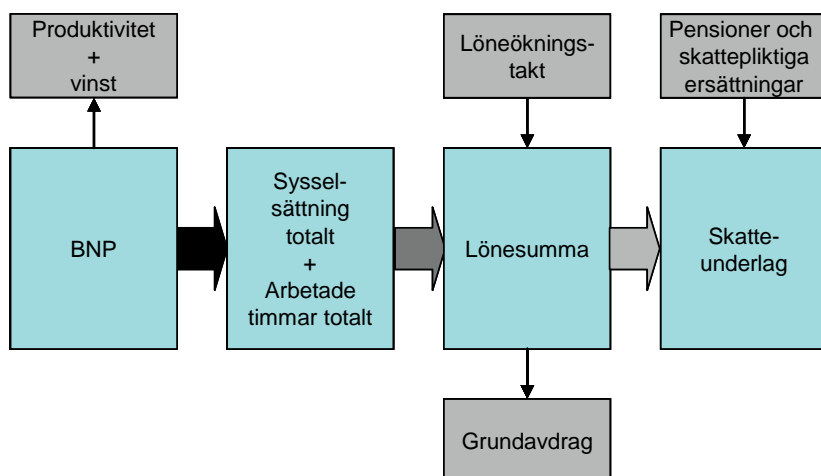
destabilisera. Till följd av att den stabiliserande effekten bedöms i absoluta termer spelar det i diagrammet ovan ingen roll att variablerna 1 och 2 varierar mindre än konjunkturen vid bedömningen av om de är stabiliserande eller destabiliserande.

5.4 En struktur för analysen av de kommunala finansernas konjunkturkänslighet

Variationerna i BNP påverkar den kommunala sektorns finanser, men variationer i den kommunala sektorns finanser kan även påverka BNP. Utredningens analyser avser främst det första ledet även om effekterna i detta första steg även bedöms utifrån möjliga återeffekter på samhällsekonomin.⁷

För att illustrera kopplingarna mellan ekonomin i stort och den kommunala sektorn beskrivs i två figurerna nedan de viktigaste länkarna mellan BNP och den kommunala sysselsättningen. Effekten på den kommunalt finansierade sysselsättning av en konjunkturmässig förändring av BNP modifieras av ett antal faktorer.

Figur 5.1 Från BNP till skatteunderlag



⁷Analysen av det andra ledet är mer komplicerat och kräver avancerade analysmetoder i form av makroekonomiska beräkningsmodeller.

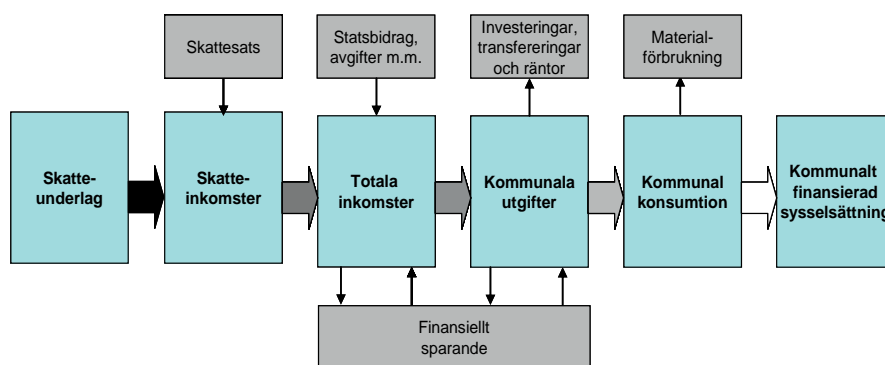
En konjunkturmässig förändring av BNP består antingen av en ändrad arbetsproduktivitet, en ändrad arbetsinsats eller en kombination av båda. Möts den ändrade efterfrågan med förändringar i arbetade timmar, är det i första hand medelarbetstiden som påverkas. Om förändringen av efterfrågan är betydande påverkas även antalet sysselsatta.

En förändring i sysselsättningen (antal arbetade timmar) påverkar i sin tur lönesumman. Lönesumman påverkas med viss fördröjning även av timlönerna vilket komplicerar sambandet mellan arbetade timmar och lönesumman.

Förändringarna på arbetsmarknaden slår även igenom i arbetsmarknadsrelaterade ersättningar, vilket motverkar effekten på lönesumman. Vid en minskad sysselsättning ökar denna typ av ersättning samtidigt som lönesumman minskar. Förändringen på arbetsmarknaden slår därmed inte igenom fullt ut i skatteunderlaget. De arbetsmarknadsrelaterade ersättningarnas dämpande effekt har dock avtagit under senare år.

Skatteunderlaget är utgångspunkten för beräkningen av kommunsektorns skatteinkomster, som utgör cirka 70 procent av sektorns inkomster. Skatteinkomsterna påverkas, förutom av skatteunderlaget, även av skattesatsen. Skattesatsen är dock en mer trög rörlig variabel som kommuner och landsting är mindre benägna att ändra på kort sikt.⁸

Figur 5.2 Från skatteunderlag till kommunalt finansierad sysselsättning



⁸ Se SKL-rapporten "Makroekonomiska störningars effekt på kommunsektorns ekonomi och sysselsättning", 2011:7.

Utöver skatteinkomster består kommunernas inkomster av statsbidrag och avgifter. Medan avgifterna har en begränsad betydelse för kommunsektorns inkomster spelar statsbidragen en större roll dels då de uppgår till mer betydande belopp och dels då de i större utsträckning kan variera över tid. Såväl storleken som riktningen på variationerna är därför intressanta i ett konjunkturrellt perspektiv.

Utgiftssidan domineras av löpande utgifter för tillhandahållandet av s.k. välfärdstjänster, vilket i nationalräkenskaperna benämns kommunal konsumtion. Övriga utgifter består av investeringar, transfereringar och räntor. Konsumtionsutgifterna består i sin tur till största delen av löner för kommunalt anställda. Andelen har dock sjunkit stadigt sedan mitten av 1990-talet, vilket bl.a. beror på att verksamheten i ökad utsträckning bedrivs av alternativa utförare, men är fortfarande dominerande. Den stora löneandelen innebär också att den kommunala lönebildningen har betydelse för de konjunkturrella sambanden.

Skillnaden mellan inkomster och utgifter utgör det finansiella sparandet enligt nationalräkenskaperna. Variationerna i finansiellt sparandet motsvarar i stort sett variationerna i ekonomiskt resultat enligt den kommunala redovisningen. En inkomstökning som inte används till utgifter innebär per definition ett ökat sparande och omvänt vid en inkomstminskning.

5.5 Resultat av analyserna

5.5.1 Några generella iakttagelser

Sambanden mellan konjunkturen och den kommunala sektorns finanser tycks ha förändrats över tiden. Detta är tydligt vid jämförelser mellan perioderna 1980–1993 och 1994–2009. Inte bara sambandets styrka förändras utan sambanden får även i vissa fall omvänt tecken.

Att sambanden ändrar karaktär mellan den tidiga och den sena perioden kan ha flera förklaringar; bland annat tilläts kronan flyta fr.o.m. hösten 1992 och Riksbanken gick över till ett inflationsmål i mitten av 1990-talet. Dessutom skedde systemändringar som direkt påverkade den kommunala sektorn. Både systemet för skatteutbetalning till kommunsektorn och systemet för statsbidrag lades om i början av 1990-talet.

En annan förklaring till varför konjunkturkänsligheten varierar mellan olika perioder kan vara att effekterna från en störning beror på typen av störning och mot vilken del av ekonomin den slår. Effekterna kan variera beroende på om det är en utbuds- eller efterfrågestörning, om störningen är inhemsk eller importerad och om den i första hand slår mot exporten och så vidare. Detta är tydligt vid en jämförelse mellan 1990-talskrisen och den s.k. IT-krisen i början av 2000-talet. I det förra fallet reagerade den kommunala sysselsättningen på samma sätt som BNP-gapet om än med en viss fördröjning, men i det senare fallet toppade den kommunala sysselsättningskonjunkturen samtidigt som BNP-gapet bottnade.

Kvaliteten på dataunderlaget blir sämre ju längre tillbaka i tiden man sträcker sig. En tydlig skiljelinje går 1993, då stora omläggningar gjordes i nationalräkenskaperna.

Mot den redovisade bakgrunden kommenteras perioden före 1994 i det följande endast där det bedöms relevant.

Aviserandet och införandet av det kommunala balanskravet under den senare delen av 1990-talet kan ha påverkat konjunkturkänsligheten. Den kommunala verksamheten fick då en mera direkt koppling till utvecklingen av de kommunala intäkterna och kostnaderna eftersom de i princip som minst måste balansera varje enskilt år såvida inte synnerliga skäl åberopas. Bedömningen av effekten från balanskravets införande störs dock av att den slog igenom gradvis under ett antal år.

5.5.2 Finansiellt sparande och ekonomiskt resultat

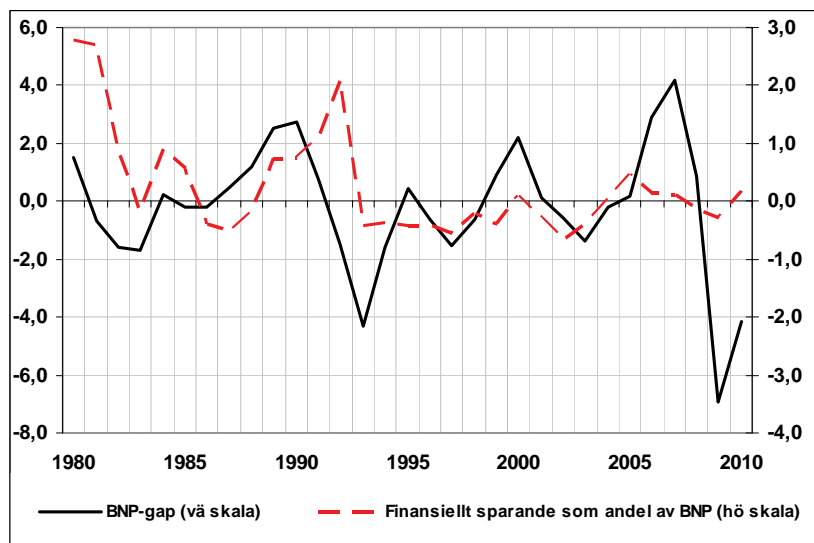
Skillnaden mellan inkomster och utgifter utgör det finansiella sparandet i nationalräkenskaperna. Motsvarande begrepp i kommunal-ekonomiska termer är årets resultat som i stället utgörs av skillnaden mellan intäkter och kostnader.⁹ Sparandet kan fungera som en stötdämpare mellan inkomster och utgifter genom att inkomster som ligger över den trendmässiga utvecklingen läggs på sparandet och vid svag inkomstutveckling minskas sparandet för att ”fylla på” upp till trend.

⁹ Balanskravet gäller ekonomiskt resultat, men inte finansiellt sparande. Ekonomiskt resultat är det begrepp som används i den kommunala redovisningen medan finansiellt sparande är det begrepp som används i nationalräkenskaperna. I det följande resonemanget används därför begreppet sparande i det konjunkturrella perspektivet medan ekonomiskt resultat används i det kommunala redovisningsperspektivet.

Målet med en stabilisering är att få en jämnare utveckling av utgifterna, främst konsumtionsutgifterna, och sysselsättningen. En utjämning av inkomsterna kan hindra konjunkturimpulser från att nå den kommunala utgiftssidan. Ett annat sätt att åstadkomma samma effekt är att låta det finansiella sparandet variera i högre utsträckning. Med detta följer dock en risk för urholkning av ekonomin om det inte skapas tydliga restriktioner för när underbalansering får ske. Frågan är emellertid i vilken utsträckning som det budgeterade ekonomiska resultatet (som är det begrepp som är relevant i kommunala budgetsammanhang) också blir det faktiska, dvs. om det är en variabel som budgeteras men som sedan förändras till följd av förändringar under året i de budgeterade intäkterna och kostnaderna. Det är troligen en iterativ process med utgångspunkt i intäkter och kostnader, dvs. det budgeterade resultatet blir en styrande restriktion som, om det avviker från balanskravet eller de egna finansiella målen, i möjligaste mån leder till en justering av intäkt- och/eller kostnadssidan. Det kan emellertid också vara en form av "restpost". I ett stabiliseringspolitiskt perspektiv är det önskvärt att det ekonomiska resultatet budgeteras parallellt med kostnaderna för att motverka att variationer som uppstår i intäkterna slår igenom i kostnaderna.

Resultaten av konjunkturanalysen visar tecken på att det finns ett samband mellan konjunkturen och den kommunala sektorns finansiella sparande. Sambandet är dock varken särskilt starkt eller signifikant. Det samband som antyds är dock i stort sett momentant dvs. utan någon nämnvärd fördröjning. Analysen visar även på en tendens till att sambandet var starkare före 1994.

Diagram 5.3 BNP-gap i procent av trenden (7-årsgenomsnitt) samt finansiellt sparande i procent av BNP. Fasta respektive löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar

Förändringen för perioden efter 1993 kan ha en koppling till införandet av det kommunala balanskravet, även om balanskravet i praktiken fick effekt gradvis från slutet av 1990-talet. Därefter gjordes även modifieringar i balanskravet 2005. Kopplingen indikerar att balanskravet begränsar kommunsektorns möjligheter att anpassa det ekonomiska resultatet, och därmed indirekt det finansiella sparandet, till konjunkturen. Variationerna i sektorns inkomster förs därigenom i större utsträckning vidare till konsumtion och sysselsättning.

Balanskravet innebär att det ekonomiska resultatet i princip som minst ska balansera för varje enskilt år, vilket får en begränsande effekt på hur mycket resultatet, och indirekt sparandet, normalt får variera. Synnerliga skäl kan dock göra att det är möjligt med negativt resultat för enskilda år. Om möjligheten begränsas när det gäller att använda tidigare överskott för att hålla uppe konsumtion och sysselsättning i dåliga tider uppstår en inlåsnings effekt som försämrar incitamenten att spara i goda tider. Om resultatet, och därmed sparandet, tillåts variera med konjunkturen för att möta

variationer i inkomsterna stärks de automatiska stabilisatorerna, vilket bidrar till stabiliseringen av ekonomin. Balanskravet medför dock, i sin nuvarande utformning, en begränsning av möjligheterna att variera det ekonomiska resultatet och därigenom även finansiellt sparande. Detta tangerar också frågan om kommunsektorns roll i stabiliseringspolitiken. Stabiliseringspolitiken sköts i första hand av Riksbanken via prisstabilitetsmålet och i andra hand av regeringen via finanspolitiken.¹⁰ Kommunsektorns roll är således inte att bedriva stabiliseringspolitik. Däremot kan det i ett stabiliseringspolitiskt perspektiv vara önskvärt att de automatiska stabilisatorerna, i form av finansiellt sparande, tillåts verka och inte begränsas av regelverk som balanskravet. Mot detta ska ställas de risker för försämrad budgetdisciplin till följd av en uppluckring av balanskravet, som bland annat Finanspolitiska rådet pekar på.¹¹

5.5.3 Kommunala skatteunderlaget

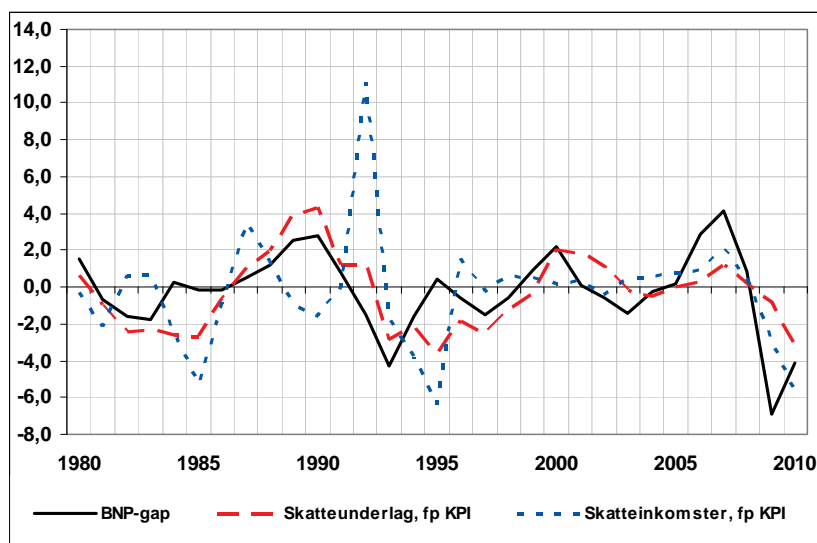
De kommunala skatteinkomsterna beräknas utifrån skatteunderlaget och skattesatsen. Skatteunderlaget utgörs av skattebasen minus avdrag. Skattebasen består till största delen av löner och till mindre delar av pensioner och andra transfereringar. Det som främst påverkar skatteinkomsternas utveckling är alltså skattebasens utveckling, eventuella regeländringar som påverkar avdragen samt skattesatsen. Regeländringar beaktas normalt vid fastställandet av statsbidragsnivån.

Såväl skattebasen som skatteunderlaget och skatteinkomsterna är positivt korrelerade med konjunkturen, men med en eftersläpning på omkring ett år. Konjunkteffekten på skatteinkomsterna är således fördröjd vilket sannolikt också medför att eventuella effekter på finansiellt sparande och konsumtionsutgifter kan vara fördröjda.

¹⁰ Prop. 2007/08:100.

¹¹ Svensk finanspolitik, 2011.

Diagram 5.4 BNP-gap samt trendavvikelser för skattebas/skatteunderlag brutto respektive skatteinkomster, procent av respektive trend (7-årsgenomsnitt). Fasta priser



Källa: SCB, Konjunkturinstitutet samt egna beräkningar

Den ekonometriska analysen, som har baserats på skatteunderlaget (dvs. skattebasen efter avdrag), visar liknande resultat som analysen av trendavvikelser. Skattningarna är inte signifikanta, men antyder att konjunkturreffekten är stark. Skattningar av sambandet mellan skatteunderlaget och de totala inkomsterna, där även statsbidrag och avgifter ingår, är dock signifikanta och effekten här är mycket stark. Det är till och med så att variationer i skatteunderlaget leder till ännu större variationer i de totala inkomsterna. Effekten är dessutom mer eller mindre direkt. Möjligen förstärks effekten av att de totala inkomsterna också påverkas av statsbidragen som tenderar att följa konjunkturvariationerna, dvs. öka mer i goda tider än i dåliga tider.

5.5.4 Generella och riktade statsbidrag

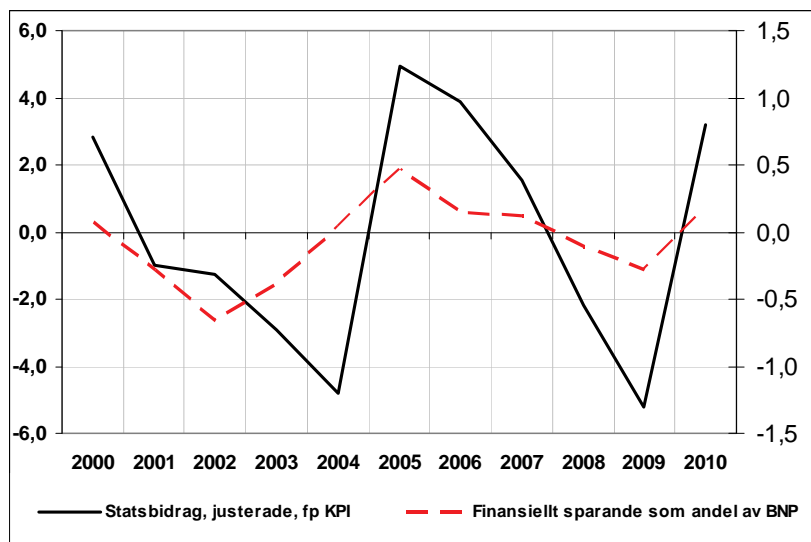
Statsbidragen¹² samvarierar i viss mån med konjunkturen. Underlaget för analysen av statsbidragen är dock begränsat och trendavvikelse kan bara beräknas tillbaka till år 2000.¹³ Vändpunkterna i statsbidragens trendavvikelse sammanfaller under denna period någorlunda väl med vändpunkterna i BNP-gapet. Med andra ord tenderar statsbidragen att öka kraftigare i goda tider och svagare i dåliga tider.

De höjda statsbidragen som har betalats ut i goda tider tycks dock, åtminstone delvis, fångas upp i form av ett ökat kommunalt finansiellt sparande. Överensstämmelsen mellan statsbidragen och sparandet är tydligare än den mellan de totala inkomsterna och sparandet vilket antyder att det är just effekterna från variationer i statsbidragen, och inte i de totala inkomsterna, som fångas upp. Därmed begränsas vidare spridningen av effekterna från statsbidragen till utgifterna och sysselsättningen. En av förklaringarna till detta kan vara att sektorn agerar försiktigt om det råder osäkerhet kring huruvida bidragsökningar är permanenta eller ej. Benägenheten att använda ökade inkomster till utgifter som på något sätt är bindande, som nyanställningar etc., avtar om inkomstökningen uppfattas som tillfällig. Risken finns annars att utgiftsnivån inte kan sänkas när inkomsterna normaliseras.

¹² Statsbidragen är i beräkningarna justerade genom att momsavgifter och läkemedelsförmånen har exkluderats, dessutom ingår inte bidragsförändringar som har skett till följd av ett ändrat ansvarförhållande mellan statlig och kommunal sektor.

¹³ Dataunderlag finns från och med 1997, men då trendberäkningarna kräver data för tre år före aktuell period sträcker sig trendavvikelseberäkningarna endast tillbaka till år 2000.

Diagram 5.5 Trendavvikelser för justerade statsbidrag i procent av trenden (7-årsgenomsnitt), samt finansiellt sparande som andel av BNP. Fasta respektive löpande priser



Källa: SCB, Finansdepartementet samt egna beräkningar

5.5.5 Konsumtion och sysselsättning

Analyserna visar att den kommunala konsumtionen varierar med konjunkturen och att effekten är relativt stark men med en eftersläpning. Detta ligger någorlunda i linje med att även skatteinkomster och statsbidrag varierar med konjunkturen och att det också för skatteinkomsterna finns en viss eftersläpning. Fördröjningen i konjunkturreffekten tycks dock vara större för konsumtionsutgifterna än för inkomsterna, vilket innebär att konjunkturimpulser från inkomstsidan "tillåts" slå igenom på utgiftssidan med viss fördröjning. I analysen har effekterna av statliga konjunktursatsningar riktade mot den kommunala sektorn, som t.ex. det tillfälliga konjunkturstödet 2009–2010, inte studerats särskilt.

En förklaring till att eftersläpningen är något större för konsumtionsutgifterna än för inkomsterna kan vara den kommunala budgetprocessen. I budgeten kan kostnader kopplade till konsumtionsutgifterna inte utan vidare tillåtas avvika från budgeten. Eventuella avvikelser måste hanteras enligt gällande berednings- och

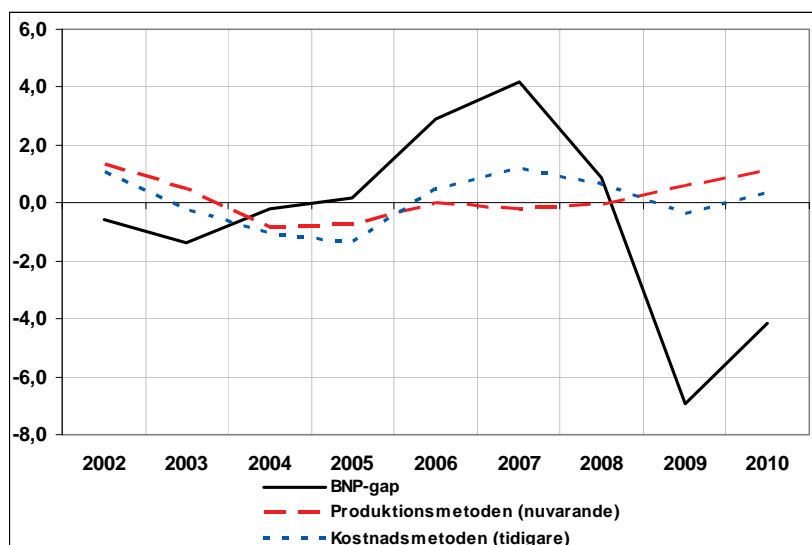
beslutsordning. Dessutom kan sektorn visa en försiktighet med att permanent öka kostnader om en intäktsökning kan antas vara tillfällig.

Den kommunala konsumtionens koppling till konjunkturen kan dessutom vara beroende av vilken metod för att mäta konsumtionen som används. För uppgifter från och med 2002 används till största delen en metod som mäter vad som produceras (produktionsmetoden) i stället för som tidigare kostnaden för produktionen (kostnadsmetoden), dvs. insatsen.¹⁴ Skillnaden mellan metoderna är emellanåt betydande. Under bl.a. 2009, det år då BNP-gapet senast bottnade, visade den nuvarande metoden att konsumtionen låg över trend medan den tidigare metoden visade att den låg under trend (se diagram nedan). Används den gamla metoden uppvisar den kommunala konsumtionen ingen nämnvärd korrelation med konjunkturen även om eftersläpningar beaktas. Det senaste årets uppgifter, dvs. 2010, är dock fortfarande preliminära och stora revideringar är inte ovanliga när det gäller offentlig konsumtion. Exkluderas 2010 från beräkningarna enligt kostnadsmetoden så blir sambandet något tydligare. Eftersläpningen blir också något mindre än i beräkningarna enligt den nuvarande metoden, produktionsmetoden.

Det kan dock tilläggas att den ekonometriska analysen visar på ett oförändrat samband mellan konjunktur och konsumtion mellan perioden 1980–1993 och perioden efter 1993. Detta trots att konsumtionsberäkningarna under den tidiga perioden helt baserades på kostnadsmetoden.

¹⁴ I nuläget mäts produktionsvolymen främst via volymindikatorer kopplade till demografisk utveckling. För närmare beskrivning av metoden se SCB-rapporten "Volymberäkningar av offentlig individuell produktion – projektrapport, Ekonomisk statistik 2008:3".

Diagram 5.6 BNP-gap samt trendavvikelser för kommunal konsumtion (produktions- respektive kostnadsmetoden), procent av respektive trend (7-årsgenomsnitt). Fasta priser

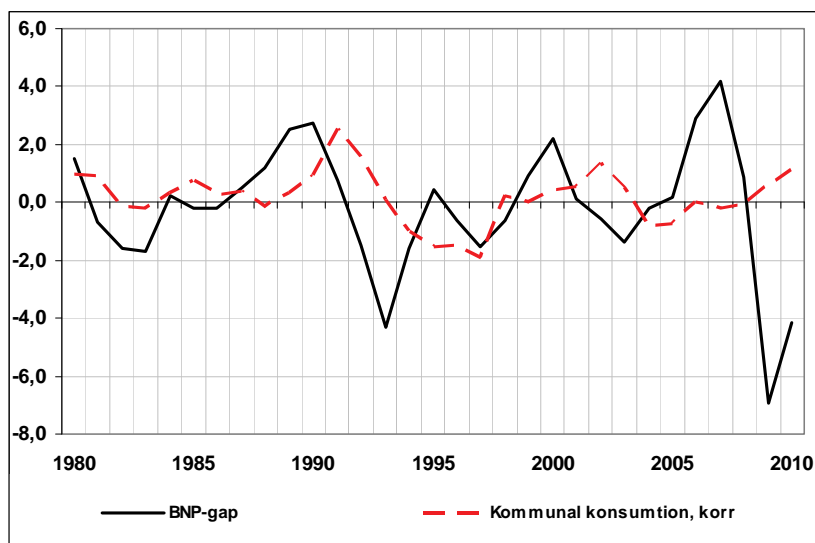


Källa: SCB samt egna beräkningar

Övergången till den nya metoden frikopplar delvis konsumtionen från sysselsättningen då den introducerar antagandet om produktivitet.

För perioden 2000 och framåt, dvs. den period då balanskravet har varit i kraft, finns tendenser till ett starkare samband mellan konjunkturen och konsumtionen men med en fortsatt relativt stor eftersläpning, dvs. den kommunala verksamheten följer i viss utsträckning konjunkturen men först efter något år eller två. Eftersläpningen gör det dock svårt att bedöma huruvida konsumtionen verkar stabiliserande eller destabiliserande på BNP-utveckling. Perioden är dessutom väl kort för att medge några bestämda slutsatser.

Diagram 5.7 BNP-gap samt trendavvikelser för kommunal konsumtion, justerat för läkemedelsförmånen och kyrkan¹⁵, procent av respektive trend (7-årsgenomsnitt). Fasta priser



Källa: SCB och egna beräkningar

Den kommunala sysselsättningen varierar, mätt både som sysselsatta och som arbetade timmar, med konjunkturen utan någon eftersläpning.¹⁶ Både trendavvikelseanalysen och den ekonometriska analysen pekar på ett stabilt och direkt samband. Trots att den förra analysen visar på en hög korrelationen mellan konjunkturen och den kommunala sysselsättningen säger den inget om storleken på konjunktoreffekten. Den senare analysen visar dock att effekten är liten. En förändring av BNP-gapet med en procentenhet påverkar antal sysselsatta och antal timmar med 0,1 respektive 0,2 procentenheter. Med andra ord, en konjunkturedgång leder med andra ord till en svagare utveckling av den kommunala sysselsättningen.

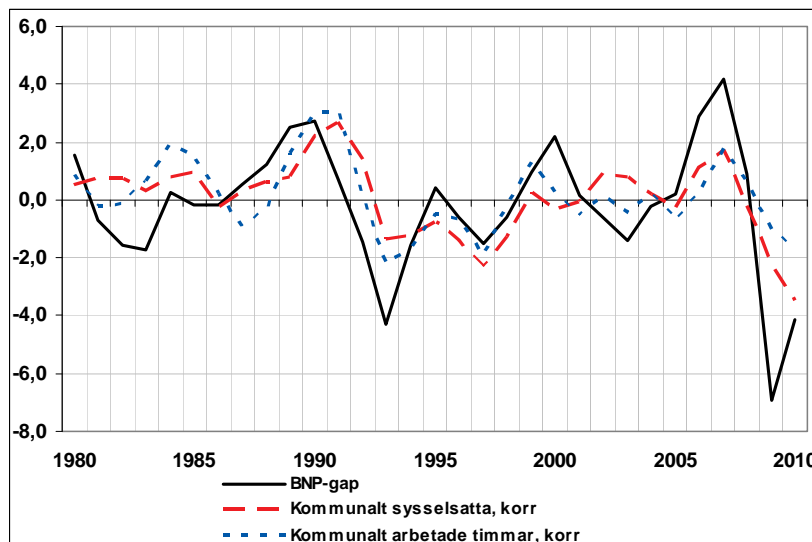
I tider av kraftiga konjunkturvariationer tycks emellertid sambanden bli tydligare. Under såväl 90-talskrisen som under

¹⁵ För perioden före 2000 har kyrkans konsumtion exkluderats och för perioden 1998 och framåt har läkemedelsförmån exkluderats.

¹⁶ Gäller såväl inklusive som exklusive kommunalt finansierad sysselsättning i privat sektor.

finanskrisen 2008 reagerade den kommunala sysselsättningen kraftigt på fallet i BNP vilket framgår av diagrammet nedan.

Diagram 5.8 BNP-gap samt trendavvikelser för kommunalt finansierade antal sysselsatta respektive antal arbetade timmar, justerat för kyrkan, procent av respektive trend (7-årsgenomsnitt). Fasta priser



Källa: SCB och egna beräkningar

Konjunktorens effekt på sysselsättningen visar ett något annorlunda mönster än konsumtionsutgifterna. Medan konsumtionen uppvisar en utdragen koppling till konjunktoren har sysselsättningen, både mätt som antal sysselsatta och arbetade timmar, en direkt men svagare koppling.

Som nämns ovan spelar metodvalet i konsumtionsberäkningarna stor roll för kopplingen mellan sysselsättningen och konsumtionen. I och med den nuvarande metoden frikopplas delvis sysselsättningen och konsumtionen från varandra.

Kommunal konsumtion visar sig även korrelera med kommunalt finansierade arbetade timmar men med en eftersläpning på upp till med två till tre år. Motsvarande korrelation syns inte för antalet sysselsatta, men däremot för medelarbetstiden. Även här torde det tidigare nämnda metodvalet ha betydelse.

En tänkbar förklaring till det svaga sambandet mellan kommunal konsumtion, enligt den nuvarande beräkningsmetoden, och kommunal sysselsättning kan vara hur sektorn agerar vid befarade kraftiga konjunkturedgångar. Vid krisen 2008 vidtog, enligt SKL, många kommuner och landsting åtgärder redan när signalerna om en stundande konjunkturedgång kom. För att möta den befarat svaga utvecklingen av skatteunderlaget genomfördes 2009 i första hand personalneddragningar genom avtalspensioner kombinerat med avslutande av visstidsanställningar samt rekryteringsstopp i stället för uppsägningar. Avtalspensioner medför att utgifterna hålls uppe under den period som avtalet gäller även efter det att den berörda personalen inte längre räknas som sysselsatta. Sådana åtgärder innebär då en mer eller mindre direkt effekt på antalet sysselsatta och arbetade timmar, medan konsumtionen hålls uppe. Först med en viss fördröjning får besparingarna effekt även på konsumtionen. Ett liknande mönster syns även i ett tidigt skede av 1990-talskrisen genom att avtalspensionerna steg kraftigt under början av 1990-talet. Då ett mer detaljerat underlag för avtalspensionerna i sektorn som helhet saknas är det svårt att närmare bestämma avtalspensionernas betydelse i detta sammanhang.

5.5.6 Investeringar

Med nuvarande konstruktion av det kommunala balanskravet så skulle de kommunala investeringarna kunna fungera som en effektiv stabilisator. Balanskravet gäller det ekonomiska resultatet och inte det finansiella sparandet. I det ekonomiska resultatet inräknas investeringarna bara till den del de skrivs av respektive år. I det finansiella sparandet ingår däremot hela den del av investeringen som har färdigställts under respektive år. En investering som färdigställs under ett år och skrivs av på fem år slår således fullt ut på det finansiella sparandet redan det första året, medan det ekonomiska resultatet endast påverkas med en femtedel av investeringens värde varje år under fem år. Detta innebär att investeringarna, ur ett balanskravsperspektiv, blir ett effektivt medel att satsa i dåliga tider. Investeringarna påverkar bara resultatet delvis (beroende på avskrivningstid), men får full effekt på produktion och sysselsättning i privat sektor. Av samma anledning kan en neddragning av investeringar sägas vara ett dåligt sätt att spara både för att uppfylla balanskravet och i ett stabiliseringspolitiskt perspektiv.

Varje sparad investeringskrona slår mot produktion och sysselsättning men bara en del av varje krona påverkar det ekonomiska resultatet.

De kommunala investeringarna visar sig dock ha en otydlig koppling till konjunkturen. Variationerna är kraftiga och även om trendavvikelserna i de kommunala investeringarna till viss del följde med i det senaste krisförloppet så verkar de korrelera till konjunkturen med en eftersläpning på upp till två år.

6 God ekonomisk hushållning och balanskrav i ett konjunktorellt perspektiv

6.1 Sammanfattning av kapitlets innehåll och slutsatser

De ekonomiska resultaten i kommunsektorn har som helhet förbättrats avsevärt efter balanskravets införande 2000. År 2010 redovisade i stort sett alla kommuner och landsting positiva resultat. Soliditeten har dock inte förbättrats nämnvärt under perioden.

Konjunkturanalyserna i kap 5 visar bl.a. att variationer i det finansiella sparandet, som till stor del kan likställas med det ekonomiska resultatet, kan bidra till att motverka att konjunkturvariationer påverkar den kommunala verksamheten.

Ett viktigt syfte med balanskravet är att skapa en långsiktigt hållbar ekonomi och förhindra en urholkning genom att löpande intäkter måste täcka löpande kostnader. Enligt utredningens undersökningar har balanskravet bidragit till att de ekonomiska frågorna har kommit mer i fokus i kommuner och landsting och därmed har det också bidragit till en bättre ekonomisk styrning. Eftersom kravet uppfattas som relativt ”skarpt” har det fått stor effekt. Det stärker därigenom förmågan att hantera ekonomin men det kan också leda till kortsiktiga åtgärder som visserligen ger snabba men i vissa fall oönskade effekter.

För att ha en god ekonomisk hushållning måste det ekonomiska resultatet vara större än noll, dvs. överstiga det som balanskravet anger som lägsta nivå. I normalfallet bör resultatet åtminstone uppnå en sådan nivå att det realt konsoliderar ekonomin och möjliggör att reinvesteringar på lång sikt finansieras utan att man tar upp nya lån. Utredningens undersökningar visar att tillämpningen av god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting varierar relativt mycket. Det finns i många fall tendenser till kortsiktighet

genom att man fokuserar mer på att klara balanskravet i ett ettårs-perspektiv än på att åstadkomma en god ekonomisk hushållning på längre sikt.

Det finns en asymmetri i balanskravet genom att överskott ska konsolideras in i det egna kapitalet medan underskott i princip ska återställas inom tre år. Asymmetrin kan sägas motverka ett sparande och kan leda till att kommuner och landsting i stället väljer att använda "kreativ redovisning" i syfte att fördela om intäkter och kostnader mellan olika år för att hantera variationer i intäkter som bl.a. kan ha orsakats av konjunktursvängningar. Om kommuner och landsting p.g.a. balanskravet väljer att t.ex. göra avsättningar för att tidigarelägga kostnader i syfte att minska ett överskott så strider det mot god redovisningssed och är en indikation på att regelverket styr fel.

Det finns tendenser till ett "resultaträkningsfokus" medan balansräkningen och den ekonomiska ställningen inte tillmäts lika stor betydelse. Det finns också en förbättringspotential när det gäller analyser av den ekonomiska ställningen och beredskapen inför kommande påfrestningar i ekonomin.

Enligt utredningens undersökningar uppfattas inte det nuvarande regelverket för balanskravet som helt transparent och tydligt. Den politiska diskussionen i kommuner och landsting handlar oftare om årets resultat i resultaträkningen än om balanskravsresultatet. Det finns olika tolkningar av hur balanskravet ska definieras och redovisas, och det är inte alltid som balanskravsresultatet redovisas i årsredovisningen över huvud taget.

Sammanfattningsvis kan konstateras att balanskravet har bidragit till att stärka god ekonomisk hushållning genom att sätta mer fokus på ekonomin och förbättra de ekonomiska resultaten. Samtidigt kan balanskravet sägas ha bidragit till en begränsning av möjligheten till god hushållning genom att inte klart medge ett sparande för konjunkturvariationer som kan användas för att täcka underskott i lågkonjunktur.

Kravet på balans varje år kan i vissa fall tvinga kommuner och landsting att dra ned verksamheten i stället för att använda sparade medel för att undvika att redovisa negativt resultat, vilket kan leda till ett procykliskt agerande om det sker i en lågkonjunktur. Om verksamheten byggs ut kraftigt i högkonjunktur så kan det också få en procyklisk effekt. Det finns således ett behov att modifiera reglerna för balanskravet för att öka flexibiliteten och förstärka god ekonomisk hushållning, vilket också ökar stabiliteten i verksamheten.

I utredningens uppdrag ingår bl.a. att analysera regelverket för den kommunala pensionsredovisningen ur ett konjunktorellt perspektiv. Ett antal kommuner och landsting hanterar i dag sin pensionsredovisning genom att tillämpa den s.k. fullfonderingsmodellen och inte den blandmodell som lagen föreskriver. Detta försvagar regelverkets trovärdighet, försvårar jämförelser av pensionskostnader, resultat och ekonomisk ställning samt påverkar förutsättningarna för att hantera konjunktursvängningar. Utredningen har analyserat pensionsmodellerna ur ett konjunkturperspektiv och kan konstatera att fullfonderingsmodellen är mer känslig för konjunkturvariationer än vad blandmodellen är.

6.2 Direktivet

Enligt direktivet ska utredaren analysera om reglerna för ekonomisk förvaltning och redovisning bidrar till risken för procyklisk variation i de kommunala verksamheterna. Vidare ska utredaren analysera möjligheterna för enskilda kommuner och landsting att själva kunna avsätta medel som kan användas för att jämna ut tillfälliga variationer i det kommunala skatteunderlaget.

Utredaren ska, med utgångspunkt i sina överväganden avseende ovan redovisade frågeställningar föreslå förändringar eller förtydliganden i reglerna för den ekonomiska förvaltningen, t.ex. avseende det kommunala balanskravet, (8 kap. Kommunallagen, KL) och den kommunala externredovisningen, t.ex. redovisning av pensionskulden (Lagen om kommunal redovisning).

6.3 Utvecklingen av kommunernas och landstingens ekonomiska resultat och ställning

Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. En förutsättning för att klara en långsiktigt god ekonomisk hushållning även i konjunktursvängningar – utan att behöva göra neddragningar i verksamheten – är att det finns överskott som kan tas i anspråk.

I det följande redovisas sektorns utveckling av resultat och ekonomisk ställning under de senaste tio åren.

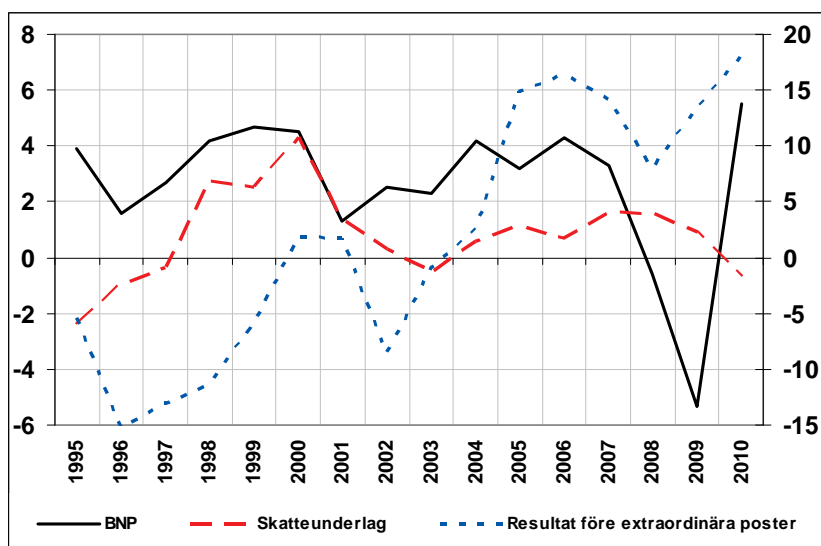
6.3.1 Resultatutvecklingen i kommunsektorn kopplad till den makroekonomiska utvecklingen

I detta avsnitt redovisas hur det ekonomiska resultatet och soliditeten har utvecklats i kommuner och landsting de senaste 10 åren, vilket är den period då det kommunala balanskravet har varit i kraft.

I kapitel 5 redovisas utredningens analyser av sambanden mellan konjunkturen och bl.a. skatteunderlag och kommunsektorns resultat.

I diagram 6.1 relateras både skatteunderlaget och resultatet för sektorn till BNP-utvecklingen. Vissa samband kan iakttas, t.ex. att BNP-avmattningen 2001 även återspeglas i skatteunderlaget medan resultatet försämrats först något senare. Däremot är kopplingen mellan BNP-utvecklingen och skatteunderlaget inte lika tydlig i den efterföljande återhämtningen i BNP. Samtidig sker en kraftig förbättring av resultatet. Som diagrammet visar har kommunsektorns resultat varierat över tid och kopplingen till konjunktur-utvecklingen kan skönjas men är inte helt tydlig.

Diagram 6.1 Kommunsektorns resultat, miljarder kronor (höger skala) samt skatteunderlag och BNP, 1995-2010. Fasta priser. Procentuell förändring (vänster skala)



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

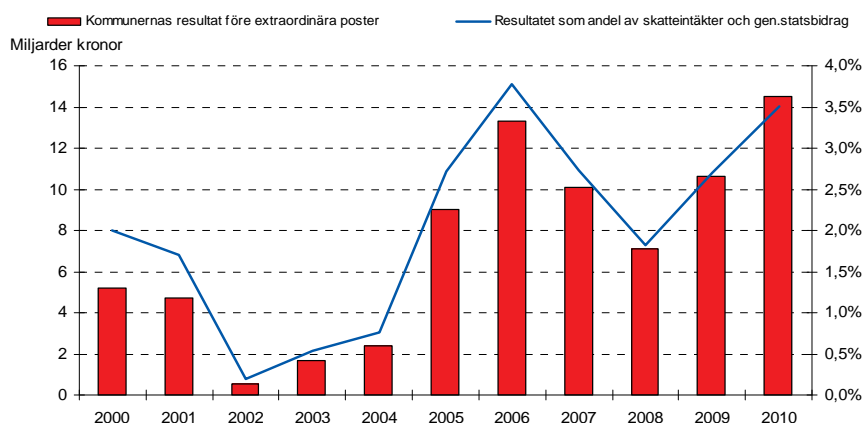
Under 1990-talet redovisade hela kommunsektorn underskott i flera år. Sektorn gick in i 2000-talet med ackumulerade underskott på cirka 50 miljarder kronor från perioden 1995-1999. Balanskravet skulle tillämpas senast från och med 2000. Resultaten har sedan senare delen av 1990-talet förbättrats generellt i både kommuner och landsting. Kommunerna har sammantaget redovisat överskott alla år under 2000-talet medan landstingen redovisade underskott t.o.m. 2004. Från och med 2005 och framåt har även landstingen redovisat överskott. En del av överskotten som redovisas i kommunerna är intäkter från försäljningar av anläggningstillgångar, dvs. överskott som inte har genererats i verksamheten.

6.3.2 Ekonomiskt resultat i kommuner och landsting

År 2010 redovisade kommunerna ett resultat på 14,5 miljarder kronor och landstingen ett resultat på 4,7 miljarder kronor; trots en svag skatteunderlagsutveckling. Överskotten kan delvis förklaras av tillfälliga statsbidragshöjningar på 11,9 miljarder kronor till kommunerna respektive 5,1 miljarder kronor till landstingen.

Av diagram 6.2 framgår att kommunernas resultatnivå har förbättrats avsevärt under andra halvan av 2000-talet.

Diagram 6.2 Kommunernas resultat före extraordinära poster 2000-2010. Miljarder kronor och procent av skatter och generella statsbidrag inklusive utjämnning

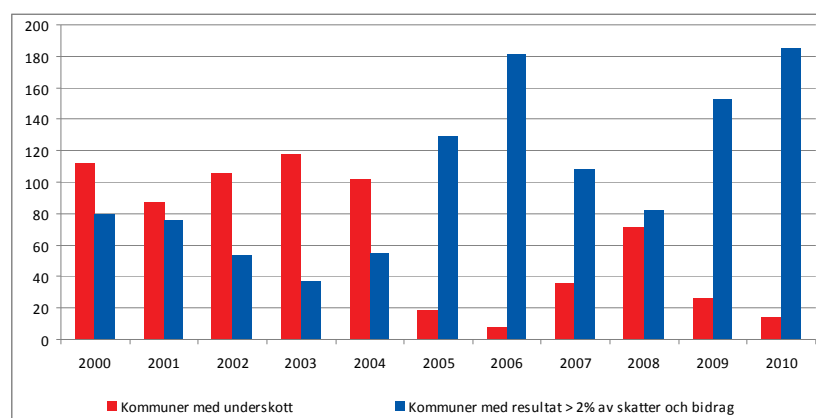


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting

Av diagram 6.3 kan utläsas att 95 procent av kommunerna redovisade ett positivt resultat 2010. Endast 14 kommuner redovisade underskott. Det innebär att balanskravet till stor del uppnåddes detta år. Däremot var det fortfarande en ganska stor andel som inte nådde upp till ett resultat på två procent av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning. Detta mått kan anses vara en tumregel för god ekonomisk hushållning för sektorn totalt.

Diagrammet visar också, att vid en jämförelse mellan olika år under 2000-talet, var det fler kommuner som redovisade negativa resultat i början av perioden jämfört med hur många som hade resultat i nivå med god ekonomisk hushållning. Vändpunkten kom 2005, varefter andelen kommuner med ett resultat om minst två procent av skatteintäkter och statsbidrag varje år var större än andelen med negativa resultat. Under andra halvan av 2000-talet var det en förhållandevis god utveckling av skatteintäkterna. År 2010 redovisade 64 procent av kommunerna ett resultat på minst två procent av skatteintäkter och statsbidrag.

Diagram 6.3 Antal kommuner med underskott respektive med resultat på minst 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag inklusive utjämning 2000-2010

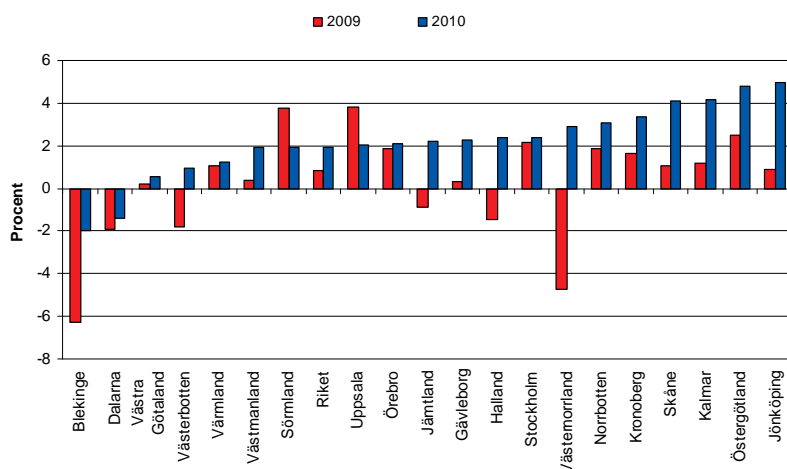


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting

Spridningen i resultat mellan olika landsting redovisas i diagram 6.4. Av detta framgår också att 90 procent av landstingen redovisade ett positivt resultat 2010. Två landsting redovisade underskott både 2009 och 2010. År 2010 redovisade 15 av landstingen resultat motsvarande två procent eller mer som andel av skatteintäkter

och statsbidrag medan det för 2009 endast var fyra landsting som hade resultat över den nivån.

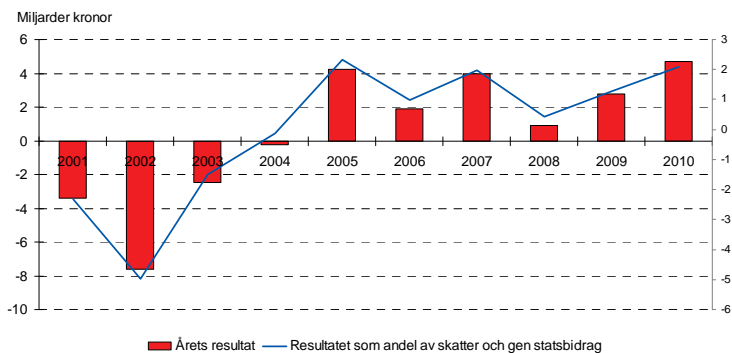
Diagram 6.4 Landstingen resultat före extraordinära poster 2009 och 2010. Procent av skatteintäkter och statsbidrag inklusive utjämning



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting

Att landstingen sammantaget redovisade underskott i början av 2000-talet framgår av diagram 6.5. Från 2005 och framåt redovisades dock positiva resultat för alla år. Tre av dessa år hade landstingen sammantaget ett resultat runt två procent av skatteintäkter och statsbidrag.

Diagram 6.5 Landstingens resultat 2001-2010. Miljarder kronor och procent av skatter och generella statsbidrag inklusive utjämning



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting

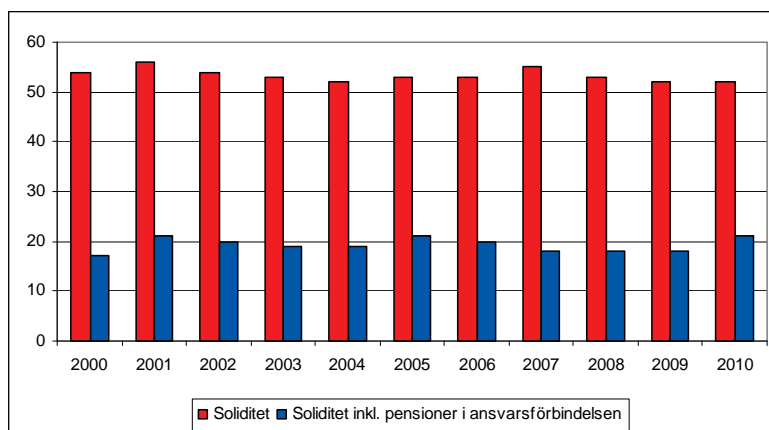
6.3.3 Kommunernas och landstingens soliditet

Ett vanligt förekommande mått på ekonomisk ställning¹ i ett långsiktigt perspektiv är soliditet, dvs. hur stor del av tillgångarna som finansierats med egna medel. Måttet soliditet har dock inte samma betydelse i kommunsektorn som i företagssektorn, eftersom kommuner och landsting anses kunna trygga sin framtida verksamhet genom beskattningsrätten.

Soliditeten påverkas bl.a. av hur kommunen eller landstinget valt att organisera sin verksamhet; framför allt om delar av verksamheten bedrivs i företagsform. Om så är fallet, vilket framför allt gäller många kommuner, så blir tillgångsmassan i förvaltningsorganisationen lägre.

En stor del av det kommunala pensionsåtagandet redovisas utanför balansräkningen, som en ansvarsförbindelse, och påverkar således inte soliditeten. Denna bör därför analyseras både exklusive och inklusive pensionsåtagandet i ansvarsförbindelsen för att ge en fullständig bild av den ekonomiska ställningen. Som visas i diagram 6.6 så har kommunerna under hela 2000-talet haft en soliditet på runt 20 procent, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. I avsnitt 6.7 om pensioner redogörs mer ingående för pensionskostnader och pensionsåtagandet.

Diagram 6.6 Kommunernas soliditet 2000-2010 exklusive och inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Procent

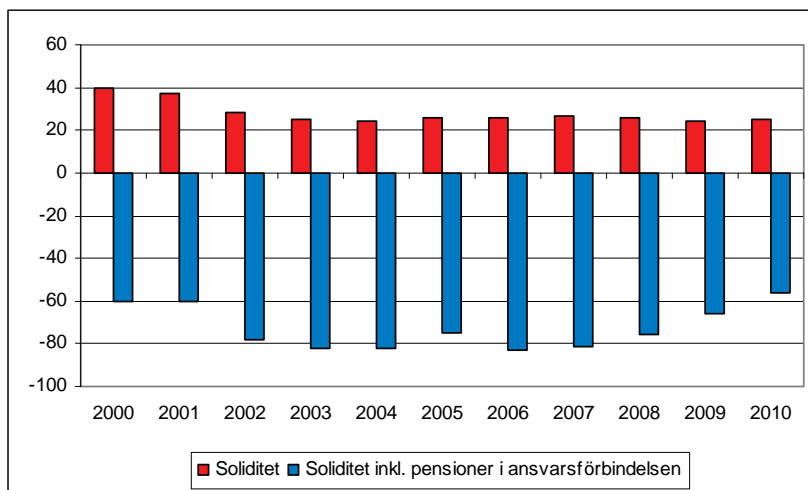


Källa: Statistiska centralbyrån

¹ Ekonomisk ställning visar förhållandet mellan tillgångar, skulder/avsättningar och eget kapital.

Diagram 6.7 visar att landstingen har haft en negativ soliditet under hela 2000-talet om man inkluderar ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Under början av 2000-talet försämrades soliditeten från -60 procent till cirka -80 procent men under de senaste åren har den förbättrats till en nivå som ligger något högre än 2000.

Diagram 6.7 Landstingens soliditet 2000-2010 exklusive och inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Procent



Källa: Statistiska centralbyrån

De sammantagna resultaten för kommuner respektive landsting för varje år efter balanskravets införande redovisas i tabell 6.1. Resultaten uttrycks i procent av summan av skatter och generella statsbidrag.

Tabell 6.1 Resultat före extraordinära poster i kommuner och landsting, som andel av skatter och generella statsbidrag 2000-2010. Procent

År	Kommuner	Landsting
2000	1,9	-3,2
2001	1,7	-2,6
2002	0,2	-5,6
2003	0,5	-1,7
2004	0,8	-0,1
2005	2,7	2,3
2006	3,8	1,0
2007	2,7	2,0
2008	1,8	0,4
2009	2,7	1,3
2010	3,5	2,1
Genomsnitt 2000-2010	2,1	0,0

Källa: Statistiska centralbyrån

Totalt för perioden har det genomsnittliga resultatet för kommunerna legat i nivå med vad som torde kunna betraktas som god ekonomisk hushållning. Landstingen däremot har balanserat runt nollresultat och har således klarat av att uppnå balans men inte att generera några överskott. För att landstingen framöver ska uppnå en god ekonomisk hushållning krävs därför resultat i nivå med 2010.

Spridningen mellan enskilda kommuner respektive landsting är stor; framför allt mellan de som har en sämre ekonomi och de som har en mycket god ekonomi med såväl bra resultat som en god ekonomisk ställning. Resultatutvecklingen för sektorn som helhet under 2000-talet visar emellertid inte på några stora överskott. Soliditeten i sektorn har heller inte förbättrats nämnvärt under de senaste tio åren. För enskilda kommuner och landsting kan det dock se annorlunda ut.

De överskott som generats under senare delen av 2000-talet har föranlett en diskussion om asymmetrin i balanskravet, dvs. att incitamenten att generera överskott minskar om dessa medel inte tillåts komma till användning i tider med sämre ekonomi.

6.4 Regelverket för ekonomisk förvaltning och redovisning

6.4.1 Inledning

I detta avsnitt ges en kort beskrivning av bakgrunden till och regelverket för balanskravet inom ramen för god ekonomisk hushållning. Vidare redovisas hur reglerna tillämpas och vilka problem som de givit upphov till. Dessutom behandlas vissa närliggande redovisningsfrågor.

6.4.2 God ekonomisk hushållning

Bakgrund

I samband med 1953 års kommunallagsreform reglerades för första gången det kommunala förmögenhetsskyddet som kom till på förslag av kommunallagskommittén i betänkandet *Förslag till kommunallag m.m.* (SOU 1952:14). Kommittén framhöll att det var en allmänt erkänd norm för kommunernas ekonomiska förvaltning att en generation inte hade rätt att förbruka vad föregående generation "hopbragt till sina efterkommandes gagn". Lagregeln kom att föreskriva att en kommuns fasta och lösa egendom borde förvaltas så att kommunens förmögenhet inte minskades.

I propositionen om en ny kommunallag föreslogs att regeln om förmögenhetsskydd inte skulle föras över till den nya kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 109 f.). Regeringen föreslog att det i stället för förmögenhetsskyddsbestämmelsen skulle införas en regel som allmänt anger att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

Enligt propositionen Den kommunala redovisningen (prop. 1996/97:52 s. 32 f) är ett nollresultat inte tillräckligt för en god ekonomisk hushållning. För att kravet på god ekonomisk hushållning skulle anses uppfyllt angavs att resultatet i normalfallet bör ligga på en nivå som Realt sett åtminstone konsoliderar ekonomin. Ett önskvärt resultatkrav var att reinvesteringar på lång sikt kunde göras utan finansiering med nya lån. Även andra faktorer än rent ekonomiska bör enligt propositionen beaktas vid en bedömning av innebörden av en god ekonomisk hushållning, t.ex. investeringsplaner, befolkningsutveckling och riskexponering.

Enligt propositionen (prop. 2003/04:105 s. 11) om god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting syftade förslagen till att stödja kommuner och landsting i deras strävanden att uppnå och säkerställa en god ekonomisk hushållning. Regeringen föreslog att budgeten skulle innehålla mål och riktlinjer för verksamheten samt finansiella mål. Man ansåg dock inte att det var meningsfullt att närmare reglera varken omfattningen eller innehållet i sådana mål och riktlinjer eller vilka områden av den kommunala verksamheten som skulle omfattas. Det måste den enskilda kommunen/landstinget bestämma med utgångspunkt från sina egna förhållanden och med beaktande av riksdagens beslutade nationella mål.

Gällande regelverk

Kommunallagen (1991:900)

I 1 §, 8 kapitel kommunallagen anges att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

I 5 § anges vidare att i budgeten ska för verksamheten anges mål och riktlinjer och för ekonomin ska anges finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Lagen (1997:614) om kommunal redovisning

I 5 § 4 kapitel, lagen (1997:614) om kommunal redovisning anges att förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

6.4.3 Balanskravet

Bakgrund

I propositionen Den kommunala redovisningen framhölls att balanskravet inte är detsamma som god ekonomisk hushållning (prop. 1996/97:52 s. 32 f.). Balanskravet är att betrakta som en miniminivå. Regeringen anförde bl.a. att det i de flesta fall inte räcker med en ekonomi i balans.

Enligt propositionen ska balanskravet ses som ett instrument för att förhindra urgröpning av kommunernas och landstingens ekonomi samt ge grundförutsättningar för en långsiktigt stabil finansiell utveckling. Det övergripande syftet med kravet på budgetbalans är enligt propositionen att de löpande intäkterna ska täcka de löpande kostnaderna. Det innebär i normala fall att årets resultat i resultaträkningen och tillika förändring av eget kapital måste vara positivt. Ett sådant krav ansågs enkelt och förståeligt och måttet är vedertaget och ansluter till budget- och redovisningsmodellen. Det kan också sägas vara den lägsta godtagbara resultatnivån över tid och innebär att den löpande verksamheten inte behöver finansieras med lån.

Gällande regelverk

Kommunallagen (1991:900)

I 4 §, 8 kapitlet, kommunallagen föreskrivs att kommuner och landsting varje år ska upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår) där intäkterna ska överstiga kostnaderna. Undantag får göras om det finns synnerliga skäl.

Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, ska det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmaste följande tre åren (5a §, 8 kapitlet).

Fullmäktige får dock besluta om att en reglering av ett negativt resultat inte ska göras om det har uppkommit till följd av ett budgetbeslut med hänvisning till synnerliga skäl, om orealiserade förluster i värdepapper uppstått eller om det finns andra synnerliga skäl (5b §, 8 kapitlet).

Ett negativt resultat ska således regleras och det egna kapitalet återställas under de närmast följande tre åren såvida inte fullmäktige beslutar om att en reglering av ett negativt resultat inte ska göras, alternativt att regleringen ska ske på mer än tre år. Återställandekravet ställs utifrån det så kallade balanskravsresultatet.

Balanskravsresultat är ett begrepp som inte använts i tidigare propositioner. Däremot har praxis myntat begreppet balanskravsresultat för redovisning av det resultat som ska återställas enligt

kommunallagens 8 kapitel 5 a §. Beräkning av balanskravsresultatet sker utifrån årets resultat som, enligt förarbetena (prop. 1996/97:52 s. 33), ska justeras för realisationsvinster och vissa realisationsförluster.

Utifrån vad som nämns i olika förarbeten ingår följande poster i beräkningen av balanskravsresultatet, vilka ska presenteras i en s.k. balanskravsutredning:

Årets resultat

-	avgår samtliga realisationsvinster
+	tillägg realisationsvinster enligt undantag
+	avgår realisationsförlust enligt undantag
=	summa balanskravsresultat

Huvudprincipen är att realisationsvinster inte ska räknas in i balanskravet. Undantag kan dock göras om det står i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning t.ex. om realisationsvinsten är ett led i en omstrukturering. Realisationsförluster ska enligt huvudprincip medräknas i balanskravsresultatet. Undantag kan göras om försäljningen står i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning t.ex. när en försäljning medför framtida lägre kostnader.

Om det redovisade balanskravsresultatet är negativt ska det enligt kommunallagen återställas inom tre år om inte fullmäktige beslutar om att en reglering av det negativa resultatet inte ska göras enligt något av följande skäl:

- beslut om underskott i budget p.g.a. synnerliga skäl
- om orealiserade förluster i värdepapper har uppstått eller
- andra synnerliga skäl

Med synnerliga skäl avses enligt förarbetena fall där ett frångående från kravet att återställa det egna kapitalet är mycket väl motiverat (prop. 1996/97:52 s.38 f.). Det grundläggande kravet är att de åtgärder som kommunen eller landstinget rent allmänt vidtar måste vara förenliga med god ekonomisk hushållning.

Synnerliga skäl kan vara att en kommun eller ett landsting med en stark finansiell ställning ges möjlighet att i budget anta finansiella mål som anger att det egna kapitalet tillåts minska (enligt prop. 2003/04:105 s. 18 f.). En finansiell analys av god ekonomisk hushållning ska ligga till grund för en sådan minskning. För att ett

uttag av det egna kapitalet inte ska bryta mot kravet på god ekonomisk hushållning ska det bl.a. finnas kapital som täcker hela pensionsåtagandet, delfinansiering av framtida investeringar samt egen lokal riskbedömning.

Ett annat synnerligt skäl att inte återställa det egna kapitalet är större omstruktureringskostnader, t.ex. vid befolkningsminskningar, i syfte att uppnå god ekonomisk hushållning. Detta ska dock planeras in och beräknas redan i budget.

Möjligheten att endast delvis reglera ett negativt resultat eller att reglera detta under en längre period än tre år ryms också inom stadgandet.

Däremot framhöll regeringen i propositionen att kommuner och landsting borde ha beredskap för faktorer som negativ befolkningsutveckling, hög arbetslöshet samt förändringar av skatteintäkter, statsbidrag och utjämningsystem. Dessa faktorer utgör därmed inte skäl för att undgå att reglera ett negativt resultat (prop. 2003/04:105 s. 21).

Lagen (1997:614) om kommunal redovisning

Lagen (1997:614) om kommunal redovisning kompletterar kommunallagens balanskravsregler med en paragraf om upplysningskrav.

I 4 § 4 kapitel anges att om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna ska det i förvaltningsberättelsen för det året anges när och på vilket sätt man avser att göra den föreskrivna regleringen av det negativa resultatet. Om fullmäktige har beslutat att en sådan reglering inte ska ske ska upplysning lämnas om detta. Skälen till beslutet ska anges och upplysning ska också lämnas om hur tidigare räkenskapsårs negativa resultat har reglerats.

6.4.4 Normgivande organ

Bokföring och redovisning ska enligt 3 § 1 kapitel, lagen (1997:614) om kommunal redovisning fullgöras enligt god redovisningssed. Till god sed hör att följa rekommendationer som ges av normgivande organ. Om man avviker från dessa rekommendationer ska upplysning om detta och skälen för avvikelsen anges i årsredovisningen.

Rådet för kommunal redovisning (RKR) är det normgivande organet för redovisningen på det kommunala området, dvs. för kommuner, landsting och kommunalförbund. Rådets huvuduppgift är att främja och utveckla god redovisningssed i enlighet med lagen om kommunal redovisning. Inom ramen för huvuduppgiften ska föreningen göra uttolkningar av god redovisningssed och utarbeta rekommendationer i redovisningsfrågor som är av principiell betydelse eller av större vikt.

6.5 Balanskravet – tillämpning och effekter

6.5.1 Balanskravet inom ramen för god ekonomisk hushållning

Detta avsnitt bygger bl.a. på de undersökningar som utredningen har genomfört för att hämta in synpunkter på hur regelverket uppfattas och tillämpas. Utredningen har genomfört en enkätundersökning om konjunkturvariationer och en stabil kommunal verksamhet, vilken omfattade alla kommuner och landsting (se bilaga 3).² Utredningen har också lagt ut ett uppdrag till forskare att utreda balanskravets påverkan på externredovisningen (se bilaga 7).³ Därutöver har utredningen i olika form inhämtat synpunkter på det nuvarande regelverket från företrädare för kommuner och landsting, från kommunala redovisningsexperter samt från tre stora revisionsföretag (se bilaga 4).⁴

Undersökningarna visar bl.a. att även om fokus i kommuner och landsting i första hand anges ligga på balanskravet och inte på god ekonomisk hushållning så anses balanskravet också ha bidragit till att stärka en god ekonomisk hushållning.

Ett problem uppges av vissa kommuner och landsting vara att definiera vad som är god ekonomisk hushållning. Vilka mål ska känneteckna god ekonomisk hushållning i verksamhet respektive ekonomi? Hur stor del av pensionerna bör vara finansierade, vad är en rimlig nivå på soliditet, hur stora överskott bör man ha o.s.v.? Lag och förarbeten ger avsiktligt ingen tydlig vägledning i dessa

² Undersökningen berörde bl.a. frågor om regelverket för den ekonomiska förvaltningen, bilaga 3.

³ *Bokslutspolitik i kommuner och landsting – En konsekvens av kravet på ekonomi i balans.* Kommunforskning i Västsverige, KFi, bilaga 7.

⁴ PWC, KPMG och Ernst & Young, bilaga 4.

frågor utan kommuner och landsting beslutar utifrån sina egna förutsättningar.

De vanligast förekommande finansiella målen är mål för resultat, investeringar och soliditet. Resultatmål utformas utifrån kommunens /landstingets ekonomiska situation. Målen sätts oftast utifrån att det egna kapitalet ska värdesäkras. I många fall innefattar målen också att resultatet ska täcka in oförutsedda händelser, investeringar och/eller pensioner. I nästan en tredjedel av kommunerna skapas utrymme för konjunktursvängningar i resultatmålet. Vissa kommuner och landsting har formulerat ett resultatmål med samma innebörd som lagens balanskrav.

De politiskt fastställda finansiella målen blir i praktiken inte alltid styrande vid budgeteringen och uppföljning. Kraven från verksamheterna kan göra det svårt att budgetera med överskott trots att det följer av målen.

Enligt utredningens enkätundersökning uppger knappt hälften av kommunerna och landstingen att de direkt vidtar åtgärder i verksamheten under löpande år när de finansiella målen inte beräknas kunna uppnås. I drygt en tredjedel accepterar man i motsvarande läge att målen inte kommer att uppnås och i drygt en fjärdedel anpassas i stället målen till den rådande ekonomiska situationen. I 24 procent av kommunerna och landstingen uppges att man har inte haft problem med att nå sina finansiella mål.

Att uppnå kravet på balans betraktas dock som en "skamgräns" som flertalet kommuner och landsting inte är beredda att ge avkall på.

6.5.2 Ökat fokus på ekonomin

Balanskravet bedöms, av både politiker och tjänstemän, ha en central roll i kommunernas och landstingens styrning och uppföljning. Det anses ha lett till tydligare ekonomiskt fokus, ett större politiskt engagemang för ekonomin samt en skärpt ekonomisk kontroll. Efterlevnaden av balanskravet ges hög prioritet och det anses ha möjliggjort för politiker och tjänstemän centralt i kommuner och landsting att hårdare driva kravet på verksamheterna att ha en ekonomi i balans. Det har även lett till ökad kostnadsmedvetenhet på alla nivåer.

För den långsiktiga planeringen anses balanskravet i första hand ha gett förutsättningar för ökat fokus på god ekonomisk hushållning. Undersökningen visar dock att det finns indikationer på

att balanskravet ökar fokus på att klara enskilda år, vilket kan ge ett kortsiktigt beteende.

6.5.3 Balanskravet bromsar i lågkonjunktur och vice versa

Det lagstadgade kravet på budget i balans varje år är tydligt men kan också leda till vissa oönskade effekter. Under sämre tider kan kravet framtvunga åtstramning i verksamheten som kan förstärka en konjunkturedgång. Eftersom kommuner och landsting ska budgetera i balans är det rimligt att tro att verksamhetens kostnader anpassas till konjunkturen dvs. när utvecklingen av skatteintäkterna är svag måste även kostnaderna utvecklas långsammare.

Skatteunderlagsutvecklingen varierar mellan åren och det faktiska utfallet kan avvika mycket från budgeterade skatteintäkter. De som saknar en ekonomisk buffert får svårt att hantera en tillfällig nedgång i ekonomin utan att vidta omedelbara åtgärder och i vissa fall t.o.m. behöva säga upp personal. Enligt utredningens enkätundersökning var det cirka 16 procent av kommunerna och landstingen som sa upp personal under våren 2009 och 18 procent under hösten 2009. Dessa uppgifter kan jämföras med 2010 års siffror som uppgick till 9 procent under våren och 4 procent under hösten. Enkäten innefattade inte närmare frågor om orsakerna till uppsägningarna. De förstnämnda uppsägningarna skedde under en period då de prognostiserade skatteintäkterna minskade markant. År 2010 hade den ekonomiska situationen förbättrats. Genom de tillfälliga statsbidragen samt att skatteintäkterna blev högre än väntat fick sektorn sammantaget ökade intäkter och goda resultat.

Enligt utredningens enkätundersökning användes konjunkturstödet i första hand till resultatförbättring. I drygt en tredjedel av kommunerna och landstingen användes stödet emellertid till ökad sysselsättning och/eller att man gjorde extra satsningar som annars inte hade genomförts.

6.5.4 Balanskravets utformning påverkar redovisningen

Balanskravet innebär att underskott i princip ska återställas inom tre år medan överskott enligt huvudregeln inte får användas kommande år utan ska konsolideras in i det egna kapitalet. Detta har, enligt utredningens undersökningar, bl.a. lett till att vissa kom-

muner och landsting använder redovisningen för att jämna ut varierande resultat som bl.a. kan orsakas av konjunktursvängningar. Det innebär att kravet på balans får styra när och hur redovisning av vissa transaktioner sker, s.k. bokslutspolitik. Som exempel kan nämnas att under goda år redovisas, delvis i strid med god redovisningssed, vissa avsättningar i resultaträkningen och på balansräkningens skuldsida som vid behov (när resultatet är sämre) kan återföras eller användas för ett specifikt ändamål kommande år. Balanskravets tillkomst kan på så sätt sägas indirekt ha påverkat innehållet i den finansiella rapporteringen.

Bokslutspolitik

Med bokslutspolitik avses sådana transaktioner som påverkar resultatet men som enligt normer och regler är tveksamma utifrån god redovisningssed eller direkt lagstridiga. Som exempel kan nämnas avsättningar för framtida projekt, avsättningar för pensioner intjänade före 1998, ogrundade nedskrivningar och felaktiga periodiseringar.

Enligt utredningens enkätundersökning har nästan hälften av kommunerna och cirka 80 procent av landstingen någon gång gjort tveksamma avsättningar i balansräkningen under perioden 2005–2009. De vanligast förekommande är extra pensionsavsättningar och avsättningar för framtida omstruktureringar. Tre procent har gjort avsättningar för resultatutjämning.

Den studie om bokslutspolitik som utredningen låtit genomföra (bilaga 7) gör, utifrån ett urval av kommuner och landsting, en fördjupning när det gäller förekomsten av sådana åtgärder som är avsedda att påverka det redovisade resultatet i en önskad riktning. Sådana redovisningstekniska åtgärder, dvs. det som här benämns bokslutspolitik, vidtas främst antingen genom att stora överskott görs mindre eller att ett redan svagt resultat försvagas ytterligare. Resultaten anpassas därigenom, beroende på ekonomisk situation, för att åstadkomma ett bättre utgångsläge inför kommande år.

I rapporten konstateras att cirka 30 procent av de granskade kommunerna har redovisat ”nya” avsättningar något av åren under perioden 2005–2009. Vissa av dessa är i enlighet med normerna, t.ex. avsättningar för deponier, medan andra är mer tveksamma eller helt emot reglerna, t.ex. avsättningar för pensioner intjänade före 1998. Endast en mindre del av avsättningarna är beslutade till storlek redan i budget, vilket indikerar att storleken på avsät-

ningen anpassas till årets resultat när detta föreligger. Om resultatet blir bättre än förväntat så görs en större avsättning och vice versa.

I studien ges olika tänkbara förklaringar till varför man tillgriper bokslutspolitik. En förklaring gäller situationen när en kommun genom redovisningsåtgärder gör ett svagt resultat ännu sämre. Det kan vara en situation där ekonomin länge varit ansträngd och där man tillgripit kortsiktiga åtgärder. Den besvärliga ekonomin har sedan medfört behov av omstrukturering, varvid kostnader av skilda slag ”dumpats” på ett enskilt år och resulterat i ett stort underskott i syfte att förhindra att dessa kostnader ska belasta resultaten kommande år. I detta fall har bokslutspolitiken således bedrivits på grund av tidigare års agerande, och man har därigenom försökt skapa bättre förutsättningar att redovisa överskott framöver.

En annan förklaring gäller situationen när bokslutspolitik används för att försvaga ett stort överskott. Syftet är i det fallet att nedbringa överskottet för att undvika kritik från oppositionen och/eller medborgarna om överbeskattning eller att verksamheten tilldelats för lite resurser. Skälet till bokslutspolitiken är i dessa fall att såväl politiker som tjänstemän anser att överskotten behövs för att möta framtida utmaningar (ökade pensionskostnader, kommande investeringar etc.), samtidigt som man ser det som en svår pedagogisk utmaning att förklara och få acceptans för detta. Genom att i stället redovisa framtida kostnader som avsättningar, om än regelvidriga, som drar ner årets resultat, så undviker man problemen. I vissa fall har det handlat om överskott som är en konsekvens av tillfälliga intäkter, där man sett det som angeläget att förhindra att de föranleder en högre kostnadsnivå. För att undvika att redovisa stora överskott, som anses bli ”inlåsta” i eget kapital, tidigareläggs således vissa kostnader och därmed kan inlåsningsen delvis undvikas.

Studien sammanfattas med slutsatsen att nuvarande tillämpning av balanskravet är en av flera omständigheter som har bidragit till att bokslutspolitik tillämpats för att undvika alltför stora överskott ett enskilt år. Bokslutspolitik som görs för att redan svaga resultat ska bli ännu sämre är inte direkt föranledd av balanskravet, men viss koppling finns. Det kan framstå som en enkel lösning att sätta balanskravet ur spel genom att bedriva bokslutspolitik även om det i många fall är en tämligen kortsiktig strategi. Lagens krav på återställande kan också sättas ur spel genom att hänvisa till synnerliga skäl när stora underskott uppstår. Detta kan dock försvåra

möjligheten att upprätthålla ett rimligt eget kapital. Primärt fokus är att klara balanskravet, därefter kommer balansräkningen och det långsiktiga perspektivet.

6.5.5 Balanskravsresultat – redovisning och utvärdering

Balanskravet är tydligt - intäkterna ska överstiga kostnaderna. Däremot uppfattas inte kraven på balanskravsutredningen som lika tydliga, vilket leder till att kommuner och landsting varken beräknar balanskravsresultatet på likartat sätt eller redovisar det på samma sätt i årsredovisningarna. Som tidigare redovisats regleras inte justeringarna i balanskravsutredningen i lag utan i förarbeten, vilket gör dem mindre tydliga och kända. Flertalet kommuner och landsting redogör för balanskravsresultatet i förvaltningsberättelsen, i vissa fall med kompletterande noter till resultat- och balansräkningen. Det finns även kommuner och landsting som varken redovisar eller kommenterar balanskravsresultatet i årsredovisningen. Orsaken kan vara att man vid ett positivt årets resultat anser att man uppnått balans och att de justeringar som krävs för att räkna fram ett balanskravsresultat inte anses nödvändiga.

I dagens regelverk finns brister när det gäller både transparensen i redovisningen och tydligheten i fråga om krav på balanskravsresultatet vilket påverkar dess legitimitet negativt. I den politiska processen ligger fokus i huvudsak på årets resultat snarare än på balanskravsresultatet. Ett ytterligare problem som gäller balanskravsresultatet är att justeringarna i balanskravsutredningen kan vara svåra att förstå vilket gör att redovisningen inte uppfattas som transparent. Dessutom är det få kommuner och landsting som redovisar ett ackumulerat balanskravsresultat, dvs. en sammantällning av gamla, ej återställda underskott.

Tillämpningen av synnerliga skäl, dvs. grunderna för att inte behöva reglera ett negativt resultat, varierar till följd av att regelverket uppfattas som oskarpt. År 2010 var det cirka 40 procent av kommunerna och 15 procent av landstingen som inte gjorde några justeringar alls mellan resultatet och balanskravsresultatet. I vissa fall är det korrekt att inte göra några justeringar, men det finns sannolikt också en del fall då man borde ha gjort justeringar för att få ett korrekt balanskravsresultat. Nedan redovisas kommunernas respektive landstingens sammanlagda balanskravsutredning med

både justeringar och synnerliga skäl, enligt bokslutsstatistik för 2010.

Tabell 6.2 Balanskravsutredning för samtliga kommuner 2010. Miljoner kronor

BALANSKRAVSUTREDNING	2010
Årets resultat enl. resultaträkningen	14 169
Avgår; samtliga realisationsvinster	- 3 643
Tillägg; realisationsvinster enl. undantagsmöjlighet	+ 540
Tillägg; realisationsförluster enl. undantagsmöjlighet	+ 40
Balanskravsresultat	11 106
Tillägg; ianspråktagande av sparande	+ 468
+Tillägg /-avdrag; orealiserade förluster i värdepapper	-47
Tillägg; andra synnerliga skäl	+ 444
Summa (som ska återställas om negativ)	11 971

Källa: Statistiska centralbyrån

Årets resultat för kommunerna 2010 på 14,1 miljarder kronor justerades för merparten av realisationsvinsterna samt vissa realisationsförluster i balanskravsutredningen. Dessutom gjordes korrigeringar för ianspråktagande av tidigare sparade medel, orealiserade förluster i värdepapper och andra synnerliga skäl. Årets resultat översteg balanskravsresultatet med 3,1 miljarder kronor.

Tabell 6.3 Balanskravsutredning för samtliga landsting 2010. Miljoner kronor

BALANSKRAVSUTREDNING	2010
Årets resultat enl. resultaträkningen	5 137
Avgår; samtliga realisationsvinster	- 586
Tillägg; realisationsvinster enl. undantagsmöjlighet	+ 5
Tillägg; realisationsförluster enl. undantagsmöjlighet	+ 8
Balanskravsresultat	4 564
Tillägg; ianspråktagande av sparande	0
+Tillägg /-avdrag; orealiserade förluster i värdepapper	+ 42
Tillägg; andra synnerliga skäl	- 769
Summa (som ska återställas om negativ)	3 838

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting

För landstingen översteg årets resultat balanskravsresultatet med 0,6 miljarder kronor. Synnerliga skäl motsvarade en minskning av det egna kapitalet med 0,7 miljarder kronor.

Balanskravsresultatet speglar verksamhetens resultat. Som tabellerna 6.2 och 6.3 visar är det emellertid flera poster och resultatnivåer att ta hänsyn till. Skillnaden mellan de olika resultaten, och varför vissa poster ska undantas vid beräkning av balanskravsresultatet, är inte helt enkla varken att förklara eller förstå.

6.5.6 Marginaler och reserver i ekonomin – vad gör kommuner och landsting i dag?

Inom nuvarande regelverk finns begränsade möjligheter att reservera medel för att täcka underskott kommande år. Däremot finns möjlighet att under loppet av ett enskilt år skapa en reserv i budgeten genom att redovisa en ofördelad buffert centralt och/eller på förvaltningarna. En sådan marginal kan även skapas inom de finansiella målen genom att sätta ett resultatmål som kräver ett visst överskott. Båda varianterna kan fungera som reserv om konjunkturen viker nedåt. Bufferten kan tas i anspråk för att möta minskade skatteintäkter eller så kan de finansiella målen sänkas under löpande år. I båda fallen kan oplanerade neddragningar i verksamheten undvikas, dvs. det finns en inbyggd stöddämpare i budgeten.

Begränsningen av möjligheten att spara för att täcka underskott för kommande år gör att vissa kommuner och landsting skapar egna lösningar för att påverka balanskravsresultatet. Det finns t.ex. ett antal kommuner och landsting som gör reserveringar inom eget kapital för olika ändamål. Det är oklart om dessa s.k. öronmärkningar medges inom reglerna för balanskravet – regelverket synes otydligt och tillämpningen varierar.

Enligt utredningens enkät har nästan 40 procent av kommuner och landsting någon gång reserverat delar av eget kapital för olika ändamål. Vanligaste ändamålen är framtida pensioner och omstruktureringar. Mindre än 10 procent svarar att de har gjort öronmärkningar för resultatutjämnning mellan år.

Enligt enkätundersökningen anser 60 procent av kommunerna och landstingen att en reservering för intäkts- eller resultatutjämnning över tid borde vara resultatpåverkande och redovisas i resultaträkningen. Övriga anser att en reservering bör hanteras i balanskravsutredningen, dvs. utanför resultaträkningen. Svaren kan

delvis antas spegla den pedagogiska svårigheten att förklara skillnaden mellan resultaträkningens resultat och balanskravsresultatet. Media och andra intressenter fokuserar primärt på årets resultat i resultaträkningen medan lagen styr på balanskravsresultatet.

Bland företrädare för den kommunala revisionen och redovisningen är en vanlig uppfattning att resultatutjämnning bör ske i balanskravsutredningen så att innebörden av årets resultat i resultaträkningen inte förändras. En reservering av delar av det egna kapitalet är ingen kostnad och bör därför inte redovisas i resultaträkningen.

6.6 Ekonomisk analys och god ekonomisk hushållning

6.6.1 Budget och planer

I propositionen om en ny kommunallag (prop. 1990/91:117 s.116 f.) framhölls vikten av en god överblick av såväl verksamhet som ekonomi i syfte att upprätthålla en god och balanserad ekonomi. Här angavs att i både budget och planer bör kommuner och landsting analysera sin ekonomi utifrån ett antal faktorer/nyckeltal. Som exempel på nyckeltal som borde analyseras nämndes skatteintäkternas ökning i förhållande till nettokostnadsutvecklingen, resultatutvecklingen, förändring av eget kapital, finansiering av investeringar, soliditet, låneskuld samt den likvida situationen. Verksamheten ansågs viktig att analysera utifrån exempelvis nyckeltal som belyser produktivitets- och effektivitetsutvecklingen. Eftersom förhållandena varierar mellan olika kommuner och landsting ansåg man det inte möjligt att ange rimliga nivåer för dessa nyckeltal. Varje kommun och landsting måste, utifrån sina förutsättningar, själva ta ansvar för att bedriva en ekonomisk politik som borgar för en sund och balanserad ekonomi.

I propositionen (1990/91:117) påtalas även att en flerårig plan, budgetåret plus två år, borde bidra till ett ökat intresse för den ekonomiska utvecklingen och på så vis ge upphov till en tydlig och öppen politisk diskussion. Planen ansågs ge politikerna underlag för att ta ställning till verksamhetsförändringar som bör vidtas för att komma tillrätta med eventuella ekonomiska och strukturella problem.

Grunden för den ekonomiska styrningen är att kommuner och landsting i första hand ska upprätthålla en god ekonomisk hus-

hållning bl.a. genom att sätta mål, såväl finansiella som verksamhetsmässiga. I samband med utredningens undersökningar har också efterlysts ett bättre stöd för utformningen av en mer långsiktig inriktning mot en god ekonomisk hushållning.

De analyser av ekonomi och verksamhet som redovisas i kommunernas och landstingens budget- och plandokument har olika innehåll, omfattning och tidshorisont. Vanligast är att planåren inte analyseras djupare utan snarare är rena framskrivningar av resultat- och balansräkning som underlag till verksamheterna. Vissa kommuner och landsting har även översiktliga, mer långsiktiga, visionsdokument som visar riktningen för en längre period än planperioden.

För att få ett mer långsiktigt perspektiv kan bl.a. analyser av resultatutveckling och ekonomisk ställning ge ett bättre underlag för en strategisk och långsiktig diskussion, både ur ett budgetperspektiv och ur ett uppföljningsperspektiv.

6.6.2 Uppföljning och bokslut

I kommunala årsredovisningar redovisas oftast någon form av ekonomisk/finansiell analys. Någon central rekommendation för hur en sådan analys ska göras finns inte. Vissa använder vedertagna modeller, som t.ex. RK-modellen⁵, medan andra analyserar utvalda, för kommunen/landstinget viktiga, nyckeltal. Erfarenhetsmässigt finns det ganska stora variationer när det gäller kvaliteten på dessa analyser och kopplingen till det långsiktiga perspektivet är inte alltid tydlig.

En förbättring av analyserna, t.ex. när det gäller förutsättningarna för kommuner och landsting att långsiktigt upprätthålla och förbättra sin ekonomiska ställning, kan bidra till att stärka en god ekonomisk hushållning. Det kan t.ex. gälla en analys av det egna kapitalet och hur stort eget kapital det är rimligt att kommunen eller landstinget har. En sådan analys kan innefatta de lokala förutsättningarna i olika avseenden t.ex. hur kommunen/landstinget är organiserad, vilka investeringsbehov som finns framöver och hur stor ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser är samt hur kommunens/landstingets ekonomiska situation bedöms utifrån nyckeltal för resultat- och balansräkning.

⁵ RK-modellen bygger på fyra aspekter som är viktiga ur ett finansiellt perspektiv. Dessa fyra aspekterna, Resultat - Kapacitet och Risk - Kontroll utgör hörnstenar i modellen. Varje aspekt analyseras med hjälp av ett antal finansiella nyckeltal

6.7 De kommunala avtalspensionerna

6.7.1 Bakgrund

Frågan om hur den kommunala pensionsskulden redovisas har betydelse för balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning.

Utredaren ska analysera om regelverken för den ekonomiska förvaltningen och redovisningen i kommuner och landsting, exempelvis för redovisningen av pensionsskulden, bidrar till risken för procyklisk variation i den kommunala verksamheten.

Inledning

År 1987 rekommenderades⁶ kommuner och landsting att redovisa sina pensionsåtaganden som en ansvarsförbindelse. Den främsta orsaken var att pensionsberäkningen byggde på alltför osäkra schablonberäkningar. Pensionerna redovisades som kostnad vid utbetalning enligt den s.k. fördelningsmodellen. Denna modell innebär att nuvarande skattebetalare finansierar utbetalningar som härrör från tidigare intjänade pensionsförmåner. Fördelningsmodellen utgår från den kommunala verksamhetens varaktiga karaktär. Framtida pensionsutbetalningar anses vara säkerställda genom beskattningsrätten.

Från och med 1990 kom Referensgruppen i redovisning med en ny rekommendation om att även pensionsskulden borde redovisas som en skuld i balansräkningen. Orsaken till förändringen var att pensionsskultsberäkningarna förbättrats. Övergången till fullfonderingsmodellen skedde successivt under början av 1990-talet och i slutet av årtiondet redovisade flertalet av kommunerna och landstingen pensionerna helt eller delvis enligt fullfonderingsmodellen.

I samband med att balanskravet infördes sågs även pensionsredovisningen över. Det fanns tre modeller för pensionsredovisning att välja mellan; fördelningsmodellen, fullfonderingsmodellen⁷ samt blandmodellen⁸. Blandmodellen innebär en successiv övergång från

⁶ Rekommendation från dåvarande Referensgruppen i redovisning.

⁷ I fullfonderingsmodellen redovisas hela pensionsåtagandet på balansräkningens skuldsida som en avsättning och som kostnader i resultaträkningen redovisas årets nyintjänade pension samt värdesäkring av pensionsåtagandet.

⁸ I blandmodellen återfinns pensionsåtagandet för pensioner intjänade fr.o.m. 1998 i balansräkningen medan äldre förmåner redovisas som en ansvarsförbindelse inom linjen. Utbetalningar av gamla pensionsförmåner samt årets nyintjänade pensionsförmåner redovisas som kostnader.

fördelningsmodell till fonderingsmodell i takt med att de tidigare intjänade pensionsförmånerna gradvis fasas ut. Enligt 4§ 5 kapitel, lagen om kommunal redovisning ska pensionerna redovisas enligt blandmodellen.

Gällande regelverk för redovisning av pensioner

Enligt lagen (1997:614) om kommunal redovisning ska pensionsförmåner som intjänats före 1998 inte tas upp som skuld eller avsättning i balansräkningen. Utbetalningar av pensionsförmåner som intjänats före 1998 ska redovisas som kostnader i resultaträkningen.

Det innebär att kommuner och landsting ska redovisa pensionsåtaganden som intjänats före 1998 som en ansvarsförbindelse, dvs. utanför balansräkningen, medan pension intjänad efter 1998 redovisas i balansräkningen som en avsättning.

I Rådet för kommunal redovisnings (RKR) rekommendation nr 17, Värdering och upplysningar om pensionsförpliktelser, regleras hur pensionskostnader och pensionskulder ska värderas och vilka upplysningar som ska lämnas om detta. Årsredovisningen ska upplysa om alla delposter per förpliktelse. Denna information möjliggör för läsaren att själv beräkna alternativa kostnader för pensioner, oavsett vald modell. Rekommendationen trädde i kraft 2009.

Val av pensionsmodell vid införande av balanskravet

Regeringen uttalade i sin kompletteringsproposition för budgetåret 1995/96 att i kravet på ekonomisk balans låg att avtalspensionerna borde beaktas enligt den s.k. blandade modellen (prop. 1995/96:150 s. 187 f.). Förslaget, som även togs upp i propositionen om den kommunala redovisningen, innebar att samtliga pensionsförmåner intjänade fr.o.m. 1998 skulle beaktas på ett sätt som motsvarar god redovisningssed, dvs. redovisas som kostnad vid tidpunkten för intjänandet (prop. 1996/97:52 s. 61 f). Avvikelse från god sed föreslogs gälla de äldre pensionsförmånerna som intjänats före 1998. Med hänsyn till att den blandade modellen beräknades sammanfalla med den s.k. fonderade modellen efter dryga 40 år betraktades den blandade modellen som en övergångslösning.

Skälet till att blandmodellen valdes var att regeringen ansåg att fullfonderingsmodellen inte tog tillräcklig hänsyn till att de kommunala avtalspensionerna under en lång tid hade hanterats

enligt ett fördelningssystem. Vid en direkt övergång till att i balanskravet inkludera kostnader enligt en fullfonderingsmodell skulle nuvarande skattebetalare behöva finansiera en alltför hög kostnad som beror på de pensionsförmåner som intjänats tidigare utan att kostnadsföras. I stället ansåg man att en övergång till en fullfonderingsmodell bör ske successivt. Regeringen ansåg att balanskravet borde formuleras så att pensionskostnaderna beaktas enligt blandmodellen. Detta innebar en successiv utfasning av det gamla pensionsåtagandet i form av årliga utbetalningar av den del av pensionerna som inte kostnadsförts vid intjänandet.

Enligt regeringens mening var det rimligt att redovisningssättet avseende pensioner korresponderade med hur pensionerna skulle beaktas i förhållande till kravet på ekonomisk balans i kommunallagen.

Av dessa skäl föreslogs att kommunernas och landstingens redovisning av pensionerna skulle ändras jämfört med det existerande redovisningssättet i fråga om de gamla förpliktelserna (prop. 1996/97:52 s 62 f.). Om kommunerna och landstingen skulle fortsätta att redovisa enligt dittillsvarande redovisningssätt skulle resultatet enligt resultaträkningen komma att avvika väsentligt från det som ansågs borde ligga till grund för bedömningen av om kravet på ekonomisk balans var uppfyllt.

Jämförelse mellan blandmodell och fullfonderingsmodell

Blandmodellen innebär att pensionsförmåner som intjänats före 1998 inte ska tas upp i balansräkningen utan redovisas som en ansvarsförbindelse. Utbetalningar av sådana pensionsförmåner redovisas som en kostnad i resultaträkningen. Pensionsförmåner som intjänas efter 1998 redovisas som en kostnad vid intjänandet och som en ökning av avsättningen på balansräkningens skuldsida.

Fullfonderingsmodellen innebär att hela pensionsåtagandet redovisas som en avsättning i balansräkning oavsett när den intjänats. Eftersom fondering av medel motsvarande skulden inte krävs för att redovisa pensionsåtagandet enligt denna modell, skulle benämningen fullskuldsmodell vara mer passande.

I följande ruta redovisas vilka poster som ingår i blandmodellen respektive i fullfonderingsmodellen.

Skillnader mellan blandmodell och fullfonderingsmodell avseende redovisade årliga kostnader och totalt pensionsåtagande i balansräkningen

Årliga kostnader

Blandmodell

1. Nyintjänade pensioner, efter 1998
 - förmånsbestämd ålderspension (FÅP)
 - avgiftsbestämd ålderspension
2. Värdesäkring av pensioner intjänade efter 1998
3. Utbetalning av pensioner intjänade före 1998

Fullfonderingsmodell

1. Nyintjänade pensioner, efter 1998
 - förmånsbestämd ålderspension
 - avgiftsbestämd ålderspension
2. Värdesäkring av hela pensionsåtagandet

Totalt pensionsåtagande

Blandmodell

1. Pensionsåtagande intjänat fr.o.m. 1998 redovisas som en avsättning på balansräkningens skuldsida
2. Pensionsåtagande intjänat före 1998 redovisas som en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen.

Fullfonderingsmodell

1. Hela pensionsåtagandet redovisas som en avsättning på balansräkningens skuldsida.

Pensionsåtagandet intjänat före 1998, dvs. ansvarsförbindelsen, ökar med värdesäkring genom ränte- och basbeloppsuppräknings, och minskar med utbetalningarna av pensioner. Därför ökar pensionsåtagandet i ansvarsförbindelsen så länge värdesäkringen är större än utbetalningarna, trots att det inte sker något nyintjänande i dessa pensionsdelar. Från och med den tidpunkt då utbetalningarna till pensionerade kommunalanställda beräknas bli större än värdesäkringen, i genomsnitt 2013, sker inte längre någon ökning av ansvarsförbindelsen. I det läget ger fullfonderingsmodellen lägre pensionskostnader än blandmodellen i och med att det är värdesäkringen som kostnadsförs i en fullfonderingsmodell och inte utbetalningen. Blandmodellen och fullfonderingsmodellen

skiljer sig åt både vad gäller kostnaderna i resultaträkningen och avsättningen i balansräkningen. I blandmodellen tas alla pensionskostnader över resultaträkningen, även om det är över en mycket lång tidsperiod. De nya pensionerna kostnadsförs vid intjänandet och de gamla, intjänade före 1998, kostnadsförs vid pensionsutbetalningen. Utbetalningarna avseende ansvarsförbindelsen börjar avta efter 2020 men försvinner inte helt förrän efter 2050, se diagram 6.8 och 6.9.

I en fullfonderingsmodell redovisas endast en mindre del av kostnaderna för pensioner intjänade före 1998 över resultaträkningen. Vid byte till fullfonderingsmodell läggs ansvarsförbindelsen in och redovisas under avsättningar i balansräkningen medan det egna kapitalet minskas med motsvarande belopp, dvs. skulden bokas direkt mot eget kapital oavsett om kapitalet räcker eller ej, och tas inte upp i resultaträkningen.

De årliga kostnaderna i blandmodellen är lägre än i fullfonderingsmodellen t.o.m. 2013 men därefter blir det ett omvänt förhållande, enligt beräkningar som KPA Pension gjort för utredningen. Dessutom redovisas endast pensioner intjänade efter 1998 i balansräkningen i blandmodellen medan fullfonderingsmodellen redovisar hela pensionsåtagandet i balansräkningen. Val av pensionsmodell påverkar därmed både förändringen av det egna kapitalet varje år (genom att kostnaden påverkar årets resultat) och totalt eget kapital (genom att det egna kapitalet påverkas av skuldens/åtagandets storlek).

KPA:s beräkningar visar att ansvarsförbindelsen för kommunerna kommer att minska från dagens knappa 200 miljarder kronor till 15 miljarder kronor 2050. För landstingen är motsvarande siffror knappa 135 miljarder kronor i dag och 8 miljarder kronor 2050.

Enligt betänkandet God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting (SOU 2001:76 s. 145) skulle 25 procent av kommunerna och merparten av landstingen ha redovisat ett negativt eget kapital om en fullfonderingsmodell skulle ha tillämpats 2000. Enligt 2009 års bokslut skulle 46 procent av alla kommuner och samtliga landsting redovisa ett negativt eget kapital om man inkluderar ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser i balansräkningen.

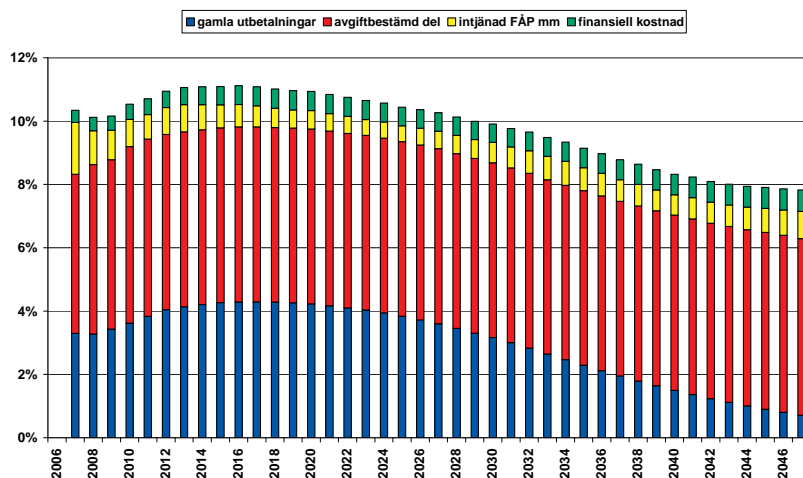
Kommunernas och landstingens pensionsåtagande

Den kommunala pensionsskulden har betydelse för den kommunala ekonomin. Merparten av pensionsåtagandet avser i dagsläget intjänandet före 1998, den s.k. ansvarsförbindelsen. Denna del av åtagandet uppgår till totalt 330 miljarder kronor 2010. Intjänade pensioner efter 1998, som tas upp som en avsättning i balansräkningen, uppgår till 66 miljarder kronor. Fr.o.m. 1998 är en stor del av årets nyintjänade pensionsåtagande avgiftsbestämd ålderspension som betalas ut till extern förvaltare som arbetstagaren själv väljer. Detta gör att den del av pensionsåtagandet som redovisas i balansräkningen, dvs. avsättningen, inte ökar så mycket.⁹ Totalt uppgick pensionskostnaderna 2010 enligt blandmodellen till 4,5 procent av verksamhetens kostnader i kommunerna och 4,7 procent av verksamhetens kostnader i landstingen. Det är dock ganska stora skillnader mellan enskilda kommuner respektive landsting i pensionskostnader och pensionsskuldens storlek beroende på personalens ålder, lön m.m.

För att visa hur pensionskostnaden utvecklas framöver kan kostnaden simuleras med utgångspunkt i dagens pensionssystem. I Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) rapport *Avtalspensioner i kommuner och landsting* från april 2008 redovisas följande två diagram över kommunernas respektive landstingens pensionskostnader i en blandmodell.

⁹ Reglerna medger inte att den avgiftsbestämda ålderspensionen förvaltas internt i kommunen eller landstinget.

Diagram 6.8 Pensionskostnad i kommuner som andel av lönesumman, åren 2007–2047. Procent

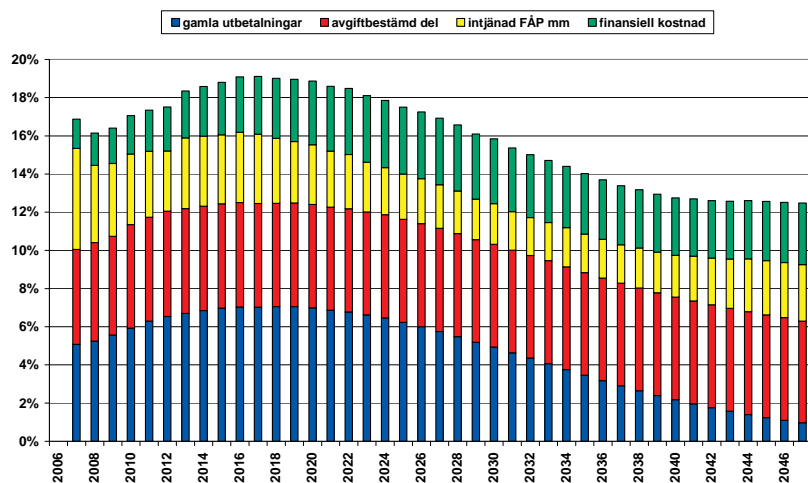


Källa: Sveriges Kommuner och Landsting

Diagram 6.8 visar de olika delarna i kommunernas pensionskostnad och hur de utvecklas som andel av lönesumman fram till 2047. Den totala pensionskostnaden är som högst omkring 2016, cirka 11 procent av lönesumman, och minskar därefter. Utbetalningen avseende ansvarsförbindelsen ökar något till cirka 2016 men klingar sedan sakta av i takt med att berörda pensionärer minskar i antal. Den största posten i kommunernas pensionskostnad är den avgiftsbestämda ålderspensionen som infördes 1998 och som året efter intjänandet betalas ut till den fondbörvärdare som arbetstagaren valt. Den avgiftsbestämda delen i pensionsförmånen är 4,5 procent av lönesumman enligt pensionsavtalet KAP-KL.¹⁰ De två översta delarna i staplarna, avsättning för intjänad förmånsbestämd ålderspension (FÅP) samt värdesäkring av avsättningen i balansräkningen, förändras marginellt över perioden. I kronor räknat var pensionskostnaden cirka 22 miljarder kronor 2010.

¹⁰ KAP-KL (KollektivAvtalad Pension – Kommuner och Landsting) är ett gemensamt pensionsavtal för kommuner, landsting och arbetsgivarförbundet Pacta. KAP-KL trädde i kraft 2006-01-01.

Diagram 6.9 Pensionskostnad i landsting som andel av lönesumman, åren 2006–2047. Procent



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting

Av diagram 6.9 framgår att landstingen har en högre pensionskostnad i förhållande till lönesumman än kommunerna samt att deras utbetalningar för gamla intjänade pensioner utgör en större andel än för kommunerna. Landstingens pensionskostnader kulminerar runt 2017. Även nyintjänandet av förmånsbestämd pension är större i landstingen.

Sammantaget kan man konstatera att fördelningen mellan olika pensionsförmåner skiljer sig åt mellan kommuner och landsting. Landstingen har en större andel höginkomsttagare och därmed högre kostnader för tjänstepensioner. För landstingen är ökningen av pensionskostnaden som andel av lönesumman större. I kronor räknat var totala pensionskostnaden cirka 12 miljarder kronor 2010, vilket motsvarar 15 procent av lönesumman.

Som man kan utläsa av diagrammen 6.8 och 6.9 är utbetalningarna avseende ansvarsförbindelsen kvar även efter 2047 även om de minskat och utgör en betydligt mindre del av de totala pensionskostnaderna.

Oavsett vilken pensionsmodell man väljer så påverkas likviditeten lika mycket av årets pensionsutbetalningar. Detta innebär att när kostnaden för fullfonderingsmodellen blir lägre än för blandmodellen, vilket beräknas ske år 2013, så kommer kommuner och

landsting med fullfonderingsmodell att behöva skapa ett utrymme i sitt resultatmål för att klara av den ökade likviditetsbelastningen. När utbetalningarna från ansvarsförbindelsen är som högst är de mer än dubbelt så höga som värdesäkringen av densamma.

6.7.2 Pensionsredovisning i dag – avvikelser och effekter

Enligt en enkätundersökning som Kommunforskning i Västsverige, KFi, gjorde i alla kommuner för åren 2008 och 2009, var det över 20 procent av kommunerna som inte redovisade pensionerna enligt bestämmelsen i lagen om kommunal redovisning¹¹. Av dessa är det några som redovisar enligt fullfonderingsmodell medan andra endast redovisar delar av ansvarsförbindelsen, dvs. pensionsåtagandet intjänat före 1998, i balansräkningen.

Fullfonderingsmodell

Fr.o.m. 2010 är det minst 15 kommuner och tre landsting som redovisar hela pensionsåtagandet i balansräkningen, dvs. enligt fullfonderingsmodellen. Flertalet av dessa kommuner har enligt KFi:s enkätundersökning starka finanser. Landstingen har dock inte lika stark ekonomi. Som exempel redovisade ett av de tre landstingen, Skåne läns landsting, en negativ soliditet på 84 procent 2010.

De främsta orsakerna till att vissa kommuner och landsting väljer att redovisa pensionerna enligt fullfonderingsmodellen är att de vill redovisa hela skulden för pensioner i balansräkningen samt att de vill kostnadsföra värdesäkringen av pensionsåtagandet före 1998 i resultaträkningen. Vanligtvis redovisas årets ökning av en skuld/avsättning som kostnad, vilket dock inte gäller utbetalningen/amorteringen.

När externa förändringar i beräkningsförutsättningarna sker, t.ex. ändrad ränta eller ändrade livslängdsantaganden, påverkas pensionsåtagandet och pensionskostnaderna. I en fullfonderingsmodell blir effekterna av sådana förändringar mer påtagliga eftersom ett större pensionsåtagande i balansräkningen medför större förändringar och därmed större kostnads- och resultatpåverkan.

¹¹ *Ekonomicheferna som utgångspunkt* – Resultatsammanställning av en enkätundersökning om redovisning i kommunerna (KFi, 2010).

Oren fullfonderingsmodell

Stora förändringar i pensionsåtagandet har inte redovisats som kostnad i alla kommuner och landsting med fullfonderingsmodell utan har i vissa fall redovisats direkt mot eget kapital. Det innebär att förändring av eget kapital över tid inte stämmer överens med det ackumulerade årets resultat. När det inte föreligger förändrade redovisningsprinciper bakom kostnaden strider detta mot kongruensprincipen¹². I något fall har pensionskostnaden beräknats och fördelats utifrån ett genomsnitt på flera år för att neutralisera varierande pensionskostnader.

Oren blandmodell

I ett antal kommuner - drygt 40 enligt KFi:s enkät - har man delvis gått ifrån blandmodellen genom att göra avsättningar i balansräkningen även för en del av de pensioner som intjänades före 1998. Redovisningen av dessa extra avsättningar görs utan koppling till åtagandets värdesäkring eller utbetalningar. Hur avsättningen ska upplösas är sällan redovisat i redovisningsprinciperna. Avsättningarna sker ofta i samband med större överskott i resultatet som på så vis minskas genom att man kostnadsför en del av ansvarsförbindelsen. Dessa avsättningar medges inte inom regelverket.

I ett antal kommuner (inga landsting) har delar av pensionsåtagandet försäkrats. Kommunen betalar en premie för att täcka kostnaderna för det ökade pensionsåtagandet. Försäkringspremier räknas som utbetalning av pensioner och redovisas därmed som en kostnad. Försäkringar kan tecknas både för ansvarsförbindelsen och avsättningen i balansräkningen. Denna form av försäkring kan till viss del sägas ha utformats för att kommuner och landsting därigenom ska kunna använda överskott enskilda år för pensioner i stället för att de "låses in" i det egna kapitalet.

Pensionsmodellernas resultatpåverkan

Årets resultat i resultaträkningen påverkas som tidigare nämnts av pensionsredovisningen eftersom pensionskostnaderna skiljer sig beroende på val av pensionsmodell.

¹² Kongruensprincipen är en redovisningsprincip som innebär att alla intäkter och kostnader ska redovisas via resultaträkningen, dvs. de får inte föras direkt till eget kapital.

Eftersom vissa kommuner och landsting redovisar pensionerna i strid mot lagen (1997:614) om kommunal redovisning blir årets resultat och andra ekonomiska nyckeltal inte jämförbara. Enligt den kommunala redovisningslagen ska upplysning om och skälen för en avvikelse från lagen redovisas i not, vilket inte efterlevs av alla.

Även vid beräkning av balanskravsresultatet¹³ hanteras pensionskostnaden olika. En del kommuner och landsting, som redovisar pensioner enligt fullfonderingsmodellen, beräknar balanskravsresultatet enligt blandmodellen och justerar för de kostnader som kommer till i och med en fullfonderingsmodell. Andra redovisar pensionskostnaden enligt fullfonderingsmodellen fullt ut även vid beräkning av balanskravsresultatet. Beroende på hur pensionskostnader utanför blandmodellen hanteras går det således inte heller att jämföra balanskravsresultatet mellan kommuner respektive landsting som har olika modeller för pensionsredovisning. Det är därför svårt, i vissa fall omöjligt, att ur en årsredovisning utläsa om en kommun eller ett landsting har återställt det egna kapitalet på det sätt som föreskrivs i lagen om kommunal redovisning.

6.7.3 Hur påverkas pensionerna av konjunkturvariationer?

Ränta och basbelopp i pensionsberäkningen

Pensionsskulden motsvarar nuvärdet av de framtida pensionsutbetalningarna. Vid beräkning av nuvärdet används en kalkylränta. Enligt Riktlinjer för beräkning av pensioner, RIPS07¹⁴, fastställs kalkylräntan av Sveriges Kommuner och Landsting. En sänkning av räntan ger en ökad pensionsskuld, eftersom en lägre förräntning kräver en större insats i dag för att uppnå utlovade pensionsåtaganden framöver.

Kalkylräntan varierar beroende på hur pensionsförmånen värdesätts, dvs. om de räknas upp med pris- eller löneutvecklingen.

- För förmåner som inte värdesätts, äldre livräntor, används en nominell ränta på 4,5 procent.

¹³ Balanskravsresultat definieras i avsnitt 6.4.3.

¹⁴ RIPS07, Riktlinjer för beräkning av pensioner (kommunala). SKL:s styrelse beslutade 2007 att rekommendera sina medlemmar, kommuner och landsting, att följa RIPS vid beräkning av pensionsskulder fr.o.m. 2007. RIPS07 rekommenderas även i RKR:s rekommendation nr 17.

- För förmåner som räknas upp med prisbasbeloppet används en kalkylränta för närvarande 2,5 procent (nominell ränta minus inflationsprognos på 2 procentenheter). Detta gäller för merparten av de pensionsförmåner som bokförs som avsättning på balansräkningen och för pensioner som börjat betalas ut från ansvarsförbindelsen, vilket utgör cirka 50 procent av ansvarsförbindelsen.
- För förmåner som räknas upp med inkomstbasbeloppet sker ingen diskontering, dvs. kalkylräntan är noll. Detta gäller för den intjänade pensionsrätten, IPR 1997–12–31, som ännu inte börjat betalas ut. Denna del av skulden är dyr i och med att räntan är noll men stabil eftersom den inte kan påverkas av ev. ränteändringar. Den utgör cirka 50 procent av ansvarsförbindelsen.

Räntan mäts som ett rullande femårsgenomsnitt av den tioåriga statsobligationsräntan. De angivna kalkylräntorna ligger fast så länge de senaste fem årens genomsnittlig marknadsränta ligger inom ett fastställt intervall på +/- 1 procentenhet kring det normvärde på 4,5 procent som beslutades i samband med att RIPS antogs. Om den genomsnittliga marknadsräntan hamnar utanför detta intervall, 3,5–5,5 procent, kan diskonteringsräntan bli föremål för revidering.

En kommitté inom Sveriges Kommuner och Landsting har i uppdrag att fatta beslut om förändringar av diskonteringsräntan i enlighet med reglerna i RIPS 07. Kommittén träffades senast i april 2011 och beslutade då att enligt regelverket lämna diskonteringsräntan oförändrad. Bakgrunden till beslutet var att indikatorn låg inom det intervall då räntan ska lämnas oförändrad.

Eftersom pensionsåtagandet värdesäkras med pris- eller inkomstbasbelopp påverkar även förändringar i basbeloppen årets förändring av pensionsåtagandet.

De kommunala pensionernas koppling till det allmänna pensionssystemet

De kommunala tjänstepensionerna samordnas med den allmänna pensionen för anställda som gick i pension 2002 och tidigare. Bruttosamordningen innebär en garanterad total pensionsnivå för allmän och avtalad tjänstepension som värdesäkras med prisbasbeloppet. Detta leder till att beräkningarna av de kommunala pen-

sionerna påverkas dels av utvecklingen av inkomsterna (följsamhetsindex) som styr den allmänna pensionen och dels av prisbasbeloppet som styr bruttopensionen.

Det allmänna pensionssystemets regelverk innebär att om tillgångarna är lägre än skulderna utlöses en automatisk balansering, den s.k. bromsen. Genom bruttosamordningen får en sänkning av den allmänna pensionen effekter på den kommunala pensionen. Den allmänna pensionen står för cirka 90 procent av den totala pensionen.

I och med att de kommunala pensionsavtalen garanterar en ökning med prisbasbeloppet kompenseras en sänkt allmän pension med en höjning av den kommunala kompletteringspensionen. Detta beräknas bli fallet både 2011 och 2012.

Enligt SKL:s¹⁵ (och pensionsadministratörernas) prognoser minskar kommunernas/landstingens pensionsutbetalningar 2010 men ökar igen åren 2011 och 2012. Även ansvarsförbindelsen minskar 2010 för att sedan öka igen. Prognoserna över effekterna skiftar dock mellan de olika prognostillfällena. Enligt den senaste beräkningen, för perioden 2010–2012, ökar kommunernas pensionsutbetalningar med 850 miljoner kronor och landstingens med 385 miljoner kronor p.g.a. bruttosamordning och broms. Totalt beräknas alltså en ökning av pensionsutbetalningarna med 1,2 miljarder kronor.

För 2009 var de totala pensionsutbetalningarna för kommunerna 7,1 miljarder kronor. Landstingens utbetalningar var 4,8 miljarder kronor.

Värdeförändringarna påverkar även värdet på den totala ansvarsförbindelsen, som beräknas öka med cirka 7 miljarder kronor under 2011, varav 5 miljarder kronor för kommunerna och 2 miljarder kronor för landstingen.

Pensionsmodellernas känslighet för konjunktorella variationer

Utredningen har gjort en enkel, teoretisk analys av pensionsmodellerna ur ett konjunktorellt perspektiv. Analysen har även kompletterats med beräkningar av de framtida pensionskostnaderna och åtagandet i ansvarsförbindelsen, vid olika antaganden och modeller. Beräkningarna har genomförts av KPA Pension på uppdrag av utredningen. De visar betydelsen av ränte- och prisförändringar i

¹⁵ Cirkulär 10:52 från augusti 2010. Utfall för 2010 är ej klart.

pensionsmodellerna i olika konjunkturförlopp utifrån de skillnader som finns när det gäller skuldens omfattning och tidsmässiga betalningsförlopp. Beräkningarna bygger på tre samhällsekonomiska scenarier som tagits fram av Konjunkturinstitutet (KI): trendframskrivning, normala konjunktursvängningar samt ett krisscenario (se bilaga 8). Scenarierna sträcker sig fram t.o.m. 2025. Beräkningar från 2026 och framåt bygger på KPA:s egna prognoser/ framskrivningar. KPA har dessutom genomfört ett känslighetstest på hur bromsen i den allmänna pensionen skulle påverka kostnaderna 2018 och 2019 enligt KI-scenariot trendframskrivning, givet samma händelseförlopp som 2010 och 2011.

Beräkningen av pensionskostnader och pensionsåtaganden inkluderar särskild löneskatt.

Beräkningar för pensionsåtagandet intjänat efter 1998, som redovisas i balansräkningen, och kostnader relaterade till denna har inte gjorts eftersom dessa beräknas och redovisas på samma sätt oberoende av pensionsmodell.

Konjunkturkänsligheten och andra variationer i pensionerna blir betydligt större vid ett större åtagande. Nedan redovisas schematiskt hur de olika modellerna påverkas av förändringar i ränta och basbelopp.

Konjunkturpåverkan på årets resultat i de olika pensionsmodellerna

	Förändrad kalkylränta	Förändrat basbelopp, PBB och IBB
Fullfondering	Totala pensionstagandets förändring påverkar årets resultat, en sänkt ränta ökar skulden momentant och vice versa.	Totala pensionsåtagandets förändring påverkar årets resultat, sänkta basbelopp minskar skulden och vice versa.
Blandmodell	Endast förändring av pensioner intjänade efter 1998 påverkar årets resultat (ca 16 % av åtagandet)	Endast förändring av pensioner intjänade efter 1998 påverkar årets resultat
	Utbetalningen av pensioner (intjänade före 1998) påverkas marginellt	Utbetalningen från ansvarsförbindelsen påverkas ev. av bromsen/ samordningen

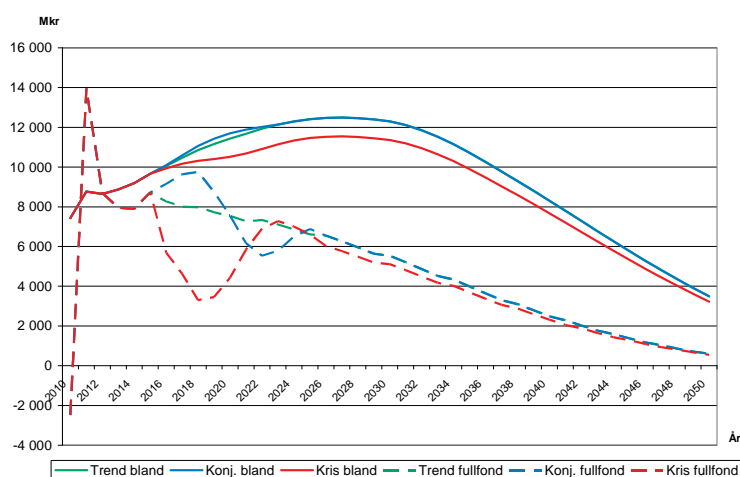
Anm. PBB: prisbasbelopp och IBB: inkomstbasbelopp

Pensionerna påverkas av faktorer som ränta samt pris- och inkomstbasbelopp; faktorer som i hög grad påverkas av konjunkturen. Av detta följer att pensionsåtagandet är konjunkturkänsligt.

Diagram 6.10 visar att förändringar i basbeloppen vid konjunktursvängningar i ganska stor utsträckning påverkar värdesäkeringen av kommunernas ansvarsförbindelse (utvecklingen för landstingen är snarlik). Ökningen och minskningen av pensionskostnaderna i en fullfonderingsmodell samvarierar i scenarierna med hög- respektive lågkonjunktur, dock med en viss eftersläpning.

Analysen avser tiden från 2010. Det bör dock noteras att värdesäkeringen av ansvarsförbindelsen för 2010, vilken redovisas som en kostnad i fullfonderingsmodellen, minskade kraftigt i förhållande till året innan (2009 redovisas dock inte i diagrammet) p.g.a. samordningen med det allmänna pensionssystemet. Förändringen uppgick till drygt -2 miljarder kronor. För 2011 ökar ansvarsförbindelsen igen med cirka 14 miljarder kronor.

Diagram 6.10 Kommunernas pensionskostnader kopplade till pensionsåtagandet intjänat före 1998 för perioden 2010-2050 i olika scenarier. Miljoner kronor. Efter 2025 endast trendframskrivning



Källa: KPA

Ur diagrammet kan man utläsa att kostnaderna i blandmodellen (heldragna linjer) ökar successivt för att sedan börja avta runt 2027. Kostnaderna är stabila över tid oavsett scenario men högre än i en

fullfonderingsmodell. Kostnaderna i fullfonderingsmodellen (streckade linjer) är däremot känsliga för yttre förändringar vilket gör att de kan variera mycket över tid och blir därmed svåra att beräkna och prognostisera.

I en lågkonjunktur eller en ekonomisk kris minskar pensionskostnaden/värdesäkringens i ansvarsförbindelsen, dock med en viss eftersläpning. Enligt krisscenariot minskar pensionskostnaden i fullfonderingsmodell (streckad röd kurva) från 8,5 till 3,5 miljarder kronor. I konjunkturscenariot (streckad blå kurva) ökar respektive minskar kostnaden med 25 procent vid hög- respektive lågkonjunktur.

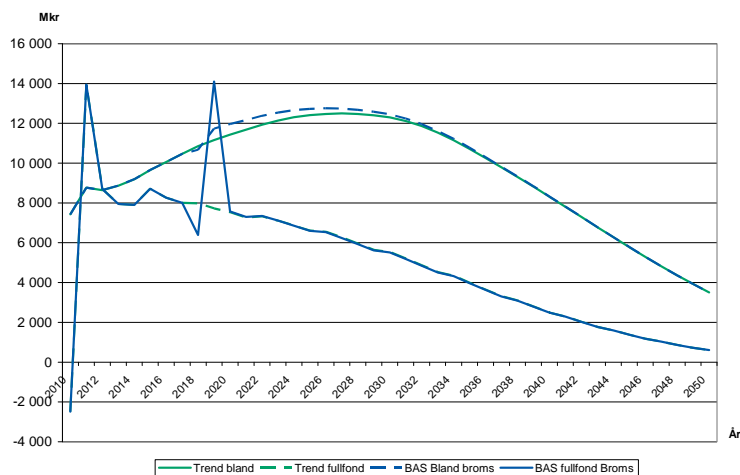
Diagrammet visar också att kostnadsskillnaden mellan blandmodell och fullfonderingsmodell varierar till följd av konjunkturvariationer och ligger på mellan 1 och 5,5 miljarder kronor för kommunerna. För landstingen ligger det i samma storleksordning. Jämförelsen bygger på prognosen för trendframskrivning (gröna kurvor) som ger minst skillnader mellan modellerna.

Blandmodellen ger en jämnare men högre kostnad alla år fr.o.m. 2013 oavsett scenario. Kostnaden i fullfonderingsmodellen förändras med konjunkturen, med en viss fördröjning, och varierar mellan 14 miljarder kronor år 2011 (i samband med ökade kostnader p.g.a. bromsen) och 3,5 miljarder kronor 2018 (lägsta nivån för kostnaderna i krisscenariot) för att sedan återhämta sig till en nivå på cirka 8 miljarder kronor 2022. År 2050 är den årliga kostnaden i fullfonderingsmodellen mindre än 1 miljard kronor.

Bruttosamordningen med den allmänna pensionen, bromsen, påverkar de kommunala pensionerna. Om kostnaderna för de kommunala pensionerna minskar till följd av ett lägre basbelopp (som en följd av en lågkonjunktur) kan detta leda till att de totala kostnaderna ändå ökar p.g.a. bruttosamordningen. Detta samband är dock svårt att beräkna eftersom det är många faktorer som påverkar hur och när bromsen slår in.

I det känslighetstest som KPA gjort avseende bruttosamordningen, se diagram 6.11, har det antagits att ett motsvarande förlopp för perioden 2010–2011 upprepas 2018–2019, i scenariot trendframskrivning. Diagrammet visar att samordningen, bromsen, då genererar en lika stor effekt på pensionskostnaderna 2019 som man beräknar för 2011, alltså en fördubbling av kostnaden. För kommunerna skulle det innebära en ökning från cirka 7 till 14 miljarder kronor. Diagrammet visar effekterna för kommunerna, men utvecklingen för landstingen är snarlik. För landstingen skulle kostnaderna på motsvarande sätt öka från 5 till 8,5 miljarder kronor.

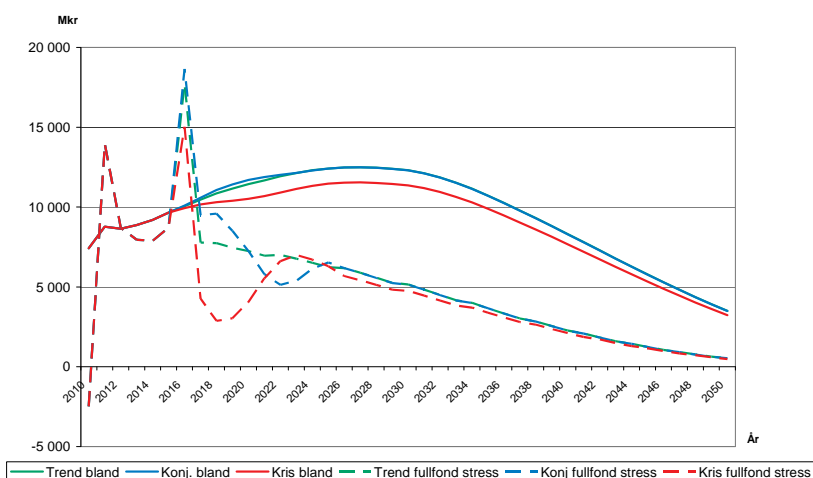
Diagram 6.11 Effekter av bromsen på kommunernas pensionskostnader kopplade till pensionsåtagandet intjänat före 1998 för perioden 2010–2050 i olika scenarier. Miljoner kronor



Källa: KPA

I diagram 6.12 visas effekterna av en sänkning av kalkylräntan i pensionsberäkningarna. KPA:s beräkningar visar att en räntesänkning med 0,5 procentenheter år 2016 ger en fördubbling av pensionskostnaden (värdesäkringen) för ansvarsförbindelsen samma år. Detta ger en ökning av den totala pensionskostnaden med drygt 20 procent i en fullfonderingsmodell. I kronor innebär det för kommunerna en tillfällig kostnadsökning med cirka 10 miljarder kronor och för landstingen cirka 6 miljarder kronor. Ökningen är dock en engångseffekt och påverkan på de framtida årliga kostnaderna är marginell. Motsvarande effekt påverkar kostnaderna i andra riktningen om räntan höjs med 0,5 procentenheter.

Diagram 6.12 Effekter av sänkt ränta med 0,5 procentenheter på kommunernas pensionskostnader kopplade till pensionsåtagandet intjänat före 1998 för perioden 2010–2050 i olika scenarier. Miljoner kronor



Källa: KPA

Sammanfattningsvis kan man konstatera att oavsett pensionsmodell så ökar kostnaden för pensioner i en högkonjunktur, vilket delvis kompenseras av ökade skatteintäkter. En lågkonjunktur ger motsatt effekt, dvs. lägre pensionskostnader men också lägre intäkter.

Däremot kan pensionskostnaderna påverkas i motsatt riktning mot konjunkturen vid en kraftig räntesänkning eller om "bromsen" i pensionssystemet slår till, eftersom dessa genererar ökade kostnader i en lågkonjunktur. Kalkylräntan i pensionsberäkningarna är dock en faktor som medvetet har gjorts trögrörlig och den har hittills inte ändrats sen starten 2007.

Omfattningen av förändringarna är olika stor beroende på pensionsmodell. Den större avsättning i balansräkningen, som följer av en fullfundsmodell, innebär att konjunkturvariationer får större påverkan på resultatet jämfört med om pensionsåtagandet ligger som en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen.

7 Metoder för att stabilisera kommunsektorns intäkter över konjunkturcykeln

7.1 Sammanfattning av kapitlets innehåll och slutsatser

Utredningen ska utreda förutsättningarna för att införa en kommunstabiliseringsfond med syfte att utjämna kommunsektorns intäkter över en konjunkturcykel.

I detta kapitel behandlas syftet med ett utjämningsystem, vilka aspekter som är viktiga att ta hänsyn till vid utformningen av ett system och hur ett system principiellt och tekniskt skulle kunna utformas. Vidare redovisas ett antal beräkningar på hur olika modeller för ett system skulle falla ut i ett historiskt perspektiv och i några framtidsscenarier som Konjunkturinstitutet tagit fram på utredningens uppdrag.

Syftet med ett stabiliseringssystem är att omfördela intäkter över tid för att främja en stabil, kommunal verksamhet och för att gagna stabiliteten i samhällsekonomin. Det är dock inte självklart att en stabilisering av intäkter leder till en stabil verksamhet.

För att ett stabiliseringssystem ska vara motiverat bör det bidra till en stabilisering av intäkterna, särskilt vid en kraftig konjunkturedgång. Ett system bör också vara rimligt robust mot variationer i konjunkturmönstret utan att det uppstår stora ekonomiska obalanser. Ett system bör vara regelstyrt och dess parametrar bör kunna bibehållas i ett flerårigt perspektiv. Därutöver bör ett system vara enkelt och begripligt så att dess syfte och innebörd kan förstås, och det bör inte skapa incitament som motverkar systemets syfte.

Ett stabiliseringssystem bör baseras på den nominella utvecklingen av skatteunderlaget eftersom det uppstår ett antal mätproblem vid en real utjämning. Samtidigt kan detta innebära att ett system inte fullt

ut ger den önskvärda stabiliseringseffekt som ger förutsättningar för en stabil, kommunal verksamhet. Skatteunderlagsförändringar bör beräknas exklusive regelförändringar. Beräkningarna av ett eventuellt stöd bör så långt möjligt grundas på utfallsiffror eller prognoser med hög träffsäkerhet.

Ett stabiliseringssystem innebär i princip att de kommunala intäkterna minskas i högkonjunktur och ökas i lågkonjunktur. Utredningen har analyserat en modell där såväl utbetalningar som inbetalningar är konjunkturberoende respektive en modell där utbetalningarna är konjunkturberoende och där inbetalningarna är fasta i relation till skatteunderlaget. En modell med konjunkturberoende såväl inbetalningar som utbetalningar, en ”korridor”, tar sikte på att motverka såväl mycket svag som mycket stark tillväxt av skatteunderlaget. En modell med konjunkturberoende utbetalningar och fasta inbetalningar, en ”garanti”, tar framför allt sikte på att motverka en svag utveckling. En kombination av de båda modellerna är också möjlig, dvs. en korridor med både konjunkturberoende och fasta inbetalningar.

Det finns för- och nackdelar med olika modeller. Rent allmänt kan konstateras att ju mer långtgående och stark stabilisering som ska åstadkommas, ju större risk finns för att ett system blir instabilt och svårt att kalibrera för olika konjunkturförlopp om systemet ska vara i ekonomisk balans.

Några generella slutsatser utifrån de genomförda beräkningarna på historiska data och framtidsscenarier:

- Ett korridorsystem kan ge en relativt stor minskning av variationerna i intäkter men det förutsätter att systemet har en s.k. stark utjämning och att det beroende på startår tillåts att gå med ganska stora både över- och underskott. För att få balans mellan ackumulerade in- och utbetalningar kan gränserna behöva sättas asymmetriskt i förhållande till den genomsnittliga utvecklingen.
- Ett korridorsystem med bred korridor och/eller s.k. svag utjämning ger sämre utjämningseffekt och/eller kräver en längre tid för att få balans mellan inbetalningar och utbetalningar jämfört med en smal korridor – men en smal korridor är svårare att kalibrera mot en stabil utjämning. Ju smalare korridoren är desto större är risken att systemet blir instabilt och i vissa fall rentav kan uppvisa effekter som går i rakt motsatt riktning mot de avsedda.

- Ett garantisystem ger inte en lika stor minskning av variationerna i intäkter som korridormodellen, men systemet kan göras mer stabilt genom en fast finansiering. Även garantisystemet behöver tillåtas gå med både över- och underskott.
- Den årliga avgiften i ett garantisystem är främst beroende av på vilken nivå garantin sätts och av hur lång tid som systemet ska ges för att balansera.

Analyserna är gjorda på relativt långa perioder (12–19 år). Om systemet ska balansera över en konjunkturcykel (7–8 år) så är det, förutom den känslighet i parameterkombinationer som nämnts ovan, av betydelse var i en konjunkturcykel systemet träder i kraft.

Frågan om en stabiliseringsfond handlar främst om dels behovet av att hålla reda på samlade in- och utbetalningar, dels huruvida ett stabiliseringssystem ska tillåtas att gå med underskott under vissa perioder och överskott i andra. Om systemet tillåts gå med underskott kan det innebära en risk för obalans i ett längre perspektiv, men det ger också möjlighet att införa ett system som kan träda i kraft utan föregående fonduppbyggnad. En strävan i ett system bör vara att inbetalningar och utbetalningar ska balansera över tid. Beräkningsexemplen visar dock att det kan vara svårt att kalibrera ett system så att detta uppnås. Det innebär att ett system kan behöva ”kapitaliseras” av staten innan det träder i kraft (jfr stabilitetsfonden för finanssektorn), alternativt att systemet förenas med en kreditmöjlighet. I annat fall krävs en lång uppbyggnadstid med enbart inbetalningar.

Ett syfte med ett stabiliseringssystem är att det, så långt det är möjligt, ska vara regelstyrt och kunna ligga fast i ett flerårigt perspektiv. Mot bakgrund av de genomförda beräkningarna kan man konstatera att ju mer långtgående ett stabiliseringssystem görs, med de utformningar som här beskrivits, ju oftare behöver det följas upp, stämmas av och kalibreras för att undvika att obalanser uppstår. Det gäller i synnerhet korridormodellen och i större utsträckning ju smalare korridoren görs.

Ytterligare ett önskemål är att ett stabiliseringssystem ska bidra till att skapa stabila planeringsförutsättningar för den kommunala verksamheten. Om systemet måste bli föremål för årliga justeringar av gränsvärden och parametrar utifrån den ekonomiska utvecklingen är det tveksamt om en ökad stabilitet har åstadkommit.

I kapitlet beskrivs också alternativa möjligheter att åstadkomma motsvarande stabiliseringseffekter genom att förändra det nuvarande utbetalningssystemet för kommunalskatt. Även med en sådan lösning finns stora risker för att obalanser uppstår. Vidare har beskrivits hur ett konjunkturpassat statsbidrag kan utformas.

7.2 Inledning

7.2.1 Direktivet och tolkningen av det

Enligt direktivet ska utredaren bland annat:

- lämna förslag till ett system för stabilisering av kommunsektorns intäkter över en konjunkturcykel,
- utreda förutsättningarna att införa en kommunstabiliseringsfond,
- analysera systemets känslighet med avseende på olika konjunkturförlopp inkl. makroekonomiska chocker och
- föreslå hur en kommunstabiliseringsfond skulle kunna utformas och administreras.

Förslaget ska vara oberoende av det generella statsbidraget och bygga på observerbara variabler i den officiella statistiken.

I direktivet beskrivs som en möjlig väg för stabilisering att införa en kommunstabiliseringsfond (KSF) som utformas så att det under en lågkonjunktur sker utbetalningar från fonden till kommuner och landsting, oberoende av det generella statsbidraget, och att kommuner och landsting på motsvarande sätt tillför medel till fonden under en högkonjunktur. En KSF skulle på detta sätt bidra till att temporärt stödja kommunsektorn då skatteintäkterna viker till följd av en lågkonjunktur. Samtidigt skulle den motverka att kommuner och landsting i goda tider ökar sina kostnader över en nivå som är långsiktigt hållbar.

I direktivet pekas också på andra tänkbara metoder för att hantera konjunkturvariationer som tagits upp i andra sammanhang. Ett sätt som föreslogs av STEMU-utredningen¹ är att beräkna den kommunala skattebasen som ett genomsnitt för ett antal år. Ett annat sätt som föreslagits av Finanspolitiska rådet² är ett regelstyrt

¹ Stabiliseringspolitik i valutaunionen (SOU 2002:16)

² Finanspolitiska rådets rapport 2009

system där en del av statsbidraget automatiskt anpassas så att tillfälliga variationer i skatteunderlaget motverkas. SKL och enskilda kommuner och landsting har också föreslagit en översyn av balanskravet.

Utredningens tolkning av direktivet är att förutsättningarna ska utredas för att utjämna kommunsektorns intäkter över tid genom att införa någon form av stabiliseringsmekanism som utgör ett alternativ till ökade generella statsbidrag vid en mycket svag utveckling av det kommunala skatteunderlaget. Utredningen har vidare tolkat direktivet som att förslaget ska bygga på att systemet i huvudsak är regelstyrt, dvs. ej beroende av diskretionära beslut. När det gäller balanskravet så har detta behandlats i ett tidigare kapitel.

I detta kapitel redovisas vissa principiella frågor kring ett system för stabilisering. Vidare redovisas olika metoder som prövats för att rent tekniskt åstadkomma en stabilisering, och effekterna av dem för staten och kommunsektorn. Inledningsvis görs en sammanfattning av konjunkturanalysen i kapitel 5.

7.2.2 Slutsatser utifrån utredningens analyser av de kommunala finansernas konjunkturkänslighet

I kapitel 5 har redovisats den analys som utredningen gjort av de kommunala finansernas konjunkturkänslighet i ett historiskt perspektiv. Slutsatserna från analysen är en viktig utgångspunkt för diskussionen om en stabiliseringsmekanism.

Syftet med ett system är att stabilisera den kommunala verksamheten genom en stabilisering av de kommunala intäkterna över en konjunkturcykel. Effektiviteten i ett stabiliseringssystem blir större ju starkare sambandet är mellan intäktsutvecklingen och utvecklingen av den kommunala konsumtionen och sysselsättningen.

Analysen utmynnar i slutsatsen att skatteunderlaget varierar positivt med konjunkturen, dock med en olika fördröjning. Den kommunala konsumtionen varierar positivt med eftersläpning. Den kommunalt finansierade sysselsättningen varierar positivt men svagt med konjunkturen utan fördröjning.

Analysen indikerar att en förändring av inkomsterna leder till en förändring av konsumtion och sysselsättning, men inte när och i vilken omfattning. Analyserna ger också visst stöd för att öppna upp regelsystemen för att åstadkomma ett ökat lokalt sparande

(förstärkning av de automatiska stabilisatorerna) då analysen visar på en svag konjunkturkoppling för finansiellt sparande (och indirekt således för ekonomiskt resultat). Därmed skulle sparandet i högre grad än vad som varit fallet under den undersökta perioden kunna verka i stabiliserande syfte. Analyserna kan vidare indirekt sägas stödja tanken på en stabilisering av intäkterna i kris, eftersom genomslaget på olika variabler tenderar att bli mer direkt i en kraftig konjunktturnedgång.

7.3 Stabilisering av intäkter – några principer

7.3.1 Syftet med en stabilisering

Syftet med en stabilisering är enligt direktiven att omfördela intäkter över tid och att främja en stabil utveckling av kommuners och landstings konsumtion och sysselsättning, dvs. den kommunala verksamheten. En stabil kommunal verksamhet gagnar också en stabil samhällsekonomisk utveckling. Det är emellertid inte självklart att en stabilisering av intäkter leder till en stabil verksamhet eftersom sambanden enligt vad som tidigare redovisats inte är starka eller stabila. Variationer i intäkter och kostnader kan även ha en stabiliserande effekt på konjunkturen.

Att minska variationerna i intäktsutveckling över tid kan skapa mer stabila förutsättningar. Genomslaget av intäktsförändringar på konsumtion och sysselsättning kan dock komma med olika styrka och tidsfördröjning. En stabilisering av intäkter garanterar således inte en jämnare utveckling av konsumtionen och sysselsättningen då även andra faktorer spelar in.

En stabilisering av intäkter kan göras mer eller mindre långtgående. Effekterna av en stabilisering är beroende av styrkan i sambandet mellan intäkts- och konsumtionsutveckling. Eftersom dessa samband inte är starka eller stabila, ger en långtgående utjämning inte nödvändigtvis stora stabiliserande effekter på verksamheten. En långtgående utjämning innebär en viss begränsning av kommunsektorns egna möjligheter att fördela om intäkter över tid, vilket kan uppfattas som en begränsning av det ekonomiska handlingsutrymmet. Det finns således en viss motsättning mellan en långtgående utjämning och ett stort handlingsutrymme på lokal nivå som behöver vägas av vid utformning av ett system.

Viktigt att framhålla är att "kriser" som innebär förändringar som påverkar den trendmässiga utvecklingen av skatteunderlaget negativt inte kan elimineras genom ett stabiliseringssystem. Anpassningsförloppet kan däremot mildras.

7.3.2 Stabiliseringen bör så långt möjligt vara regelstyrd

I direktivet sägs att staten i princip kan stabilisera kommunsektorns intäkter över konjunkturcykeln genom att öka eller minska statsbidragen genom diskretionära beslut. I kapitel 2 har redovisats de problem som enligt direktiven föreligger vid diskretionära beslut, bl.a. att de kan bidra till en osäkerhet i planeringen av den kommunala verksamheten, vilket kan leda till kortsiktigt beteende och även leda till en oönskad förhandlingssituation mellan staten och kommunsektorn.

En stabilisering bör således så långt möjligt styras av automatiskt verkande regler som inte förutsätter löpande politiska beslut. Ett regelstyrt system bör vara tydligt och genomskinligt, samt robust mot varierande konjunkturmönster. Det måste dock framhållas, vilket också kommer att visas i det följande, att även parametrar och gränsvärden i en regelstyrd stabilisering kommer att behöva anpassas utifrån den faktiska utvecklingen. En regelstyrd stabilisering kommer aldrig att kunna göras fullständigt automatiskt verkande. Det handlar snarare om olika grader av regelstyrning respektive aktiva politiska ställningstaganden. Det kan självfallet alltid uppkomma situationer där regeringen måste ta ställning till om stabiliseringen är adekvat eller om det krävs kompletterande åtgärder. Trycket på sådana kan bli starkt i vissa situationer (jämför diskussionen om den s.k. bromsen i pensionssystemet under 2009). En regering kan aldrig komma undan "beslutsansvaret". I så fall måste själva beslutsfunktionen läggas utanför regeringens mandat, såsom skett beträffande penningpolitiken. För att ett stabiliseringssystem ska bli effektivt utifrån de farhågor som finns i direktiven bör det normalt kunna fungera utan diskretionära inslag över flera år.

En regelstyrd stabilisering innebär att det ska finnas tydliga, på förhand specificerade kriterier för när och hur ett stöd ska utlösas. Kriterierna bör så långt möjligt vara enkla, tydliga och genomskinliga så att de kan förstås av dem som berörs. Det bör också finnas tydliga regler för stabiliseringssystemets finansiering.

7.3.3 Stabiliseringen bör balansera ekonomiskt över tid

Som tidigare sagts har direktivet tolkats som att ett system ska utjämna kommunsektorns intäkter över tid och att inbetalningar och utbetalningar i princip ska balansera över ett antal år. Det kan göras med olika metoder och det kan ske utifrån olika tidsperspektiv. Direktivet kan tolkas som att tidsperspektivet i första hand utgörs av en konjunkturcykel, dvs. fem till åtta år.

Förutsättning för balans

En viktig fråga för balansering av systemet är att det är rimligt robust mot konjunkturvariationer utan att det riskerar att hamna i ekonomisk obalans. Förutsättningarna för att skapa ett robust system behandlas i avsnitt 7.5. En annan viktig fråga är i vilket konjunkturläge som ett system träder i kraft. Om en kraftig nedgång/kris inträffar tätt inpå ett ikraftträdande så kommer inget självfinansierat system att ha hunnit generera tillräckligt stora inbetalningar för att utbetalningarna ska täckas. För att systemet ska få avsedd effekt kan det därför förenas med en kreditmöjlighet. Om utbetalningarna görs beroende av att det först har byggts upp en tillräcklig fond kan det medföra att systemet inte fullt ut får de avsedda effekterna förrän flera år efter ikraftträdandet.

Begränsning av fondens tillgångar och skulder

För att motverka obalanser i systemet kan en gräns sättas för hur stor den totala behållningen av inbetalda medel ska kunna bli innan inbetalningarna begränsas. En reglering bör därför göras av hur länge inbetalningar ska ske om inga utbetalningar görs. Det främsta skälet är att det kan vara svårt att ur såväl samhällsekonomiskt som kommunalekonomiskt perspektiv motivera en stor fond. Gränsen kan uttryckas i kronor eller i procent av skatteunderlaget och kan svara mot en ”kalkylerad risk” för kommande utbetalningar. Inbetalningar kan göras så länge gränsen inte har uppnåtts.

På motsvarande sätt kan en gräns sättas för utbetalningarna för att förhindra en alltför stor ackumulerad skuld i en fond, dvs. fordringar på kommuner och landsting.

Avkastning/ränta

Frågan om räntebeläggning och avkastning på nettobehållningen mellan inbetalningar och utbetalningar beror på vilken teknisk lösning som väljs. I t.ex. dagens system för utbetalning av kommunal-skatt sker ingen räntebeläggning under det år som passerar mellan utbetalning och den kassamässiga avräkningen. Ett konto i Riksgälden blir automatiskt räntebärande resp. räntebelagt om det handlar om en kredit.

7.3.4 En fond för hantering av stabiliseringsbalansen

En fond kan tillskapas för att balansera ackumulerade inbetalningar till och ackumulerade utbetalningar från ett stabiliseringssystem över tid.

Andra statliga fonder

Det finns exempel på statliga fonder vars konstruktion kan vara vägledande för hur en KSF kan utformas.³ De fonder som studerats är garanti- eller "riskspridningsfonder" som finansieras genom avgifter från dem som har rätt till stöd från fonderna. Fonderna har bildats utifrån förutsättningen att staten/skattebetalarna inte ska behöva stå för kostnaderna för stöd vid fallissemang eller motsvarande. Stödet från respektive fond betalas ut enligt ett fastställt regelverk och kan utgå till dem som betalar avgift och som uppfyller vissa kriterier som fastställs i regelverket. Det handlar således inte om ett generellt stöd. Såväl stöd som avgift regleras i regelverket och avgifterna ska bidra till finansieringen av stödet. Det finns emellertid inget direkt ekonomiskt samband mellan inbetalade avgifter och utbetalt stöd, även om avgifterna i princip ska svara mot "försäkringsmässiga" risker och det finns mål för hur stora fonderna bör vara. Med den nuvarande konstruktionen av dessa fonder gäller i princip att om kostnaderna för stödet skulle överstiga totalt inbetalda avgifter så får staten stå för mellanskillnaden genom en obegränsad kredit. De aktuella fonderna är direkt eller indirekt, via Kammarkollegiet, placerade i Riksgälden. Fonderna minskar statens lånebehov och ökar statens finansiella sparande så

³ Stabilitetsfonden för banker och kreditinstitut samt insättningsgarantin.

länge avgifterna är högre än utbetalningarna av stöd. Om avgifterna inte täcker utbetalningarna ökar lånebehovet och statens finansiella sparande minskar.

Varför en fond?

I princip skulle man kunna tänka sig en lösning där utbetalningar av stöd från en fond bestäms efter en regel som gäller så länge det finns medel i fonden. När dessa är slut så återstår alternativet med diskretionära bidrag. En sådan lösning innebär dock att den stötdämpande effekten i en ekonomisk nedgång begränsas.

Det är emellertid osäkert om det rent formellt går att konstruera en kommunstabiliseringsfond som säkrar att inbetalda avgifter alltid täcker utbetalt stöd. Stödet inom ramen för t.ex. bankstabilitetsfonden och insättningsgarantin är inte villkorat i förhållande till fondens behållning. Mot den bakgrunden kan det vara mer relevant att använda begreppet kommunstabiliseringssystem, varav kommunstabiliseringsfonden utgör en viktig del. Ett sådant system kan styras av ett regelverk för ett statligt åtagande som syftar till att utjämna kommunsektorns intäkter över tid. Det hindrar inte att en fond skapas som en del av systemet, på samma sätt som t.ex. bankstabilitetsfonden. Ett av skälen till att ha en fond kan vara att på ett tydligt sätt visa hur ett stabiliseringssystemets inkomster och utgifter balanserar över tiden. Detta kan dock ske även på andra sätt än med en fond. Stödet kan i princip också ligga som ett anslag på statsbudgeten och ingår då i de takbegränsade utgifterna. Ett annat skäl till att ha en fond kan dock vara att utbetalningarna från fonden kan göras utanför utgiftstaket och således vara mindre beroende av den statliga budgetprocessen.

En fond i Riksgälden är den konstruktion som används för t.ex. bankstödet. En sådan fond kan förses med en kredit om systemet ska tillåtas gå med underskott vissa år för att möjliggöra en reell utjämning över konjunkturer. Oavsett lösning kommer både utbetalningar och inbetalningar att påverka det offentliga sparandet och statens lånebehov.

7.3.5 Vad ska stabiliseras och hur?

Av kommunsektorns intäkter utgör kommunalskatterna den utan jämförelse största delen, cirka 70 procent, och det är främst skatteintäkterna som påverkas av variationerna i löneutveckling och selsättning.

Det är således variationer i skatteunderlaget som är den primära källan till den konjunkturmässiga intäktsvariationen. Konjunktorella variationer kan antingen mätas som variationer i tillväxttal eller variationer i trendavvikelse ("gap"). Beräkningar av gap kan göras med olika metoder som kan ge vitt skilda resultat. Det är därför olämpligt att använda gap som en målvariabel i utjämningen. Mätning av tillväxttal är relativt enkel och transparent och baseras direkt på den officiella statistiken. En utjämning bör därför avse tillväxttal för skatteunderlaget.

Man skulle också kunna hävda att statsbidragen kan vara ett problem om det i högkonjunktur, med goda statsfinanser, görs "procykliska" reformer riktade mot kommunsektorn. Detta problem bör dock inte hanteras genom motverkande regelsystem utan genom bättre principer för finanspolitiken. Att använda statsbidrag som en metod att motverka variationer i skatteunderlaget är dock en möjlighet, även om det är variationen i skatteunderlaget som utgör grunden för att beräkna hur mycket som ska stabiliseras.

7.3.6 Några sammanfattande utgångspunkter för ett stabiliseringssystem

Mot bakgrund av vad som redovisats i detta avsnitt sammanfattas här några utgångspunkter för utformningen av ett stabiliseringssystem.

- Syftet är att stabilisera de kommunala intäkterna för att främja en stabil kommunal verksamhet över en konjunkturcykel.
- Systemet bör så långt möjligt vara regelstyrt, enkelt och genomskinligt samt robust mot variationer i konjunkturmönstret.
- Systemet bör balansera ekonomiskt över tid.
- Systemet bör baseras på förändringar i det kommunala skatteunderlaget.

Systemet bör utformas som ett statligt åtagande att under vissa konjunktorella omständigheter betala ut stöd till kommunsektorn

från en fond. För att finansiera systemet bör det även innehålla regler för hur inbetalningar från kommuner och landsting ska ske t.ex. genom avgifter eller minskade statsbidrag (jfr konstruktionen på det kommunala utjämningsystemet, se kapitel 4). Dessa medel placeras i fonden tills de ska användas för utbetalning av stöd.

7.4 Skatteunderlaget som bas i ett stabiliseringssystem

7.4.1 Underliggande skatteunderlagsförändringar

Det är det faktiska skatteunderlaget, dvs. beskattningsbar inkomst, som ligger till grund för skatteutbetalningarna samt för inkomstutjämnningen. En viktig fråga i det fall stabiliseringen ska baseras på skatteunderlag är hur regeländringar som påverkar skatteunderlaget ska hanteras. Förändringar av beskattningsregler, t.ex. av avdragsregler, påverkar skatteunderlaget utöver vad som följer av den samhällsekonomiska utvecklingen. Effekterna av sådana regeländringar kompenseras normalt genom motsvarande förändringar i det generella statsbidraget (anslaget för kommunalekonomisk utjämning). Den s.k. underliggande skatteunderlagsförändringen, där effekter av regeländringar är bortrensade, är därför en bättre utgångspunkt i ett stabiliseringssystem, eftersom ändrade beskattningsregler vanligen görs av helt andra skäl än rent konjunkturmässiga. I ett stabiliseringssystem bör det således vara förändringen av det underliggande skatteunderlaget som ligger till grund för beräkningarna. Beräkningar av såväl underliggande som faktiska skatteunderlagsförändringar görs regelmässigt av Finansdepartementet.

7.4.2 Ska systemet bygga på prognoser eller utfall?

För att ett stabiliseringssystem ska påverka besluten i kommuner och landsting behöver dessa få tidiga besked om beräknat stöd och avgifter m.m. Prognoser för, och tidiga besked om de ekonomiska förutsättningarna är således av stor betydelse. Samtidigt visar historien att prognoser tenderar att bli mindre träffsäkra i tider av ekonomiska vändpunkter, något som kan förstärka de problem som en upp- eller nedgång i sig orsakar.

Problemen kan illustreras i följande tabell som visar avvikelser mellan prognoser och utfall för skatteunderlagsutvecklingen de senaste tio åren.

Tabell 7.1 Prognoser för utveckling av kommunernas skatteunderlag 2001–2010. Procentuell utveckling

År	Uppräkningsfaktor i sept. året före beskattningsåret ⁴	SKL i dec. året före beskattningsåret	Uppräkningsfaktor i sept.samma år	SKL i dec. för samma år	ESV i dec. samma år	Slutligt Utfall
2001	5,1	5,1	5,5	5,7	6,2	6,4
2002	5,1	4,2	5,0	5,4	5,7	5,3
2003	6,1	4,0	5,0	4,4	4,8	4,2
2004	3,5	3,3	3,5	3,0	3,2	3,1
2005	3,8	3,7	3,2	3,2	3,1	3,8
2006	4,5	4,4	4,1	4,2	4,6	4,3
2007	4,2	4,3	5,5	5,8	4,9	5,6
2008	6,1	6,2	6,0	5,3	5,7	5,4
2009	4,0	2,8	1,1	1,2	1,5	1,3
2010	0,6	0,9	1,9	1,7	1,6	1,9 ⁵

Källor: Finansdepartementet, ESV, SKL och SCB

Anm. 1 procent av skatteunderlaget motsvarar cirka 16 mdr 2010.

Av tabellen framgår att prognoserna har den sämsta träffsäkerheten i tider av stark uppgång eller nedgång (t.ex. åren 2001, 2007, 2009 och 2010).

Ett stabiliseringssystem som bygger på prognoser kan medföra en särskild problematik som gäller hanteringen av avvikelser mellan prognoser och utfall (se kapitel 4 om utbetalningssystemet för kommunalskatt). Ett system bör därför konstrueras så att stödet kan beräknas utifrån prognoser för att ge den information som behövs i planeringen, medan utbetalningen av stöd i så stor utsträckning som möjligt bör baseras på utfallsdata. Förekomsten av ett potentiellt stöd kan därmed i sig mildra ”överreaktioner” hos de kommunala beslutsfattarna och preliminära besked om stödets storlek kan ges i så god tid att det kan integreras i kommunernas budgetarbete.

Genom att bygga utbetalningen på utfall minskar behovet av ekonomiska justeringar i efterhand. För att beslut om stödet ska

⁴ Uppräkningsfaktor beslutad av regeringen

⁵ Skatteverkets prognos i augusti 2011

kunna fattas i sådan tid att det får en faktisk påverkan på verksamheten det aktuella året kommer det emellertid inte att finnas slutligt utan endast preliminärt taxeringsutfall vid beslutstillfället. Detta ligger dock i många fall mycket nära utfallet. För att eliminera den återstående osäkerheten kan en avräkning ske året efter för att korrigera avvikelsen mellan den utbetalning som bygger på preliminärt utfall och en utbetalning beräknad utifrån det slutliga utfallet. En sådan avräkning görs i systemet för utbetalning av kommunalskatt.

För att systemet ska få avsedd effekt måste utbetalningarna ett visst år redovisas som en intäkt det år då medlen är avsedda att användas i den kommunala verksamheten.

7.4.3 Utjämnning i reala eller nominella termer?

Det är skatteunderlagets ”köpkraft” i termer av verksamhetsvolym (sysselsättning/konsumtion) som i första hand bör utjämnas. Fördelen med att jämma ut skatteunderlaget i reala termer är att pris- och kostnadseffekter är bortrensade och skatteunderlaget värdesäkrat. Nackdelen med reala beräkningar är att deflateringen, dvs. omräkning från nominella till reala termer, baseras på skattade pris- eller kostnadsutvecklingar som kan vara av bättre eller sämre kvalitet. Budgetering och redovisning i kommuner och landsting sker i nominella termer. Nominella beräkningar blir därmed mera genomskinliga och jämförbara för dem som i första hand berörs.

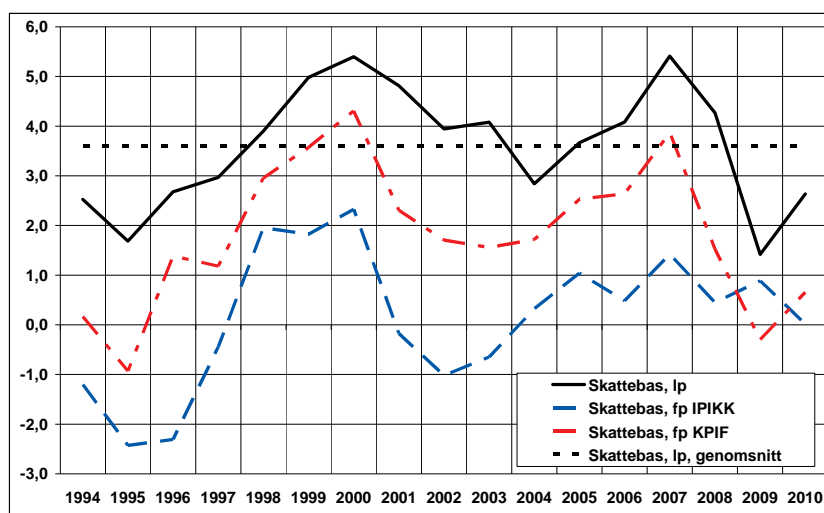
Kostnadsutvecklingen i den kommunala verksamheten motsvaras bäst av nationalräkenskapernas implicitprisindex för kommunal konsumtion (IPIKK). Värdesäkringen skulle då ske mot kostnadsutvecklingen för den verksamhet som skatterna ska finansiera. Används istället en deflator för kostnadsutvecklingen i samhället i stort (den så kallade BNP-deflatorn) värdesäkras skatteunderlaget mot en delvis felaktig pris-/kostnadsutveckling, dvs. det reala skatteunderlaget motsvarar inte nödvändigtvis värdet av den verksamhet som det ska finansiera. Nackdelen med IPIKK är dels att uppgifterna revideras i efterhand⁶ dels att de volymuppgifter, som ligger till grund för IPIKK, är svåra att beräkna och uppgifterna därför osäkra. Alternativet är att deflatera med någon variant av KPI, där KPIF kan vara en lämplig deflator då den rensar prisutvecklingen från effekter av variationer i räntekostnader för egna

⁶ Slutgiltiga uppgifter i nationalräkenskaperna fastställs först efter två år.

hem. För att kompensera för att KPI/KPIF inte mäter pris-/kostnadsutveckling för just den kommunala verksamheten kan en marginal läggas till eller dras ifrån för att den genomsnittliga förändringstakten ska bli densamma som för IPIKK. Sedan 1994 har utvecklingen för IPIKK och KPIF följt varandra relativt väl även om ökningstakten för IPIKK har legat högre än för KPIF alla år utom 2009. Risken är att förhållandet mellan IPIKK och KPIF inte är stabilt.

Skillnaderna i utveckling mellan det nominella skatteunderlaget och olika reala beräkningar framgår av diagrammet nedan. Utvecklingen av skatteunderlaget deflaterat med IPIKK är genomgående svagare än de båda andra reala varianterna med undantag för 2009. Mönstret i de olika reala beräkningarna är dock likartat.

Diagram 7.1 Utveckling av det underliggande skatteunderlaget, nominellt respektive realt 1994 – 2010. Procentuell förändring



Källa: SCB och egna beräkningar

Köpkraften i det nominella skatteunderlaget varierar med konjunkturen. En stark tillväxt av skatteunderlaget kan innehålla ”luft” i form av ökade löner och priser, medan en svag utveckling delvis kan kompenseras av låga löner och priser. Detta skulle i princip kunna beaktas när gränserna för utjämningen sätts.⁷

⁷ De reala trendavvikelserna i skatteunderlaget är mindre än de nominella. En s.k. korridor bör alltså i princip vara smalare i en real stabilisering än i en nominell.

Att jämna ut det nominella skatteunderlaget innebär att riskerna med pris-/kostnadsunderlagets validitet och reliabilitet begränsas och dessutom blir utjämningsberäkningarna mera transparenta och lättförståeliga. De beräkningar som redovisas i det följande av olika utjämningsmetoder görs därför i nominella termer, det vill säga i löpande priser.

7.5 System för stabilisering av kommunsektorns intäkter

7.5.1 Inledning

I ett stabiliseringssystem kan skatteunderlagets förändring begränsas både uppåt och nedåt, dvs. systemet kan ha en undre och en övre gräns för hur stora förändringar av skatteunderlaget som kan tillåtas innan regelsystemet griper in. Vid en skatteunderlagstillväxt över den övre gränsen minskas kommunsektorns intäkter i motsvarande grad och vid en tillväxt under den nedre gränsen sker en utbetalning av stöd från systemet. Skatteunderlagets förändring kan således utvecklas inom en ”korridor” innan in- eller utbetalningar till/från systemet blir aktuella. Tanken är att inbetalningarna på lång sikt ska vara lika stora som utbetalningarna av stöd, dvs. inbetalningarna ska finansiera de utbetalningar av bidrag som följer av den garanterade lägsta tillväxttakten. En korridor med både en nedre och en övre gräns för tillväxtvariationerna kan tjäna två syften. Dels kan bidragen motverka neddragningar i verksamheten i en lågkonjunktur, dels kan avgifterna bidra till att dämpa en utgiftsexpansion som bygger på konjunkturella (tillfälliga) intäkter i kommunsektorn.

Ett sådant system kräver följande uppsättning parametrar som behöver åsättas värden:

- övre och undre gräns för förändring av skatteunderlaget
- stabiliseringens styrka (se nedan)
- gräns för fondens storlek (uppåt och nedåt)
- villkor för extra in- och utbetalningar till följd av att fondskulden/fondbehållningen är för stor (antal år som transaktionen ska fördelas på)
- ränta på fondsaldot.

Ett stabiliseringssystem kan också utformas så att det endast har en undre gräns, dvs. en garanti för hur svag utvecklingen av skatteunderlaget kan tillåtas bli innan en utbetalning av stöd blir aktuell. Den principiella skillnaden mot korridorssystemet är att finansieringen inte kopplas till variationer i skatteunderlagets utveckling utan sker t.ex. som en fast procentsats av skatteunderlaget. En sådan modell dämpar således inte en stark tillväxt i skatteunderlaget utan ”skyddar” enbart mot ett kraftigt intäktsbortfall vid en svag tillväxt. Denna typ av system kräver, till skillnad mot en korridormodell, ingen övre gräns då garantimodellen inte avser att kapa toppar. Därmed har modellen en parameter mindre som behöver åsättas värden. En avgift som tas ut årligen kan dock i sig dämpa kommunernas och landstingens utgiftsutrymme i ekonomiskt kända tider.

Det är möjligt att konstruera en korridormodell som helt eller delvis finansieras genom en avgift i form av en fast procentsats av skatteunderlaget. Avgörande frågor för ett stabiliseringssystem är hur stora variationer i skatteintäkterna som ska tillåtas innan systemet griper in, dvs. korridorrens bredd respektive nivån för garantin.

En långtgående utjämning kapar såväl höga som låga tillväxttal inom en relativt snäv korridor. Utjämningsmekanismen påverkar det garanterade skatteunderlaget relativt ofta om än inte varje år. Skillnaden mellan utbetalningar och inbetalningar kommer, vid symmetriska konjunkturvariationer, att pendla kring noll utan att vare sig maximala tillgångar eller skulder behöver bli särskilt stora. En garanti begränsar bara vid nedgång och kan t.ex. konstrueras för att träda i kraft enbart vid stora kriser och kan då kräva en relativt stor fond för att täcka utbetalningarna. Garantisystemet behöver därför längre tid för att uppnå balans då insättningar är mindre, men mer frekventa, än utbetalningarna.

En beräkningsförutsättning som genomgående har gällt för garantimodellen är att avgiften har satts för att systemet ska balansera. Här skiljer sig dock förfarandet åt mellan de principiella beräkningarna och beräkningarna baserade på utfall och scenarier i det följande. I de principiella beräkningarna har avgiften justerats så att systemet balanserar på två konjunkturcyklars sikt. I verkligheten är det svårt att bestämma en cykels längd och avgiften har i stället justerats så att systemet är i balans vid respektive beräkningsperiods slut. Det innebär att om någon annan parameter ändras så att fonden inte balanserar i slutet av perioden så har avgiften justerats för att uppnå balans i slutet av perioden.

Utredningen har i det föregående formulerat några krav som bör vara uppfyllda för att ett stabiliseringssystem ska kunna motiveras:

- Systemet ska bidra till en stabilisering av intäkterna över tid.
- Systemet ska vara robust mot förändringar i konjunkturmönstret utan att det uppstår stora ekonomiska obalanser.
- Systemet ska vara regelstyrt och dess parametrar ska kunna bibehållas i ett flerårigt tidsperspektiv.
- Systemet ska vara enkelt och genomskinligt.

Beträffande stabiliseringen, som är systemets huvuduppgift, så gäller den både för en korridor- och en garantimodell. I det senare fallet syftar stabiliseringen främst till att begränsa effekterna från en svag utveckling av skatteunderlaget. I en korridormodell är den uppnådda varianskvoten⁸ det mått som används för att utvärdera graden av stabilisering. I en garantilösning är varianskvoten inte lika relevant eftersom systemet endast syftar till att skydda genom att gripa in vid nedgångar, och inte genom att kapa toppar. Viktigare är om systemet griper in vid ”rätt” tillfällen och självfallet också om det uppnår balans över tid. Om den nedre gränsen i ett korridorsystem sätts till samma nivå som i garantimodellen blir den dämpande effekten, t.ex. vid en kraftigare konjunkturedgång, densamma i båda modellerna. Det är avgiften/finansieringen som skiljer sig åt och tas ut på olika sätt över tid. Utformningen kan anpassas efter vilket huvudsakligt syfte man vill uppnå: låg varianskvot, stabil finansiering, stark utjämning, krisstöd osv.

Robusthet, dvs. hur systemet klarar ändrade konjunkturmönster utan att det uppstår stora ekonomiska obalanser, är en viktig egenskap för ett bra stabiliseringssystem. Den kan gälla förändringar av såväl storleken på trendavvikelse som av den underliggande tillväxttrenden. Det kan också gälla djupet och varaktigheten i en lågkonjunktur eller kris i ekonomin. I vilken utsträckning som systemet balanserar över en konjunkturcykel, eller i ett längre perspektiv, är en annan viktig ”resultatvariabel” vid utvärdering av systemet.

Om parametrarna i stabiliseringssystemet måste ändras ofta för att inte oönskade effekter ska uppstå har systemet begränsat värde jämfört med direkta beslut om bidrag och avgifter i varje enskild situation.

⁸ Kvoten mellan variansen för den faktiska respektive utjämnade tillväxten av skatteunderlaget. Värdet under 1 innebär att systemet dämpar variansen jämfört med den faktiska utvecklingen och värdet över 1 innebär att variansen förstärks av systemet.

Beräkningsexempel, som redovisas i bilaga 5, visar att stabiliseringssystemet kan anpassas på så många sätt att stabiliseringen i stort sett kan skraddarsys för att uppnå en önskad stabiliseringsgrad. Att skraddarsys något antyder emellertid också att användningsområdet begränsas. Ett sådant stabiliseringssystem kan därmed visa sig vara mindre lämpligt om konjunkturmönstret skiftar. Ju fler parametrar som ingår i stabiliseringssystemet och ju mer exakt de är kalibrerade, desto oftare behöver sannolikt systemet anpassas och desto svårare är det att förstå systemet och att förutse dess effekter. Ju mer långtgående och stark utjämningen ska vara, desto fler parametrar krävs.

I de följande avsnitten görs en sammanfattning av innehållet i bilaga 5 Beräkningsexempel på stabiliseringssystem. Inledningsvis redovisas principiella egenskaper hos ett stabiliseringssystem. Dessutom presenteras beräkningsexempel dels utifrån ”stabiliserade” konjunkturförlopp dels utifrån historiska utfall samt framtidsscenarioer. Framtidsscenarioerna är framtagna av Konjunkturinstitutet på uppdrag av utredningen och de redogörs för i detalj i bilaga 8. Totalt är fyra scenarier framtagna – ett basscenario utan egentliga konjunkturvariationer, två normala konjunkturscenarier som inleds med en hög- respektive en lågkonjunktur samt ett krisscenario där det inträffar en djupare konjunkturedgång än i de båda konjunkturscenarioerna.

7.5.2 Principiella egenskaper i ett stabiliseringssystem

I detta avsnitt beskrivs närmare den principiella utformningen av ett regelsystem för att stabilisera de kommunala intäkterna över tiden. Regelsystemets egenskaper illustreras i bilaga 5 med ett antal räkneexempel.

Stabiliseringssystemet innebär att kommuner och landsting erhåller ett bidrag när skatteunderlaget växer långsamt. Systemet finansieras genom en minskning av sektorns intäkter, nedan kallad avgift, som kan utformas och tas ut på olika sätt. Storleken på bidragen och avgifterna beror på ambitionen i utjämningen av intäkterna. Ju starkare utjämningen är över tiden, desto större årliga flöden av bidrag och avgifter. Om systemet även ska klara långvariga svackor i skatteunderlagets utveckling kommer de samlade bidragen att kunna uppgå till betydande belopp.

Vid utformningen av ett stabiliseringssystem för skatteunderlaget är det avgörande på vilket sätt som stabiliseringen ska ske. Utredningen har identifierat två varianter på hur stabiliseringen kan utformas, eller snarare vad det är som ska garanteras: en svag respektive en stark stabilisering. En svag stabilisering garanterar en viss utveckling från föregående års faktiska skatteunderlagsnivå. En stark stabilisering innebär istället en garanterad utveckling från föregående års *garanterade* skatteunderlagsnivå, dvs. garantin utgår från föregående års faktiska skatteunderlag plus föregående års eventuella bidrag. Den starka garantin förses därmed med en form av "minne" för tidigare bidrag. Skillnaden uppstår när det faktiska skatteunderlaget utvecklas svagare än garantin två eller flera år i rad. Vid ihållande svag skatteunderlagsutveckling garanterar den starka garantin en högre nivå. Dessutom betalas bidrag ut under en längre period till följd av minnet. Vid en stark utveckling av skatteunderlaget kan en stark stabilisering också innebära att det utjämnade skatteunderlaget blir lägre än det faktiska i en korridormodell.

Ett mellanting av de båda typerna av stabilisering uppnås om minnet begränsas, dvs. att bara en del av föregående års bidrag beaktas vid stabiliseringen.

För att renodla effekterna av stabiliseringssystemet tillämpas det i bilaga 5 på en stiliserad konjunktur där skatteunderlaget antas variera symmetriskt och regelbundet kring en stabil trend.

För att mer praktiskt kunna bedöma de ekonomiska effekterna av att införa ett stabiliseringssystem för kommunsektorns skatteintäkter redovisas i bilagan även beräkningar av hur ett stabiliseringssystem skulle ha fallit ut med historiska data och hur det kan komma att falla ut i olika framtidsscenarier. Till skillnad mot de stiliserade beräkningarna appliceras där de olika stabiliseringsmodellerna på underlag där konjunkturmönstren inte nödvändigtvis är symmetriska och stabila. I och med detta utgör dessa beräkningar en form av test på robustheten mot ett verkligt skatteunderlagsutfall samt mot olika framtidsscenarier för de båda modellerna.

7.5.3 Sammanfattning av beräkningsexempel

Under optimala förhållanden kan såväl en korridor- som en garantimodell vara effektiv för att uppnå en betydande stabilisering av skatteunderlaget till kommunsektorn beroende på vilket huvudsyfte som stabiliseringen ska ha. Variansen i skatteunderlaget kan

begränsas avsevärt och korridormodellen är av uppenbara skäl effektivare i detta avseende än garantimodellen. Garantimodellens syfte är dock snarare att gripa in vid kraftiga försämringar i skatteunderlagsutvecklingen än att begränsa den kortsiktiga variationen. Om den nedre gränsen i ett korridorsystem sätts till samma nivå som i garantimodellen blir den dämpande effekten vid en kraftigare konjunkturedgång densamma i båda modellerna. Det är principen för inbetalningarna som skiljer.

Ett stabiliseringssystem enligt något av ovanstående alternativ är dock känsligt för val och kalibrering av parametrar och för ändrade makroekonomiska förlopp. För att vara effektiva förutsätter båda modellerna stabila konjunkturmönster så att gränserna för bidrag och avgifter kan baseras på historisk utveckling. Finns inte dessa förutsättningar försvåras parametersättningen och systemet riskerar att hamna i obalans, vilket kan vara svårt och tidskrävande att åtgärda. För att minska risken för obalanser krävs ytterligare parametrar som fondbegränsningar, extra avgifter och utspridning av extra avgifter under flera år. Dessa tillkommande parametrar begränsar de negativa effekterna, men begränsar samtidigt effektiviteten i systemet.

Hitills har två renodlade modeller beskrivits. Det är också möjligt att konstruera en kombinerad modell, t.ex. korridormodell som finansieras med såväl en konjunkturberoende som en årlig avgift; den senare i form av en fast procentsats av skatteunderlaget på samma sätt som i garantimodellen. Avgiften skulle då rimligen kunna sättas lägre.

Korridormodell i ett stiliserat konjunkturförlopp

I bilaga 5, avsnitt 1.2, redovisas utfallen för en korridormodell där de ingående parametrarna åsatts olika värden i ett flertal beräkningsalternativ. Där visas att under goda förutsättningar kan variationerna i skatteunderlaget begränsas till 1/3 av den ursprungliga variationen med hjälp av en korridormodell. Detta gäller en modell kalibrerad enligt nedan:

- en korridor på +/-1 procentenhet kring den genomsnittliga historiska utvecklingen av skatteunderlaget
- fonden är utan begränsningar
- fullständigt minne, dvs. en så kallad stark stabilisering.

Diagram 7.2 visar en stiliserad bild av tillväxtvariationen i skatteunderlaget. Med en cykellängd på 8 år, en trendtillväxt på 3,5 procent per år och en maximal trendavvikelse ("gap") på 3 procent erhålls en variation i den årsvisa tillväxten på mellan drygt 1 och nära 6 procent över konjunkturcykeln. Värdena avser nominella tillväxttal för skatteunderlaget.

Diagrammet visar även ett stabiliserat skatteunderlag, där tillväxtvariationerna reducerats med den utjämningsregel som redovisats ovan. I detta fall bygger stabiliseringen på en tillväxtkorridor med övre gräns på 4,5 procent och undre gräns på 2,5 procent, dvs. trendtillväxt ± 1 procentenhet. Korridoren inom vilken tillväxten ska stabiliseras är således symmetrisk kring den underliggande trendtillväxten i skatteunderlaget på 3,5 procent. För såväl den övre som den undre gränsen antas en stark stabilisering. I exemplet finns ingen begränsning av fondens/skuldens storlek. Fondens behållning kommer att variera inom intervallet ± 1 procent av skatteunderlaget, dvs. motsvarande 1 krona på kommunalskatten, eller omkring 16 miljarder kronor. De stiliserade konjunkturvariationerna kring en genomsnittlig tillväxt och en symmetrisk utjämning gör att systemet är i balans i slutet av perioden. In- och utbetalningar samt fondens behållning redovisas i diagram 7.3.

Diagram 7.2 Stabilisering av tillväxten med korridor och stark garanti. Procentuell förändring

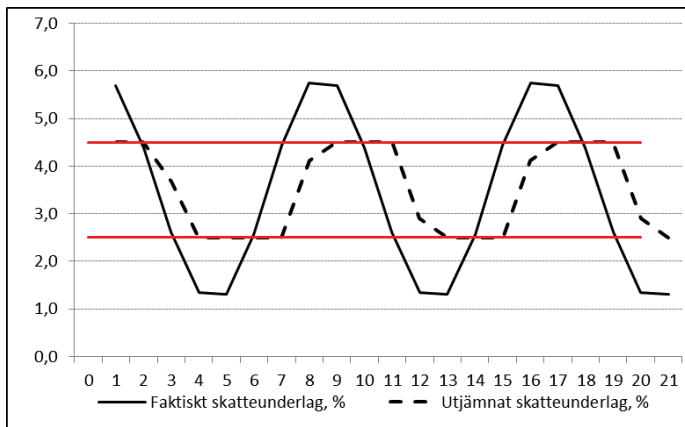
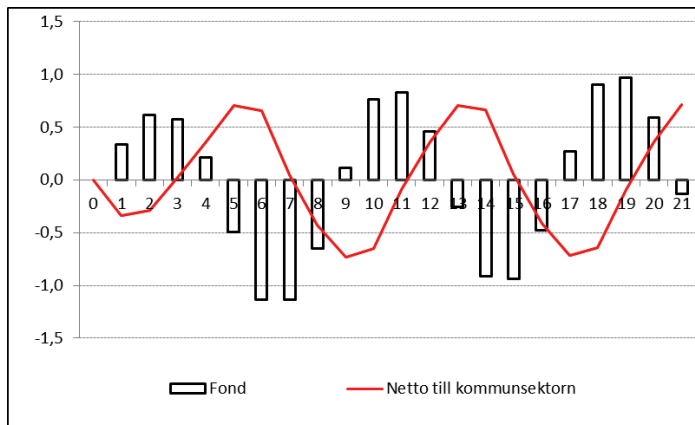


Diagram 7.3 In- och utbetalningar samt fondstyrka. Procent av skatteunderlaget



Exemplet utvecklas i bilaga 5. Begränsas t.ex. minnet så reduceras fortfarande variationerna men effekten blir mindre än med fullständigt minne.

Om utjämningsambitionen höjs genom att korridoren snävas in, dvs. den nedre gränsen höjs och den över sänks, så begränsas variationerna i motsvarande grad. Trots en lägre varians gör dock de utjämnade tillväxttalen emellanåt tvära kast till följd av stora flöden

till respektive från systemet. Fondskulden kan i vissa skeden bli omfattande till följd av stora utbetalningar. Begränsas fondskulden genom krav på extrainbetalningar från kommunsektorn blir tillväxttalen ännu spretigare och varianskvoten ökar.

Modellen tycks robust när det gäller förändringar i storleken på konjunkturmönstrets variationer. Med den ursprungliga korridor-modellen, men där konjunktursvängningarna har gjorts större, lyckas modellen fortfarande stabilisera utvecklingen och varianskvoten blir till och med lägre än i det ursprungliga exemplet. Problemet uppstår dock när symmetrin mellan modellens kalibrering och tillväxttenden ändras. Ändras den genomsnittliga skatteunderlagsutvecklingen jämfört med det genomsnitt som modellen är kalibrerad för så blir korridoren asymmetrisk, dvs. skatteunderlaget varierar inte runt korridorens mitt. Detta leder antingen till allt större uttag av avgifter, om den genomsnittliga tillväxttakten underskattas, eller det omvända om tillväxttakten överskattas. I det senare fallet växer fondens skulder fortlöpande även om variansen i skatteunderlaget fortfarande reduceras betydligt. För att begränsa skulden krävs extra inbetalningar från kommunsektorn. De extra avgifterna leder dock till en sämre stabilisering än utan fondbegränsningar. I vissa räkneexempel överstiger varianskvoten till och med 1, dvs. variansen *ökar* jämfört med det faktiska skatteunderlaget. Extraavgifternas destabiliserande effekt kan dämpas genom att avgifterna sprids ut över flera år, men stabiliseringen är ändå begränsad. Ytterligare ett alternativ att begränsa fondskulden kan vara att minska styrkan i stabiliseringen genom att reducera minnet. För att eliminera behovet av destabiliserande extraavgifter är det också möjligt att konstruera en korridormodell som finansieras med såväl en konjunkturberoende som en årlig avgift, den senare i form av en fast procentsats av skatteunderlaget.

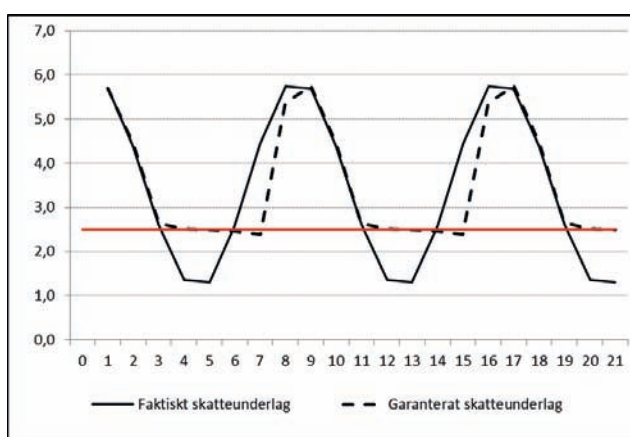
Garantimodell i ett stiliserat konjunkturförlopp

I bilaga 5, avsnitt 1.2, redovisas också utfallen för en garantimodell där de ingående parametrarna åsatts olika värden i ett flertal beräkningsalternativ. Även en garantimodell, med beräkningsförutsättningen att systemet ska balansera i slutet av perioden, visar på en betydande stabilisering av skatteunderlagsutvecklingen om den kalibreras på följande sätt:

- en nedre gräns vid den genomsnittliga historiska utvecklingen -1 procentenhet
- fonden är utan begränsningar
- fullständigt minne, dvs. en stark stabilisering
- inbetalningar görs till systemet varje år oavsett om utbetalningar görs eller ej.

I ett första exempel tillämpas den ensidiga stabiliseringen i samma makroekonomiska miljö som i det första korridor exemplet ovan. Den fasta avgiften på 0,2 procent av skatteunderlaget har anpassats så att fonden varierar symmetriskt kring noll, se diagram 7.4 och 7.5.

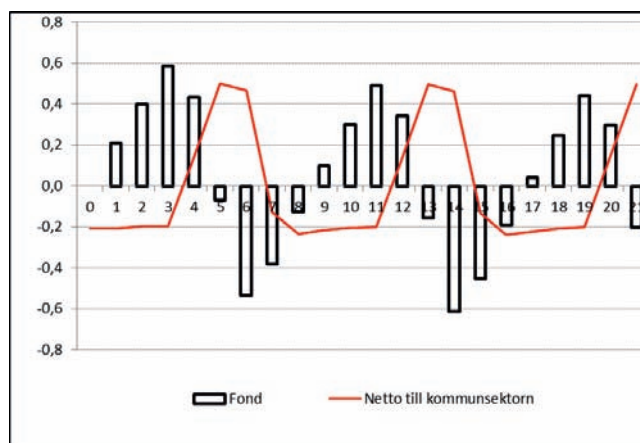
Diagram 7.4 Stabiliseringsregel med tillväxtgaranti. Procentuell förändring



Självfallet blir stabiliseringsgraden lägre än vid ett system med såväl övre som nedre gränser. Varianskvoten blir 0,6 jämfört med 0,3 i alternativet med både övre och nedre gräns för tillväxten.

Exemplet utvecklas i bilaga 5 och där visas att om minnet minskas kan avgiften sättas lägre, men till priset av att varianskvoten stiger. Om minnet i exemplet ovan sätts till 0,5 så kommer den stabiliserande effekten att minska. Varianskvoten ökar till 0,8 och avgiften kan sättas till 0,1 procent för att uppnå balans i fonden.

Diagram 7.5 Bidrag och avgifter samt fondstyrka. Procent av skatteunderlaget



Ovanstående beräkning innebär att inbetalningar görs oavsett om utbetalningar görs eller ej, dvs. en fast årlig avgift. Ett alternativ är att avgifterna inte betalas in om det för samma år sker en bidragsutbetalning från systemet. I detta fall blir varianskvoten lägre, men utjämningseffekten blir mera oregelbunden. Det krävs även en högre avgift för att uppnå balans i slutet av perioden. Detta beräkningssätt ger, vid en oförändrad garantinivå, även en starkare garanti i och med att bidragen inte reduceras av avgifter.

Korridormodell – utfall och scenario

I bilaga 5, avsnitt 1.3, redovisas ett antal beräkningsexempel där korridormodellen tillämpas på utfall för skatteunderlaget för perioden 1991–2010 samt på KI:s krisscenario (se bilaga 9) som sträcker sig från 2012 till 2025. Kalibreringen är densamma som i ursprungsexemplet i de principiella beräkningarna:

- en korridor på +/-1 procentenheter kring den genomsnittliga historiska utvecklingen av skatteunderlaget
- fonden är utan begränsningar
- minnet är fullständigt, dvs. en så kallad stark stabilisering både uppåt och nedåt.

Stabiliseringen blir betydande och varianskvoten är 0,4 respektive 0,5 för utfallet respektive scenariot. Det innebär att variansen halveras i båda fallen jämfört med den faktiska skatteunderlagsutvecklingen. I båda fallen dras dock systemet med stora underskott i slutet av perioden, 1,6 respektive 4,4 procent av skatteunderlaget. De två alternativen för att hålla fondskulden i schack, en begränsning av fondskulden alternativt av systemets minne, leder båda till att varianskvoten stiger för såväl den historiska perioden som för scenariot.

Garantimodell – utfall och scenario

I bilaga 5, avsnitt 1.3, redovisas också ett antal beräkningsexempel på en garantimodell utifrån historiska data och krisscenariot. Liksom i de principiella beräkningarna blir varianskvoten genomgående högre för garantimodellen jämfört med korridormodellen. Grundkalibreringen är:

- en nedre gräns vid den genomsnittliga historiska utvecklingen av skatteunderlaget -1 procentenhet
- fonden är utan begränsningar
- minnet är fullständigt, dvs. en så kalla stark stabilisering
- avgift betalas in till systemet varje år oavsett om bidrag betalas ut eller ej.

Det innebär att för den historiska perioden behöver avgiften sättas till 0,17 procent av skatteunderlaget varvid variansen reduceras med drygt 1/3. Fondskulden uppgår som mest till 1,6 procent av skatteunderlaget men fonden är i balans i slutet av perioden. I scenariot fram till 2025 krävs en högre avgift på 0,32 procent; delvis p.g.a. att underskottet som byggs upp i början av perioden ska återställas på kortare tid än för det historiska underlaget. Stabiliseringen blir något bättre och variansen reduceras med drygt hälften. I både den historiska perioden och i scenariot hålls skatteunderlagsutvecklingen uppe under de svaga åren.

En reduktion av minnet gör att avgiften kan sättas lägre, men till priset av en minskad stabilisering. Garantin blir därmed inte lika stark och det utjämnade skatteunderlaget kan under flera år utvecklas sämre än den garanterade utvecklingen.

Med en begränsning av fondskuldens storlek stiger varianskvoten, samtidigt som avgiften kan sättas lägre. Begränsningarna av fondskulden innebär att en extraavgift behöver betalas både i de historiska beräkningarna och i scenariot, vilket orsakar den högre varianskvoten.

Effekter i olika konjunkturscenarier

Stabiliseringssystemet, såväl korridor- som garantimodellen, har tillämpats på de fyra framtidsscenarierna vilket redovisas närmare i bilaga 5. Utifrån samma parametersättningar i en korridormodell skiljer sig resultaten för de olika scenarierna markant åt både vad gäller varianskvot och fondsaldo i slutet av perioden. Exempelvis blir varianskvoten lägre för de båda konjunkturscenarierna jämfört med krisscenariot.

Även i garantimodellen har samma parametersättningar använts för alla scenarier, med undantag för att avgiften har anpassats så att systemet balanserar i slutet av perioden. I dessa scenarier utlöses i stort sett inte garantin, utom i krisscenariot. Följaktligen blir varianskvoten nära 1 och avgifterna blir noll eller nära noll i samtliga scenarier utom i krisscenariot, där den blir 0,4.

Några slutsatser

Utformningen av ett stabiliseringssystem enligt någon av de beskrivna modellerna inrymmer flera svåra avvägningar.

Utformningen måste först ställas i relation till huvudsyftet med stabiliseringen – konjunkturutjämning eller skydd vid nedgångar.

Den andra är att fastställa en garantinivå eller, kanske svårare, att fastställa övre och undre gräns i en korridor. De fastställda gränserna får stor betydelse för systemets stabilitet. Ju snävare gränserna sätts i korridormodellen desto större är risken att systemet blir instabilt och i vissa fall rentav kan uppvisa effekter som går i rakt motsatt riktning mot de avsedda. För garantisystemet ska en avgiftsnivå fastställas, vilken måste bygga på en bedömning av när en kris kan komma att inträffa och hur omfattande den kan bli.

Redovisningen i det föregående avser två renodlade modeller. Det också möjligt att konstruera en kombinerad modell, t.ex. en korridormodell som finansieras med såväl en konjunkturberoende

som en årlig avgift, den senare i form av en fast procentsats av skatteunderlaget på samma sätt som i garantimodellen.

Om den nedre gränsen i ett korridorsystem sätts till samma nivå som i garantimodellen blir den dämpande effekten vid en kraftigare konjunkturedgång densamma i båda modellerna. Det är principen för inbetalningarna som skiljer.

Slutligen bör påpekas att beräkningarna som redovisats har avsett ganska långa perioder med såväl upp- som nedgångar. Om systemet introduceras i en nedgång så påverkar det starkt hur systemet kommer att falla ut och balansera, vilket gäller både garanti- och korridormodellen.

7.6 Hur skulle ett stabiliseringssystem ha fungerat i krisen 2008?

En viktig funktion för ett stabiliseringssystem är att såväl staten som kommuner och landsting ska få stabilare planeringsförutsättningar än i dagens system vad gäller nivån på intäkter av skatter och statsbidrag. Det var i första hand de vikande skatteintäkterna under 2009 som befarades skapa en kris i kommunsektorn. I de prognoser som kommuner och landsting hade tillgång till under budgetarbetet avseende 2009 fanns tecken på ett sviktande skatteunderlag först på hösten 2008. Frågan är hur ett stabiliseringssystem skulle ha påverkat agerandet i kommuner och landsting genom den tidiga information som kunnat erhållas gällande tidpunkt för och omfattning av stöd. Detta kan jämföras med den information om de konjunkturstödet som regeringen aviserade respektive föreslog under motsvarande period.

Utredningen har sammanställt vilken information om ett stöd som skulle ha funnits vid olika tidpunkter under krisen om ett stabiliseringssystem hade varit i kraft. Som beräkningsförutsättning har använts ett system med en garanti om lägsta utveckling av skatteunderlaget. Den garanterade underliggande årliga skatteunderlagstillväxten har satts till 2,6 procent och beräkningarna avser en s.k. stark garanti med fullständigt "minne" (se avsnitt 7.5.2). För de år som stöd utbetalas tas ingen avgift ut.

I tabell 7.2 redovisas hur skatteunderlagsprognoser för åren 2009 och 2010 förändrades från hösten 2008 fram till hösten 2010. I tabellen har också lagts in hur stort ett "krisstöd" skulle blivit om det beräknas utifrån de angivna förutsättningarna.

Tabell 7.2 Skatteunderlagsökning, beräknat stöd samt skatteintäktsförändringar 2009 och 2010 jämfört med BP 2009 enligt olika prognoser. Underliggande skatteunderlag. Garantinivå 2,6 procent⁹

Prognos	Skatteunderlagsökning i procent		Beräknat stöd i mdkr		Förändring av beräknad skatteintäkt jfrt med BP 09 i mdkr	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Bp 09 sep. 08	4,0	3,7	0	0	0	0
SKL, dec. 08	2,8	2,9	0	0	-6	-11
ESV, dec. 08	2,6	1,7	0	5	-7	-18
Prop jan. 09	3,7	2,4	0	1	-3	-10
SKL feb. 09	2,6	1,6	0	5	-7	-19
ESV mars 09	1,2	0,4	7	18	-12	-32
VÅP 09 apr. 09	1,0	0,6	8	18	-15	-32
SKL apr. 09	1,1	1,1	8	15	-14	-29
BP 10 sep. 09	1,4	1,3	6	13	-13	-26
VÅP 10 apr. 10	1,4	2,6	6	6	-13	-20
BP 11 okt. 10	1,8	2,6	4	4	-11	-18
VÅP 11 apr. 11	1,6	3,3	5	2	-12	-16

Källor: Finansdepartementet, ESV, SKL och SCB.

Anm: För 2009 motsvarar VÅP 2011 utfallet

Från och med hösten 2008 visade prognoserna en successivt allt svagare utveckling av skatteunderlaget för 2009 och 2010. Det gällde såväl regeringens som ESV:s och SKL:s prognoser.

I december 2008 låg ESV:s prognos för 2010 så lågt att ett stabiliseringsstöd på cirka 5 miljarder kronor hade bli aktuellt för 2010 om prognosen slagit in och om det funnits ett stabiliseringssystem. Däremot hade inget stöd blivit aktuellt för 2009.

I regeringens prognos i januari 2009 (se prop. 2008/09:97) redovisades en betydligt lägre prognosticerad skatteunderlagsutveckling för 2009 och 2010 än i deras prognos från hösten 2008. Prognosen låg emellertid fortfarande högre än i ESV:s decemberprognos. Om

⁹ Det beräknade stödet under de två åren 2009 och 2010 motsvarar under en 7-årig cykelperiod, en årlig avgift på mellan 0 och drygt 0,2 procent av skatteunderlaget enligt de olika skatteunderlagsprognoserna. 0,2 procent motsvarar drygt 3 miljarder kronor. För de år stöd utbetalas utgår ingen avgift. I flera av prognoserna skulle, vid en stark stabilisering, även bidrag behöva betalas ut under 2011. Då skulle ett årligt avgiftsuttag på drygt 0,2 procent inte vara tillräckligt för att balansera fonden.

regeringens januariprognos hade slagit in skulle cirka 1 miljard kronor ha beräknats falla ut i stöd för 2010, men däremot ingenting för 2009.

I den ekonomiska vårpropositionen 2009 hade prognosen försämrats ytterligare (prop. 2009/2010:100). I propositionen aviserades ett konjunkturstöd till kommunsektorn på 7 miljarder för 2010. Med de skatteunderlagsprognoser som redovisades skulle ett stabiliseringssystem ha givit ett beräknat bidrag på 8 miljarder kronor redan för 2009 och ytterligare 18 miljarder 2010.

Regeringens prognoser under 2010 pekade på att stödet, med ett stabiliseringssystem, skulle ha uppgått till 4–6 miljarder kronor för 2009 och 2–6 miljarder för 2010.

I BP 2010 föreslog regeringen ett ytterligare konjunkturstöd och en tillfällig höjning av anslaget för kommunalekonomisk utjämning om sammanlagt 10 miljarder kronor för 2010, vilket innebar ett sammanlagt stöd om 17 miljarder kronor för detta år.

Som framgår av tabellen är skillnaderna i beräknat stabiliseringsbidrag för 2009 och 2010 stora mellan prognoser vid olika tidpunkter – från noll till 26 miljarder kronor för de två åren sammanlagt. Detta illustrerar svårigheterna att göra träffsäkra prognoser vid kraftiga konjunktursvängningar.

Skillnaderna mellan beräknade och preliminärt utbetalda skatteintäkter är förhållandevis stora. Ett beräknat stöd skulle, som visats i tabellen, delvis ha kompenserat dessa skillnader.

Med en garantinivå på 2,2 procent, dvs. den som utredaren föreslår, skulle stödet för 2009 blivit cirka 2 miljarder kronor lägre för de olika skatteunderlagsprognoserna i tabellen. För 2010 skulle stödet bli 1–4 miljarder lägre än i tabellen. För de båda åren skulle stabiliseringsbidraget variera från 0 till 20 miljarder, dvs. upp till 6 miljarder lägre än med en garantinivå på 2,6 procent.

Som här har redovisats skulle planeringsförutsättningarna för både staten och kommuner och landsting påverkas på ett positivt sätt av själva förekomsten av ett regelverk för ett stabiliseringsstöd. Möjligheterna skulle öka att bedöma hur stödet kan falla ut vid olika utveckling av skatteintäkterna. Den definitiva beräkningen av stödets storlek måste fortfarande göras utifrån en prognos för det aktuella året. Prognosen kan dock göras betydligt senare vilket erfarenhetsmässigt minskar avvikelserna mot utfallet. Det skulle även vara möjligt att senare göra en slutavräkning av stödets storlek när den definitiva skatteunderlagsutvecklingen blir känd. Sammantaget skulle således ett regelstyrt stabiliseringsstöd innebära stora

fördelar för såväl staten som för kommuner och landsting jämfört med ett diskretionärt beslutat stöd. Ett diskretionärt beslut om bidrag skulle behöva fattas betydligt tidigare för att få motsvarande effekt.

Sammanfattningsvis skulle ett stabiliseringssystem under den senaste krisen ha inneburit följande.

- Stabiliseringsstödet skulle sammantaget ha blivit lägre för 2009–2010 än det diskretionärt beslutade, faktiska konjunkturstödet för 2010. Det hade dock sannolikt bättre motsvarat de finansiella behoven eftersom det hade kunnat baseras på prognoser av skatteunderlagsutvecklingen som gjordes senare.
- Stabiliseringsstödet hade kommit på "rätt" år, dvs. då det verkligen behövdes.
- Vetskapen om ett regelverk som träder i kraft vid svag skatteunderlagstillväxt skapar stabilare planeringsförutsättningar. Besked om stödets utfall hade kommit betydligt tidigare och hade därigenom kunnat påverka agerandet i kommuner och landsting i ett tidigt skede av krisen.

7.7 Andra metoder för stabilisering

7.7.1 Inledning

I såväl STEMU-utredningen som i Finanspolitiska rådets rapport 2009 har beskrivits några alternativa metoder för stabilisering av de kommunala intäkterna över tid. Eftersom dessa metoder varit föremål för diskussion i olika sammanhang beskrivs de kortfattat i detta avsnitt.

7.7.2 Utbetalningssystemet för kommunalskatt

Det nuvarande systemet för utbetalning av kommunalskatt har beskrivits i kapitel 4. Det största problemet som är förknippat med utbetalningssystemet, utöver de faktiska variationerna i skatteunderlagets årliga förändring, är att det bygger på prognoser för skatteunderlagets utveckling, vilka kan vara mer eller mindre träffsäkra. Kommuner och landsting kan behöva hantera stora prognosavvikelser under pågående verksamhetsår, eftersom redovisningen av skatteintäkter ska ske så snart de är kända och på det år till vilket de kan hänföras. Det som i praktiken har störst betydelse för kom-

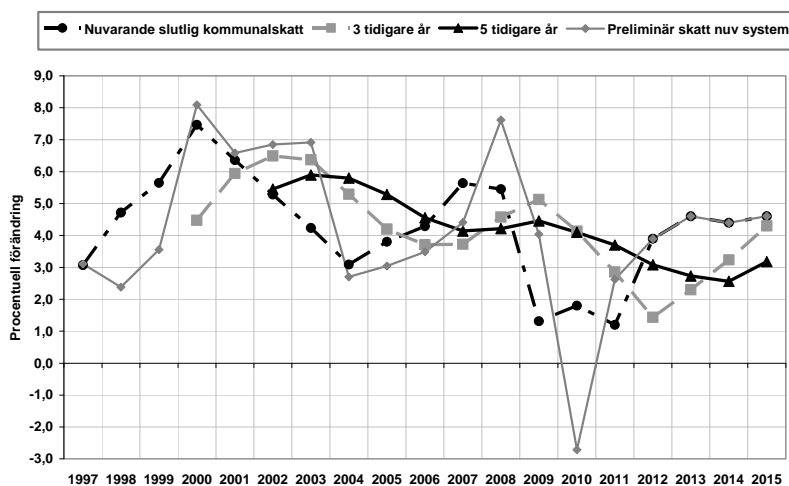
muners och landstings agerande, med nuvarande balanskrav och redovisningsprinciper, är därför hur skatteintäkterna efter avräkning ska redovisas.¹⁰

I det följande redovisas några tänkbara förändringar som utredningen har prövat, i syfte att åstadkomma en jämnare utveckling av utbetalningarna av kommunalskattemedel över tid.

Beräkning av preliminära skattemedel utifrån ett historiskt genomsnitt

Den metod som förespråkades av STEMU-utredningen för att få en jämnare utveckling av utbetalningen av skatteintäkter, är att basera beräkningen av de preliminära skattemedlen på en genomsnittlig utveckling av taxerade inkomster för ett antal år bakåt. När man beräknar de preliminära skatteintäkterna på detta sätt åstadkommer man som förväntat en jämnare förändringstakt mellan åren än med dagens system. Detta illustreras i följande diagram.

Diagram 7.6 Preliminär skatt beräknad utifrån ett genomsnitt för tre respektive fem tidigare års taxeringar. Procentuell förändring



Källor: Finansdepartementet, SCB och egna beräkningar

Anm. Skatteunderlagsförändringen 2010 och 2011 enligt regeringens uppräkningsfaktorer, 2012–14 enligt prognos i BP 2011.

¹⁰ Grunden läggs i kommunalskattelagen, ”utbetalningslagen” samt i redovisningsprinciperna som innebär att skatteintäkter ska hänföras till det år som de avser. Se vidare kapitel 4.

Som framgår av diagrammet sker en påtaglig utjämning av utvecklingstakten när det gäller de preliminära skattemedlen. Om man samtidigt skulle fortsätta att tillämpa nuvarande avräkningssystem mellan preliminära och slutliga skattemedel skulle dock inte den genomsnittliga beräkningen ge mindre avräkningar än med nuvarande, prognosbaserade system.

I följande tabell redovisas hur de preliminära utbetalningarna av skattemedel skulle ha blivit med nuvarande system jämfört med uppräkningsfaktorer baserade på femåriga, historiska genomsnitt respektive på en kombination av ett historiskt genomsnitt och några prognosår.

I tabellen redovisas också avvikelserna mellan de preliminära skattemedlen enligt dessa tre beräkningssätt och den slutliga skatten för respektive år. Observera att en positiv avvikelse blir en negativ avräkning för kommunsektorn och vice versa.

Tabell 7.3 Avvikelse mellan preliminära kommunalskattemedel enligt olika beräkningssätt, samt avvikelse i slutlig skatt 2002–2009. Miljarder kronor. 2010 års medelskattesats

År	Preliminär kommunalskatt			Slutlig kommunal skatt, mdkr	Differens mot slutlig skatt		
	Nuvarande uppräkningsfaktorer, mdkr	Enligt 5 tidigare år, mdkr	Enligt 2 tidigare och 2 prognosår		Nuv uppräkn faktorer, mdkr	Enligt 5 tidigare år, mdkr	Enligt 2 tidigare och 2 prognosår
2002	386	387	392	390	-4	-3	2
2003	413	414	415	406	6	7	9
2004	424	437	431	419	5	18	12
2005	437	453	440	435	2	18	5
2006	452	461	450	454	-2	8	-3
2007	472	474	469	479	-7	-6	-10
2008	508	492	498	505	2	-13	-8
2009	528	522	532	512	16	10	20

Som framgår av tabellen skulle avvikelserna mellan preliminär och slutlig skatt i många fall bli större med de alternativa sätten att beräkna preliminära skattemedel. Det gäller särskilt under år då det sker en stark upp- eller nedgång (se också avsnitt 7.4.2).

Eventuellt skulle dessa variationer i skatteintäkter genom förskjutningen kunna få viss stabiliserande effekt, men bara om kon-

junkturvariationerna är regelbundna och symmetriska vilket sällan är fallet.

Uppskjuten avräkning av kommunalskattemedel

Utredningen har också prövat om det är möjligt att skapa en jämnare utveckling av utbetalningarna av skatteintäkter mellan åren genom att fördela ut skatteavräkningen över flera år. Detta skulle i så fall behöva ske både i de kassamässiga flödena och i den kommunala redovisningen.

Utvecklingen av den slutliga skatten blir emellertid mer ojämnt fördelad mellan åren med en uppdelad avräkning jämfört med dagens avräkningssystem. Den fördel som ändå skulle kunna uppnås med en avräkning fördelad på mer än ett år är att den ger något stabilare planeringsförutsättningar genom att kommuner och landsting får en lite längre framförhållning.

I krisen 2008 skulle den stora negativa avräkningslikviden för 2009 ha blivit betydligt lägre om den spridits ut på flera, t.ex. tre år. Å den andra sidan skulle den ha motverkat den ökning av skatteintäkterna som skedde åren därefter. Att omfördela en stor negativ avräkning från krisens startår till krisens sämsta år, med en redan mycket låg nominell uppräknings av skatteunderlaget skulle eventuellt kunna få procykliska effekter. Samtidigt skulle en sådan förskjutning kunna leda till en bättre framförhållning för kommuner och landsting genom att behovet av neddragningar under innevarande år inte blir lika stora vid en hastigt uppkommen kris. Man skulle också få en tidigare information om hur de slutliga skatteintäkterna kan komma att påverkas även kommande år.

Slutsatser

Det är möjligt att åstadkomma en jämnare utveckling av de kommunala skatteinkomsterna över tid genom att göra förändringar i utbetalningssystemet för kommunalskatt. Den enklaste metoden är att basera utbetalningarna på ett historiskt genomsnitt eller en kombination av genomsnitt och prognos. En sådan förändring skulle emellertid endast åstadkomma en förskjutning av ojämnheterna så länge det nuvarande avräkningsförfarandet behålls. En mer långtgående utjämning skulle kunna åstadkommas t.ex. genom att

det årliga avräkningsförfarandet ersätts med avstämningar med längre intervall än ett år. Skillnaden mellan preliminära och slutliga skatteintäkter skulle kunna regleras i en avräkningsfond på liknande sätt som i de ovan beskrivna stabiliseringssystemen. Att förändra eller slopa nuvarande avräkningssystem skulle således kunna vara ett alternativ för att jämna ut skatteintäkterna över tiden. En sådan förändring skulle dock kräva en särskild utredning utifrån olika aspekter bl.a. statsfinansiella och utifrån ett beskattningsrättsperspektiv.

7.7.3 Konjunkturbaserat statsbidrag

Finanspolitiska rådet förordade i sin rapport 2009 ett statsbidrag som kopplas till konjunkturen och som alltså minskar i lågkonjunktur och ökar i högkonjunktur.

En gräns behöver även i detta fall fastställas för vilken skatteunderlagsutveckling som ska utlösa en bidragsökning eller bidragsminskning. Grund för bidragsberäkningen kan vara att en viss andel av det skatteunderlag som ligger över eller under gränsen kompenseras med ett ökat eller minskat bidrag som beräknas som skatteunderlaget multiplicerat med en genomsnittlig skattesats.

Ett konjunkturbaserat statsbidrag skulle kunna utformas och beräknas utifrån samma kriterier som i de ovan redovisade stabiliseringssystemen.

8 Den kommunala självstyrelsen

8.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredarens förslag utformas så att de inte innebär en oproportionerlig inskränkning i den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen.

Den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och utgör en viktig del av vårt demokratiska system. Av 1 kap. 1 § regeringsformen (RF) framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Enligt denna reglering markeras kommunernas och landstingens särskilda ställning.

8.2 Lagstiftning som rör kommuner och landsting

8.2.1 Bestämmelser i regeringsformen om kommunal självstyrelse

Bestämmelser som rör kommunerna och som kan anses specifika för den kommunala sektorn regleras sedan den 1 januari 2011 i 14 kap. RF.

Av kapitlet framgår att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Principen om kommunal självstyrelse har givits en tydlig markering genom en ny bestämmelse som klargör att principen gäller för all kommunal verksamhet. Enligt regeln sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. Kommunerna sköter även övriga angelägenheter som bestäms i lag på självstyrelsens grund.

Begreppen primärkommuner och landstingskommuner har utmönstrats och ersatts av uttrycken kommuner på lokal och regional nivå.

Den kommunala självstyrelsens omfattning

Vid tillkomsten av regeringsformen underströk konstitutionsutskottet att den kommunala självstyrelsen utgör en av grunderna för den svenska demokratin (KU 1973:26 s. 39). Någon allmänt accepterad definition av vad som avses med kommunal självstyrelse finns dock inte. I förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90) uttalas bl.a. att det varken är lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor och att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning i stället måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. I dessa förarbeten uttalas vidare att det är av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter och att det inom detta område finns utrymme för en kommunal initiativrätt. Det anförs även att denna initiativrätt kan sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten som bör komma till klart uttryck i regeringsformen (prop. 1973:90 s. 190).

Det står dock klart att utrymmet för självstyrelsen inte är obegränsat. Enligt 8 kap. 5 § RF ska föreskrifter om grunderna för den kommunala självstyrelsen samt föreskrifter om kommunernas befogenheter och åligganden meddelas i lag. Denna bestämmelse innebär emellertid inte bara en begränsning av utan också ett skydd för den kommunala självstyrelsen.

Om området för den kommunala initiativrätten ska inskränkas krävs som utgångspunkt att det sker genom föreskrifter som meddelas av riksdagen. När det gäller kommunernas åligganden och befogenheter krävs även ett bemyndigande i lag för att regeringen ska få meddela andra föreskrifter än sådana som enbart avser verkställighet av lag (prop. 2009/10:80 s. 210).

Enligt 8 kap. 21 § andra stycket punkt 5 RF ska lag om kommunal beskattning och lag som innebär åligganden för kommunerna föregås av lagrådsgranskning.

Skatteutjämning mellan kommuner

I regeringsformen har införts en ny bestämmelse som förtydligar att skatteutjämning mellan kommuner är möjlig (14 kap. 5 § RF). I förarbetena konstateras att någon form av kommunal skatteutjämning har funnits sedan 1917. Systemet var dock från början helt statligt finansierat. Först under 1980-talet infördes utjämningsystem med avgifter för kommuner och landsting med hög skattekraft (se bl.a. SOU 2000:120 s. 51 f.). Ordningen motiverades med att strukturella skillnader mellan olika kommuner och landsting när det gäller inkomster och utgifter gjorde det nödvändigt med någon form av utjämning mellan kommuner respektive landsting för att uppnå nationella mål om en likvärdig service över hela landet. Det har varit en omstridd fråga om lagstiftning som innebär en ekonomisk omfördelning mellan kommuner har varit grundlagsenlig.

Det gällande systemet har inte ifrågasatts från konstitutionell synpunkt på samma sätt som förslag till tidigare utjämningsystem. I förarbetena till 14 kap. 5 § RF anförde regeringen att det står klart att det är förenligt med regeringsformen att genom lag reglera ett system som syftar till att utjämna de ekonomiska förutsättningarna mellan olika kommuner och landsting. Grundlagsregleringen innebär dock att lagstiftarens utrymme att bestämma den närmare utformningen av sådana system är begränsat. Enligt regeringen borde det i förtydligande syfte införas en bestämmelse om kommunal skatteutjämning i regeringsformen. En sådan bestämmelse borde enligt regeringen möjliggöra olika former av utjämningsystem, både sådana som det nuvarande och system som utformats på annat sätt. En viss begränsning med avseende på utjämningsystemets syfte bör dock slås fast, vilket gjorts genom att bestämmelsen anger att en kommun kan åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter om det krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar samt för att ge kommunerna möjlighet att uppfylla sina åtaganden (prop. 2009/10:80 s. 214).

8.3 Grundlagsbestämmelsernas betydelse för utredningens förslag

I regeringsformen har införts en ny bestämmelse om att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen med tillämpning av en proportionalitetsprincip (14 kap. 3 § RF). I bestämmelsen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen aldrig bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

I förarbetena till 14 kap. 3 § RF anförde regeringen att en proportionalitetsprövning bör innefatta en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Om olika möjligheter finns för att nå samma mål bör riksdagen av hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten (prop. 2009/10:80 s. 212).

Vidare framhöll regeringen i nämnda förarbeten att proportionalitetsprincipen innebär att den påverkan som olika förslag kommer att ha på den kommunala självstyrelsen kommer att behöva noggrant analyseras under lagstiftningsprocessen. Självstyrelseintressena bör regelmässigt ställas mot de ändamål som ligger bakom lagförslaget. Regeringen ansåg att det är av avgörande betydelse att den slutliga bedömningen av om proportionalitetskravet är tillgodosett görs av riksdagen i samband med att den tar ställning till förslaget (a. prop. s. 213).

En bedömning av utredningens förslag i ett självstyrelseperspektiv görs i kapitel 10 Konsekvenser av utredningens förslag.

9 Överväganden och förslag

9.1 Inledning

Mitt uppdrag enligt direktivet har varit att analysera de kommunala finansernas konjunkturkänslighet och lämna förslag om hur eventuella procykliska variationer i kommuners och landstings verksamheter kan förebyggas. När det gäller förslagen pekar direktivet ut två olika huvudinriktningar:

- att föreslå förändringar i regelverket för kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning och redovisning samt
- att utreda förutsättningarna för att införa en kommunstabiliseringsfond.

Av direktivet framgår att uppdraget tar sin utgångspunkt i bl.a. följande problembeskrivning och frågeställningar: Finns det en risk att kommuner och landsting agerar procykliskt bl.a. till följd av det kommunala balanskravet och därmed förstärker konjunktursvängningarna i samhällsekonomin? Har kommuner och landsting tillräckligt starka incitament att själva klara av sin ekonomi framför att i stället begära stöd från staten när det blir dåliga tider? Behövs ett regelbaserat stabiliseringssystem som ”tar hand” om konjunkturvärningar, så att överväganden om statsbidragsnivån ska kunna ske utifrån andra grunder än de konjunkturmässiga?

Utifrån beskrivningar och analyser i tidigare kapitel redovisar jag i det följande resultatet av mina överväganden när det gäller frågan om konjunkturkänsligheten i de kommunala finanserna och om en stabilisering av kommunsektorns intäkter över en konjunkturcykel.

Jag redovisar ett antal förslag när det gäller balanskravet och den kommunala redovisningen. Mina förslag avser främst att undanröja sådana inslag i de nuvarande reglerna som försvårar för kommuner och landsting att själva utjämna intäkter och resultat över tid för att

få en mer stabil verksamhet. Förslagen syftar inte till att flytta över ansvaret för stabiliseringspolitiken till kommuner och landsting utan till att göra det möjligt för kommuner och landsting att agera på ett sätt som underlättar den statliga stabiliseringspolitiken och minskar behovet av diskretionära statliga stöd till kommuner och landsting i dåliga tider. De kan närmast beskrivas som en förstärkning av de s.k. automatiska stabilisatorerna i ekonomin. Förslagen avser också att förstärka kommunernas och landstingens ekonomiska styrning mot en god ekonomisk hushållning och en långsiktigt hållbar ekonomi.

Jag presenterar vidare förslag till hur ett system skulle kunna utformas som skapar en större stabilitet vid en djup konjunkturunedgång. Ett sådant stabiliseringssystem bör utformas så att det blir enkelt, genomskinligt, robust och rimligt förutsägbart.

9.2 Stabilisering av de kommunala intäkterna över en konjunkturcykel

9.2.1 Visar konjunkturanalyserna på ett behov av en stabilisering av intäkter?

Min bedömning: Utredningens analyser visar att det finns samband mellan konjunkturen och de kommunala finanserna men de är varken starka eller stabila.

Analyserna ger ändå tillräckligt stöd för att överväga förändringar som kan bidra till större stabilitet i den kommunala verksamheten.

Förändringar kan göras som förstärker möjligheterna att motverka konjunktursvängningar genom ett ökat lokalt konjunktursparande.

Förändringar kan också göras genom att utforma ett centralt system som kan ge mer stabila planeringsförutsättningar för både staten och kommunsektorn.

Jag förordar i första hand åtgärder som påverkar det lokala beslutsfattandet. En kombination av lokala och centrala åtgärder är också möjlig eftersom de kan komplettera varandra.

Skälen för min bedömning: I utredningens direktiv anges att kommuner och landsting kan tvingas till nedskärningar eller skattehöjningar då skatteintäkterna viker till följd av en kraftig lågkonjunktur. Likaså kan kostnaderna öka och/eller skatterna sänkas vid en konjunkturuppgång. Vidare sägs att en verksamhet som förstärker konjunktursvängningarna är ett stabiliseringspolitiskt problem, och att balanskravet bidrar till risken att kommunsektorn förstärker konjunkturvariationer.

De analyser som utredningen har gjort av sambanden mellan konjunktursvängningar och de kommunala finanserna de senaste 30 åren presenteras i kapitel 5. Analyserna ger inte ett entydigt eller starkt stöd för de bedömningar som redovisas i direktivet även om de inte heller direkt motsägs. Finanskrisen 2008 såg något annorlunda ut än tidigare kriser. Det som hänt i den kommunala ekonomin de senaste åren har sannolikt präglats av de mycket negativa förväntningarna som väcktes i ett tidigt skede av krisen i kombination med att balanskravet fått ett allt starkare genomslag i sektorn. Säkra slutsatser inför kommande kriser är svåra att dra utifrån empirin och analyserna, eftersom både de institutionella förhållandena och krisernas karaktär har varierat över tid.

Stödjer analyserna en stabilisering av intäkter över tid?

Utredningens konjunkturanalyser visar att det finns samband mellan konjunkturen och de kommunala finanserna. Dessa samband mellan konjunktursvängningar och kommunsektorns intäkter, konsumtion och sysselsättning är dock varken starka eller stabila. Att det finns en viss variation i kommunsektorns intäkter över konjunkturcykeln, och därmed också i konsumtion och sysselsättning styrks av analyserna. Genomslaget för konjunktursvängningar tar dock olika lång tid för olika variabler, och det finns många faktorer som påverkar förloppen, bl.a. den möjlighet som kommuner och landsting redan i dag har att parera intäktsförändringar genom att variera sina resultat. Även om sambanden är svåra att beskriva och belägga i detalj så står det ändå klart att en mer stabil och jämn utveckling av konsumtion och sysselsättning, som också gagnar en stabil samhällsekonomi, kan främjas genom en jämnare intäktsutveckling och ett ökat utrymme för variationer i det ekonomiska resultatet och därigenom också i sparandet.

Analyserna ger således visst stöd för att en intäktsutjämning kan förväntas få ett genomslag på konsumtion och sysselsättning i kommunsektorn, men däremot inte i vilken omfattning, med vilken styrka eller med vilken tidsutdräkt. Sammanfattningsvis anser jag alltså att analyserna inte ger ett entydigt svar på frågan om i vilken utsträckning en utjämning av intäkter i sig skulle påverka den kommunala konsumtionen och sysselsättningen i konjunkturstabiliserande riktning, även om det är ganska troligt att så skulle ske. Mot denna bakgrund finns det anledning att iaktta viss försiktighet när det gäller vilka åtgärder som sätts in för att stabilisera kommunernas intäkter. Analyserna ger inte heller stöd för att ett stabiliseringssystem skulle få en rimlig träffsäkerhet ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. De kan användas som ett allmänt stöd för stabiliserande åtgärder, men knappast som stöd för mer långtgående åtgärder för att stabilisera kommunernas och landstingens intäkter, i synnerhet inte om dessa åtgärder för med sig andra risker och nackdelar. Därtill är sambanden alltför otydliga och svaga.

Åtgärder för stabilisering

Mitt uppdrag innebär bl.a. att utifrån ett stabiliseringspolitiskt perspektiv föreslå åtgärder som kan förebygga att staten tvingas bära hela den ekonomiska bördan när det uppstår en samhällsekonomisk kris. Detta kan i sig vara ett skäl för att utforma ett system för att tillskapa en ekonomisk buffert för kommunsektorn som kan användas vid en kris, och skulle vara ett av syftena med den s.k. kommunstabiliseringsfonden. En fondlösning som utformas inom statsbudgetens ram får emellertid inte någon direkt effekt på de samlade offentliga finanserna och statens lånebehov över en längre tid, givet att utbetalningar från fonden fullt ut finansieras med inbetalningar från kommunsektorn. Samma effekt kan uppnås genom att staten bedriver en tydlig och väl avvägd finanspolitik, t.ex. genom att variera statsbidragen utifrån konjunkturen, såvida inte ett rent diskretionärt system riskerar att framtvinga större utbetalningar till kommunsektorn än ett regelbaserat system.

Det bör i sammanhanget påpekas att automatiskt verkande system generellt sett skapar stabilitet å ena sidan men introducerar å andra sidan en tröghet i det finanspolitiska beslutsfattandet. Detta riskerar att försvåra anpassningen av finanspolitiken i sådana lägen då det finns behov av snabba åtgärder för att konsolidera de offentliga

finanserna i en lågkonjunktur. Ett sådant behov kan uppstå om förtroendet för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet rubbas (jfr Sverige på 1990-talet eller Grekland i dag).

Inom ramen för sitt arbete har utredningen undersökt vissa andra länders system och erfarenheter av hur kommunsektorn påverkas av konjunktursvängningar. Utredningen har också gjort en översiktlig, jämförande analys av hur dessa problem hanteras och vilka vägar som man valt i olika länder utifrån sina specifika förutsättningar. En slutsats som kan dras är att det finns värdefulla erfarenheter i andra länder. En är att flera länder har mer institutionaliserade former för sparande än vad som gäller i Sverige. Samtidigt finns skillnader av konstitutionell karaktär när det gäller relationen stat – kommunsektor och den kommunala självstyrelsen som medför att det är svårt att dra några direkta paralleller mellan de olika nationella systemen. Sammanfattningsvis visar således inte den internationella genomgången på några alternativa lösningar som direkt går att överföra till det svenska systemet.

Åtgärder som påverkar det lokala beslutsfattandet

Det kan utifrån analyserna av konjunkturkänsligheten finnas tillräckliga skäl att överväga förändringar som kan bidra till större stabilitet i den kommunala verksamheten. För att betona det kommunala ansvar för verksamhet och ekonomi som slås fast i grundlagen och kommunallagen bör, enligt min uppfattning, åtgärder vidtas för att förstärka möjligheterna till ett ökat lokalt sparande. Kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning, vilket bl.a. innebär att de behöver ha ett eget sparande för att kunna hantera variationer i de ekonomiska förutsättningarna, inte minst konjunkturvariationer. Som redovisas i kapitel 6 finns uttalade behov och önskemål i sektorn om förändring i regelverket som ger förbättrade möjligheter att spara. Det finns bl.a. mot den bakgrunden goda skäl att överväga åtgärder som förstärker möjligheterna att motverka konjunktursvängningar genom ett ökat lokalt konjunktursparande. Sådana åtgärder kan bidra till att förstärka de automatiska stabilisatorerna i finanspolitiken, genom att göra det möjligt för kommuner och landsting att i större utsträckning än i dag avstå från att skära ned på verksamheten och personalen när intäkterna tillfälligt försämras i en konjunktursvacka. Därmed kan

behoven av diskretionära stabiliseringspolitiska insatser från staten sida minska.

Jag förordar i första hand åtgärder som påverkar det lokala beslutsfattandet. En kombination av lokala och centrala åtgärder är också möjlig eftersom de kan komplettera varandra. Åtgärderna bör då anpassas så att de inte motverkar varandra.

Ett centralt system för stabilisering av intäkter

Det kan utifrån analyserna av konjunkturkänsligheten också finnas skäl att överväga ytterligare förändringar som kan bidra till stabilitet, framför allt när det uppstår en mycket kraftig konjunkturredgång, en kris, för att motverka kortsiktiga neddragningar. Förändringar kan göras genom att utforma ett centralt system som kompletterar de lokala åtgärderna.

Värdet av ett centralt stabiliseringssystem skulle framför allt ligga i att det kan utgöra ett skyddsnät i situationer som den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget inte rimligen kan ha beredskap för. Det kan också bidra till att skapa mer stabila planeringsförutsättningar för såväl staten som kommunsektorn i en krissituation, vilket bl.a. förutsätter att systemets regler är tydliga och kända. Om kommuner och landsting i förväg vet att det t.ex. finns en nedre gräns för hur svag utvecklingen av skatteunderlaget kan bli så kan det sannolikt förhindra omfattande neddragningar. Det minskar vidare behovet av diskretionära åtgärder och därigenom också risken för att det uppstår en förhandlingsliknande situation. Det finns självfallet en risk att ett system skulle kunna skapa incitament för kommuner och landsting att inte ha ett eget konjunktursparande, men om den nedre gränsen sätts tillräckligt lågt så bedömer jag inte den risken som särskilt stor. Ett värde för såväl staten som enskilda kommuner och landsting med ett centralt system är att det skapar klarhet och tydlighet om vad som gäller i händelse av en kris. Därmed får beslutsfattare i kommuner och landsting besked tidigt och staten behöver inte göra den typ av bedömningar som krävdes inför beslutet våren 2009 om det tillfälliga konjunkturstödet till kommunsektorn.

En aspekt på ett centralt system för stabilisering som bl.a. tagits upp av utredningens politiska referensgrupp gäller de ”dynamiska” effekter som skapas genom variationerna i skatteunderlagsutveckling över tid. Variationerna ställer krav på en god styrning

och anpassning och ger möjligheter till utveckling och satsningar i högkonjunktur medan en lågkonjunktur också kan ge incitament eller stöd för nödvändiga strukturella förändringar som annars kan vara politiskt svåra att genomföra. En liknande synpunkt har framförts av SKL, som menar att det finns ett visst behov för kommuner och landsting att påverkas av konjunktursvängningar. I högkonjunktur ökar ofta löner och priser, vilket i viss mån matchas med ökade skatteintäkter. I lågkonjunktur uppstår en omvänd situation genom att utvecklingen av löner och priser ofta är svagare. Vid en lågkonjunktur ökar å andra sidan t.ex. kostnaderna för ekonomiskt bistånd.

Min bedömning utifrån erfarenheterna från finanskrisen 2008 och dessa synpunkter är att det talar för att centrala åtgärder främst bör ta sikte på att motverka en kraftig konjunkturbedgång, dvs. en kris.

Prognosproblem

Jag vill i sammanhanget också framhålla den problematik som finns i att kommunernas och landstingens verksamhet och ekonomi, på samma sätt som statens, måste planeras med en hög grad av osäkerhet i och med det stora beroendet av prognoser¹. Svårigheterna att göra prognoser ökar i samband med konjunktursvängningar. För kommuner och landsting kan prognosproblematiken innebära minst lika stora svårigheter i planeringen som konjunkturvariationerna i sig. Ett centralt system behöver därför konstrueras så att det blir ett stöd och inte en ytterligare komplicerande faktor i planeringen av verksamhet och ekonomi, vilket främst innebär att det inte bör vara alltför beroende av prognoser.

¹ Se bl.a. Finanspolitiska rådet rapport Svensk Finanspolitik 2011 s. 123.

9.2.2 Förutsättningar för ett centralt system för stabilisering av kommunala intäkter

Min bedömning: Ett centralt system för utjämning av kommunala intäkter över tid kan utformas på olika sätt och göras mer eller mindre långtgående. Stabiliteten i systemet blir högre ju mindre långtgående utjämningen är.

Jag förordar ett system som endast griper in vid en djupare konjunktur nedgång då de kommunala skatteintäkterna utvecklas mycket svagt. Den mest ändamålsenliga utformningen är i det fallet ett system med en garanti för en lägsta tillväxt av skatteunderlaget. Ett sådant system skapar mer stabila planeringsförutsättningar för kommunsektorn och minskar behovet av diskretionära statliga åtgärder i en krissituation.

Finansiering av ett garantisystem kan ske genom en årlig, generell avgift för kommuner och landsting eller en minskning av det generella statsbidraget. Det är en betydligt enklare och ur legitimitets- och självstyrelseperspektiv mer fördelaktig lösning om finansieringen byggs kring det generella statsbidraget och stabiliseringssystemet blir en beslutsregel för hur statsbidraget ska förändras i en konjunktur nedgång.

Skälen för min bedömning

Kommunsektorn i stabiliseringspolitiken

Syftet med en stabilisering av kommunsektorns intäkter över tid är enligt direktivet att förebygga procykliska variationer i kommuners och landstings verksamhet och att främja en stabil kommunal verksamhet över konjunkturcykeln. Stabiliseringen ska således förebygga kraftiga neddragningar av den kommunala verksamheten och sysselsättningen vid en befarad nedgång i konjunkturen samt motverka en kraftig kostnadsökning vid högkonjunktur. Den kan därför gagna en stabilitet i verksamheten, för vilken de huvudsakliga behoven inte varierar med konjunkturer.

Ansvar för stabiliseringspolitiken ligger hos staten. Kommunsektorns ekonomi påverkar dock genom sin storlek förutsättningarna för stabiliseringspolitiken, även om kommuner och landsting inte har ett ansvar för den. Det är angeläget att kommuner och landsting, genom sitt agerande, inte försvårar genomförandet av

stabiliseringspolitiska åtgärder utan har möjligheter och incitament att så långt möjligt hantera konjunktursvängningar på lokal nivå.

Den problematik med procyklikalt, eller snarare destabilisering, som påtalas i direktivet skulle kunna tala för en mer omfattande stabilisering av de kommunala intäkterna över en konjunkturcykel. Detta för att möjliggöra ett upprätthållande av kostnadsutvecklingen i lågkonjunktur och att hålla tillbaka kostnadsutvecklingen i högkonjunktur. En viss parallell kan dras med det danska systemet, där staten och kommunerna årligen förhandlar fram en "utgiftsram" för kommunsektorn och där staten garanterar intäkter som möjliggör utgifter inom ramen. Ytterst handlar det om en avvägning mellan hur långt det kommunala respektive det statliga ansvaret sträcker sig för att de kommunala finanserna ska utvecklas och bibehållas inom samhällsekonomiska ramar i olika konjukturer. Det svenska systemet bygger i högre utsträckning än det danska på att kommuner och landsting tar ett mer långtgående, eget ansvar för sin ekonomi, men inom de ramar som staten fastställer. Att begränsa det kommunala utrymmet genom att minska skatteintäkterna i högkonjunktur skulle kunna uppfattas som ett väsentligt avsteg från vad som gäller i dag, då staten i första hand påverkar kommunsektorns ekonomiska utrymme genom att fastställa statsbidragens storlek och genom balanskravet. Utredningens analyser har inte heller fullt ut kunnat styrka hypotesen om ett starkt procykliskt agerande som skulle motivera en långtgående konjunkturjämnings av kommunsektorns intäkter. De kommunala incitamenten och möjligheterna att konjunkturspara kan dock behöva stärkas. Statens ansvar för stabiliseringspolitiken kan därutöver motivera särskilda åtgärder i krislägen, vilket t.ex. skedde 2009.

Sammantaget talar detta för förändringar av regelverket för ekonomisk förvaltning och balanskrav, vilket jag också föreslår i det följande. Dessa förändringar kan kompletteras med ett centralt system för stabilisering. Mina förslag syftar bl.a. till att underlätta ett individuellt konjunktursparande i kommuner och landsting under goda år som kan användas under sämre år. Det är dock inte rimligt att det individuella kommunala konjunktursparandet ska vara så stort att det klarar större kriser. Ett centralt system kan därför ses som ett komplement i form av ett ordnat "tvångssparande" i kommunsektorn för att skapa utrymme för att kunna hålla uppe verksamhetsnivån i en kraftig konjunkturedgång. Som tidigare redovisats kommer sannolikt inte ett sådant sparande att förändra den

offentliga sektorns finansiella sparande eller statens lånebehov över en konjunkturcykel och inte heller på längre sikt.

Mot bakgrund av den tidigare redovisade analysen av konjunkturskänsligheten i de kommunala finanserna så är min utgångspunkt att ett centralt system för stabilisering i första hand bör träda in vid en kraftig konjunkturedgång, en kris, snarare än att avse en löpande stabilisering av intäkter. Därigenom mildras också de invändningar som kan resas mot ett system utifrån den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten.

Olika stabiliseringsmodeller

I kapitel 7 har olika modeller för ett utjämnings/stabiliseringssystem beskrivits och analyserats. De krav som utredningen formulerat och som kan motivera ett stabiliseringssystem är att det bör bidra till en stabilisering av intäkterna, särskilt vid en kraftig konjunkturedgång. Systemet bör vidare vara regelstyrt och rimligt robust mot variationer i konjunkturmönstret utan att det uppstår stora ekonomiska obalanser. Systemets parametrar bör kunna bibehållas i ett flerårigt perspektiv. Därutöver bör ett system vara enkelt och begripligt så att dess syfte och innebörd är lätt att förstå, och det bör inte skapa negativa incitament.

Analyserna visar bl.a. hur ett konjunkturutjämnande system i form av en ”korridormodell” skulle kunna utformas. Modellen griper in och dämpar i både högkonjunktur och lågkonjunktur genom att såväl utbetalningar som inbetalningar görs konjunkturberoende. I en korridormodell behöver man fastställa gränser för när systemet ska generera ut- respektive inbetalningar. Gränserna sätts kring en förväntad trendmässig utveckling av skatteunderlaget. Fastställandet av gränser och trend för skatteunderlaget är en grannlaga uppgift som har stor betydelse för systemets robusthet över tiden och vid olika förändringar av konjunkturmönstren. Utöver gränsvärdena behöver ett antal ytterligare parametrar fastställas i systemet, och känsligheten för förändringar i olika avseenden blir större ju starkare och mer långtgående utjämnningen är. Med en långtgående och stark utjämning kan det uppstå oönskade effekter av systemet, framför allt kan finansieringen bli osäker och stora ekonomiska obalanser kan uppstå på ganska kort tid. Detta är knappast önskvärt varken ur ett statligt eller ett kommunalt perspektiv och som dessutom kan bli destabiliserande i sig. För att motverka detta

skulle täta omkalibreringar och parameterändringar sannolikt bli nödvändiga, något som inte ligger i linje med ambitionen att systemet så långt möjligt bör vara regelstyrt. En möjlighet att minska dessa problem vore att laborera med en svagare grad av utjämning i systemet, men då uppnås inte de önskvärda utjämningseffekterna som skulle vara motivet till att införa systemet. En annan möjlighet vore att kombinera modellen med en årlig, fast avgift för att säkra en stabil finansiering.

Sammanfattningsvis skulle en fördel med ett korridorsystem vara att det stabiliserar genom att både dämpa och stimulera, men detta ska ställas mot de risker och problem som redovisats ovan och som ett sådant system skulle medföra. Som visats i beräkningarna i kapitel 7 är det svårt att få en stabil finansiering i ett centralt system om finansieringen görs beroende av högkonjunktur med någon form av automatik, dvs. med avgifter som ”kapar toppar” i skatteunderlagsutvecklingen. Förutom de mer tekniska problemen skulle en långtgående stabilisering av intäkter också riskera att minska kommunernas och landstingens såväl incitament som möjligheter att själva spara i goda tider. Med ändamålsenliga regler kan konjunkturtoppar ge möjlighet för kommuner och landsting att själva bygga upp ett individuellt konjunktursparande. Incitamentet att spara individuellt kan dock förväntas minska ju mer omfattande utjämning som sker i ett centralt system. Slutligen skulle ett stabiliseringssystem sannolikt ha svårt att få legitimitet i kommunsektorn genom att det kan uppfattas som ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Under utredningsarbetets gång har jag haft kontakt med många företrädare för kommuner och landsting och mitt intryck är att motståndet mot en central lösning är ganska stort.

I kapitel 7 analyseras också en annan modell för stabilisering, en ”garantimodell”, som dämpar i nedgång genom att endast utbetalningarna görs konjunkturberoende medan inbetalningarna sker löpande med en fast avgift. En sådan modell kan utformas med något färre parametrar och kan därför göras mer stabil. Den kan också uppfattas som enklare samt mer genomskinlig och förutsägbar. Med en fast i stället för en konjunkturberoende avgift kan finansieringen av en garanti bli mer stabil, men det innebär också att systemet inte dämpar i en högkonjunktur såsom sker i korridormodellen. Garantimodellens nedre gräns räcker dock för att förebygga ett procykliskt beteende i en stark nedgång genom att skapa säkerhet kring den lägsta utvecklingstakt som kommuner och landsting behöver räkna med.

Sammanfattningsvis finns det både möjligheter och risker med ett stabiliseringssystem. I ett korridorsystem finns risk för obalanser såvida inte systemet ofta kalibreras om, varvid man kan tappa en del av den eftersträvade stabiliteten i ekonomiska förutsättningar. Ett garantisystem kan ges en mer stabil utformning och är också tillräckligt för att svara mot behovet att motverka ett procykliskt agerande i stark nedgång.

I kapitel 7 analyseras också om det finns möjlighet att åstadkomma en ökad stabilitet i skatteintäkterna genom att göra förändringar i utbetalningssystemet för kommunalskatt. Slutsatsen är att de tänkbara förändringar som studerats inte ger någon märkbar förbättring i förhållande till systemets nuvarande utformning. Ett avskaffande av avräkningsförfarandet skulle kunna ge en stabiliserande effekt, men en sådan förändring är mer ingripande och behöver i så fall utredas i särskild ordning.

Mot bakgrund av vad som redovisats förordar jag ett stabiliseringssystem i form av en garantimodell. Ett sådant system kan, enligt min mening, utformas så att det i rimlig utsträckning uppfyller de krav som formulerats ovan. Inriktningen bör vara att systemet ska utlösas när nedgången i konjunktur är kraftig – en kris – för att i förebyggande syfte kunna förhindra alltför stora fall i kommunsektorns intäkter. Jag är medveten om att ett sådant ”ensidigt” system inte i sig innebär någon inbromsning av de kommunala intäkterna eller utgiftsutvecklingen i högkonjunktur. Det kan dock uppfattas som mindre problematiskt i ett legitimitets- och självstyrelseperspektiv. Det är kommunerna och landstingen själva som styr sin verksamhet och sin utgiftsnivå. Mina förslag i det följande om lokal resultatutjämning bör också ge betydligt större incitament för kommuner och landsting att bygga upp ett konjunktursparande under goda år som kan tas i anspråk under sämre år. Utvecklingen av stabiliseringssystemets effekter bör följas noga.

När är det stark nedgång eller kris?

En viktig fråga är vad som ska betraktas som en kris, dvs. vid vilken utveckling av intäkterna ska ett stabiliseringssystem utlösas? Det finns olika sätt att definiera en lågkonjunktur eller en kris ur ett ekonomiskt perspektiv. Mitt direktiv talar om en stabil, kommunal verksamhet, vilket jag tolkar som att verksamheten inte bör minska i ett kortsiktigt perspektiv. En tänkbar gräns är därför enligt min

uppfattning att låta systemet utlösas när tillväxten av det kommunala skatteunderlaget understiger en viss nivå där den kommunala verksamheten och sysselsättningen inte längre kan upprätthållas. För att systemet ska skapa förutsättningar för en stabil kommunal verksamhet skulle intäkterna så långt möjligt behöva hållas reellt oförändrade i en nedgång för att undvika att kommuner och landsting genom sitt agerande inte förstärker konjunkturedgången.

Hur kan ett system utformas?

Ett stabiliseringssystem bör i första hand utformas som ett statligt åtagande, en beslutsregel, som garanterar sektorn stöd vid en kraftig konjunkturedgång. Det kan konstrueras på liknande sätt som t.ex. stabilitetsfonden för finanssektorn, dvs. staten svarar för regelverket och att en löpande finansiering sker t.ex. genom avgifter. Jag bedömer det som problematiskt att villkora ett sådant stöd med att det finns tillräckliga medel uppbyggda på förhand eftersom systemets belastning och finansiering är helt avhängigt av vilket konjunkturläge som råder när det introduceras. Det viktigaste är att det finns en handlingsregel för stöd i krislägen, vilken är känd och kan utlösas på tydliga kriterier (jfr. våren 2009 då en sådan handlingsregel inte fanns).

Ett system för stabilisering av kommunsektorns intäkter kan utformas som en fondlösning, i direktivet kallad en kommunstabiliseringsfond. För att stöd ska kunna utges även om tillräckliga medel inte har hunnit byggas upp vid en kris, bör fonden vara försedd med en kredit. Ett annat alternativ är att staten tillfälligt går in och finansierar ev. underskott via ett anslag på statsbudgeten, vilket påverkar de takbegränsade utgifterna. Oavsett vilken konstruktion som väljs så kommer ett underskott att påverka statens lånebehov. Man kan mot den bakgrunden ifrågasätta värdet med en fond. Min uppfattning är att den fyller en funktion i det fall stabiliseringssystemet finansieras genom avgifter från kommuner och landsting. Av legitimitetsskäl bör då utbetalningar och inbetalningar tydligt hållas isär från den övriga hantering av statens inkomster och utgifter. Några andra tungt vägande skäl kan jag inte se för en fond.

Finansiering av stödet kan ske genom en årlig minskning av sektorns ekonomiska utrymme, som tekniskt kan göras på olika sätt,

t.ex. genom en avgift som kommuner och landsting betalar till staten eller genom en motsvarande minskning av statsbidragen.

En lösning som byggs kring det generella statsbidraget är på många sätt den allra enklaste. Stabiliseringssystemet blir då helt enkelt en beslutsregel för det generella statsbidraget. Beslutsregeln anger hur statsbidraget ska förändras i kristider, bortsett från de beslut som är kopplade till finansieringsprincipen och statens reformambitioner. Med en statsbidragslösning uppstår inga tvksamheter kring systemets förenlighet med den kommunala självstyrelsen, det behövs inga särskilda bidrag eller avgifter mellan staten och kommunsektorn för att hantera stabiliseringen och någon separat fond behöver sannolikt inte heller byggas upp. Systemet skulle också ha betydligt bättre förutsättningar att få en legitimitet hos företrädare för kommuner och landsting.

Enligt utredningens direktiv bör mina förslag vara oberoende av de generella statsbidragen. I valet mellan en avgift och ett minskat statsbidrag är som redovisats ovan min bedömning att det senare alternativet har större förutsättningar att bli framgångsrikt. För att uppfylla de formella kraven i direktivet innebär dock mitt förslag i det följande att systemet avgiftsfinansieras.

9.2.3 Sammanfattande utgångspunkter för förslagen om stabilisering av intäkter

Som jag redovisat i det föregående kan jag se att en viss stabilisering av kommunsektorns intäkter kan motiveras utifrån både stabiliseringspolitiska och verksamhetsmässiga skäl. Åtgärder för att motverka att den kommunala verksamheten förstärker konjunkturbedgångar kan sättas in på både lokal och central nivå; dels genom att skapa bättre förutsättningar för ett lokalt konjunktursparande och dels genom att införa ett centralt system som utlöses vid en mycket stor nedgång i konjunkturen; en kris. Det främsta motivet för en central lösning är att kommuner och landsting inte rimligen kan förväntas bygga upp tillräckliga reserver för att hantera en kris.

Jag förordar i första hand åtgärder på lokal nivå genom ett ändrat regelverk, vilket jag föreslår i det följande. Ett ökat lokalt sparande bidrar till att minska risken för att kommuner och landsting agerar på ett sätt som förstärker konjunktursvängningarna under normala konjunkturförlopp. Ett lokalt system har

betydligt större förutsättningar att få legitimitet i kommuner och landsting jämfört med ett centralt system.

Det har ingått i mitt uppdrag att också föreslå utformning av ett centralt system för utjämning. Min bedömning är att en modell med en central inkomstgaranti kan uppfylla syftet att träda in vid en kris. För att finansiera garantin måste sektorns ekonomiska utrymme minskas, vilket kan ske genom avgifter från sektorn. Ett alternativ, som dock inte legat inom ramen för mina direktiv, vore att minska statsbidragen med motsvarande belopp. Den senare lösningen torde ha större förutsättningar att uppfattas som legitim och förenlig med självstyrelsen.

Mina förslag i det följande utgår från de redovisade bedömningarna.

Utredningens politiska referensgrupp delar min bedömning att det i första hand är reglerna för det lokala beslutsfattandet som bör ändras. Gruppen har i huvudsak också givit uttryck för ganska stark tveksamhet när det gäller införandet av ett centralt system för stabilisering.

9.3 Förstärkning och modifiering av god ekonomisk hushållning och balanskravet

9.3.1 Resultatutjämning för att möta konjunkturvariationer

Min bedömning: Möjligheten för kommuner och landsting att själva kunna utjämna intäkter över tid och därigenom möta konjunkturvariationer är begränsad och bör förstärkas.

Detta kan ske genom tillskapandet av en möjlighet för kommuner och landsting att bygga upp en resultatutjämningsreserv inom ramen för det egna kapitalet. Resultatutjämningsreserven gör det möjligt för kommuner och landsting att sätta av en del av sina överskott i goda tider och sedan ianspråkta dem för att täcka underskott när sådana uppstår vid en lågkonjunktur. Resultatutjämningsreserven kan ses som ett led i, men också ett förtydligande av det övergripande målet om god ekonomisk hushållning.

Mitt förslag: För att utjämna intäkter över en konjunkturcykel får kommuner och landsting reservera medel i en resultatutjämningsreserv under vissa angivna förutsättningar. Summan av reserverade medel utgör kommunens eller landstingets resultatutjämningsreserv.

Skälen för min bedömning och mitt förslag: Utgångspunkten för mina förslag är att öka flexibiliteten i nuvarande regelverk och tillåta reglering av över- och underskott i hög- respektive lågkonjunktur utan att äventyra en stabil och långsiktigt hållbar ekonomi. Förslagen ska ligga inom ramen för en god ekonomisk hushållning och stödja denna. Det förutsätter enligt min bedömning att vissa restriktioner sätts upp för reservering till och uttag ur resultatutjämningsreserven.

Konjunkturanalyserna i kapitel 5 visar att det ekonomiska resultatet kan vara en av flera stötdämpare som motverkar konjunkturvariationer i verksamheten. Kopplingen mellan konjunkturen och det ekonomiska resultatet skulle kunna förstärkas genom ett ökat konjunktursparande, varigenom kostnaderna skulle kunna utvecklas jämnare över tid.

Det kommunala balanskravet har stor betydelse för en ansvarsfull ekonomisk förvaltning i kommuner och landsting. Det finns dock en stelhet i de nuvarande reglerna som innebär att balanskravet är "asymmetriskt". Underskott ska regleras medan tidigare upparbetade överskott i princip inte kan ianspråkta för att jämna ut ekonomin vid en nedgång. Endast de kommuner och landsting som har en stark finansiell ställning kan tillåtas minska det egna kapitalet enligt undantagsreglerna. Utredningens undersökningar bekräftar också att balanskravet är förenat med vissa problem som motverkar ett konjunktursparande och att inriktningen mot en god ekonomisk hushållning behöver förstärkas.

God ekonomisk hushållning är ett mer långtgående krav än balanskravet, och inrymmer bl.a. att ekonomin ska ha en beredskap för oförutsedda händelser och variationer, t.ex. för konjunktursvängningar.

Mot denna bakgrund bör regelverket för ekonomisk förvaltning förändras och stärkas för att främja stabilitet genom ett ökat lokalt ansvarstagande för intäkts- och resultatutjämning över tid. Det ger kommuner och landsting en möjlighet att lägga undan medel i goda tider för att använda i sämre tider, i stället för att den kommunala verksamheten ska utgöra bufferten som påverkas av konjunktursvängningar. Ett sådant sparande ger en stabilare ekonomi som möjliggör jämnare sysselsättning och kvalitet i den kommunala verksamheten. Möjligheten till sparande minskar både risken för procykliskt beteende i kommuner och landsting och asymmetrin i balanskravet. Förslaget torde även innebära att incitamenten för s.k. bokslutspolitik minskar.

Utifrån kraven på god ekonomisk hushållning behövs således förändringar som innebär att man skapar möjlighet att på ett transparent sätt fördela om intäkter och resultat över tid. Det innebär att det behövs tydliga regler för reservering av överskott för resultatutjämning och även modifiering av balanskravsreglerna. Därtill behövs klagörande under vilka omständigheter som reservering och uttag av medel för resultatutjämning ska vara möjligt och önskvärt, samt hur dessa frågor ska hanteras i den kommunala redovisningen.

Regleringen av en resultatutjämningsreserv och hur en sådan ska fungera bör ske genom bestämmelser i lag som sätter ramar. Den konkreta tillämpningen inom ramarna är dock en fråga som bör avgöras lokalt. Det är viktigt med en god avvägning mellan centrala krav och lokala anpassningar. Viktigt är också att det i lagen finns grundläggande krav för att verkligen åstadkomma det som åsyftas – ett ökat sparande som underlättar för kommuner och landsting att klara konjunkturvariationer. Detta blir därigenom också ett led i en bättre ekonomisk hushållning och inte en försvagning av kraven på den ekonomiska förvaltningen.

Jag föreslår att kommuner och landsting under vissa angivna förutsättningar får reservera medel i en resultatutjämningsreserv för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. Medel ur resultatutjämningsreserven får ianspråk tas för att täcka underskott i budget och/eller bokslut när konjunkturen viker.

Förslagen ska bl.a. ses mot bakgrund av förarbetena till de förändringar som gjordes kring balanskravet och god ekonomisk hushållning 2005, då man bl.a. slog fast under vilka omständigheter en kommun eller ett landsting kan underbalansera budgeten. Kraven för detta, så som de formulerades i propositionen, är högt ställda och kan inte antas klaras av annat än ett fåtal kommuner. Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, har framfört önskemål till regeringen om en översyn av asymmetrin i balanskravet som man menar har uppstått som en konsekvens av lagens utformning och uttalandena i propositionen.

Varför en resultatutjämningsreserv?

Statens överskottsmål bygger på att de offentliga finanserna ska ha ett överskott på en procent av BNP över en konjunkturcykel, vilket innebär att underskott kan redovisas enskilda år. Överskottsmålet kan jämföras med kravet på god ekonomisk hushållning.

Flera kommuner och landsting beslutar också om mål för ekonomin över en konjunkturcykel. Kommunsektorns balanskrav däremot har ettårsfokus, med vissa undantag för synnerliga skäl. Ett av skälen till att balanskravet sattes till en bestämd nivå (nollresultat) och gjordes ettårigt var att kommuner och landsting under 1990-talet hade svårigheter att anpassa sin verksamhet till sina ekonomiska ramar (prop. 1996/97:52 s. 28).

Nuvarande lag och förarbeten erbjuder emellertid inga direkta möjligheter för kommuner och landsting att konjunkturspara. Avsaknaden av sådana möjligheter kan bl.a. leda till s.k. bokslutspolitik för att påverka redovisningen av vissa poster mellan olika år. Det handlar t.ex. om redovisningsteoretiskt tveksamma avsättningar för att reservera medel för framtida kostnader. Att påverka redovisningen på detta sätt kan framstå som ett förhållandevis enkelt sätt att hantera variationer i resultat då regelverket inte anses ändamålsenligt och eftersom det kan vara svårt att försvara såväl stora överskott som underskott. Detta underminerar dock redovisningens trovärdighet. I många fall anses det inte heller vara politiskt möjligt att budgetera med underskott med hänvisning till synnerliga skäl även när man har en stark finansiell ställning.

De redovisade skälen ovan visar att det finns ett behov av en möjlighet till reservering av medel i goda tider. Genom förslaget skapas en tydlig form, inom ramen för god ekonomisk hushållning, att i budget och bokslut reservera en del av resultatet till en resultatutjämningsreserv som kan ianspråkta vid en lågkonjunktur. De reserverade medlen ska vara avsedda att möjliggöra bibehållandet av en stabil verksamhet även om skatteintäkterna utvecklas svagare än vid en normal konjunktur.

En annan form för resultatutjämning som också har övervägts är en modifiering av balanskravet som innebär att man i stället skulle få underlåta att återställa redovisade underskott genom att ta hänsyn till positiva resultat de senast föregående åren. En sådan lösning har betydande likheter med den som föreslås här. Fördelen med resultatutjämningsreserven är att den ger en ökad flexibilitet. Överskott från en högkonjunktur kan användas för att möta underskott långt senare. Det är heller inte nödvändigt att ta ställning till en lämplig tidsperiod för avstämning av balanskravet, vilken senare kan visa sig mindre lämplig ur ett konjunkturperspektiv. Slutligen innebär den modell som föreslås enligt min mening en större transparens. Genom att avsättning till och uttag ur reserven kommer att synas i information i anslutning till resultaträkningen blir det tyd-

ligt vilken roll tidigare års överskott spelar för uppfyllandet av balanskravet.

Enligt direktivet ska utredningen analysera möjligheten för enskilda kommuner och landsting att själva kunna avsätta medel som kan användas för att jämna ut tillfälliga variationer i det kommunala skatteunderlaget. Grunden för en resultatutjämning bör därför vara att den bygger på principen ”spara först, använd sedan”, inte tvärtom.

Vilka risker finns med en modifiering av balanskravet?

Mitt förslag om resultatutjämningsreserv innebär att det nuvarande regelverket för balanskravet delvis öppnas upp. Samtidigt föreslår jag ändringar och restriktioner som ska förhindra att förslagen ger oönskade effekter. Underskott ska inte vara tillåtna utan att det föregåtts av ett medvetet, uppbyggt sparande. De ändrade reglerna ska skapa ett större incitament för kommuner och landsting att öka sitt konjunktursparande. Det skapas en stadga i regelverket genom tydliga krav dels på en viss lägsta nivå på resultat och ekonomisk ställning vid reservering, dels på lokala föreskrifter som bl.a. ska reglera hantering och användning av resultatutjämningsreserven samt begränsning av reservens storlek.

Jag bedömer att riskerna för att reglerna skulle leda till försämrad budgetdisciplin och en urholkning av ekonomin är små. Redan i dag redovisar ett antal kommuner och landsting olika former av reserveringar för att skapa ett sparande för framtida behov. Genom mitt förslag ges alla kommuner och landsting en laglig möjlighet att reservera medel på ett enhetligt, tydligt och genomskinligt sätt.

Det är samtidigt viktigt att följa upp hur resultatutjämningsreserven hanteras och används i kommuner och landsting. Därför bör den officiella statistik som samlas in från kommuner och landsting anpassas för att möjliggöra en uppföljning av de nya reglerna och deras effekter för den kommunala ekonomin och för förutsättningarna att klara variationer i intäkterna.

Ytterligare risk- och konsekvensanalys av vad förslaget innebär redovisas i kapitel 10.

9.3.2 Föreskrifter för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserven

Mitt förslag: Fullmäktige ska besluta om närmare föreskrifter om innebörden av en god ekonomisk hushållning för kommunen eller landstinget.

Föreskrifterna ska ligga till grund för de mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning i verksamheten och ekonomin som ska fastställas i budgeten.

Föreskrifterna ska också innehålla regler för hantering av resultatutjämningsreserven.

Skälen för mitt förslag

Helheten och kopplingen mellan god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserven

I 8 kap. 1 § KL anges att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Några närmare normer eller riktlinjer för begreppet ges inte, utöver de mer allmänt hållna förarbetena.

Vissa kommuner och landsting har små eller inga marginaler vare sig i budgetens resultat eller i de finansiella målen och dessutom en mindre god ekonomisk ställning. Det vore önskvärt att fler kommuner och landsting hade överskott i goda tider för att ha en bättre beredskap för variationer i skatteintäkterna.

En god ekonomisk hushållning innefattar att på olika sätt skapa goda förutsättningar för att i ett mer långsiktigt perspektiv klara verksamheten och ekonomin även om det uppstår olika typer av störningar, t.ex. vid försämrade prognoser för skatteintäkterna. Kommuner och landsting kan möta förändrade förutsättningar, t.ex. svängningar i konjunkturen, på olika sätt. Ett exempel på en åtgärd som kan vidtas i det löpande arbetet är att budgetera med en buffert för oförutsedda händelser.

En annan åtgärd som vissa kommuner och landsting vidtar är att skapa utrymme för konjunktursvängningar i sitt resultatmål genom krav på överskott. Det ger ett utrymme för verksamheten att slippa göra oplanerade neddragningar om skatteunderlagsprognoserna går ner. I stället anpassas det finansiella målet om överskott.

Balanskravets regler kan försvaga motiven för kommuner och landsting att redovisa överskott. I vissa fall anses det tillräckligt att sätta mål i nivå med balans, även om den ekonomiska ställningen är svag och ett överskott vore väl motiverat.

God ekonomisk hushållning ställer inte bara krav på mål i budgeten för verksamhet och ekonomi. God ekonomisk hushållning förutsätter också en övergripande och långsiktig inriktning för kommunens eller landstingets arbete med hur man ska klara verksamheten med en sund ekonomi.

Alla kommuner och landsting behöver ha en beredskap för konjunktursvängningar, och de med svag ekonomisk ställning behöver samtidigt förbättra denna. När konjunkturen är god bör medel för resultatutjämnning reserveras, även i kommuner och landsting med en sämre ekonomisk ställning.

Lokala föreskrifter

En resultatutjämningsreserv kan regleras antingen genom lag som beslutas av riksdagen eller lämnas till respektive kommun och landsting att besluta lokalt. Om resultatutjämningsreservens hantering lämnas för lokala beslut kan möjligheten komma att nyttjas väldigt olika, vilket inte säkrar att önskvärda effekter uppnås. Det kan också försvåra genomskinligheten och jämförbarheten. För att uppnå en avvägning mellan centrala och lokala regler föreslår jag att kommuner och landsting, inom ramen för mina lagförslag, lokalt beslutar om föreskrifter om innebörden i en god ekonomisk hushållning som även inkluderar föreskrifter för hantering av resultatutjämningsreserven.

De lokala föreskrifterna ska slå fast principer och avse det strategiska, mer långsiktiga perspektivet, dvs. längre än budgetperspektivet på ett år eller plan för tre år. Det är önskvärt att föreskrifterna beslutas i en bred politisk enighet med tanke på vikten av att få en stabilitet i arbetet med långsiktighet och en god ekonomisk hushållning. Jag föreslår också en central reglering i lag av en lägsta resultatnivå som måste uppnås för att få sätta av medel till resultatutjämningsreserven. Genom denna kombination av central reglering och krav på lokal självreglering bedömer jag att man kan uppnå en rimlig grad av styrning av hur reserven hanteras. Erfarenheten av självregleringskrav är enligt min bedömning att de ofta har en ganska

tydligt styrande effekt om lagstiftaren tydligt anger vilka förväntningar som ställs på de lokala reglerna.

Som vägledning anges nedan vad som kan vara lämpligt att beskriva i de lokala föreskrifterna.

Innehåll i de lokala föreskrifterna

Föreskrifterna kan ta sin utgångspunkt i kommunens/landstingets ekonomiska ställning i dag, vilka faktorer som främst kommer att påverka verksamhet och ekonomi i framtiden och en bedömning av deras betydelse och påverkbarhet. Det kan t.ex. gälla framtida kommunala behov, planerande investeringar, låneskulder samt det totala pensionsåtagandets påverkan på resultat och ställning.

Föreskrifterna kan även innehålla en uttolkning av vad god ekonomisk hushållning betyder för kommunen respektive landstinget och hur den mer konkret kan uppnås med utgångspunkt i de utmaningar som redovisats ovan. Dessutom kan de långsiktiga målen för god ekonomisk hushållning beskrivas. Dessa kan sedan vara utgångspunkt för de årliga besluten om mål i budgeten.

I föreskrifterna bör även en strategi beskrivas för uppbyggnaden av en resultatutjämningsreserv och hur kommunen/landstinget avser att utjämna resultaten mellan goda och mindre goda år.

Föreskrifterna bör även innehålla kriterier för resultatreservering, som kopplas till kommunens/landstingets resultatmål och ekonomisk ställning samt hur stor reserven högst får vara. Föreskrifterna bör också reglera hur de reserverade medlen får användas och villkor för ianspråktagandet.

Resultatutjämningsreserven är avsedd att utjämna normala svängningar i intäkterna över konjunkturcyklerna. Tanken är inte att den ska möjliggöra en permanent/varaktig överbeskattning där delar av överskotten årligen sparas för framtiden. En stor resultatutjämningsreserv ska inte heller göra det möjligt att under en längre tid ha en nivå på skatteuttaget som är lägre, alternativt en kostnadsnivå som är högre, än vad som är långsiktigt hållbart. För att reserven inte ska kunna bli alltför stor bör därför ett tak sättas för hur stort belopp som sammanlagt får finnas i reserven. Taket kan formuleras som en andel av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning. Rimligt kan anses vara cirka 5 procent, vilket ungefär motsvarar det föreslagna taket i den centrala kommunstabiliseringsfonden (se avsnitt 9.4.5). Hur stor andelen bör vara

fastställs i de lokala föreskrifterna utifrån en analys av hur mycket en konjunkturnedgång kan förväntas påverka skatteintäkterna och vilka effekter det får i den enskilda kommunen eller landstinget.

Beslut om storleken på kommande års reservering, kopplat till god ekonomisk hushållning, fattas i samband med budget. Beslutet i budgeten kan revideras om utfallet skiljer sig från budgeten. Motsvarande gäller för ianspråktagande av reserven.

9.3.3 Resultatutjämningsreserv inom ramen för god ekonomisk hushållning

Mitt förslag: Reservering till resultatutjämningsreserv får göras med högst ett belopp som motsvarar det lägsta av den del av årets resultat eller årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger

1. en procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning, eller

2. två procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning, om en kommun eller ett landsting har ett negativt eget kapital inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

Huvudregeln för resultatutjämningsreserven ska vara att ianspråktagandet endast kan göras av de medel som redan finns reserverade i resultatutjämningsreserven.

Vid införandet av de nya reglerna införs en möjlighet att även reservera överskott upparbetade fr.o.m. räkenskapsåret 2010. Hur detta ska hanteras regleras i de lokala föreskrifterna.

Om en kommun reserverar medel upparbetade 2010–2012 ska en ingående balans beräknas och beslutas av fullmäktige under räkenskapsåret 2013.

Skälen för mitt förslag

Kriterier för reservering i en resultatutjämningsreserv

Alla kommuner och landsting bör göra resultatreserveringar på samma grund för att skapa jämförbarhet och tydlighet. Reserveringen kan göras utifrån årets resultat eller årets resultat efter balanskravsjusteringar, dvs. balanskravsresultatet före reservering.

I första hand bör det vara överskott i den löpande verksamheten som reserveras för resultatutjämnning, eftersom syftet med utjämnningen är att åstadkomma en stabil verksamhet över konjunkturcykeln. Försäljningsintäkter och dylikt bör inte kunna reserveras eftersom god ekonomisk hushållning förutsätter att sådana intäkter i första hand används för finansiering av nya investeringar och amortering av låneskulder(prop. 2003/04:105 s. 8 f.).

Årets resultat visar kommunens eller landstingets utfall för årets verksamhet inklusive alla jämförelsestörande, finansiella och extraordinära poster och ökar eller minskar det egna kapitalet i balansräkningen. Det inkluderar tillfälliga poster som realisationsvinster men å andra sidan finns kopplingen till det egna kapitalets förändring. Eftersom resultatutjämningsreserven föreslås vara en delpost under eget kapital så är det naturligt att förändringen av resultatutjämningsreserven motsvaras av minst en liknande förändring av det egna kapitalet.

Balanskravsresultatet som är kopplat till kommunallagens krav på återställande är däremot rensat för vissa poster som inte härrör från den egentliga verksamheten som t.ex. realisationsvinster. Balanskravsresultatet kan vara positivt även om det egna kapitalet minskar.

Mot den redovisade bakgrunden bör krav ställas på att både årets resultat och balanskravsresultatet (före reservering) ska vara positiva för att en reservering ska kunna ske. Det innebär att balanskravet uppnås och att det egna kapitalet ökar.

Kriterier för när en kommun eller ett landsting bör sätta av medel till resultatutjämningsreserven kan utgöras av både kort- och långsiktiga nyckeltal. Den ekonomiska ställningen kan förväntas påverka hur kommuner och landsting agerar i en hög- respektive lågkonjunktur. De som har en stark ekonomisk ställning har bättre möjligheter i en lågkonjunktur att undvika neddragningar i verksamheten.

Varje kommun och landsting behöver göra en egen analys utifrån konjunkturläget och den ekonomiska situationen av hur en reservering ska bestämmas.

Eftersom balanskravet relaterar till resultaträkningen, och inte balansräkningen, är det naturligt att i första hand även relatera reserveringen till resultaträkningen. För att också beakta tidigare års utfall bör det även finnas en koppling till balansräkningen och det egna kapitalet. Därvid bör även ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser beaktas då det är ett åtagande som inte redovisas på balansräkningens skuldsida.

Jag föreslår därför att resultat och eget kapital inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser beaktas vid beslut om reservering enligt följande.

Resultat

För att hindra en urgröpning av ekonomin på sikt föreslås att reservering till resultatutjämningsreserv endast får göras om både årets resultat och årets resultat efter balanskravsjusteringar uppgår till minst en procent av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning.

Reservering får göras med högst ett belopp som motsvarar det lägsta av den del av årets resultat eller årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger en procent av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning.

En procent ligger mitt emellan balanskravet och den i kommuner och landsting vanligt förekommande procentsatsen för god ekonomisk hushållning om två procent och ska motsvara att det egna kapitalet till viss del inflationsskyddas. Därtill bör kommunen eller landstinget göra en egen bedömning av ett rimligt resultatkrav för att reellt konsolidera ekonomin så att bl.a. reinvesteringar på längre sikt inte behöver finansieras med nya lån och att övriga för kommunen eller landstinget viktiga faktorer vägs in i bedömningen av resultatkravet. Faktorer som bör beaktas är framtida investeringar, pensionsåtagandet, befolkningsutveckling, riskexponering etc.

Eget kapital inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser

Om kommunen eller landstinget redovisar ett negativt eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser, bör kraven för reservering vara högre än en procent. För att få göra en reservering ska kommunen/landstinget först kunna uppvisa en påtaglig förbättring av det egna kapitalet. Kravet bör i princip ställas högre ju sämre den ekonomiska ställningen är i utgångsläget. Det finns dock anledning att ange ett minimikrav som utgångspunkt för lokala överväganden. Mitt förslag är att om kommunen/landstinget har ett negativt eget kapital inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser ska årets resultat som andel av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning vara minst två procent innan reservering får ske. Reservering får göras med högst ett belopp som

motsvarar det lägsta av den del av årets resultat eller årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger två procent av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning.

Retroaktivitet

Under utredningens arbete har frågan väckts om det bör finnas en möjlighet att beakta resultat som ligger bakåt i tiden. Jag har övervägt saken och kommit fram till följande ställningstagande.

Syftet med den nya möjligheten till sparande är framför allt att uppmuntra ett nytt, framåtriktat konjunktursparande. Huvudregeln för resultatutjämningen ska vara att ianspråktagandet endast kan göras av de medel som redan finns reserverade i resultatutjämningsreserven.

Vid införandet av de nya reglerna kan det dock finnas skäl att införa en tillfällig undantagsregel, dvs. en engångsmöjlighet till retroaktivitet. Frågan om en stabilisering av kommunernas och landstingens verksamhet över konjunkturcykeln aktualiserades i samband med finanskrisen 2008. Syftet med att tillsätta denna utredning var att säkerställa att en lösning skulle finnas på plats till nästa djupa svacka i ekonomin. Om en lågkonjunktur inträffar i samband med att reglerna införs kan kommuner och landsting tvingas till drastiska åtstramningar i verksamheten och/eller en höjning av skattesatsen trots att t.ex. 2010 visade på stora överskott. En retroaktivitet fr.o.m. 2010 kan därför anses motiverad. Hur undantaget ska hanteras bör ingå i de föreskrifter som ska finnas för god ekonomisk hushållning och en ingående balans till den nya resultatutjämningsreserven ska i så fall beslutas av fullmäktige under räkenskapsåret 2013.

För kommuner och landsting med en stark ekonomisk ställning finns redan inom nuvarande regelverk möjlighet att planerat minska det egna kapitalet inom ramen för god ekonomisk hushållning.

9.3.4 Resultatutjämningsreserven i samband med budgetering

Mitt förslag: Om intäkterna understiger kostnaderna ska medel från resultatutjämningsreserv få tas i anspråk för att upprätta en budget i balans.

Skälen för mitt förslag: Enligt kommunallagen ska budgeten upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Undantag får göras om det finns synnerliga skäl. Sådana synnerliga skäl anses föreligga om kommunen eller landstinget har en mycket stark finansiell ställning och en minskning av det egna kapitalet kan anses vara motiverad.

Det är framför allt i samband med budgetarbetet som konjunkturläget behöver vägas in och bedömas. Min tanke är att det redan i budgeten kan tas beslut om huruvida en reservering till resultatutjämningsreserv ska ske, eller om reserven ska tas i anspråk.

En fråga som reser sig i samband med ett förslag om resultatutjämningsreserv och konjunktursparande är hur bedömningen av konjunktursituationen ska göras och vem som avgör när det är låg- respektive högkonjunktur.

Vägledande för om en kommun eller ett landsting ska spara till eller ianspråkta medel från resultatutjämningsreserven kan vara om den prognostiserade underliggande skatteunderlagsutvecklingen för riket nästkommande år över- eller understiger den genomsnittliga utvecklingen av skatteunderlaget för de senaste sju åren. När årets skatteunderlagsutveckling är större än den genomsnittliga skatteunderlagsutvecklingen bör reservering till resultatutjämningsreserven kunna ske. Vid en lägre utveckling än den genomsnittliga får uttag från reserven göras. Vilka exakta nivåer som ska gälla för sparande och ianspråktagande i respektive kommun och landsting bör fastställas i de lokala föreskrifterna (se avsnitt 9.3.2).

Om en kommun eller ett landsting har byggt upp en resultatutjämningsreserv så får hela eller delar av behållningen räknas in i budgeten för att täcka upp om de beräknade intäkterna är lägre än kostnaderna när de prognostiserade skatteintäkterna ökar svagt till följd av en svag samhällsekonomisk utveckling. Förutsättningen är att en reserv har byggts upp.

9.3.5 Resultatutjämningsreserv vid bokslut

Mitt förslag: Ett nytt begrepp – balanskravsresultat – införs i den kommunala redovisningen.

Balanskravsresultatet ska vara årets resultat efter balanskravsjusteringar och förändring av resultatutjämningsreserv.

Balanskravsjusteringar ska bestå av realisationsvinster med vissa undantag, vissa realisationsförluster, orealiserade förluster i värdepapper och orealiserad återföring av förluster i värdepapper.

Ej återställt ackumulerat balanskravsresultat ska redovisas i not till resultaträkningen.

Skälen för mitt förslag: Enligt kommunallagen ska ett negativt resultat regleras och det egna kapitalet för ett visst räkenskapsår återställas under de närmast följande tre åren. Om resultatet är negativt ska det återställas inom tre år om fullmäktige inte beslutar om annat enligt 8 kap. 5 b § KL.

Genom att kommunerna och landstingen får möjlighet att reservera överskott för att jämna ut konjunkturcykler inom balanskravsutredningen minskar asymmetrin i balanskravet väsentligt. Ett öppnare balanskrav kan också bidra till en mer korrekt redovisning. Om reserveringar tillåts inom balanskravet bör behovet av bokslutspolitik minska.

Beslut i budget om reservering till eller ianspråktagande av resultatutjämningsreserv kan revideras vid bokslut när utfallet är känt. Eftersom resultatet kan förändras mellan budget och bokslut till följd av förändrade skatteintäkter, är det rimligt att ett nytt beslut om faktisk reservering eller ianspråktagande till reserven tas vid bokslut.

Efter att ha övervägt olika lösningar föreslår jag att förändring av resultatutjämningsreserven hanteras inom balanskravsutredningen som en justeringspost. En resultatutjämningsreserv inom balanskravsutredningen ger varken påverkan på redovisningen, årets resultat eller ekonomiska nyckeltal. På så vis hålls resultaträkningen ren från poster som inte klassas som intäkter och kostnader. En resultatutjämningsreservering som redovisas som en bokslutsdisposition, dvs. en bokföringspost, skulle däremot ge påverkan på både redovisning och nyckeltal.

För att kunna hantera resultatutjämningsreserven inom balanskravsutredningen behöver regelverket ses över. Dels bör hela balanskravsutredningen tydliggöras, dels behöver ett tillägg göras, i form av en resultatutjämningspost, till nuvarande justeringsposter.

Balanskravsutredning:

	Årets resultat
-	avgår samtliga realisationsvinster
+	tillägg för realisationsvinster enligt undantag
+	tillägg för realisationsförlust enligt undantag
+	tillägg för orealiserade förluster i värdepapper
-	avgår återföring av orealiserade förluster i värdepapper
-/+	avgår/tillägg för medel till/från resultatutjämningsreserv
=	Balanskravsresultat

Enligt propositionen Den kommunala redovisningen (prop. 1996/97:52 s. 33,) är huvudprincipen att realisationsvinster inte ska räknas in i balanskravet. Undantag kan dock göras om det står i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning t.ex. om realisationsvinsten är ett led i en omstrukturering. Realisationsförluster ska enligt huvudprincip medräknas i balanskravsresultatet. Undantag kan göras om försäljningen står i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning t.ex. när en försäljning medför framtida lägre kostnader.

Enligt prop. 2003/04:105 s. 21 behöver en kommun eller ett landsting inte reglera ett negativt resultat när det har uppstått orealiserade förluster på värdepapper som innehas med ett långsiktigt syfte. Det är enligt propositionen inte rimligt att kortsiktiga nedgångar i marknadsvärden på värdepapper som enligt placeringspolicyn har ett långsiktigt syfte ska påverka förutsättningarna att uppnå balanskravet.

Enligt nuvarande regelverk räknas orealiserade förluster i värdepapper som ett synnerligt skäl, enligt 8 kap. 5 b § KL, att inte reglera ett negativt resultat. Jag anser att orealiserade förluster i värdepapper ska likställas med realisationsvinster och realisationsförluster och tas in som en justeringspost vid beräkningen av balanskravsresultatet i stället för att räknas som ett synnerligt skäl. Orealiserade förluster i värdepapper är inte föremål för ett politiskt beslut utan bör ligga till grund för justering av årets resultat precis som realisationsvinsterna och realisationsförlusterna gör. På samma sätt ska inte heller återföring av orealiserade förluster i värdepapper vid en efterföljande uppgång på marknaden medräknas i balanskravsresultatet.

Om balanskravsresultatet är negativt ska enligt nuvarande regler en redogörelse finnas i förvaltningsberättelsen för hur detta negativa resultat ska hanteras. I första hand ska återställande ske inom tre år, i annat fall ska fullmäktige besluta om reglering av ett negativt resultat inte ska göras enligt 8 kap. 5 a § KL.

9.3.6 Resultatutjämningsreserven i årsredovisningen

Mitt förslag: Resultaträkningen ska kompletteras med tre extra rader för balanskravsjusteringar, förändring av resultatutjämningsreserv och balanskravsresultatet.

Resultatutjämningsreserven ska redovisas som en delpost under eget kapital i balansräkningen.

Skälen för mitt förslag: Förutsättningarna för en god ekonomisk hushållning ökar om beskrivningen och kunskapen om de ekonomiska förhållandena är goda. Genom att göra balanskravsresultatet och resultatutjämningsreserven synliga och transparenta kan de också bidra till ett förbättrat underlag inför politiska beslut om ekonomin.

Balanskravsutredningen görs i dag ofta i förvaltningsberättelsen och sätts inte i direkt samband med resultat- och balansräkning eller årets resultat. En förändring som skulle synliggöra balanskravsresultatet i årsredovisningen är att redovisa det som en del av den lagstadgade resultaträkningen. Förslaget innebär att tre nya rader läggs till som information i anslutning till resultaträkningen; balanskravsjusteringar, förändring av resultatutjämningsreserv och balanskravsresultat. Med förändring av resultatutjämningsreserven avses reservering till eller ianspråktagande av resultatutjämningsreserv. Dessutom redovisas en delpost, resultatutjämningsreserv, under eget kapital i balansräkningen. I förvaltningsberättelsens redogörelse för balanskravet bör även det ackumulerade balanskravsresultatet redovisas.

Ett alternativ till en utökad resultaträkning skulle vara att balanskravsutredningen redovisas som not till årets resultat, men detta förslag blir inte lika tydligt och transparent.

I samband med den utvärdering av målen för god ekonomisk hushållning som regleras i lagen (1997:614) om kommunal redovisning bör det även göras en analys avseende både årets balanskrav och det ackumulerade balanskravsresultatet. Analysen bör kopplas ihop med

den utvärdering som jag senare föreslår ska ske av kommunens/landstingets ekonomiska ställning.

Tilläggen i resultaträkning och balansräkning utgör endast information och påverkar därmed inte externredovisningen. På detta sätt kan hela resultatkedjan bättre följas och förklaras i en beslutsituation. Balanskravsutredningen som helhet samt det ackumulerade balanskravsresultatet redovisas i not.

9.3.7 Utvärdering av ekonomisk ställning i förvaltningsberättelsen

Mitt förslag: Förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av kommunens eller landstingets ekonomiska ställning.

Skälen för mitt förslag: Utgångspunkten för den ekonomiska styrningen i kommuner och landsting är kraven på en god ekonomisk hushållning. I detta ligger bl.a. att ha en ekonomisk beredskap för framtiden och att kunna hantera oförutsedda händelser av olika slag. Det är bl.a. mot den bakgrunden som mina förslag om resultatutjämningsreserv ska ses. Reserven ska möjliggöra för kommunen eller landstinget att hantera den osäkerhet som ligger i konjunkturmässiga variationer i skatteunderlaget. Förutsättningarna att hantera osäkerheter styrs bl.a. av storleken på det egna kapitalet i kommunens eller landstingets balansräkning. Detta påverkar i sin tur kraven på det ekonomiska resultatet. Ett lågt eget kapital ställer i princip krav på ett högre resultat och tvärtom. Ju större eget kapital, ju bättre är förutsättningarna att reservera medel till resultatutjämnning och därmed att klara intäktsvariationer till följd av konjunktursvängningar.

Enligt mina förslag till kriterier för reservering till resultatutjämningsreserven bör vid beslut om reservering vägas in både resultatnivå och storleken på det egna kapitalet, inklusive ansvarsförbindelsen för pensioner. Det finns inte någon fastställd norm för hur stort det egna kapitalet bör vara. En naturlig inriktning är dock att det bör stärkas om det understiger noll i utgångsläget. Hur stort det bör vara, liksom strategin för att nå den eftersträlvade nivån, måste bedömas och utformas utifrån kommunens eller landstingets individuella förutsättningar.

Det finns stora skillnader i kvaliteten på analyserna av ekonomin i årsredovisningarna. Detta påverkar förutsättningarna för en relevant politisk diskussion om den framtida ekonomiska utvecklingen.

För att lyfta fram vikten av det egna kapitalets utveckling inom ramen för en god ekonomisk hushållning föreslår jag att förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av den ekonomiska ställningen och dess utveckling. Utvärderingen kan ge underlag för en långsiktig och strategisk diskussion om kommunens eller landstingets ekonomi och kraven på förändring av den ekonomiska ställningen och vilken utveckling av de ekonomiska resultaten som är nödvändig framöver. Redan i dag finns krav på att kommuner och landsting i förvaltningsberättelsen ska utvärdera målen för god ekonomisk hushållning.

En utvärdering av den ekonomiska ställningen kan göras utifrån ett antal strategiska nyckeltal som kan jämföras med riksgenomsnittliga värden och värden för liknande kommuner/landsting samt innehålla ett resonemang om skälen till eventuella avvikelser. Databaser som stödjer denna typ av jämförelser finns tillgängliga för alla, t.ex. Kolada². I utvärderingen bör även redovisas och analyseras vilka krav som ställs på ekonomin i det långsiktiga perspektivet inklusive hur man t.ex. ska klara sina pensionsåtaganden.

9.3.8 Redovisningen av de kommunala avtalspensionerna

Min bedömning: Det finns inte skäl att ändra pensionsredovisningen utifrån ett konjunkturstabiliseringsperspektiv.

Skälen för min bedömning: Den kommunala pensionsredovisningen har inte varit huvudfråga i utredningens uppdrag. Uppdraget har innefattat att analysera regelverket ur ett konjunktorellt perspektiv. Ett antal kommuner och landsting hanterar i dag sin pensionsredovisning i strid mot lagen om kommunal redovisningsbestämmelser, vilket enligt min uppfattning är ett problem när det gäller regelverkets trovärdighet, jämförbarhet samt förutsättningarna att hantera konjunktursvängningar.

Inom ramen för utredningen har jag analyserat pensionsmodellerna ur ett konjunkturperspektiv och kan konstatera att

² Kolada är en databas med ekonomi- och verksamhetsnyckeltal m.m. för jämförelser mellan kommuner respektive landsting. Databasen drivs av Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA).

fullfonderingsmodellen är mer känslig för konjunkturvariationer än vad blandmodellen är. Pensionsåtagandet är konjunktürkänsligt eftersom beräkningen av pensionerna påverkas bl.a. av faktorer som ränta samt pris- och inkomstbasbelopp. Dessa faktorer påverkas i hög grad av konjunkturen. Även om de i normalfallet kan förväntas påverka kostnaderna i rätt riktning, dvs. bidra till att de minskar i dåliga tider och ökar i goda tider, så är effekterna svåra att förutse. Det finns också andra faktorer, vars förändring inte alltid går att förutspå, som i betydande grad påverkar åtagandets storlek och därmed kostnaderna för pensionerna. I och med att fullfonderingsmodellen genererar en mycket större avsättning i balansräkningen så påverkas resultaträkningen mer vid förändringar i beräkningsantagandena. Fullfonderingsmodellen ger därför större osäkerhet och större relativ påverkan på pensionskostnaden vid förändringar. En sådan osäkerhet är inte önskvärd mot bakgrund av utrednings syfte.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer jag att pensionsredovisningen utifrån konjunkturskäl inte bör beräknas och redovisas enligt fullfonderingsmodell. Däremot kan pensionsfrågan utredas utifrån andra aspekter t.ex. huruvida hela pensionsåtagandet bör redovisas i balansräkningen, koppling till finansiella placeringar för pensioner samt ökad transparens och jämförbarhet.

9.4 Utformning av ett garantisystem för stabilisering av kommunala intäkter

9.4.1 Utgångspunkter för utformningen av ett stabiliseringssystem med garanti

Min bedömning: Ett stabiliseringssystem bör utformas utifrån en garanterad lägsta tillväxt för kommunsektorns skatteunderlag. När den garanterade nivån underskrids bör systemet träda in med bidrag från en kommunstabiliseringsfond.

Skälen för min bedömning: Enligt direktivet är en del av mitt uppdrag att föreslå ett system för stabilisering av kommunsektorns intäkter över en konjunkturcykel. Som jag beskrivit i det föregående finns det fördelar med ett sådant system men också ett antal risker, främst att det kan bli onödigt komplicerat, ogenomskinligt

och kan leda till ekonomiska obalanser över tiden och mellan staten och kommunsektorn. Ett centralt stabiliseringssystem kan också ifrågasättas utifrån legitimitets- och självstyrelseperspektiv.

Jag kan se vissa motiv till att ha ett centralt system som kan träda in vid en krissituation, framför allt för att det ska kunna påverka de negativa förväntningar som kan uppstå på lokal nivå i en sådan situation och som i sin tur kan leda till beslut som motverkar en stabilisering av ekonomin. Ett system kan fungera för detta syfte genom att en garanterad lägsta tillväxt av skatteunderlaget fastställs. Det innebär att när den faktiska tillväxten av skatteunderlag underskrider den garanterade nivån så träder systemet in med ett bidrag från en kommunstabilitetsfond. Fonden finansieras genom en årlig minskning av kommunsektorns ekonomiska utrymme.

Jag förordar ett system med fast, årlig finansiering, dvs. finansieringen görs oberoende av variationer i skatteunderlagets tillväxt. En fast finansiering ger också vissa dämpande effekter vid konjunkturvariationer eftersom den tas ut oberoende av konjunkturläge.

9.4.2 Stabiliseringsbidrag

Mitt förslag: Kommuner och landsting ska ha rätt till stabiliseringsbidrag om förändringen av det bidragsgrundande skatteunderlaget och sammanlagt skatteunderlag för riket mellan två år är lägre än den garanterade ökningen. Om rätt till bidrag har förelegat året före bidragsåret ska rätt till bidrag föreligga tills den garanterade nivån uppnås.

Bidraget ska beräknas som skillnaden mellan garanterat och faktiskt skatteunderlag multiplicerat med en medelskattesats. Om bidrag utgått året före bidragsåret ska även detta bidrag beaktas vid bidragsberäkningen.

Medelskattesatsen ska motsvara den genomsnittliga skattesatsen året före systemets ikraftträdande.

Det beräknade totala bidraget ska fördelas med två tredjedelar till kommuner och en tredjedel till landsting och fördelas på enskilda kommuner och landsting utifrån antalet invånare.

Min bedömning: Ett avräkningsförfarande för stabiliseringsbidraget bör övervägas.

Skälen för mitt förslag och min bedömning: Enligt det direktiv som gäller för uppdraget ska jag presentera ett förslag till stabiliseringsystem. Mitt förslag innebär att stabiliseringsbidrag ska utgå till kommuner och landsting om den procentuella förändringen av skatteunderlaget och prognostiserat skatteunderlag (bidragsgrundande skatteunderlag) mellan två år är lägre än den garanterade skatteunderlagsökningen i procent. Bidraget beräknas som denna mellanskillnad multiplicerat med skatteunderlaget året före det år rätt till bidrag förelegat (bidragsår) och en fastställd medelskattesats.

Den fastställda medelskattesatsen kan sättas till den genomsnittliga skattesatsen för kommuner och landsting sammantaget, året före systemets ikraftträdande. Den bör sedan ligga fast, dvs. bör inte automatiskt påverkas av beslutade förändringar av skattesatserna i kommuner och landsting. Medelskattesatsen för 2011 är 31,55 procent.

För att systemet ska tillförsäkra kommuner och landsting en s.k. stark garanti (se kapitel 7) bör stabiliseringsbidrag också kunna utgå i det fall det har utgått ett sådant bidrag året före bidragsåret. Det innebär att stabiliseringsbidraget i princip ger full kompensation för bortfallet av skatteintäkter upp till den av systemet garanterade ökningen, vilket ökar förutsättningarna för att systemet ska medge att en stabil kommunal verksamhet kan upprätthållas. För att begränsa systemets kostnader för bidrag skulle det vara möjligt att beakta endast en del av stabiliseringsbidraget för året före bidragsåret i bidragsberäkningen; något som ger systemet en lägre stabiliseringseffekt. Ett alternativ för att minska kostnaderna skulle vara att sänka garantinivån. Jag har valt att föreslå en garantinivå som ligger relativt lågt i förhållande till den historiska utvecklingen och vad som krävs för att upprätthålla en stabil kommunal verksamhet och sysselsättningen. För att inte garantin ska urholkas anser jag därför att hela föregående års stabiliseringsbidrag ska beaktas. Det medför en större ekonomisk belastning på systemet, men ger garantin en bättre hållfasthet.

Beräkningen av stödet för bidragsåret baseras på skatteunderlagsförändringen i riket mellan året före bidragsåret och bidragsåret, och hur den förhåller sig till den garanterade ökningen av skatteunderlaget. Vid beräkningen av skatteunderlagsförändringen bör en justering göras för de i budgetpropositionen beräknade förändringar i skatteunderlaget som beror på förändrade skatteregler för bidragsåret, dvs. förändringar som ändrar skatteunderlaget. Den procentuella förändringen av det bidragsgrundande skatteunder-

laget ska motsvara den underliggande förändringen i skatteunderlaget, och det är denna som ska ligga till grund för bidragsberäkningen.

Bidraget föreslås beräknas utifrån en prognos för skatteunderlag som föreligger i slutet av bidragsåret. Då finns ett taxeringsutfall för skatteunderlaget året före bidragsåret, och en prognos för bidragsåret som bygger på uppgifter om inbetalda skattemedel fram till november. Denna prognos har erfarenhetsmässigt en relativt bra precision i förhållande till det slutliga utfallet för bidragsåret. Genom att regelverket är känt långt tidigare kan kommuner och landsting i god tid beräkna hur ett stöd kan komma att falla ut vid en kraftig nedgång. Det innebär att systemet kan tjäna som en stabilisator i planeringen samtidigt som det kan grundas på relativt säkra uppgifter.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer bör fastställa en uppräkningsfaktor för beräkning och fastställande av stabiliseringsbidraget, vilken grundas på en prognos för skatteunderlagsutvecklingen i december bidragsåret. Den prognos som lämpligen kan användas är den som redan i dag görs av Ekonomistyrningsverket (ESV). För att utesluta risken att det uppstår en inte obetydlig differens mellan denna prognos och det slutliga utfallet kan ett avräkningsförfarande för bidraget, året efter bidragsåret, övervägas.

Redovisningen av stabiliseringsbidraget i den kommunala redovisningen ska ske brutto, som en extern intäkt i form av ett generellt statsbidrag. Stabiliseringsbidraget ska periodiseras så att det bokförs på det år det avser, dvs. bidragsåret.

I ett beräkningsexempel i avsnitt 7.6 visas hur ett motsvarande system som det jag föreslår skulle kunnat ge tidigare information och därmed ha skapat större säkerhet i samband med den senaste finanskrisen från år 2008. Vad ett garantisystem framöver kan beräknas innebära ekonomiskt redovisas i kapitel 10 Konsekvenser av utredningens förslag.

9.4.3 Garantinivå i systemet

Mitt förslag: Den garanterade ökningen av skatteunderlaget i kommunsektorn ska vara 2,2 procent per år.

Skälen för mitt förslag: Garantinivån bör läggas på en sådan nivå att den kommunala konsumtionen och sysselsättningen kan upprätthållas vid en samhällsekonomisk kris alternativt vid djup lågkonjunktur. Det vore naturligt att konstruera en sådan garanti så att den kopplar till vad som är reall oförändrade intäkter i kommunsektorn. Som visas i kapitel 7 är det av olika skäl komplicerat att bygga in en sådan värdesäkring. Jag förordar därför att garantin baseras på en nominell förändring av skatteunderlaget som så nära som möjligt knyter an till reall oförändrade intäkter. Med en nominell garanti för tillväxt i skatteunderlag blir träffsäkerheten i prisnivå sämre men förutsägbarheten blir bättre. Med de förslag som jag lägger om förändringar i regelverket för balanskravet kan ett ökat lokalt konjunktursparande stimuleras, vilket kan vara ett argument för att nivån kan sättas något lägre än "reall oförändrat". Utredningens analyser indikerar att reall oförändrade skatteintäkter över tid motsvarar en skatteunderlagstillväxt som ligger någon procent under den långsiktiga trenden för skatteunderlagets utveckling över en konjunkturcykel. Vid större konjunkturedgångar är pris- och löneutvecklingen vanligtvis något svagare. Att fastställa nivån på garantin är givetvis en avvägning mellan olika aspekter. En rimlig nivå på garantin kan mot den bakgrunden vara 2,2 procent per år.

9.4.4 Stabiliseringsavgift

Mitt förslag: Stabiliseringssystemet finansieras med avgifter från kommuner och landsting. Avgifterna ska betalas varje år.

Avgiftens storlek ska uppgå till 0,15 procent av det totala kommunala skatteunderlaget. Stabiliseringsavgiften fördelas med två tredjedelar på kommuner och en tredjedel på landsting och tas ut utifrån antalet invånare i kommunen respektive landstinget.

Avgiftens storlek ska ökas eller minskas för att upprätthålla en behållning i kommunstabiliseringsfonden inom intervallet +/-1,5 procent av skatteunderlaget (motsvarar cirka +/-25 miljarder kronor i 2010 års nivå).

Skälen för mitt förslag: Finansieringen av ett stabiliseringsbidrag föreslås ske genom en årlig stabiliseringsavgift för alla kommuner respektive landsting vilken tas ut i relation till antalet invånare. Finansieringen kan, som tidigare poängterats, också ske genom en minskning av det generella statsbidraget. En sådan lösning har, som redan påpekats, klara fördelar ur ett legitimitetsperspektiv. Den är också något enklare att administrera, eftersom det inte kräver några löpande inkomstöverföringar mellan staten och kommunsektorn och inte heller någon fond.

Finansieringsbehovet för det stöd som jag föreslår kan beräknas utifrån olika konjunkturprognoser. Utredningens beräkningar (se kapitel 7), som har tjänat som utgångspunkt för förslagen, bygger på scenarier som tagits fram av Konjunkturinstitutet (KI). KI:s scenarier har konstruerats för att kunna illustrera effekter av olika konjunkturförlopp och är således inga prognoser. Utredningen har inte heller gjort några egna prognoser för utvecklingen av det kommunala skatteunderlaget. Förslag om bl.a. avgiftens nivå måste därför utformas utifrån en rimlighetsbedömning som bygger på scenarioberäkningarna.

I kapitel 7 har redovisats vissa beräkningar av hur ett krisstöd skulle kunna falla ut vid olika krisscenarier, och vilka avgifter som skulle krävas för att systemet ska balansera över tid. Denna typ av beräkningar behöver självfallet uppdateras inför ett eventuellt införande av ett garantisystem. En viktig fråga är i vilket konjunkturläge som systemet införs och hur balansen mellan utbetalningar och inbetalningar av avgifter/minskade bidrag kan komma att utvecklas över en längre period. Det är rimligt att avgifterna/minskade statsbidragen ses över med några års intervall för att kalibrera beräkningarna av utbetalningar och inbetalningar för att hålla systemet i balans. Det är dock viktigt att nivån på avgift/minskat bidrag inte ändras årligen eftersom det försämrar planeringsförutsättningarna. Det skulle dessutom innebära att själva syftet med ett regelbaserat system delvis omintetgörs. Avgifter respektive statsbidragsminskningar bör så långt möjligt beräknas "försäkringsmässigt", men måste till stor del bygga på prognoser och antaganden. Det är ur såväl statligt som kommunalt perspektiv mindre önskvärt att systemet blir kraftigt överbalanserat eller underbalanserat. Det bör därför sättas gränser för både fondbehållning och skulder i systemet.

Mot denna bakgrund föreslår jag att avgiften fastställs på total nivå som en procentuell andel av det kommunala skatteunderlaget för att finansieringen ska värdesäkras. Den sammanlagda summan

fördelas på kommuner och landsting med två tredjedelar respektive en tredjedel och därefter utifrån antalet invånare i varje kommun respektive landsting.

För att få en stabil finansiering bör avgifter tas ut varje år, oavsett om systemet ger bidrag eller ej. En avgift som görs beroende av huruvida bidrag betalas ut eller ej kan försämra den stabiliserande effekten när konjunkturen vänder från uppgång till nedgång eller vice versa. Avgiften ska minska eller öka om systemet över- eller underskrider en fastställd fondgräns (se nedan).

Utifrån de beräkningar som utredningen har redovisat föreslår jag att avgiften sätts till 0,15 procent av skatteunderlaget, vilket motsvarar omkring 2,5 miljarder kronor per år. Med en sådan avgift beräknas systemet kunna klara kriser med liknande frekvens och omfattning som under de senaste 20 åren.

I den kommunala redovisningen ska stabiliseringsavgiften redovisas som en kostnad på det år den avser, dvs. avgiftsåret.

9.4.5 Kommunstabiliseringsfond

Mitt förslag: Inbetalda stabiliseringsavgifter ska föras till ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret. Kontots behållning och avkastning ska utgöra kommunstabiliseringsfonden.

Fonderade medel ska täcka kostnaderna för stabiliseringsbidrag och förvaltning av fonden.

Om brist skulle uppkomma ska medel få lånas upp till högst 25 miljarder kronor i Riksgäldskontoret.

Skälen för mitt förslag: För att placera de avgiftsmedel som sålunda tas in till staten bör det skapas ett konto i Riksgäldskontoret. Medlen som tillförs kontot utgör kommunstabiliseringsfonden. Fonden bör förses med en kredit för att stabiliseringsbidrag ska kunna betalas ut även om behållningen inte täcker utbetalningar av garanterat stöd.

Utredningens beräkningar visar att systemet kan behöva gå med underskott vissa år för att få avsedd effekt och för att klara balans över en eller flera konjunkturcykler. Med den konstruktion som jag föreslår beräknas systemet, även i ett krisscenario, kunna klaras med marginal om ett underskott medges ner till maximalt -1,5 procent av skatteunderlaget, vilket motsvarar cirka 25 miljarder

kronor. Jag föreslår därför att kontot får en kredit på detta belopp. Beloppet bör bli föremål för omprövning i takt med skatteunderlagets tillväxt. I enlighet med vad som beskrivits i föregående avsnitt bör avgifterna, när denna gräns underskrids, öka för att återställa underskottet till den fastställda gränsen. För att inte undanhålla kommunsektorn stora summor som annars kan användas till konsumtion och sysselsättning bör fonden på motsvarande sätt också begränsas uppåt till samma summa. När fonden nått denna storlek bör avgifterna till systemet begränsas på motsvarande sätt, vilket också kan innebära att de inte alls tas ut vissa år.

För kommunernas och landstingens egen planering är det önskvärt att så tidigt som möjligt få veta vilka förutsättningar som gäller för nästkommande år. Det innebär att eventuella förändringar av avgifter, eller statsbidragsminskningar, för att finansiera ett krisstöd bör aviseras redan i samband med den ekonomiska vårpropositionen året innan förändringen ska ske.

9.4.6 Stabiliseringssystemets administrering m.m.

Mitt förslag: Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska i december varje år fastställa den uppräkningsfaktor som utgör underlag för att fastställa förändring i bidragsgrundande skatteunderlag för kommunsektorn för det aktuella året.

Skatteverket ska besluta om stabiliseringsbidrag och stabiliseringsavgifter. Skatteverkets beslut ska få överklagas hos regeringen.

Betalning av avgifter och utbetalning av bidrag ska samordnas med systemet för utbetalning av preliminära kommunalskattemedel.

Mitt förslag: Inom ramen för systemet med utbetalning av kommunalskattemedel fastställer regeringen senast i september varje år två uppräkningsfaktorer som ska svara mot den uppskattade procentuella förändringen av skatteunderlaget i riket. En av dessa uppräkningsfaktorer ska avse förändringen mellan året före beskattningsåret och beskattningsåret. Systemet med utbetalning av kommunalskattemedel förutsätter på motsvarande sätt som det stabiliseringssystem som jag föreslår att en prognos görs för utvecklingen av skatteunderlaget i riket. På motsvarande sätt bör därför regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer varje år fast-

ställa en uppräkningsfaktor i stabiliseringssystemet för beräkningen av förändring av bidragsgrundande skatteunderlaget för bidragsåret. För största möjliga träffsäkerhet i prognosen bör uppräkningsfaktorn fastställas i december.

Skatteverket är den myndighet som administrerar systemet med utbetalning av kommunalskattemedel och är den myndighet som beslutar om utjämningsbidrag och utjämningsavgifter enligt systemen för kommunalekonomisk utjämning. Betalningsströmmarna mellan staten och kommunsektorn enligt dessa system är samordnade. Mot denna bakgrund bör Skatteverket även besluta om bidrag och avgifter inom ramen för stabiliseringssystemet. Betalningsströmmarna i stabiliseringssystemet bör samordnas med de andra nämnda systemen. Skatteverkets beslut inom ramen för systemen för utbetalning av kommunalskattemedel och kommunalekonomisk utjämning får överklagas hos regeringen. Motsvarande bör gälla Skatteverkets beslut om stabiliseringsbidrag och stabiliseringsavgifter.

10 Konsekvenser av utredningens förslag

10.1 Inledning

Enligt kommittéförordningen ska utredningen redovisa kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar för sina förslag. Vidare ska konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen redovisas. Övriga konsekvensbeskrivningar som ska göras enligt kommittéförordningen (jämförddhet, brottslighet, små företag etc.) bedöms inte relevanta för denna utredning.

Enligt utredningens direktiv ska utredaren redogöra dels för hur förslagen bidrar till att stabilisera den kommunala verksamheten över konjunkturcykeln, dels om förslagen är förenliga med de budgetpolitiska målen och bidrar till hållbarheten i de offentliga finanserna på lång sikt.

10.2 Sammanfattning av utredningens förslag

De förslag som jag presenterar i kapitel 9 syftar till att förbättra förutsättningarna för en kommunal verksamhet som är stabil över konjunkturcykeln. Förslagen innebär i korthet följande:

- En möjlighet tillskapas för kommuner och landsting att under vissa förutsättningar bygga upp en lokal resultatutjämningsreserv som kan tas i anspråk för att klara balanskravet när intäktsutvecklingen är svag.
- Ett krav införs på kommuner och landsting att besluta om föreskrifter för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv samt att utveckla den ekonomiska analysen i årsredovisningen, bl.a. genom en utvärdering av den ekonomiska ställningen.

- Ett stabiliseringssystem för intäkterna i kommuner och landsting införs, vilket innefattar en kommunstabiliseringsfond (KSF) samt stabiliseringsbidrag och stabiliseringsavgifter.

Förslagen beräknas kunna träda i kraft 2013.

Mina förslag påverkar både den kommunala och den statliga ekonomin och får effekter för den offentliga sektorns finanser och statens lånebehov. Det handlar i första hand om effekter som fördelas mellan olika år. Över tid ska förslagen i princip vara finansiellt neutrala mellan staten och kommunsektorn och mellan kommuner respektive landsting.

Utredningens förslag ska bl.a. ses mot bakgrund av finanskrisen 2008. Förslagen ska förebygga en upprepning av de problem som då uppstod – främst ett kraftigt fall i prognostiserade och faktiska skatteintäkter samt i sysselsättningen i kommunsektorn – i en ny, liknande situation.

Kriser kan inte förutsägas eller prognostiseras. I det följande redovisas vissa konsekvens- och riskbedömningar av mina förslag utifrån olika, tänkbara förlopp när det gäller den samhällsekonomiska utvecklingen framöver.

Vissa av utredningens förslag syftar också till att förstärka utvecklingen av god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting. Mina bedömningar handlar främst om effekternas riktning och inte om takten och styrkan i de förändringar som förslagen kan förväntas leda till. Förutsättningarna för kommuner och landsting att leva upp till förslagets intentioner kan också påverkas av andra faktorer i omvärlden än just utvecklingen av skatteintäkterna.

Min samlade bedömning är att förslagen är förenliga med de budgetpolitiska målen och bidrar till hållbara offentliga finanser genom att skapa bättre förutsättningar för ett ökat konjunktursparande och därmed en mer hållbar ekonomi i kommuner och landsting.

10.3 Förslagets effekter på den kommunala konsumtionen och sysselsättningen

Syftet med förslagen är att åstadkomma en större stabilitet i utvecklingen av den kommunala konsumtionen och sysselsättningen över konjunkturcykeln. Detta gagnar ytterst också en stabilitet i samhällsekonomin. En viktig utgångspunkt för förslagen är även

att skapa mer stabila planeringsförutsättningar för såväl staten som kommuner och landsting, vilket i sig torde ha en stabiliserande effekt på den kommunala verksamheten.

Som visats i kapitel 5 finns det, utifrån ett historiskt perspektiv, samband mellan utvecklingen av konjunkturen å ena sidan och utvecklingen av kommunala inkomster, konsumtion och sysselsättning å den andra, även om dessa samband inte är starka eller stabila. Det kan finnas olika förklaringar till detta. Exempelvis kan variationer i sparandet mildra eller fördröja besparingsåtgärder i ett svagt konjunkturläge och ökade intäkter kanske inte omedelbart omsätts i nya kostnader om de inte uppfattas som permanenta. Det nuvarande regelverket för ekonomisk förvaltning främjar i dag inte ett sparande i goda tider och benägenheten att agera snabbt i en ekonomisk nedgång kan ha ökat med balanskravets införande.

Mina förslag tar sikte på att stabilisera den kommunala verksamheten över tid dels genom att kommuner och landsting ska ges bättre möjligheter att spara i goda tider för att täcka underskott i sämre tider, dels genom en utjämning av kommunsektorns intäkter via en kommunstabiliseringsfond (KSF). De finansiella konsekvenserna beskrivs i det följande. Min bedömning är att förslagen sammantaget kommer att skapa förutsättningar för en mer stabil utveckling av konsumtion och sysselsättning.

Ett viktigt påpekande är att förslagen kan bidra till en stabil kommunal verksamhet genom att dämpa avvikelserna från den trendmässiga utvecklingen av intäkterna och genom att underlätta övergångar mellan olika konjunkturlägen. De kan dock av naturliga skäl inte förhindra varken konjunkturella eller strukturella nedgångar under längre tid.

10.4 Förslagets konsekvenser för de kommunala finanserna

Syftet med förslaget om resultatutjämningsreserv är att skapa bättre möjligheter för kommuner och landsting att bygga upp ett sparande under goda år vilket kan tas i anspråk under år då intäkterna utvecklas svagt, varvid den kommunala verksamheten kan hållas mer stabil. Syftet med förslaget om ett stabiliseringssystem är att det ska förhindra ett kraftigt intäktsfall vid en ekonomisk kris och därigenom också förebygga en kraftig reaktion utifrån farhågor som sedan kanske inte besannas.

Den sammantagna effekten av dessa förslag är svår att bedöma. Det finns en uttalad vilja i många kommuner och landsting att få bättre förutsättningar och incitament att spara utan att behöva tillgripa i vissa fall tveksamma metoder för att sätta undan pengar. De föreslagna reglerna tillgodoser således ett manifesterat behov av att fördela om intäkter mellan goda och mindre goda år. Reglerna kan därför bidra till ett ökat sparande i goda tider om det också kan göras under mer legitima och kontrollerade former. Reglerna ger utifrån kommunalt självstyrelseperspektiv ett vidgat handlingsutrymme för kommuner och landsting. Införandet av en kommunstabiliseringsfond (KSF) skapar ett skyddsnät vid stora nedgångar och minskar därmed den osäkerhet som kan leda till kortsiktiga, panikartade åtgärder. Genom den årliga stabiliseringsavgiften minskar emellertid utrymmet i de kommunala budgetarna, vilket negativt påverkar förmågan att bygga upp ett eget sparande.

10.4.1 Effekter av förslaget om resultatutjämningsreserv

De regelförändringar jag föreslår innebär förbättrade möjligheter att spara lokalt men inte några påbud eller sanktioner. Tidigare erfarenheter indikerar dock att denna typ av regler kan få ett stort genomslag även om det kan ta viss tid. Regelförändringarna tar framför allt sikte på långsiktigt hållbara åtgärder som ska stärka sektorns förmåga framöver att ta större ansvar för ekonomin i olika konjunkturlägen. Förslagen kan därigenom förebygga en situation då många kommuner och landsting får problem som kräver särskilda statliga insatser.

Om enbart regelförändringarna genomförs kommer sannolikt ett stort antal kommuner och några landsting att på ganska kort sikt bygga upp reserver. Däremot finns en osäkerhet om förutsättningarna att bygga reserver när det gäller dels ett antal kommuner som, trots det kommunala utjämningsystemet, har strukturella problem och dels ett antal landsting med bräckliga ekonomiska resultat och en svag ekonomisk ställning.

Utifrån kommunala bokslutsuppgifter har utredningen gjort en ”mekanisk” beräkning av hur stort sparande som de föreslagna reglerna skulle ha kunnat leda till ett visst år, givet att reglerna utnyttjats maximalt. Siffrorna bör givetvis tolkas med viss försiktighet, men kan ändå indikera i vilken storleksordning som ett ökat sparande skulle kunna ligga.

Beräkningarna grundas på hur många kommuner resp. landsting som antingen har ett *positivt* eget kapital inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser och ett årets resultat respektive ett årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger en procent av skatter och statsbidrag ett visst år, eller ett *negativt* eget kapital och ett årets resultat respektive ett årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger två procent av skatter och statsbidrag samma år. Den beräknade reserveringen antas uppgå till hela det belopp som överstiger det lägsta av en procent respektive två procent av årets resultat och balanskravsresultat.

En beräkning utifrån kommunernas bokslut 2008 visar att sammanlagt 91 kommuner (knappt 30 procent) detta år skulle ha kunnat reservera totalt 2,6 miljarder kronor, varav 2,5 miljarder kronor avser de 73 kommuner som hade ett positivt eget kapital och ett resultat/resultat efter balanskravsjusteringar på mer än en procent av skatter och bidrag. En motsvarande beräkning utifrån landstingens bokslut 2008 visar att två landsting skulle ha kunnat reservera sammanlagt 100 miljoner kronor detta år. År 2008 får betraktas som ett relativt bra år, med en underliggande skatteunderlagsökning på 5,0 procent, att jämföra med den genomsnittliga ökningen på 3,6 procent. Den kommunala ekonomin detta år påverkades endast marginellt av finanskrisen.

Motsvarande beräkningar för 2010 visar att sammanlagt 196 kommuner (knappt 70 procent) skulle ha kunnat reservera totalt 7,3 miljarder kronor, varav 6,6 miljarder kronor avser de 148 kommuner som hade ett positivt eget kapital. Av landstingen, varav alla hade ett negativt eget kapital, var det elva som totalt skulle ha kunnat reservera 1,5 miljarder kronor detta år. Det är emellertid vanskligt att dra generella slutsatser om sparande utifrån uppgifter för 2010, eftersom årets resultat påverkades starkt i positiv riktning av det tillfälliga statliga konjunkturstödet, en bättre utveckling än förväntat av skatteintäkterna samt effekterna av de neddragningar som påbörjades under 2009. Landstingen skulle t.ex. haft ett negativt resultat detta år om man räknar bort det tillfälliga, statliga konjunkturstödet.

Effekterna på det kommunala sparandet av mitt förslag bör enligt min bedömning bli att det leder till en märkbar ökning av sparandet, särskilt i många kommuner. Om mitt förslag rörande retroaktivitet genomförs kommer en betydande del av överskotten från 2010 att kunna reserveras inför nästa ekonomiska nedgång. Sammantaget kan det dock vara svårt att bedöma i vilken stor-

leksordning ökningen av sparandet ligger. Jag återkommer till förslaget effekter i avsnitt 10.6, där jag också beskriver att det finns det vissa osäkerhetsfaktorer som handlar om såväl den allmänna ekonomiska utvecklingen som utvecklingen i synnerhet för landstingen.

10.4.2 Effekter av förslaget om ett stabiliseringssystem

Mitt förslag om ett stabiliseringssystem innebär att kommuner och landsting ska kunna få ett stabiliseringsbidrag från KSF om utvecklingen av de kommunala skatteintäkterna understiger en viss garanterad nivå. För att finansiera bidraget ska kommuner och landsting erlægga en årlig, invånarbaserad avgift till KSF. Om fonden inte räcker till för utbetalningarna så belastas en till fonden knuten, beloppsmässigt begränsad kredit. Om inga utbetalningar blir aktuella så finns en gräns för hur stor fonden får bli, varefter avgifter inte längre tas ut (se nedan).

Stabiliseringsavgift

Den föreslagna stabiliseringsavgiften innebär att de årliga kostnaderna för kommuner och landsting kommer att öka med motsvarande belopp. De kommunala intäkterna kommer i gengäld att bli högre under de år som stabiliseringsbidrag utgår. Över tid ska avgifter och bidrag balansera. Den kostnadsökning som avgiften innebär för kommuner och landsting kan betraktas som en form av "försäkringspremie" mot en kraftigt försvagad utveckling av skatteintäkterna vid en ekonomisk kris.

Den sammanlagda stabiliseringsavgiften fastställs som en procentandel av det kommunala skatteunderlaget, vilket innebär att avgiften värdesäkras. Mitt förslag är att den initialt sätts till 0,15 procent av skatteunderlaget för kommunsektorn som helhet, vilket motsvarar ett bedömt behov av utbetalning vid kriser utifrån den historiska utvecklingen. Denna procentsats bör omprövas med några års mellanrum utifrån aktuella, långsiktiga ekonomiska bedömningar, för att undvika obalans i systemet.

Förslaget innebär att avgiften i dagens prisnivå kan uppskattas till sammanlagt cirka 270 kr/invånare och år, varav cirka 180 kr/invånare för kommuner och cirka 90 kr/invånare för landsting. Den sammantagna

avgiften motsvarar cirka 0,3 procent av kommunsektorns totala utgifter 2010. Avgiften tas ut från det år som systemet träder i kraft, vilket tidigast kan bli 2013.

Stabiliseringsbidrag

Stabiliseringsbidrag ska enligt förslaget betalas ut när utvecklingen av de kommunala skatteintäkterna understiger en viss garanterad nivå. Mitt förslag är att den garanterade, nominella ökningen mellan två år sätts till 2,2 procent. Bidraget ska i princip motsvara skillnaden i skatteintäkter mellan garanterad och faktisk nivå. Därtill finns regler för avtrappning av bidraget ("minnet").

När ett stabiliseringsbidrag skulle komma att utbetalas är självfallet mycket svårt att bedöma, eftersom det är relativt sällan som utvecklingen av det kommunala skatteunderlaget understiger den föreslagna garanterade nivån. Bedömningarna måste göras utifrån hur ofta kriser har uppstått i ett historiskt perspektiv. En beräkning görs nedan.

Kommunstabiliseringsfond (KSF)

De inbetalade avgifterna utgör KSF, vilken ökar så länge inga bidrag utbetalas och som kan bli negativ om inbetalda avgifter inte räcker för de bidragsutbetalningar som systemet kan generera. Maxgränsen för fondens storlek respektive den till fonden knutna krediten föreslås fastställas till 1,5 procent av skatteunderlaget, motsvarande cirka 25 miljarder kronor i 2011 års nivå. Om fonden uppnår gränsen upphör debiteringen av avgifter, alternativt görs extra uttag av avgifter. Genom att gränsvärdet är knutet till skatteunderlagets tillväxt kommer beloppet successivt att öka.

För att uppskatta de finansiella konsekvenserna av systemet, dvs. utvecklingen av avgiftsintäkter, bidrag och fondbehållning, har utredningen använt de ekonomiska scenarier som tagits fram av Konjunkturinstitutet (KI) och som sträcker sig fram till år 2025. Scenarierna beskrivs i bilaga 8. Utfallet av systemet med de föreslagna gränsvärdena och i de olika scenarierna framgår av följande tabell.

Tabell 10.1 Sammanlagda avgifter och bidrag 2013–2025 samt fondbehållning inkl. ränta 2025 i olika scenarier. Miljarder kronor

Scenario	Avgift 2013–25	Bidrag 2013–25	Fondbehållning 2025
1 Bas	32	0	47
2 Konj	33	0,3	47
3 Kris	43	41	-2,7
4 Konj2	32	0	47

Om avgiften ligger fast på den föreslagna nivån 0,15 procent av skatteunderlaget skulle den sammanlagda avgiften till fonden uppgå till mellan 32 och 43 miljarder kronor för perioden som helhet. I scenarierna 1, 2 och 4 behöver ingen avgift tas ut efter 2022 p.g.a. fondbegränsningen. Observera dock att beloppen i tabellen påverkas dels av den beräknade avkastningen och dels av att fondens beloppsmässiga övre gräns ökar i takt med skatteunderlagets tillväxt. Fondbehållningen skulle därigenom i dessa tre scenarier uppgå till cirka 47 miljarder kronor 2025. Beräkningen bygger på att ingen återbetalning av fondavkastningen sker (vilket dock i princip skulle vara möjligt). Inget av scenarierna innebär att fondkrediten belastas fullt ut. Om så varit fallet så skulle extraavgifter ha tagits ut.

Tabellen visar att det är relativt stor skillnad i utfall mellan de olika scenarierna, men att man ändå skulle ha klarat KI:s krisscenario med den föreslagna avgiftsnivån 0,15 procent av skatteunderlaget. Denna kris inträffar 2015 och får effekt på bidraget fr.o.m. 2016. Under tiden 2016–2019 skulle bidrag om sammanlagt cirka 41 miljarder kronor betalas ut i detta scenario. Det högsta bidraget skulle utbetalas 2017 och 2018 med drygt 13 miljarder kronor.

Utfallet i de fyra KI-scenarierna visar att i scenarierna 1 och 4 skulle någon utbetalning inte bli aktuell, utan enbart inbetalningar. En mycket marginell utbetalning skulle bli aktuell i scenario 2, motsvarande en avgift om 0,0014 procent (300–350 miljoner kronor per år i 2011 års nivå). Genom den relativt låga garantinivån är det endast i krisscenariot som det föreslagna stabiliseringssystemet skulle få någon påtaglig utjämningsseffekt, vilket också är logiskt utifrån syftet med förslaget. Medan variansreduktionen för skatteunderlaget skulle påverkas marginellt i scenarierna 1, 2 och 4 skulle det föreslagna stabiliseringssystemet reducera variansen i skatte-

underlagsutveckling i krisscenariot med cirka 40 procent jämfört med den faktiska utvecklingen.

De redovisade beräkningarna visar att en fondkredit på 25 miljarder kronor bör vara tillräcklig även i en svår kris. Rent teoretiskt kan dock finnas en risk att fonden, vid en mycket djup och långvarig nedgång, skulle kunna tömmas och hela krediten utnyttjas inom några få år, från +25 plus avkastning till -25 miljarder kronor, dvs. totalt mer än 50 miljarder kronor.

10.4.3 Övriga kostnadskonsekvenser

Det kan uppstå vissa övergångsvisa kostnader för kommuner och landsting genom de föreslagna kraven på den ekonomiska förvaltningen. Det handlar om kostnader för att ta fram riktlinjer samt ett mer utvecklade underlag för politiska beslut om god ekonomisk hushållning, resultatutjämnning samt årsredovisningen. Ett arbete med årsredovisning och analyser görs dock redan i dag. Kostnaderna kan i sammanhanget betraktas som tämligen marginella.

10.5 Förslagets effekter för de statliga finanserna

10.5.1 Effekter för det statliga budgetsaldot

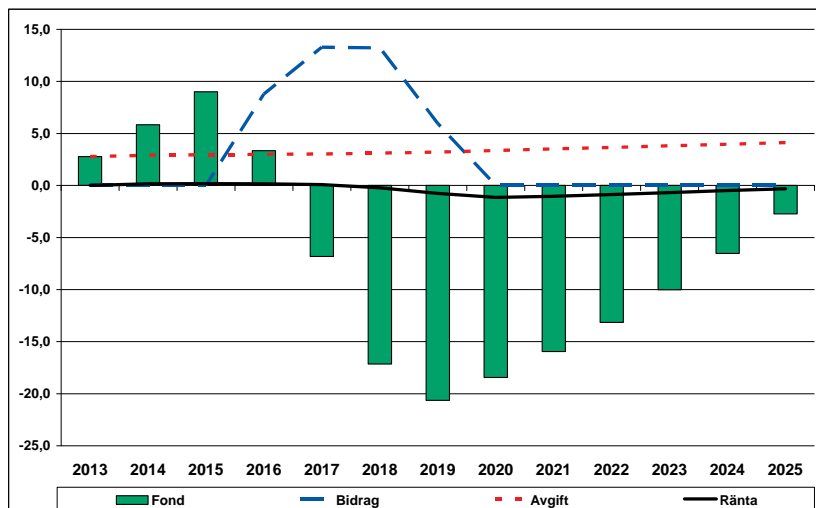
Utifrån beräkningarna på KSF i föregående avsnitt (tabell 10.1) kan också effekterna för statens budget i de olika scenarierna beräknas.

I scenarierna 1, 2 och 4 kommer det statliga saldot årligen att öka genom inbetalningarna från kommunsektorn. De årliga inbetalningarna ökar från knappt 3 miljarder kronor 2013 till närmare 4 miljarder kronor 2020. Saldot påverkas marginellt negativt år 2019 i scenario 2 (en beräknad utbetalning på cirka 300 miljoner kronor) men i övrigt blir det inga utbetalningar till kommunsektorn i dessa scenarier. Det totala fondsaldot, inklusive avkastning, beräknas i dessa tre scenarier ligga på cirka 47 miljarder kronor 2025.

I krisscenariot kommer det att utbetalas bidrag till kommunsektorn åren 2016–2019 på mellan cirka 9 och 13 miljarder per år. Utbetalningarna överstiger således inbetalningarna respektive år och påverkar saldot negativt. Krediten behöver tas i anspråk från 2017 och hela perioden fram till 2025, då den beräknade fondskulden uppgår till knappt 3 miljarder kronor. Den största belast-

ningen på krediten uppstår år 2019 med cirka -20 miljarder kronor. Utvecklingen framgår av följande diagram.

Diagram 1 Kommunstabiliseringsfond enligt krisscenario – in- och utbetalningar samt fondbehållning. Miljarder kronor i löpande priser



10.5.2 Effekter för de budgetpolitiska målen

Förslagen ska vara förenliga med de budgetpolitiska målen och bidra till långsiktigt hållbara offentliga finanser.

De finanspolitiska restriktioner som gäller för staten är dels målet om ett överskott i de offentliga finanserna över en konjunkturcykel, dels det årliga utgiftstaket för staten. Överskottsmålet innefattar såväl staten som kommunsektorn och pensionssystemet. Utgiftstaket gäller statens utgifter, med undantag för statsskuld-räntor (utgiftsområde 26), inklusive utgifterna för pensionssystemet. För kommunsektorn gäller balanskravet.

Avsikten med förslagen är att de ska stabilisera över en konjunkturcykel. När det gäller KSF så innebär den föreslagna konstruktionen att den balanserar över en period som kan antas vara något längre. Effekten på enskilda år kan dock vara betydande.

Mitt förslag om ett stabiliseringssystem innebär bl.a. att de årliga stabiliseringsavgifterna från kommuner och landsting ska tillföras ett konto i Riksgälden, vilket ska utgöra KSF. Från denna fond betalas

också stabiliseringsbidragen ut. Fonden förses med en maximal kredit som jag föreslår uppgår till 25 miljarder kronor.

Enligt budgetlagen ska den statliga budgeten omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Ett budgetöverskott (ett positivt saldo) innebär ett motsvarande negativt lånebehov för staten och att statskulden normalt minskar, och tvärtom vid ett budgetunderskott. För att statens budgetsaldo ska överensstämma med statens lånebehov redovisas Riksgäldens nettoutlåning samt en kassamässig korrigeringspost på utgiftssidan av statens budget. Dessa utgiftsposter ligger således liksom statsskuld-räntorna utanför utgiftstaket.

KSF kommer, med den föreslagna konstruktionen, att ingå i Riksgäldens nettoutlåning. Inbetalningar till KSF föreslås göras från kommunsektorns medel. Utbetalningar från fonden redovisas därför inte under utgiftstaket men påverkar både statens budgetsaldo/lånebehov och statens finansiella sparande. Ett sparande i KSF minskar statens lånebehov och ökar statens finansiella sparande under uppbyggnadstiden och ökar lånebehovet respektive minskar statens finansiella sparande vid utbetalningar. Fondens behållning påverkar den konsoliderade statskulden.

Utbetalningar från fonden redovisas utanför utgiftstaket, eftersom det kan betraktas som ett kommunalt finansierat system även om det innefattar en statlig kredit. Beslut om utbetalningar kan ske utifrån ett bemyndigande från riksdagen och blir därigenom oberoende av den statliga budgetprocessen och kräver inget ianspråktagande av budgeteringsmarginalen. Alternativet med utbetalningar under utgiftstaket skulle kräva en större budgeteringsmarginal¹. Effekterna på de offentliga finanserna blir desamma i båda fallen.

Förslaget om KSF får inverkan på hur överskottsmålet uppnås, eftersom detta avser hela den offentliga sektorn. Under en uppbyggnadsperiod kan KSF bidra till ett ökat överskott i de statliga finanserna. Detta förutsätter att inbetalningarna av avgifter från kommunsektorn, alternativt lägre utbetalningar av statsbidrag, stärker statens finansiella sparande utan att försämra kommunsektorns sparande, vilket dock inte är självklart. Med ett oförändrat överskottsmål under tiden som en krisfond byggs upp, uppstår i så fall ett utrymme som i princip skulle kunna tas i anspråk för andra statliga utgifter. På motsvarande sätt ianspråk tas ett större utrymme vid utbetalningar från fonden. En anpassning av överskottsmålet

¹ Jfr Finanspolitiska rådets rapport 2011, där man förordar konjunkturanpassade statsbidrag och att budgeteringsmarginalen delas upp och används när bidrag behöver utbetalas/höjas.

skulle rent teoretiskt kunna kompensera för detta. Inbetalningarna antas dock ske under en följd av år medan utbetalningar sker under ett fåtal år, och den sammantagna omfattningen motiverar knappast en ändring av överskottsmålet. Det är dock viktigt att regeringen beaktar att detta ökade utrymme redan är in-tecknat för ett framtida åtagande då utbetalningar från fonden ska ske. I annat fall finns en risk för att utrymmet används och överskottsmålet hotas om stora utbetalningar behöver göras från fonden.

In- och utbetalningar till och från fonden kan också påverka kommunsektorns finansiella sparande. Om kommunsektorn minskar sin konsumtion eller höjer skatten för att finansiera fondavgiften under uppbyggnaden så påverkas inte det kommunala finansiella sparandet, medan en oförändrad konsumtion och skattesats innebär ett minskat finansiellt sparande. Om avgiften svarar precis mot en minskad kommunal verksamhet blir det kommunala sparandet opåverkat och det offentliga sparandet förstärks, och tvärtom. Om kommunerna i stället minskar sitt sparande uppkommer inget ökat statligt utrymme eftersom det statliga sparandet måste bli i motsvarande grad högre för att överskottsmålet ska upprätthållas. Från de analyser som utredningen har gjort går det inte att dra några säkra slutsatser om hur kommunsektorn kommer att anpassa övriga kostnader som en följd av inbetalningarna till systemet.

KSF:s beräknade ekonomiska omfattning i relation till de samlade offentliga finanserna kan sammanfattas med några enkla mått. Taket för behållningen respektive krediten i KSF föreslås uppgå till 1,5 procent av det totala skatteunderlaget eller cirka 25 miljarder kronor. Detta motsvarar 3,8 procent av den kommunala konsumtionen 2010; 1,5 procent av den offentliga sektorns intäkter respektive utgifter 2010 respektive 0,8 procent av BNP.

10.6 Ger förslagen en beredskap inför en kommande kris?

I enlighet med direktiven har jag i det föregående presenterat förslag dels om förändringar av regelverket för ekonomisk förvaltning och redovisning i kommuner och landsting, dels om ett centralt system för stabilisering av kommunala intäkter i kraftig konjunktur nedgång. Jag har därvid förordat att det i första hand är regelförändringar för lokala åtgärder som bör genomföras, dels utifrån att det stärker det ansvar som varje kommun och landsting har enligt grund-

lagen och kommunallagen för sin verksamhet och ekonomi och dels utifrån att det nuvarande regelverket motverkar ett konjunktursparande. Som komplement till detta har jag också, i enlighet med direktiven, föreslagit en utformning av ett centralt system för utjämning av intäkter i form av en intäktsgaranti i en krissituation. Förslagen tar sikte på att skapa goda förutsättningar för stabilitet i ett långsiktigt perspektiv.

De två förslagen kompletterar varandra. De föreslagna regeländringarna för främst balanskravet ska öka de lokala incitamenten och möjligheterna att skapa reserver och därmed en bättre beredskap för sämre tider. Det centrala systemet ska komplettera den lokala beredskapen vid djupgående kriser, för vilka varje kommun respektive landsting inte rimligen kan förväntas bygga egna reserver.

En av de problemställningar som tas upp i direktivet är huruvida kommuner och landsting har tillräckligt starka incitament att själva klara sin ekonomi framför att i stället begära stöd från staten i dåliga tider, dvs. hur löser man problemet med ”mjuka budgetrestriktioner”? Mitt förslag om en resultatutjämningsreserv bygger på tanken att förstärka de kommunala incitamenten till eget sparande och eget ansvarstagande. Det ger också argument för staten att hänvisa till detta ansvar i nedgångar, även om det inte innebär några garantier för att helt undvika en situation där staten behöver göra särskilda insatser i en svår situation.

Det yttersta syftet med förslagen är att främja en stabil verksamhet över konjunkturcykeln och därmed en stabil samhällsekonomi. Det kan ske genom att omfördela ekonomiskt utrymme från bättre år till sämre, så att utrymmet och därmed konsumtion och sysselsättning kan utvecklas mer jämt över tid. Det som styr utrymmet och som kan påverkas direkt är kommunsektorns intäkter och resultat (indirekt sparandet). Med lokala åtgärder kan man dels påverka skatteintäkterna genom skattesatsen, dels bestämma hur och när befintliga intäkter ska användas genom att variera sitt sparande/resultat. Med ett centralt system kan man påverka hur tillflödet av intäkter/skatteunderlag och statsbidrag fördelas över tid.

En viktig skillnad mellan centrala och lokala åtgärder är att de centrala åtgärderna har en generell verkan, dvs. de tar ingen hänsyn till de individuella kommunernas och landstingens situation, medan de lokala åtgärderna kan anpassas efter de individuella förutsättningarna. De generella åtgärderna kan vara sämre för vissa kommuner och landsting och bättre för andra – såväl avgiften som bidraget blir

lika per invånare även om behoven och förutsättningarna är väldigt olika. De kan således bli kännbara för vissa men hjälper ändå inte alla. Mot detta ska ställas att effekterna av de lokala åtgärderna kan anpassas men därigenom också variera kraftigt inom sektorn. Vissa kan bygga upp betryggande reserver. Andra kanske inte bygger upp något alls, för att man inte kan eller förmår. Den ekonomiska situationen ser väldigt olika ut för olika kommuner respektive landsting, vilket måste vägas in när man uppskattar effekterna av förslagen.

Att enbart införa ett centralt system utan att ändra reglerna för balanskravet innebär en fortsatt begränsning av möjligheterna till ett lokalt konjunktursparande. Att enbart införa ändrade regler för balanskravet innebär att effekterna i en kris blir svårare att förutsäga eftersom det är varje kommun och landsting själv som avgör när och hur mycket de bedömer sig ha möjlighet att reservera.

Den ekonomiska utvecklingen under de närmaste åren ter sig för närvarande något osäker. Efter en tid med goda utsikter för den svenska ekonomin kan bedömningarna av tillväxten komma att justeras ned, vilket också påverkar kommunsektorn. Vilka effekter detta kommer att kunna få för sektorns beredskap och möjligheter att bygga reserver är självfallet svårt att sia om.

I det följande görs en översiktlig bedömning av vad förslagen om lokala resp. centrala åtgärder skulle kunna innebära om de infördes separat. Bedömningarna bygger på förenklade beräkningar/uppskattningar utifrån historiska uppgifter.

Förändrade regler om resultatutjämningsreserv

I avsnitt 10.4.1 redovisas hur stort det potentiella utrymmet för avsättning till resultatutjämningsreserver skulle ha varit åren 2008 respektive 2010. Sammanlagt skulle utrymmet ha varit 2,7 respektive 8,8 miljarder kronor.

Enligt de prognoser som regeringen redovisade i 2011 års ekonomiska vårproposition beräknades det ekonomiska resultatet (exklusive extraordinära poster) i kommunsektorn komma att utvecklas positivt åren 2011–2015. Framför allt kommunerna beräknades öka sitt sammantagna resultat, medan landstingens resultat ökade mer måttligt och från en betydligt lägre nivå (beräknat minusresultat 2011). Det är en grannlaga uppgift att göra en bedömning av vad ändrade regler för balanskravet kommer att kunna ge för effekt i ökat sparande för resultatutjämning i kommunsektorn.

Regeländringarna i sig kan förväntas ge vissa ”dynamiska effekter”, dvs. kan leda till en viss ökning utifrån att de nuvarande reglernas utformning hittills kan ha hållit tillbaka sparandet. Om därtill de beskrivna prognoserna från vårpropositionen 2011 i huvudsak ligger fast så bör potentialen för sparandet i kommunerna åtminstone kunna ligga på den nivå som gällde för 2008. Av betydelse är därvid också att reglerna har viss retroaktiv verkan som gör att även de goda resultaten för 2010 kommer att kunna reserveras. Om därtill landstingen generellt sett kan förbättra sina resultat, vilket beräkningen i vårpropositionen indikerar, så bör även dessa kunna generera ett visst sparande för resultatutjämning. Det som därutöver har betydelse för bedömningen är dels att den föreslagna stabiliseringsavgiften kommer att påverka utrymmet för sparandet, dels att det kan finnas andra skäl för kommuner och landsting att inte sätta av hela det potentiella utrymmet.

De risker som finns förknippade med en bedömning av effekterna är dels den ekonomiska utvecklingen i allmänhet, dels den ekonomiska situation som många landsting befinner sig i. När det gäller den ekonomiska utvecklingen så kommer enligt uppgift de underliggande tillväxtantagandena att revideras ned inför BP 2012, vilket också påverkar kommunsektorn. När det gäller landstingen så har samtliga ett negativt eget kapital inkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Många landsting har haft svaga resultat även under de relativt goda åren under 2000-talets andra hälft. Det finns sannolikt ett underliggande problem att avväga kostnader mot behov och krav. Bland annat den medicinsktekniska utvecklingen skapar ett stort kostnadstryck som kan vara svårt att hantera med nuvarande finansiering. Utvecklingen i landstingen är därför en osäkerhetsfaktor och i viss mån även ett orosmoment eftersom de utgör en ganska stor del av sektorn. Det finns också ett antal kommuner som lider av strukturella kostnadsproblem, men en stor del av dessa kommuner är små och har ingen avgörande betydelse för den samlade bilden även om situationen för den enskilda kommunen kan vara nog så kännbar.

Min samlade bedömning är att förslaget om resultatutjämningsreserv kan leda till en märkbar ökning av sparandet framför allt i många kommuner, inte minst de större kommunerna. När det gäller landstingen så är det betydligt mer osäkert om och i vilken utsträckning de kan bygga upp reserver. Det handlar framför allt om strukturella problem och ett stort kostnadstryck inom hälso- och sjukvården. Samtidigt bör förslaget öka incitamenten för lands-

tingen att spara och det ger också stöd för att hålla tillbaka kostnadsutvecklingen vid en god utveckling av skatteunderlaget. För att säkra ett ökat sparande inom landstingen skulle en möjlighet vara att införa en särskild stabiliseringsfond som enbart omfattar dessa.

Som jag tidigare framhållit så har mina förslag ett långsiktigt perspektiv och det kommer att ta tid att bygga upp en hållbar, ekonomisk beredskap, oavsett vilken modell som väljs. Konjunkturläget vid införandet har också stor betydelse. Det innebär att om en finansiell kris skulle komma inom de närmaste åren så kommer det sannolikt inte att ha hunnit byggas upp resultatutjämningsreserver som helt kan förhindra neddragningar i sektorn. I det fallet kan staten behöva gå in och bevilja särskilt stöd, i likhet med vad som skedde 2010. Om krisen däremot kommer längre fram så finns bättre förutsättningar för att ett sparande ska ha byggts upp.

Centralt stabiliseringssystem med inkomstgaranti

I mitt samlade förslag har jag sett det centrala systemet, i form av en intäktsgaranti vid kriser, som ett komplement till ett lokalt konjunktursparande. ”Normala” konjunktursvängningar förutsätts klaras genom ett ökat lokala sparandet. De automatiska stabilisatorerna förstärks och kommuner och landsting får bättre möjligheter och starkare incitament att spara själva.

Om ändringarna i reglerna för balanskravet inte genomförs så ändras också förutsättningarna för det centrala systemet, givet att man vill uppnå samma effekt. Detta kan då behöva ”täckas upp” för det ökade sparande som därmed inte kan ske lokalt. Systemet behöver i så fall anpassas till att inte enbart ta sikte på krislägen utan kanske också på mer ”normala” konjunkturedgångar. Det betyder att gränsen för inkomstgarantin kan behöva höjas, vilket också leder till att avgiften behöver höjas. En ytterligare möjlighet är att införa en konjunkturbaserad avgift som tas ut vid en stark utveckling av skatteunderlaget, vilken blir mer logisk i ett system där staten inte bedömer att det lokala konjunktursparandet blir tillräckligt stort för att klara normala konjunktursvängningar och därför väljer att genom centrala åtgärder motverka stora kostnadsökningar i högkonjunktur.

Mitt förslag i det föregående innebär att den garanterade nivån för intäktsgarantin sätts vid 2,2 procents ökning av det underliggande skatteunderlaget. Denna nivå är tänkt att övergången, i

ett kortsiktigt perspektiv kunna garantera en verksamhet på oförändrad nivå. Kommuner och landsting förutsätts därutöver spara själva för att "fylla ut" garantin så att verksamheten även vid en svag utveckling av skatteunderlaget kan utvecklas och klara ökade behov till följd av demografiska och andra krav. Om ökningen av det lokala sparandet uteblir p.g.a. att reglerna inte ändras så skulle det kunna vara ett motiv för en höjning av garantinivån. Det leder dock till flera avvägningsproblem, framför allt mellan systemets effekter och kostnaden för det. En höjning av garantinivån leder också till en större ekonomisk omsättning i systemet, och fonden respektive skulden kan ganska snabbt bli betydande. Om exempelvis garantinivån höjs till 2,6 procent, som är en procentenhet under den genomsnittliga utvecklingen av skatteunderlaget, så behöver den också finansieras med en höjd avgift – från 0,15 procent (=drygt 2,5 miljarder kronor per år) till 0,32 procent (=knappt 6 miljarder kronor per år) av skatteunderlaget. Systemet skulle då också gripa in oftare än med en krisgaranti.

Som jag tidigare redovisat så bygger den tidigare föreslagna avgiftsnivån 2,2 procent på en beräkning utifrån det s.k. kris-scenario som KI har tagit fram och som innebär att systemet balanserar ekonomiskt under perioden 2013–2025. Systemet förses med en kredit på 25 miljarder kronor för att klara utbetalningar under de år då dessa beräknas kunna bli större än den ackumulerade fonden.

Om en kris skulle komma inom de närmast åren, dvs. när systemet precis har trätt i kraft, så innebär det att KSF inte har hunnit byggas upp, alternativt att den bara byggts upp i begränsad utsträckning. Den beslutade krediten om max 25 miljarder kronor skulle då behöva belastas för att klara utbetalningar till sektorn utifrån garantin. Det innebär att statens upplåning måste öka i motsvarande grad.

10.7 Vilka risker finns med de föreslagna förändringarna?

Några tänkbara risker med mina förslag och som behandlas i det följande är:

- att modifieringen av balanskravet leder till en sämre budgetdisciplin,
- att utrymmet i KSF ”äts upp” av ökade statliga utgifter och därmed hotar överskottsmålet,
- att fondkrediten inte räcker till vid en djup och/eller långvarig kris,
- att förslagen inte räcker för att undvika behov av diskretionära, statliga insatser eller
- att ett centralt utgiftssystem riskerar att binda upp finanspolitiken.

10.7.1 Ett modifierat balanskrav

I olika sammanhang har givits uttryck för vissa farhågor kring riskerna med en modifiering av balanskravet. Till exempel Finanspolitiska rådet hänvisar till att erfarenheter från andra länder visar att otillräcklig budgetdisciplin i lokala förvaltningar kan bidra till statsfinansiella kriser. Forskning har bl.a. visat att det har stor betydelse om den centrala regeringen har förmåga att binda sig vid en ”hård budgetrestriktion”² för den lokala nivån. Riskerna för ”mjuka budgetrestriktioner” synes öka ju större bidragsberoende som finns på den lokala nivån samt ju större avsaknaden är av fasta och transparanta regler för att bestämma storleken på och fördelningen av statsbidrag.

Det svenska balanskravet kan betraktas som en förhållandevis hård budgetrestriktion som enligt min bedömning har varit effektiv. Efter 90-talskrisen och dess efterdyningar har det inte varit aktuellt att ge särskilda bidrag till kommuner och landsting med en besvärlig ekonomisk situation (jfr. den s.k. kommunakuten i slutet av 1990-talet). Balanskravets genomslag har ökat trots att det inte är förenat med några direkta sanktioner. Det svenska systemet innebär att kommunsektorns verksamhet till största delen finansieras

² Hårda resp. mjuka budgetrestriktioner handlar om kommunsektorns agerande utifrån hur man upplever statens vilja och förmåga att stå fast vid de restriktioner som ställts upp för sektorns ekonomiska utrymme, se även avsnitt 2.4.2.

med skatteintäkter, men även statsbidragen har betydelse. Reglerna för statsbidragen är numera tämligen strikta, även om anslagsnivån för de generella bidragen ytterst beslutas diskretionärt. Den kommunala sektorns inflytande över de statliga besluten synes i dessa fall inte vara särskilt stort. dvs. utrymmet för ”förhandlingar” är begränsat. Det kommunala utjämningsystemet är helt regelstyrkt. Systemet kan innebära relativt stora förändringar i bidrag mellan enskilda år för enskilda kommuner och landsting, vilka måste hanteras inom ramen för den ekonomiska planeringen. De ekonomiska resultaten har generellt förbättrats sedan balanskravet infördes, självfallet också stärkta av den allmänt goda utvecklingen av skatteintäkterna de senaste fem–sex åren. Det svenska systemet måste sammantaget betraktas som väl utformat när det gäller att förebygga att kommunerna systematiskt bygger upp ekonomiska underskott som till slut spiller över i en statsfinansiell kris, eller åtminstone stora utgifter för staten. De grundläggande inslagen i detta system påverkas inte annat än på marginalen av mina förslag.

Om det skulle uppstå en ny ekonomisk kris, liknande den som inträffade 2008, är inte heller nuvarande regler om balans och god ekonomisk hushållning någon garanti för att inte staten skulle behöva gå in och i någon form stödja kommuner och landsting. Det handlar också om det faktum att det finns stora skillnader i ekonomisk ställning och beredskap inom kollektivet av kommuner och landsting, där de som har sämst beredskap kommer att vara de första som får problem i en vikande samhällsekonomi, oavsett system. Tydliga regler för ett modifierat balanskrav ger stöd både för att förebygga och att hantera en kris. Med det stabiliseringssystem som jag också föreslår kommer en nedgång i skatteunderlaget att delvis kunna stävjas med medel som sektorn själv har byggt upp. Sammantaget bör det minska risken för behov av diskretionära insatser från staten.

Mot den beskrivna bakgrunden menar jag att de risker som bl.a. Finanspolitiska rådet pekar på visserligen inte kan uteslutas men samtidigt inte är så sannolika i den svenska kontexten.

En närliggande risk med de föreslagna reglerna är att de utnyttjas på ett sätt som snarare urholkar och försämrar ekonomin än skapar en bättre beredskap. Förslagen är, mot bakgrund av den kommunala självstyrelsen, inte detaljreglerande utan har snarare karaktären av rambestämmelser som sedan ska kompletteras med lokala regler i respektive kommun och landsting. Det kan finnas en risk att vissa kommuner och landsting, som i grunden har en svag

ekonomi, väljer att tolka reglerna fritt och tillåta underskott som inte har täckning i reglernas intentioner. Det går självfallet inte att garantera att alla kommuner och landsting hanterar nya regler på ett ansvarsfullt sätt. Det ska dock framhållas att denna risk finns inbyggd redan i den nuvarande konstruktionen av balanskravet, eftersom beslutsreglerna kring synnerliga skäl innebär att det ytterst är fullmäktige i kommunen eller landstinget som avgör om balanskravet har uppfyllts eller inte. Erfarenheterna från de senaste tio åren och den successivt förbättrade situationen sedan balanskravets införande visar dock att reglerna efterlevs i stort och att kommuner och landsting generellt sett tar ett stort ansvar för sin ekonomi. De förändringar som nu föreslås ändrar inte de grundläggande principerna för balanskravet och bör därför inte på något avgörande sätt påverka hur väl kommuner och landsting lever upp till lagens intentioner.

Mitt förslag om resultatutjämningsreserv innebär att det nuvarande regelverket för balanskravet delvis öppnas upp. Samtidigt föreslår jag ändringar och restriktioner som ska förhindra att förslagen ger oönskade effekter. Underskott ska inte vara tillåtna utan att det föregåtts av ett medvetet, uppbyggt sparande. De ändrade reglerna ska skapa ett större incitament för kommuner och landsting att öka sitt konjunktursparande. Det skapas en stadga i regelverket genom tydliga krav dels på en viss lägsta nivå på resultat och ekonomisk ställning vid reservering, dels på lokala föreskrifter som bl.a. ska reglera hantering och användning av resultatutjämningsreserven samt begränsning av reservens storlek.

Jag bedömer att riskerna för att reglerna skulle leda till försämrad budgetdisciplin och en urholkning av ekonomin är relativt små. Redan i dag redovisar ett antal kommuner och landsting olika former av reserveringar för att skapa ett sparande för framtida behov. Genom mitt förslag ges alla kommuner och landsting en laglig möjlighet att reservera medel på ett enhetligt, tydligt och genomskinligt sätt.

En motsatt risk som kan finnas med de föreslagna reglerna är att de inte får tillräckliga effekter för att förbättra förutsättningarna att klara konjunktursvängningar. Reglerna innebär inga direkta krav på kommuner och landsting, enbart en möjlighet att sätta av medel i goda tider som kan användas när intäktsutvecklingen är svag. Enligt utredningens undersökningar finns ett uttalat behov och önskemål om ändrade regler som möjliggör uppbyggnaden av en buffert för

sämre tider. Detta talar ändå för att en potentiell ökning av sparandet.

Det är viktigt att kunna följa upp hur resultatutjämningsreserven hanteras och används. Därför bör den officiella statistik som samlas in från kommuner och landsting anpassas för att möjliggöra en uppföljning av de nya reglerna och deras effekter för den kommunala ekonomin och för förutsättningarna att klara variationer i intäkterna.

10.7.2 Stabiliseringssystemet

Det finns en risk för att förslaget om ett centralt stabiliseringssystem inte innebär någon lösning på problemet med de ”oönskade förhandlingssituationer” som nämns i utredningsdirektivet. Redan förekomsten av ett centralt system minskar i praktiken kommunsektorns egna ansvar och det kan snarare uppmuntra ytterligare krav på statliga insatser. Att finansiera systemet med en avgift från sektorn kan också innebära risk för kompensationskrav.

En annan tänkbar risk med ett stabiliseringssystem enligt mitt förslag är, som tidigare nämnts, att det utrymme som uppstår i de statliga finanserna under uppbyggnaden av en KSF ”äts upp” av ökade statliga utgifter och äventyrar överskottsmålet. Min utgångspunkt är att överskottsmålet även framöver kommer att vara centralt i finanspolitiken.

Ytterligare en risk är att KSF inte räcker till om en kommande kris blir tillräckligt djup och långvarig. Även om fonden från början ligger på maxnivå (25 miljarder kronor plus avkastning) så skulle rent teoretiskt både fonden och krediten kunna ätas upp på några få år genom stora utbetalningar, vilket i så fall ökar statens lånebehov kraftigt i en situation då de finansiella marknaderna kan vara mycket oroliga. Min bedömning är att fondkreditens storlek är en rimlig avvägning utifrån vad som kan hända i olika tänkbara scenarier för den ekonomiska utvecklingen.

Slutligen vill jag också peka på den risk, som berörts i kapitel 9, som handlar om att införandet av ett centralt utgiftssystem kan skapa en tröghet i finanspolitiken som kan försvåra anpassningen i en situation då det krävs snabba åtgärder för att konsolidera de offentliga finanserna i en lågkonjunktur.

10.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

10.8.1 Proportionalitetsprincipen

En av de nya bestämmelserna i 14 kap. RF innebär att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen (proportionalitetsprövning). Denna process innefattar även utredningsförslag.

Enligt förarbetena bör proportionalitetsprövningen innefatta en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås (prop. 2009/10:80 s. 212). Mot denna bakgrund kan det finnas anledning att redovisa alternativa lösningar till den som föreslås och en bedömning av hur de olika lösningarna förhåller sig till det kommunala självbestämmandet.

Statskontoret har på regeringens uppdrag tagit fram ett underlag för proportionalitetsbedömning m.m.³ Statskontoret förordar att proportionalitetsbedömningen delas upp i två delar: dels en analys av förslagets konsekvenser för den kommunala självstyrelsen och dels en avvägning mellan självstyrelseintresset och de nationella intressen som föreslagen lagstiftning ska tillgodose.

Utredningens förslag i stort

Enligt den nya bestämmelsen i grundlagen ska ingrepp i den kommunala självstyrelsen stå i rimlig proportion till det ändamål som ingreppet syftar till.

De förslag som utredningen presenterar syftar till att åstadkomma en mer stabil kommunal verksamhet genom att skapa förutsättningar för minskade variationer i kommunernas och landstingens intäkter och balanskravsresultat över konjunkturcykeln samt genom att skapa mer stabila planeringsförutsättningar i tider av stora konjunktursvängningar.

En stabilisering av intäkter kan åstadkommas genom åtgärder som beslutas lokalt eller genom centrala åtgärder, dvs. åtgärder som beslutas och verkställs centralt. Utredningen har redovisat en lösning med båda ingredienserna. Det finns anledning att bedöma de två delarna i förslaget var för sig eftersom det är fullt möjligt att genomföra det ena utan att genomföra det andra.

³ Kommunalt självstyre och proportionalitet. Statskontoret 2011:17.

10.8.2 Kommunstabiliseringsfonden

Utredningens förslag om ett centralt stabiliseringssystem ska bedömas dels utifrån proportionalitetsprincipen och dels utifrån grundlagens bestämmelser om beskattningsrätten.

De prövningar som gjorts tidigare av liknande system mot grundlagens bestämmelser har framför allt gällt olika versioner av system för utjämning mellan kommuner, och det är också sådana system som främst synes avses i motiveringen till de nya reglerna. Hur reglerna ska betraktas i relation till en eventuell utjämning av skatteintäkter över tid ges inte någon vägledning om.

De invändningar på konstitutionell grund som rests mot utjämningsystemet har gällt beskattningsrätten och närmare bestämt lokaliseringssprincipen, dvs. att skatteintäkter som en kommun har rätt att ta in för skötseln av sina angelägenheter *överförts* till en annan kommun (för skötseln av sina uppgifter). Numera följer av 14 kap. 5 § RF att avsteg från lokaliseringssprincipen får göras om det krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna samt för att ge kommunerna möjlighet att uppfylla sina åtaganden.

En viktig fråga för bedömningen av grundlagsenligheten i ett system för utjämning av konjunkturella variationer, som konstrueras med avgifter och bidrag och på ett sådant sätt att skatteintäkter överförs till en statlig fond för att senare återföras till kommunsektorn, är således om det kan anses strida mot lokaliseringssprincipen eller ej. Ett system som bygger på överföring av skatteintäkter till en fond, och där återföringen av skattemedlen görs till samma kommun som tagit ut skatten, skulle i princip kunna anses vara konstitutionellt riktigt eftersom kommunen kan sägas använda skattemedlen för skötseln av sina uppgifter även om det sker vid en senare tidpunkt än den då skatten tagits ut. Detta är dock inte självklart. Rekvisitet "likvärdiga förutsättningar" är inte aktuellt i detta fall utan det handlar snarare om att jämna ut ekonomiska förutsättningar över tid mellan kommunsektorn å ena sidan och staten genom fonden å den andra. Av betydelse för en prövning kan också vara att tiden från det att avgiften skulle betalas till dess att bidrag skulle erhållas kan bli ganska lång.

Det faktum att det kan gå en längre tidsperiod mellan avgift och bidrag kan också innebära att de avgifter som en kommun eller ett landsting betalar in till fonden i kronor per invånare, inte kommer den enskilda kommunen respektive landstinget exakt till godo när

bidraget betalas ut eftersom det kan ske förändringar i befolkningens storlek under tiden.

Det stabiliseringssystem som jag föreslår kan i och för sig bedömas vara rimligt ur ett proportionalitetsperspektiv. Även om det delvis begränsar det ekonomiska handlingsutrymmet för kommuner och landsting så sker det för att uppnå en lättnad vid en stark nedgång. Systemet föreslås inte bli mer ingripande än att det huvudsakliga ansvaret för att ha en ekonomisk beredskap i enlighet med god ekonomisk hushållning fortfarande ligger på varje kommun och landsting. Den föreslagna KSF syftar främst till att hantera kriser och inte normala konjunktursvängningar. Syftet med systemet är att de avgifter som finansierats med kommunala medel återförs till kommunerna för skötseln av sina uppgifter i kristider. Även tidigare har olika slags avgifter tagits ut, vilka inte alltid har återförts. Ett exempel är skatteutjämningsavgifterna som infördes på 1980-talet. Detta kan tala för att systemet inte står i strid med den kommunala beskattningsrätten. Enligt min uppfattning bör emellertid denna fråga bli föremål för en särskild prövning.

Jag vill också återigen framhålla att ett centralt system som konstrueras som en statsbidragslösning, och som skulle få samma ekonomiska effekter, inte utgör något problem varken ur ett proportionalitetsperspektiv eller när det gäller beskattningsrätten.

10.8.3 Resultatutjämningsreserven

Åtgärder som beslutas lokalt påverkas av kommunallagens regler för ekonomisk förvaltning, bl.a. regler om balans i budget och bokslut.

Förslagen innebär bl.a. att det öppnas en möjlighet att underbalansera budgeten enstaka år om det på förhand har byggts upp en resultatutjämningsreserv som kan tas i anspråk. Reglerna kring detta syftar till att skapa en flexibilitet och samtidigt säkra en god ekonomisk hushållning.

Det nuvarande balanskravet inrymmer vissa inlåsnings effekter och motverkar därför ett lokalt sparande för konjunktursvängningar, vilket utredningens förslag syftar till att ändra. Ändringen behöver också kompletteras med nya bestämmelser som främjar en god ekonomisk hushållning och samtidigt motverkar risken för ett oansvarigt beteende i kommuner och landsting som kan leda till obalanser och ekonomiska problem. Förslaget är en avvägning

mellan detaljreglering och ramreglering. Vissa kriterier föreslås slås fast i lagen, medan detaljer ska beslutas i lokala föreskrifter.

Min sammantagna bedömning är att dessa förslag ökar det kommunala handlingsutrymmet och därmed också gagnar den kommunala självstyrelsen.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

8 kap.

1 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 9.3.2.

I paragrafen införs ett nytt andra stycke. Övriga ändringar är endast språkliga. Enligt *andra stycket* ska fullmäktige meddela närmare föreskrifter om innebörden av en god ekonomisk hushållning. Föreskrifterna bör innehålla en uttolkning av vad god ekonomisk hushållning betyder för kommunen respektive landstinget. Enligt 8 kap. 3 d § tredje stycket ska föreskrifterna som ska meddelas enligt den nu behandlade bestämmelsen innehålla bestämmelser om hanteringen av resultatutjämningsreserven. Föreskrifterna kan innehålla lokala kriterier för resultatreservering som kopplas till kommunens eller landstingets resultatmål och ekonomiska ställning. Föreskrifterna kan också reglera hur användningen av de reserverade medlen får ske, villkor för ianspråktagande samt maxgräns för reservens storlek.

3 d §

Förslaget har behandlats i avsnitten 9.3.1 och 9.3.3

Paragrafen är ny. *Första stycket* innehåller en definition av resultatutjämningsreserven. Med resultatutjämningsreserv avses således summan av de medel som en kommun eller ett landsting har reserverat för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. De förutsättningar som måste vara uppfyllda för att reservering ska få göras och med vilka belopp framgår av *andra stycket*. En orsak till kraven om resultatnivå är att det egna kapitalet måste värdesäkras till viss del innan reservering till en resultatutjämningsreserv får ske. Kraven på kommuner och landsting med en sämre ekonomisk

ställning är högre ställda. Både årets resultat och årets resultat efter balanskravsjusteringar i kommunen eller landstinget måste således uppgå till minst en procent, enligt *punkt 1*, av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning för att medel ska få reserveras. Detta följer av att reservering får göras med högst ett belopp som motsvarar det lägsta av den del av årets resultat eller årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger en procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning. För att reservering ska få göras med stöd av den nu behandlade bestämmelsen krävs vidare att kommunen eller landstinget inte har ett negativt eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Detta följer motsatsvis av *punkt 2*. För kommuner och landsting som har ett negativt eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser, krävs i stället, enligt *punkt 2*, att årets resultat och årets resultat efter balanskravsjusteringar uppgår till minst två procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning. Det högsta belopp med vilket reservering får göras är det lägsta av den del av årets resultat eller årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger två procent.

Möjligheterna till reservering för en kommun eller ett landsting med ett positivt eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser, kan illustreras med följande exempel.

Alternativ, mkr	1	2	3	4	5
Skatteintäkter samt gen. statbidrag och utj.	1000	1000	1000	1000	1000
1 % av skatteintäkter och bidrag	10	10	10	10	10
Årets resultat	25	35	-10	20	115
- realisationsvinster	-29	-5		-25	-80
+ realisationsförluster, undantag			15		
+ orealiserade förluster i värdepapper		55	10	20	
- återföring av orealiserad förlust i värdepapper					-30
Årets resultat efter balanskravsjusteringar	-4	85	15	15	5
Maximal reservering	0	25	0	5	0

Möjligheterna till reservering för en kommun eller ett landsting med ett negativt eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser, kan illustreras med följande exempel.

Alternativ, mkr	1	2	3	4	5
Skatteintäkter samt gen. statbidrag och utj.	1000	1000	1000	1000	1000
2 % av skatteintäkter och bidrag	20	20	20	20	20
Årets resultat	25	85	-10	20	115
- realisationsvinster	-29	-55		-25	-80
+ realisationsförluster, undantag			15		
+ orealiserade förluster i värdepapper			20	20	
- återföring av orealiserad förlust i värdepapper					-30
Årets resultat efter balanskravsjusteringar	-4	30	25	25	5
Maximal reservering	0	10	0	0	0

Kommunernas och landstingens hantering av resultatutjämningsreserven behöver regleras ytterligare, bl.a. i fråga om när reserverade medel ska tas i anspråk, och med beaktande av kommunernas och landstingens individuella förutsättningar och förhållanden. Enligt tredje stycket ska därför sådana föreskrifter som avses i 8 kap. 1 § andra stycket, som fullmäktige ska meddela om innebörden av god ekonomisk hushållning, innehålla bestämmelser om hanteringen av resultatutjämningsreserven.

4 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 9.3.4.

I paragrafen införs ett ytterligare undantag från kravet på att upprätta en budget i balans. Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella. Enligt *fjärde stycket punkt 1* får således undantag från kravet i tredje stycket om kravet på att upprätta en budget i balans göras om medel från en sådan resultatutjämningsreserv som avses i 3 d § första stycket tas i anspråk. Detta innebär att om en kommun eller ett landsting har reserverat medel i sin resultatutjämningsreserv kan budgeten balanseras genom att medlen i reserven ianspråk tas för att få en budget i balans.

5 §

I paragrafens *andra stycke* införs en hänvisning till de föreskrifter om god ekonomisk hushållning som ska beslutas enligt 1 §. Utformningen av de mål för verksamheten och ekonomin som är av betydelse för god ekonomisk hushållning och som ska anges i budgeten, ska knyta an till innebörden i god ekonomisk hushållning så som den beskrivs i föreskrifterna. Övriga ändringar i paragrafen är endast språkliga.

5 a §

Förslaget har behandlats i avsnitt 9.3.5.

I 5 kap. 10 § lagen (1997:614) om kommunal redovisning införs en definition av balanskravsresultat. Som en följd av detta görs ett förtydligande i förevarande paragraf med innebörden att det är balanskravsresultatet som ska regleras. Övriga ändringar är endast språkliga.

5 b §

Förslaget har behandlats i avsnitt 9.3.5.

I paragrafen ersätts begreppet negativt resultat med begreppet negativt balanskravsresultat. Ändringen görs till följd av införandet av det senare begreppet (se kommentaren till 5 a § och 5 kap. 10 § förslaget till lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning). Vidare slopas *punkten 2* om att fullmäktige får besluta att en reglering inte ska göras om orealiserade förluster i värdepapper har uppstått. Orealiserade förluster i värdepapper ingår som en del av balanskravsjusteringarna och inte som ett synnerligt skäl. Övriga ändringar är endast språkliga eller redaktionella.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslagen har behandlats i avsnitt 9.3.3.

Enligt *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 januari 2013. Därigenom ges kommuner och landsting möjlighet att vidta de förberedelser som kan behövas för att tillämpa lagen. I *andra punkten* anges att bestämmelserna i 8 kap. 3 d § tillämpas från och med räkenskapsåret 2010, om fullmäktige under räkenskapsåret 2013 beslutar att göra reservering till resultatutjämningsreserven för tidigare år. Möjligheten att reservera medel från och med räkenskapsåret 2010 gäller alltså under förutsättning att fullmäktige

fattar beslut om en ingående balans för resultatutjämningsreserven under räkenskapsåret 2013. Den ingående balansen beräknas utifrån årsredovisningen för varje enskilt år 2010–2012 som summeras till resultatutjämningsreserven.

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning

4 kap.

4 §

I paragrafens första och andra stycke ersätts det angivna resultatbegreppet med begreppet balanskravsresultat enligt 5 kap. 10 §. Ändringen görs till följd av ändringen i 8 kap. 5 a § kommunallagen (1991:900). Övriga ändringar är endast språkliga.

5 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 9.3.7.

Paragrafen behandlar vad förvaltningsberättelsen ska innehålla. I *första stycket* görs en precisering som innebär att förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av om målen och riktlinjerna för verksamheten och målen för ekonomin enligt 8 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900) har uppnåtts. I ett nytt *andra stycke* anges att förvaltningsberättelsen också ska innehålla en utvärdering av kommunens eller landstingets ekonomiska ställning. Övriga ändringar är endast språkliga.

5 kap.

1 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 9.3.6.

I uppställningen av resultaträkningen görs tillägg med tre nya rader. Raderna som redovisas sist i resultaträkningen är endast för information och är inga poster som ska bokföras. Raderna utgörs av balanskravsjusteringar, förändring av resultatutjämningsreserv och balanskravsresultat. Förändringen avser att tydliggöra både hur resultatutjämningsreserven förändras och vad årets balanskravsresultat är. Definitionen av posterna återfinns i 8–10 §§. Övriga ändringar är endast språkliga.

2 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 9.3.6.

I uppställningen av balansräkningen görs ett tillägg med en rad. Resultatutjämningsreserven ska redovisas på egen rad som en del av det egna kapitalet. Definitionen av resultatutjämningsreserven återfinns i 8 kap. 3 d § kommunallagen (1991:900). Det innebär att både årets resultat och resultatutjämningsreserv utgör delposter till eget kapital.

8 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 9.3.6.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om balanskravsjusteringar. I paragrafen anges vilka poster som justerar årets resultat för att kunna beräkna årets balanskravsresultat. Enligt *första stycket* beräknas balanskravsjusteringar som summan av en kommuns eller ett landstings realisationsvinster, orealiserade förluster i värdepapper och orealiserad återföring av förluster i värdepapper. Realisationsvinst till följd av försäljning som står i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning ska dock enligt *andra stycket* inte ingå i beräkningen av balanskravsjusteringar. Till den i första stycket beräknade summan ska enligt *tredje stycket* läggas realisationsförlust till följd av försäljning som står i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning. Balanskravsjusteringarna enligt paragrafen görs således enligt följande schematiska beskrivning:

- avgår samtliga realisationsvinster
- tillägg för realisationsvinst enligt undantaget i andra stycket
- tillägg för realisationsförlust enligt undantaget i tredje stycket
- tillägg för orealiserade förluster i värdepapper
- avgår återföring av orealiserade förluster i värdepapper.

Enligt *fjärde stycket* ska beräkningen av balanskravsjusteringar redovisas i en not till resultaträkningen.

9 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 9.3.6.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om redovisningen av resultatutjämningsreserven enligt 8 kap. 3 d § kommunallagen (1991:900). I paragrafen anges således att reservering till eller ianspråktagande av resultatutjämningsreserv enligt 8 kap. 3 d §

kommunallagen redovisas som förändring av resultatutjämningsreserv. Bestämmelserna om resultatutjämningsreserv i kommunallagen innehåller inte några begränsningar i tiden för när under räkenskapsåret reservering av medel till reserven får göras enligt fullmäktiges beslut. Fullmäktige kan därmed, exempelvis, i samband med bokslut, ändra sitt tidigare beslut i budget om att reservera medel eller fatta ett nytt beslut om att reservera medel under förutsättning att förutsättningarna i övrigt för reservering enligt 8 kap. 3 d § kommunallagen är uppfyllda. Motsvarande gäller i fråga om ianspråktagande av resultatutjämningsreserven. Härav följer att avvikelser kan förekomma beträffande resultatutjämningsreserven vid bokslut jämfört med budget.

10 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 9.3.5 och 9.3.6.

Paragrafen är ny. I *första stycket* anges att balanskravsresultatet är årets resultat efter balanskravsjusteringar och förändring av resultatutjämningsreserv enligt 8 och 9 §§. Enligt *andra stycket* ska det ackumulerade balanskravsresultatet anges i en not till resultaträkningen. Med det ackumulerade balanskravsresultatet avses summan av tidigare års ej återställda balanskravsresultat. Summan kan vara noll.

11.3 Författningskommentar till förslaget till lag om kommunstabiliseringsfond

Utformningen av ett stabiliseringssystem har behandlats i avsnitt 9.4.

1 §

I paragrafen beskrivs lagens huvudsakliga innehåll och därav följer samtidigt syftet med kommunstabiliseringsfonden samt systemet med stabiliseringsbidrag och stabiliseringsavgifter.

2 §

Paragrafen utformas efter förebild i 2 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning. I paragrafen anges vad som ska gälla för landstingsfria kommuner. För närvarande är det endast Gotlands kommun som ingår i denna kategori av kommuner, där ansvaret för alla landstingsavgifter hanteras av kommunen.

3 §

Paragrafen innehåller definitioner av de termer som används i lagen. I paragrafen finns följande definitioner.

Med *bidragsår* avses ett visst år för vilket kommuner och lands-ting har rätt till stabiliseringsbidrag. Rätten till stabiliseringsbidrag regleras i 4 och 5 §§.

Med *avgiftsår* avses ett visst år för vilket kommuner och lands-ting ska betala stabiliseringsavgift. Skyldigheten att betala stabiliseringsavgift regleras i 9 §.

Med *sammanlagt skatteunderlag* avses de sammanlagda beskattningsbara inkomsterna för samtliga kommuner enligt Skatteverkets beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324). Beskattningsbara inkomster fastställs av Skatteverket före utgången av november månad året efter inkomståret (taxeringsåret). Sammanlagt skatteunderlag utgörs alltså av summan av de beskattningsbara inkomsterna för kommunalskatt för samtliga kommuner såsom de fastställs av Skatteverket vid taxeringsbeslut under taxeringsåret. Det sammanlagda skatteunderlaget utgör del av underlaget för beräkningen av bidragsgrundande skatteunderlag enligt femte stycket och procentuell förändring av bidragsgrundande skatteunderlag enligt sjätte stycket. Det sammanlagda skatteunderlaget utgör också underlag för beräkningen av stabiliseringsavgiftens storlek enligt 10 §.

Med *bidragsgrundande skatteunderlag* avses sammanlagt skatteunderlag för året före bidragsåret, multiplicerat med en uppräkningsfaktor som svarar mot den uppskattade procentuella förändringen av skatteunderlaget i riket mellan året före bidragsåret och bidragsåret. Produkten justeras därefter med ett belopp som motsvarar de beräknade förändringarna i skatteunderlaget till följd av förändrade skatteregler för bidragsåret ("underliggande skatteunderlag"). Det bidragsgrundande skatteunderlaget är en prognos för utfallet för de beskattningsbara inkomsterna för bidragsåret vid en tidpunkt då det inte finns ett utfall för dessa inkomster. Underlaget utgörs av det senaste utfallet av de beskattningsbara inkomsterna (sammanlagt skatteunderlag året före bidragsåret), regeringens redovisning i budgetpropositionen för det kommande budgetåret av effekter av förändrade skatteregler för det kommande budgetåret (beräknade förändringar i skatteunderlaget till följd av förändrade skatteregler för bidragsåret) och en uppskattad procentuell förändring av skatteunderlaget i riket mellan året före bidragsåret och bidragsåret (den uppräkningsfaktor som enligt 16 § ska fastställas senast i december månad varje år). Uppräkningsfaktorn motsvarar den första

uppräkningsfaktorn som enligt 4 § tredje stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. ska fastställas senast i september. Den uppräkningsfaktor som i stället ska användas för beräkning av stabiliseringsbidraget ska fastställas i december. Bidragsgrundande skatteunderlag utgör underlag för beräkningen av procentuell förändring av bidragsgrundande skatteunderlag enligt sjätte stycket.

Med *procentuell förändring av bidragsgrundande skatteunderlag* avses en beräkning av den procentuella förändringen av det bidragsgrundande skatteunderlaget baserat på det senaste utfallet och en prognos för utfallet av det bidragsgrundande skatteunderlaget för det kommande året. Den procentuella förändringen av bidragsgrundande skatteunderlag utgör en del av underlaget för prövningen av rätten till stabiliseringsbidrag enligt 4 §.

Med *medelskattesats* avses en i samma stycke fastställd skattesats med vilken stabiliseringsbidragets storlek beräknas enligt 4 § tredje stycket. Medelskattesatsen ska motsvara den genomsnittliga skattesatsen året före systemets ikraftträdande.

Med *garanterad ökning av bidragsgrundande skatteunderlag* avses en i samma stycke fastställd lägsta procentuell ökning av bidragsgrundande skatteunderlag mellan året före bidragsåret och bidragsåret. Förslaget om garantinivå har behandlats i avsnitt 9.4.3. Den garanterade ökningen är fastställd till 2,2 procent och utgör underlag för beräkningen dels för prövningen av rätten till stabiliseringsbidrag enligt 4 § första stycket och 5 § första och tredje styckena, dels för bestämmande av stabiliseringsbidragets storlek enligt 4 § tredje stycket och 5 § tredje stycket. I praktiken utgör alltså garanterad ökning av bidragsgrundande skatteunderlag den lägst godtagbara utvecklingen av kommunsektorns skatteunderlag innan systemet slår till och kompenserar för en utveckling av skatteinkomster upp till lägst godtagbara nivå.

4 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 9.4.2.

I paragrafen behandlas när rätt till stabiliseringsbidrag för ett visst år inträder och hur stabiliseringsbidragets storlek för hela kommunsektorn beräknas. Rätt till stabiliseringsbidrag föreligger enligt *första stycket* om procentuell förändring av bidragsgrundande skatteunderlag, som definieras i 3 § sjätte stycket, är lägre än garanterad ökning av bidragsgrundande skatteunderlag, som definieras i 3 § åttonde stycket. Av paragrafens *andra* och *tredje stycke* framgår

hur stabiliseringsbidraget beräknas. Utgångspunkten för beräkningen är differensen mellan garanterad procentuell ökning av bidragsgrundande skatteunderlag och procentuell förändring av bidragsgrundande skatteunderlag. Den sålunda beräknade differensen multipliceras därefter med sammanlagt skatteunderlag, som definieras i 3 § fjärde stycket, året före bidragsåret, dvs. året före det år för vilket kommunsektorn har rätt till stabiliseringsbidrag enligt första stycket, och medelskattesatsen, enligt 3 § åttonde stycket. Resultatet av denna beräkning utgör stabiliseringsbidragets storlek för hela kommunsektorn.

5 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 9.4.2.

I paragrafen behandlas under vilka förutsättningar kommunsektorn fortsättningsvis har rätt till stabiliseringsbidrag sedan rätten till bidrag inträtt enligt 4 § och hur storleken på sådant stabiliseringsbidrag beräknas.

Rätt till stabiliseringsbidrag föreligger enligt *första stycket* om en beräkning enligt tredje stycket ger ett resultat som är större än noll. Utgångspunkten för beräkningen enligt *tredje stycket* är dels bidragets storlek för det föregående året, dvs. resultatet av beräkningen enligt 4 § tredje stycket för föregående år, uppräknat med den garanterade ökningen av bidragsgrundande skatteunderlag, dels resultatet av en beräkning enligt 4 § tredje stycket för bidragsåret (varvid beloppet kan bli positivt eller negativt). Om summan av dessa är mindre än noll så utgår inget bidrag. Om summa är större än noll utgår bidrag. Resultatet av denna beräkning utgör då stabiliseringsbidragets storlek för hela kommunsektorn.

6 och 7 §§

I paragraferna behandlas hur stabiliseringsbidragets storlek beräknas för enskilda kommuner och landsting. Utgångspunkten för beräkningen utgörs av stabiliseringsbidraget till kommunsektorn enligt 4 eller 5 § och som enligt 6 § fördelas med två tredjedelar till kommuner och en tredjedel till landsting. Det sålunda till kommuner fördelade bidraget divideras enligt 7 § *första stycket* med antalet invånare i riket. Den sålunda beräknade produkten multipliceras slutligen med antalet invånare i kommunen. Resultatet av denna beräkning utgör kommunens stabiliseringsbidrag. Av 18 § följer att bidraget beräknas på grundval av antalet invånare i en kommun den 1 november året före bidragsåret och den indelning

av kommuner som gäller vid början av bidragsåret. Stabiliseringsbidraget för ett landsting beräknas enligt *andra stycket* på motsvarande sätt som för en kommun. Av 2 § följer att med landsting även avses kommuner som inte ingår i ett landsting.

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om tidpunkterna för fastställande och utbetalning samt sättet för utbetalning av stabiliseringsbidrag till enskilda kommuner och landsting. Bidrag fastställs i januari året efter bidragsåret och betalas ut vid den tidpunkt i januari samma år som anges i 4 § fjärde stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. Av sistnämnda bestämmelse följer att utbetalning ska ske den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämställs med allmän helgdag inte ska medräknas.

Utbetalning av bidrag sker alltså året efter det år bidraget avser. Av god redovisningssed får anses följa att bidraget redovisas det år det avser och att bidraget alltså redovisas för bidragsåret.

9 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 9.4.4.

I paragrafen behandlas skyldigheten för kommuner och landsting att betala stabiliseringsavgifter till staten. I *första stycket* anges att kommuner och landsting årligen ska betala stabiliseringsavgift till staten. Av 14 och 15 §§ följer att stabiliseringsavgifterna ska tas i anspråk för ett bestämt ändamål på annat sätt än genom anslag. Av 3 kap. 6 § första stycket budgetlagen (2011:203) följer att avgifterna därför inte ska budgeteras eller redovisas mot inkomstitlar.

10 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 9.4.4.

I paragrafen behandlas hur storleken på stabiliseringsavgiften beräknas för hela kommunsektorn. Utgångspunkten för beräkningen är enligt *första stycket* 0,15 procent av sammanlagt skatteunderlag, som definieras i 3 § fjärde stycket, två år före avgiftsåret, dvs. två år före det år för vilket avgift betalas. Detta belopp minskas eller ökas beroende av kommunstabiliseringsfondens behållning vid ingången av avgiftsåret och under de förutsättningar som anges i paragrafens följande bestämmelser. Under de i *andra stycket* angivna förutsättningarna minskas resultatet av beräkningen i

första stycket med ett belopp som utgör resultatet av en beräkning enligt stycket. Om således kommunstabiliseringsfondens behållning vid början av avgiftsåret överstiger 1,5 procent av det sammanlagda skatteunderlaget två år före avgiftsåret (vilket motsvarar cirka 25 miljarder kronor 2011) ska minskning beräknas. Utgångspunkten för beräkningen av detta belopp är skillnaden mellan fondens behållning i procent av det sammanlagda skatteunderlaget två år före avgiftsåret och 1,5 procent. Den erhållna produkten multipliceras slutligen med det sammanlagda skatteunderlaget två år före avgiftsåret. Resultatet av denna beräkning utgör det belopp varmed beloppet enligt första stycket minskas. Under de i *tredje stycket* angivna förutsättningarna ökas resultatet av beräkningen i första stycket med ett belopp som utgör resultatet av en beräkning enligt stycket. Om således kommunstabiliseringsfondens behållning vid början av avgiftsåret är negativ och understiger -1,5 procent av det sammanlagda skatteunderlaget två år före avgiftsåret ska ökning beräknas. Utgångspunkten för beräkningen av detta belopp är skillnaden mellan fondens negativa behållning i procent av det sammanlagda skatteunderlaget två år före avgiftsåret och -1,5 procent. Den erhållna produkten multipliceras slutligen med det sammanlagda skatteunderlaget två år före avgiftsåret. Resultatet av denna beräkning utgör det belopp varmed beloppet enligt första stycket ökas.

11 och 12 §§

I paragraferna behandlas hur stabiliseringsavgiftens storlek beräknas för enskilda kommuner och landsting. Utgångspunkten för beräkningen utgörs av underlaget för stabiliseringsavgiften till kommunsektorn som beräknats enligt 10 § och som enligt 11 § fördelas med två tredjedelar på kommuner och en tredje del på landsting. Det sålunda på kommuner fördelade avgiftsunderlaget divideras enligt *12 § första stycket* med antalet invånare i riket. Den sålunda beräknade produkten multipliceras slutligen med antalet invånare i kommunen. Resultatet av denna beräkning utgör kommunens stabiliseringsavgift. Av 18 § följer att avgiften beräknas på grundval av antalet invånare i en kommun den 1 november året före avgiftsåret och den indelning av kommuner som gäller vid början av avgiftsåret. Stabiliseringsavgiften för ett landsting beräknas enligt *andra stycket* på motsvarande sätt som för en kommun. Av 2 § följer att med landsting även avses kommuner som inte ingår i ett landsting.

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om tidpunkterna för fastställande och betalning samt om sättet för betalning av stabiliseringsavgifter avseende enskilda kommuner och landsting. Avgift fastställs i januari avgiftsåret och betalas med en tolftedel per månad genom avräkning. Bestämmelsen om avräkning har utformats efter mönster i 19 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning. Betalning sker alltså genom avräkning i samband med utbetalning av kommunalskattemedel enligt 4 § fjärde stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

14 och 15 §§

Förslaget har behandlats i avsnitt 9.4.5.

Paragraferna innehåller bestämmelser om kommunstabiliseringsfonden och har utformats efter mönster i 7 kap. 1 § lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut.

Paragraferna innehåller bestämmelser om att inbetalda avgifter ska föras till och utbetalningar av bidrag ske från ett konto i Riksgäldskontoret.

Den kredit som får användas om medlen på kontot inte är tillräckliga är till skillnad från vad som anges i den angivna lagen begränsad enligt 15 §, nämligen till högst 25 miljarder kronor.

16 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 9.4.6.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som ska fastställa den uppräkningsfaktor som avses i 3 § femte stycket och om tidpunkten för detta. Bestämmelserna i denna paragraf och 3 § femte stycket motsvarar bestämmelserna om den första uppräkningsfaktorn i 4 § tredje stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m., med den skillnaden beträffande tidpunkten för fastställandet att uppräkningsfaktorn i stället ska fastställas i december.

17 §

I paragrafen anges att beslut om stabiliseringsbidrag och stabiliseringsavgifter fattas av Skatteverket.

18 §

Paragrafen behandlar förutsättningarna för beräkningen av bidrag och avgifter enligt lagen såvitt avser antalet invånare och kommun- och landstingsindelningen. Paragrafen har utformats efter mönster i 17 § lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

19 §

I paragrafen anges att Skatteverkets beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen.

11.4 Författningskommentar till förslaget till lag om ändring i lagen med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt m.m.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.6. I paragrafens tredje stycke görs ett tillägg enligt vilket avräkning ska göras för kommunens och landstingets stabiliseringsavgift enligt 13 § lagen (2012:000) om kommunstabiliseringsfond i samband med utbetalning av kommunalskattemedel och fastighetsavgiftsmedel.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av sakkunnig Mats Kinnwall

Utredningens förslag består av två huvudkomponenter.

Den ena är att ge kommuner och landsting ökade möjligheter, jämfört med det utrymme som medges av nuvarande regelverk, att utjämna intäkter över tid. Detta förslag, som i praktiken innebär att det nuvarande balanskravet görs mer flexibelt, ställer jag mig positiv till även om enskildheter och detaljer kan diskuteras ytterligare.

Den andra komponenten är att "...ett stabiliseringssystem bör utformas utifrån en garanterad lägsta tillväxt för kommunsektorns skatteunderlag. När den garanterade nivån underskrids bör systemet träda in med bidrag från en kommunstabiliseringsfond".

Vidare föreslår utredaren att "den garanterade ökningen av skatteunderlaget i kommunsektorn ska vara 2,2 procent per år".

Det finns goda skäl för att införa en garanterad nivå för skatteunderlagets tillväxt. Det skulle innebära stabilare planeringsförutsättningar för kommuner och landsting, vilket är positivt. Jag kan dock inte ställa mig bakom den föreslagna finansieringsformen av stabiliseringsfonden. Utredaren föreslår att "...stabiliseringssystemet finansieras med avgifter från kommuner och landsting. Avgifterna betalas varje år. Avgiftens storlek ska uppgå till 0,15 procent av det totala skatteunderlaget". Utredaren benämner systemet med en obligatorisk avgift "ett ordnat tvångssparande" för kommun- och landstingssektorn.

Som nämnts ovan finns det goda skäl att stabilisera kommunernas och landstingens intäkter över tid. Ansvaret för stabiliseringspolitiken ligger dock entydigt på den statliga nivån. Vill man från statens sida bedriva stabiliseringspolitik med hjälp av kommuner och landsting ska detta ske inom ramverket för statens åtaganden. En statlig uppgift ska finansieras med statliga medel. Av utredningen framgår det också att en statlig finansiering av reformen har

många fördelar. Tyvärr förhindrade utredningsdirektiven utredaren från att lägga fram konkreta förslag med den inriktningen.

En annan principiell invändning mot förslaget berör kommunernas grundlagsstadgade självstyrelse och skälen till inskränkningar i densamma. Min uppfattning är att utredningen, trots gedigna och omfattande utredningsinsatser, inte på ett övertygande sätt har påvisat att kommuners och landstings beteende på ett signifikant och systematiskt sätt bidrar till att förstärka konjunktursvängningarna i samhällsekonomin. Utredningen presenterar överhuvudtaget mycket få statistiskt säkerställda samband.

Enligt regeringsformen, 14 kap. 3 §, anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. I den proposition som föregick införandet av denna proportionalitetsprincip anför regeringen att om olika möjligheter finns för att nå samma mål bör riksdagen med hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självstyrelsen.

Eftersom utredningen inte kunnat styrka att de åtgärder som föreslås är nödvändiga för att uppnå det avsedda ändamålet står därför, enligt min uppfattning, förslaget i strid mot regeringsformens proportionalitetsprincip.

Summary

Municipalities and county councils account for a large proportion of the welfare services provided by the public sector in the form of health care, schools and social services. Moreover, the local government sector represents a significant part of the economy. It both influences and is influenced by national economic trends, to which it must also adapt. At the same time, the extensive welfare services of the sector benefits from stability in the economic environment, since needs are largely independent of economic fluctuations.

The financial crisis in 2008 had a severe impact on the whole economy, and consequently also on the local government economy. Municipalities and county councils responded to the crisis by cutting back their services so as to meet the requirement that they balance their budgets. Central government intervened by providing countercyclical support to the sector so as to prevent cutbacks in services and employment.

The course of the crisis made it clear that changes are needed to put municipalities and county councils in a better position to meet sharp economic downturns and crises without ‘slamming on the brakes’ – a reaction that would otherwise risk backfiring on services, employment and the national economy alike.

The remit of the Inquiry on the local government sector and the economy has been to present analyses and proposals to improve the conditions for local government services that are stable over the business cycle and that do not amplify cyclical economic fluctuations. One important issue for the Inquiry has been to ascertain whether the local government sector contributes to amplifying economic fluctuations by making changes in taxes and expenditures. Another important question has been whether the local government balanced budget requirement has magnified any such effect. The Inquiry has also been instructed to describe the possible design of a stabilising mechanism over time.

On the basis of the studies and analyses carried out, several proposals are presented that are aimed at increasing savings in the local government sector in good times so as to enable it to cope better with economic downturns without reducing services. Improved opportunities are proposed to build up regulatory reserves at local level, as well as a central system intended to prevent major revenue losses in the event of an economic crisis.

Analysis of the cyclical sensitivity of local government finances

The Inquiry's analyses of the cyclical sensitivity of local government finances show that there are links between cyclical fluctuations in the economy and local government finances, i.e. that cyclical fluctuations lead to less stable local government services, which in turn can impair the stability of the national economy. However, the analyses have not been able to confirm the existence of strong and stable correlations between cyclical economic variations and variations in the development of local government services, finances and employment. Consequently, it cannot be claimed that the sector behaves in a markedly procyclical manner or contributes strongly to cyclical variations in the economy.

An important background consideration for the analyses is the events of the financial crisis in 2008, when local government employment fell considerably in a short space of time. This development risked exacerbating the crisis. The analyses have focused on the links between the state of the economy, measured by the GDP gap, and local government finances, which primarily consist of local government consumption, employment (number of people employed and number of hours worked), tax revenues and net lending.

The analyses show that local government employment is slightly lowered when the economy slackens and vice versa, which means that the employment rate has a slight destabilising effect on the economy (with an elasticity of 0.1–0.2). Local government consumption, i.e. services, is affected rather more by the state of the economy but with a few years' lag, which means that it can have both a stabilising and a destabilising influence on the economy. However, there are ~~weak~~ indications that the impact of the state of the economy on consumption has been slightly amplified following the introduction of the balanced budget requirement in 2000.

Furthermore, the analyses indicate that the state of the economy is reflected more quickly in the tax base than in consumption, which means that the local government sector does not immediately translate increased or reduced tax revenues into changes in consumption.

Local government net lending (surplus) can be regarded as a form of shock absorber between revenues on the one hand and consumption and employment on the other hand. The link between the state of the economy and net lending has become slightly weaker in recent years, perhaps due to the balanced budget requirement. The fact that net lending has become less variable means that the automatic stabilisers in the public finances have weakened. This means that in so far as cyclical impulses are not reflected in net lending, they will instead generate cyclical effects on the expenditure side.

The purpose of analysing the cyclical sensitivity of local government finances has partly been to show whether there is a need to stabilise or smooth revenue over time in order to increase stability. A smoothing effect can be achieved by giving municipalities and county councils greater freedom to smooth out revenues between years or by central regulation of the flow of tax revenues and central government grants, or a combination of the two.

What is the situation in other countries?

The Inquiry has taken an international outlook and studied how other countries have solved their problems with cyclical variations so as to prevent their having too great an impact at local level. The Nordic countries and some other European countries have been studied, as well as the United States and Canada. Compared with the situation in Sweden, central government control is often stronger and central government accounts for a considerably greater proportion of financing. Various forms of balanced budget requirements and local regulatory funds are common. While the systems and solutions used vary, there are no new and different solutions that are directly transferable to Swedish conditions and the Swedish model of local government autonomy. The most important lesson to learn concerns the more institutionalised forms of net lending that exist in certain countries.

The local government balanced budget requirement from a business cycle perspective

The local government balanced budget requirement is very important for promoting sound economic management by municipalities and county councils. The economic analyses also show that variations in local government sector surplus and net lending can be one of several shock absorbers counteracting cyclical variations in services. Hence, municipalities and county councils themselves can manage variations, given reasonable conditions.

On the whole, the financial situation of the local government sector has improved considerably following the introduction of the balanced budget requirement in 2000. In 2010, virtually all municipalities and county councils reported surpluses. However, their equity ratio has not notably improved over this period if the calculation includes local government pension commitments.

The purpose of sound financial management is to create a sustainable economy, and the purpose of the balanced budget requirement is to prevent the economy from being undermined by requiring current revenues to cover current costs. According to the Inquiry's investigations, the balanced budget requirement has brought a greater focus on economic issues in municipalities and county councils, and it has therefore also led to better financial management. It thereby strengthens the ability to manage the economy, but it can also lead to short-term measures with results that, while certainly rapid, are sometimes undesired.

The Inquiry's investigations show that municipalities and county councils vary relatively widely in their interpretation and application of the concept of 'sound financial management'. In many cases there is a tendency to be short-sighted, focusing more on meeting the balanced budget requirement in a single-year perspective than on achieving sound financial management in the longer term.

There is an asymmetry to the balanced budget requirement in that surpluses are to be used to strengthen equity while deficits, in principle, are to be rectified within three years. This asymmetry can be said to discourage savings and can lead municipalities and county councils to opt for 'creative accounting' instead, redistributing revenue and costs between years in order to deal with variations in revenue caused by cyclical fluctuations or other factors.

The current regulations governing the balanced budget requirement are not perceived to be fully clear and transparent.

On an overall assessment, the balanced budget requirement has helped to reinforce sound financial management by putting a greater focus on the economy and improving the financial position. Having said that, the requirement can be said to have had the effect of limiting the possibility of sound management by not clearly allowing savings for cyclical variations that can be used to cover deficits in times of recession. This can lead to short-sighted cutbacks in the local government sector during recessions and overheating during upswings, which can have a detrimental impact on the national economy.

The Inquiry's investigations thus confirm previous findings that the balanced budget requirement is associated with certain problems that discourage cyclical savings, while there is a need to strengthen efforts to achieve sound financial management. A clearer focus on sound financial management makes municipalities and county councils better prepared to meet the balanced budget requirement even in times of recession, without needing to resort to temporary cutbacks.

In light of the analyses of cyclical sensitivity and the application of the balanced budget requirement, the Inquiry proposes that the regulations on financial management be amended and strengthened so as to promote stability by means of increased local responsibility for stabilising revenues over time. Under the proposal, as part of sound financial management and provided certain conditions are met, municipalities and county councils will be allowed to build up local regulatory reserves that can then be used to cover deficits. The proposals mean, in brief, that:

- A possibility will be created for municipalities and county councils to build up local regulatory reserves that can be drawn on to meet the balanced budget requirement when revenues are weak. Funds may be added to the reserve when the financial position satisfies certain requirements. The surplus and deficit statement in the annual report will be clarified.
- Municipalities and county councils will decide on regulations for sound financial management and the management of the regulatory reserve, and will develop the financial analysis in the annual report, for example by presenting an evaluation of the financial position.

The proposals will strengthen sound financial management and increase local responsibility for cyclical savings over time.

Reporting of local government pension commitments

The Inquiry has also had the task of analysing the regulations on reporting local government pension commitments from a business cycle perspective. The analysis shows that the fully funded model is more sensitive to cyclical variations than the mixed model. The Inquiry does not propose any changes in the rules for reporting pension commitments. However, the opinion is expressed that this issue could be further investigated based on aspects other than the business cycle alone.

A central system for stabilisation of local government revenues

The Inquiry has studied the possibility of introducing a centralised stabilisation fund aimed at stabilising local government sector revenues over the business cycle.

The purpose of a central stabilisation system is to redistribute revenues over time so as to promote stable local government services and, ultimately, benefit the stability of the national economy. However, a stabilisation of revenues does not necessarily lead to stable services.

The requirements formulated by the Inquiry are that a stabilisation system should be reasonably robust to changes in the economic pattern without giving rise to major financial imbalances. It should be governed by rules and its parameters should be sustainable in a multi-year perspective. The system should be based on the nominal growth of the tax base. In addition, a system should be simple and comprehensible so that its purpose and substance can be understood, and it should not create incentives that run counter to the purpose of the system.

A stabilisation system means that, in principle, local government revenues are reduced during upswings and increased during downturns in the economy, and over time the payments out of and into the system should be in balance. The definition of upswing and downturn is key and determines how far-reaching the stabilisation will be.

The Inquiry has analysed a stabilisation model in which payments both out of and into the system depend on the state of the economy, and a model in which outgoing payments depend on the state of the economy while incoming payments are fixed relative to the tax base. A model in which both incoming and outgoing payments depend on the state of the economy – a ‘corridor’ model – aims to moderate both weak and strong growth in the tax base. A model with outgoing payments that depend on the state of the economy and fixed incoming payments – a ‘guarantee’ model – is primarily designed to counteract weak growth. A combination of the two models is also possible, i.e. a corridor model with both cyclically dependent and fixed incoming payments.

Each stabilisation model has advantages and disadvantages. As a general point, it can be stated that the more far-reaching and strong the stabilisation aimed for, the greater the risk that the system will be unstable and difficult to calibrate for different economic developments, if the system is to be in financial balance. Different models vary in how well they work, depending on the aim – e.g. counter-cyclical effect or safety net in a crisis.

The Inquiry presents estimates for different models, using both historical data and future scenarios, together with the advantages and disadvantages that arise based on the requirements that are set.

The more far-reaching a stabilisation system is made, following the designs described here, the more often it needs to be followed up, checked and calibrated to avoid imbalances. This applies to the corridor model in particular, and increasingly so the narrower the corridor is made. A system that requires frequent adjustment hardly helps to create stable conditions for planning, whether at local or central government level.

Payments into and out of a system must be in balance over time. However, the calculation examples show that it can be difficult to calibrate a system to achieve this. This means that a system may need to be ‘capitalised’ before it enters into effect, or be linked to a credit line. Otherwise a long build-up period will be required, with only incoming payments.

An alternative means of achieving stabilisation is to change the payment system for local government taxes. Such a solution also entails a risk of major imbalances arising. Another possibility is to introduce a central government grant adapted to the state of the economy.

The Inquiry proposes the introduction of a central stabilisation system, intended primarily to provide protection in a crisis when it is unreasonable to expect individual municipalities and county councils to have their own preparedness. This system will be in the form of an income guarantee designed to create stability in a crisis in which the local government tax base is experiencing very weak growth. Under the proposal, a local government stabilisation fund will be established from which municipal and county councils will be able to receive grants when their tax base is growing at less than a guaranteed rate of 2.2 per cent.

It is proposed that the fund be financed by having municipalities and county councils pay in an annual stabilisation contribution of a total of 0.15 per cent of the local government tax base. This is equivalent to approximately SEK 2.5 billion per year. A ceiling of SEK 25 billion is proposed for the fund, after which no further contributions will be charged. A credit line of an equivalent sum will be linked to the fund.

An alternative financing solution – one that has not fallen within the framework of the remit but that the Inquiry considers preferable from the point of view of legitimacy and autonomy – would be to instead reduce general government grants.

Implications of the Inquiry's proposals

The proposals aim to improve the conditions for stable local government services over the business cycle. They are also intended to prevent situations of uncertainty in the event of a crisis and to reduce the need for discretionary measures on the part of central government.

The proposals affect both the local and central government economy and have an impact on general government finances and the central government borrowing requirement. It is mainly a matter of effects spread between years. In principle, the proposals aim to be financially neutral over time between the central and local government sector and between different local governments.

The Inquiry's proposals should be seen against the background of the financial crisis in 2008. The proposals are intended to prevent a repeat of the problems that arose at that time – primarily a sharp drop in forecast and actual tax revenues and in employment in the local government sector – in a new, similar situation.

Some of the Inquiry's proposals aim to strengthen the development of sound financial management in municipalities and county councils. They are based on the idea that what ultimately creates stability is local governments taking responsibility for their own services and economy. Assessments of the impact of the proposals mainly concern their direction, not the pace and intensity of the changes that the proposals can be expected to lead to. The ability of municipalities and county councils to live up to the intentions of the proposals may also be affected by other factors in their environment than the development of tax revenues as such.

Crises can be neither foreseen nor forecast. The report presents certain impact and risk assessments for the proposals based on various conceivable courses of events for the future development of the economy.

For municipalities and county councils, the proposals mean better opportunities to reserve funds for cyclical variations. If the proposed rules on smoothing surpluses had been in force in 2008, then, purely theoretically, over SEK 2.5 billion could have been reserved, according to calculations made by the Inquiry based on annual accounts statistics.

If the proposed stabilisation system had been in effect during the financial crisis in 2008, the local government sector would have received support in both 2009 and 2010. The amount of support provided would have been more in line with the financial needs, and municipalities and county councils would also have received earlier information about how much support they would receive than was the case in reality.

The consequences of the proposals for central government are estimated to entail an increase in central government net lending during the period in which the local government stabilisation fund is being built up, and a corresponding reduction when outgoing payments are to be made. In the calculations made by the Inquiry of the outcome in a crisis scenario, outgoing payments of a maximum of SEK 3 billion per year would be made over a period of several years. The central government credit line would be drawn on up to a maximum of SEK 20 billion.

The Inquiry also points out the risk involved in tying up fiscal policy by introducing automatic expenditure systems.

The Inquiry's overall assessment is that the proposals are compatible with budget policy objectives and contribute to sustainable

public finances by creating better conditions for increased cyclical savings, and hence a more sustainable local government economy.

The Inquiry also considers that the proposals are in line with the regulations on local government autonomy.

It is estimated that the proposals can enter into effect in 2013.

Kommittédirektiv



Att främja en stabil kommunal verksamhet över konjunkturcykeln

Dir.
2010:29

Beslut vid regeringssammanträde 25 mars 2010

Sammanfattning

Kommunsektorn utgör en betydande del av svensk ekonomi. Verksamheten i kommuner och landsting finansieras till största delen av kommunal inkomstskatt som främst tas ut på löner. Den kommunala skattebasen är känslig för konjunkturvariationer, vilket framför allt beror på att lönesumman påverkas av sysselsättningsutvecklingen. Även vissa utgifter är konjunkturkänsliga, t.ex. utbetalningar av ekonomiskt bistånd. Eftersom kommunsektorns finanser är beroende av konjunkturen finns det en risk för att kommuner och landsting genom förändringar av utgifter och skatter agerar procykliskt, dvs. på ett sätt som kan bidra till att förstärka konjunktursvängningar, vilket är negativt för samhällsekonomin stabilitet. Detta är ett problem ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Det kommunala balanskravet kan bidra till att förstärka detta beteende.

En särskild utredare ska mot denna bakgrund lämna förslag på hur procykliska variationer i kommuners och landstings verksamheter kan förebyggas. Utredaren ska analysera de kommunala finansernas konjunkturkänslighet, och med utgångspunkt i denna analys föreslå möjliga förändringar i nuvarande regelverk för den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting, t.ex. avseende det kommunala balanskravet, och i regelverket för den kommunala redovisningen. Utredaren ska vidare lämna förslag till ett system för stabilisering av kommunsektorns intäkter över en konjunkturcykel.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2011.

Bakgrund

Kommunernas och landstingens betydelse för den svenska ekonomin

Sverige har en lång tradition av kommunal självstyrelse. Kommuner och landsting har enligt regeringsformen egen beskattningsrätt och svarar för merparten av den skattefinansierade tjänsteproduktionen av välfärdstjänster som t.ex. utbildning, hälso- och sjukvård samt barn- och äldreomsorg.

Kommunsektorns utgifter uppgick 2008 till totalt 727 miljarder kronor, vilket motsvarade cirka 23 procent av BNP. Merparten av kommunsektorns utgifter, cirka 85 procent, utgörs av konsumtion, som till största delen består av personalkostnader. I dag sysselsätter kommuner och landsting cirka 1,1 miljoner personer, vilket motsvarar cirka 25 procent av arbetskraften. Antalet sysselsatta som finansieras med kommunala skattemedel är dock högre eftersom en del av den kommunalt finansierade verksamheten produceras av privata aktörer.

Verksamheten i kommuner och landsting finansieras framför allt av kommunal inkomstskatt. Skatteintäkter utgör i dag cirka 70 procent av kommunsektorns samlade intäkter. Även generella och specialdestinerade statsbidrag utgör en viktig inkomstkälla och motsvarar cirka 18 procent av de totala intäkterna. En mindre del av intäkterna utgörs av avgifter på vissa kommunala tjänster.

Den kommunala självstyrelsen ger kommuner och landsting möjlighet att utforma verksamheten utifrån lokala förutsättningar och behov. Förutsättningarna för kommuner och landsting att tillhandahålla kommunala tjänster kan dock skilja sig kraftigt åt inom sektorn och det finns en bred politisk enighet kring tanken att medborgare bör ha tillgång till likvärdig service, oberoende av bostadsort. För att utjämna skillnader i skattekraft och strukturella faktorer, t.ex. ålderstruktur, mellan kommuner respektive landsting finns därför ett system för kommunalekonomisk utjämning. Det kommunala utjämningsystemet har även betydelse för i vilken utsträckning konjunkturvariationer påverkar enskilda kommuner och landsting.

Sammantaget kan konstateras att kommunsektorn utgör en betydande del av den svenska ekonomin och att kommunala beslut därför kan få återverkningar på den makroekonomiska utvecklingen.

Den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting

Kommunernas och landstingens organisation och kompetens regleras i kommunallagen (1991:900), förkortad KL. I lagens 8 kap. regleras den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting, bland annat den kommunala budgetprocessen, budgetens innehåll och den kommunala medelsförvaltningen.

Kommuner och landsting ska enligt KL ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet, vilket innebär att de ska sköta sin ekonomi på ett ansvarsfullt sätt. I förarbetena ges ingen uttömmande beskrivning av vad som utgör en god ekonomisk hushållning. Däremot ges vissa vägledande exempel. Ett sådant exempel är att resultatet i normalfallet bör ligga på en nivå som realt sett åtminstone konsoliderar ekonomin (prop. 1996/97:52 s. 33). I detta inbegrips att hänsyn bland annat ska tas till pensionsskulden och reinvesteringsbehovet, vilket har betydelse för kommunsektorns resultatnivå, och därmed även sektorns förmåga att hantera kortsiktiga intäktsförsvagningar. Av 8 kap. 5 § KL framgår vidare att kommunerna och landstingen bland annat ska ange finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Ett bland kommuner och landsting vanligt förekommande mål är att resultatet ska uppgå till 2 procent av intäkterna från skatter och generella statsbidrag.

Kommuner och landsting ska varje år upprätta en budget som är förenlig med det s.k. balanskravet. Balanskravet är underordnat målet om god ekonomisk hushållning och innebär att intäkterna måste överskrida kostnaderna. Undantag kan dock göras om det finns synnerliga skäl (8 kap. 4 § KL). Ett exempel på synnerliga skäl är då kommunen eller landstinget har en stark finansiell ställning eller om större omstruktureringskostnader uppkommer i samband med åtgärder som syftar till att uppnå en god ekonomisk hushållning (prop. 2003/04:105 s. 19).

Om ett underskott skulle uppkomma ska detta regleras under de tre följande åren. En reglering behöver dock inte göras om det finns synnerliga skäl.

Det kommunala balanskravet infördes för att förhindra en fortlöpande urgröpning av kommunernas och landstingens ekonomi. Det har även kommit att ses som en del av det finanspolitiska ramverket och bidrar till att överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande kan upprätthållas. Balanskravet har därmed betydelse för de offentliga finansernas hållbarhet.

De kommunala finansernas konjunkturkänslighet

Konjunkturutvecklingen styr i hög grad förutsättningarna för kommuner och landsting, främst via sysselsättningsutvecklingen, eftersom verksamheten till största delen finansieras med kommunal inkomstskatt. Historiskt sett har tillväxten i det kommunala skatteunderlaget varierat kraftigt. Under perioden 2000–2008 ökade skatteunderlaget med i genomsnitt 4,4 procent per år. Till följd av den pågående lågkonjunkturen har skatteunderlaget utvecklats svagare.

Även kommunsektorns kostnader varierar med konjunkturen. Exempelvis kan kostnader för ekonomiskt bistånd öka kraftigt till följd av ökad arbetslöshet. Dessa kostnader utgör dock endast en mindre del av kommunsektorns totala kostnader. Sammantaget är det kommunsektorns skatteintäkter som är av störst betydelse för de kommunala finansernas konjunkturkänslighet.

Behovet av en utredning*Kommuner och landsting kan förstärka konjunktursvängningar*

Att kommunsektorns finanser varierar med konjunkturen medför att det finns en risk för att kommunernas och landstingens agerande kan förstärka konjunkturvariationer. Kommuner och landsting kan tvingas till nedskärningar eller skattehöjningar då skatteintäkterna viker till följd av en kraftig lågkonjunktur, vilket kan bidra till att förstärka en konjunkturavmattning. Likaså kan kommuner och landsting bidra till att förstärka en konjunkturuppgång genom att öka den kommunala konsumtionen eller sänka skatten när skatteunderlaget tillfälligt växer snabbare. En procyklisk kommunal verksamhet som förstärker konjunktursvängningar är negativ för samhällsekonominns stabilitet och är därför ett problem ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv.

Kravet på att kommuner och landsting årligen ska upprätta en budget i balans bidrar till risken att kommunsektorn förstärker variationer i konjunkturen. Det finns dock ett visst utrymme att hantera en temporär kostnadsökning eller temporärt minskade intäkter under löpande budgetår, utan att bryta mot balanskravet. Fullmäktige i en kommun eller ett landsting kan alltså besluta om att en reglering av ett negativt resultat inte ska göras om det finns synnerliga skäl. Av förarbetena till gällande bestämmelser framgår att t.ex. hög arbetslöshet och förändringar av skatteintäkterna, som det bör finnas

beredskap för, inte utgör skäl för att inte reglera ett negativt resultat (prop. 2003/04:105 s. 21).

Balanskravet anger endast vad som är den lägsta godtagbara resultatnivån. Om utgångspunkten i stället är nivåer som innebär positiva resultat i enlighet med målet om god ekonomisk hushållning, medför detta att det finns ett visst utrymme att parera tillfälliga intäktsminskningar, eller kostnadsökningar, utan att bryta mot balanskravet eller att verksamheterna behöver påverkas.

Kommunerna och finanspolitiken

För att stabilisera kommunsektorns verksamhet över konjunkturcykeln, och därmed motverka att kommuner och landsting bedriver en procyklisk politik, kan staten öka eller minska de generella statsbidragen genom diskretionära beslut, dvs. aktiva finanspolitiska beslut. Diskretionär tilldelning av statsbidrag i syfte att parera effekten av konjunktursvängningar är dock förknippad med problem. Ett problem är att en sådan tilldelning kan bidra till osäkerhet vid planeringen av kommunernas och landstingens verksamhet. Denna osäkerhet kan i sin tur leda till kortsiktighet i den kommunala planeringen och därmed ineffektivitet.

Ett annat problem är att det kan finnas en förväntan om att staten kommer att tillskjuta medel om kommuner och landsting visar tendenser till underskott. Detta riskerar att leda till att incitamenten för kommuner och landsting att själva planera för en långsiktigt hållbar ekonomi försvagas. Detta riskerar också att leda till en oönskad förhandlingssituation mellan staten och kommunsektorn.

Ytterligare ett problem är att det med den nuvarande ordningen kan finnas en risk att de statliga bidragen får en destabiliserande inverkan på samhällsekonomin. När det är goda tider för kommunerna och landsting är det också goda tider för staten, vilket kan försvåra en konjunkturpolitiskt motiverad anpassning av statsbidragen och därmed förstärka en redan stark inkomstökning i kommunsektorn. Det kan således vara svårt att säkerställa att temporära tillskott till statsbidragen i en lågkonjunktur motsvaras av lika stora minskningar av statsbidragen i en följande högkonjunktur. Statsbidragen kan, över en konjunkturcykel, därför bli högre än vad som ursprungligen avsetts. Det kan därför finnas en risk för att temporära tillskott i statsbidragen under lågkonjunkturer blir permanenta, vilket bidrar till en oavsiktlig trendmässig

ökning av statsbidragen. Svårigheterna att minska statsbidragen i goda tider kan också leda till en större försiktighet när det gäller konjunkturpolitiskt motiverade temporära ökningar av statsbidragen i lågkonjunkturer. Dessutom begränsas statens möjligheter att öka statsbidragen till kommuner och landsting i lågkonjunkturer av det statliga utgiftstaket. Det kan därmed uppstå en målkonflikt mellan att på kort sikt stabilisera den kommunala verksamheten och att på längre sikt värna hållbara offentliga finanser.

Dessa problem har bland annat påtalats i betänkandet Stabiliseringspolitik i valutaunionen (SOU 2002:16 s. 252) och av Finanspolitiska rådet (Finanspolitiska rådet rapport [Svensk finanspolitik] 2009 s. 79 f.).

Åtgärder som kan motverka förstärkningar av konjunkturvariationer

Mot bakgrund av de ovanstående problemen finns det skäl att utreda åtgärder som kan motverka att verksamheterna i kommunsektorn förstärker konjunkturvariationer (blir procykliska).

Ett alternativ är att ändra regelverket för den ekonomiska förvaltningen på ett sätt som förebygger att kommunernas och landstingens agerande förstärker konjunkturvariationer. Ett annat alternativ är att införa ett särskilt system som stabiliserar kommunsektorns inkomster över konjunkturcykeln.

Regeringen aviserade i 2009 års ekonomiska vårproposition avsikten att se över om förändringar i balanskravet och andra aktuella redovisningsfrågor bör göras, utan att ge avkall på KL:s krav om god ekonomisk hushållning. Regeringen anförde dessutom i budgetpropositionen för 2010 att det finns ett behov av att skapa stabilare ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting över konjunkturer. En möjlig väg, som framhölls i budgetpropositionen, för att utjämna kommunsektorns intäkter över tid vore att införa en kommunstabiliseringsfond (prop. 2009/10:1 s. 43). En sådan fond skulle kunna utformas på ett sådant sätt att det under en lågkonjunktur sker utbetalningar från fonden till kommuner och landsting, oberoende av det generella statsbidraget, och att kommuner och landsting på motsvarande sätt tillför medel till fonden under en högkonjunktur. En kommunstabiliseringsfond skulle på detta sätt kunna bidra till att temporärt stödja kommunsektorn då skatteintäkterna viker till följd av en lågkonjunktur. Samtidigt skulle den

motverka att kommuner och landsting i goda tider ökar sina kostnader över en nivå som är långsiktigt hållbar.

Frågan om kommunsektorns förutsättningar att hantera konjunkturvariationer har även diskuterats i andra sammanhang. I betänkandet Stabiliseringspolitik i valutaunionen föreslogs att kortsiktiga variationer i kommunernas skatteunderlag skulle jämnas ut genom att låta den kommunala skattebasen beräknas som ett genomsnitt över ett antal år (SOU 2002:16 s. 253). Finanspolitiska rådet har i stället efterfrågat ett mer förutsägbart regelbaserat system där en del av statsbidragen automatiskt anpassas, så att tillfälliga variationer i kommunernas och landstingens skatteunderlag motverkas (Finanspolitiska rådet rapport [Svensk finanspolitik] 2009 s. 15 f.).

Vidare har Stockholms kommun, Västra Götalands läns landsting samt Sveriges Kommuner och Landsting i skrivelser till regeringen bland annat anfört att det kommunala balanskravet bör gälla över en längre period och på så sätt ge kommuner och landsting ökade möjligheter att själva hantera effekterna av konjunkturvariationer. Även möjligheten för kommuner och landsting att tillgodogöra sig upparbetade överskott, t.ex. genom att avsätta medel som kan användas för att kompensera för intäktsminskningar eller kostnadsökningar, har diskuterats. Frågan om hur den kommunala pensionsskulden bör redovisas har också betydelse för balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning. Det är därför av stor vikt att även kommunalekonomisk expertis är väl företrädd i det kommande utredningsarbetet.

Uppdraget

En särskild utredare ska mot bakgrund av det ovan anförda analysera och lämna förslag på hur procyklisk variation i kommuners och landstings verksamheter kan förebyggas. Uppdraget ska ha följande inriktning.

De kommunala finansernas konjunkturkänslighet

Utredaren ska analysera de kommunala finansernas konjunkturkänslighet och i vilken utsträckning kommuner och landsting agerar på ett sätt som förstärker konjunktursvängningar. Utredaren ska vidare göra de internationella jämförelser som anses befogade

och särskilt beakta andra länders system och erfarenheter av att motverka att verksamheterna i kommunsektorn bidrar till att förstärka konjunkturvariationer.

Behovet av förändringar i nuvarande regelverk

Utredaren ska analysera om regelverken för den ekonomiska förvaltningen och redovisningen i kommuner och landsting, som exempelvis det kommunala balanskravet och reglerna för redovisningen av pensionsskulden, bidrar till risken för procyklisk variation i de kommunala verksamheterna. Utredaren ska även analysera möjligheterna för enskilda kommuner och landsting att själva kunna avsätta medel som kan användas för att jämna ut tillfälliga variationer i det kommunala skatteunderlaget. Utredaren ska med utgångspunkt i sina överväganden avseende de ovan redovisade frågeställningarna föreslå förändringar eller förtydliganden i regelverken för den ekonomiska förvaltningen, t.ex. avseende det kommunala balanskravet, och den kommunala redovisningen i syfte att motverka att kommuner och landsting genom förändringar i utgifter och skatter agerar på ett sätt som förstärker konjunktursvängningar.

Kommunstabiliseringsfond

Utredaren ska dessutom utreda förutsättningarna att införa en kommunstabiliseringsfond. Utredaren ska därvid analysera systemets känslighet med avseende på olika konjunkturförlopp, inklusive kraftiga makroekonomiska chocker, samt föreslå hur en kommunstabiliseringsfond skulle kunna utformas och administreras.

Syftet med en kommunstabiliseringsfond är att omfördela intäkter över tid. Utredarens förslag om en kommunstabiliseringsfond ska därför utformas så att eventuella omfördelningseffekter mellan olika kommuner och landsting minimeras. Omfördelningar mellan olika kommuner och landsting ska hanteras inom systemet för kommunalekonomisk utjämning

Utredarens förslag bör vara oberoende av det generella statsbidraget till kommunsektorn. För att bidra till att skapa förutsägbarhet och öppenhet, och därmed till att förbättra kommunsektorns planeringsförutsättningar, är det viktigt att utredarens förslag bygger på observerbara variabler i den officiella statistiken.

Övrigt

Utredaren ska redogöra dels för hur förslagen bidrar till att stabilisera den kommunala verksamheten över konjunkturcykeln, dels om förslagen är förenliga med de budgetpolitiska målen och bidrar till hållbarhet i de offentliga finanserna på lång sikt.

Utredarens förslag ska utformas så att de inte innebär en oproportionerlig inskränkning i den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som förslagen ger anledning till.

Utredaren ska biträdas av en referensgrupp med politiska företrädare med god insikt i kommunalekonomiska förhållanden.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Utjämningskommittén.⁰⁸ (Fi 2008:07) och Finansdepartementets arbetsgrupp för översynen av det finanspolitiska ramverket (jfr prop. 2007/08:100 s. 38). Utredaren ska även samråda med andra utredningar som har betydelse för uppdraget och med berörda intressenter.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2011.

(Finansdepartementet)

De kommunala finansernas konjunkturkänslighet

Inledning

I kapitel 5 analyseras konjunkturkänsligheten för de viktigaste delarna i de kommunala finanserna. I denna bilaga är analysen mer detaljerad och tekniskt inriktad. Fokus ligger på de empiriska resultaten. Bilagan är således ett komplement till kapitel 5.

Analysunderlag

Analysen av de kommunala finansernas konjunkturkänslighet bygger på olika underlag som tagits fram inom utredningens ram, och där olika analysmetoder använts. Resultaten av de olika underlagen vägs samman för att så långt möjligt belägga och styrka de slutsatser som redovisas. De olika underlagen och metoderna beskrivs här kortfattat. Vissa av underlagen finns som bilagor till betänkandet.

Trendavikelser baserade på 7-årsgenomsnitt

Utredningen har gjort enkla gap-kalkyler, dvs. trender och trendavvikelser, på utfallsdata för olika kommunalekonomiska variabler (främst data från nationalräkenskaperna) för perioden från 1980 fram till 2009/10, där fokus har legat på perioden efter 1993. Dokumentation av dataunderlaget finns i bilaga 2a.

För beräkning av trender har 7-åriga centrerade medelvärden använts. En trend är en form av utjämning av en tidsserie som är tänkt att visa en "normal" utveckling. När vi i detta sammanhang talar om utjämning menar vi utjämning av nivåer och inte av

tillväxttakter. En av de enklaste metoderna för att jämna ut en tidsserie är att för varje enskild tidpunkt beräkna ett genomsnitt för ett tidsintervall som sträcker sig lika många perioder före som efter referenstidpunkten. För varje ny tidpunkt flyttas detta tidsintervall fram en period. För ett sjuårigt glidande medelvärde beräknas medelvärdet på en period som sträcker sig 3 år före respektive efter referensåret. Medelvärdet för de sista tidpunkterna i perioden beräknas med hjälp av den genomsnittliga utvecklingen för de närmast föregående tidpunkterna.

Sambandet mellan konjunkturen och de olika kommunala variablerna mäts genom korrelation. Korrelationen är inget mått på effekten utan mäter bara styrkan i sambandet mellan två variabler. Även små variationer i en beroende variabel kan ge upphov till en hög korrelation. Vid beräkningar på tidsserier över perioden 1994–2010 kan korrelationer över 0,5 (alt. under -0,5) sägas vara skilda från noll med 95 procents säkerhet.

För vissa variabler slår konjunkturvariationerna igenom med en viss eftersläpning. I denna del av analysen mäts detta genom att korrelationen beräknas för noll till fyra års eftersläpning. Detta tillvägagångssätt tar inte hänsyn till att genomslaget kan ske gradvis under en period utan mäter endast sambandet för respektive tidpunkt.

Anledningen till att ett sjuårigt medelvärde har använts är att det korrelerar relativt väl med de mer ambitiösa mått på BNP-gap som har tagits fram i den ekonometriska analysen, se nedan.

Vid fastprisberäkningen av bl.a. skatteunderlaget, har KPI använts. Vid fastprisberäkningen av kommunal konsumtion har använts deflatorn för kommunal konsumtion (IPIKK).

Ekonometrisk analys

På utredningens uppdrag har en ekonometrisk analys gjorts av konjunkturkänsligheten för olika delar av den kommunala sektorn (Assarsson, 2011, se bilaga 6). Även denna analys baseras på trendavvikelse, men beräkningsmetoderna är mer avancerade än de trendavvikelse som nämns i föregående avsnitt. I analysen mäts konjunkturkänslighet med elasticiteter¹. I detta arbete har även

¹ Ett mått på känslighet som säger hur mycket den beroende variabeln förändras, mätt i procentenheter, om den oberoende variabeln ökar 1 procentenhet.

ingått att ta fram lämpliga mått på BNP-gapet för bestämningen av konjunkturläget.

Den ekonometriska analysen visar i vilken omfattning BNP-gapet påverkar cyklerna/trendavvikelseerna för olika delar i kommunsektorns ekonomi. I vissa fall förekommer det tidsförskjutningar i BNP-gapets effekter, dessa förskjutningar innebär att BNP-gapets variationer slår igenom gradvis under en period. Även dessa tidsförskjutningar är beaktade i analysen. Analysen presenteras i bilaga 6.

SKL-analys

På utredningens uppdrag har Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) analyserat hur kommuner och landsting reagerar på en makroekonomisk chock² som medför en kraftigt negativ effekt på skatteunderlag och sektorns finanser. Analysen är främst erfarenhetsbaserad med utgångspunkt i hur utvecklingen har sett ut vid tidigare konjunktursvängningar. Vidare baseras analysen även på ett scenarionspel med kommunala ekonomichefer och på modellberäkningar.

Konjunktur och konjunktursvängningar

Skillnaden mellan den underliggande ekonomiska utvecklingen och den konjunkturrella utvecklingen är av betydelse för stabiliseringspolitiken. Även om tillväxttakten varierar och emellanåt till och med kan vara negativ antas den underliggande trenden vara positiv. Konjunkturen är endast en av flera komponenter i den ekonomiska utvecklingen. Förenklat uttryckt kan konjunkturläget beskrivas som avvikelserna mellan den observerade nivån för en variabel, ofta BNP, och den trendmässiga nivån. Avvikelsen från trenden redovisas ofta som ett ”gap” – en procentuell skillnad – mellan den faktiska och den trendmässiga nivån. Syftet med ett sådant gap är att bortse från mera långsiktiga förändringar, som till exempel demografiska förändringar, för att så långt som möjligt renodla kortsiktiga, konjunkturmässiga variationer. De långsiktiga förändringarna hamnar således främst i trenden och rensas därigenom bort vid beräkningen av trendavvikelse. Det vanligaste konjunkturmåttet är BNP-gapet som anger den procentuella skillnaden mellan faktisk och trendmässig

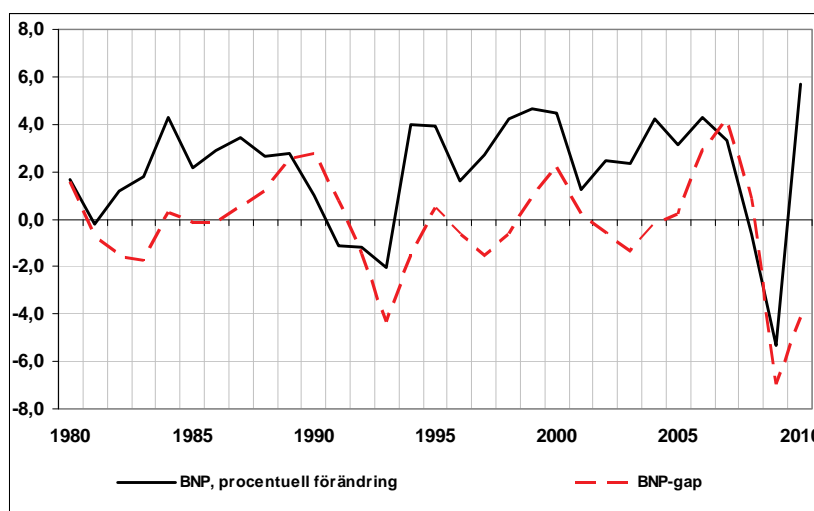
² Se SKL-rapporten ”Makroekonomiska störningars effekt på kommunsektorns ekonomi och sysselsättning”, 2011

eller ”potentiell” BNP. Även sysselsättningsgapet är ett vanligt mått på konjunkturläget.

Syftet med gap-analyser är att bedöma om det ekonomiska läget är bättre eller sämre än ”normalt”. Den procentuella utvecklingen för en variabel visar endast läget i förhållande till föregående period som i sin tur kan vara både bra eller dålig ur ett konjunkturperspektiv. I gap-analyser relateras den faktiska nivån, observerad eller prognostiserad, till vad som kan anses vara en normal nivå. Ligger den faktiska nivån på BNP över den normala befinner sig ekonomin i en högkonjunktur och ligger den faktiska nivån under den normala råder lågkonjunktur.

Ett belysande exempel är återhämtningen från krisen som inleddes 2008. BNP började återigen öka 2010, men BNP-nivån motsvarade den som rådde flera år tidigare. Ekonomin befann sig därför fortfarande i en lågkonjunktur med en lägre produktion än normalt, även om konjunkturläget förbättrades i snabb takt.

Diagram 1 BNP respektive BNP-gap i fasta priser, procentuell förändring samt avvikelser från trend i procent av trend

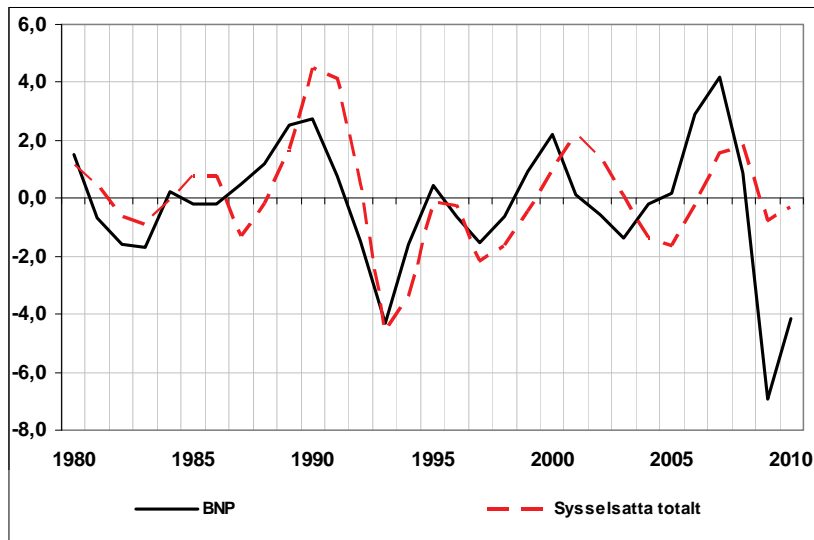


Källa: SCB och egna beräkningar.

Mätt med BNP-gap har Sverige sedan 1980 gått igenom mellan fem och sex konjunkturcykler. Som framgår av diagrammet nedan är topparna och bottenarna av varierande höjd och djup. Den i särklass djupaste konjunkturbotten, mätt med BNP-gapet, är den senaste

som inträffade 2009. Även sysselsättningsgapet varierar kraftigt. Skillnaderna mellan BNP- och sysselsättningsgapet syns tydligt i att sysselsättningen släpar efter BNP med något år.

Diagram 2 BNP-gap i fasta priser och totalt antal sysselsatta, avvikelse från trend i procent av respektive trend



Källa: SCB och egna beräkningar.

Dessutom reagerade de båda gapen olika på 90-tals- respektive finanskrisen 2008. Under 90-talskrisen föll sysselsättningsgapet något kraftigare än BNP-gapet. Båda gapen bottnade dock på ungefär samma nivå 1993. Under finanskrisen var förhållandet det omvända och BNP-gapet låg initialt högt över sysselsättningsgapet, men när krisen slog till 2008 blev fallet i BNP avsevärt djupare än i sysselsättningen.

Den kommunala sektorns utveckling och samband med konjunkturen

I fortsättningen definieras konjunktursvängningar som variationer i BNP-gapet, dvs. trendavvikelse i BNP, baserat på ett 7-årigt centrerat medelvärde.

Tidsmässigt ligger fokus på perioden efter 1993. Anledningen är att analysen visar att sambanden i många fall är olika för perioderna före respektive efter 1993/1994. För att få fram ett så aktuellt och tydligt samband som möjligt har tonvikten lagts på den senare perioden.

I analysen har inte effekten av statliga konjunkturstöd, som det som betalades ut till följd av krisen som inleddes 2008, studerats särskilt.

De kommunala inkomsterna

De kommunala inkomsterna utgörs, i fallande ordning, av skatteinkomster, statsbidrag samt övriga inkomster där de senare främst utgörs av kommunala taxor och avgifter för verksamhet samt försäljning av varor och tjänster.

Inkomsternas främsta länk till konjunkturen är lönesumman som utgör den i särklass största delen av skatteunderlaget. Skatteunderlaget ligger i sin tur till grund för skatteinkomsterna som är kommunsektorns främsta inkomstkälla, se tabell nedan.

Tabell 1 Kommunsektorns totala inkomster per inkomstslag, procent respektive miljarder kronor, löpande priser

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Nivå 2010
Skatter	71	69	69	69	71	71	68	534
Statsbidrag	21	23	23	23	21	21	24	186
Övriga inkomster	9	8	8	8	8	8	8	64
Totala inkomster	100	100	100	100	100	100	100	784

Källa: Konjunkturinstitutet.

De kommunala inkomsterna påverkar konjunkturen genom att skatteinkomsterna påverkar hushållens konsumtionsutrymme. Tar kommunsektorn in mer i skatt i goda tider än i dåliga tider innebär det att hushållens konsumtionsmöjligheter begränsas mer i goda

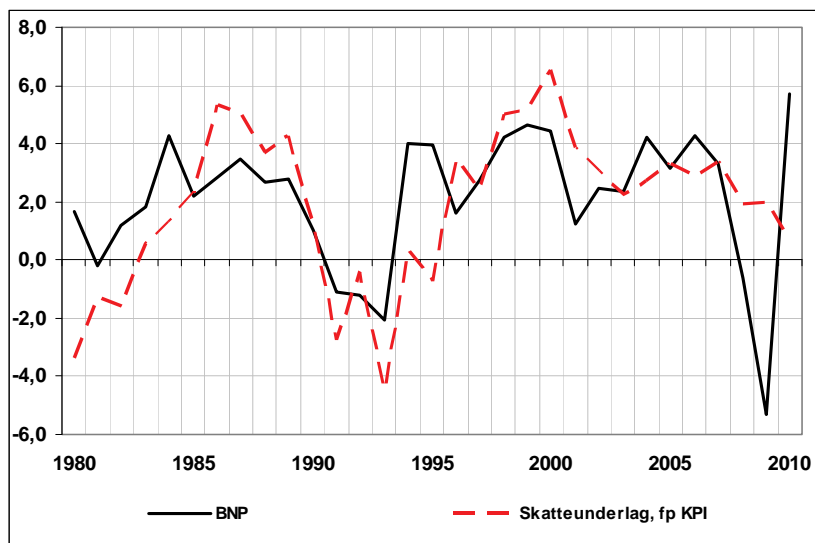
tider än i dåliga tider vilket har en stabiliserande effekt på samhälls-ekonomi.

Övriga faktorer som spelar stor roll för kommunsektorns inkomster är skattesatsen och statsbidragen.

Skatteunderlaget

Skatteunderlaget utgörs till största delen av lönesumma. Koppling till den ekonomiska utvecklingen är tydlig, vilket framgår av diagrammet nedan. Variationerna i skatteunderlaget följer variationerna i BNP men ibland med en viss eftersläpning. Detta ter sig logiskt då BNP ligger före arbetsmarknaden i konjunkturen och därmed även timlönen och lönesumman. Emellanåt är samvariationen dock svag eller till synes obefintlig, vilket kan vara en följd av att eftersläpningen inte är stabil. De stora skillnaderna i utveckling mellan BNP och skatteunderlag i slutet av perioden speglar att BNP-förändringen inte slog igenom fullt ut på arbetsmarknaden utan produktionen föll mycket kraftigare än vad sysselsättningen och därmed lönesumman gjorde. Detta kan jämföras med 90-talskrisen då sysselsättningen sjönk kraftigt vilket också avspeglas i skatteunderlaget.

Diagram 3 BNP och skatteunderlag, procentuell förändring, fasta priser



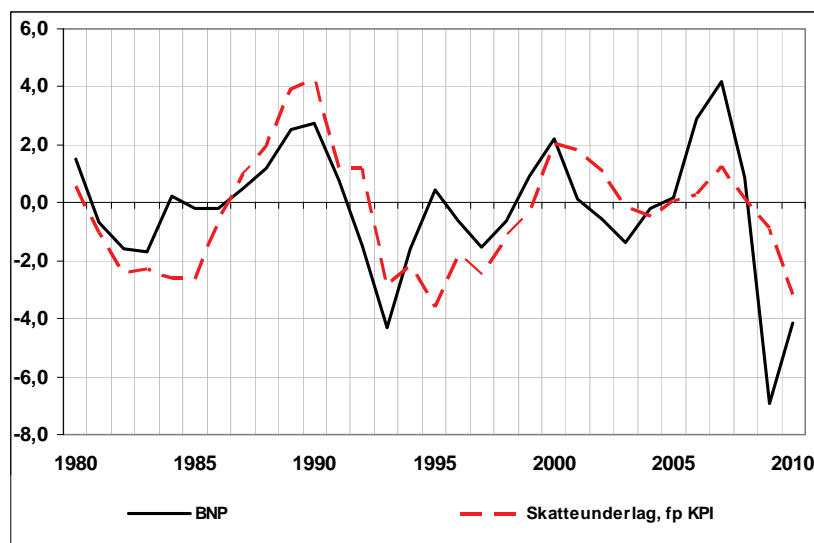
Källa: SCB, SKL och egna beräkningar.

Skatteunderlagets variationer bör ge en liknande effekt på skatteinkomsterna förutsatt konstanta avdrag och skattesats.

7-årsanalys

Skatteunderlagets samband med konjunkturen är relativt tydligt i diagrammet nedan. Ett exempel är konjunkturtoppen 1990 och den efterföljande krisen där skatteunderlagets trendavvikelse började falla samtidigt som BNP-gapet och även botten nåddes samtidigt. I övrigt tenderar dock skatteunderlaget att släpa efter något i förhållande till konjunkturen. När BNP-gapet slöts under 1994–1995 drog detta inte med sig skatteunderlaget som låg kvar klart under trend under resten av 1990-talet. En förklaring var den svaga reallöneutvecklingen under 1994–1995 som inte hängde med i BNP-utvecklingen. I slutet av 1990-talet kom trendavvikelsena i skatteunderlaget återigen någorlunda i fas med konjunkturen och nådde sin topp 2000, samtidigt som BNP-gapet kulminerade. För perioden efter 1993 uppgår korrelationen mellan BNP-gapet och skatteunderlagets trendavvikelser till 0,7 vid ett års förskjutning.

Diagram 4 BNP-gap och skatteunderlagets avvikelse från respektive trend, procent av respektive trend, fasta priser



Källa: SCB, SKL och egna beräkningar.

Ekonometrisk analys

Den ekonometriska analysen antyder att skatteunderlaget är känsligt för konjunktursvängningar, men sambandet är inte signifikant och resultatet bör tolkas med försiktighet. Sambandet tycks vara procykliskt, det vill säga att en konjunkturförbättring har en positiv effekt på skatteunderlaget och det omvända vid en konjunkturförsämring. Sambandet är däremot inte direkt utan utdraget under upp till två år vilket sannolikt hänger samman med att arbetsmarknaden konjunkturmässigt släpar efter produktionen. Konjunktürkänsligheten i skatteunderlaget tenderar att vara högre för perioden efter 1993 än för perioden innan.

SKL:s analys

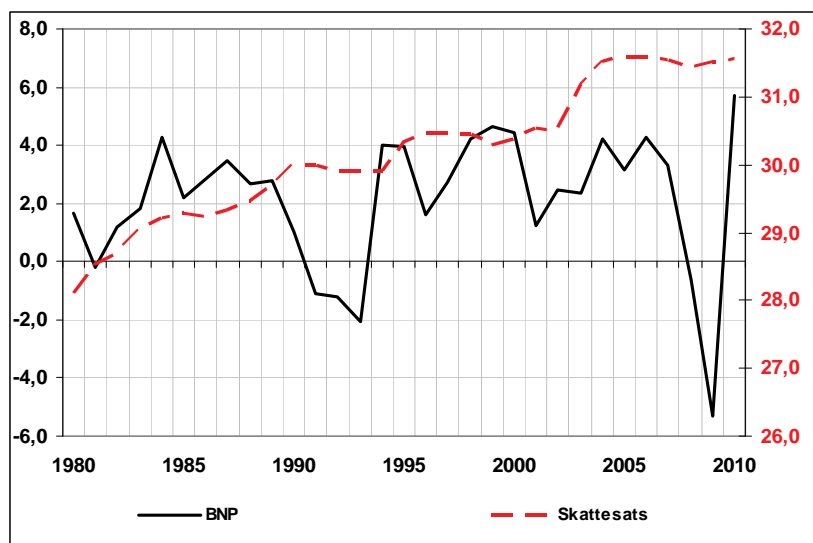
SKL har analyserat sambandet mellan arbetsmarknadsersättningarna och arbetsmarknadsgapet mätt i arbetade timmar. De konstaterar att ersättningarna tenderar att reagera spegelvänt mot arbetsmarknadsgapet. När arbetsmarknaden försvagas så ökar ersättningarna. Konjunkturreffekterna på arbetsmarknadsersättningarna har dock minskat de senaste åren till följd av att den genomsnittliga ersättningen per arbetslös har sjunkit dramatiskt. Detta förklaras i sin tur av strukturella förändringar som sjunkande andelar av arbetslösa berättigade till ersättning samt sänkta ersättningsnivåer.

Skattesatsen

Skattesatsen är en viktig faktor i konjunkturanalysen av skatteinkomsterna då den potentiellt kan användas för att styra skatteinkomsterna efter konjunkturen. När skatteunderlaget viker till följd av en konjunktur nedgång kan kommunerna säkerställa inkomstnivån genom att höja skattesatsen.

Sedan början av 1980-talet har den genomsnittliga skattesatsen höjts gradvis, med enstaka undantag där skattesatsen har sänkts marginellt. Höjningarna tycks dock ske i omgångar avgränsade av perioder med förhållandevis stabila skattesatser.

Diagram 5 BNP i fasta priser och genomsnittlig skattesats/utdebitering, procentuell förändring respektive procentenheter



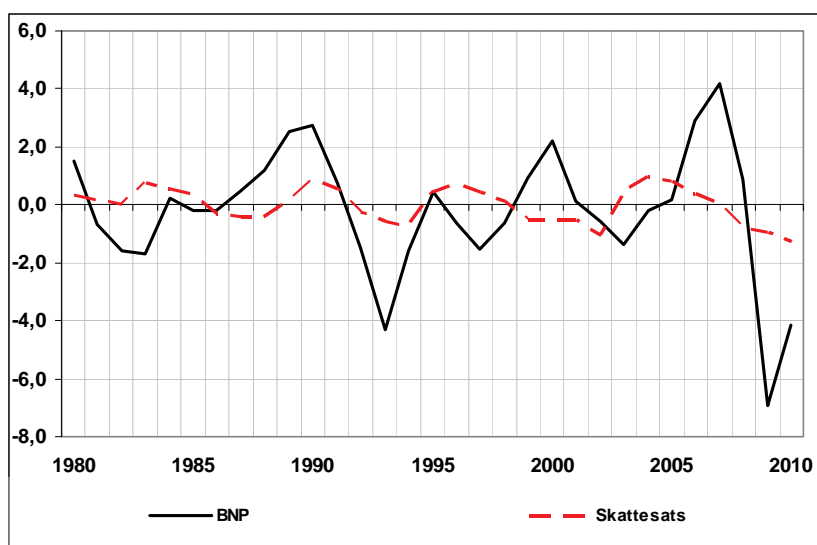
Källa: SCB och Skatteverket.

7-årsanalys

Perioderna av höjda skatter förefaller inte systematiskt sammanfalla med konjunkturen. De positiva trendavvikelsena sammanfaller ibland med konjunkturtoppar som till exempel 1995, som kom efter flera år av skattestopp. Lika ofta tycks de dock infalla vid konjunkturbottnar, se till exempel 2003 i diagrammet nedan. Denna höjning berodde dock på kraftiga höjningar i några få större landsting och får mera ses som en strukturell anpassning som sammanföll med en konjunkturbotten. Utifrån detta är det svårt att säga huruvida skattesatsen genomgående är stabiliserande eller destabiliserande.

Cykeln i skattesatsen tycks vara relativt jämn och stabil, det vill säga att toppar och bottnar i trendavvikelsena inträffar med jämna mellanrum och svängningarna är ungefär lika stora. Jämfört med BNP-gapet är avvikelserna dessutom förhållandevis små. Inga tydliga konjunkturmönster syns för perioden som helhet. Sett till perioden efter 1993 visar skattesatsens korrelationen med konjunkturen dock tecken på att variera mot konjunkturen, men med två års eftersläpning – korrelationen uppgår då till -0,7.

Diagram 6 BNP-gap i fasta priser och skattesatsens trendavvikelser i procent av respektive trend



Källa: SCB, Skatteverket samt egna beräkningar.

SKL:s analys

SKL:s bedömning är att kommuner och landsting generellt sett ogärna använder skattesatsen som ett verktyg för att hantera konjunkturella nedgångar, men att det kan variera. Skattesatsen kan dock användas som en regulator under en tillfällig konjunkturdgång, så att verksamheten inte behöver bli lidande. Kan konjunkturvariationer inte hanteras via resultatet och genom besparingar så återstår ofta endast att höja skatten. Argumenten mot att använda skattesatsen som en regulator är att det är ett både trubbigt och tveeggat verktyg.

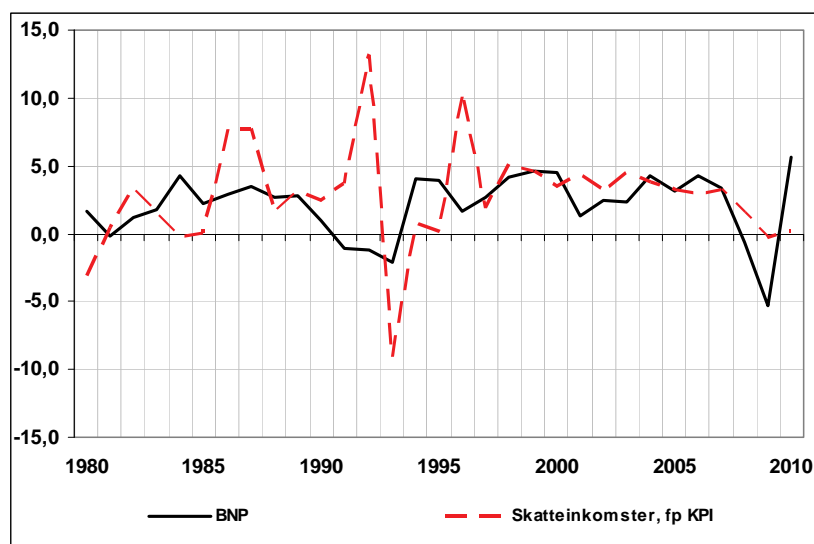
Skatteinkomsterna

De kommunala skatteinkomsterna bestäms av skatteunderlaget brutto, olika typer av avdrag samt skattesatsen. Kopplingen mellan skatteunderlaget och skatteinkomsterna kan därmed störas av antingen förändringar av skattesatsen eller regelförändringar som påverkar

avdragen. I analysen nedan har inga justeringar gjorts för att neutralisera ändringar i skattesatsen eller regelförändringar.

Trots att kommunernas skatteinkomster är beroende av den beskattningsbara inkomsten skiljer sig utvecklingen av skatteinkomster emellanåt avsevärt från utvecklingen av beskattningsbar inkomst. Avvikelserna förklaras till stor del av utbetalningssystemet för kommunalskatt. Systemet påverkar i synnerhet utvecklingen av skatteinkomster fram till och med 1995 då de sista effekterna av det tidigare utbetalningssystemet klingade av. I såväl nuvarande som dåvarande system sker avräkningar med två års eftersläpning då slutligt skatteunderlag föreligger. I det tidigare systemet tillkom även problemet med att skatteinkomsterna angavs i pris- och lönenivåer från två år tidigare. Vid konstant höga pris- och löneökningar blir effekten av detta inte så stor, men vid en övergång från en höginflationsekonomi till en låginflationsekonomi, som skedde under första delen av 1990-talet, blir omslaget betydande. Detta syns tydligt i diagrammet nedan där omslaget i den procentuella utvecklingen är dramatisk för åren 1992–1993.

Diagram 7 BNP och skatteinkomster procentuell förändring, fasta priser

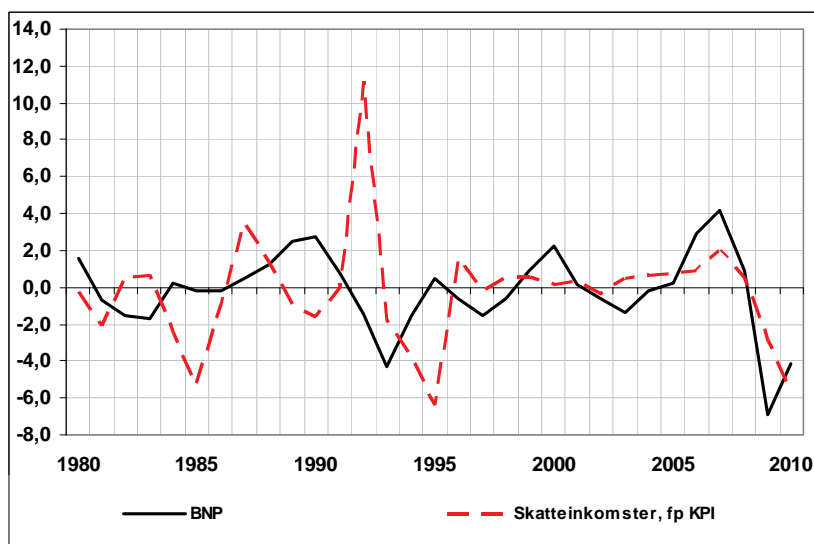


Källa: SCB och Konjunkturinstitutet.

7-årsanalys

Den cykliska variationen i skatteinkomsterna genomgick en förändring under slutet av 1990-talet. Fram till och med 1996–1997 varierade trendavvikelsena kraftigt för att sedan stabiliseras markant, se diagram nedan. Denna stabilisering sammanföll med att effekterna från det tidigare systemet för utbetalning av kommunalskatt klingade av. Perioden med stora trendavvikelser, 1980–1997, visar inga tecken på att skatteinkomsterna skulle variera med konjunkturen. Även under den senare delen av perioden, från 1998 och framåt, är det svårt att se någon tydligt samband till konjunkturen då trendavvikelsena är små. Detta innebär att eventuella stabiliserande eller destabiliserande effekter från skatteinkomsterna blir små. Korrelationsberäkningarna för BNP-gapet och skatteinkomsternas trendavvikelser visar ändå på en relativt hög korrelation med eftersläpning. Korrelationsberäkningarna är dock svårtolkade då korrelationen är stark både med ett och tre års eftersläpning. Även om korrelationen är förhållandevis hög blir de samhällsekonomiska effekterna sannolikt begränsade eftersom trendavvikelsena är små.

Diagram 8 BNP-gap och skatteinkomsternas trendavvikelser i procent av respektive trend, fasta priser



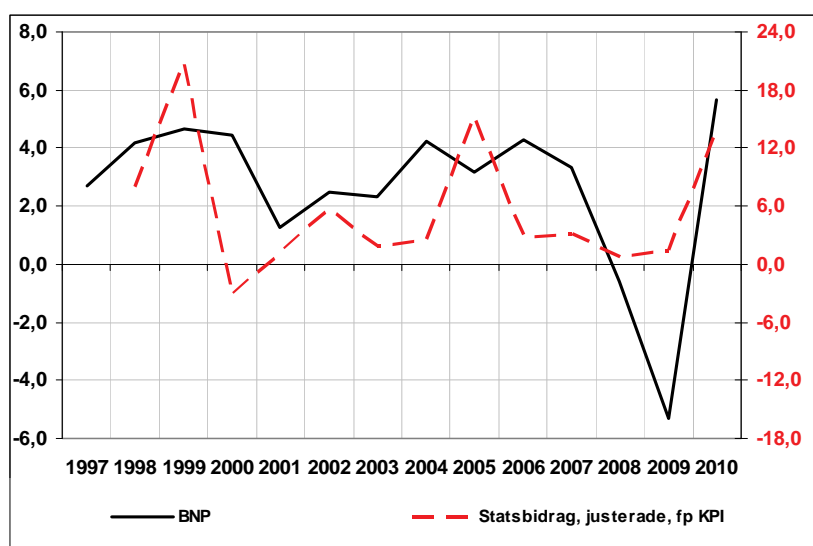
Källa: SCB, Konjunkturinstitutet samt egna beräkningar.

Statsbidrag

Statsbidragens cykliska effekter är svårbedömda. Effekterna blir något tydligare om man justerar statsbidragen, det vill säga neutraliserar effekter från vissa regleringar och exkluderar läkemedelsförmånen samt kommunmomsen. Då är det inte uppenbart huruvida de är pro- eller kontracykliska (se bilaga 2b).

De justerade statsbidragen tenderar att öka stabilt – sedan 1998 har de endast minskat realt en gång, år 2000. Med några års mellanrum har det skett nivåskiften uppåt i statsbidragen och två av tre gånger sedan 1998 har detta sammanfallit med att det statliga finansiella sparandet har vänt från negativt till positivt. SKL drar också slutsatsen att förändringen i statsbidragen ibland beror på hur starka de statliga finanserna är. Den kraftiga ökningen av statsbidrag 1999 beror på sysselsättningsstöd som då betalades ut, de s.k. Perssonpengarna. Även 2010 steg statsbidragen kraftigt till följd av att den finansiella krisen såg ut att slå hårt mot kommunsektorn.

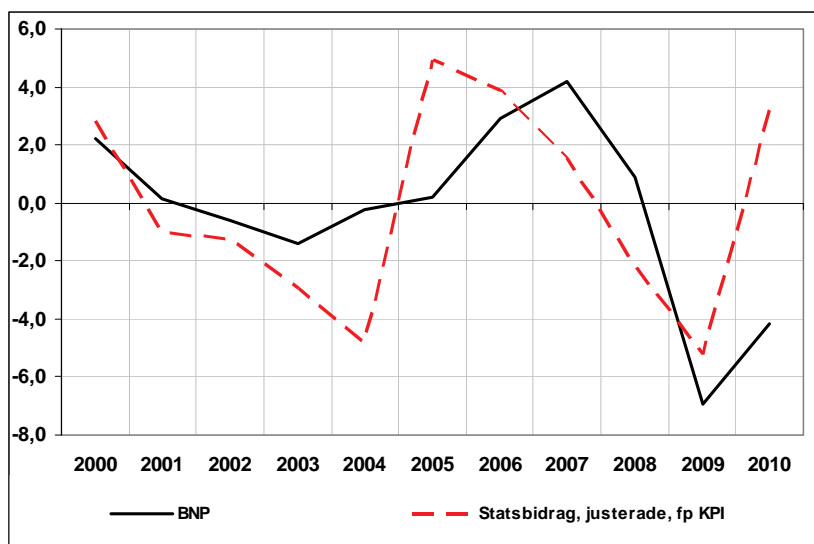
Diagram 9 BNP och justerade statsbidrag, procentuell förändring i fasta priser



Källa: SCB, Finansdepartementet samt egna bearbetningar.

Trots en begränsad tidsserie tycks trendavvikelse i de justerade statsbidragen samvariera med BNP-gapet. Huruvida statsbidragen är stabiliserande eller destabiliserande beror på hur de används. Om statsbidragen påverkar utgifterna riskerar de att bli destabiliserande.

Diagram 10 BNP-gap och trendavvikelse för justerade statsbidrag, procent av respektive trend, fasta priser



Källa: SCB, Finansdepartementet samt egna bearbetningar.

Ekonomiskt resultat och finansiellt sparande

I stabiliseringspolitiken är det finansiella sparandet ett centralt begrepp. Bland annat är saldomålet för de offentliga finanserna kopplat till det finansiella sparandet. Å andra sidan är balanskravet för kommunsektorn kopplat till det ekonomiska resultatet. Begreppen finansiellt sparande och ekonomiskt resultat skiljer sig åt då det förra utgör skillnaden mellan inkomster och utgifter och det senare utgör skillnaden mellan intäkter och kostnader. Den viktigaste skillnaden mellan de båda måtten är att det finansiella sparandet påverkas fullt ut av årets investeringsutgifter medan det ekonomiska resultatet endast påverkas av avskrivningarna på investeringarna. I det följande principiella resonemanget används dock begreppen synonymt.

Ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv är det önskvärt att låta det finansiella sparandet/ekonomiska resultatet fungera som en

stötdämpare mot konjunktursvängningarna. I stället för att låta en tillfällig försvagning i inkomstutvecklingen slå mot den kommunala konsumtionen och sysselsättningen bör inkomstförsvagningen få slå igenom i det finansiella sparandet/ekonomiska resultatet. Det omvända är önskvärt vid en inkomstförstärkning. Konjunktursvängningar når i så fall inte den kommunala konsumtionen och sysselsättningen som då får bättre förutsättningar att utvecklas stabilt. Vid allvarigare kriser är det troligen inte möjligt att hantera variationerna enbart via resultatet/sparandet och då måste dessa effekter mötas med besparingar och neddragningar. I nuläget begränsas möjligheterna att parera konjunkturvariationer med resultatet/sparandet genom balanskravets ettårsfokus, som innebär att det ekonomiska resultatet i princip måste som minst uppvisa balans varje enskilt år³. Under vissa förutsättningar är det dock tillåtet att redovisa underskott, så kallade synnerliga skäl. Det är dock svårt för kommunsektorn att använda sparade medel från tidigare år för att finansiera verksamheten under resultatmässigt svagare år. Risker är att balanskravet resulterar i att den kommunala sektorn förstärker konjunktursvängningar i ekonomin som helhet.

Balanskravets restriktioner är begränsade till det ekonomiska resultatet och reglerar inte uttryckligen det finansiella sparandet. Definitionsskillnaderna mellan de båda måtten kan därför medföra att kommunerna, för att uppfylla balanskravet, vidtar åtgärder som i högre grad påverkar ekonomiskt resultat än finansiellt sparande. Oftast visar variationerna i ekonomiskt resultat och finansiellt sparande en likartad utveckling, men det förekommer att de båda måtten avviker kraftigt från varandra. Avvikelserna mellan förändringarna av finansiellt sparande respektive resultat tycks dock vara tydligast vid vändpunkter. Finansiellt sparande tenderar att vända ner snabbare än det ekonomiska resultatet.

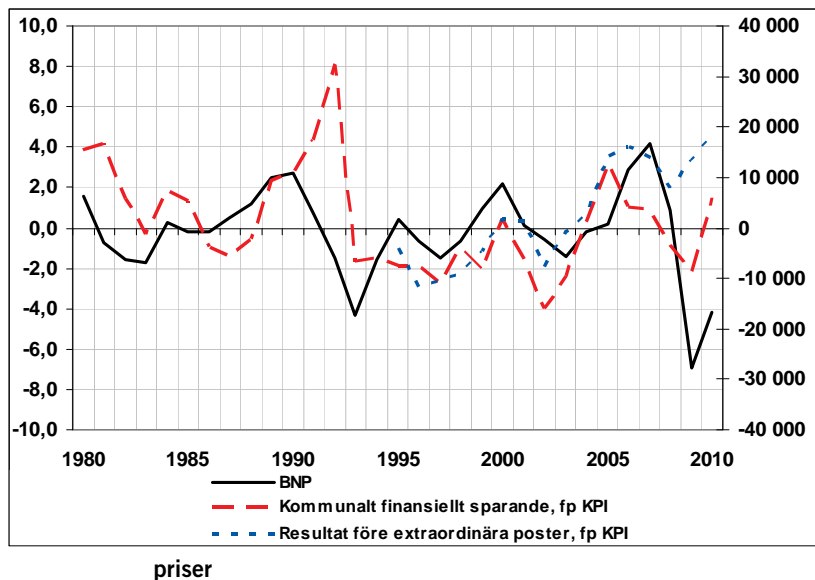
7-årsanalys

Topparna i både resultatet och finansiella sparandet har under den senare delen av perioden någorlunda sammanfallit med topparna i BNP-gapet. Under den tidigare delen stördes sambandet bland annat av omläggningen av utbetalningssystemet av kommunalskatt i början av 1990-talet. Det är orsaken till det kraftigt positiva finansiella sparandet 1992 trots att BNP-gapet samtidigt föll

³ Balanskravsresultatet innebär vissa justeringar av årets resultat.

dramatiskt, se nedanstående diagram. Koppling till konjunkturen ser ut att ha varierat då toppar och bottnar vid vissa tillfälle sammanfaller med konjunkturen och vid andra tillfällen avviker i tiden. Med andra ord tycks följsamheten till konjunkturen variera. Detta instabila samband kan vara förklaringen till den låga korrelationen mellan BNP-gapet och sparandet.

Diagram 11 BNP-gap i procent av trend samt kommunsektorns resultat före extraordinära poster samt finansiellt sparande i mkr⁴, fasta



Källa: SCB, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Ekonometrisk analys

Den ekonometriska analysen av finansiellt sparande visar på ett positivt samband, men det tenderar att avta efter 1993. Efter 1993 är elasticiteten bara svagt positiv och skattningarna är osäkra och inte robusta. Beräkningarna har gjorts på såväl finansiellt sparande som andel av BNP som reallt finansiellt sparande. Resultaten är likartade dock med två skillnader. För det första visar analysen att känsligheten för finansiellt sparande som andel av BNP är fördröjd

⁴ Det ekonomiska resultatet samt finansiella sparandet anges här inte som trendavvikelse. Orsaken är att denna typ av variabler i princip varierar runt noll vilket innebär att variablerna redan i sin ursprungliga form är en form av trendavvikelse där trenden är lika med noll.

med upp till ett år medan reallt finansiellt sparande reagerar direkt på konjunkturförändringar. För det andra är tendensen till avtagande känslighet efter 1993 tydligare för reallt finansiellt sparande än för sparandet som andel av BNP. Reallt finansiellt sparande visar därmed på något tydligare stabiliserande tendenser än vad finansiellt sparande som andel av BNP gör.

Den svaga konjunkturkänsligheten för det finansiella sparandet efter 1993 tyder på att sparandets potential som stötdämpare inte utnyttjas fullt ut.

De kommunala utgifterna

De kommunala utgifterna består av konsumtion, transfereringar och investeringar. År 2010 uppgick utgifterna till 782 miljarder kronor, motsvarande 24 procent av BNP. Andelen steg tydligt 2009 i samband med fallet i BNP och föll tillbaka något igen när BNP återhämtade sig under 2010. I förhållande till den offentliga sektorn uppgår den kommunala sektorns utgifter till 46 procent och tendensen har varit svagt ökande sedan 1993. Den kommunala sektorn är således en viktig faktor i såväl samhällsekonomin som i den offentliga sektorns ekonomi.

Kommunal konsumtion

Den kommunala konsumtionen utgör kärnverksamheten inom sektorn och är därmed en av de viktigaste delarna i konjunkturanalysen. År 2010 uppgick den till 84 procent av de totala kommunala utgifterna, en andel som har legat stabil under 2000-talet. Konsumtionen består till största delen av löner för egen personal. Kopplingen till sysselsättningen är således uppenbar. Ett positivt, och mer eller mindre direkt, samband mellan konjunkturen och den kommunala konsumtionen skulle sannolikt få en destabiliserande effekt på ekonomin i stort. Såväl uppgångar som nedgångar i den totala ekonomin skulle då förstärkas av kommunsektorns agerande.

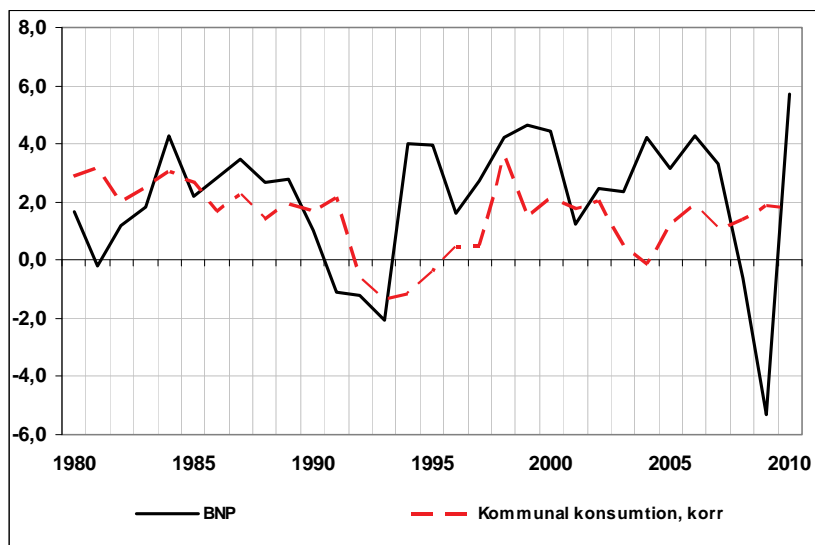
Den kommunala konsumtionen har legat relativt stadigt på cirka 20 procent av BNP under 2000-talet.

En ytterligare faktor som leder till osäkerhet i analysen av den kommunala konsumtionen är metoden för fastprisberäkning. Sedan 2007 beräknas den kommunala konsumtionsvolymen med en metod som till största delen avser att mäta output, det som produceras.

Tidsserien är beräknad enligt denna metod tillbaka till 2002. Den tidigare metoden avsåg istället att mäta input, det vill säga insatsen i konsumtionen. Detta innebär att produktivitetens utvecklingen i den kommunala konsumtionen inte längre antas vara noll. Detta frikopplar till viss del konsumtionen från sysselsättningen.

Den kommunala konsumtionen har även korrigerats för avskiljande av kyrkan från den kommunala sektorn samt för övergången av det ekonomiska ansvaret för läkemedelsförmånen från staten till landstingen.

Diagram 12 BNP samt kommunal konsumtion⁵, procentuell förändring, fasta priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

7-årsanalys

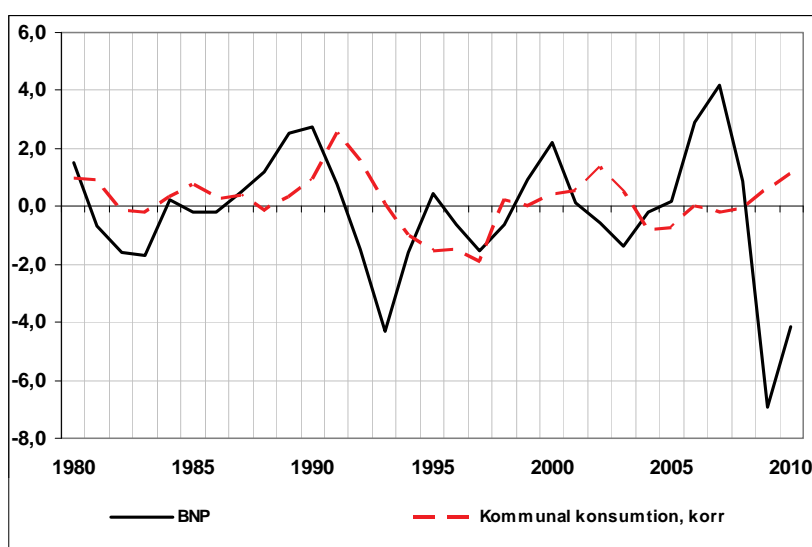
Sedan 1980 har den kommunala konsumtionen legat påtagligt under trend vid två tillfällen. I efterdyningarna av 90-talskrisen låg den kommunala konsumtionen under trend i fler år. Efter IT-krisen i början av 2000-talet blev trendavvikelse negativa under ett par år. Det är rimligt att koppla ihop dessa perioder av svag konsumtionsutveckling med de djupare nedgångarna i den övriga

⁵ Kommunal konsumtion är korrigerad för avskiljandet av kyrkan samt läkemedelsförmånen.

ekonomin som föregick dessa perioder. Någon motsvarande reaktion på den senaste konjunktur nedgången syns dock inte ännu, vilket delvis kan förklaras av att den inte slog lika hårt mot sysselsättningen som framförallt 90-talskrisen gjorde. Det ska dock tilläggas att uppgifterna för 2010 fortfarande är preliminära och revideringarna av kommunal konsumtion kan vara relativt stora.

I diagrammet nedan visas BNP:s respektive den kommunala konsumtionens avvikelse från respektive trend. Konsumtionens trendavvikelse toppar vid flera tillfällen ett till två år efter konjunkturtopparna. Vid andra tillfällen är dock sambandet mindre uppenbart. Korrelationsberäkningarna ger en liknande bild där korrelationen är som störst vid tre års förskjutning då den uppgår till 0,6 för perioden efter 1993.

Diagram 13 BNP-gap samt kommunal konsumtions avvikelse från trend, procent av respektive trend, fasta priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Konjunktursambandet blir något annorlunda om konsumtionen i stället beräknas enligt den tidigare metoden som mäter insatsen. Med denna metod är korrelationen till konjunkturen svag oavsett eftersläpning. Exkluderas uppgifter för 2010, som fortfarande är preliminära, från beräkningarna blir korrelationen tydligare, dock med en något mindre eftersläpning.

Ekonometrisk analys

Den ekonometriska analysen ger en likartad bild av förhållandet mellan konjunkturen och den kommunala konsumtionen. Känsligheten visar sig vara tydligt positiv för perioden efter 1993 och skattningarna är signifikanta. Skattningarna visar att känsligheten gäller med en eftersläpning på upp till tre år. Det innebär att om BNP-gapet ökar så ökar trendavvikelsen för kommunal konsumtion under upp till 3 år efteråt. Det är dock svårt att närmare säga när under denna 3-årsperiod som effekterna främst slår igenom då skattningarna inte säger något om effekten för de enskilda åren under denna period.

Hur stor eftersläpningen är har betydelse för huruvida den kommunala konsumtionen bedöms vara konjunkturmässigt stabiliserande eller destabiliserande. Hade den skattade effekten slagit igenom direkt, utan eftersläpning skulle de ekonometriska resultaten otvetydigt peka på att den kommunal konsumtionen var destabiliserande för samhällsekonomin. Eftersläpning gör att effekterna sprids ut över i stort sett en halv konjunkturcykel vilket kan innebära den totala effekten blir neutral. En destabiliserande verkan under det första året kan då neutraliseras av en stabiliserande verkan under det tredje året.

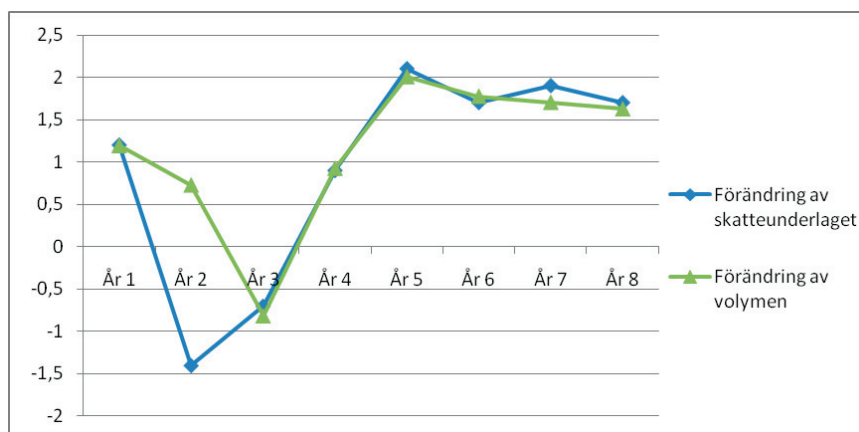
I denna analys har ingen alternativ beräkning enligt den tidigare metoden för konsumtionsvolymen gjorts. Dock är det värt att notera att kopplingen till konjunkturen ser ungefär likadan ut även för perioden 1980–1993, som bara finns beräknad enligt den tidigare metoden, som för perioden efter 1993.

SKL:s analys

I SKL:s analys av hur kommunsektorn brukar reagera, med utgångspunkt från skatteunderlagsscenarier, väntas konsumtionsvolymen följa det reala skatteunderlaget förhållandevis väl både i ett referensscenario och i ett störningsscenario. Skillnaderna mellan referens- och störningsscenario är att i störningsscenario tycks konsumtionsvolymen inte hinna reagera direkt på den snabba nedgången i det reala skatteunderlaget. Här spelar prognoserna och prognosfelen roll, då prognosfelen av naturliga skäl ofta blir större när störningar inträffar. I störningsscenario viker det reala skatteunderlaget ner året efter det att störningen inträffar. Konsumtionsvolymen reagerar inledningsvis med en avtagande ökningstakt året efter störningen. Först året därpå slår effekten från störningen igenom och konsumtions-

volymen minskar. Som en följd av den svaga utvecklingen första och andra året efter störningen ligger ökningstakten därefter högre än under inledningen av perioden för både det reala skatteunderlaget och för konsumtionsvolymen prognosperioden ut.

Diagram 14 Realt skatteunderlag och konsumtionsvolym enligt alternativet stor makrostörning. Procentuell förändring



Källa: SKL.

Analysen visar vidare att hur kommunsektorn reagerar delvis beror på de ekonomiska förutsättningarna. Är ekonomin i sektorn god innan krisen bedöms det räcka med generella besparingar. Generella besparingar innebär att verksamheterna i kommunerna får en oförändrad budgetram alternativt att budgetramarna inte räknas upp med hela den förväntade prisökningen. I praktiken hanteras denna typ av besparingar genom att anställda som slutar eller går i pension inte ersätts. Normalt leder denna typ av besparingar inte till uppsägningar, men får ändå en negativ sysselsättningseffekt. Är den initiala situationen sämre kan det bli aktuellt även med riktade besparingar och skattehöjningar.

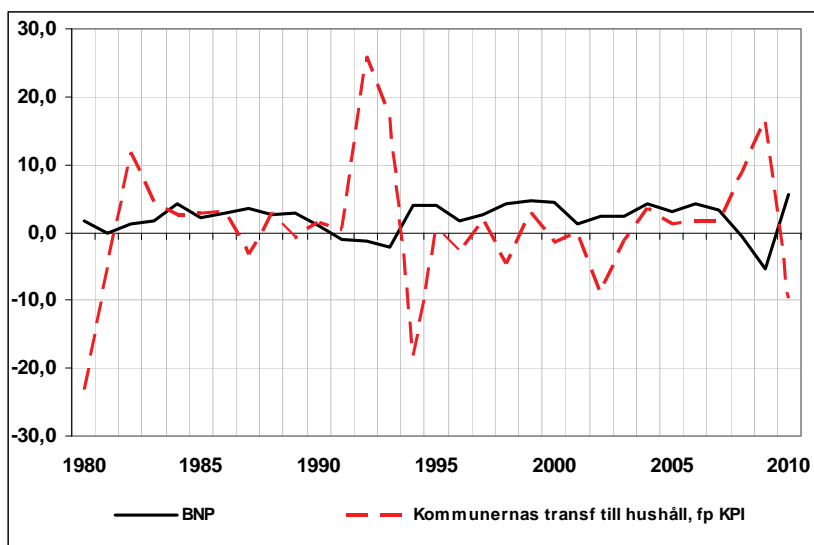
Enligt SKL finns det även en skillnad mellan kommuners och landstings sätt att hantera situationer med svag utveckling av skatteunderlaget. Landstingen bedöms vara mera obenägna att dra ner på konsumtionsvolymen än kommunerna. Är det ekonomiska läget tillräckligt kärvt agerar de dock på ett liknande sätt som kommunerna med både generella och riktade besparingar samt skattehöjningar.

Kommunala transfereringar

Kommunsektorns transfereringar till hushållen består framförallt av ekonomiskt bistånd och avtalspensioner. År 2009 uppgick avtalspensionerna till 12 miljarder och ekonomiskt bistånd till 13 miljarder av sektorns totala transfereringar till hushållen på 39 miljarder kronor. Avtalspensionens koppling till konjunkturen går via avkastningen på inbetalda pensionsavgifter. Framförallt bör det dock vara det ekonomiska biståndet som påverkas av konjunkturen. Biståndet utgör ett sista skyddsnät för de som inte är berättigade till andra former av ersättningar eller bidrag som t.ex. arbetsmarknadsersättning. Detta innebär att transfereringarna bör vara kontra-cykliska i förhållande till BNP-gapet. Det ekonomiska biståndet dämpar inkomstminskningen hos de som blir arbetslösa och som inte är berättigade till arbetsmarknadsersättningar.

Utvecklingen av kommunsektorns transfereringar till hushållen uppvisar inget tydligt mönster, men tre tillfällen sedan 1980 sticker ut – inledningen av 1980-talet, 90-talskrisen samt finanskrisen som inleddes 2008, se nedanstående diagram. I samtliga tre fall har transfereringarna varierat mycket kraftigare än normalt.

Diagram 15 BNP och kommunsektorns transfereringar till hushåll, procentuell förändring, fasta priser

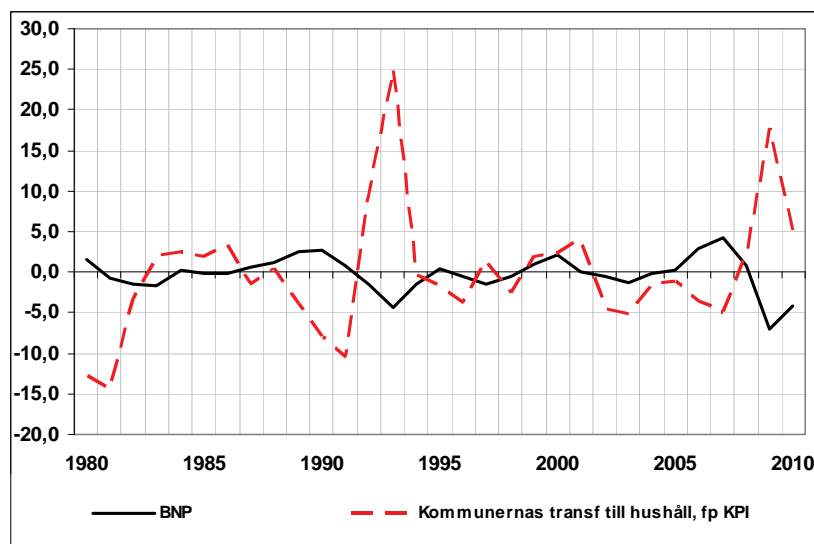


Källa: SCB, Konjunkturinstitutet samt egna beräkningar.

7-årsanalys

Transfereringarnas trendavvikelse uppvisar ett negativt samband med konjunkturen – när BNP-gapet faller tenderar transfereringarna att stiga över trend. När BNP-gapet sedan återigen närmar sig trendtillväxt gör även transfereringarna så, men från det motsatta hållet. Avvikelseerna för transfereringarna är, liksom den procentuella utvecklingen, tidvis mycket stora. Såväl vid 90-talskrisen som vid den senaste konjunktur nedgången har transfereringsnivån legat drygt 20 procent över trenden. Perioderna före dessa konjunktur nedgångar präglas även av att transfereringarna har legat under trenden, se diagram nedan. Korrelationen mellan BNP-gapet och transfereringarnas avvikelse från trend för perioden 1994–2010 är -0,7 utan tidsförskjutning och är i stort sett densamma för hela perioden 1980–2010. Transfereringarna har således en förhållandevis tydlig negativ korrelation med konjunkturen som dessutom verkar vara stabil över tiden.

Diagram 16 BNP-gap och trendavvikelser för kommunsektorns transfereringar till hushåll, procent av respektive trend, fasta priser



Källa: SCB, Konjunkturinstitutet samt egna beräkningar.

Ekonometrisk analys

Den ekonometriska analysen visar likartade resultat – kommunsektorns transfereringar till hushållen är kraftigt kontracykliska utan någon tidsfördröjning och skattningarna är signifikanta. Efter 1993 uppgår elasticiteten till cirka -1,7 det vill säga att en enprocentig ökning i BNP-gapet innebär en minskning av transfereringarnas trendavvikelse med 1,7 procentenheter. För perioden före 1994 är konjunkturkänsligheten ännu större.

SKL:s analys

Beräkningar har gjorts av SKL i syfte att mäta sambandet mellan ekonomiskt bistånd och arbetslösheten. Resultaten pekar på ett positivt samband som dock varierar kraftigt över tiden. Effekterna från en förändring i arbetslösheten sker dessutom med upp till två års förskjutning enligt dessa skattningar.

Kommunala investeringar

De kommunala investeringarna har sedan slutet av 1990-talet varierat kring 6–7 procent av kommunsektorns totala utgifter även om andelen har ökat något under senare år. Dessförinnan har tendensen sedan långt tillbaka varit en minskande andel. Genomslaget från de kommunala investeringarna på de totala utgifterna bör därmed vara begränsat. Som diagrammet nedan visar varierar dock de kommunala investeringarna kraftigt. Från ett år till ett annat kan investeringarna gå från kraftiga öknings till kraftiga minskningar. Detta gör att konjunkturreffekten från investeringarna kan vara mera betydande än vad deras andel av utgifterna antyder.

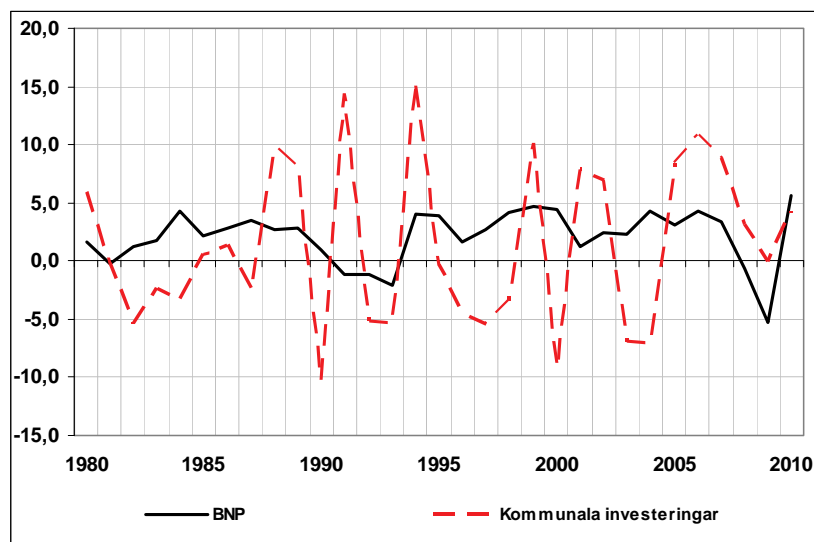
Investeringarna skulle kunna motverka konjunktursvängningar om de ökar mer i dåliga tider och ökar mindre i goda tider. Investeringarnas effekt på sysselsättningen sker främst inom den privata sektorn.

Till följd av hur investeringarna hanteras i det ekonomiska resultatet skulle de, trots balanskravet restriktioner, kunna vara en konjunkturregulator. Investeringarna får bara effekt på det ekonomiska resultatet med den avskrivna delen av värdet respektive år. Balanskravet gör därmed att de kommunala investeringarna är ett effektivare medel för stabilisering än t.ex. den kommunala kon-

sumtionen. I och med att förändringar i investeringsutgifterna, som påverkar finansiellt sparande, slår igenom mer eller mindre direkt medan förändringar i investeringskostnaderna, som påverkar ekonomiskt resultat, sprids ut över flera år begränsas investeringarna i mindre utsträckning än t.ex. konsumtionen av balanskravet. Samtidigt är det utgifterna, och inte kostnaderna, som får effekt på sysselsättningen eftersom utgifterna är kopplade till när investeringarna produceras och inte när de förbrukas. Med andra ord blir investeringar ett ineffektivt sätt att spara på i dåliga tider.

De kraftiga variationerna i de kommunala investeringarna gör det svårt att med blotta ögat se ett samband med BNP-utvecklingen i diagrammet nedan. Under den senaste konjunktturnedgången följer dock de kommunala investeringarna med BNP-utvecklingen även om de, till skillnad från BNP, aldrig minskade.

Diagram 17 BNP och kommunala investeringar, procentuell förändring, fasta priser

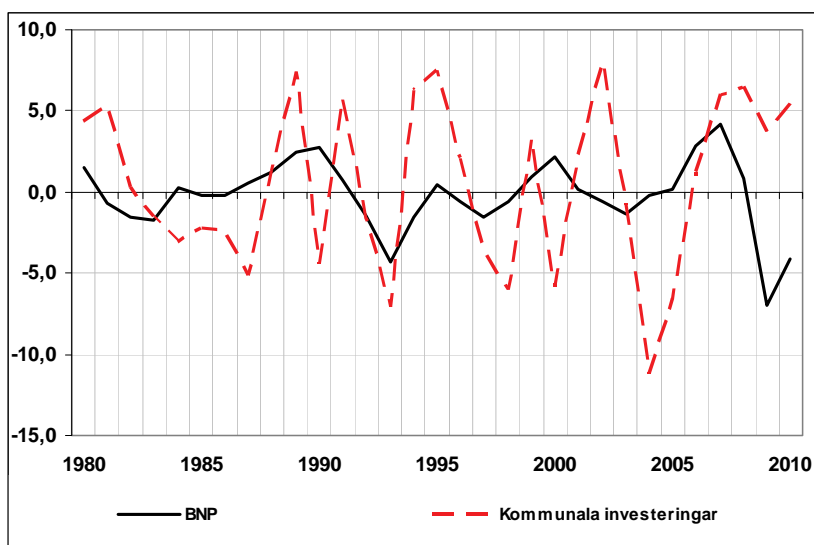


Källa: SCB.

7-årsanalys

Även trendavvikelseerna för investeringarna uppvisar kraftiga variationer och det är svårt att i diagrammet nedan se en tydlig konjunkturkoppling. Korrelationen mellan BNP-gapet och de kommunala investeringarnas trendavvikelse pekar dock på ett visst samband med två års eftersläpning. För perioden efter 1993 är korrelationen vid två års eftersläpning 0,5. Trots ett relativt svagt samband är det ändå avsevärt tydligare än för perioden innan 1994.

Diagram 18 BNP-gap och kommunala investeringars avvikelse från trend, procent av respektive trend, fasta priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Ekonometrisk analys

De ekonometriska skattningarna är svårtolkade. Sett till perioden efter 1993 är skattningarna varken signifikanta eller särskilt robusta. För perioden före 1994 är elasticiteten dock mycket hög, över 1, och där är skattningen även signifikant.

SKL:s analys

SKL gör bedömningen att minskningen av planerade investeringar kan vara ett sätt för kommuner och landsting att spara. Det främsta skälet är signalvärdet. Det kan vara svårt att få genomslag för besparingar i verksamheten och samtidigt genomföra stora investeringar. Detta är dock ett ineffektivt sätt att spara dels för att priserna i allmänhet hålls tillbaka i konjunkturedgångar och dels för denna typ av besparingar ingen snabb effekt på resultat, som är det mått balanskravet styr genom. Däremot stiger konsumtionsutgifterna, som en följd av nyinvesteringar, i form av räntor och underhåll. Detta förstärker effekten av besparingar något på investeringssidan. Denna förstärkande effekt slår dock igenom först på sikt och ger begränsade kortsiktiga effekter.

Den kommunalt finansierade sysselsättningen

Den kommunalt finansierade sysselsättningen avser, utöver sysselsatta i kommunsektorn, även sysselsatta i privat sektor som är finansierade av kommunsektorn. Ett exempel på det senare är vårdpersonal på ett privat sjukhus. År 2010 utgjorde de kommunalt finansierade sysselsatta 26 procent av det totala antalet sysselsatta – en andel som historiskt har varit stabil. Av denna andel utgjorde kommunalt finansierade sysselsatta i privat sektor 3 procentenheter. Med kommunalt finansierad sysselsättning i privat sektor avses dock bara sysselsättning som är finansierad via den kommunala konsumtionen (sociala naturaförmåner exklusive läkemedelsförmånen och andra varor samt den del av förbrukningen, insatsvaror i produktionen av kommunala tjänster, som utgörs av tjänster exempelvis städning, konsulttjänster och inhyrda läkare). Därmed exkluderas till exempel sysselsättningen som är en följd av kommunala investeringar. Andelen kommunalt finansierade som är sysselsatta i privat sektor har ökat trendmässigt sedan början av 1990-talet. Detta förklarar även delvis den trendmässigt svaga utvecklingen av antalet sysselsatta inom kommunal sektor. I och med att den kommunala verksamheten har konkurrensutsatts i allt större utsträckning har kommunalt finansierad sysselsättning i allt högre grad kommit att bestå av sysselsättning inom privat sektor.

Dataunderlag för kommunalt finansierade sysselsatta respektive arbetade timmar i privat sektor finns bara tillbaka till 1993. För perioden före ingår endast sysselsatta och arbetade timmar i kommunal sektor.

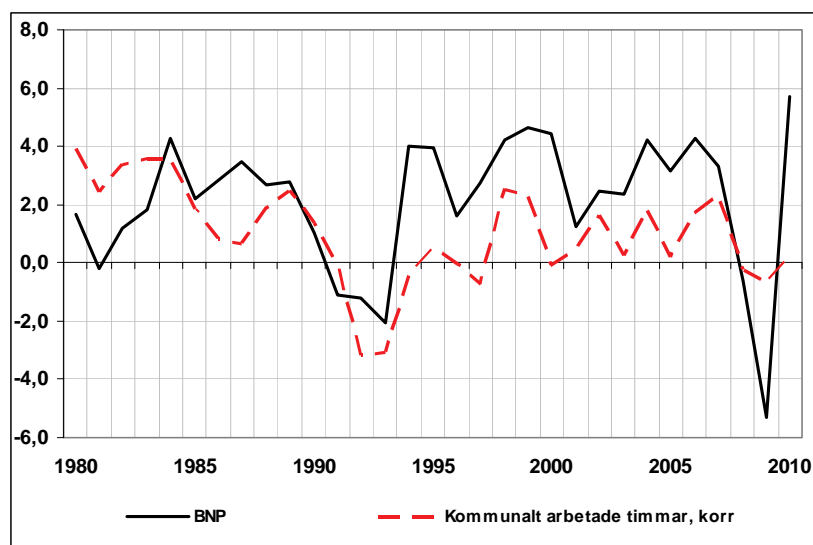
Sysselsättningen kan mätas både i antal sysselsatta och i antal arbetade timmar. Eftersom även medelarbetstiden varierar kan antal sysselsatta och arbetade timmar utvecklas olika. Av samma anledning är arbetade timmar ett bättre mått på verksamhetsvolymen medan antalet sysselsatta oftast är målet i stabilitetspolitiska sammanhang. I direktiven talas det dock om den kommunala verksamheten och dess eventuella destabiliserande konjunkturvariation. I det perspektivet är arbetade timmar lika viktigt som antal sysselsatta.

Även om det är kommunalt finansierad sysselsättning som är av intresse så är den ekonometriska analysen baserad på kommunal sysselsättning exklusive kommunalt finansierad sysselsättning i privat sektor. För att få tillräckligt långa tidsserier har kommunalt finansierad sysselsättning i privat sektor inte ingått till följd av den begränsade tidsserien. Korrelationen mellan trendavvikelseerna med respektive utan den del som avser privat sektor är dock hög; 0,98 respektive 0,93 för antal sysselsatta respektive antal arbetade timmar. Detta tyder på att konjunktursambandet inte påverkas nämnvärt.

Kommunal sysselsättning i arbetade timmar

Utvecklingen av antalet kommunalt finansierade timmar har gått från en i genomsnitt hög ökningstakt under 1980-talet till en djup nedgång under 90-talskrisen. Åren innan millennieskiftet vände antalet arbetade timmar uppåt igen och ökade fram till finanskrisen 2008 då ökningstakten stannade av och därefter minskade något. Utvecklingen av de kommunalt finansierade timmarna följer i stort det totala antalet arbetade timmar liksom BNP-utvecklingen.

Diagram 19 BNP i fasta priser och kommunalt finansierade arbetade timmar korrigerat för kyrkan, procentuell förändring



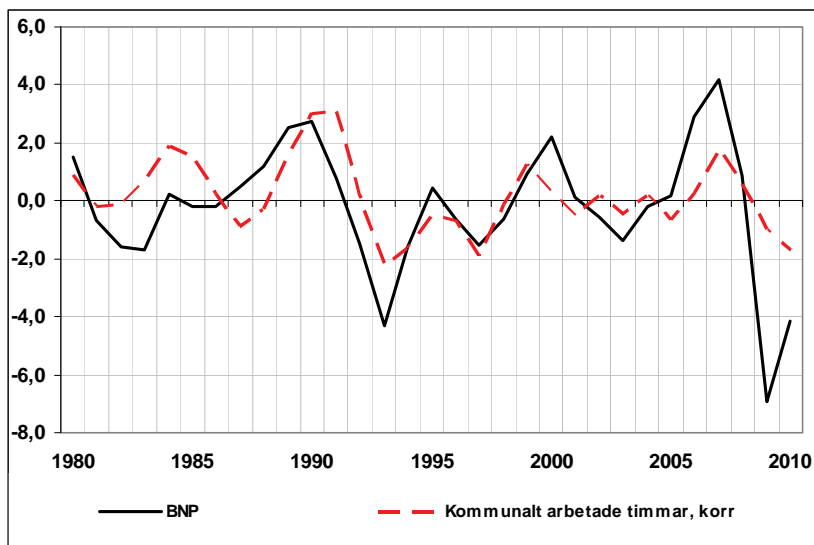
Källa: SCB och egna beräkningar.

7-årsanalys

Sett till trendavvikelse har arbetade timmar flera tydliga toppar och bottnar. Detta är att vänta då arbetade timmar är en relativt lättroblig variabel jämfört med till exempel antal sysselsatta. Under 90-talskrisen började trendavvikelse för kommunalt finansierade timmar falla ett år efter BNP-gapet. Däremot nådde de en topp 1999, ett år innan BNP-gapet kulminerade. Den senaste toppen för trendavvikelse i arbetade timmar inträffade samma år som konjunkturtoppen som föregick den senaste krisen, 2007. Detta är exempel på när arbetade timmar har följt konjunkturen relativt väl, men visar även att kopplingen inte är helt stabil vad gäller eftersläpningen. Gemensamt för exemplen är att BNP-gapet var relativt stort. Detta indikerar att om BNP-gapets variationer är stora är det också troligare att effekterna når kommunsektorn.

Korrelationen mellan BNP-gapet respektive kommunalt finansierade timmar är 0,7 utan eftersläpning för perioden efter 1993. Korrelationen säger dock inget om konjunkteffektens omfattning då även små variationer kan ge en hög korrelation.

Diagram 20 BNP-gap i fasta priser och trendavvikelser för kommunalt finansierade arbetade timmar korrigerat för kyrkan, procent av respektive trend

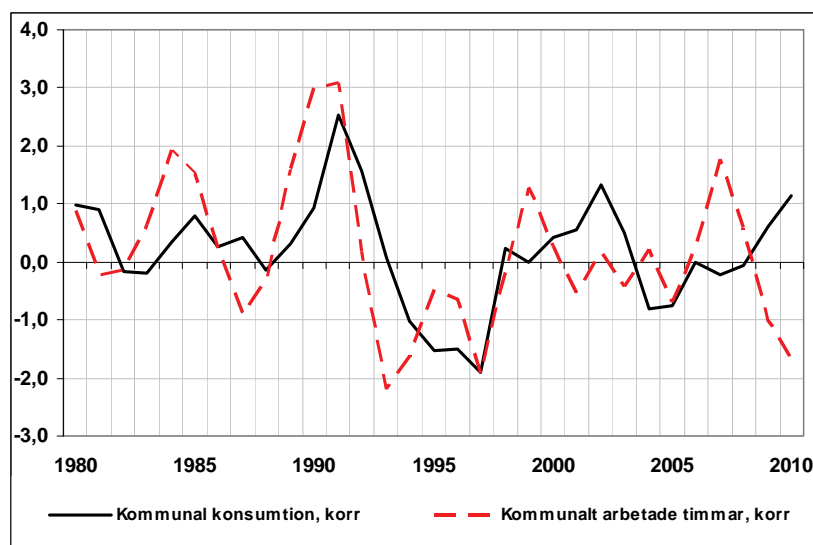


Källa: SCB och egna beräkningar.

Inledningsvis i detta avsnitt understryks vikten av arbetade timmar då de har en nära koppling till verksamheten och den kommunala konsumtionen. Därför kan det vara intressant att se på sambandet mellan kommunalt arbetade timmar och kommunal konsumtion.

Trendavvikelserna för de kommunalt finansierade timmarna respektive den kommunala konsumtionen för perioden efter 1993 visar på ett samband, men med två tre års eftersläpning. Även här, liksom i avsnittet om kommunal konsumtion, spelar metoden för beräkningarna av konsumtionsvolymen en betydande roll. Metodbytet innebär att produktivitetens utvecklingen i kommunala verksamhet inte längre antas vara noll. Därmed försvagas kopplingen mellan sysselsättningen och konsumtionen.

Diagram 21 Trendavvikelser i procent av trend, kommunalt finansierade arbetade timmar respektive kommunal konsumtion i fasta priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Ekonometrisk analys

Den ekonometriska analysen, som är baserad på arbetade timmar i kommunsektorn (kommunalt finansierade arbetade timmar i privat sektor ingår inte) visar att de kommunalt arbetade timmarna är svagt destabiliserande sett till perioden efter 1993 då elasticiteten skattas till knappt 0,2. Detta är en betydligt lägre elasticitet än under perioden innan 1994. En minskning av BNP-gapet med 1 procentenhet resulterar i en minskning i trendavvikelserna för de kommunalt arbetade timmarna med 0,2 procentenheter. Skattningarna, som är signifikanta, visar även på att konjunkturvariationerna slår igenom utan eftersläpning. Denna effekt har dock minskat att döma av elasticiteten som har avtagit efter 1993.

Skillnaderna i konjunkturvariationen mellan antalet sysselsatta och antalet timmar förklaras av variationen i medelarbetstiden. Vid en konjunkturuppgång börjar vanligtvis de arbetade timmarna att öka utan att sysselsättningen förändras nämnvärt. Det innebär att även medelarbetstiden ökar. Skulle antalet sysselsatta sedan öka faller medelarbetstiden så länge antalet arbetade timmar är oför-

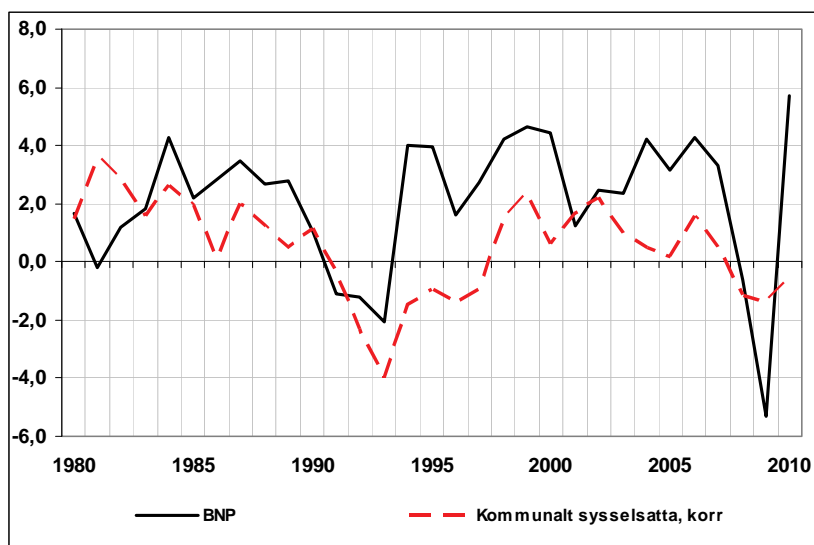
ändrade eller ökar mindre än antalet sysselsatta. Vid en konjunktur-
nedgång är förhållandet det omvända.

Skattningarna av konjunkturkänsligheten för medelarbetstiden
är svag.

Kommunal sysselsättning i antal sysselsatta

I spåren av 90-talskrisen var utvecklingen av antalet kommunalt finansierade sysselsatta mycket svag. Mot mitten av 1990-talet dämpades nedgången, men trots det fortsatte sysselsättningen att minska till slutet av 1990-talet. Under perioden från och med 1998 höll sig dock sysselsättningsutvecklingen positiv fram till 2008 då den återigen vände ner. Under framför allt 2006 och 2007 hölls sysselsättningen uppe tack vare de så kallade plusjobben. Utan dessa skulle ökningen 2006 varit hälften så stor och i stället för en minskning 2008 skulle sysselsättningen ha varit i stort sett oförändrad. Antalet sysselsatta tycks variera i mindre grad än BNP, med 90-talskrisen som ett tydligt undantag.

Diagram 22 BNP i fasta priser och kommunalt finansierade antal sysselsatta korrigerat för kyrkan, procentuell förändring



Källa: SCB, Konjunkturinstitutet samt egna beräkningar.

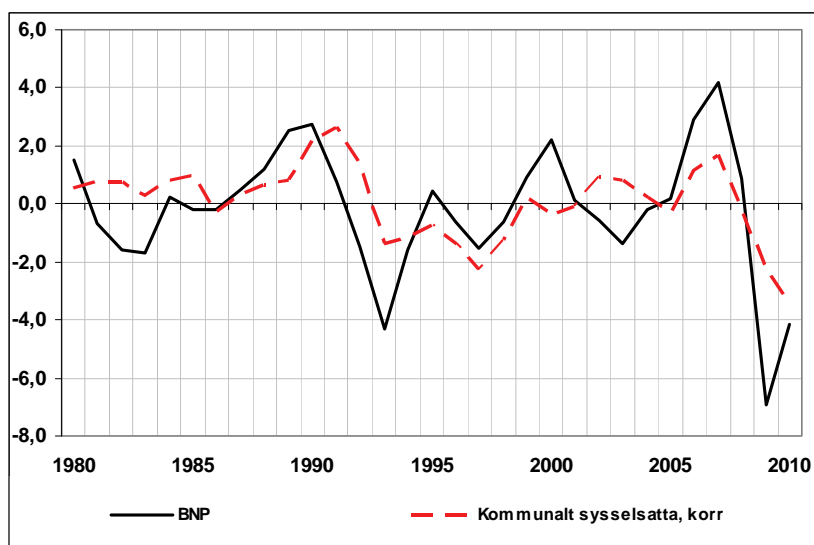
7-årig analys

I ett konjunkturperspektiv har sysselsättningen haft ett fåtal riktigt tydliga toppar och bottnar sedan 1980. Det är värt att notera att topparna och bottenarna i arbetade timmar är tydligare. En förklaring till att antal sysselsatta är en mera trögrörlig variabel än antalet timmar är att det är lättare att anpassa arbetstiden för den befintliga arbetsstyrkan efter de ekonomiska förutsättningarna än att anpassa storleken på arbetsstyrkan.

Under större delen av perioden tycks trendavvikelse för den kommunalt finansierade sysselsättningen vara mindre än BNP-gapet. Det kommunala sysselsättningsgapet kulminerade 1991, ett år efter BNP-gapet. Periodens första tydliga cykliska botten kom 1997, samtidigt som konjunkturen bottenade, se diagram nedan. Denna nedgång var dock egentligen bara en fortsättning på nedgången i samband med 90-talskrisen, sysselsättningen hann inte återhämta sig från den föregående nedgången. Under perioden 1993–1998 låg den kommunalt finansierade sysselsättningen aldrig över trend. Den senaste riktigt djupa botten är den 2009–2010, vilket sammanfaller väl med den konjunkturmässiga botten i BNP.

De övriga, mindre, cykliska variationerna i sysselsättningen visar inte på något stabilt samband. Korrelationen mellan de cykliska variationerna i den kommunalt finansierade sysselsättningen och BNP-gapet för perioden efter 1993 är dock hög och uppgår till 0,8 utan eftersläpning. Den senaste krisen verkar dock väga tungt. Begränsas korrelationsberäkningarna till perioden till och med 2008 sjunker korrelationen till 0,6 utan eftersläpning.

Diagram 23 BNP-gap i fasta priser och trendavvikelser för kommunalt finansierade antal sysselsatta korrigerat för kyrkan, procent av respektive trend



Källa: SCB, Konjunkturinstitutet samt egna beräkningar.

Ekonometrisk analys

Den ekonometriska analysen, baserad på kommunal sysselsättning exklusive kommunalt finansierad sysselsättning i privat sektor, visar på ett samband mellan den kommunala sysselsättningen och konjunkturen. Elasticiteten för sysselsättningen är svagt positiv (0,1) och utan eftersläpning. Skattningen är signifikant. Det innebär att antalet sysselsatta varierar med konjunkturen, men att effekten är mycket begränsad.

SKL:s analys

Den erfarenhetsmässiga analys som har gjorts av SKL visar att kommunsektorns agerande vid en konjunkturedgång är beroende av nedgångens omfattning. Bedöms nedgången som begränsad försöker kommunerna hantera de ekonomiska effekterna utan neddragningar av antalet sysselsatta. Dessutom har den ökade konkurrensutsättning av kommunal verksamhet bidragit ytterligare till att minska

rörligheten i antalet sysselsatta. Besparingar i utlejd verksamhet kan inte genomföras under pågående avtalsperiod. Konjunkturförändringarna skulle i detta fall i stället slå mot det finansiella sparandet/resultatet som då skulle fungera som konjunkturbuffert. Är nedgången av en allvarigare art, antingen djupare eller mera utdragen, bedömer SKL dock att sysselsättningen kan komma att påverkas. I första hand sker det troligen genom att naturliga avgångar inte ersätts. SKL noterar också att vid den senaste krisen blev neddragningen i antalet sysselsatta större än i antalet arbetade timmar. En förklaring kan enligt SKL, vara att kommunerna och landstingen i många fall beslutade om särskilda avtalspensioner och avslutande av visstidsanställningar (främst s.k. timanställningar) istället för uppsägningar. Detta kan ha resulterat i att fler slutade via avtalspension än som skulle ha blivit uppsagda vilket då ledde till en ökad medelarbetstid för den kvarvarande personalstyrkan. SKL pekar på att denna typ av agerande riskerar att initialt leda till ökade kostnaderna då avgångsersättningar och avtalspensioner måste betalas ut.

Bilaga 2a - Dokumentation av dataunderlag

Inledning

Till utredningens analys av de kommunala finansernas konjunkturkänslighet har ett dataunderlag tagits fram som grund för den del av analysen som baseras på 7-åriga genomsnitt. I det följande beskrivs hur dessa underlag har tagits fram. För en lista av ingående variabler i underlaget samt metadata för respektive variabel se appendix.

Källor

Uppgifterna är hämtade från Finansdepartementet, Konjunkturinstitutet (KI), Skatteverket, Statistiska centralbyrån (SCB) samt Sveriges kommuner och landsting (SKL). De flesta uppgifterna har hämtats från respektive organisations hemsida, medan vissa uppgifter har hämtats från tryckta Statistiska Meddelanden och databanken för KI:s modell för offentliga finanser, FIMO.

Aktualitet

Tidsserierna sträcker sig i de flesta fall fram till och med 2010, med vissa undantag bl.a. för tidsserierna i rapporten "Kommunernas ekonomi och konjunkturen" där analysen avslutades i början av 2011 innan utfallsdata för 2010 fanns att tillgå. Fokus i analysen ligger på perioden efter 1993, men underlaget har i möjligaste mån tagits fram så att trendavvikelser baserat på ett 7-årigt genomsnitt har kunnat beräknas tillbaka till 1980. I de flesta fall har detta krävt

en eller flera länknings mellan olika tidsserier. Hur dessa länknings har gjorts framgår nedan.

Upplägg och metod

På grund av statistikomläggningar går de flesta tidsserier endast tillbaka till början av 1990-talet. För att komma längre tillbaka i tiden måste dessa serier länkas ihop med äldre tidsserier. Detta har gjorts genom att nivån utgår från den senaste tidsserien. Därefter skrivs serien bakåt med den procentuella förändringen i den äldre tidsserien. Senare tidsserier har använts så långt tillbaka i tiden som möjligt innan länknings har gjorts. Om två tidsserier överlappar i tid har i regel den senaste tidsserien bedömts som mest tillförlitlig. På så sätt har den historiska procentuella förändringen bibehållits samtidigt som tidsseriebrott i nivåerna undviks. Metoden har använts då den hanterar tidsseriebrott på ett enkelt sätt utan att ändra på historiska förändringstal. Nackdelen är att den förutsätter att tidsseriebrotten endast innebär en nivåförändring och inte någon trendmässig förändring. Statistikomläggningar görs för att bättre belysa det statistiken avser att mäta. De nivåskiften som då uppstår indikerar att man fångar upp sådant som tidigare inte har ingått alternativt att man har lyckats exkludera sådant som inte ska ingå. Har dessa delar en trend som avviker från aggregatet bör inkluderandet eller exkluderandet av denna del ha en effekt på trenden för aggregatet. Antagandet har dock varit att dessa effekter är små.

Korrigerings av tidsserier

Vissa omständigheter gör att en tidsserie inte är jämförbar före respektive efter en viss tidpunkt. De tydligaste exemplen är den strukturella förändring som innebär att kommunal verksamhet i allt större utsträckning bedrivs av andra utförare, kyrkans byte av sektor samt läkemedelsförmånen.

Kommunalt finansierad verksamhet utförs i allt större grad av privata aktörer. Konjunkturinstitutet publicerar löpande beräkningar av omfattningen av kommunalt finansierade antal sysselsatta respektive antal arbetade timmar i den privata sektorn. Dessa uppgifter har lagts till de ursprungliga uppgifterna om kommunalt antal anställda respektive arbetad timmar.

Från och med 2000 ingår inte längre kyrkan i den kommunala sektorn. Nivåerna för sysselsättningen och konsumtionen i kommunsektorn har därför korrigerats för 1999 genom att kyrkan har exkluderats. Nivåerna för perioden innan 1999 har sedan räknats tillbaka på samma sätt som övriga tidsseriebrott som beskrivs i föregående avsnitt.

Sedan 1998 har ansvaret för läkemedelsförmånen legat på landstingen efter att tidigare ha legat hos staten. Landstingen kompenseras för denna överföring av ansvar genom riktade statsbidrag. Läkemedelsförmånen ingår därmed sedan 1998 i kommunal konsumtionen. Den kraftiga förändringen i den kommunala konsumtionen mellan 1997 och 1998 motsvaras således inte av någon reell förändring. Därför korrigeras konsumtionsnivån för detta tidsseriebrott för 1997. För perioden innan räknas sedan tidsserien tillbaka utifrån den procentuella förändringen i den ursprungliga tidsserien enligt samma metod som ovan.

Beräkningar av trend och trendavvikelse

Baserat på de inhämtade och beräknade underlagen har trend och trendavvikelse beräknats för de flesta variabler. Trenden beräknas som ett 7-årigt centrerat geometriskt medelvärde för respektive år. Ett geometriskt medelvärde är mera lämpligt än det mera vanliga aritmetiska medelvärdet vid beräkning av genomsnittliga tillväxttakter. Det innebär att för varje år beräknas det geometriska medelvärdet på variabelvärdena från tre år före respektive efter aktuellt år.

Eftersom denna metod kräver värden för de tre efterföljande åren innebär den ett problem i slutet av en period. För att göra metoden mera transparent används genomgående en schablonmässig framskrivning som baseras på den historiska utvecklingen.

Appendix – variabellista med metadata

I beskrivningen används följande förkortningar på olika datakällor:

FIMO	=	Konjunkturinstitutets databank för modellen för offentliga finanser, FIMO
KI	=	Konjunkturinstitutets rapport ”Konjunkturläget”
SSD	=	Sveriges Statistiska Databaser, SCB
SM	=	Statistiskt Meddelande, SCB

Datum i anslutning till källan anger publiceringstidpunkt och periodangivelserna till höger anger tidsserien från respektive källa.

Årsdata

Finansiellt sparande, kommunalt

Tidsserie:	1970–2010	
Källor:	FIMO	(1970–1992)
	ÅrsSM07	(1993–2007)
	KI juni 2011	(2008–2010)

Skatteinkomster, kommunala

Tidsserie:	1970–2010	
Källor:	FIMO	(1970–1992)
	ÅrsSM07	(1993–2007)
	KI juni 2011	(2008–2010)

Skatteunderlag (beskattningsbar inkomst)

Tidsserie:	1977–2010	
Källor:	Egna beräkningar	(1977–1979)
	Beräknad skattebas, SKL	(1980–1994)
	Taxeringsutfall, SKL	(1995–2010)

Beräknad bruttoskattebas (beskattningsbar inkomst + avdrag)

Tidsserie:	1980–2010	
Källor:	Beräknad skattebas, SKL	(1980–2006)
	FIMO	(2007–2010)

Lönesumma (arbetskostnad, egentligt lön), totalt och kommunalt

Tidsserie:	1970–2010	
Källor:	SM N 1981:2.5	(1970–1979)
	FIMO	(1980–1992)
	SSD	(1993–2010)

Utbetalda kommunala avtalspensioner

Tidsserie:	1970–2010	
Källor:	SM N10 9501	(1970–1992)
	KI juni 2011	(1993–2010)

Skattepliktiga pensioner

Tidsserie:	1970–2009	
Källor:	FIMO	(1970–2009)

Arbetsmarknadsersättningar

Tidsserie:	1970–2009	
Källor:	FIMO	(1970–1992)
	FIMO	(1993–2009)

Genomsnittlig kommunalskatt

Tidsserie:	1970–2010	
Källor:	Skatteverket	(1970–2010)

Statsbidrag (justerade)

Tidsserie: 1970–2010
Källor: Egna beräkningar, (1970–2010)
se bilaga 2b

Sysselsatta och arbetade timmar, totalt respektive i kommunsektorn

Tidsserie: 1976–2010
Källor: AKU (1976–1992)
SSD (1993–2010)

Medelarbetstid, totalt respektive i kommunsektorn

Tidsserie: 1976–2010
Källor: Egna beräkningar (1976–2010)

BNP, fasta bruttoinvesteringar (totalt och i kommunal sektor) samt kommunal konsumtion. Löpande och fasta priser

Tidsserie: 1980–2010
Källor: BNP kvartal (1980–1992)
(före 2007-11-29)
BNP kvartal (2011-05-27) (1993–2009)

BNP-deflator

Tidsserie: 1980–2010
Källor: Egna beräkningar (1980–2010)

Kommunal konsumtionsdeflator

Tidsserie: 1980–2010
Källor: Egna beräkningar (1980–2010)

Bilaga 2b – Justerade statsbidrag

Statsbidrag till kommunal sektor

Efter skatteintäkter utgör statsbidragen den största intäktskällan för den kommunala sektorn. I utredningens kapitel om kommunsektorns konjunkturkänslighet används uttrycket ”justerade statsbidrag”. Till skillnad mot de faktiska statsbidragen har dessa bidrag justerats för vissa förändringar i bidragsnivån som inte bedöms påverka kommunsektorns sysselsättning. Nedan beskrivs vad som styr och påverkar statsbidragens storlek samt hur justeringen av statsbidragen har gjorts och vad den innebär.

Finansieringsprincipen, satsningar på statsbudgetens inkomstsida och rena tillskott

Det generella statsbidraget påverkas sedan den stora bidragsreformen 1993 också av regleringar enligt finansieringsprincipen och av andra ekonomiska regleringar i relationen mellan stat och kommun/landsting. Finansieringsprincipen innebär att det generella bidraget ska justeras med hänsyn till ändrade ansvarsförhållanden åt ena eller andra hållet mellan stat och kommun/landsting vilka påverkar kommunernas/landstingens kostnader eller intäkter. Sådana regleringar sker varje år.

Kommunala satsningar på statsbudgetens inkomstsida har här betraktats som statsbidrag. Det gäller t.ex. det 2002 införda tillfälliga sysselsättningsstödet som upphörde 2007 och ”växlades över” till de generella statsbidragen med ungefär motsvarande belopp. Det har till och från också funnits riktade satsningar på statsbudgetens inkomstsida som inte redovisas som statsbidrag men som för kommuner och landsting får i stort samma ekonomiska effekter som ett statsbidrag.

Nya eller utökade riktade statsbidrag leder i princip till en ökad kostnad för kommunsektorn som är minst lika stor. Då dessa statsbidrag således kan användas för ny eller utökad verksamhet bör de räknas till de sysselsättningskapande.

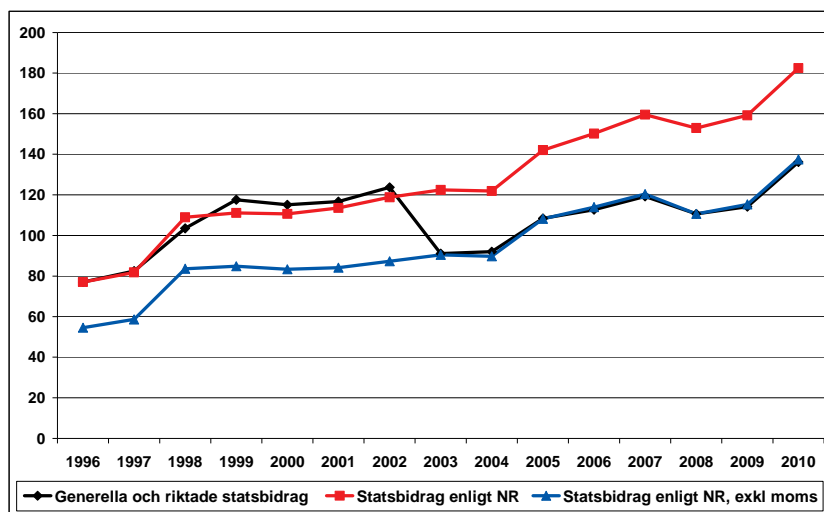
Olika regelförändringar i skattesystemet kan antingen öka eller minska det kommunala skatteunderlaget och beaktas därför vanligtvis vid fastställandet av den generella statsbidragsnivån. Sådana förändringar, som i större eller mindre omfattning, sker varje år bör således inte räknas in som tillskott eller indragningar av statsbidrag eftersom de kompenserar staten eller kommunsektorn för en motsvarande förändring av skatteintäkterna.

Utvecklingen från 1996 och framåt

Årligen sker förändringar i de statliga bidragsbeloppen till kommuner och landsting, både av de generella bidragen och av riktade bidrag. En "historisk analys" av statsbidragsförändringarna försvåras av att förändringarna av statsbidragen haft mycket olika karaktär och syften. Mellan 1990 och 1996 skedde betydande systemförändringar som påverkade såväl det kommunala skatteunderlaget, utbetalningssystemet för kommunalskatt, statsbidragssystemet som andra delar i de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunsektorn.

Av diagrammet nedan framgår utvecklingen av de riktade och generella statsbidragen till kommuner och landsting från 1996 inklusive satsningar på statsbudgetens inkomstsida. Den kraftiga sänkningen av det generella bidraget 2003 på grund av momsreformen syns tydligt. Här framgår också bidragsminskningen från 2008 till följd av den då införda kommunala fastighetsavgiften.

Diagram 24 Statliga bidrag till kommunsektorn 1996-2010. Miljarder kronor i löpande priser



Källor: Finansdepartementet och egna beräkningar.

År 2003 inträffar ett avbrott beroende på förändringar i det kommunala moms-systemet. Den avgift som kommuner och landsting betalat för att finansiera momsavlyftet togs bort 2003 och kvittades mot en motsvarande sänkning av det generella bidraget. I nationalräkenskaperna (NR) betraktas dock kommunsektorns momsavlyft fortfarande som ett statligt bidrag till sektorn.

Från 2003 följer de båda kurvorna varandra väl när statsbidrag enligt NR redovisas exklusive moms. Bidragsminskningen 2008 beror på att den införda kommunala fastighetsavgiften på drygt 12 miljarder kr reducerade statsbidraget till kommunerna med motsvarande belopp.

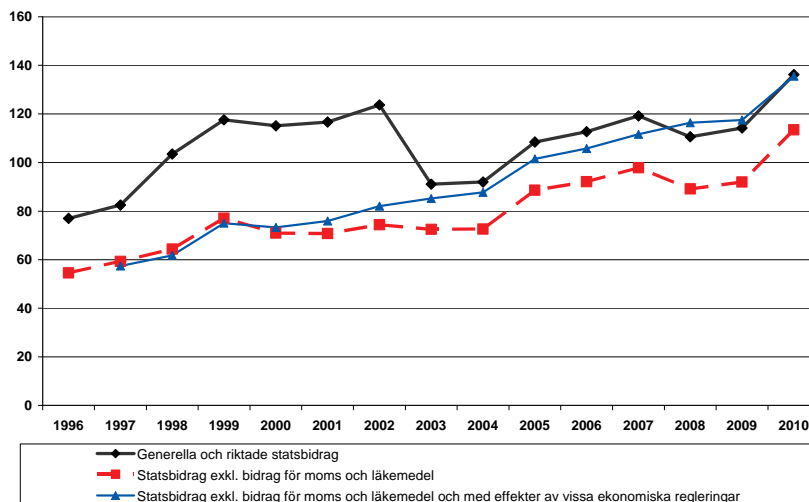
Justerade statsbidrag

Utredningen har analyserat de årliga förändringarna av statsbidragen till kommunsektorn. Syftet är att undersöka hur stor del av statsbidragen som kan tänkas påverka sysselsättningen i kommuner och landsting. Vi har tagit bort sådana effekter på statsbidragsnivån som beror på den del av statsbidragen som 1996–2003 avsåg att kompensera kommuner och landsting för momsavgiften.

Även kostnaderna för läkemedelsbidraget till landstingen har exkluderats eftersom det ersätter landstingens kostnader för läkemedelsförmånerna.

Statsbidragen beräknade på detta sätt ligger cirka 25 miljarder kronor lägre än den faktiska statsbidragsnivån 2010.

Diagram 25 Statsbidrag till kommunsektorn efter olika regleringar 1996–2010. Miljarder kronor i löpande priser



Källor: Finansdepartementet, SKL och egna beräkningar.

De generella statsbidragen har sedan 1996 reducerats till följd av ekonomiska regleringar som främst avsett att neutralisera effekter av statliga beslut som påverkat det kommunala skatteunderlaget och därmed kommunsektorns skatteintäkter. De olika ekonomiska regleringarna till följd av beslut som påverkat det kommunala skatteunderlaget har således sedan 1996 sammantaget inneburit att statsbidragsnivån till kommunsektorn har reducerats.

Om de ekonomiska regleringarna till följd av statliga beslut som påverkat skatteunderlaget inte reducerat statsbidragsnivån till sektorn skulle nivån således varit betydligt högre 2010 än den faktiska.

Kommunsektorn och konjunkturen

- *Resultat från en webbenkät i kommuner och landsting*

Rapport från Gullers Grupp Informationsrådgivare AB

Inledning

Gullers Grupp har på uppdrag av den statliga utredningen Kommunsektorn och konjunkturen genomfört en enkätundersökning där landets samtliga kommuner och landsting stod som mottagare. Syftet med denna utredning är

- att analysera de kommunala finansernas konjunkturkänslighet
- att föreslå möjliga förändringar i regelverken för den ekonomiska förvaltningen i kommuner
- att lämna förslag till ett system för stabilisering av kommunsektorns intäkter över en konjunkturcykel

Denna rapport beskriver deskriptivt och kortfattat enkätundersökningens resultat, fråga för fråga.

Om enkäten

Enkäten skickades ut i form av en webbenkät. Den hade drygt 20 frågor varav ett flertal var kopplade till öppna kommentarer. I enkäten fick kommunernas och landstingens ekonomidirektörer svara på ett flertal frågor som bland annat rörde:

- Regelverket för den ekonomiska förvaltningen
- Finansernas konjunkturkänslighet
- Planeringsförutsättningar

Den första december skickades en länk till webbenkäten ut via epost till alla kommuners och landstings registratoradresser. Därefter skickades mejlet till respektive ekonomidirektör. I mejlet fanns en individuell länk så att varje besvarad enkät lätt kan kopplas till korrekt kommun/landsting.

För att säkra en acceptabel svarsfrekvens så föregicks enkäten utav ett informationsmejl till samtliga kommun- och landstingsdirektörer, därefter skickades påminnelser ut i tre omgångar. Undersökningens avslutades den 21 december, då hade den uppnått en svarsfrekvens på 83 procent vilket motsvarar 257 kommuner/landsting. På vissa frågor finns ett partiellt bortfall vars omfattning kan utläsas i varje diagram.

Resultat av enkätundersökning

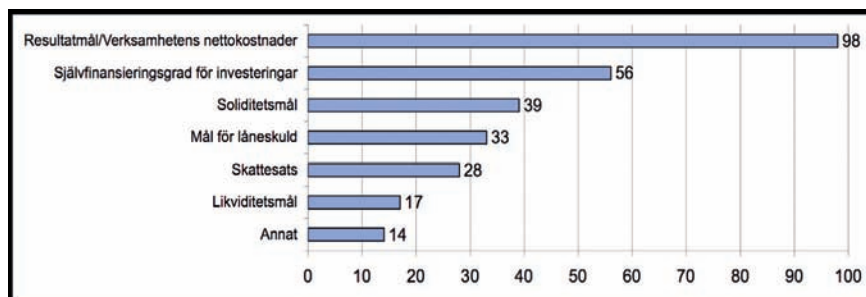
Fråga 1 – Finansiella mål

Inom vilka områden har kommunen/landstinget finansiella mål för god ekonomisk hushållning i budget för 2011? (Flera svarsalternativ möjliga)

I stort sett samtliga, 98 procent, av kommunerna och landstingen har i sin budget för 2011 finansiella mål för verksamhetens nettokostnader. Denna grupp fick även svara på fråga 1b) och 1c).

Relativt många kommuner/landsting, 56 procent, har även satt finansiella mål för "Självfinansieringsgrad för investeringar". Omkring en tredjedel har satt mål för soliditet, låneskuld samt för skattesats.

Diagram 1 Procent (Bas 257)

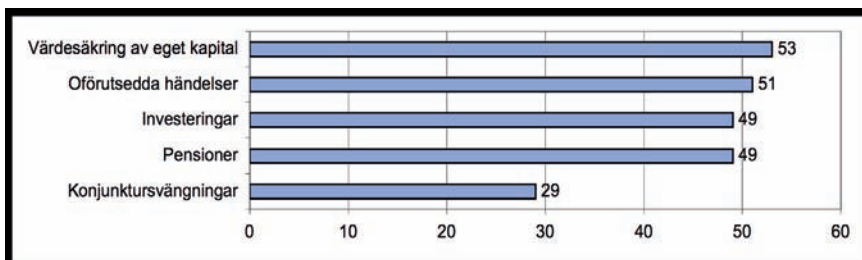


Fråga 1b) – Marginaler i resultatmålet

För vilka faktorer lägger ni in en marginal i resultatmålet? (Flera svarsalternativ möjliga)

Omkring hälften av de 230 kommuner/landsting som svarat på frågan anger att de lägger in en marginal i resultatmålet för faktorer som värdesäkring av eget kapital, oförutsedda händelser och investeringar. En knapp tredjedel anger konjunktursvängningar som en faktor.

Diagram 2 Procent (Bas 230)

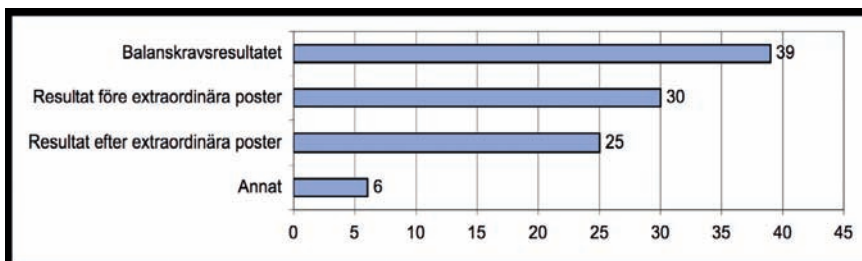


Fråga 1c) – Utvärdering av resultatmål

Mot vilket resultat utvärderas resultatmålet för god ekonomisk hushållning?

Knappt två femtedelar av de svarande kommunerna/landstingen utvärderar balanskravsresultaten mot resultatmålet för god ekonomisk hushållning. En knapp tredjedel anger "Resultat före extraordinära poster" och en fjärdedel svarar "Resultat efter extraordinära poster".

Diagram 3 Procent (Bas 253)



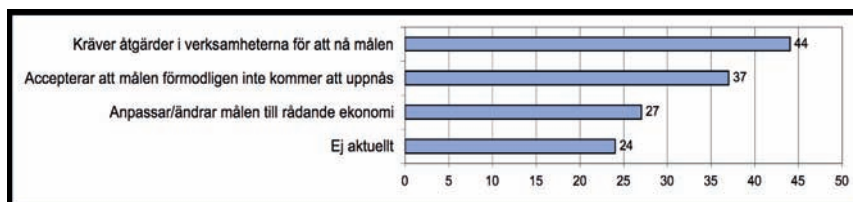
Fråga 2 – Budget då målen inte beräknas uppnås

Hur har kommunen/landstinget hanterat budgeten när de finansiella målen inte beräknats uppnås, svara generellt utifrån de senaste 3 åren? (Flera svarsalternativ möjliga)

Då de finansiella målen inte beräknas uppnås brukar två fjärdedelar av respondenterna kräva åtgärder i verksamheterna. En dryg tredjedel anger att de helt enkelt brukar acceptera att målen förmodligen inte kommer att uppnås och en knapp tredjedel svarar att de brukar anpassa målen till den rådande ekonomin.

En fjärdedel av kommunerna/landstingen svarar att situationen inte varit aktuell.

Diagram 4 Procent (Bas 257)



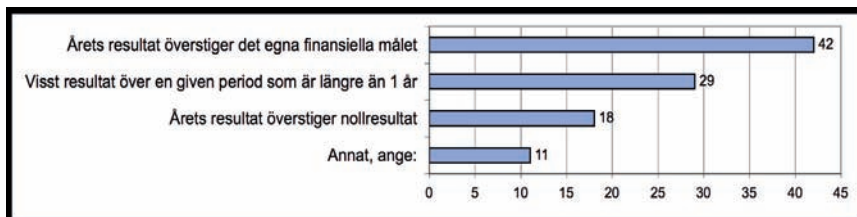
Fråga 3a) – Öronmärkning av medel för resultatutjämnning

Vilket kriterium bör ligga till grund för att få reservera/öronmärka medel för resultatutjämnning mellan goda och dåliga år?

Drygt två femtedelar av de svarande kommuner/landsting anser att ett kriterium som bör ligga till grund för att få öronmärka medel för resultatutjämnning är att årets resultat överstiger det egna finansiella målet. En tredjedel anger alternativet ”visst resultat över en given period som är längre än 1 år” som ett rimligt kriterium och en knapp femtedel anger alternativet ”årets resultat överstiger nollresultatet”

En dryg tiondel väljer det öppna svarsalternativet ”annat”.

Diagram 5 Procent (Bas 253)

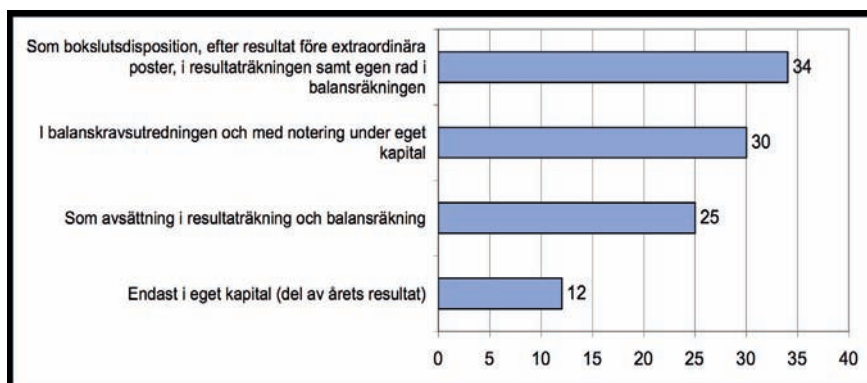


Fråga 3b) – Hantering av reserverade medel

På vilket sätt bör reserverade medel för resultatutjämnning hanteras för att redovisningen ska bli tydlig och transparent?

En tredjedel av respondenterna tycker att reserverade medel för resultatutjämnning ska hanteras som bokslutsdisposition, efter resultat före extraordinära poster, i resultaträkningen eller som en egen rad i balansräkningen. En lika stor andel anser att samma medel snarare ska hanteras i balanskravsutredningen och med notering under eget kapital. En något mindre andel, 25 respektive tolv procent av de svarande, anger alternativet ”som avsättning i resultaträkning och balansräkning” samt ”endast i eget kapital”.

Diagram 6 Procent (Bas 247)



Fråga 4 – Balanskravets påverkan på styrningen

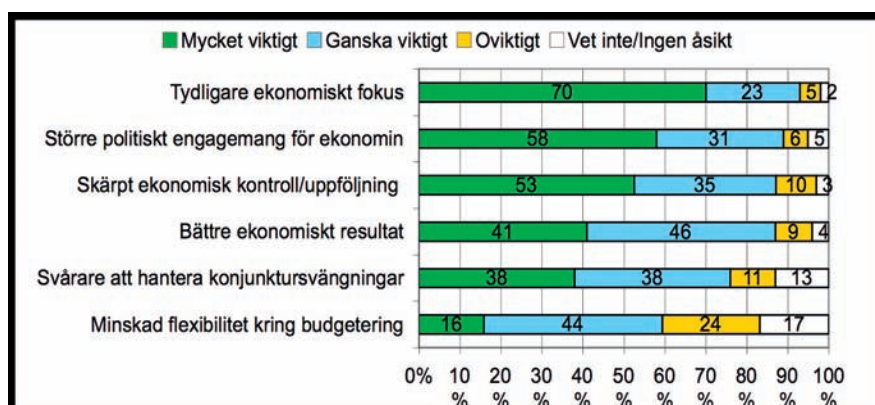
Vilka faktorer bedömer ni är viktigast för balanskravets påverkan på styrningen i er kommun/landsting? Rangordna alternativen.

En stor majoritet, 70 procent, av kommunerna och landstingen anser att ett tydligare ekonomiskt fokus är en mycket viktig faktor för balanskravets påverkan på styrningen i den egna kommunen/landstinget. Ytterligare 23 procent anser att denna faktor är ganska viktig.

Flertalet av respondenterna, drygt 80 procent, tycker även att faktorer som större politiskt engagemang för ekonomin, skärpt ekonomisk kontroll/uppföljning och bättre ekonomiskt resultat är mycket eller ganska viktiga faktorer.

Den faktor som upplevs som minst viktig är minskad flexibilitet kring budgetering. En fjärdedel av respondenterna ser denna faktor som oviktig.

Diagram 7 Procent (Bas 235 till 247)



Fråga 5 – Balanskravets påverkan på långsiktig planering

På vilket sätt påverkar balanskravet den långsiktiga planeringen för god ekonomisk hushållning? (Flera svarsalternativ möjliga)

Drygt två tredjedelar av respondenterna anser att balanskravet har givit förutsättningar för ett ökat fokus på god ekonomisk hushållning. Knappt hälften svarar att balanskravet ökar fokus på att

klara av enskilda år vilket medför att fokus minskar på det långsiktiga perspektivet.

Sammantaget kan man se att nästan samtliga kommuner/ landsting anser att balanskravet påverkar den långsiktiga planeringen på ett eller annat sätt. Endast tre procent tycker inte att balanskravet påverkar alls.

Diagram 8 Procent (Bas 251)



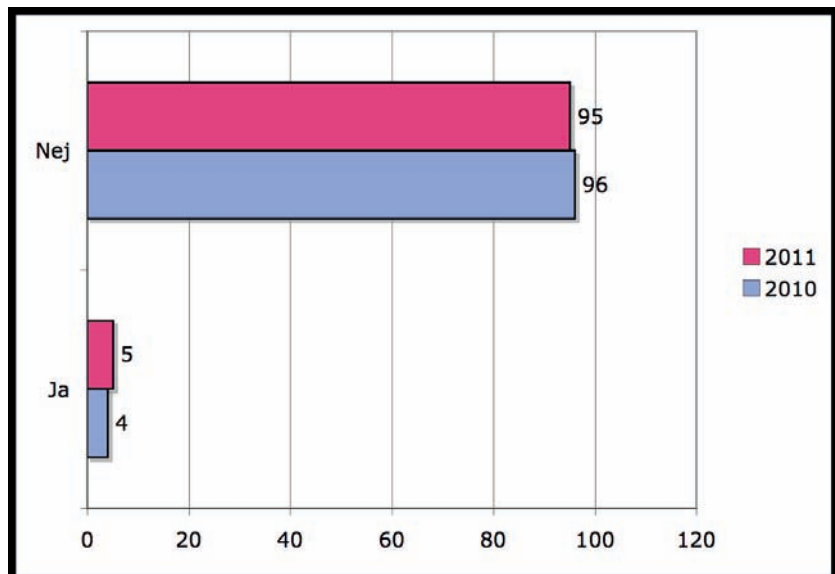
Fråga 6 a) och b) – Budgetering med underskott

Har kommunen/landstinget budgeterat med underskott 2010 och/eller 2011?... om ja, hänvisas till synnerliga skäl?

Knappast någon av de svarande kommunerna och landstingen har budgeterat med underskott 2010 och/eller 2011, alla utom fem procent svarar därför nej på frågan.

Av de elva respektive 13 kommuner/landsting som har budgeterat med underskott så var det fem stycken som angav synnerliga skäl 2010 samt tre stycken som gjorde det 2011.

Diagram 9 Procent (Bas 248 och 251)

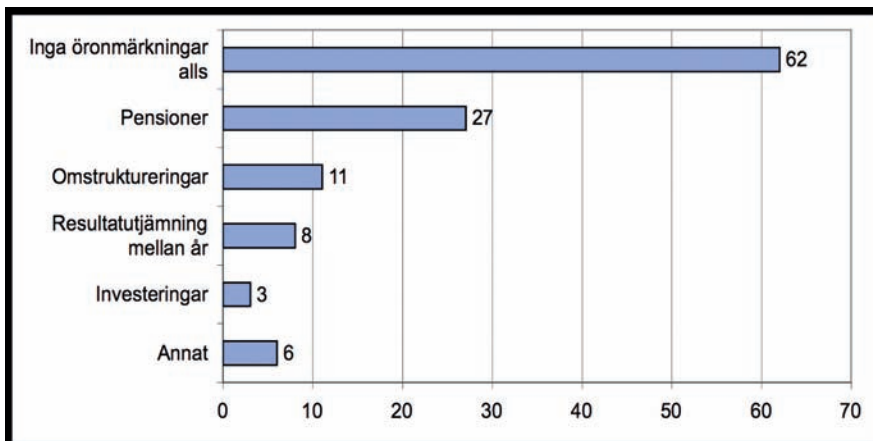


Fråga 7 – Öronmärkning för framtida kostnader

För vilka ändamål har kommunen/landstinget nyttjat möjligheterna till öronmärkning för framtida kostnader inom eget kapital under åren 2005–2009? (Flera svarsalternativ möjliga)

De flesta kommuner/landsting, 62 procent, har valt att inte göra några öronmärkningar alls under åren 2005–2009. Utöver dessa så har omkring en tredjedel av respondenterna öronmärkt medel för framtida pensioner. En mindre andel har tidigare år öronmärkt medel för omstruktureringar, resultatutjämnningar samt investeringar. Dessa andelar är elva, åtta respektive tre procent.

Diagram 11 Procent (Bas 249)



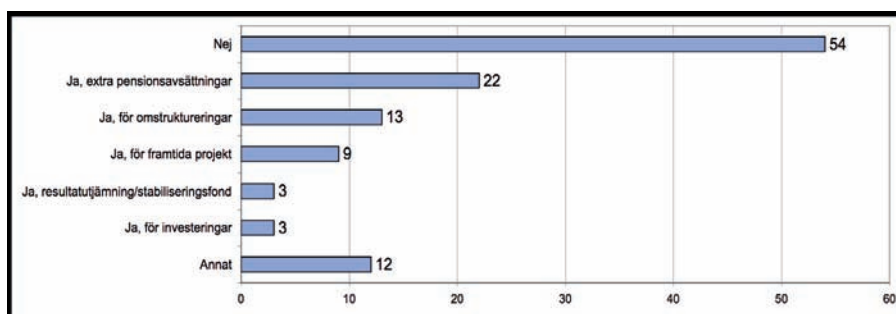
Fråga 8 – Avsättningar i balansräkningen

Har ni gjort avsättningar i balansräkningen under åren 2005–2010 (exkl. deponier, Landstings Ömsediga Försäkring och pensioner intjänade efter 1998)? (Flera svarsalternativ möjliga)

Drygt hälften av Sveriges kommuner och landsting har inte gjort avsättningar i balansräkningen under åren 2005 till 2010. Cirka en femtedel har gjort avsättningar för pensioner och omkring tiondel har gjort det för omstruktureringar respektive för framtida projekt. Ett fåtal, omkring tre procent, har gjort det för investeringar och/eller för resultatutjämning.

Tolv procent har valt alternativet ”annat”.

Diagram 12 Procent (Bas 248)

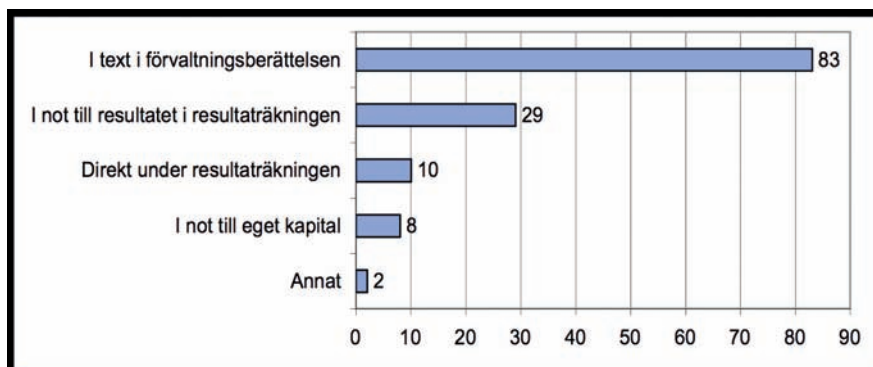


Fråga 9 – Redovisning av balanskravsresultaten

Hur redogjorde ni för balanskravsresultatet i årsredovisningen för 2009? (Flera svarsalternativ möjliga)

De flesta kommuner/landsting, 83 procent, redogjorde 2009 för balanskravsresultatet via en text i förvaltningsberättelsen. En tredjedel redogjorde i en not i resultaträkningen och en tiondel direkt i resultaträkningen.

Diagram 13 Procent (Bas 251)



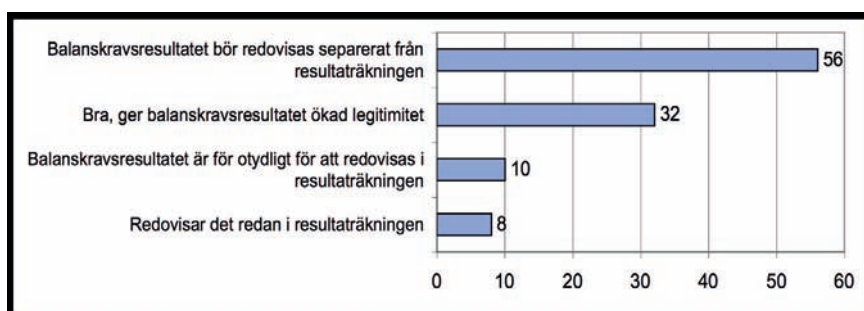
Fråga 10 – Balanskravsresultat i den lagstadgade resultaträkningen

Hur ser ni på att föra in balanskravsresultatet, genom ytterligare rader, i den lagstadgade resultaträkningen?

Fler än hälften av de kommuner och landsting som svarat på enkäten tycker att balanskravsresultat bör redovisas separat från resultaträkningen. Omkring en tredjedel tycker att ytterligare rader i den lagstadgade resultaträkningen ger balanskravsresultatet ökad legitimitet.

En tiondel av de svarande menar att balanskravsresultatet är för otydligt för att redovisas i resultaträkningen. Vidare svarar en knapp tiondel att de redan redovisar balanskravsresultatet i resultaträkningen.

Diagram 14 Procent (Bas 244)



Fråga 11 – Påverkande faktorer för budgetarbetet

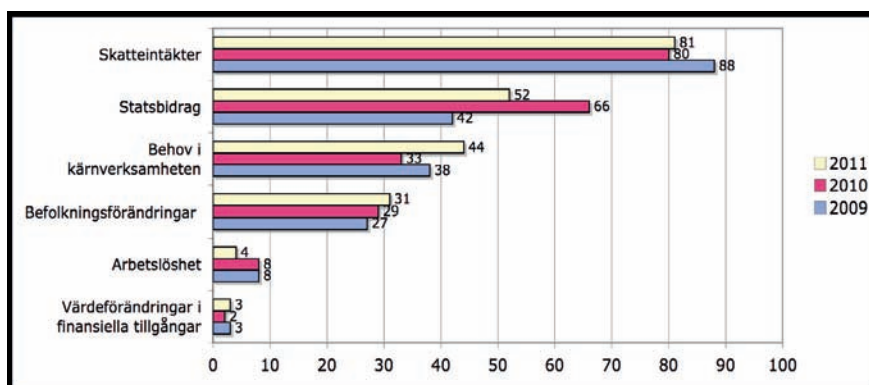
Vilka av följande yttre faktorer upplever ni har haft störst ekonomisk påverkan på ert budgetarbete inför 2009, 2010 och 2011? Markera högst två alternativ per år.

De flesta svarade kommuner och landsting, runt 80 procent, upplever att skatteintäkter har haft störst ekonomisk påverkan år 2009, 2010 och 2011. Därefter upplevs statsbidrag ha haft störst påverkan, speciellt år 2010 då två tredjedelar angav detta som en påverkande faktor. Knappt 40 procent av kommunerna och landstingen menar att behov i kärnverksamheten haft den största ekonomiska betydelsen för budgetarbetet.

Den största förändringen över tid ser man på faktorn ”statsbidrag”. År 2010 var det 66 procent av kommunerna och landstingen som angav denna faktor. År 2009 och 2011 angav 42 respektive 52 procent av respondenterna statsbidrag som en påverkande yttre faktor.

De faktorer som minst andel kommuner/landsting tycker ha påverkat budgetarbetet var arbetslöshet samt värdeförändringar i finansiella tillgångar.

Diagram 15 Procent (Bas 245)

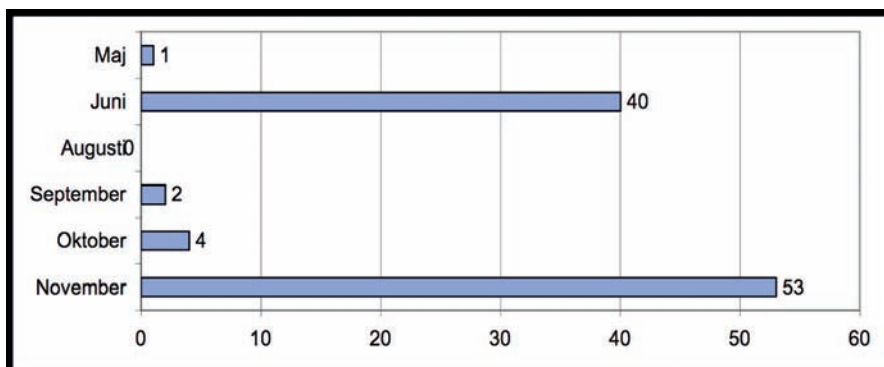


Fråga 12 – Fullmäktiges budgetbeslut

När tar fullmäktige ordinarie budgetbeslut, valår undantaget?

Enkätresultaten visar tydligt att fullmäktige hos de flesta kommuner /landsting tar ordinarie budgetbeslut i november, drygt hälften anger detta. I resterade kommuner landsting är det vanligast att beslutet tas i juni.

Diagram 16 Procent (Bas: 254)



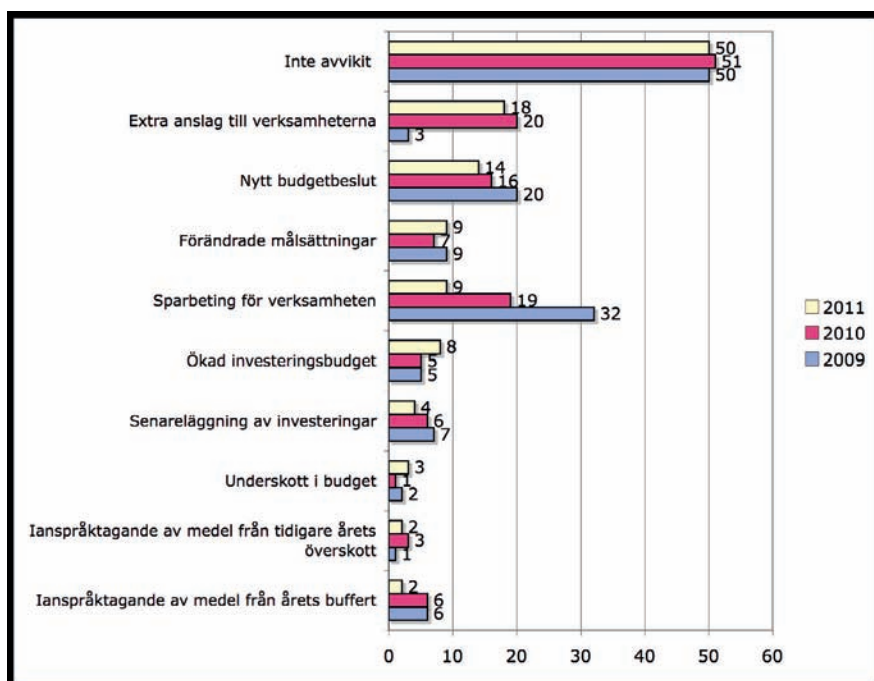
Fråga 13 – Budgetförändringar vid avvikelser från budgetprocess

Om ni har avvikit från ordinarie budgetprocess de senaste åren, vad har det lett till för budgetförändringar? (Flera svarsalternativ möjliga)

Omkring hälften av de kommuner/landsting som besvarat enkäten har inte avvikit från ordinarie budgetprocess. För de som har avvikit så har avvikelserna i de flesta fall lett till extra anslag till verksamheterna, år 2010 och 2011 anger 20 respektive 18 procent detta alternativ. För relativt många kommuner och landsting, 14 till 20, så har avvikelserna lett till ett nytt budgetbeslut. Övriga budgetförändringar framgår i tabellen nedan.

Den budgetförändring som förändrats mest över tid är sparbetning för verksamheten, 2009 angav 32 procent av respondenterna detta alternativ, år 2011 var motsvarande andel endast nio procent.

Diagram 17 Procent (Bas 245)



Fråga 14 – Åtgärder till följd av förändringar i skatteunderlagsprognoser

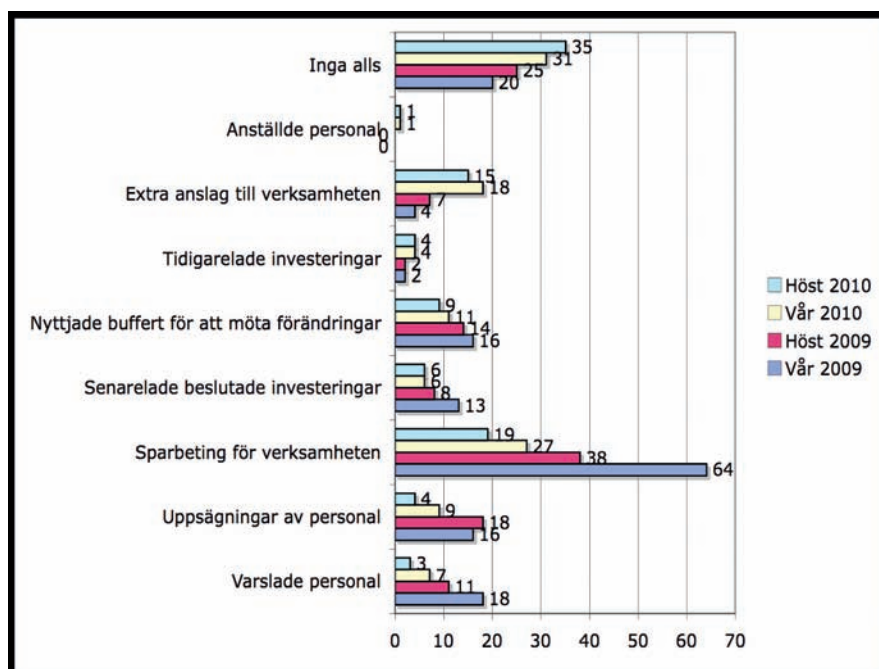
Vilka åtgärder vidtog ni under löpande år 2009 och 2010 för åren 2009 och 2010 till följd av förändringar i skatteunderlagsprognoseerna? (Flera svarsalternativ möjliga)

Generellt sett så skiljer sig de åtgärder som kommunerna/ lands-tingen vidtagit markant under tidsperioden. Andelen som inte vidtagit några åtgärder alls har ökat successivt från 20 till 35 procent från och med våren 2009 till hösten 2010.

Under 2010 var det fler kommuner/landsting som anställde personal, drygt 15 procent gjorde detta under hösten och våren. Detta kan jämföras med 2009 då inga kommuner/landsting anställde personal. Vidare var det under 2010 en större andel som gav extra anslag till verksamheten samt tidigarelade investeringar jämfört med 2010.

Åtgärder som vidtogs i större utsträckning under 2009 än 2010 var varslade av personal, uppsägningar av personal, sparbetning för verksamheten, senareläggning av beslutade investeringar samt nyttjande av buffert för att möta förändringar.

Diagram 18 Procent (Bas 245)

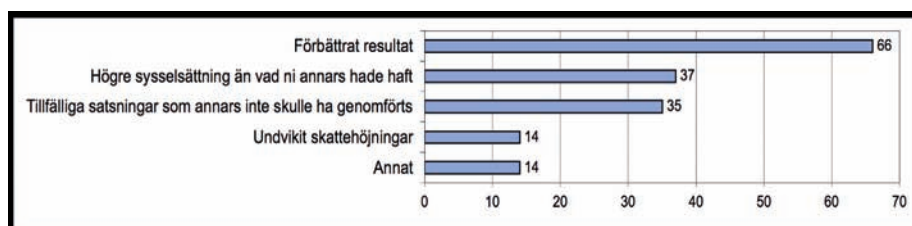


Fråga 15 – Användning av statligt konjunkturstöd

Hur har ni använt/kommer att använda det statliga konjunkturstödet? (Flera svarsalternativ möjliga)

Två tredjedelar av respondenterna har använt/har som avsikt att använda det statliga konjunkturstödet till att få ett förbättrat resultat. Vidare anger en dryg tredjedel av kommunerna/ lands-tingen att de ska använda stödet till att säkra en högre sysselsättning än de tidigare haft samt till tillfälliga satsningar som annars inte kunde ha genomförts.

Diagram 19 Procent (Bas: 252)



Fråga 16 – Budgetbeslut om buffert

Om kommunen/landstinget har tagit budgetbeslut om buffert för oförutsedda händelser åren 2009–2011 hur stora var de i mkr? (Ingen buffert = 0)

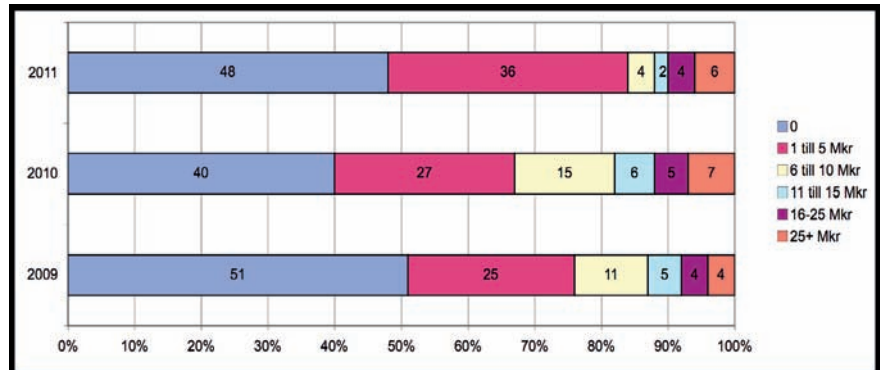
I frågan fick kommunerna/landstingen ange bufferten fritt i miljoner kronor. För överskådlighetens har svaren sorterats in i intervallen enligt diagrammet.

Fördelningarna av kommunernas och landstingens beslutade buffrar följer i stort sett samma mönster under åren 2009, 2010 och 2011. Omkring hälften av respondenterna har inte haft beslut om någon buffert under de tre aktuella åren, andelen var något lägre 2010 och låg då på 40 procent.

Andelen som beslutat om en buffert i storleksordningen ett till fem miljoner har ökat något, från 25 procent 2009 till 36 procent år 2011. Samtidigt har andelen som tagit beslut om en större buffert (sex till tio miljoner) minskat, från elva procent 2009 till fyra procent 2011.

Den andel kommuner/landsting som tagit beslut kring buffertar från 16 miljoner och uppåt har inte varierat så mycket de senaste tre åren, från åtta procent 2009 till tio procent 2011.

Diagram 20 Procent (Bas 234)

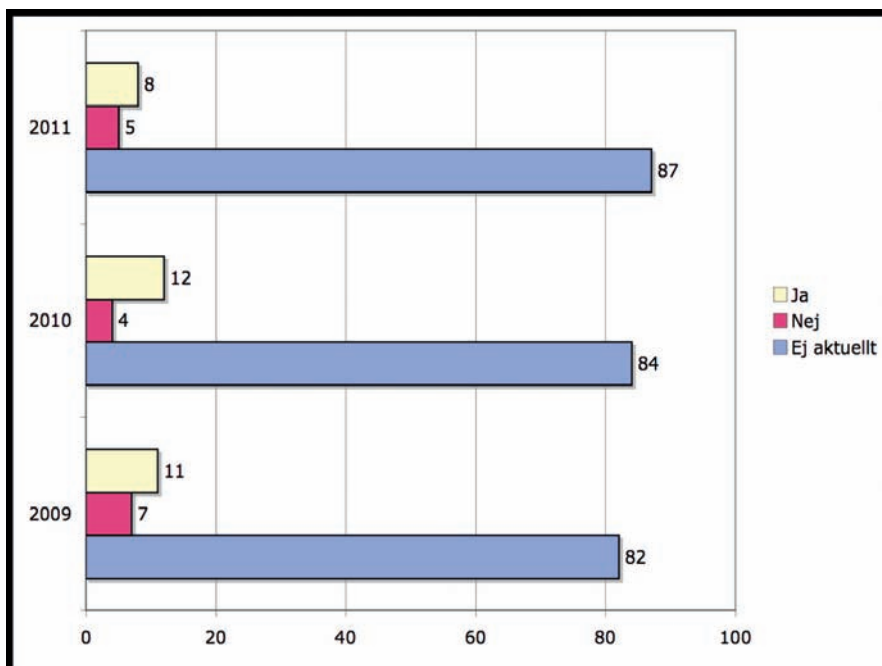


Fråga 17 – Den ekonomiska nedgångens effekter på skattesatsen

Om ni har höjt alternativt avstått från att sänka skattesatsen berodde det då huvudsakligen på den ekonomiska nedgången?

Drygt åtta av tio svarande kommuner/landsting anger att det inte varit aktuellt att höja eller avstå från att sänka skattesatsen. En tiondel har höjt eller avstått från att sänka skattesatsen och menar att detta beror på den ekonomiska nedgången.

Diagram 21 Procent (Bas 247)



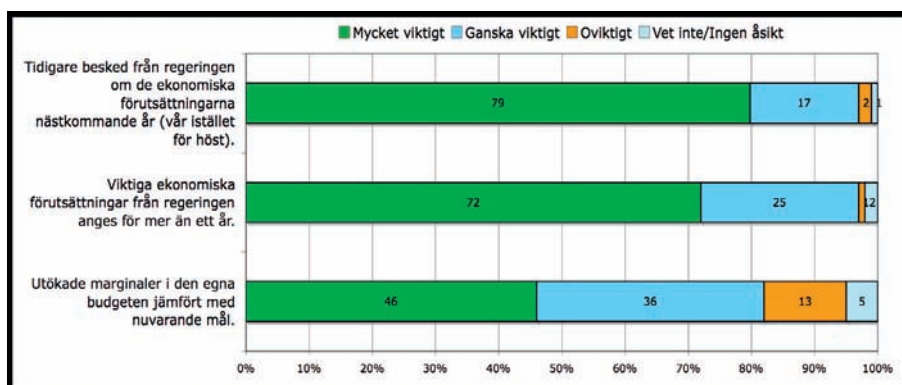
Fråga 18 – Viktigt för att skapa stabila planeringsförutsättningar

Vad är viktigast för att skapa mer stabila planeringsförutsättningar för kommuner och landsting? Rangordna alternativen

Tidigare besked från regeringen anses viktigast för att skapa mer stabila planeringsförutsättningar, 79 procent av de svarande kommunerna och landstingen ser detta som mycket viktigt och ytterligare 17 procent som ganska viktigt. En nästan lika stor andel anser att det är centralt att viktiga ekonomiska förutsättningar från regeringen anges för mer än ett år.

Utökade marginaler i den egna budgeten tycker 46 procent av de svarande är mycket viktigt för att skapa mer stabila planeringsförutsättningar, ytterligare 36 procent tycker detta är ganska viktigt. Slutligen anser 13 procent att utökade marginaler är oviktigt i att skapa planeringsförutsättningar.

Diagram 22 Procent (Bas 251)



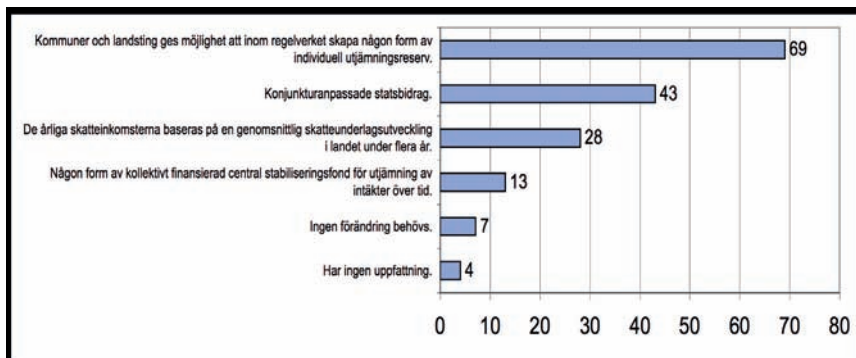
Fråga 19 – Lösningar för stabilare planeringsförutsättningar

Vilken eller vilka av följande lösningar skulle ni föredra för att få stabilare planeringsförutsättningar och jämnare ekonomiska förutsättningar över tid? (Flera svarsalternativ möjliga)

Två tredjedelar av respondenterna tycker att de skulle få stabilare planeringsförutsättningar om kommuner och landsting ges möjlighet att inom regelverket skapa någon form av individuell utjämningsreserv. Två femtedelar ser konjunkturanpassade statsbidrag som en bra lösning och en tredjedel tycker att de årliga skatteinkomsterna borde baseras på en genomsnittlig skatteunderlagsutveckling.

Endast ett fåtal, sju procent, av kommunerna och landstingen tycker inte att några förändringar behövs.

Diagram 23 Procent (Bas 250)



Fråga 20 – Avslutande kommentarer

Har du några avslutande kommentarer?

Av de svarande kommunerna och landstingen så var det 44 som tog tillfället i akt och gav en avslutande kommentar. Några av dessa handlade om enkätens uppbyggnad, t.ex. om vissa frågor var svåra att förstå. Andra handlade om respondenternas syn på arbetet med budget och ekonomi. Några gav även ytterligare förslag på insatser som kan göras för att förbättra/förenkla arbetet.

Tillämpningen av regler om ekonomisk förvaltning och redovisning i kommuner och landsting

- erfarenheter från revisionsföretagen Ernst & Young, KPMG och PWC

1. Generella synpunkter

Balanskravet bedöms ha en central roll i kommunernas/landstingens styrning och uppföljning, bland både politiker och tjänstemän.

Balanskravet har möjliggjort för politiker och tjänstemän centralt i kommunerna/landstingen att hårdare driva kravet på verksamheterna att ha en ekonomi i balans och lett till ökad kostnadsmedvetenheten på alla nivåer. Dessutom har kravet föranlett att revisionens granskningar fokuserar på ekonomi i balans som en del i ansvarsprövningen.

Balanskravets innehåll har påverkat betydelsen av kommunal externredovisning. Skillnaden mellan olika poster, extraordinära, jämförelsestörande eller engångsposter har blivit mer betydelsefullt i och med att de vid uttolkning av balanskravet eventuellt kan exkluderas.

Efterlevnaden av balanskravet ges hög prioritet. Kommuner/landsting vill inte gärna figurera i media eller få anmärkningar i revisionsrapporter att man inte uppfyller balanskravet.

I de fall kommunen/landstinget inte uppfyllt balanskravet ska enligt lagen en åtgärdsplan upprättas. Detta görs oftast genom hänvisning till kommande budgetbeslut och mer sällan i form av en detaljerad åtgärdsplan.

Balanskravet är befogat och nödvändigt för att kommunerna/landstingen långsiktigt ska kunna leverera de tjänster och den service som medborgarna efterfrågar och behöver. Inte minst med

tanke på de stora, ej bokförda, pensionsskulder som finns i ansvarsförbindelsen. Reglernas exakta utformning bör däremot ses över och/eller ett antal preciseringar göras.

2. Problem och otydligheter som byråerna ser i nuvarande regler för balanskrav och redovisning vilka kan motverka ett långsiktigt ekonomiskt tänkande och en ”god ekonomisk hushållning” för att klara bl.a. konjunktursvängningar

Balanskravet – golvet

Fokusering på balanskravet riskerar att planeringen och diskussionen om god ekonomisk hushållning hamnar i bakgrunden.

Asymmetrin i balanskravet – synnerliga skäl

Det finns en otydlighet kring uppbyggnad av reserver inom eget kapital i goda år för att möta sämre tider.

Eftersom lagen inte ger tillräcklig vägledning är uppfinningsrikedomen stor. Tydliggör balanskravsutredningen och vad som kan räknas som synnerliga skäl.

Prövning av balanskravet – lagen

Ett grundläggande problem är att balanskravsresultatet inte prövas utanför kommunen/fullmäktige. Det ingår inte i revisorernas uppdrag att uttala sig om balanskravsutredningen.

Definition av god ekonomisk hushållning

Ett grundläggande problem är att det är svårt för enskilda kommuner att definiera vad som är god ekonomisk hushållning hos dem. Hur stor del av pensionerna bör vara finansierade, vad är en rimlig nivå på soliditet osv.?

Kortsiktighet i planeringen – kreativitet

Balanskravet har lett till ökad förekomst av kreativ bokföring och bokslutspolitik för att påverka resultatet i önskad riktning.

För att klara balanskravet prioriteras ibland kortsiktiga ekonomiska överväganden framför långsiktiga, trots att de är ogynnsamma långsiktigt. Exempel kan vara försäljningar av tillgångar som bedöms kunna räknas in i balanskravsresultatet.

Skatter och andra intäkter

Svängningar i skattenetto över åren är ett stort problem i kommunernas ekonomiska planering. Dessa kan både rädda/täcka upp gamla underskott men också sänka ett resultat innevarande år. Detta gör att kommunernas egna åtgärder och besparingar får mindre betydelse eftersom skatterna har så stor betydelse. Till detta kommer andra oplanerade intäkter såsom konjunkturbidrag och återbetalning av avtalsförsäkringar.

Pensioner

Reglera redovisningen av pensionskostnaderna i balanskravsutredningen för jämförbarhet oavsett vald modell för pensionskulden.

Redovisa hela kostnaden för pensioner så att balanskravsresultatet inte ger en för bra bild av överskott.

3. Förekomst av ”bokslutspolitik” och s.k. kreativ bokföring i syfte att åstadkomma ett visst resultat

Bokslutspolitik är vanligt förekommande och sker både inom och utanför ramen för god redovisningssed.

Finansiella rapporternas innehåll

Balanskravets tillkomst har påverkat innehållet i den finansiella rapporteringen. När och hur redovisning av transaktioner sker styrs i vissa fall av balanskravet. Vid goda år görs avsättningar, som

i vissa fall inte är balansgilla, som kan återföras vid behov eller för ett specifikt ändamål kommande år.

Planering av verksamhet efter resultat

Både försäljningar av tillgångar och planering av exploateringsprojekt anpassas till rådande ekonomiska läge.

Otydligheter i balanskravsutredningen

Oklarheter i vilka poster som ska regleras i balanskravsutredningen öppnar möjlighet till kreativitet.

Exempel icke legitima poster

- Avsättning för framtida verksamhet
- Informella förpliktelser, t.ex. omstruktureringskostnader
- Felaktiga nedskrivningar
- Avstå från att göra avskrivningar
- Felaktiga avskrivningstider
- Felaktig fördelning mellan driftkostnader och investeringsutgifter
- Felaktig periodisering av intäkter, t.ex. konjunkturstöd
- Alternativ pensionsberäkning/fullfondera

Exempel legitima (vissa fall tvetsamma) poster

- Anpassa av- och nedskrivningsbehoven till ”rätt” tid.
- Partiell inlösen av pensionsåtagande.
- Försäljningar av tillgångar som delas upp på flera år.
- Anpassar exploateringsintäkter till ekonomisk situation.
- Medfinansiering av infrastrukturinvesteringar
- Avstår utdelning från dotterbolag goda år/lyfter utdelning svaga år.

4. Förekomst av ”öronmärkning” av eget kapital

Öronmärkning är relativt vanligt förekommande. Det kan dock ge en skev bild av resurser som egentligen inte finns om hänsyn tagits till hela pensionsåtagandet, värdeökningen av ansvarsförbindelsen.

Tidigare redovisningsmodell som hade öronmärkningar av olika slag ändrades för att redovisningen skulle bli enklare och ge bättre förutsättningar för analys av ekonomin.

Möjligen skulle någon form av målkapital leda till mer rationell hantering och en ökad långsiktighet i kommunernas styrning.

Exempel på öronmärkningar

- Pensioner
- Omstruktureringar
- Framtida IT-satsning
- Befarat aktieägartillskott till dotterbolag

5. Förändringar över tid när det gäller tillämpningen av nuvarande regler och benägenheten att tänja på dessa

Balanskravet ses alltmer som en självklar faktor att utfå ifrån, både i ledningen och till viss del i verksamheten. Detta har lett till att tillämpningen av såväl reglerna i kommunallagen och lagen om kommunal redovisning förefaller ha blivit sämre under senare år, i syfte att påverka resultatet. Det finns en större benägenhet att tänja på gränserna i dåliga tider. Allt fler gör avsättningar och reserveringar av olika slag. Dessutom redovisar fler och fler pensioner enligt fullfundsmodell.

Allt fler använder sig av synnerliga skäl för att motivera undantag från att återställa ett negativt resultat.

En möjlig förklaring till att tillämpningen av redovisningsreglerna blivit sämre över tiden kan vara att institutionerna som ska säkerställa denna är svaga. Det är möjligt att bryta mot lagregler utan någon påföljd. Detta gör att legitimiteten för regler och normer successivt försvagas.

6. Andra iakttagelser när det gäller de aktuella regelverkens funktionssätt

Det är viktigt att komma ihåg att redovisningens syfte är att identifiera problem inte lösa dem.

I demokratiskt styrda organisationer är det viktigt att de som utkräver ansvar gör detta på grundval av ett rättvisande, relevant och tillförlitligt underlag. Politiker som medvetet förvanskar redovisningsinformation med hjälp av "ickelegitima" bokslutspolitiska åtgärder tar därför på sig ett stort ansvar.

Dessutom prövas om den grundläggande principen om god ekonomisk hushållning, dvs. att varje generation ska finansiera sin service och inte överlåta detta till kommande generationer.

En förklaring till att använda redovisningen för att lösa problem kring balanskravet är att det i allmänhet finns en bristande pedagogisk förmåga att förklara konsekvenserna av svängningar, förändringar m.m. i den reala ekonomin.

Hela pensionsskulden bör bokföras då blandmodell strider mot all redovisningsteori vilket undergräver förtroendet för redovisningen i kommuner och landsting.

De stora ekonomiska skillnader som finns kommuner/landsting emellan ger olika problematik inom balanskravsreglerna.

Balanskravet bör gälla för koncernnivån.

Beräkningsexempel på stabiliseringssystem

1 Beräkningsexempel på olika varianter av ett stabiliseringssystem

1.1 Inledning

I denna bilaga beskrivs närmare den principiella utformningen av ett regelsystem för att stabilisera de kommunala intäkterna över tid. Regelsystemets egenskaper illustreras med ett antal räkneexempel. För att renodla illustrationerna tillämpas regelsystemet på en stiliserad konjunktur där tillväxten av skatteunderlaget antas variera symmetriskt och regelbundet kring en stabil trend. I bilagan redovisas även beräkningar baserade på såväl historiska utfall som på scenarier för de kommande 15 åren.

Stabiliseringssystemet innebär att kommuner och landsting erhåller ett bidrag när skatteunderlaget växer långsamt. Systemet finansieras genom en minskning av sektorns ekonomiska utrymme, nedan kallad avgift, som kan utformas och tas ut på olika sätt. Storleken på bidragen och avgifterna beror på ambitionen i utjämnningen av intäkterna. Ju starkare utjämnning över tiden, desto större årliga flöden av bidrag och avgifter. Om systemet även ska klara långvariga svackor i skatteunderlagets utveckling kommer de samlade bidragen att kunna uppgå till betydande belopp.

1.1.1 Stark och svag stabilisering

Grunden i stabiliseringssystemet är den tillväxt i skatteunderlaget som utlöser utbetalningar av bidrag eller, i förekommande fall, inbetalning av avgifter. För enkelhets skull avser den fortsatta framställningen i detta avsnitt enbart stabiliseringen vid låg tillväxt

av skatteunderlaget. I avsnitt 3 redovisas räkneexempel där även höga tillväxttal stabiliseras genom att en avgift tas ut då tillväxten av skatteunderlaget överstiger en viss nivå.

Stabiliseringsbidraget beräknas som skillnaden mellan ett ”garanterat” skatteunderlag och det faktiska skatteunderlaget multiplicerat med en genomsnittlig skattesats. Graden av stabilisering bestäms dels av gränsen för när bidraget betalas ut, dels av om garantin avser skatteunderlagets utveckling från föregående års faktiska skatteunderlag (”svag stabilisering”) eller om den avser utvecklingen från föregående års skatteunderlag inklusive effekten av det bidrag som betalades ut (”stark stabilisering”). Skillnaden mellan den starka och svaga stabiliseringen illustreras i tabell 1 och diagram 1–2. Rad 1 i tabellen visar skatteunderlagets faktiska utveckling från nivån 1 000 år 0. Den nedre gränsen i stabiliseringen utgörs av en garanterad tillväxt i skatteunderlaget på 3 procent per år. Exemplet har utformats så att tillväxten i skatteunderlaget understiger den garanterade nivån i början av perioden och överstiger den garanterade nivån i slutet av perioden. För att beräkna hur stort stabiliseringsbidrag som ska betalas ut till kommunsektorn måste den garanterade lägsta nivån på skatteunderlaget beräknas. I den svaga stabiliseringen utgår uppräkningsen från föregående års faktiska skatteunderlag (rad 3). Om detta räknas upp med den garanterade tillväxten erhålls en garanterat lägsta nivå på skatteunderlag (rad 4). Så länge den garanterade nivån på skatteunderlaget överstiger den faktiska kommer ett stabiliseringsbidrag att betalas ut till kommunsektorn. Bidraget utgörs av skillnaden mellan garanterat och faktiskt skatteunderlag multiplicerat med en genomsnittlig skattesats (rad 5). Det skatteunderlag som kommer kommunsektorn tillgodo genom den svaga stabiliseringen framgår av raderna 6 och 7 i tabellen. Särskilt viktig att notera är att med en svag stabilisering kan det garanterade skatteunderlaget vissa år utvecklas svagare än den fastställda garantin. De låga tillväxttalen skjuts endast framåt en period ända till dess att nivån på det faktiska skatteunderlaget överstiger den garanterade nivån.

Tabell 1 Svag och stark stabilisering av skatteunderlaget med en nedre gräns

År	0	1	2	3	4	5	6	7	Summa bidrag
Garanti 3%									
1 Faktiskt skatteunderlag	1 000	1 026	1 040	1 054	1 081	1 129	1 194	1 261	
2 procentuell förändring	4,4	2,6	1,4	1,3	2,6	4,4	5,7	5,7	
<i>Svag stabilisering</i>									
3 Bas för uppräknig av skatteunderlag		1 000	1 026	1 040	1 054	1 081	1 129	1 193	
4 Garanterad lägsta nivå på skatteunderlaget	1 000	1 030	1 057	1 071	1 085	1 113	1 162	1 229	
5 Bidrag	0	1	5	5	1	0	0	0	13
6 Garanterat skatteunderlag	1 000	1 030	1 057	1 071	1 085	1 129	1 193	1 261	
7 procentuell förändring	4,4	3,0	2,6	1,4	1,3	,0	5,7	5,7	
<i>Stark stabilisering</i>									
8 Bas för uppräknig av underlag		1 000	1 030	1 061	1 093	1 126	1 159	1 194	
9 Garanterad lägsta nivå på skatteunderlag	1 000	1 030	1 061	1 093	1 126	1 159	1 194	1 230	
10 Bidrag	0	1	6	12	13	9	0	0	42
11 Garanterat skatteunderlag	1 000	1 030	1 061	1 093	1 126	1 159	1 194	1 261	
12 procentuell förändring	4,4	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	5,6	

Raderna 8–12 beskriver den starka stabiliseringen. Skillnaden är att basen för uppräknigen i detta fall utgörs av föregående års *garanterade* nivå på skatteunderlaget (rad 8). Det innebär att tidigare års bidrag, omräknade till skatteunderlag, följer med när årets bidrag beräknas. Stabiliseringsmekanismen ”minns” hur stora bidrag som betalats ut under tidigare år. Den garanterade nivån på skatteunderlaget blir därför väsentligt högre än motsvarande skatteunderlag i den svaga stabiliseringen. Följaktligen blir även bidragen väsentligt högre i detta fall. Av rad 10 framgår också att bidragen kommer att utbetalas under en längre period.

Utbetalningen av bidrag upphör, liksom i den svaga stabiliseringen, när det faktiska skatteunderlaget överstiger det garanterade. I detta fall inträffar det först år 6. Som framgår av rad 12 i tabellen innebär den starka stabiliseringen att det utjämnade skatteunderlaget inte under något år kommer att växa långsammare än den garanterade tillväxten. Det ska också noteras att den starka stabiliseringen innebär att bidraget inte nödvändigtvis upphör om tillväxten i det faktiska skatteunderlaget överstiger den garanterade

tillväxten. En högre tillväxt i det faktiska skatteunderlaget medför visserligen att bidraget trappas av, men bidragsnivån kan vara så pass hög att avdraget till följd av den högre tillväxten ett visst år är lägre än föregående års bidrag. Avtrappningen är precis så stor som krävs för att det utjämnade skatteunderlaget (dvs. inkl. bidraget) ska växa med den garanterade tillväxten på 3 procent. I exemplet med den starka stabiliseringen inträffar detta både år 5 och 6, se raderna 2 och 12 i tabellen. Skatteunderlaget växer år 5 med 4,4 procent. Bidraget reduceras med skillnaden mellan den faktiska och den garanterade tillväxten, dvs. i exemplet med $(4,4 - 3,0)/100 * 1081 * 0,3 = 4,5$ där 0,3 är den antagna genomsnittliga skattesatsen.¹ Men fortfarande utgår ett bidrag på 9 miljarder kronor detta år, se rad 10. Först år 6 kommer avtrappningen av bidraget att överstiga föregående års bidragsnivå, vilket innebär att inget bidrag betalas ut. Det faktiska skatteunderlaget har då uppnått samma nivå som det garanterade.

Att bidraget i den starka stabiliseringen gradvis trappas av är väsentligt eftersom det återför det garanterade skatteunderlaget (inkl. garantibidrag) till den "bidragsfria" nivån på skatteunderlaget. Samtidigt innebär stabiliseringsmekanismen att det skatteunderlag som kommuner och landsting kan tillgodogöra sig växer långsammare än det faktiska skatteunderlaget när stabiliseringsbidraget trappas av.

I diagram 1–3 illustreras stabiliseringsmekanismen grafiskt. Diagram 1 visar det faktiska och det garanterade skatteunderlagets nivå med olika styrka i stabiliseringsmekanismen. Det framgår att såväl tillväxten som nivån för det garanterade skatteunderlaget skiljer sig mellan de båda alternativen.

¹ Avtrappningen av bidraget reduceras något av att föregående års bidrag skrivs upp med den garanterade tillväxten, vilket förklarar skillnaden mot det värde som anges i tabellen. Den exakta formuleringen av utjämningsmekanismen redovisas nedan i avsnittet om beräkningsmodellen.

Diagram 1 Skatteunderlagets nivå. Miljarder kronor



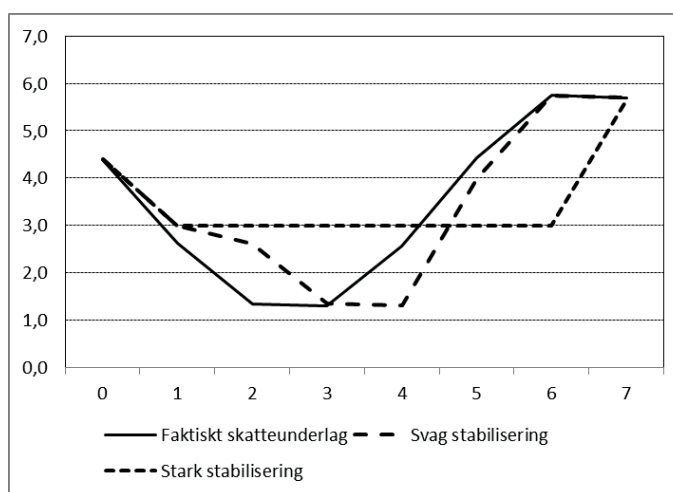
Diagram 2 visar de årliga bidragsbeloppen i respektive system. Av diagrammet framgår att en stark garanti kräver betydligt större utbetalningar av bidrag till kommunsektorn än en svag garanti. Såväl de årliga utbetalningarna som längden på perioden med utbetalningar är större. Det innebär att en eventuell fond med motsvarande betalningsförmåga måste vara betydligt större med en stark stabilisering än med en svag. Om fondens intäkter på motsvarande sätt bestäms av en övre gräns för skatteunderlagets tillväxt blir även fondens maximala behållning större. Variationerna i fondens storlek blir således väsentligt större om stabiliseringen sker med den starka utjämningen av tillväxten än med den svaga. Samtidigt visar diagram 3 att utjämningen av tillväxtvariationerna blir betydligt större med en stark garanti än med en svag.

Diagram 2 Stabiliseringsbidragets storlek. Procentuell förändring



Av diagram 3 framgår också att den starka stabiliseringen innebär att tillväxten i det garanterade skatteunderlaget understiger tillväxten i faktiska skatteunderlaget i slutet av perioden, eftersom stabiliseringsbidraget trappas av i takt med att nivån på det faktiska skatteunderlaget närmar sig det garanterade skatteunderlagets nivå.

Diagram 3 Skatteunderlagets tillväxt. Procentuell förändring



Den starka och svaga stabiliseringen kan kombineras för att nå en lämplig avvägning mellan å ena sidan garantisystemets omslutning, det vill säga bidragens omfattning och fondens storlek, och å andra sidan graden av stabilisering. Ambitionen i tillväxtutjämnningen hänger givetvis också samman med vilka gränser som sätts för variationerna i tillväxttalen och för stabiliseringsfondens maximala storlek. Konsekvenserna av olika kombinationer exemplifieras i avsnitt 1.2.

1.1.2 Beräkningsmodellen

För den praktiska tillämpningen måste stabiliseringsmekanismen formaliseras till en beräkningsmodell. Detta har gjorts på följande sätt:

$$\text{bidrag}(t) = \text{skattesats}(t-1) * (\alpha - \delta(t)) / 100 * \text{skatteunderlag}(t-1) + \lambda * (1 + \alpha / 100) * \text{bidrag}(t-1)$$

där

δ = procentuell tillväxt av faktiskt skatteunderlag

α = nedre gräns för tillväxt av skatteunderlaget

λ = stabiliseringsregelns styrka ("minne")

Bidraget betalas ut så länge dess värde beräknat på detta sätt är positivt. Parametern λ , som kan kallas garantins "minne", visar avvägningen mellan den starka och den svaga stabiliseringen. Med $\lambda=0$ säkerställs att tillväxten av skatteunderlaget från föregående år inte understiger den garanterade tillväxttakten. Med $\lambda=1$ kommer bidraget, som visades i föregående avsnitt, att öka så länge tillväxten av det faktiska skatteunderlaget understiger den garanterade tillväxttakten. Ökningen av bidraget blir precis så stor som krävs för att förhindra att tillväxten av skatteunderlaget något år understiger den garanterade tillväxttakten. Bidraget trappas ner när det faktiska skatteunderlaget växer snabbare än garantin och i en sådan takt att det utjämnade skatteunderlaget fortsätter att växa med den garanterade tillväxttakten även sedan det faktiska skatteunderlaget börjat öka snabbare. Först när det faktiska skatteunderlaget når samma nivå som det garanterade underlaget upphör bidraget.

Om stabiliseringsregeln utformas symmetriskt med även en övre gräns för tillväxten av skatteunderlaget får denna följande form:

$$avgift(t) = skattesats(t-1) * (\delta(t) - \beta) / 100 * skatteunderlag(t-1) + \lambda * (1 + \beta / 100) * avgift(t-1)$$

där

β = högsta möjliga ökning av skatteunderlaget innan avgift tas ut

Genom den övre gränsen skapas en korridor inom vilken bidrag och avgifter begränsar tillväxtvariationerna i det kommunala skatteunderlaget. Avgifterna kan bidra till att finansiera de bidrag som följer av den garanterade lägsta tillväxttakten. Huruvida avgifterna räcker till för att finansiera bidragen beror på symmetrin i tillväxtvariationerna och var gränserna sätts.

Ett stabiliseringssystem enligt de principer som redovisats ovan förutsätter att ett antal parametrar siffersätts. Det gäller i första hand nedre (α) och övre (β) gränsen för tillväxten i skatteunderlaget. Det gäller också avvägningen mellan den starka och svaga stabiliseringen (λ). Sammantaget avspeglar dessa parametrar ambitionen i stabiliseringen.

Ett regelstyrt stabiliseringssystem behöver även omges med gränser för såväl statens som kommunsektorns ekonomiska åtagande inom ramen för systemet. Eftersom systemet måste fungera i perspektivet av en konjunkturcykel bör en sådan begränsning inte utformas som gränser för årliga bidrag eller avgifter, utan som gränser för nettot av bidrag och avgifter under en längre tidsperiod. En konkret utformning av en begränsning kan vara att in- och utbetalningar bokförs i en "fond". Begränsningen kan innebära att fondens behållning (eller skuld) inte får överstiga förutbestämda nivåer. Om fondstyrkan överstiger den övre gränsen tas inga avgifter ut och om den undre gränsen underskrids måste extra avgifter betalas in. Det innebär att ytterligare parametrar måste specificeras: övre och undre gräns för fondstyrkan, villkor för återbetalning respektive extra inbetalning samt räntesättning på fondmedel.

1.2 Beräkningsexempel på en stabiliseringsmodell

1.2.1 Effekter av olika parameter-kombinationer i en korridor

För att illustrera effekterna på stabilisering och fondstorlek av olika parameterkombinationer och konjunkturförlopp redovisas nedan ett antal simuleringar med den beskrivna stabiliseringsmodellen. För att renodla illustrationerna av stabiliseringssystemets egenskaper bygger beräkningarna på starkt stiliserade förlopp för skatteunderlagets utveckling. Utgångspunkten är en symmetrisk och regelbunden variation av skatteunderlagets tillväxt kring en tillväxt-trend. I simuleringarna antas att stabiliseringssystemet gäller från period 1. Det krävs således ingen fonduppbyggnad innan bidrag börjar betalas ut. Detta är enbart en beräkningsteknisk förutsättning. I de flesta simuleringarna innebär det att eventuella gränser för fonden läggs symmetriskt kring startvärdet noll. En praktisk implementering av stabiliseringssystemet förutsätter beslut om fondens uppbyggnad och eventuella kreditutrymme.

Diagram 4 visar en stiliserad bild av tillväxtvariationen i skatteunderlaget. Med en cykellängd på 8 år, en trendtillväxt på 3,5 procent per år och en maximal trendavvikelse på 3 procent erhålls en variation i den årsvisa tillväxten av skatteunderlaget på mellan drygt 1 och nära 6 procent över konjunkturcykeln.² Värdena avser nominella tillväxttal.

Diagrammet visar även ett stabiliserat skatteunderlag, där tillväxtvariationerna reducerats enligt den utjämningsregel som redovisats ovan. I detta fall bygger stabiliseringen på en tillväxtkorridor med övre gräns på 4,5 procent och undre gräns på 2,5 procent. Korridoren inom vilken tillväxten ska stabiliseras är således symmetrisk kring den underliggande trendtillväxten i skatteunderlaget på 3,5 procent. För såväl den övre som den undre gränsen antas i detta exempel en stark stabilisering, dvs. parametern $\lambda=1$. Såväl bidrag som avgifter kommer att som mest motsvara cirka 0,7 procent av skatteunderlaget, motsvarande 70 öre på kommunalskatten, när tillväxten är som lägst respektive som högst, se diagram 5. I exemplet finns ingen begränsning av fondens/skuldens storlek. Fondstyrkan kommer att variera inom intervallet +/- 1 procent av skatteunderlaget (1 krona på kommunalskatten).

² Frågan om konjunkturcykelns längd kan diskuteras. I detta syntetiska konjunkturförlopp är det mest väsentliga att den till skillnad från verkligheten är regelbunden och symmetrisk.

Diagram 4 Stabilisering av skatteunderlag med korridor och stark stabilisering (K1). Procentuell förändring

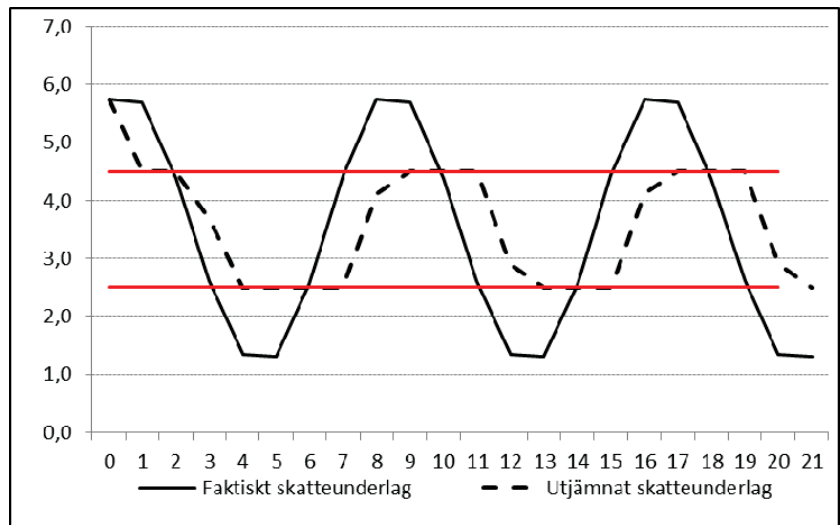
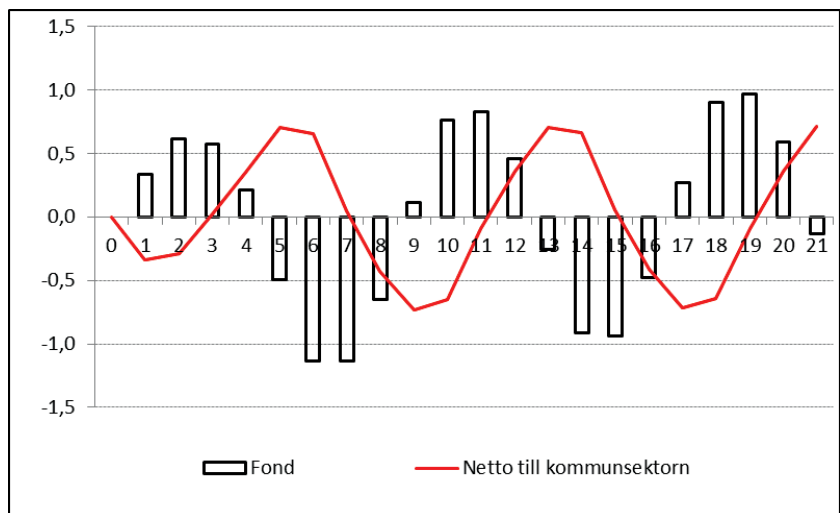


Diagram 5 In- och utbetalningar samt fondstyrka. Procent av skatteunderlaget (K1)



Som ett grovt mått på graden av stabiliseringen kan man använda kvoten mellan variansen för tillväxttalen i det stabiliserade och det faktiska skatteunderlaget.³ I detta fall (K 1) minskar variansen i det stabiliserade skatteunderlagets tillväxt till 1/3 av variansen i det faktiska skatteunderlaget. Resultaten av simuleringen sammanfattas i tabell 2. Tabellen illustrerar några av de parametrar i stabiliseringsregeln som behöver siffrasättas. I de redovisade räkneexemplen antas genomgående att systemets ”minne” är detsamma i korridorerna övre och undre gräns. I samtliga simuleringar antas även att fondens startvärde är noll och att gränserna för fondens tillgångar respektive skuldsättning är lika stora. Inga av dess förutsättningar behöver givetvis gälla i en praktisk tillämpning av stabiliseringsmekanismen. Under tabellrubriken ”fondreglering” anges det antal år under vilka eventuella återbetalningar från eller extra inbetalningar till fonden får spridas ut när fondgränserna överskrids. I det ovan redovisade exemplet fall sattes inga gränser för fonden, varför sådana betalningsregler inte behövs. Beräkningsresultaten för de olika exemplen i det följande sammanfattas i tabell 3 i det följande.

Tabell 2 Skatteunderlag och stabilisering

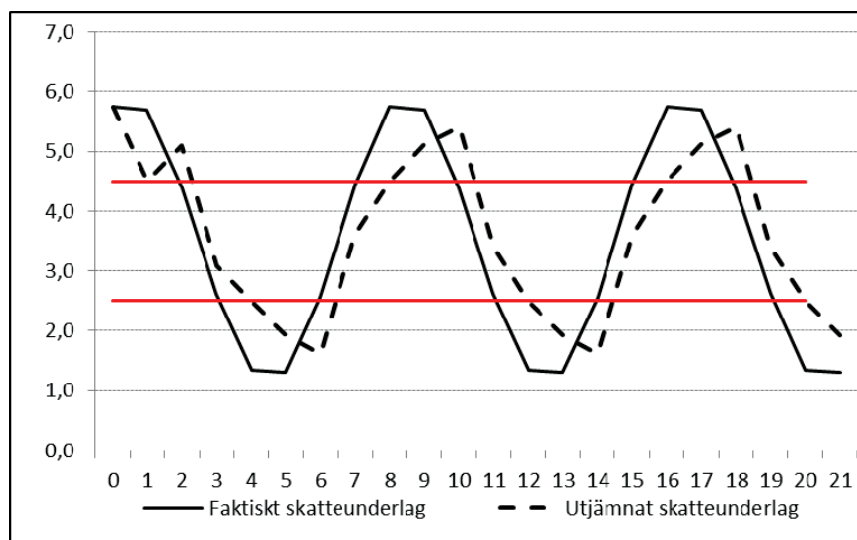
Exempel	Faktiskt skatteunderlag		Övre gräns	Nedre gräns	Minne	Fond-begränsning	Fond-reglering	Varianskvot
	Trend	Gap						
K1	3,5	3,0	4,5	2,5	1,0	-	-	0,3

Diagram 6 visar effekterna av en svagare stabilisering, där styrkan i stabiliseringsregeln minskats från 1 till 0,5. Tillväxtvariationerna reduceras även i detta fall, men inte lika kraftigt som om minnet i stabiliseringsregeln sätts lika med 1. Variansen i tillväxttalen reduceras endast med cirka 1/3 av variansen i det faktiska skatteunderlaget och spännvidden mellan högsta och lägsta tillväxttal är ungefär lika stor i det stabiliserade skatteunderlaget som i det faktiska. Såväl bidrag som avgifter blir lägre och uppgår något enstaka år till endast cirka 50 öre i kommunskatt. Ackumulerade in- och utbetalningar, dvs. fondens storlek, når maximalt ungefär hälften av nivå-

³ Variansen baseras på avvikelser från ett medelvärde. Avvikelse kvadreras och medelvärdet av dessa kvadrerade avvikelser utgör variansen. Varianskvoten är kvoten mellan variansen i det utjämnade skatteunderlaget och variansen i det faktiska skatteunderlaget. Variansreduktionen mäts över hela konjunkturcykler.

erna jämfört med alternativet med stark stabilisering (se exempel K2 i tabell 3).

Diagram 6 Stabilisering av skatteunderlag med korridor och svagare stabilisering (K2). Procentuell förändring



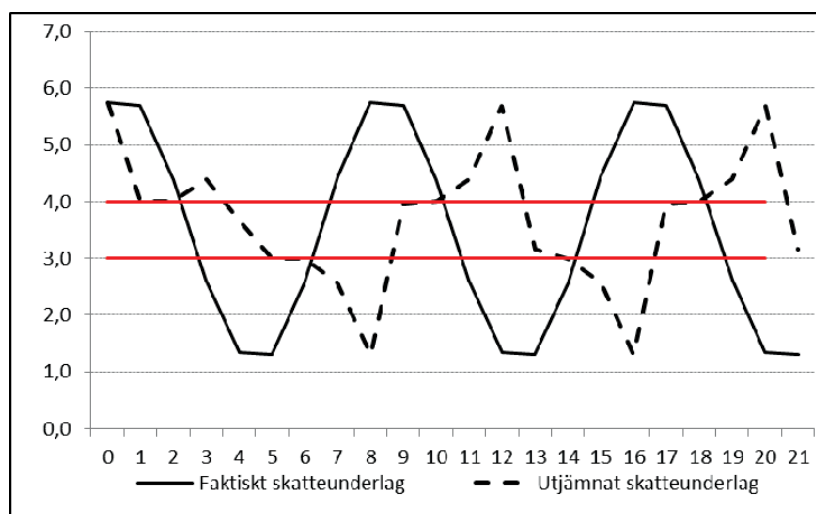
En mer begränsad ambition att utjämna skatteunderlaget kan även ta sig uttryck i en bredare korridor. I exempel K3 (se tabell 3) vidgas korridoren till +/- 1,5 procentenheter symmetriskt kring tillväxttrenden och minnet sätts till 1. Detta resulterar i en lika stor minskning av utjämningen som om minnet reduceras till 0,5 även om den utjämnade tillväxtprofilen blir något annorlunda.

Den svagaste formen av utjämning, med minnet lika med noll, innebär i praktiken endast att tillväxtprofilen för skatteunderlaget förskjuts 1 år framåt i tiden utan att tillväxtvariationerna i skatteunderlaget reduceras nämnvärt (exempel K4). Såväl bidrag som avgifter blir begränsade och stabiliseringsfondens behållning varierar mellan +/- 0,3 procent av skatteunderlaget.

Ambitionen att *öka* utjämningen jämfört med exempel K1 kan avspeglas i snävare gränser för de tillåtna tillväxttalen (smalare korridor) samtidigt som minnet sätts lika med 1 (exempel K5 i tabell 3). Samma variation i tillväxten för det faktiska skatteunderlaget som tidigare ger upphov till den bild av det stabiliserade skatteun-

derlaget som visas i diagram 7. Visserligen reduceras variansen i förhållande till det faktiska skatteunderlaget till cirka 50 procent, men vissa år uppkommer kraftiga kast i tillväxttalen. Orsaken till kasten i det stabiliserade skatteunderlaget är att med en smal korridor blir omslagen mellan bidrag och avgift tvära. Detta förstärks av den starka stabiliseringen med minne lika med 1, vilket medför att spannet mellan maximalt bidrag och maximal avgift blir stort. Omslaget kan uppgå 1,5 procent av skatteunderlaget såväl uppåt som nedåt, vilket motsvarar ett skatteuttag på +/- 1,50 kr.

Diagram 7 Korridor med snävare gränser för stabiliseringen (K5).
Procentuell förändring



Eftersom lågkonjunkturen i exemplen antas inträffa endast ett par år efter det att systemet trätt i kraft hinner inte fonden byggas upp. Stora utbetalningar i början av perioden leder till en skuld i fonden motsvarande cirka 2,50 skattekröner. Om skulden begränsas till 2 kronor (cirka 30 miljarder kronor i dagens nivå) genom krav på extra inbetalningar från kommunsektorn förstärks "spretigheten" i tillväxttalen. Varianskvoten ökar till 0,75. Med en utjämning av de extra inbetalningarna över 3 år sänks varianskvoten med ett par tiondelar (se exempel K6 och K7 i tabell 3). Detta illustrerar att en ambitiös utjämning kan omintetgöras av behovet att begränsa

stabiliseringsfondens maximala omslutning både vad gäller tillgångar och skulder genom extra avgifter och bidrag. Problemet kan begränsas något genom att sprida ut regleringen över flera år. Samtidigt visar exemplet att stabiliseringsregeln tenderar att förskjuta variationerna i skatteunderlaget i motcyklisk riktning.⁴

En svagare stabiliseringsregel med minnet 0,5 dämpar omslagen i bidrag och avgifter, vilket jämnar ut tillväxtkurvorna. Samtidigt medför en sådan försvagning av stabiliseringsregeln att variansen endast minskar till 2/3 jämfört med det faktiska skatteunderlaget (exempel K8). Värdet av en smalare korridor blir sammantaget relativt begränsat.

Exemplen visar att den beskrivna stabiliseringsregeln är relativt känslig för valet av parametrar. Till synes begränsade parameterförändringar kan få relativt stora konsekvenser för stabiliseringen även i en så pass harmonisk tillväxtvariation som den som ligger till grund för beräkningarna. Exemplet visar också att stabiliseringsregeln har tillräckligt många parametrar för att stabiliseringen ska kunna "skräddarsys" för en bestämd grad av stabilisering. En viss parameteruppsättning kan emellertid visa sig vara mindre adekvat om konjunkturmönstret skiftar, vilket illustreras i nästa avsnitt.

1.2.2 Effekter av olika konjunkturmönster i en korridor

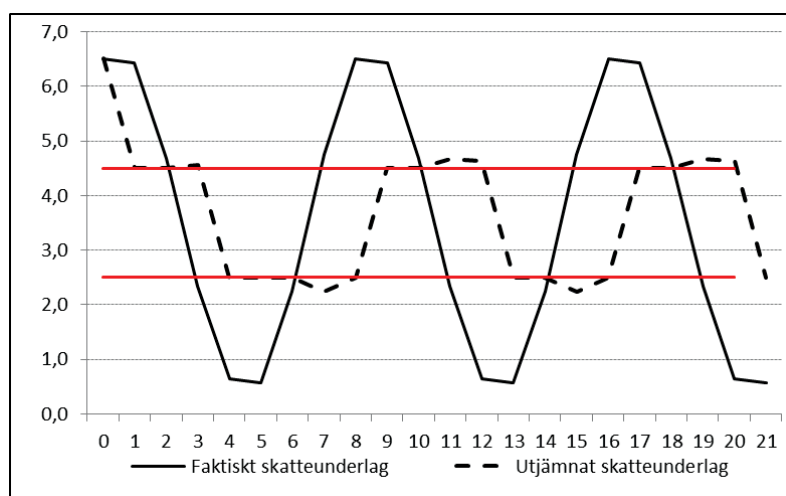
En viktig egenskap för en bra stabiliseringsregel är att den är robust mot förändringar av tillväxtmönstret i skatteunderlaget. Det kan gälla såväl storleken på trendavvikelse som den underliggande tillväxttrenden. Det kan också gälla djupet och varaktigheten i en lågkonjunktur. Om parametrarna i stabiliseringsregeln måste ändras ofta för att få önskade effekter så har regeln ett begränsat värde jämfört med aktiva beslut om bidrag och avgifter i varje enskild situation. I några ytterligare exempel ska effekterna av ett annorlunda konjunkturmönster belysas.

Utgångspunkten är att parameteruppsättningen i exempel K1 förefaller fungera väl med det antagna konjunkturmönstret. Diagram 8 visar effekten på stabiliseringen om konjunkturvariationerna skulle bli starkare. Tillväxten i skatteunderlaget antas i detta

⁴ Ett extremfall uppkommer om såväl den undre som den övre gränsen sätts lika med trendtillväxten. I detta fall blir varianskvoten lika med 1, det vill säga stabiliseringsregeln dämpar inte variationerna i tillväxttalen. Däremot kommer bidrag och avgifter att skapa ett fullständigt motcykliskt mönster så att det utjämnade skatteunderlaget ökar snabbast i en lågkonjunktur och vice versa.

fall variera mellan cirka 0,5 och 6,5 procent över den 8 perioder långa konjunkturcykeln – en historiskt sett relativt stark variation. Stabiliseringsregeln med en korridor på +/- 1 procentenhet kring trendtillväxten på 3,5 procent fungerar fortfarande väl. Den högre variansen i det faktiska skatteunderlaget innebär att variansen i det utjämnade skatteunderlaget begränsas till cirka 20 procent av variansen i det faktiska skatteunderlaget, se tabell 3. Fondstyrkan kommer att variera inom intervallet +/- 2,5 procent av skatteunderlaget, dvs. något mer än i exempel K1. Det beror på att storleken på bidrag och avgifter i detta exempel är större till följd av de kraftigare variationerna i tillväxttalen.

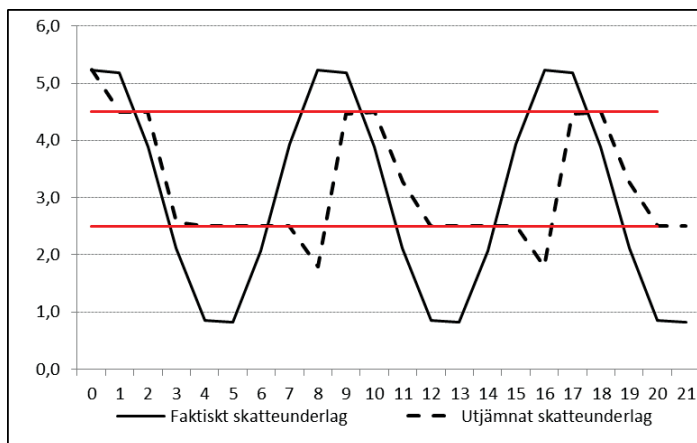
Diagram 8 Korridor med kraftigare variationer i skatteunderlaget (K10).
Procentuell förändring



Om i stället den underliggande tillväxttrenden förändras uppkommer besvärliga problem med stabiliseringsregeln. Skälet är att korridorens gränser satts symmetriskt kring en bestämd trendtillväxt, varvid bidrag och avgifter tar ut varandra över tiden. Om denna symmetri går förlorad genom att trendtillväxten ändras kommer de fastlagda tillväxtgränserna att leda till ett växande överuttag av avgifter om trendtillväxten underskattades när korridorgränserna fastställdes. Omvänt kommer alltför höga bidrag att betalas ut om den underliggande tillväxten överskattades.

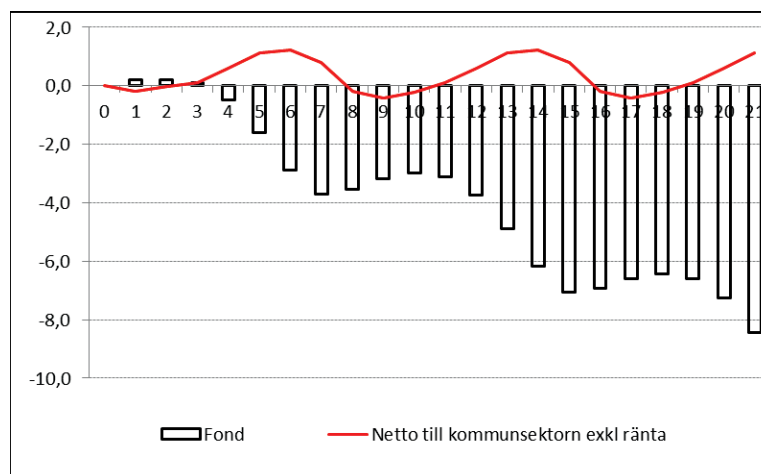
Diagram 9 illustrerar konsekvenserna av en tillväxttrend på 3 procent i ett korridorssystem med parametrar som bygger på en tillväxttrend på 3,5 procent (exempel K11). Tillväxstabiliseringen fungerar i sig fortfarande väl med en varianskvot på cirka 0,4.

Diagram 9 Asymmetriska korridorgränser (K11). Procentuell förändring



Problemet är att utbetalningarna av bidrag blir systematiskt större än de avgifter som systemet genererar eftersom tillväxtkorridoren ligger ”snett” i förhållande till trenden. Systemet kommer att ackumulera växande skulder, vilket framgår av diagram 10.

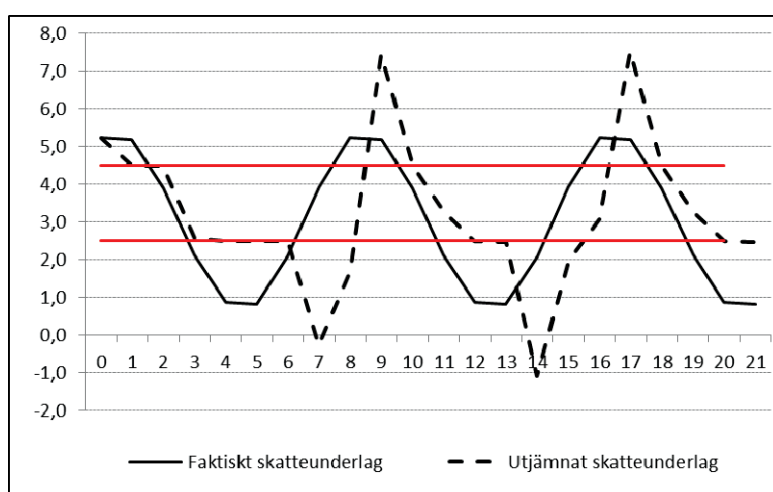
Diagram 10 Nettobidrag och fondstyrka vid asymmetriska korridorgränser (K11). Procent av skatteunderlaget.



Att fastställa förändringar av tillväxttrender är svårt och kan sällan göras förrän med många års eftersläpning. Det finns således en betydande risk att stabiliseringssystemet under lång tid kommer att uppleva en bristande matchning mellan inkomster och utgifter.

För att mildra matchningsproblemet kan stabiliseringssystemet innehålla gränser för hur stora tillgångar och skulder som får ackumuleras i fonden (exempel K12). Om gränserna sätts till +/- 2 procent av skatteunderlaget (motsvarande två kronor i kommunal-skatt eller cirka 30 miljarder kronor i 2009 års nivåer), så kommer kommunsektorn att med jämna mellanrum tvingas till stora inbetalningar till fonden. Dessa inbetalningar påverkar stabiliseringen. I exemplet stiger till och med varianskvoten till över 1, det vill säga systemet tenderar att *öka* variansen i tillväxttalen, se diagram 11.

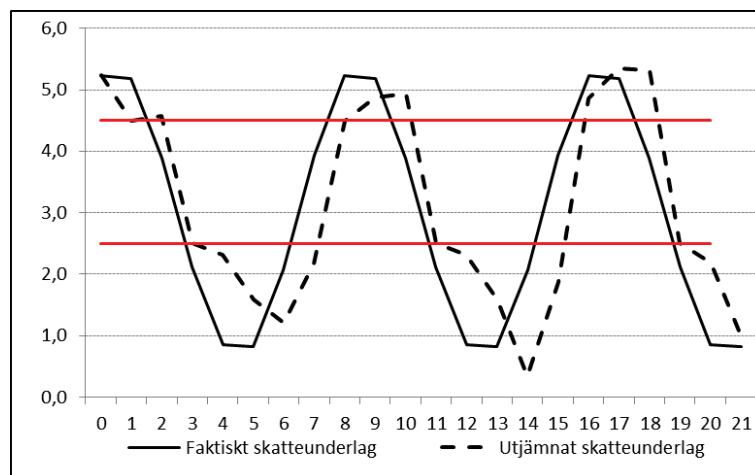
Diagram 11 Asymmetriska korridorgränser och skuldbegränsning (K12).
Procentuell förändring



Ett sätt att begränsa de stora variationerna är att ge kommunerna möjlighet att sprida ut den extra avgiften över till exempel 3 år (exempel K13 i tabell 3). Detta skulle reducera varianskvoten till 0,8, men systemet skulle fortfarande ha en mycket begränsad effektivitet vad gäller stabiliseringen av tillväxttakterna. Ytterligare en möjlighet är att dämpa systemets minne, vilket höjer varianskvoten med någon tiondel (exempel K14 i tabell 3). Den samlade bilden är att stabiliseringen är mycket begränsad även efter det att

regelverket försetts med ett antal kompletteringar som begränsar effekten av den asymmetriska korridoren, se diagram 12. Exemplet visar också att det sannolikt kommer att krävas en regelbunden översyn av parametrarna i stabiliseringsregeln.

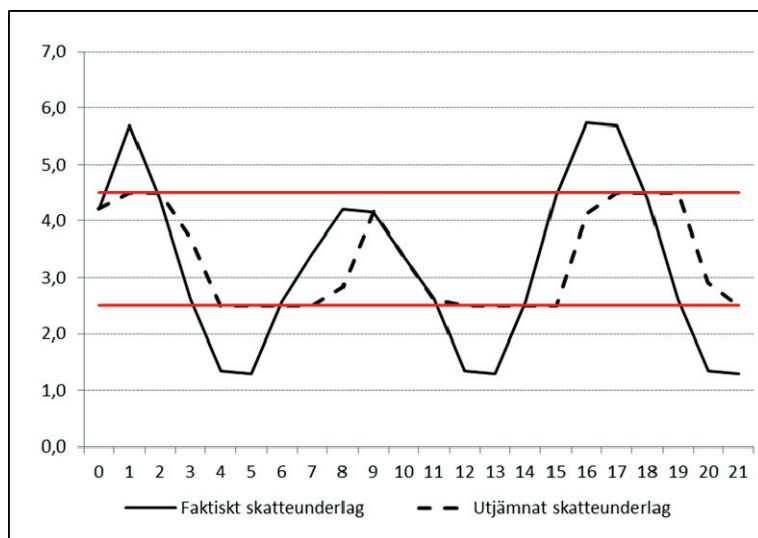
Diagram 12 Asymmetriska gränser, skuldbegränsning och svagare stabilisering (K14). Procentuell förändring



Ytterligare ett exempel på en makroekonomisk förändring där stabiliseringsregelns robusthet sätts på prov är om *nivån* på tillväxt-trenden skiftar ned med några procent i samband med en kris. Ett sådant skift i trendens nivå uppkom i samband med 90-talskrisen. I diagram 13 har den underliggande trenden i skatteunderlaget justerats ner med sammanlagt 5 procent under perioden 7–10 (exempel K15). Nedjusteringen innebär att skatteunderlagets tillväxt under en period blir lägre för att därefter återigen bli högre när nedjusteringen av trendnivån upphör. Stabiliseringsregelns dämpande effekt bevaras trots nedjusteringen av tillväxten. Varianskvoten uppgår till 0,3. Genom att tillväxten under en period varit lägre kommer emellertid balansen mellan bidrag och avgifter att rubbas. I exemplet antas att tillväxten dämpas under en konjunkturuppgång, vilket innebär att inga avgifter kommer att tas ut. Systemets skuld växer till nära 3,5 procent av skatteunderlaget. Om gränsen för skulden sätts till 2 procent kommer de extra avgifter som påförs kommunsektorn att öka variansen i skatteunderlaget.

Därtill kommer systemet för all framtid att bära med sig den skuld som uppkom under perioden med tillfälligt lägre tillväxt.

**Diagram 13 Effekter av period med lägre tillväxt i en korridor (K15).
Procentuell förändring**



1.2.3 Stabilisering med ensidig nedre gräns – garanti

Ett stabiliseringssystem kan också bygga på en ensidig nedre tillväxtrestriktion. Stabiliseringsregeln får i så fall karaktären av en inkomstgaranti för kommunsektorn. I detta fall kan finansieringen ske genom en fast årlig avgift vars storlek relateras till skatteunderlaget. En sådan garantiregel utformas i första hand för att möta perioder med svag tillväxt. Vid permanent lägre tillväxt kan stabiliseringsregeln mildra anpassningen. En garantimodell är således mest lämplig för att skapa ett "skyddsnät" vid konjunktur nedgång eller kris. Det innebär att varianskvoten som mått på systemets effektivitet är mindre relevant än för en korridormodell. Viktigare är vid vilken tillväxt som det griper in, eftersom det utgör systemets "signaleffekt" för beslutsfattare i kommuner och landsting.

I ett första exempel (G1) tillämpas den ensidiga stabiliseringen i samma makroekonomiska miljö som i korridorexempel K1 ovan. Den fasta avgiften på 0,2 procent har anpassats så att fonden varie-

rar symmetriskt kring noll, se diagram 14 och 15. Självfallet blir stabiliseringsgraden lägre än vid ett system med dubbelsidiga gränser. Varianskvoten blir 0,6 jämfört med 0,3 i alternativet med både övre och nedre gräns för tillväxten.

Diagram 14 Stabilisering av skatteunderlag med tillväxtgaranti och stark stabilisering (G1). Procentuell förändring

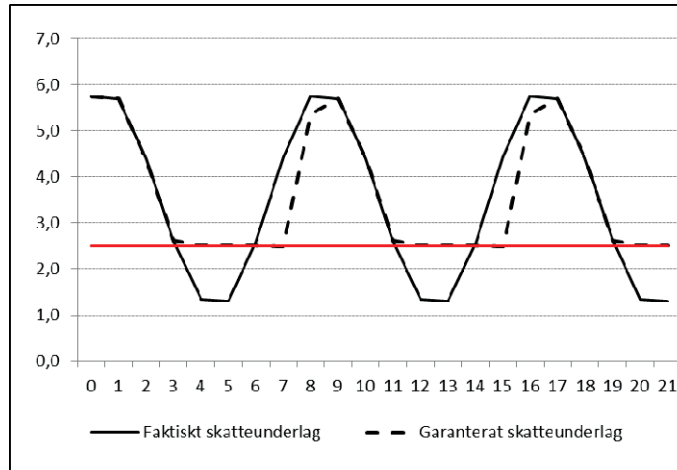
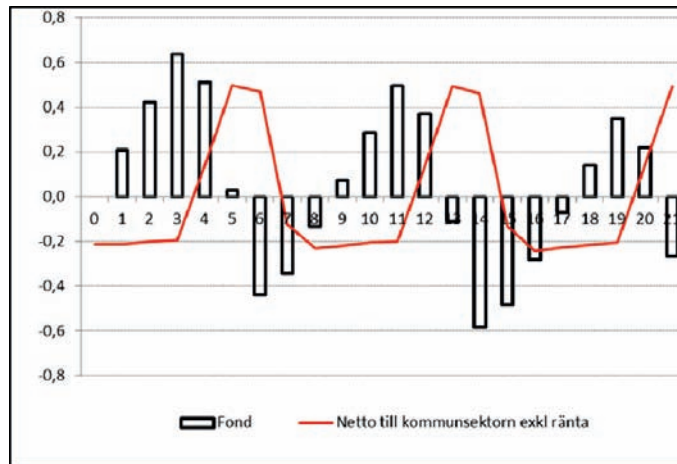
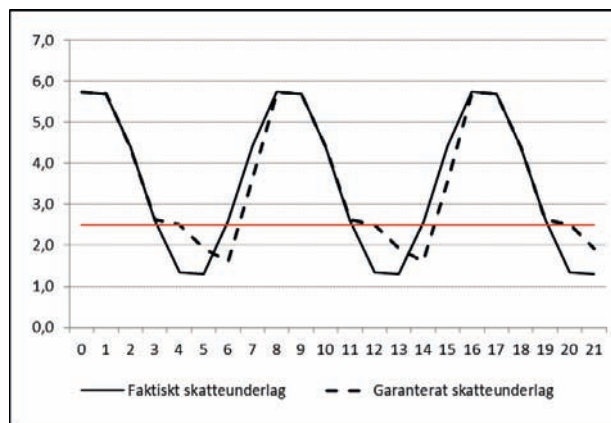


Diagram 15 Nettobidrag och fondstyrka med tillväxtgaranti (G1). Procent av skatteunderlaget



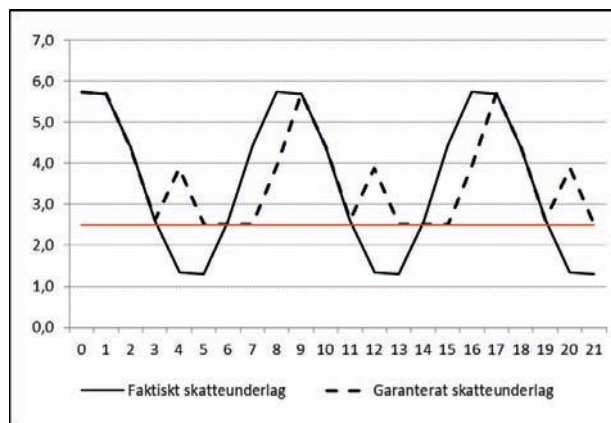
Om minnet i exemplet ovan sätts till 0,5 kan finansieringsavgiften nästan halveras till drygt 0,1 procent av skatteunderlaget (G2). Samtidigt kommer inte systemet att fullt ut garantera en lägsta skatteunderlagstillväxt på 2,5 procent i en lågkonjunktur, se diagram 16. Den stabiliserande effekten försvagas.

Diagram 16 Stabilisering av skatteunderlag med svagare stabilisering (G2). Procentuell förändring



Avgiften i en garantimodell kan konstrueras på olika sätt. Antingen utgår en fast avgift i procent av skatteunderlaget varje år, som i ovanstående exempel, eller så tas avgiften ut enbart de år då inte bidrag utgår. En beräkning baserad på den senare avgiftsprincipen illustreras i diagram 17 (exempel G3).

Diagram 17 Stabilisering av skatteunderlag där avgift endast tas ut år utan bidrag (G3). Procentuell förändring



Som framgår av diagrammet kommer utjämnings effekten att bli mer oregelbunden om avgiften tas ut endast vissa år. Avgiftsnivån måste då också vara högre (0,4 jämfört med 0,2 procent), men variansen blir lägre än vid en fast avgift, se tabell 3. Dessutom medför bortfallet av avgiften när bidrag börjar betalas ut att det utjämnade skatteunderlaget får en extra stimulans samtidigt som det faktiska skatteunderlaget underlaget är som svagast. Denna utformning av avgiftsuttaget innebär också att den starka utvecklingen av det faktiska skatteunderlaget i en högkonjunktur kommer kommunsektorn tillgodo med en större fördröjning jämfört med en fast årlig avgift, vilket kan vara en fördel i ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Inslaget av konjunkturberoende avgiftsuttag kan förstärkas ytterligare genom att en särskild avgift tas ut vid de allra högsta tillväxttalen. Därmed skapas en kombination av tillväxtgaranti och konjunkturstabilisering, men till priset av ett än mer komplext system.

Syftet med en ensidig stabilisering i form av en garanti är i första hand att stabilisera skatteunderlaget vid en relativt omfattande, men övergående, negativ störning. Med en tillväxtgaranti på 2,5 procent, fullständigt minne och utan skuldbegränsning prövas därför regeln mot en mer utdragen och djupare lågkonjunktur än ”normalt” (exempel G4 i tabell 3). Avgiftsuttaget bygger på en ”normal” konjunkturutveckling och är detsamma som i exempel G1 (0,2 procent av skatteunderlaget). Av diagram 18 och 19 framgår att de omfattande bidragsbetalningarna ger upphov till relativ stor skuld i stabiliseringsfonden trots en inledande inbetalning till fonden.⁵ Systemet kommer att uppvisa en permanent skuld även sedan konjunkturen normaliserats. En mer balanserad utveckling av skulden och beredskap inför påföljande konjunkturedgång kräver en högre avgift.

⁵ Fondens absoluta storlek beror på när i konjunkturcykeln – eller hur många år före en kris – som stabiliseringssystemet tas i bruk.

Diagram 18 Stabilisering av skatteunderlag med tillväxtgaranti vid utdragen kris (G4). Procentuell förändring

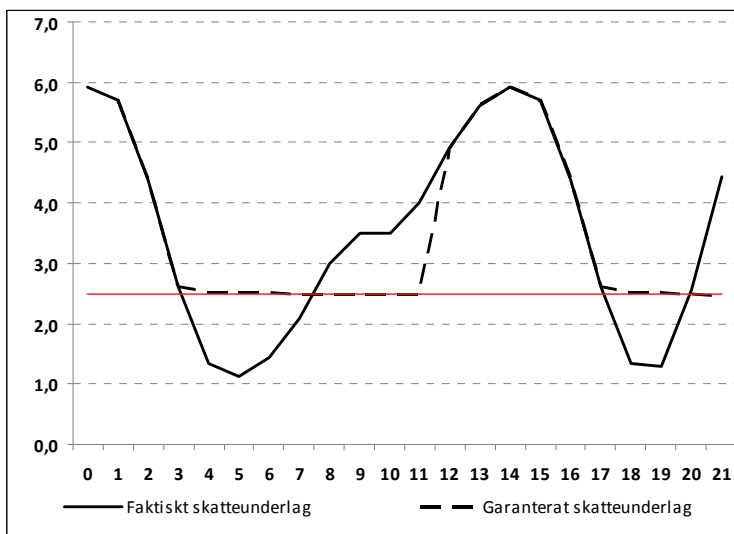
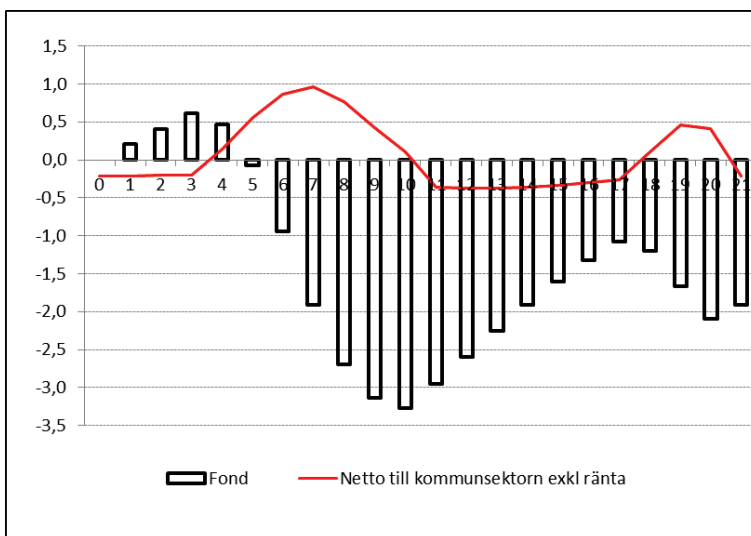


Diagram 19 Nettobidrag och fondstyrka vid utdragen kris. Procent av skatteunderlaget



1.2.4 Sammanfattande tabeller för beräkningarna på stiliserade konjunkturförlopp

Tabell 3a–b sammanfattar siffermässigt de beräkningsexempel som redovisats i avsnitten 1.2.1 – 1.2.3. I tabellerna kan man utläsa känsligheten i ett korridor- respektive garantisystemet när de ingående parametrarna ändras. Av tabellerna framgår hur bl.a. varianskvoten påverkas när man ändrar övre och undre gränser i korridorsystemet, minnet samt gränser för fondtillgång respektive fondskuld. Alternativens benämningar överensstämmer med motsvarande benämningar i denna bilaga. ”K” står för korridormodell.

Tabell 3a Resultat av beräkningar på en korridormodell. Procentuell förändring respektive procent av skatteunderlaget.

Exempel	Faktiskt skatteunderlag		Övre gräns	Nedre gräns	Minne	Fond-begränsning	Fond-reglering	Varianskvot
	Trend	Gap						
K1	3,5	3,0	4,5	2,5	1,0	-	-	0,3
K2	3,5	3,0	4,5	2,5	0,5	-	-	0,6
K3	3,5	3,0	5,0	2,0	1,0	-	-	0,6
K4	3,5	3,0	4,5	2,5	0,0	-	-	0,9
K5	3,5	3,0	4,0	3,0	1,0	-	-	0,5
K6	3,5	3,0	4,0	3,0	1,0	+/-2,0	1 år	0,9
K7	3,5	3,0	4,0	3,0	1,0	+/-2,0	3 år	0,7
K8	3,5	3,0	4,0	3,0	0,5	+/-2,0	1 år	0,7
K9	3,5	3,0	4,0	3,0	0,0	+/-2,0	1 år	0,9
K10	3,5	4,0	4,5	2,5	1,0	-	-	0,2
K11	3,0	3,0	4,5	2,5	1,0	-	-	0,3
K12	3,0	3,0	4,5	2,5	1,0	+/-2,0	1 år	1,7
K13	3,0	3,0	4,5	2,5	1,0	+/-2,0	3 år	0,8
K14	3,0	3,0	4,5	2,5	0,5	+/-2,0	3 år	1,0
K15	3,5	3,0	4,5	3,5	1,0	-	-	0,3
K16	3,5	3,0	4,5	3,5	1,0	+/-2,0	1 år	0,8

En motsvarande tabell har sammanställts för beräkningarna med garantimodellen. I tabellen anges garantigräns, minne samt avgift. ”G” står för garantimodell.

Tabell 3b Resultat av beräkningar på en garantimodell. Procentuell förändring respektive procent av skatteunderlaget

Exempel	Faktiskt skatteunderlag		Nedre gräns	Minne	Avgift	Varianskvot
	Trend	Gap				
G1	3,5	3,0	2,5	1,0	0,2	0,6
G2	3,5	3,0	2,5	0,5	0,1	0,8
G3	3,5	3,0	2,5	1,0	0,4	0,4
G4	3,5	-	2,5	1,0	0,2	0,8

1.3 Ekonomiska effekter av ett stabiliseringssystem utifrån historiska data och framtidsscenarioer

För att bättre kunna bedöma de ekonomiska effekterna av att införa ett stabiliseringssystem för kommunsektorns intäkter redovisas i detta avsnitt beräkningar på dels historiska data och dels framtidsscenarioer för skatteunderlagets utveckling. Historiska data avser perioden 1991–2010. Framtidsscenarioerna har tagits fram av Konjunkturinstitutet (KI) på utredningens uppdrag och avser perioden 2012–2025 (Se bilaga 8). I beräkningarna används huvudsakligen ett krisscenario för att utvärdera de olika utjämningsmodellerna, men det görs även beräkningar på samtliga fyra framtids-scenarioer för att kunna bedöma stabiliseringssystemets robusthet vid olika konjunkturförlopp. De skatteunderlag som legat till grund för beräkningarna är beskattningsbara inkomster⁶.

Liksom i föregående avsnitt i denna bilaga redovisas utfallet av beräkningarna i form av diagram och tabeller som visar systemets utjämnings effekt på skatteunderlaget, hur stora in- och utbetalningar som uppstår samt finansiering och fondbehållning (som kan vara både positiv och negativ). Beräkningarna görs i löpande

⁶ För att få fram den underliggande utvecklingen men ändå ligga på en nivå som motsvarar den beskattningsbara inkomsten har utgångspunkten varit den beskattningsbara inkomstens nivå för 2009. Denna nivå har sedan räknats tillbaka och framåt med den procentuella utvecklingen för det underliggande skatteunderlaget.

priser⁷, men kompletteras med en känslighetsberäkning i fasta priser. Ränta på fondbehållning/skuld har satts till skatteunderlagets tillväxt plus 1 procentenhet. Vissa resultat redovisas som andel av det totala skatteunderlaget på riksnivå. År 2010 motsvarade 1 procent av skatteunderlaget cirka 16 miljarder kronor.

I beräkningarna har utgångspunkten varit att systemet ska vara i ekonomisk balans för respektive beräkningsperiod och parametrarna har anpassats till detta. Effekterna av ett stabiliseringssystem påverkas påtagligt av de värden och restriktioner som sätts för de olika ingående parametrarna.

Resultatet av beräkningarna i det följande sammanfattas i tabellerna 6a och 6b i slutet av avsnittet. I diagramrubrikerna anges beteckningen på respektive beräkningsexempel, som också finns i tabellerna.

1.3.1 Olika parameterkombinationer i en korridor

I det följande presenteras några räkneexempel för att illustrera känsligheten i och de ekonomiska effekterna av ett stabiliseringssystem i form av en korridor med övre och nedre gräns för skatteunderlagets tillväxt. Exempelen visar hur stor utjämningen blir av skatteunderlaget, hur stora in- och utbetalningar som uppstår och hur stor fonden/skulden blir.

De parametrar som varierar i de olika räkneexemplen är övre och nedre gräns i korridoren, systemets minne samt gränserna för fondens storlek.

Beräkningsexempel på stark resp. svag garanti

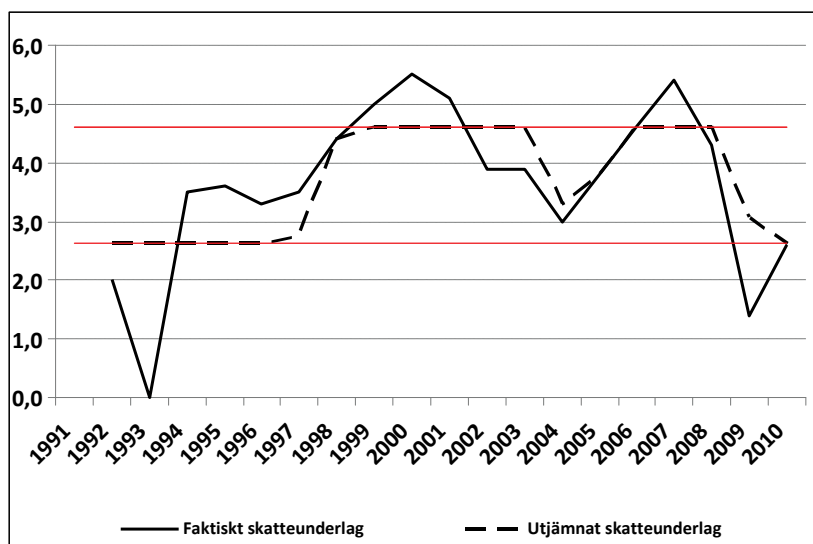
Den genomsnittliga nominella skatteunderlagsutvecklingen 1991–2010 har varit 3,6 procent per år. I det första räkneexemplet utgår korridoren från denna nivå plus/minus en procentenhet, dvs. den nedre gränsen är 2,6 och de övre 4,6 procent. Minnet har satts till 1, vilket innebär att hela bidraget från föregående år beaktas vid bidragsberäkningen. Ingen begränsning har gjorts när det gäller fond/skuldstorlek. Parametervärdena ligger fast för hela perioden,

⁷ Obs dock att det reala skatteunderlaget utvecklas olika i de olika scenarierna eftersom pris- och löneutvecklingen är olika.

dvs. 19 år, vilket kan betraktas som en ganska lång period i detta sammanhang.

I följande diagram visas hur skatteunderlaget utjämnas i korridoren.

Diagram 20 Stabilisering av skatteunderlag 1991-2010 med korridor och stark stabilisering (KH1). Procentuell förändring

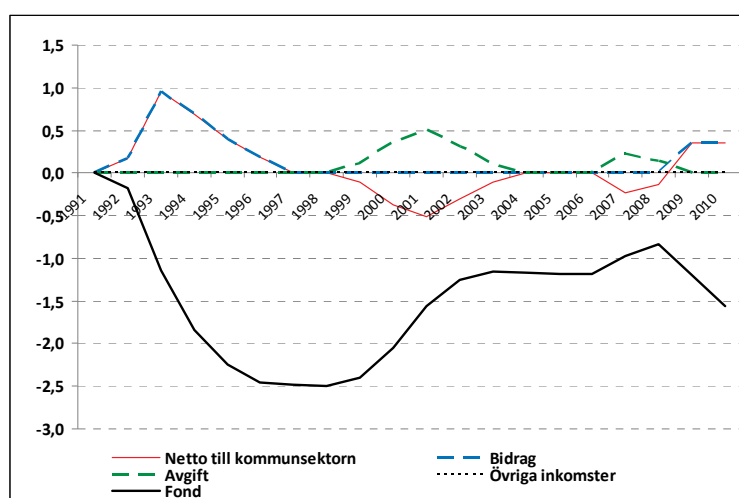


Det faktiska skatteunderlaget utvecklades svagare än den nedre korridorgränsen i början och i slutet av perioden. Genom den svaga skatteunderlagsutvecklingen under 90-talskrisen skulle omfattande utbetalningar ha skett och en fondskuld, inklusive räntekostnader, på 26 miljarder kronor, motsvarande 2,5 procent av skatteunderlaget, ha byggts upp till 1998. Tillväxten i det utjämnade skatteunderlaget skulle inte vuxit i takt med det faktiska inom korridoren eftersom såväl bidrag som avgifter gradvis trappas av till följd av systemets minne. Effekten blir särskilt stor 1994–1997 eftersom bidragen i början av perioden skulle blivit så stora. Posten ”övriga inkomster” innehåller nettot av extra avgifter respektive begränsade avgifter till följd av att fondens behållning/skuld har nått eventuellt uppsatta gränser. I diagrammet nedan är denna post noll eller nära noll under hela perioden.

Vid två tillfällen skulle skatteunderlagsutvecklingen ha överstigit den övre korridorgränsen; dels under åren 1999–2001 och dels

2007. Till följd av minnet i beräkningarna skulle dock avgifter ha betalats in även 2002–2003 samt 2008. Sammanlagt skulle avgifter på 23 miljarder kronor ha betalats in. Åren 2007–2008 skulle inbetalningar till fonden på 6 miljarder kronor ha gjorts och fondskulden skulle minskat till under 1 procent av skatteunderlaget. Den faktiska skatteunderlagsutvecklingen skulle återigen ha understigit den garanterade nivån 2009–2010, varmed 12 miljarder kronor skulle ha utbetalats i bidrag samtidigt som fondskulden skulle ökat till 27 miljarder kronor, motsvarande 1,6 procent av skatteunderlaget. Varianskvoten för hela perioden skulle legat på 0,4, dvs. mer än en halvering av variansen i det faktiska skatteunderlaget. En fondskuld om totalt 1,6 procent av skatteunderlaget skulle ha byggts upp fram till 2010.

Diagram 21 In- och utbetalningar samt fondstyrka 1991-2010 (KH1). Procent av skatteunderlaget

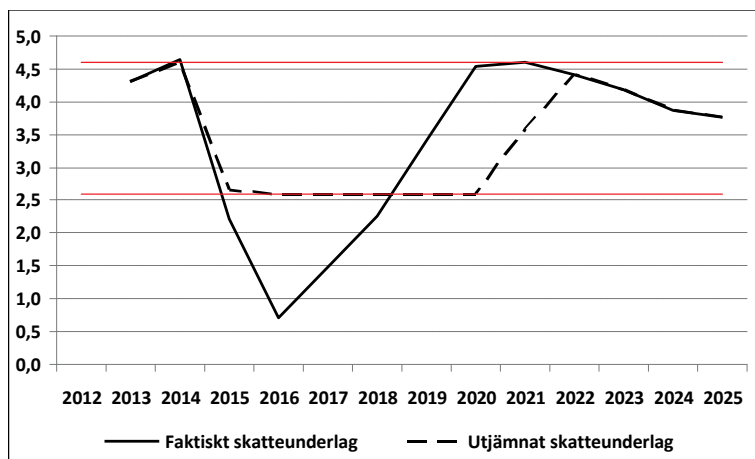


Man kan således konstatera att ett stabiliseringssystem med dessa parametervärden, om det hade introducerats i början av 1990-talet, skulle ha haft en negativ fond hela tiden beroende på den svaga utvecklingen såväl i inledningen som i avslutningen av perioden.

Samma beräkningsexempel men med ett svagare minne (0,5) skulle resultera i en svagare utjämning i ”konjunktursvackorna” och varianskvoten skulle ökat till 0,7. Skulden i slutet av perioden skulle ha blivit cirka 0,9 procent av skatteunderlaget.

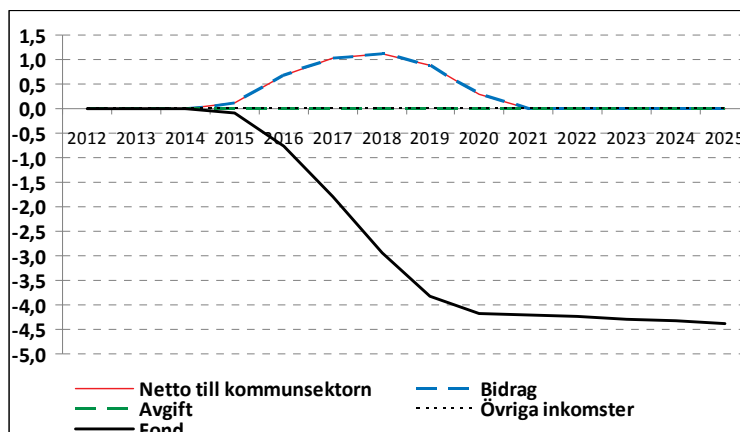
Nedan redovisas beräkningar i ett framtidsscenario (krisscena-riet). Förutsättningarna är desamma som i det första exemplet, dvs. korridorgränserna ligger +/-1 procentenhet runt den genomsnittliga tillväxten, systemets minne är 1 och ingen begränsning görs av fondstorleken. I följande diagram visas hur skatteunderlaget utjämnas i exemplet.

Diagram 22 Stabilisering av skatteunderlag 2012-2025 med korridor och stark stabilisering (KS1). Procentuell förändring



Genom den nedre korridorgränsen aktiveras utjämningen under åren 2015–2019. Varianskvoten blir 0,4. Under dessa år kommer utbetalningarna i nominella termer att totalt uppgå till 85 mdr kr. Inga inbetalningar sker under perioden. Skulden uppgår till 120 miljarder kronor vid utgången av perioden vilket motsvarar över 4 procent av skatteunderlaget, se diagram nedan.

Diagram 23 In- och utbetalningar samt fondstyrka 2012-2025 med korridor och stark stabilisering (KS1). Procent av skatteunderlaget



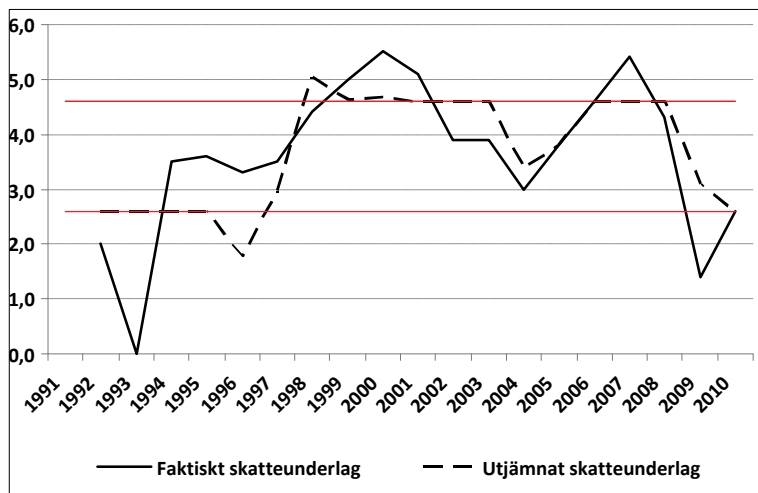
Om minnet i stället sätts till 0,5 i samma exempel så kommer vari-
anskvoten att öka till 0,8 och skulden uppgå till över 50 miljarder
kronor år 2025 vilket motsvarar 1,9 procent av skatteunderlaget.

Beräkningsexempel med fondbegränsning

Nedan redovisas några beräkningsexempel som illustrerar effekten
av en begränsning av fonden/skulden. Det innebär att komplette-
rande inbetalningar måste göras till systemet för att upprätthålla
restriktionen om fondskuldens storlek. Det innebär också att den
målsatta garantin i praktiken inte kan upprätthållas när skatteun-
derlaget utvecklas svagt.

Följande exempel avser historiska data och fondbegränsningen
har satts vid +/-2 procent av skatteunderlaget. I övrigt är förut-
sättningarna desamma som i exempel KH1.

Diagram 24 Stabilisering av skatteunderlag 1991-2010 med korridor, stark stabilisering och fondbegränsning (KH2). Procentuell förändring



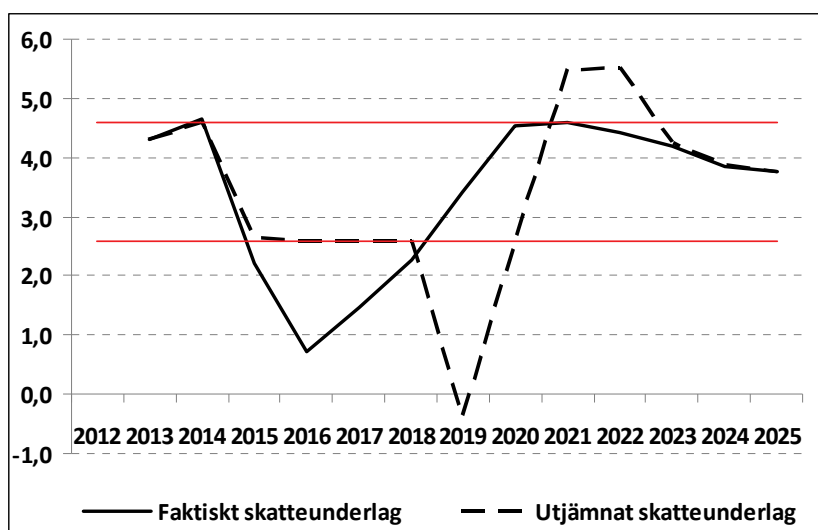
Det utjämnade skatteunderlaget hamnar i detta exempel under den nedre gränsen 1996 eftersom bidragen minskas med ett avgiftstillägg för att skulden inte ska bli större än 2 procent. Avgiftstillägget ökar varianskvoten. Trots begränsningen av fondskulden till 2 procent blir skulden ganska betydande (17 miljarder kronor) i slutet av perioden.

Om avgiftstillägget fördelas på flera år sjunker varianskvoten något.

Om skulden begränsas till 1 procent av skatteunderlaget ökar varianskvoten ytterligare.

Nedan visas motsvarande beräkningsexempel i ett framtidsscenario (krisscenariot). Förutsättningarna är desamma som i KS1 med skillnaden att restriktionen är att fonden/skulden begränsas till 2 procent av det totala skatteunderlaget.

Diagram 25 Stabilisering av skatteunderlag 2012-2025 mer korridor, stark stabilisering och fondbegränsning (KS2). Procentuell förändring



Eftersom svackan under åren 2015–2018 är ganska djup krävs stora utbetalningar till kommunsektorn, vilket gör att skulden når maxgränsen år 2018 när gränsen sätts till 2 procent av skatteunderlaget. Systemet genererar då tilläggsavgifter som gör att det utjämnade skatteunderlaget t.o.m. går under den nedre gränsen de efterföljande åren 2019–2020, då det faktiska skatteunderlaget utvecklas starkare. Varianskvoten i det visade exemplet uppgår till 1,4 och den totala skulden uppgår 2025 till 55 miljarder kronor. Genom att fördela tilläggsavgifterna på flera år kan effekten mildras. Exempelvis blir varianskvoten 0,7 om tilläggsavgiften fördelas på tre år.

En ytterligare begränsning av fonden/skulden till +/- 1 procent av det totala skatteunderlaget leder till att utjämningen ytterligare urholkas. Varianskvoten kommer att överstiga 1, vilket innebär att skatteunderlaget varierar kraftigare än utan ett stabiliseringssystem.

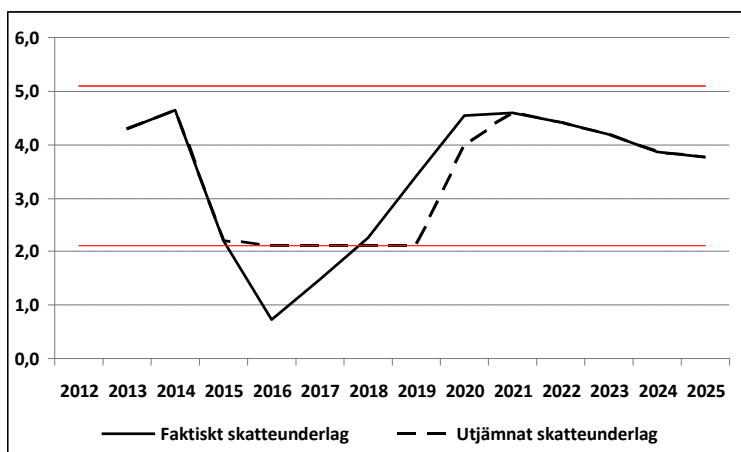
Beräkningsexempel med breddad korridor

Nedan redovisas några beräkningsexempel där korridorgränserna vidgas. I det ursprungliga exemplet sattes gränsen till +/-1 procentenhet av den trendmässiga utvecklingen av skatteunderlaget på 3,6 procent.

I följande exempel sätts gränserna till trendtillväxten $\pm 1,5$ procentenheter med i övrigt samma förutsättningar som i exempel KH1, dvs. med minne 1 och utan fondbegränsning. Exemplet innebär att skulden vid slutåret blir lägre, cirka 17 miljarder kronor, medan varianskvoten ökar från 0,4 till 0,7. Om minnet istället begränsas till 0,5 uppgår motsvarande värden till 12 miljarder kronor resp. 0,8.

Ett motsvarande beräkningsexempel, dvs. $\pm 1,5$ procentenheters avvikelse från trendtillväxten med krisscenariot visar att den övre gränsen då inte längre skulle fånga in utvecklingen när skatteunderlagsutvecklingen är som högst. Systemet genererar enbart utbetalningar. Observera att beräkningen är gjord med nominella tillväxttal och att resultatet kan bli annorlunda vid en real beräkning.

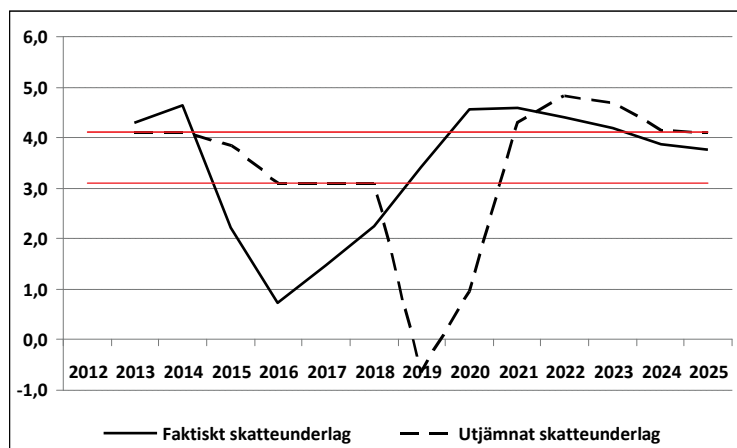
Diagram 26 Stabilisering av skatteunderlag 2012-2025 med bredare korridor, stark stabilisering och utan fondbegränsning (KS1C). Procentuell förändring



Skulden uppgår vid periodens slut till 50 miljarder kronor i detta exempel, och varianskvoten ligger på 0,7.

Om korridoren i stället görs smalare, trend $\pm 0,5$ procentenheter, i kombination med en fond/skuldbegränsning på ± 3 procent av skatteunderlaget så blir de utjämnande effekterna väldigt begränsade i svackan och en kraftigt negativ effekt uppstår i uppgången, se följande diagram.

Diagram 27 Stabilisering av skatteunderlag 2012-2025 med smalare korridor, stark stabilisering och fondbegränsning (KS1D). Procentuell förändring



Genom de snäva gränserna kommer fonden att byggas upp under periodens senare del när tillväxten av skatteunderlaget är relativt god, men fortfarande kommer skulden att uppgå till mer än 60 miljarder kronor år 2025. Variationskvoten uppgår till 1,4. Effekten kan mildras genom förlängd tid för tilläggsavgiften. Den kraftiga ändringen i ökningstakten av det utjämnade skatteunderlaget 2020–2021 beror på ett omslag från bidrag till avgift mellan 2019 och 2020. Detta är i sin tur en följd av att det faktiska skatteunderlaget snabbt går från en ökningstakt under korridorens nedre gräns till en ökningstakt över korridorens övre gräns.

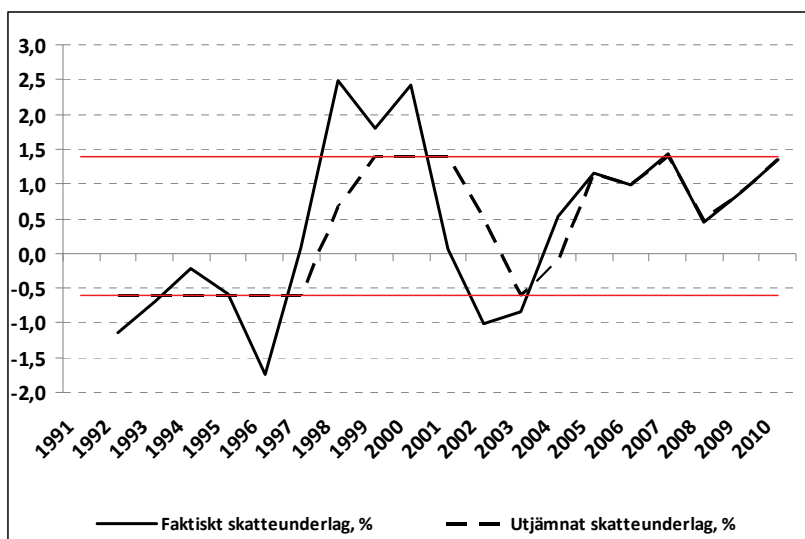
Under några år i mitten av perioden kommer den ackumulerade skulden att uppgå till 100 miljarder kronor till följd av den generösa skuldgränsen

Beräkningsexempel i reala kontra nominella termer

I det följande redovisas två exempel på beräkning i en korridor med en real utveckling av skatteunderlaget, baserat på olika deflater. Parametersättningen följer samma regler som de tidigare huvudexemplen, dvs. en korridor på +/- 1 procentenhet runt den genomsnittliga tillväxten, utan fondbegränsningar och fullständigt minne (stark stabilisering).

Ett första exempel visar utfallet i historiskt perspektiv om skatteunderlaget deflateras med priset på kommunal konsumtion (IPIKK). Den genomsnittliga utvecklingen blir i det fallet 0,4 procent per år. Den nedre gränsen hamnar således under noll eftersom den genomsnittliga utvecklingen är svag. Varianskvoten blir marginellt större än för KH1 i nominella termer, 0,5 jämfört med 0,4. Tidpunkterna för när det reala skatteunderlaget avviker från korridorens gränser skiljer sig något från de nominella beräkningarna. Avvikelserna tycks dock inte vara systematiska. Till exempel slår 90-talskrisen igenom hårdare i de nominella beräkningarna medan följderna av IT-krisen syns tydligare i det reala skatteunderlaget som växer långsammare än den nedre gränsen i korridoren åren 2002–2003. Fonden blir dessutom positiv 2010 (0,5 procent) i stället för en skuld som i de nominella beräkningarna.

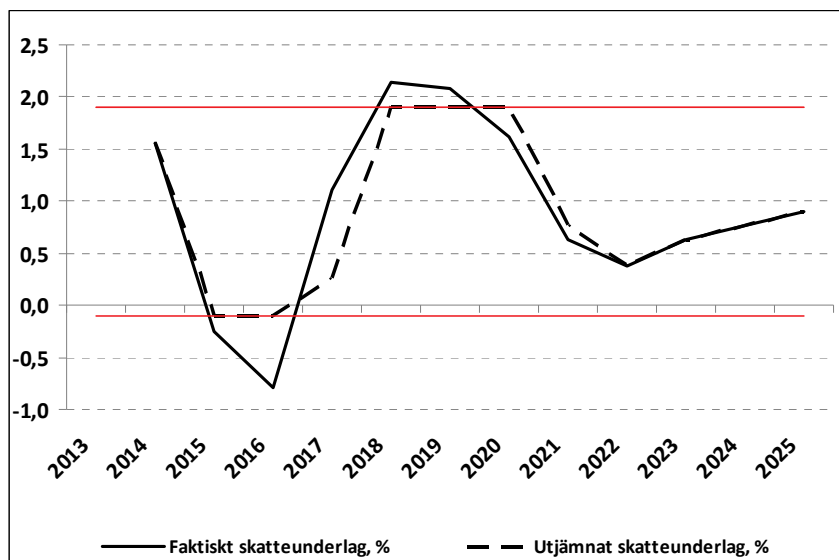
Diagram 28 Stabilisering av realt skatteunderlag (IPIKK) 1991-2010 med korridor, stark stabilisering och utan fondbegränsning (KH1IPIKK). Procentuell förändring



Liksom i beräkningen på historiska data hamnar den nedre gränsen under noll även i scenarioexemplet. Varianskvoten blir något högre än vid de nominella beräkningarna, 0,7 jämfört med 0,4. Krisen slår inte lika hårt i det reala som i det nominella exemplet – den nedre gränsen underskrids inte lika mycket och dessutom under en kor-

tare period. Som en effekt av detta blir fondsaldot betydligt bättre än i de nominella beräkningarna och fonden balanserar i stort sett 2025.

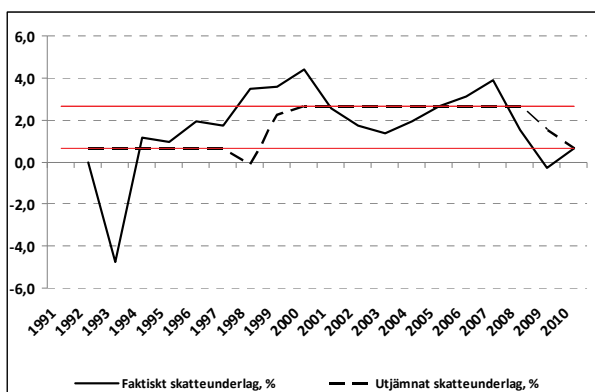
Diagram 29 Stabilisering av reallt skatteunderlag (IPIKK) 2013-2025 med korridor, starkt stabilisering och utan fondbegränsning (KS1IPIKK). Procentuell förändring



I en beräkningen på historiska data, men där skatteunderlaget i stället deflaterats med KPIF⁸, blir varianskvoten betydligt lägre än vad som är fallet i motsvarande nominella beräkningar; 0,3. Detta sker dock till priset av stundtals mycket stora fondunderskott; somhögst drygt 8 procent av skatteunderlaget. År 2010 har dock underskottet minskat till 5,8 procent, vilket är avsevärt större än i de nominella beräkningarna. Underskotten uppstår till största delen under perioden 1993–1995 till följd av att det reala skatteunderlaget föll drastiskt under 1993, betydligt kraftigare än i nominella termer och ännu mycket kraftigare än i de reala beräkningarna enligt IPIKK. En förklaring är att priserna enligt KPIF steg kraftigt 1993 samtidigt som det nominella skatteunderlaget var oförändrat.

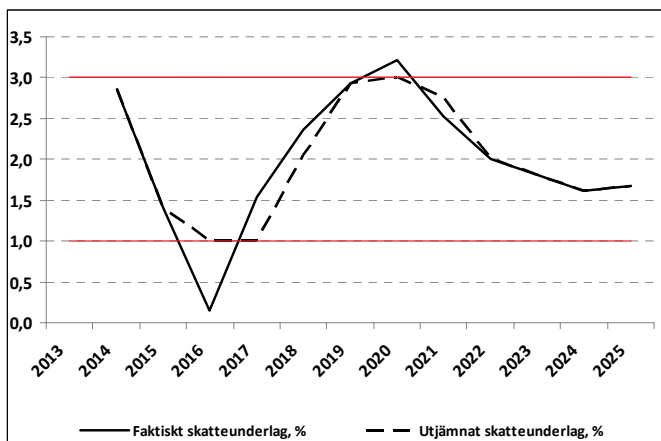
⁸ Till skillnad mot KPI beräknas i KPIF räntekostnader för egna hem med en konstant räntesats.

Diagram 30 Stabilisering av realt skatteunderlag (KPIF) 1991-2010 med korridor, stark stabilisering och utan fondbegränsning (KH1KPIF). Procentuell förändring



Scenarioexemplet med beräkningar på ett skatteunderlag som deflaterats med KPIF visar att varianskvoten blir högre än i de nominella beräkningarna; 0,7. Till skillnad mot beräkningarna för den historiska utvecklingen slår scenariokrisen hårdare i nominella än i reala termer enligt KPIF. Den nedre gränsen underskrids bara under ett enskilt år i de reala beräkningarna, men under flera år i de nominella beräkningarna. Detta leder samtidigt till att fondunderskottet blir förhållandevis begränsat jämfört med de nominella beräkningarna; 0,3 procent.

Diagram 31 Stabilisering av realt skatteunderlag (KPIF) 2013-2025 med korridor, stark stabilisering och utan fondbegränsning (KS1KPIF). Procentuell förändring



De reala beräkningarna skiljer sig från de nominella vad gäller när och hur systemet träder ikraft. Skillnaderna gäller både vid vilken tidpunkt och hur länge systemet träder in. Avvikelserna är dock inte systematiska. I vissa skeden reagerar systemet kraftigare på nominella skatteunderlagsförändringar och ibland på reala förändringar. Detta speglar att sambandet mellan prisutveckling och konjunktursvängningar varierar kraftigt.

1.3.2 Olika parameterkombinationer i en garanti

I det följande presenteras några räkneexempel för att illustrera känsligheten i och de ekonomiska effekterna av ett stabiliseringssystem i form av en garanti med en nedre gräns för skatteunderlagsutvecklingen. Beräkningsförutsättningarna är, liksom i tidigare beräkningar, tillväxttal i löpande priser och en ränta på fondmedlen som motsvarar skatteunderlagets tillväxt +1 procentenhet. Den behållning som genereras genom inbetalningar från kommunsektorn benämns även här "fond" och systemet parametersätts på så sätt att behållningen är nära noll i beräkningsperiodens slut. Om utbetalningarna från fonden överstiger tidigare inbetalningar plus avkastning kan i de redovisade exemplen, liksom i exemplen ovan, en negativ fondbehållning uppkomma. Den årliga betalningen till kommunsektorn blir ett netto av bidrag och avgifter.

Variansen blir generellt sett högre i garantimodellen än i korridormodellen eftersom någon övre begränsning inte håller nere skatteunderlaget när det växer kraftigt.

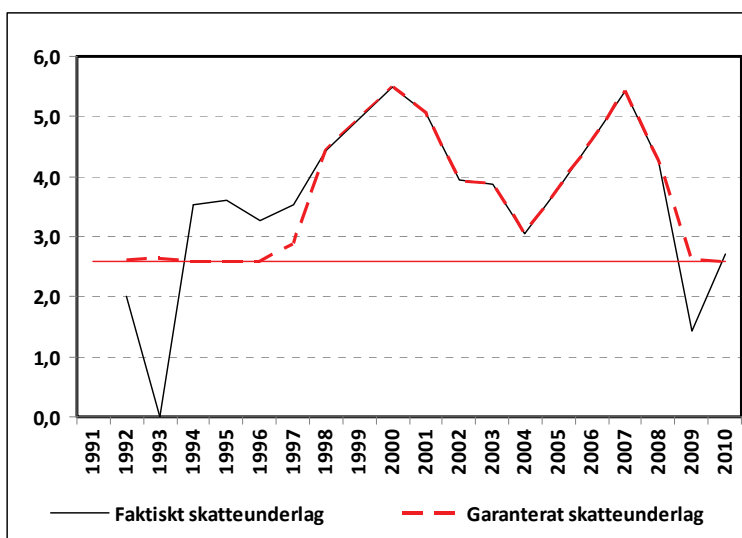
För att finansiera garantin tas en avgift ut, vilken relateras till skatteunderlaget. 0,1 procent av skatteunderlaget motsvarar cirka 1,5 miljarder kronor i 2010 års nivå. Avgiften betalas in till systemet varje år oavsett om bidrag betalas ut eller ej. Ett alternativt sätt att beräkna avgifterna hade varit att de endast betalas in de år inga bidrag betalas ut. Det senare alternativet innebär en starkare garanti i och med att bidragen inte reduceras av avgifter. Samtidigt skulle det innebära väsentligt högre avgifter de år sådana betalas.

De parametrar som varierar i de olika beräkningsexemplen är garantigräns, minne och gräns för fondens storlek.

Beräkningsexempel med svag och stark garanti

I följande beräkningsexempel på historiska data redovisas utjämnings och fondbehållning om den garanterade nivån för skatteunderlagets tillväxt sätts till 2,6 procent, dvs. en procentenhet under den trendmässiga tillväxttakten. Minnet sätts till 1 och ingen begränsning görs av fondens eller skuldens storlek.

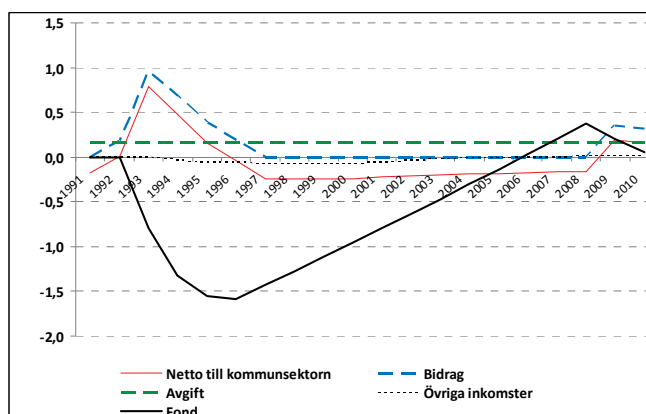
Diagram 32 Stabilisering av skatteunderlag 1991-2010 med garanti och stark stabilisering (GH1). Procentuell förändring



Det faktiska skatteunderlaget utvecklades svagare än trenden under de första åren av perioden 1991–2010. Det skulle inneburit relativt stora utbetalningar och att en fondskuld skulle ha byggts upp.

För att fonden skulle varit positiv vid periodens slut måste avgiften sättas till lägst 0,17 procent av skatteunderlaget. Variationskvoten blir 0,6.

Diagram 33 In- och utbetalningar samt fondstyrka 1991-2010 med garanti och stark stabilisering (GH1). Procent av skatteunderlaget

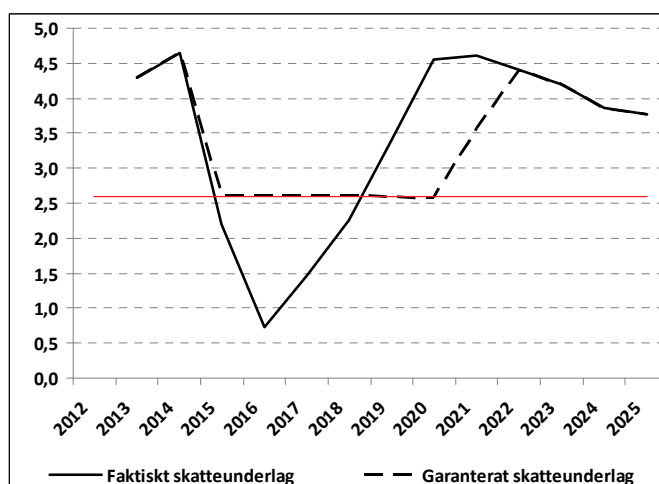


Skulden uppgår som mest till 15 miljarder kronor 1996.

Om minnet i stället sätts till 0,5 så minskar utjämnings effekten, varianskvoten ökar till 0,8 och avgiften för att uppnå en fond lika med noll år 2010 blir 0,10 procent av det totala skatteunderlaget, dvs. betydligt lägre än i det föregående exemplet.

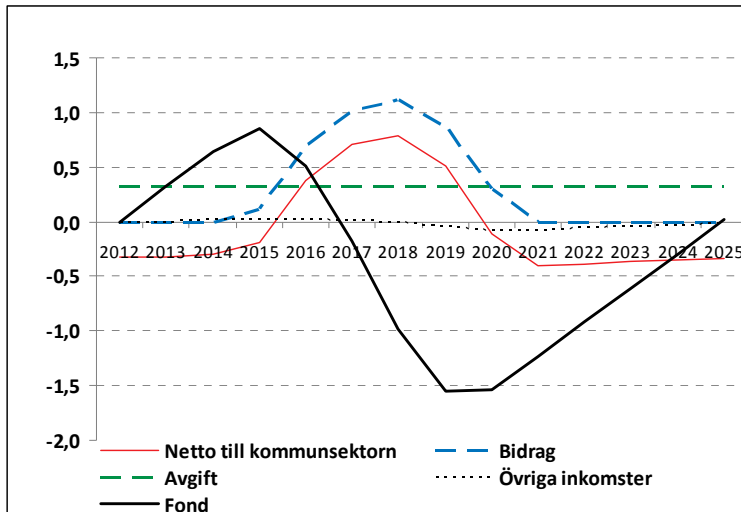
Motsvarande beräkningsexempel i framtidsscenarioet, dvs. med ett minne lika med 1 och obegränsad fondstorlek, ger följande resultat.

Diagram 34 Stabilisering av skatteunderlag 2012-2025 med garanti och stark stabilisering (GS1). Procentuell förändring



Avgiften får sättas till 0,32 procent av skatteunderlaget för att fonden ska bli noll i slutet av perioden och varianskvoten blir då 0,4.

Diagram 35 In- och utbetalningar samt fondstyrka 2012-2025 med garanti och stark stabilisering (GS1). Procent av skatteunderlaget



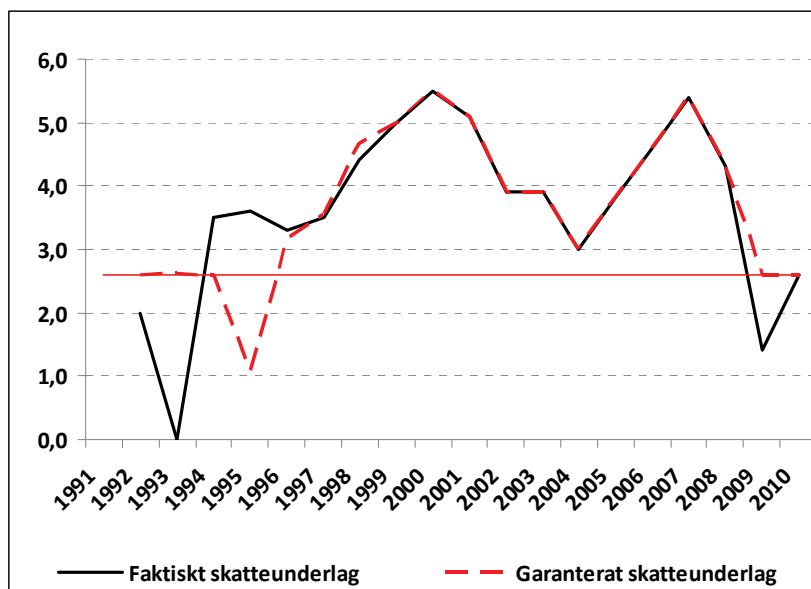
Skulden uppgår som mest till 34 miljarder kronor efter svackan 2015–2018.

Om minnet sänks till 0,5 minskar utjämnings- och varianskvoten ökar till 0,9. Avgiften som behövs för att finansiera en fond nära noll blir lägre och uppgår till 0,15 procent av skatteunderlaget.

Beräkningsexempel med fondbegränsning

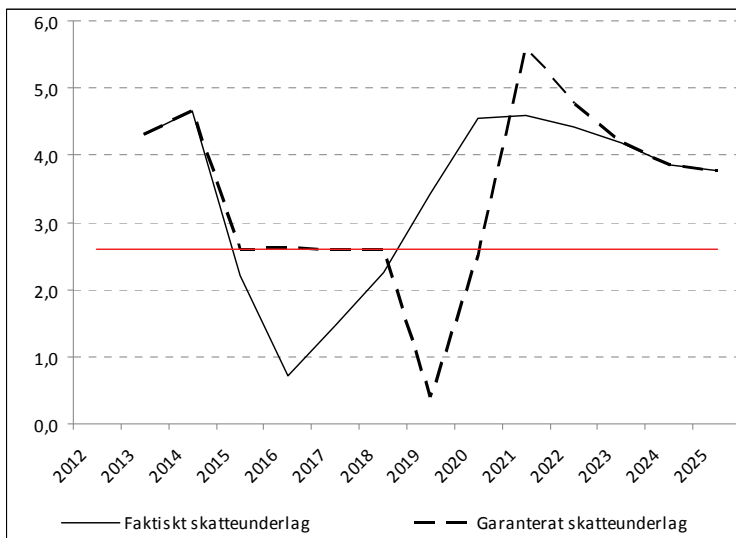
I följande beräkningsexempel på historiska data har fondens nedre gräns satts till $-1,0$ procent av skatteunderlaget.

Diagram 36 Stabilisering av skatteunderlag 1991-2010 med garanti, stark stabilisering och fondbegränsning (GH2). Procentuell förändring



Varianskvoten i exemplet uppgår till 0,7 och avgiften för att få en fond nära noll i slutet av perioden uppgår till 0,13 procent av skatteunderlaget. Den svaga utvecklingen av det garanterade skatteunderlaget 1995 beror på en extraavgift till följd av att fondskulden har växt sig för stor. Extraavgiften betalas även in 1996–1997 vilket ger en mindre rekyl 1998 då det garanterade skatteunderlaget växer snabbare än det faktiska trots att det senare växer snabbare än garantin. Förklaringen är att inbetalningen av extraavgiften upphör det året och omslaget ger en extra skjuts åt det garanterade skatteunderlaget. Motsvarande beräkningar i ett framtidsscenario ger följande resultat.

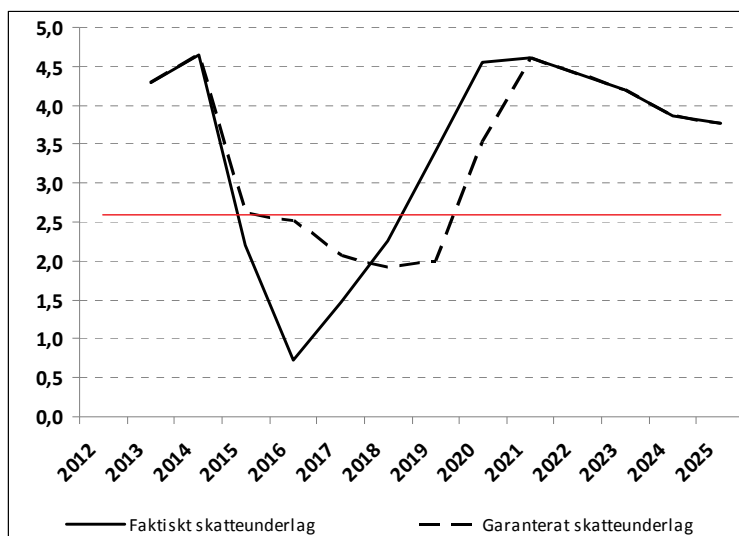
Diagram 37 Stabilisering av skatteunderlag 2012-2025 med garanti, stark stabilisering och fondbegränsning (GS2). Procentuell förändring



Varianskvoten blir i detta exempel 1,1; dvs. det utjämnade skattunderlaget varierar mer än det faktiska skatteunderlaget, och avgiften behöver uppgå till 0,21 procent av skatteunderlaget. Om återbetalningstiden för avgiftstilläggen förlängs så sjunker varianskvoten men till priset av att det krävs en högre avgift för att fonden ska balansera i slutet av perioden. Fördelas avgiftstillägget på tre år krävs en avgift på 0,27 procent för att balansera fonden men samtidigt sjunker varianskvoten till 0,6.

En ”mjukare” utjämning kan erhållas med en annan kombination av parametervärden: Om skulden exempelvis begränsas till 1,5 procent medan avgiftstilläggen betalas direkt det år som fondskulden överskrids och minnet begränsas till 0,75 så blir resultatet följande.

Diagram 38 Stabilisering av skatteunderlag 2012-2025 med garanti, svagare stabilisering och fondbegränsning (GS3). Procentuell förändring



Fonden kommer i slutet av perioden att vara strax över noll vid en avgift på 0,21 procent av skatteunderlaget. Varianskvoten i detta exempel blir 0,6. Med andra ord blir avgiften ungefär densamma som vid fullständigt minne med en skuldgräns på 1 procent. Däremot blir varianskvoten betydligt högre.

1.3.3 Sammanfattande tabeller för beräkningar på historiska data och framtidsscenarioer

I de två sammanfattande tabellerna nedan kan man utläsa känsligheten i ett korridor- respektive garantisystemet när de ingående parametrarna ändras. Av tabellerna framgår hur varianskvot och fondens storlek vid slutåret påverkas när man ändrar övre och undre gränser i korridorssystemet, minnet samt gränser för fondtillgång respektive fondskuld. Alternativens benämningar överensstämmer med motsvarande benämningar i respektive diagram i denna bilaga. K står för korridor, G för garanti, H för historisk utveckling och S för scenario.

I tabellen med beräkningar på en korridormodell anges övre och nedre gräns, minne, gränser för fondtillgång respektive fondskuld, varianskvot samt den avgift som i respektive beräkningsalternativ skulle behöva tas ut för att fonden ska vara svagt positiv slutåret.

Tabell 6a Resultat av beräkningar på en korridormodell. Fondgränser och fondstorlek anges i procent av skatteunderlaget

Alt	Övre gräns	Undre gräns	Minne	Fond		Varianskvot	Fond slutår
				Max	Min		
KH1	4,6	2,6	1,00			0,4	-1,6
KH1A	4,6	2,6	0,50	1,5	-1,5	0,7	-0,9
KH1C	5,1	2,1	1,00	1,0	-3,0	0,7	-1,0
KH2	4,6	2,6	1,00	2,0	-2,0	0,5	-1,0
KH2A	4,6	2,6	1,00	1,0	-1,0	0,7	0,1
KH3	4,6	2,6	0,75	1,0	-2,0	0,5	-0,5
KH4	4,6	2,6	0,75	1,0	-1,0	0,7	0,2
KH5	4,6	2,6	0,50	1,0	-1,0	0,6	0,3
KH6	4,1	3,1	1,00	2,0	-6,0	0,3	0,6
KS1	4,6	2,6	1,00			0,4	-4,4
KS1A	4,6	2,6	0,50	3,0	-3,0	0,8	-1,9
KS1C	5,1	2,1	1,00	3,0	-3,0	0,7	-1,8
KS1D	4,1	3,1	1,00	3,0	-3,0	1,4	-2,2
KS2	4,6	2,6	1,00	2,0	-2,0	1,4	-2,0
KS2A	4,6	2,6	1,00	1,0	-1,0	1,4	-1,0
KS3	4,6	2,6	0,75	1,0	-2,0	1,0	-2,0
KS4	4,6	2,6	0,75	1,0	-1,0	1,4	-1,0
KS5	4,4	2,4	0,50	2,0	-1,0	1,1	-0,8

I tabellen med beräkningar på en garantimodell anges garantigräns, minne, gränser för fondtillgång respektive fondskuld samt den avgift som i respektive beräkningsalternativ skulle behöva tas ut för att fonden ska vara svagt positiv slutåret.

Tabell 6b Resultat av beräkningar på en garantimodell. Fondgränser och avgift anges i procent av skatteunderlaget

Alt	Garanti		Fond		Varianskvot	Avgift
	Gräns	Minne	Max	Min		
GH1	2,6	1,00			0,6	0,17
GH2	2,6	1,00	1,0	-1,0	0,7	0,13
GH3	2,6	0,75	2,0	-2,0	0,7	0,12
GH4	2,6	0,75	2,0	-1,0	0,7	0,11
GH5	2,6	0,50	2,0	-2,0	0,7	0,10
GH6	2,0	1,00	2,0	-1,0	0,8	0,06
GH7	3,0	1,00	2,0	-3,0	0,4	0,34
GS1	2,6	1,00			0,4	0,32
GS2	2,6	1,00	2,0	-1,0	1,1	0,21
GS3	2,6	0,75	1,5	-1,5	0,6	0,21
GS4	2,6	0,75	2,0	-1,0	0,8	0,18
GS5	2,6	0,50	2,0	-1,0	0,9	0,15
GS6	2,0	1,00	2,0	-1,0	0,8	0,11

1.3.4 Effekter av korridor och garanti i olika konjunkturscenarier

De framåtblickande beräkningsresultaten som redovisats tidigare i avsnittet utgår från KI:s scenario 3, det s.k. krisscenariot, för den samhällsekonomiska utvecklingen till 2025 (se bilaga 8). Basscenariot omfattar endast smärre konjunkturvariationer, i scenario 2 inträffar en konjunktursvacka 2018–2020, i scenario 3 en tidigare och kraftigare konjunkturedgång redan från 2015 och i scenario 4 sker en nedgång ungefär samtidigt men inte lika kraftig och som följs av en relativt markerad konjunkturuppgång. Variansen i faktiskt skatteunderlag skiljer sig således en hel del mellan scenarierna.

För att kunna bedöma effekterna av ett stabiliseringssystem vid olika konjunkturförlopp har en korridor- respektive en garantiberäkning genomförts för samtliga fyra scenarier.

I tabellen nedan jämförs utfallet av korridorberäkningarna i olika scenarier men där de i övrigt har samma förutsättningar. Korridorgränserna har, liksom i tidigare exempel, satts 1 procentenhet högre respektive lägre än den genomsnittliga tillväxten av skatteunderlaget under perioden 1992–2010 och är således desamma i samtliga scenarier. I samtliga beräkningar är minnet 1,0. För att lättare kunna jämföra scenarioutfallen har inga restriktioner på fondstorlek eller fondskuld satts upp.

Tabell 8 Jämförelse av olika scenario-alternativ med korridor

Scenario	Övre gräns	Nedre gräns	Varians	Varianskvot	Fond slutår
Basscen	4,6	2,6	0,09	0,64	+0,5
Scen 2	4,6	2,6	0,47	0,30	+3,5
Scen 3 kris	4,6	2,6	0,76	0,44	-4,0
Scen 4	4,6	2,6	0,31	0,39	+3,1

Anm. Gränser och fond slutår anges i procent av skatteunderlaget.

Konjunkturvariationerna i basscenariot är små och endast en mindre avgift behöver inbetalas. Inget bidrag utbetalas i ett korridorsystem med de valda gränserna. En mindre fond på 0,5 procent av skatteunderlaget skulle komma att byggas upp. Ett stabiliseringssystem skulle leda till att den redan låga variansen reducerades med en tredjedel.

I scenario 2 hinner en relativt stor fond byggas upp innan en lågkonjunktur inträffar 2019–20. Fonden hinner bli tillräckligt stor för att helt finansiera utbetalningarna och fonden hamnar på ett överskott i slutet av scenarioperioden motsvarande 3,5 procent av skatteunderlaget om inga avgiftsbefrielser beviljas.

I scenario 3 kommer en kris relativt tidigt under perioden, innan en fond hinner byggas upp. Fondskulden uppgår till cirka 4 procent av skatteunderlaget under resten av scenarioperioden efter krisens slut. Fondskulden, som 2025 skulle uppgå till 110 miljarder kronor, hinner inte återhämtas och dessutom späds den på med årliga räntekostnader.

I scenario 4 sker inga utbetalningar, endast inbetalningar. Om systemet inte har en avgiftsbefrielse när fonden nått en viss storlek skulle denna uppgå till drygt 3 procent av skatteunderlaget i slutet av scenarioperioden.

Om i stället gränserna 2,2 respektive 5,0 procent (genomsnittlig utveckling +1,4 procent) tillämpas i beräkningarna så blir både variansen och varianskvoten högre i samtliga scenarier, vilket beror på att systemet då inte griper in lika ofta och lika mycket. Genom att in- och utbetalningarna blir betydligt lägre kommer fondens storlek att påverkas. I scenario 2 stannar den på drygt 2 procent av skatteunderlaget och i krisalternativet skulle fondskulden vara drygt 2 procent 2025.

I beräkningarna på ett garantisystem har garantinivån satts lika med den undre gränsen i korridorberäkningarna ovan. Även här är

minnet satt till 1,0. Avgiften, som anges i procent av skatteunderlaget, har för respektive scenario, under hela perioden satts så att fonden ska bli omkring noll 2025.

Tabell 9 Jämförelse av olika scenarioalternativ med garanti

Scenario	Garantinivå	Varians	Varianskvot	Avgift per år
Basscen	2,6	0,14	1,0	0,00
Scen 2	2,6	1,50	0,97	0,02
Scen 3 kris	2,6	0,68	0,40	0,32
Scen 4	2,6	0,80	1,0	0,00

Anm. Garantinivå och avgift anges i procent av skatteunderlaget.

I basscenariot och i scenario 4 skulle ett garantisystem, i efterhand, visa sig spela en mycket liten roll – varianskvoten blir 1,0 i de båda scenarierna. I dessa båda scenarier skulle således inga utbetalningar ske och ingen avgift skulle behöva tas ut alls. I scenarierna 2 och främst 3 skulle en garantifond få en mer utjämnande effekt. I scenario 2 skulle det räcka att ta ut en avgift på 0,02 procent för att fonden ska vara positiv i slutet av perioden. I krisscenariot däremot skulle krävas en årlig avgift på 0,32 procent av skatteunderlaget. Ju lägre varianskvot desto högre avgift skulle behöva tas ut.

Om i stället gränsen 2,2 procent tillämpas i beräkningarna blir både variansen och varianskvoten högre i krisscenariot, vilket beror på att systemet då inte griper in lika mycket. Genom att in- och utbetalningarna därigenom blir betydligt lägre och nivån på inbetalningarna anpassas till att fonden ska ligga nära noll 2025 så halveras de årliga inbetalningarna i krisscenariot och i scenario 2.

Sammanfattningsvis så visar de olika beräkningarna ovan att effekterna av ett stabiliseringssystem blir starkt beroende av konjunkturutvecklingen. Det får också stor betydelse i vilket konjunkturläge som ett stabiliseringssystem införs. Om det inträffar en kraftig lågkonjunktur kort efter införandet så ökar fondskulden snabbt och om krisen dessutom blir djup och långvarig kan det ta tid för fonden att återhämta sig utan att finansieringen ändras, t.ex. genom höjda avgifter eller att medel tillförs på annat sätt. Ett särskilt besvärligt läge kan uppstå om man går in i en ny kraftigare lågkonjunktur med en stor fondskuld redan från början. De stora skillnaderna i utfall mellan de olika scenarierna pekar även på svårigheterna att på förhand fastställa lämpliga och hållbara gränser respektive garantinivå och avgiftsnivå för att en lämplig fondstorlek ska uppnås och/eller bibehållas.

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökat polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.
27. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. N.
28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Ju.
29. Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. A.
30. Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. U.
31. Staten som fastighetsägare och hyresgäst. S.
32. En ny upphovsrättslag. Ju.
33. Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. U.
34. Etappmål i miljömålssystemet. M.
35. Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individen, kunskapen och ansvaret. S.
36. Forskning och utveckling samt försvarslastik – i det reformerade försvaret. Fö.
37. Rovdjurens bevarandestatus. M.
38. Ett myndighetsgemensamt servicecenter. S.
39. Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen + Bilagor. Fi.

40. Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. S.
41. Alkoholservering på särskilda boenden. S.
42. En reformerad domstolslagstiftning. Ju.
43. Offentlig upphandling från eget företag?!
– och vissa andra frågor. Fi.
44. Fjärrvärme i konkurrens. N.
45. Förundersökning
– objektivitet, beslag, dokumentation
m.m. Ju.
46. FRANS
Framtida regelverk och ansvars-
förhållanden på naturgasmarknaden i
Sverige. N.
47. En samlad ekobrottsbekämpning. Ju.
48. Vård efter behov och på lika villkor
– en mänsklig rättighet. S.
49. Medfinansiering av transportinfrastruktur
– Ett nytt system för den långsiktiga
planeringen av transportinfrastruktur
samt riktlinjer och processer för med-
finansiering. N.
50. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s
Fud-program 2010. M.
51. Fortsatt föräldrar - om ansvar, ekonomi,
och samarbete för barnets skull. S.
52. Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäk-
ringen. A.
53. Ny instansordning för va-målen. S.
54. Större ekonomisk trygghet för
förtroendevalda. Rätt till ersättning vid
arbetslöshet. A.
55. Kommunaliserad hemsjukvård. S.
56. Kunskap på djupet – kunskapsunderlag
för havsplanering. M.
57. En bättre arbetsmiljö genom effektivare
sanktioner. A.
58. Skolans dokument – insyn och sekretess.
U.
59. Spara i goda tider
– för en stabil kommunal verksamhet
+ Bilagedel. Fi.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Transporter av frihetsberövade. [7]
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]
Förvar. [17]
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straff-
rättsligt samarbete.
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas
befattning med hemliga uppgifter. [20]
Utökat polissamarbete i Norden och EU. [25]
Cirkulär migration och utveckling
– förslag och framåtblick. [28]
En ny upphovsrättslag. [32]
En reformerad domstolslagstiftning. [42]
Förundersökning
– objektivitet, beslag, dokumentation
m.m. [45]
En samlad ekobrottsbekämpning. [47]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. [21]
Spirit of Innovation. [22]

Försvarsdepartementet

- Uppföljning av signalspaningslagen. [13]
Forskning och utveckling samt försvarslogistik
– i det reformerade försvaret. [36]

Socialdepartementet

- Sanktionsavgifter på trygghetsrådet. [3]
Missbruket, Kunskapen, Vården.
Missbruksutredningens forskningsbilaga.
[6]
Barnen som samhället svek.
Åtgärder med anledning av övergrepp och
allvarliga försummelse i samhällsvården.
[9]
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]
Staten som fastighetsägare och hyresgäst. [31]
Bättre insatser vid missbruk och beroende –
Individen, kunskapen och ansvaret. [35]

- Ett myndighetsgemensamt servicecenter. [38]
Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. [40]
Alkoholservering på särskilda boenden. [41]
Vård efter behov och på lika villkor
– en mänsklig rättighet. [48]
Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och
samarbete för barnets skull. [51]
Ny instansordning för va-målen. [53]
Kommunaliserad hemsjukvård. [55]

Finansdepartementet

- Välfärdsstaten i arbete.
Inkomsttrygghet och omfördelning med
incitament till arbete. [2]
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.
[11]
Sänkt restaurang- och cateringmoms. [24]
Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den
kommunala utjämningen + Bilagor. [39]
Offentlig upphandling från eget företag?!
– och vissa andra frågor. [43]
Spara i goda tider – för en stabil kommunal
verksamhet + Bilagedel. [59]

Utbildningsdepartementet

- Svart på vitt – om jämställdhet i akademin. [1]
Den framtida gymnasiesärskolan
– en likvärdig utbildning för ungdomar
med utvecklingsstörning. [8]
Tid för snabb flexibel inläring. [19]
Studiemedel för gränslös kunskap. [26]
Med rätt att välja
– flexibel utbildning för elever som tillhör
specialskolans målgrupp. [30]
Rapportera, anmäla och avhjälpa missför-
hållanden – för barns och elevers bästa. [33]
Skolans dokument – insyn och sekretess. [58]

Landsbygdsdepartementet

- Revision av livsmedelskedjans kontroll-
myndigheter. [23]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. [14]
- Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]
- Etappmål i miljömålssystemet. [34]
- Rovdjurens bevarandestatus. [37]
- Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2010. [50].
- Kunskap på djupet – kunskapsunderlag för havsplanering. [56]

Näringsdepartementet

- Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. [4]
- Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. [12]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. [27]
- Fjärrvärme i konkurrens. [44]
- FRANS
 - Framtida regelverk och ansvarsförhållanden på naturgasmarknaden i Sverige. [46]
- Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering. [49]

Kulturdepartementet

- Antidopning Sverige.
 - En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. [5]
- Samlat, genomtänkt och uthålligt?
 - En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. [29]
- Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen. [52]
- Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda.
 - Rätt till ersättning vid arbetslöshet. [54]
- En bättre arbetsmiljö genom effektivare sanktioner. [57]