

# 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 konjunktur känsliga, 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 konjunktur känslighet, 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 landstingen 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 mållkonflikt 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.<sup>08</sup> (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 elasticiteter<sup>1</sup>. I detta arbete har även

---

<sup>1</sup> 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 chock<sup>2</sup> 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

---

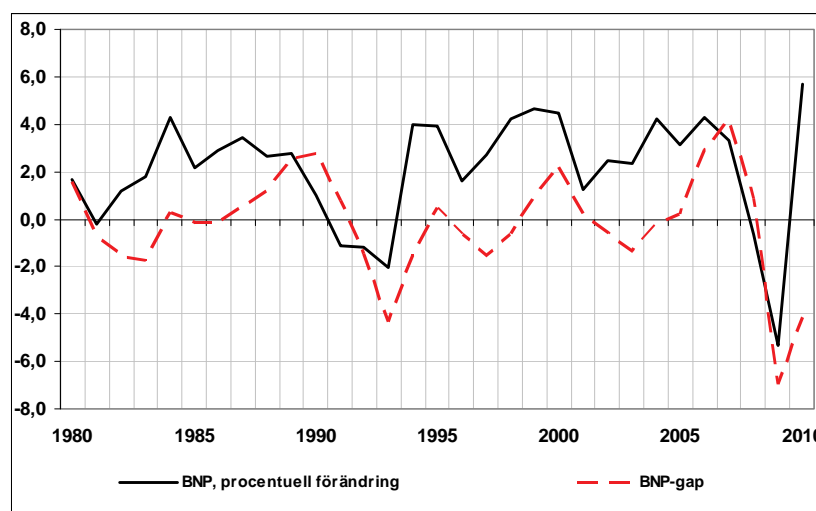
<sup>2</sup> Se SKL-rapporten "Makroekonomiska störningars effekt på kommunsektorns ekonomi och sysselsättning", 2011

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

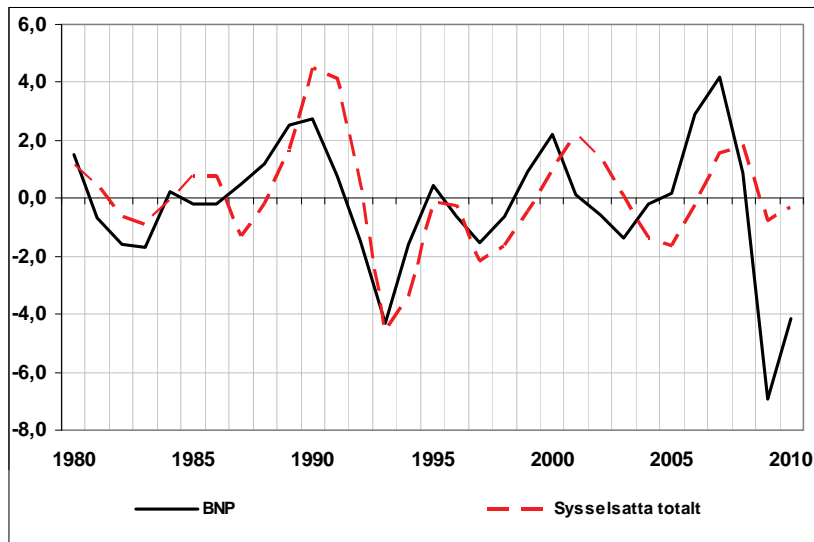


Källa: SCB och egna beräkningar.

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
<b>Totala inkomster</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>784</b>

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

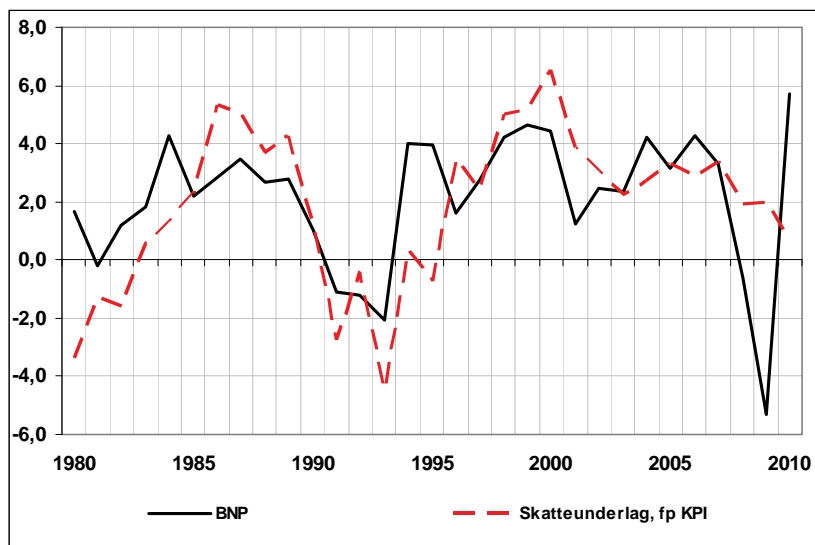
tider än i dåliga tider vilket har en stabiliserande effekt på samhälls-ekonomi.

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



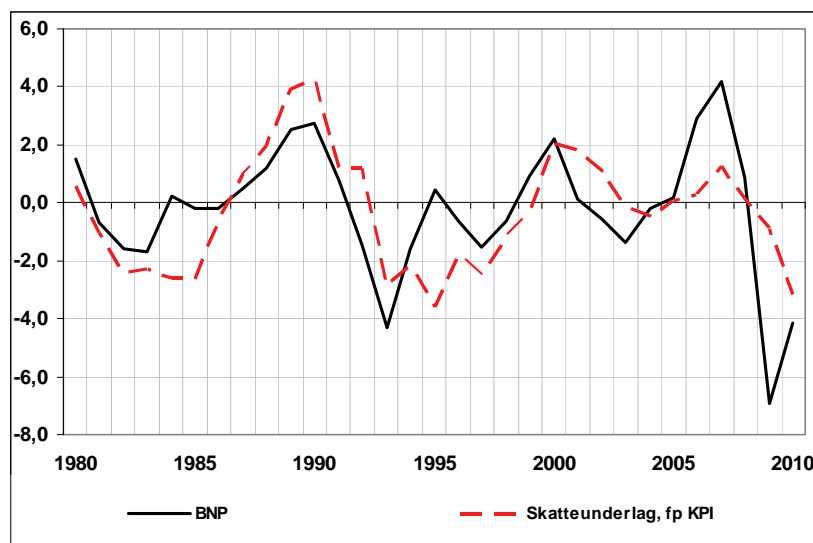
Källa: SCB, SKL och egna beräkningar.

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*

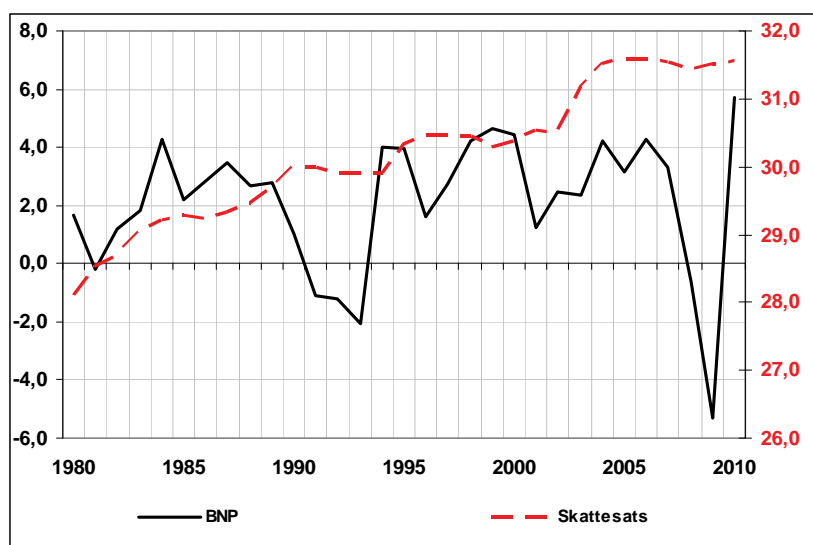
SKL har analyserat sambandet mellan arbetsmarknadsersättningarna och arbetsmarknadsgapet mätt i arbetade timmar. De konstaterar att ersättningarna tenderar att reagera spegelvänt mot arbetsmarknadsgapet. När arbetsmarknaden försvagas så ökar ersättningarna. Konjunkturreflekterna på arbetsmarknadsersättningarna 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



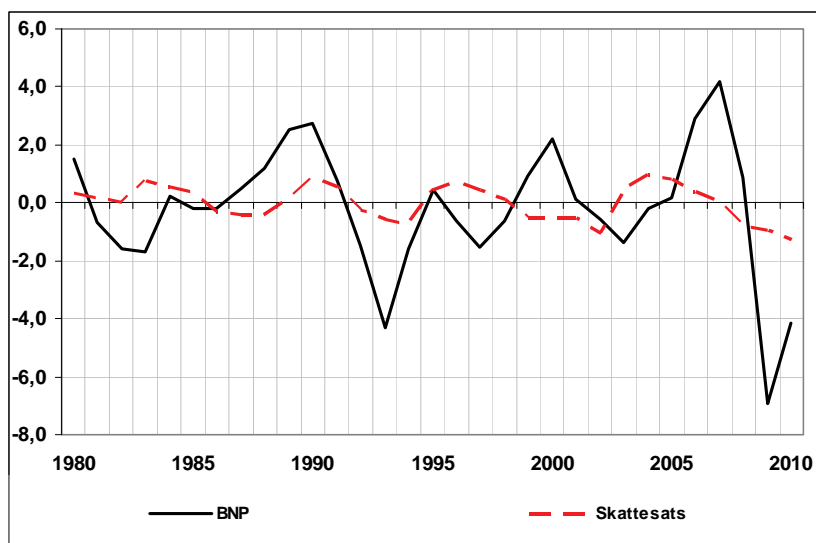
Källa: SCB och Skatteverket.

### 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 trendavvikelse i procent av respektive trend



Källa: SCB, Skatteverket samt egna beräkningar.

### SKL:s analys

SKL:s bedömning är att kommuner och landsting generellt sett o gärna 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.

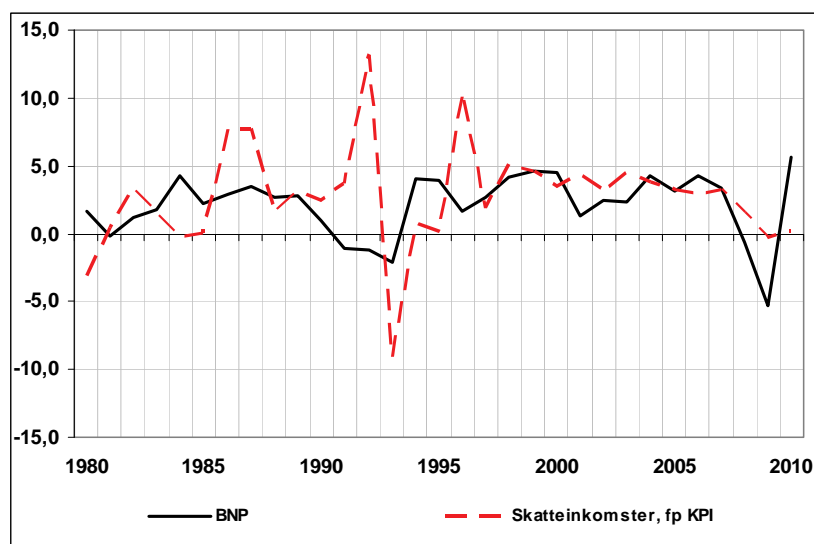
### Skatteinkomsterna

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

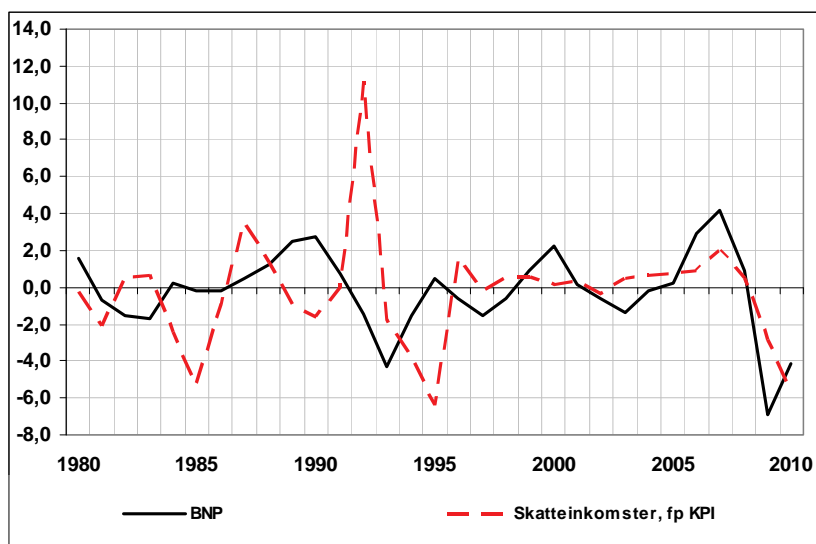


Källa: SCB och Konjunkturinstitutet.

## 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.

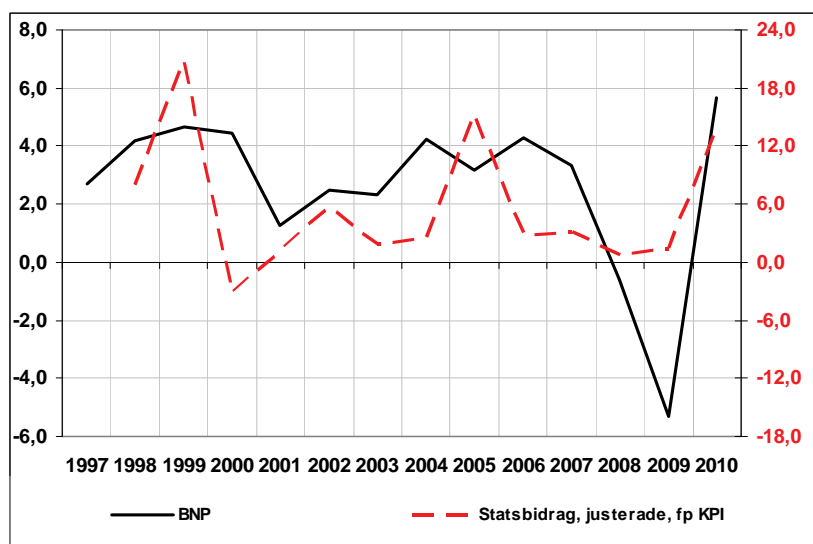


## Statsbidrag

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.

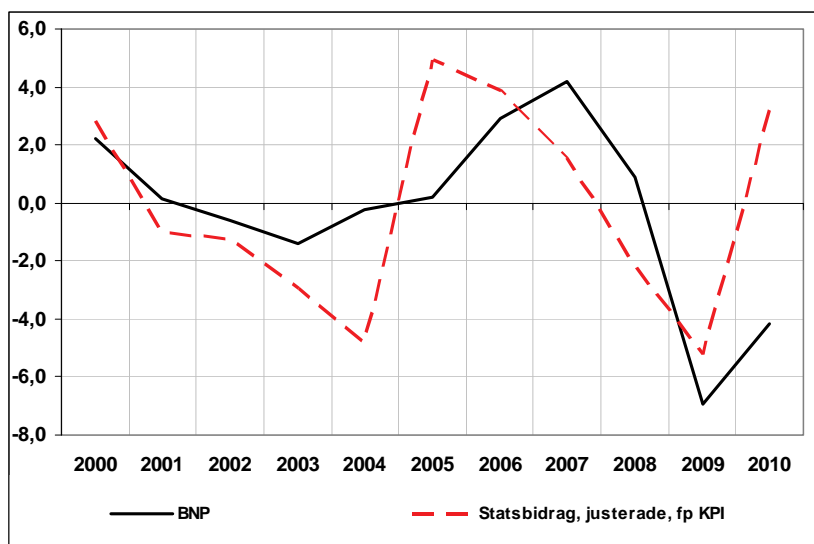
**Diagram 9** BNP och justerade statsbidrag, procentuell förändring i fasta priser



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 år<sup>3</sup>. 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*

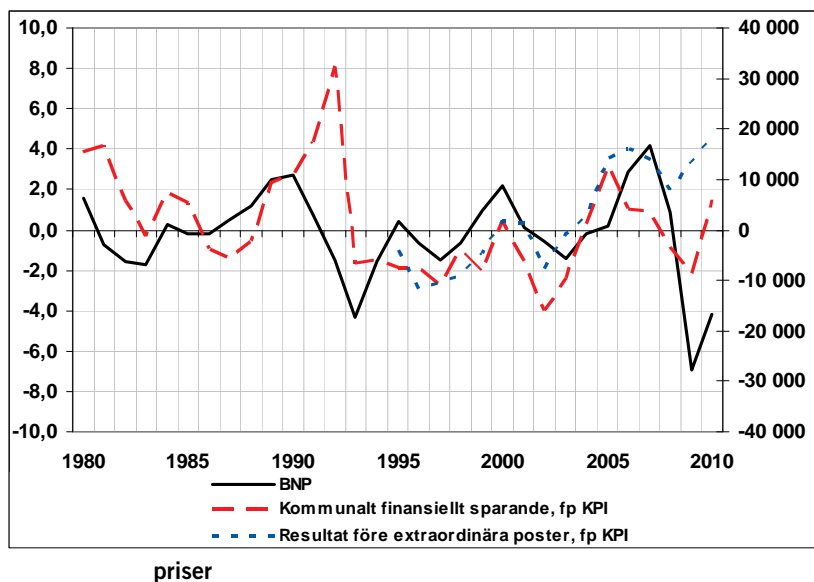
Topparna i både resultatet och finansiella sparandet har under den senare delen av perioden någorlunda sammanfallit med topparna i BNP-gapet. Under den tidigare delen stördes sambandet bland annat av omläggningen av utbetalningssystemet av kommunalskatt i början av 1990-talet. Det är orsaken till det kraftigt positiva finansiella sparandet 1992 trots att BNP-gapet samtidigt föll

---

<sup>3</sup> 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 mkr<sup>4</sup>, 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

<sup>4</sup> 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.

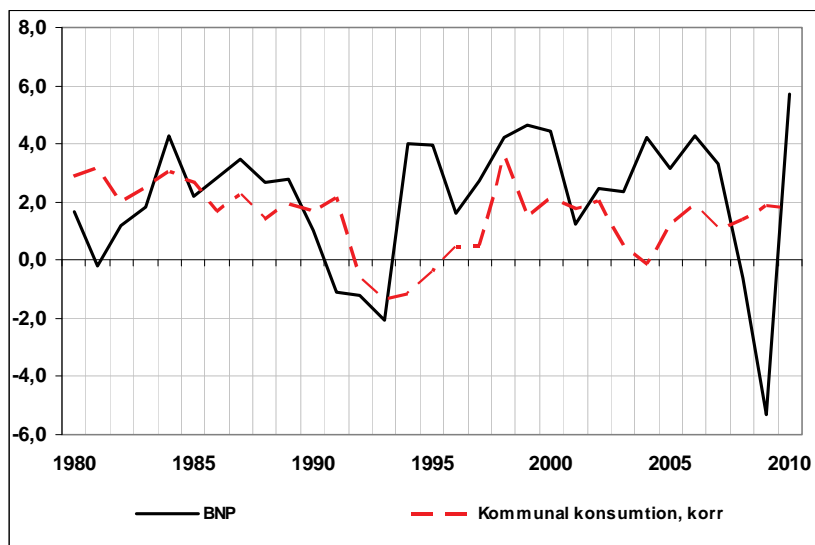
Den kommunala konsumtionen har legat relativt stadigt på cirka 20 procent av BNP under 2000-talet.

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 konsumtion<sup>5</sup>, procentuell förändring, fasta priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

### 7-årsanalys

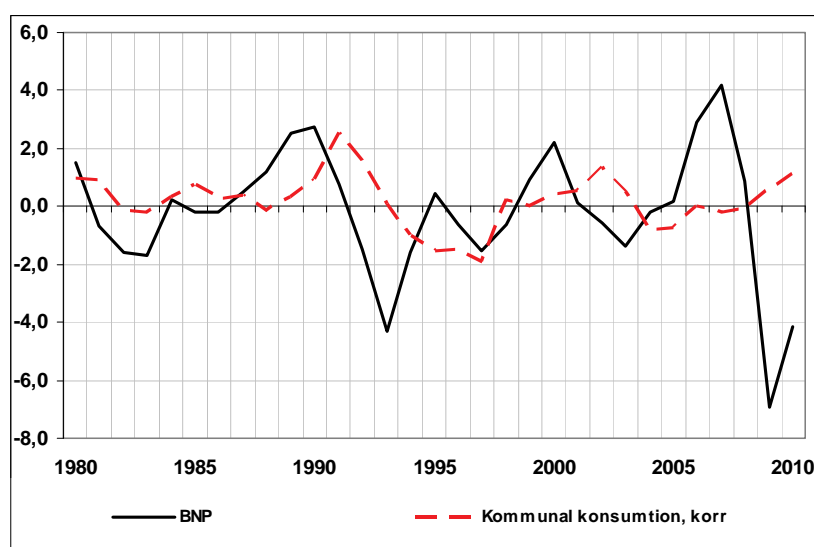
Sedan 1980 har den kommunala konsumtionen legat påtagligt under trend vid två tillfällen. I efterdyningarna av 90-talskrisen låg den kommunala konsumtionen under trend i fler år. Efter IT-krisen i början av 2000-talet blev trendavvikelse negativa under ett par år. Det är rimligt att koppla ihop dessa perioder av svag konsumtionsutveckling med de djupare nedgångarna i den övriga

<sup>5</sup> Kommunal konsumtion är korrigerad för avskiljandet av kyrkan samt läkemedelsförmånen.

ekonomin som föregick dessa perioder. Någon motsvarande reaktion på den senaste konjunkturedgången 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.

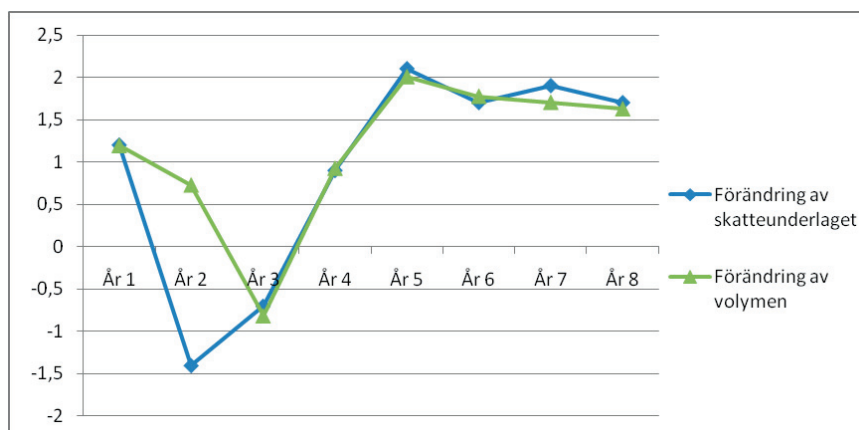
*SKL:s analys*

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.

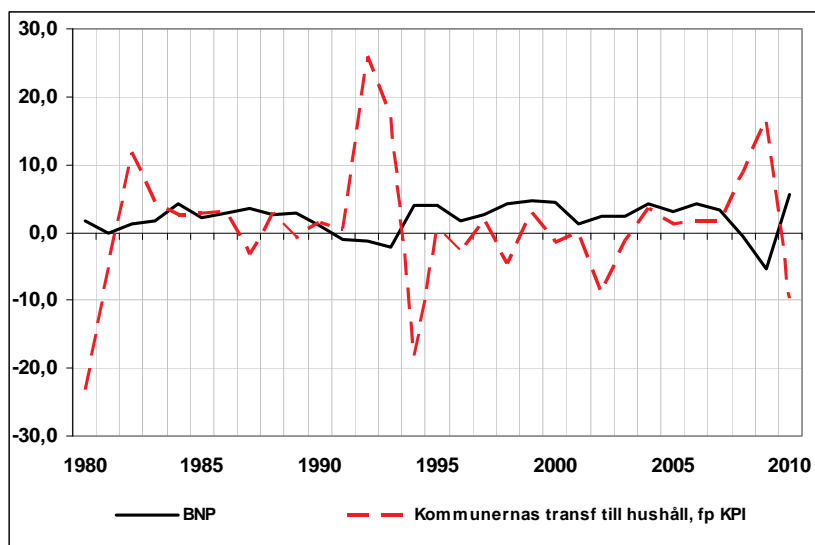
Enligt SKL finns det även en skillnad mellan kommuners och landstings sätt att hantera situationer med svag utveckling av skatteunderlaget. Landstingen bedöms vara mera obenägna att dra ner på konsumtionsvolymen än kommunerna. Är det ekonomiska läget tillräckligt kärtv agerar de dock på ett liknande 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

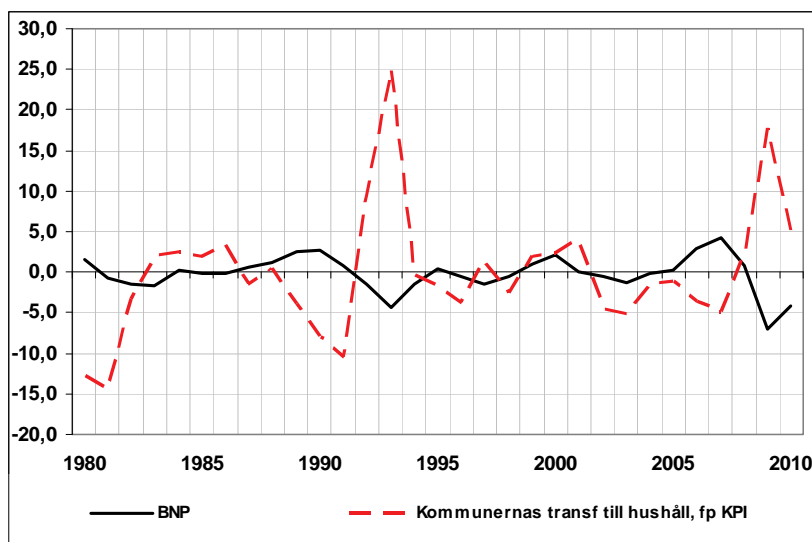


Källa: SCB, Konjunkturinstitutet samt egna beräkningar.

## 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 ökning till kraftiga minskningar. Detta gör att konjunkturreffekten från investeringarna kan vara mera betydande än vad deras andel av utgifterna antyder.

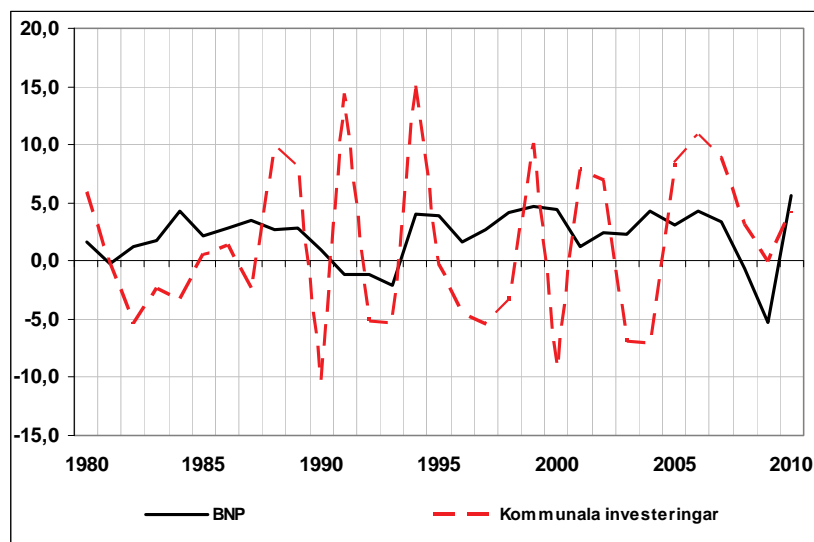
Investeringarna skulle kunna motverka konjunktursvängningar om de ökar mer i dåliga tider och ökar mindre i goda tider. Investeringarnas effekt på sysselsättningen sker främst inom den privata sektorn.

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 konjunktur nedgången 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

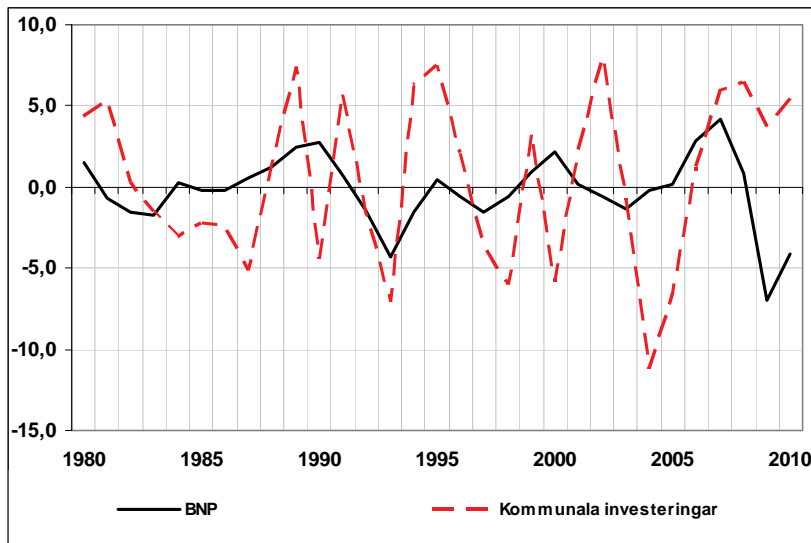


Källa: SCB.

### 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.

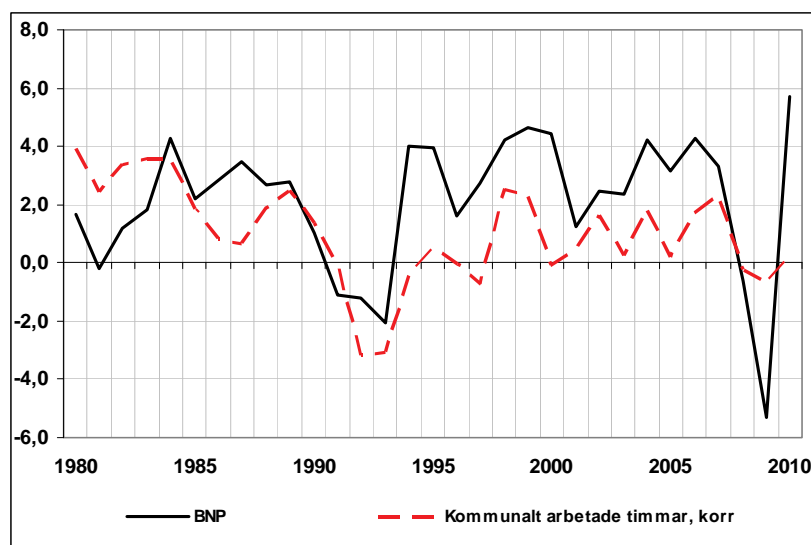
Även om det är kommunalt finansierad sysselsättning som är av intresse så är den ekonometriska analysen baserad på kommunal sysselsättning exklusive kommunalt finansierad sysselsättning i privat sektor. För att få tillräckligt långa tidsserier har kommunalt finansierad sysselsättning i privat sektor 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



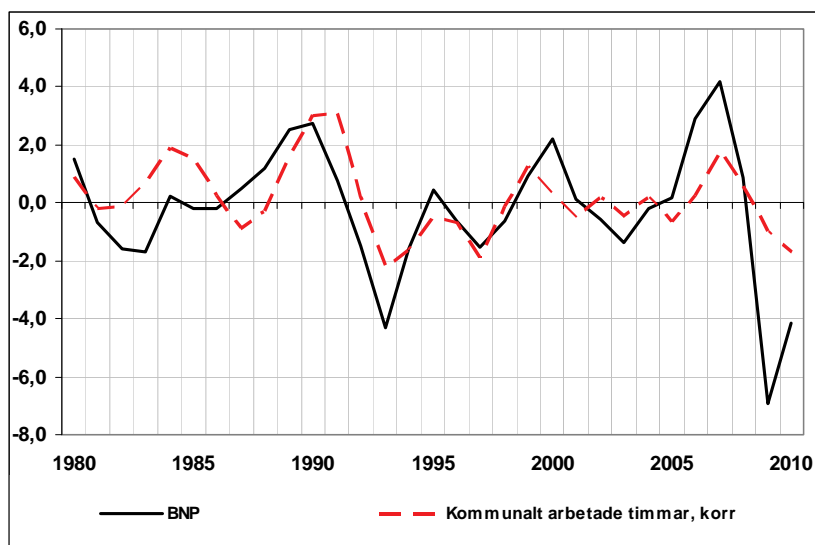
Källa: SCB och egna beräkningar.

### 7-årsanalys

Sett till trendavvikelsena 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 trendavvikelsena 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 trendavvikelsen 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

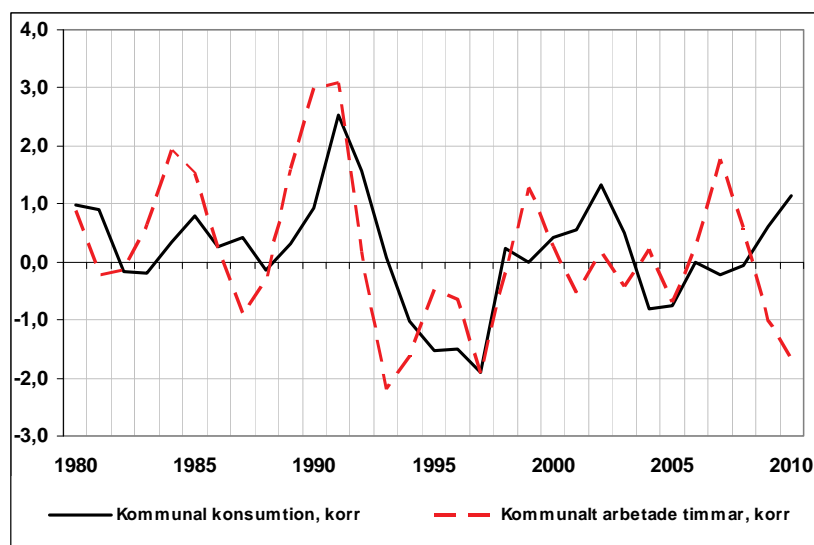


Källa: SCB och egna beräkningar.

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.

Trendavvikelseerna 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 trendavvikelse 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-

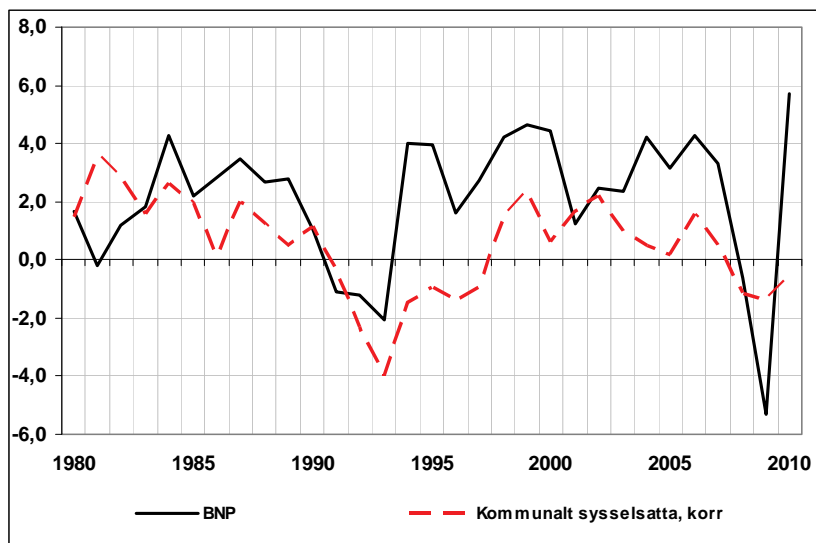
ändrade eller ökar mindre än antalet sysselsatta. Vid en konjunktur-  
nedgång är förhållandet det omvända.

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.

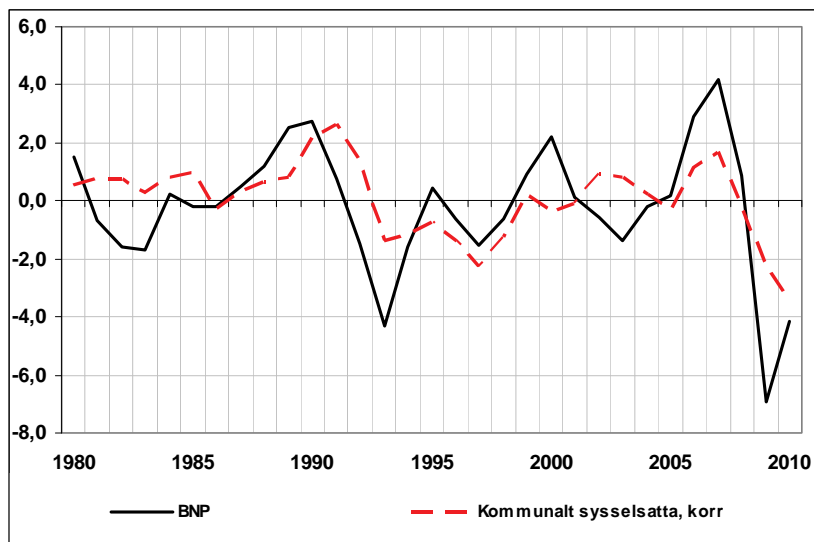
*7-årig analys*

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 trendavvikelse 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.

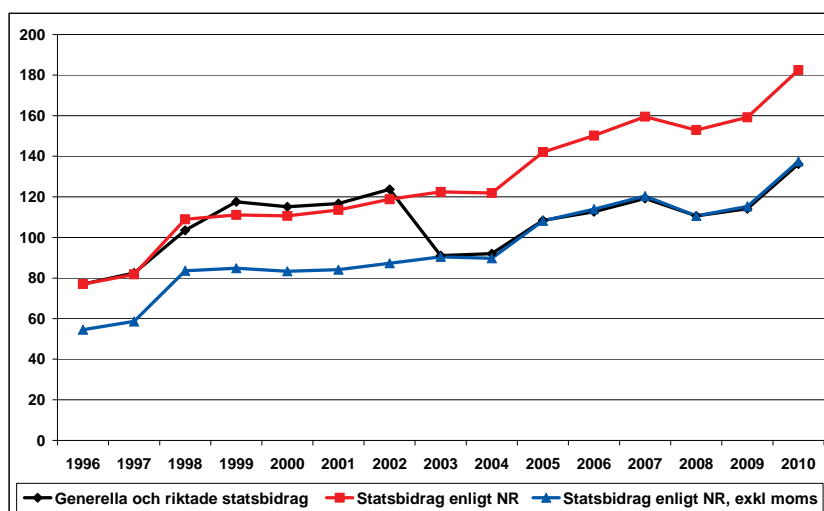
Olika regelförändringar i skattesystemet kan antingen öka eller minska det kommunala skatteunderlaget och beaktas därför vanligtvis vid fastställandet av den generella statsbidragsnivån. Sådana förändringar, som i större eller mindre omfattning, sker varje år bör således inte räknats in som tillskott 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

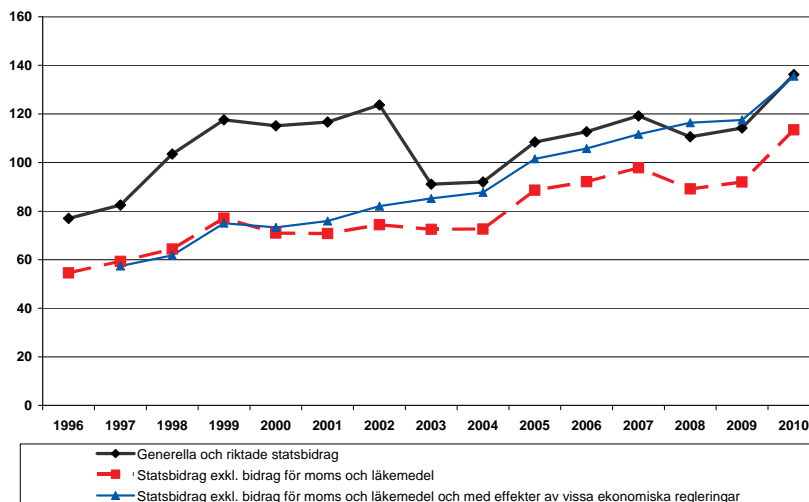
Utredningen har analyserat de årliga förändringarna av statsbidragen till kommunsektorn. Syftet är att undersöka hur stor del av statsbidragen som kan tänkas påverka sysselsättningen i kommuner och landsting. Vi har tagit bort sådana effekter på statsbidragsnivån som beror på den del av statsbidragen 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

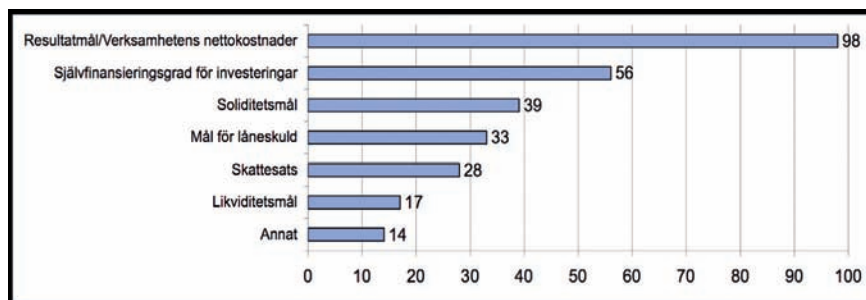
### Fråga 1 – Finansiella mål

*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)

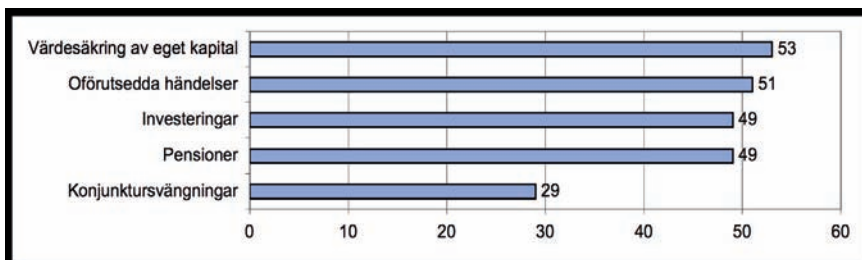


### Fråga 1b) – Marginaler i resultatmålet

*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)**

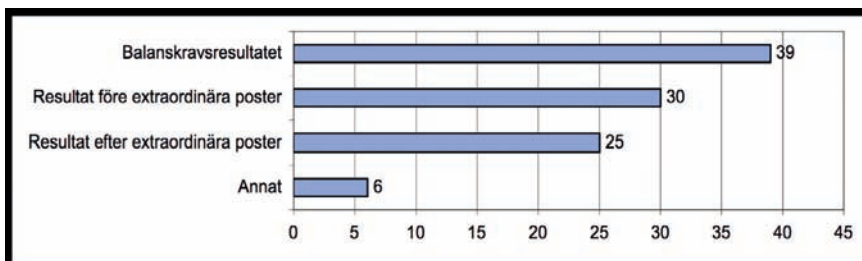


### Fråga 1c) – Utvärdering av resultatmål

*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)**



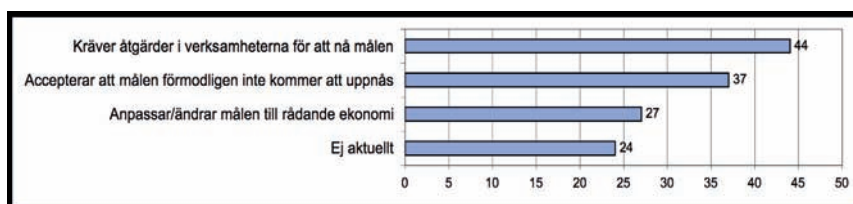
## Fråga 2 – Budget då målen inte beräknas uppnås

*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)**



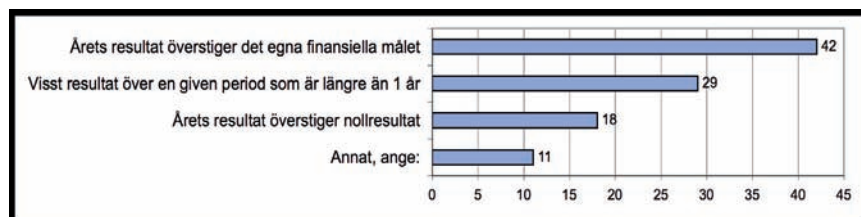
## Fråga 3a) – Öronmärkning av medel för resultatutjämnning

*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)

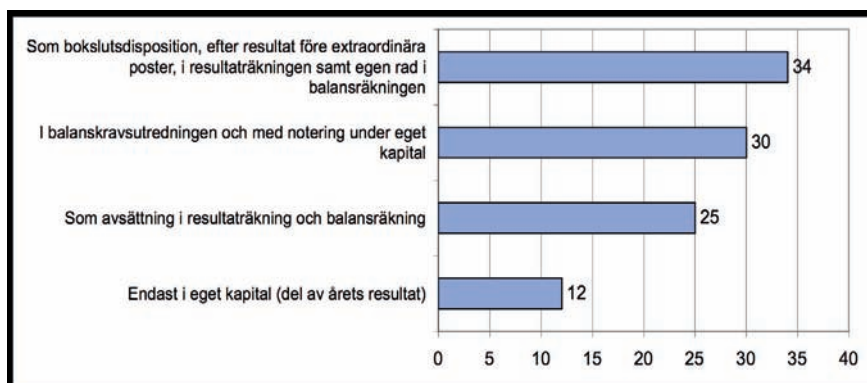


## Fråga 3b) – Hantering av reserverade medel

*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

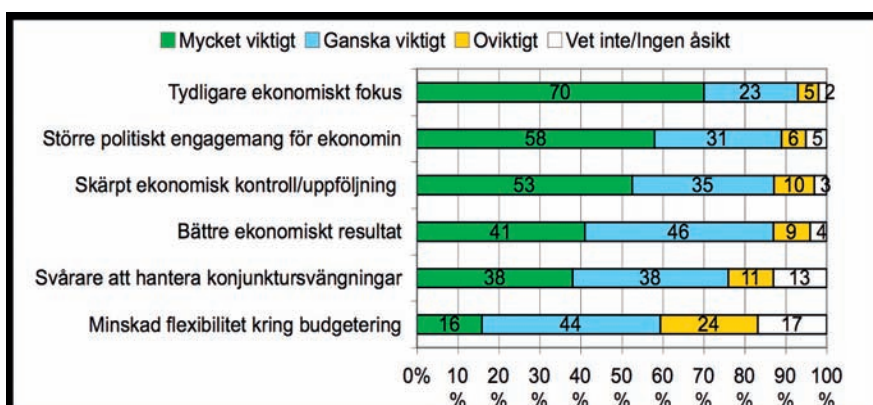
*Vilka faktorer bedömer ni är viktigast för balanskravets påverkan på styrningen i er kommun/landsting? Rangordna alternativen.*

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

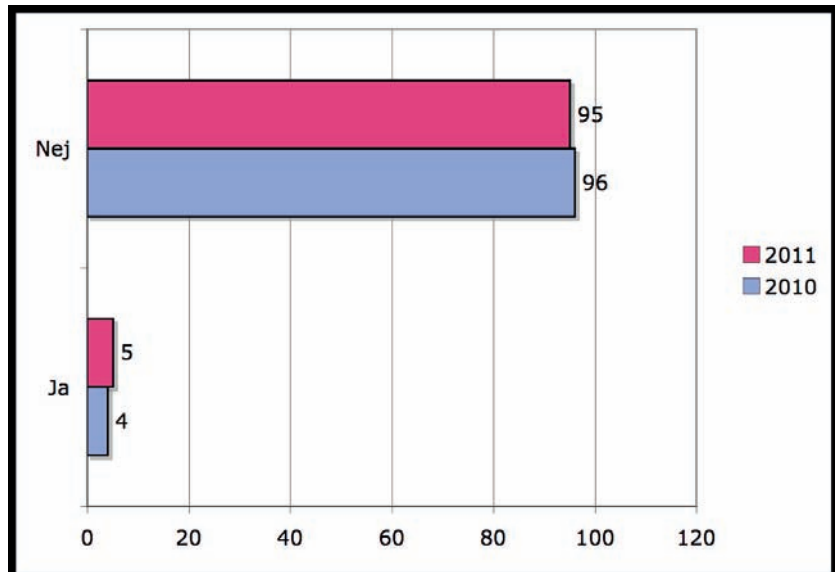
*Har kommunen/landstinget budgeterat med underskott 2010 och/eller 2011?... om ja, hänvisas till synnerliga skäl?*

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)

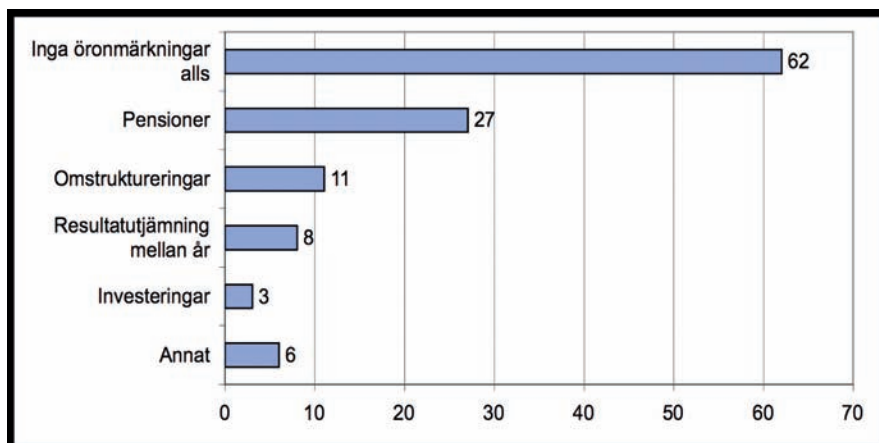


### Fråga 7 – Öronmärkning för framtida kostnader

*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)



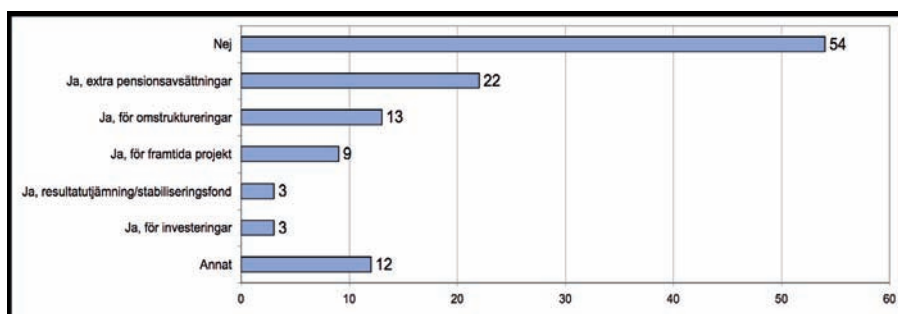
### Fråga 8 – Avsättningar i balansräkningen

*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)

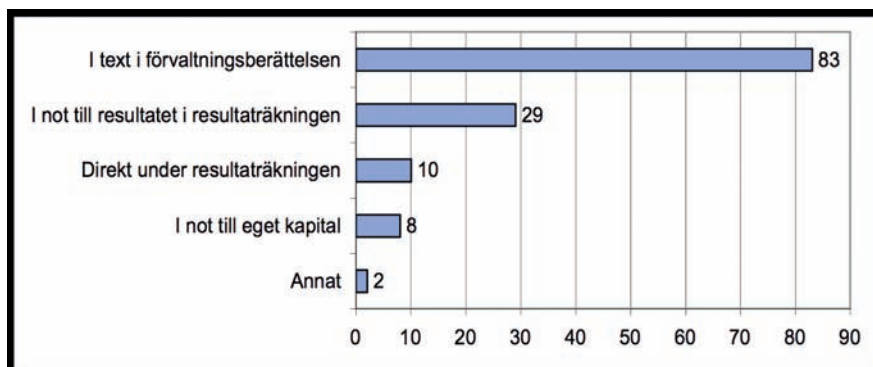


### Fråga 9 – Redovisning av balanskravsresultaten

*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)



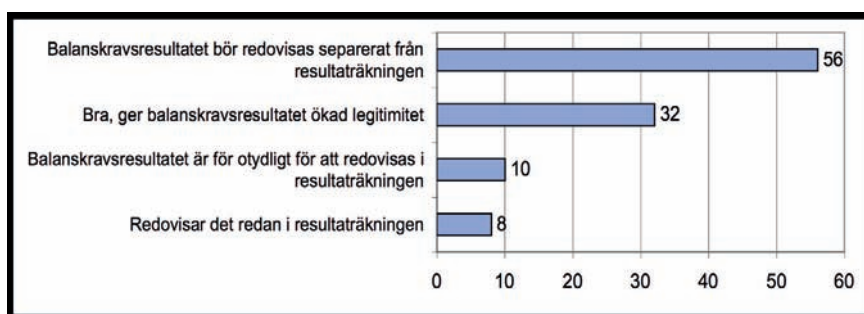
### Fråga 10 – Balanskravsresultat i den lagstadgade resultaträkningen

*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

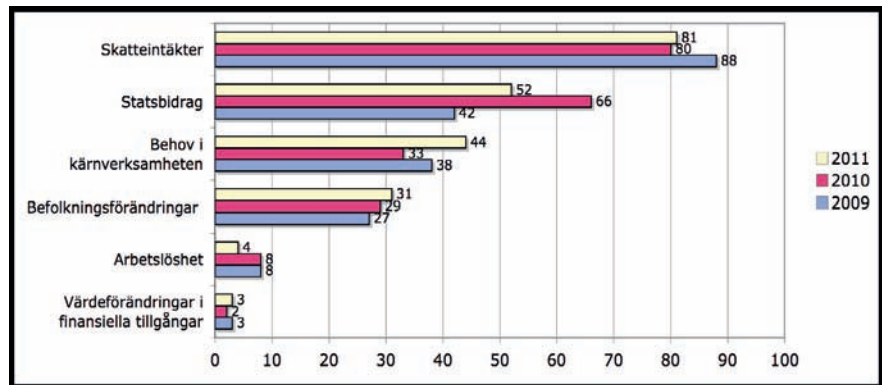
*Vilka av följande yttre faktorer upplever ni har haft störst ekonomisk påverkan på ert budgetarbete inför 2009, 2010 och 2011? Markera högst två alternativ per år.*

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)

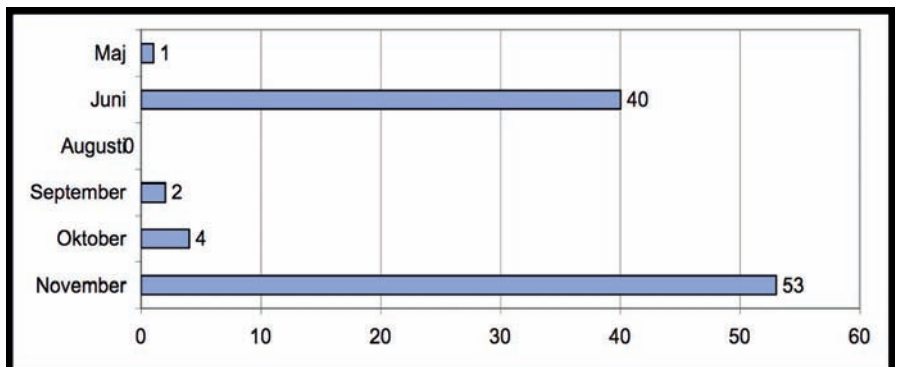


### Fråga 12 – Fullmäktiges budgetbeslut

*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)



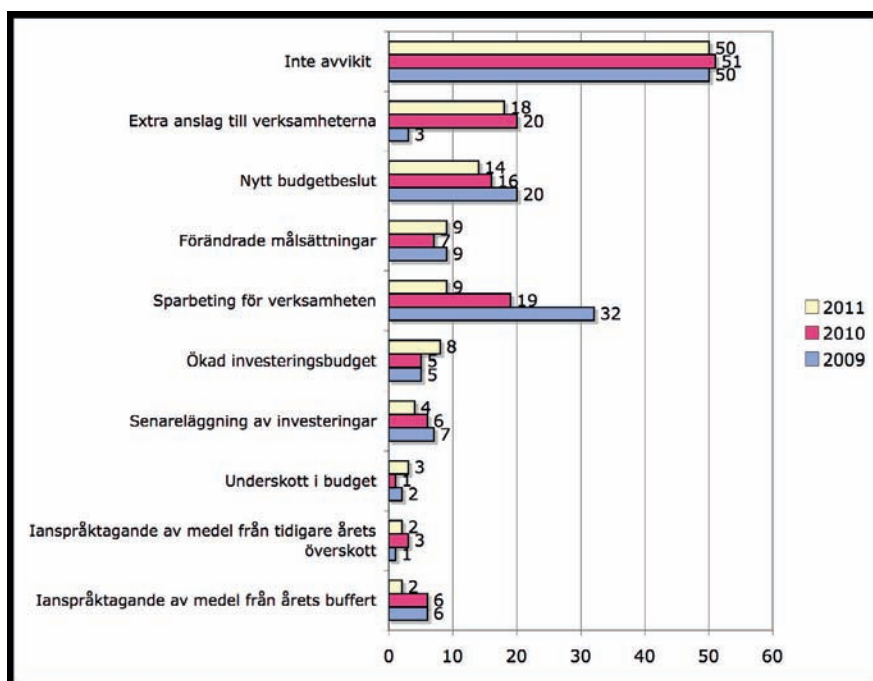
### Fråga 13 – Budgetförändringar vid avvikelser från budgetprocess

*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

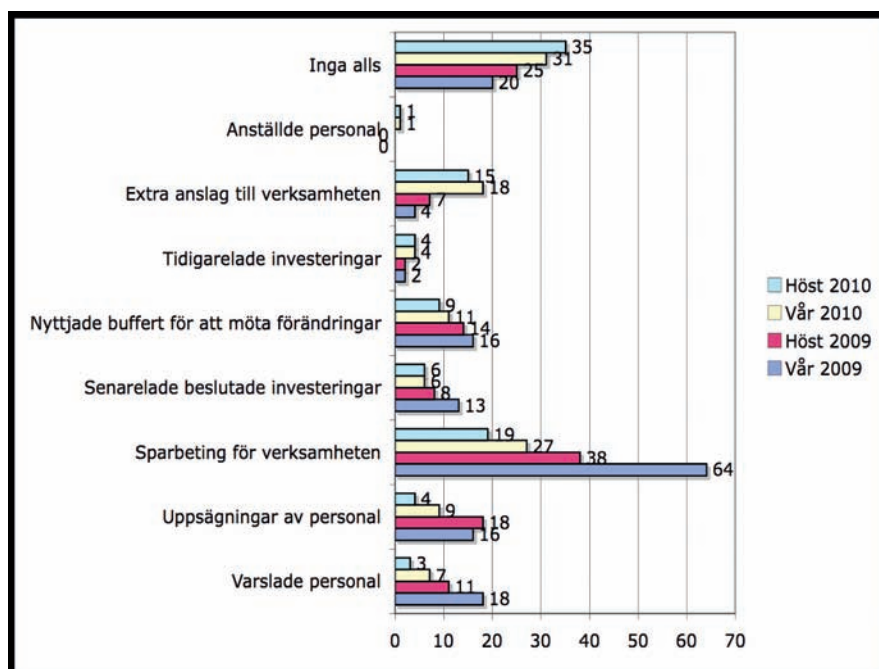
*Vilka åtgärder vidtog ni under löpande år 2009 och 2010 för åren 2009 och 2010 till följd av förändringar i skatteunderlagsprognoseerna? (Flera svarsalternativ möjliga)*

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)

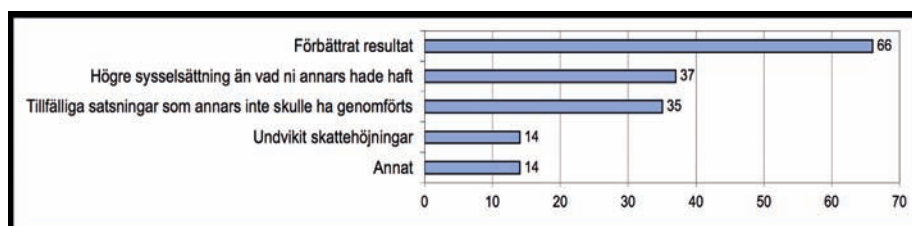


### Fråga 15 – Användning av statligt konjunkturstöd

*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.

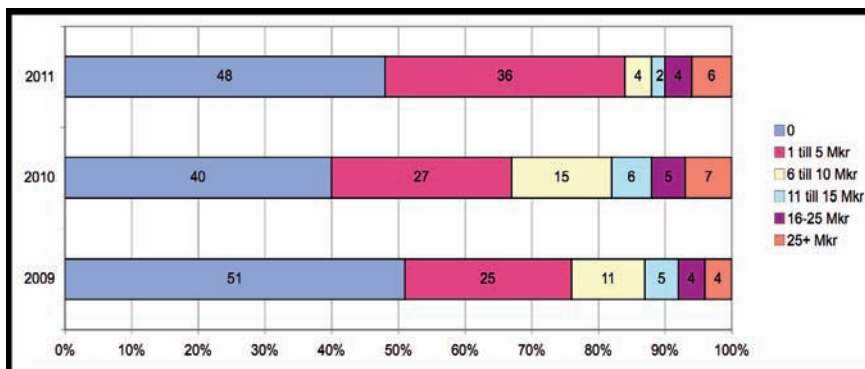
Fördelningarna av kommunernas och landstingens beslutade buffrar följer i stort sett samma mönster under åren 2009, 2010 och 2011. Omkring hälften av respondenterna har inte haft beslut om någon buffert under de tre aktuella åren, andelen var något lägre 2010 och låg då på 40 procent.

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)

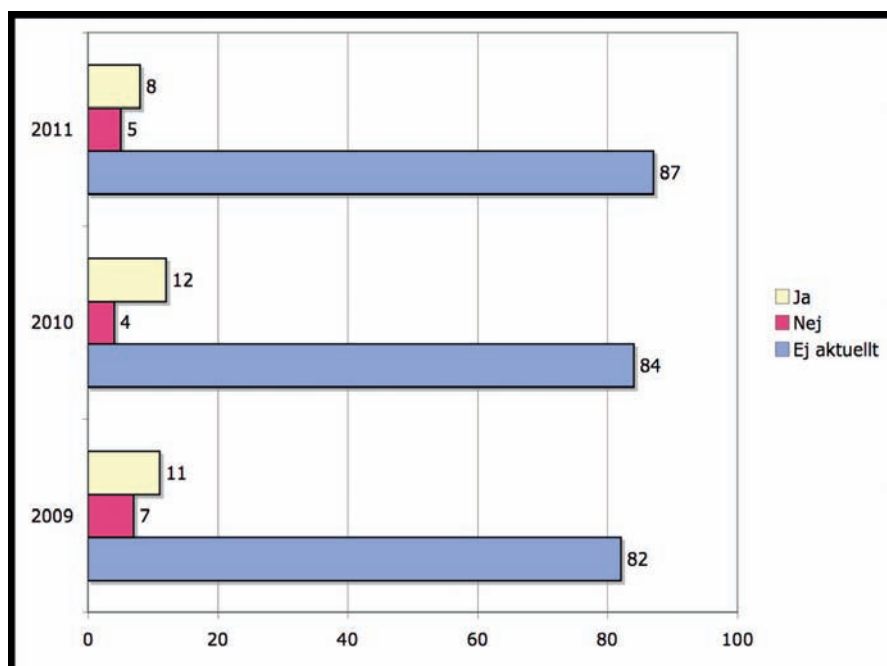


### Fråga 17 – Den ekonomiska nedgångens effekter på skattesatsen

*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)



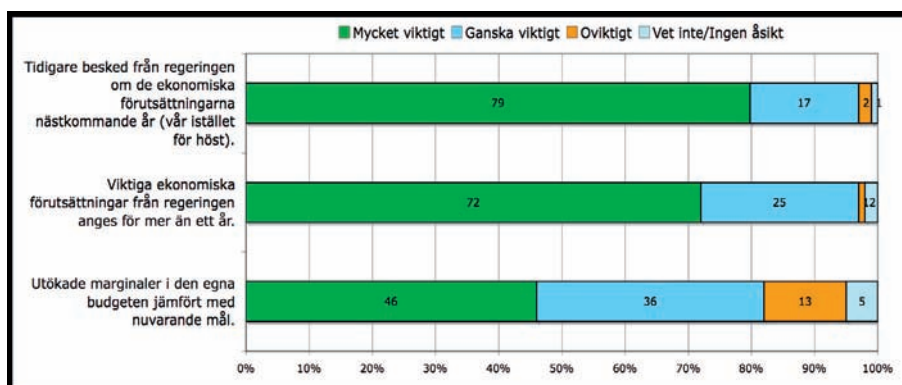
### Fråga 18 – Viktigt för att skapa stabila planeringsförutsättningar

*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)



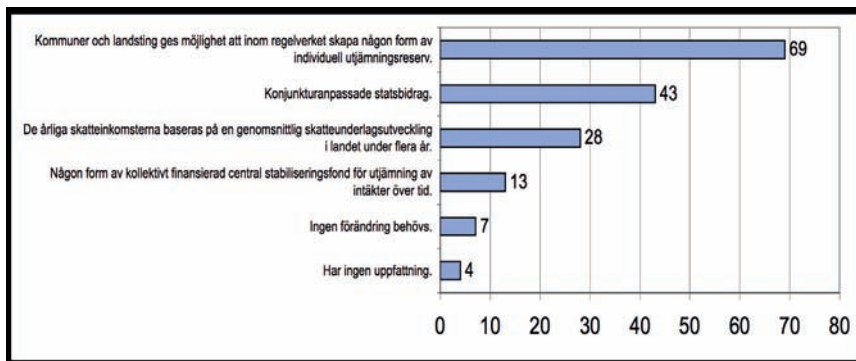
### Fråga 19 – Lösningar för stabilare planeringsförutsättningar

*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	
<b>Garanti 3%</b>										
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.<sup>1</sup> 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.

---

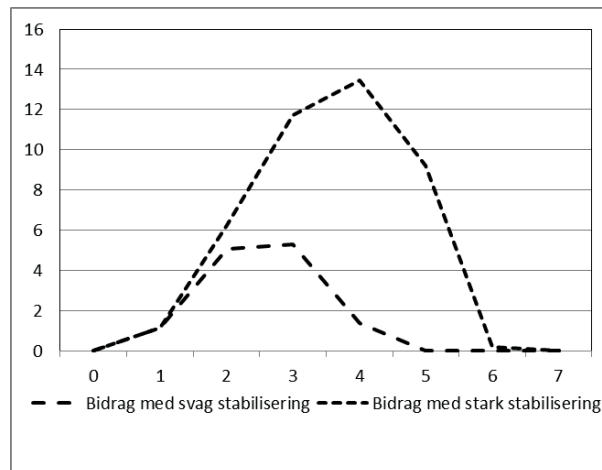
<sup>1</sup> Avtrappningen av bidraget reduceras något av att föregående års bidrag skrivs upp med den garanterade tillväxten, vilket förklarar skillnaden mot det värde som anges i tabellen. Den exakta formuleringen av utjämningsmekanismen redovisas nedan i avsnittet om beräkningsmodellen.

Diagram 1 Skatteunderlagets nivå. Miljarder kronor



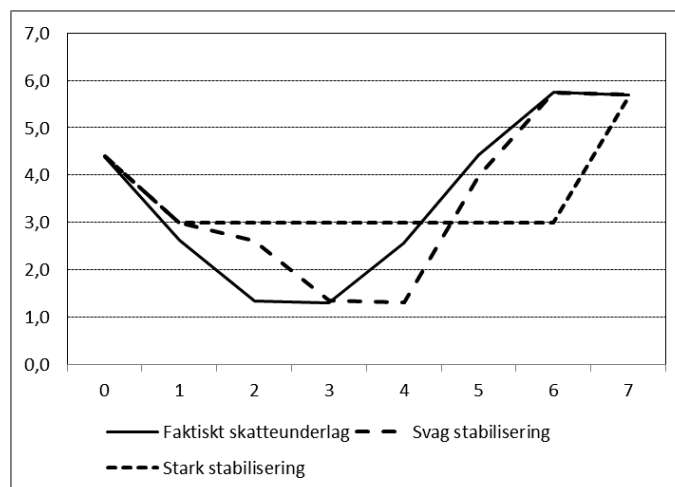
Diagram 2 visar de årliga bidragsbeloppen i respektive system. Av diagrammet framgår att en stark garanti kräver betydligt större utbetalningar av bidrag till kommunsektorn än en svag garanti. Såväl de årliga utbetalningarna som längden på perioden med utbetalningar är större. Det innebär att en eventuell 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

$\delta$  = procentuell tillväxt av faktiskt skatteunderlag

$\alpha$  = nedre gräns för tillväxt av skatteunderlaget

$\lambda$  = stabiliseringsregelns styrka ("minne")

Bidraget betalas ut så länge dess värde beräknat på detta sätt är positivt. Parametern  $\lambda$ , 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

$\beta$  = 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 ( $\alpha$ ) och övre ( $\beta$ ) gränsen för tillväxten i skatteunderlaget. Det gäller också avvägningen mellan den starka och svaga stabiliseringen ( $\lambda$ ). 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.

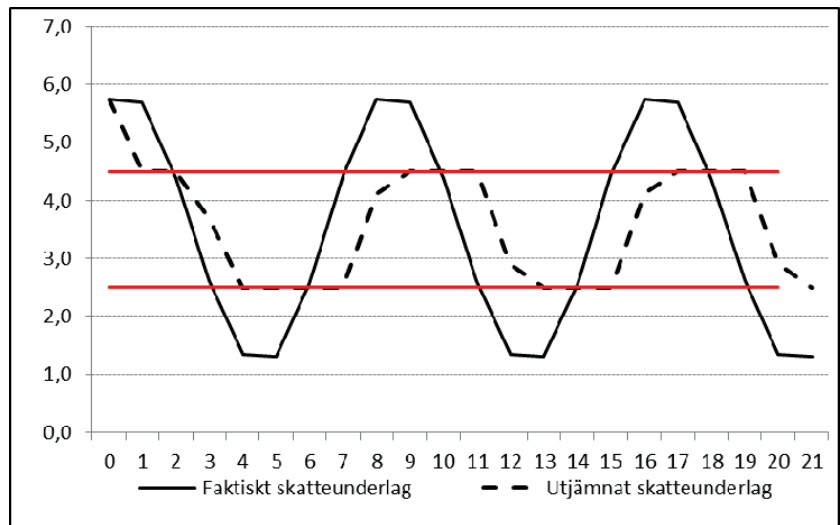
Diagram 4 visar en stiliserad bild av tillväxtvariationen i skatteunderlaget. Med en cykellängd på 8 år, en trendtillväxt på 3,5 procent per år och en maximal trendavvikelse på 3 procent erhålls en variation i den årsvisa tillväxten av skatteunderlaget på mellan drygt 1 och nära 6 procent över konjunkturcykeln.<sup>2</sup> 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).

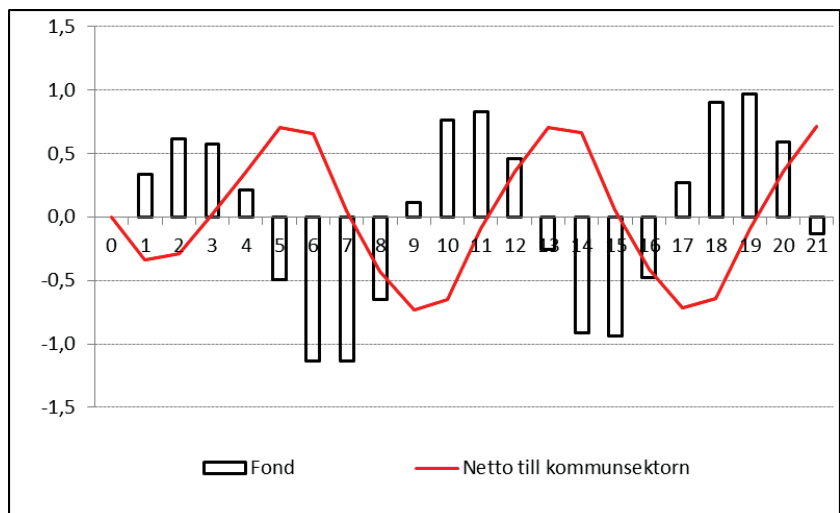
---

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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 siffersättas. 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**

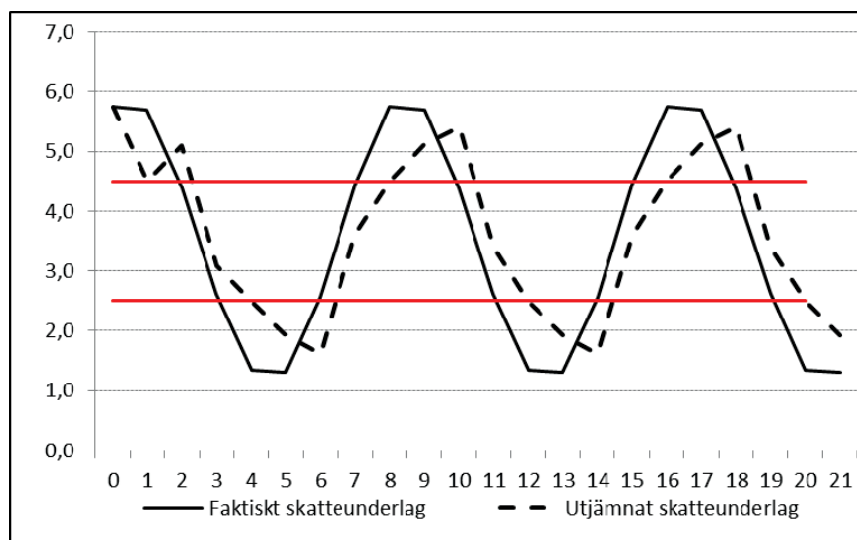
Exempel	Faktiskt skatteunderlag		Övre gräns	Nedre gräns	Minne	Fond-begränsning	Fond-reglering	Varianskvot
	Trend	Gap						
K1	3,5	3,0	4,5	2,5	1,0	-	-	0,3

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-

<sup>3</sup> 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



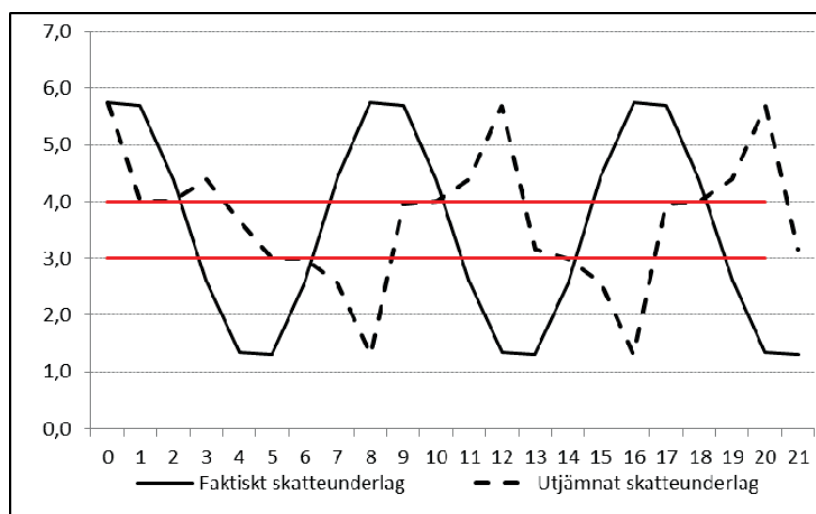
En mer begränsad ambition att utjämna skatteunderlaget kan även ta sig uttryck i en bredare korridor. I exempel K3 (se tabell 3) vidgas korridoren till +/- 1,5 procentenheter symmetriskt kring tillväxttrenden och minnet sätts till 1. Detta resulterar i en lika stor minskning av utjämningen som om minnet 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 skattekr. 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.<sup>4</sup>

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 trendavvikelseerna som den underliggande tillväxttenden. 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

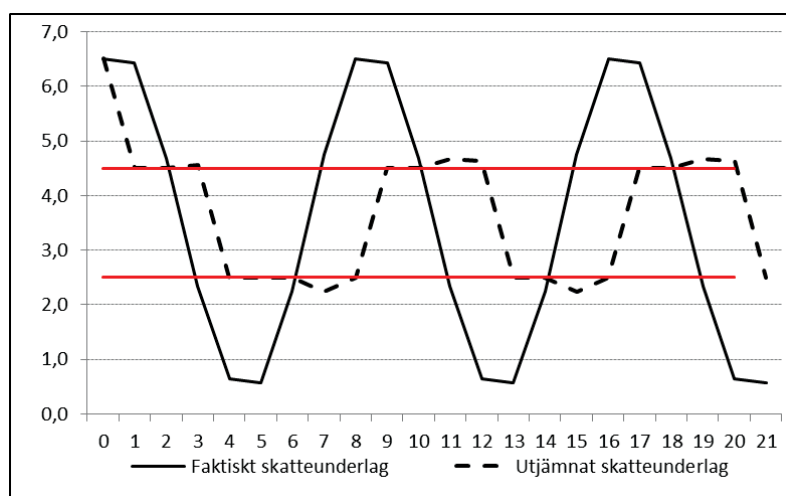
---

<sup>4</sup> 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.

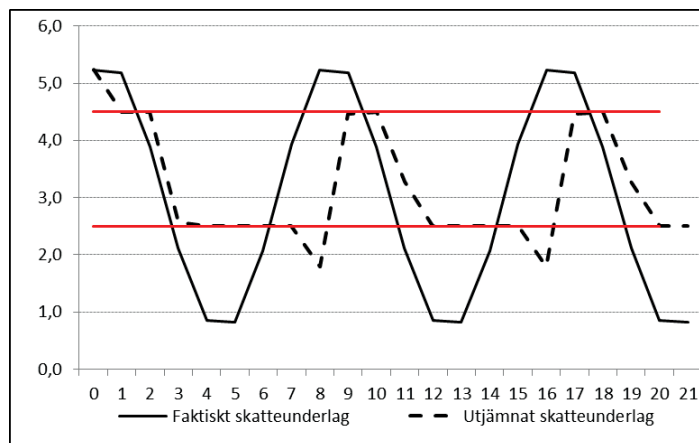
**Diagram 8** Korridor med kraftigare variationer i skatteunderlaget (K10).  
Procentuell förändring



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.

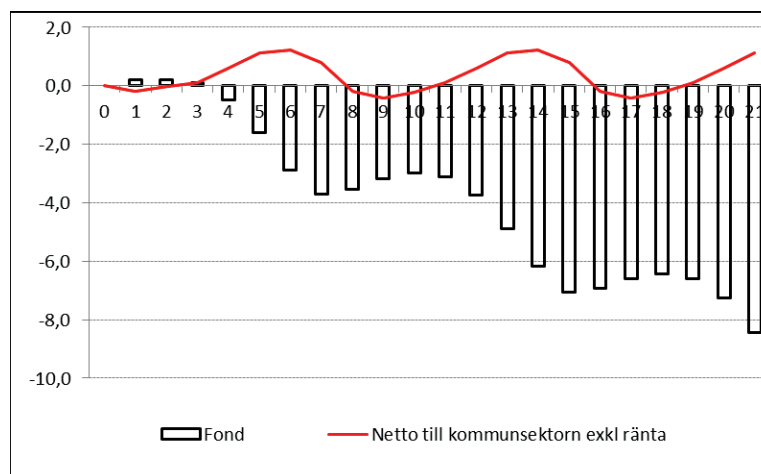
Diagram 9 illustrerar konsekvenserna av en tillväxttrend på 3 procent i ett korridorsystem med parametrar som bygger på en tillväxttrend på 3,5 procent (exempel K11). Tillväxstabiliseringen fungerar i sig fortfarande väl med en varianskvot på cirka 0,4.

**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.

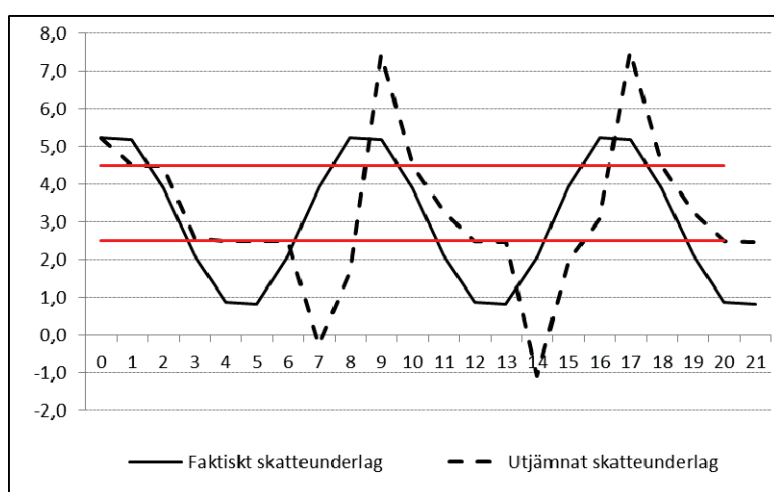
**Diagram 10** Nettobidrag och fondstyrka vid asymmetriska korridorgränser (K11). Procent av skatteunderlaget.



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.

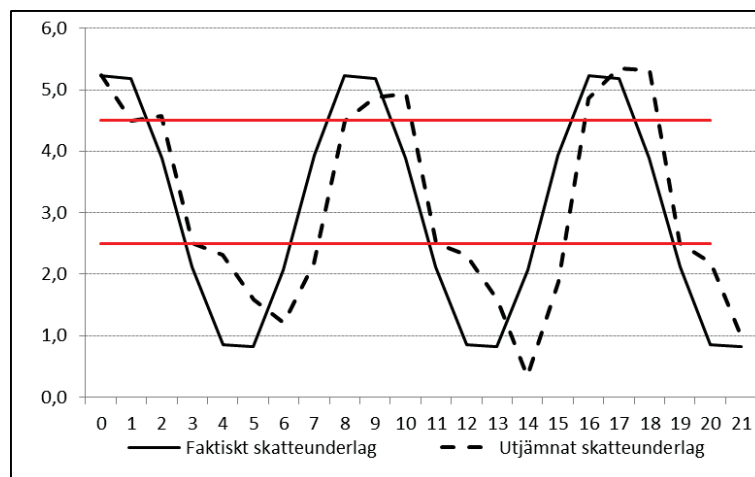
**Diagram 11** Asymmetriska korridorgränser och skuldbegränsning (K12).  
Procentuell förändring



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.

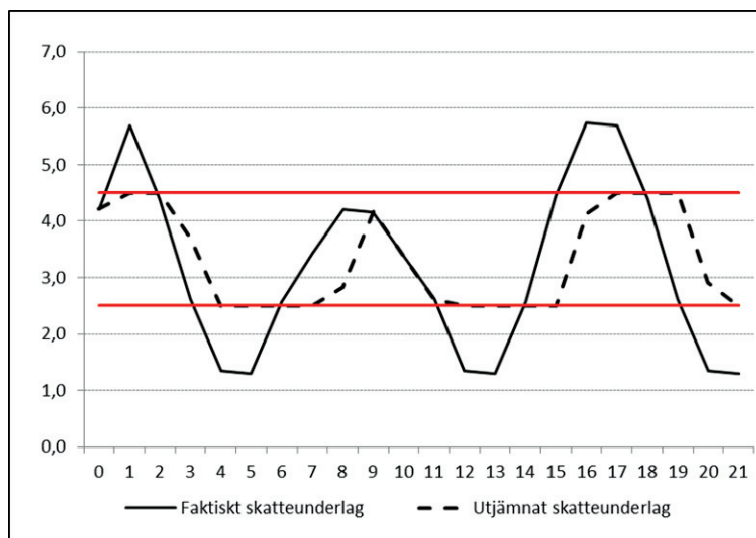
**Diagram 12** Asymmetriska gränser, skuldbegränsning och svagare stabilisering (K14). Procentuell förändring



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**



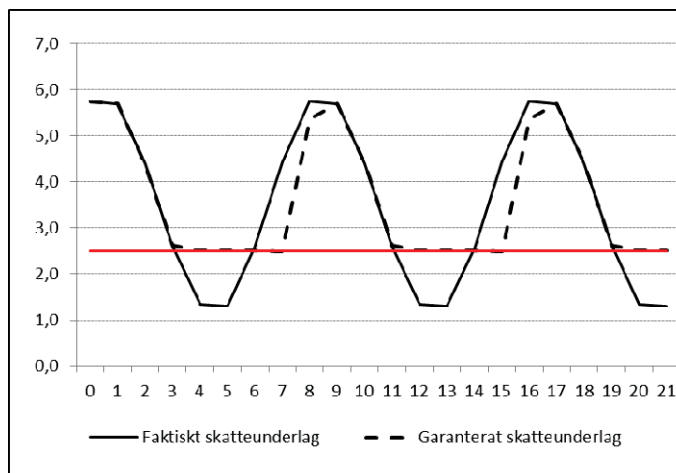
### 1.2.3 Stabilisering med ensidig nedre gräns – garanti

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.

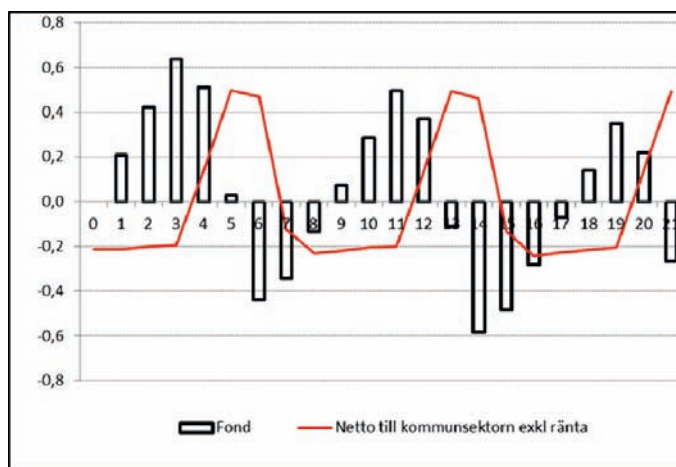
I ett första exempel (G1) tillämpas den ensidiga stabiliseringen i samma makroekonomiska miljö som i korridorexempel K1 ovan. Den fasta avgiften på 0,2 procent har anpassats så att fonden varie-

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**

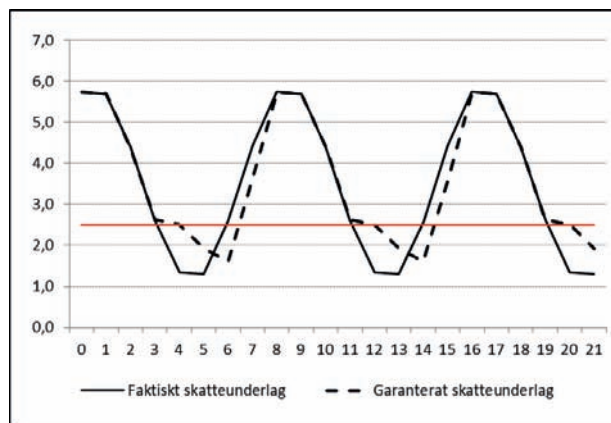


**Diagram 15 Nettobidrag och fondstyrka med tillväxtgaranti (G1). Procent av skatteunderlaget**



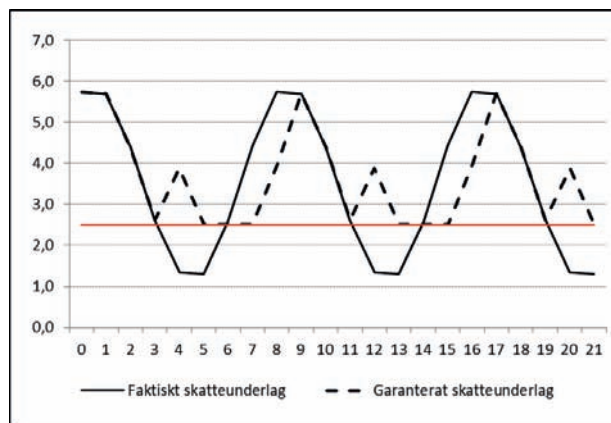
Om minnet i exemplet ovan sätts till 0,5 kan finansieringsavgiften nästan halveras till drygt 0,1 procent av skatteunderlaget (G2). Samtidigt kommer inte systemet att fullt ut garantera en lägsta skatteunderlagstillväxt på 2,5 procent i en lågkonjunktur, se diagram 16. Den stabiliserande effekten försvagas.

**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 utjämningseffekten 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.

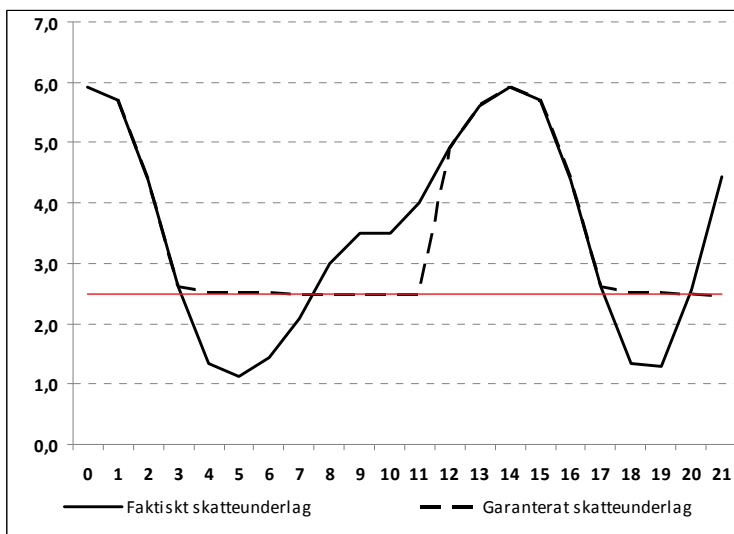
Syftet med en ensidig stabilisering i form av en garanti är i första hand att stabilisera skatteunderlaget vid en relativt omfattande, men övergående, negativ störning. Med en tillväxtgaranti på 2,5 procent, fullständigt minne och utan skuldbegränsning prövas därför regeln mot en mer utdragen och djupare 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.<sup>5</sup> 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.

---

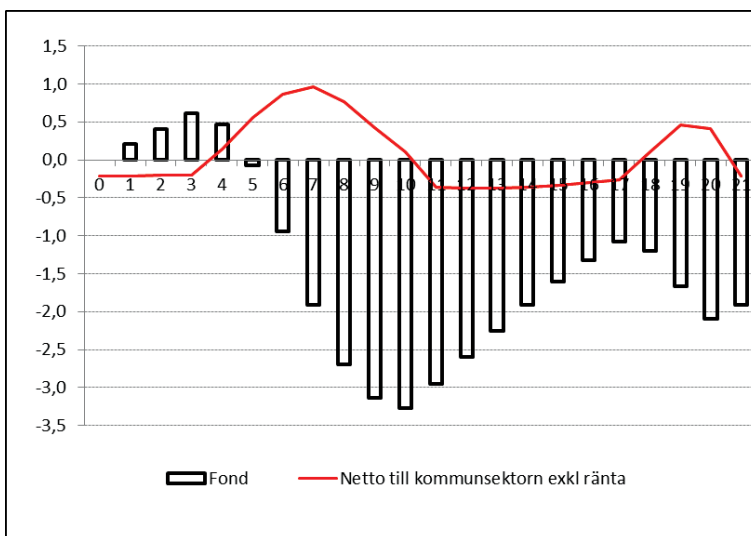
<sup>5</sup> Fondens absoluta storlek beror på när i konjunkturcykeln – eller hur många år före en kris – som stabiliseringssystemet tas i bruk.



**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 korridorssystemet, 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 inkomster<sup>6</sup>.

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

<sup>6</sup> 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.

priser<sup>7</sup>, 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,

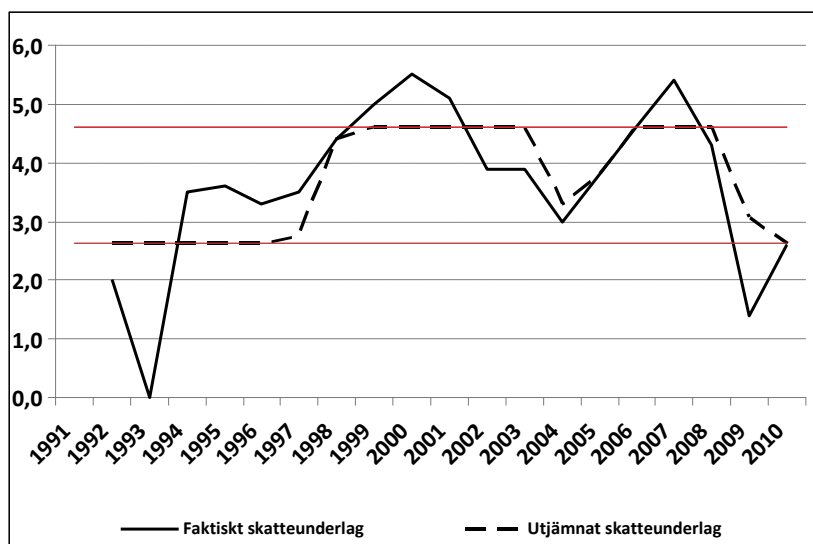
---

<sup>7</sup> 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**

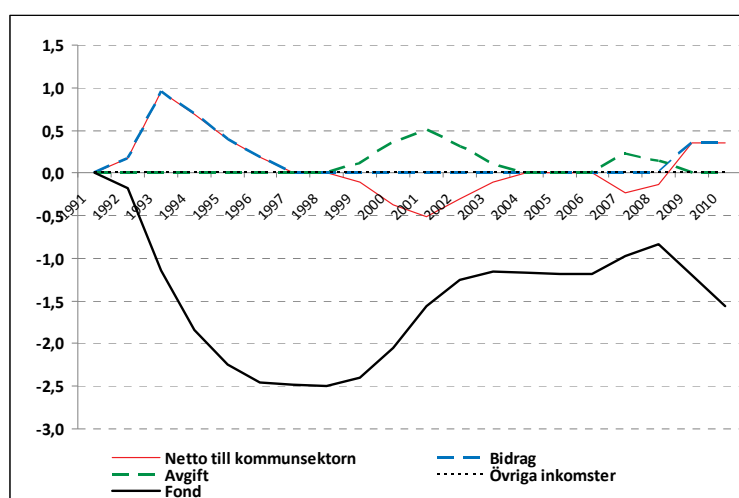


Det faktiska skatteunderlaget utvecklades svagare än den nedre korridorgränsen i början och i slutet av perioden. Genom den svaga skatteunderlagsutvecklingen under 90-talskrisen skulle omfattande utbetalningar ha skett och en fondskuld, inklusive räntekostnader, på 26 miljarder kronor, motsvarande 2,5 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**

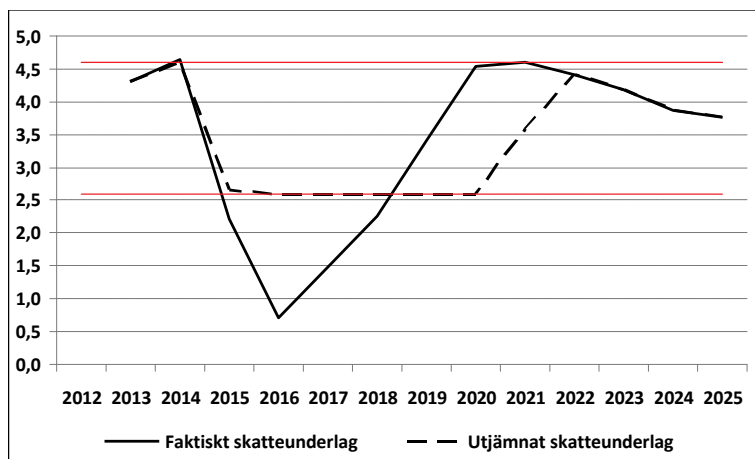


Man kan således konstatera att ett stabiliseringssystem med dessa parametervärden, om det hade introducerats i början av 1990-talet, skulle ha haft en negativ fond hela tiden beroende på den svaga utvecklingen såväl i inledningen som i avslutningen av perioden.

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.

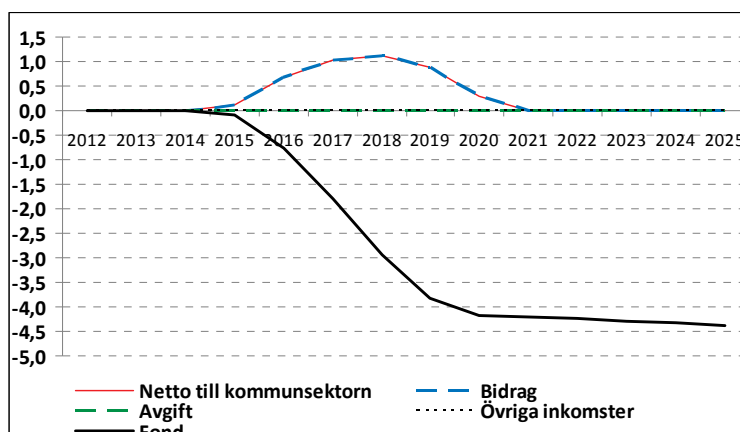
Nedan redovisas beräkningar i ett framtidsscenario (krisscena-riet). Förutsättningarna är desamma som i det första exemplet, dvs. korridorgränserna ligger +/-1 procentenhet runt den genomsnittliga tillväxten, systemets minne är 1 och ingen begränsning görs av fondstorleken. I följande diagram visas hur 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.

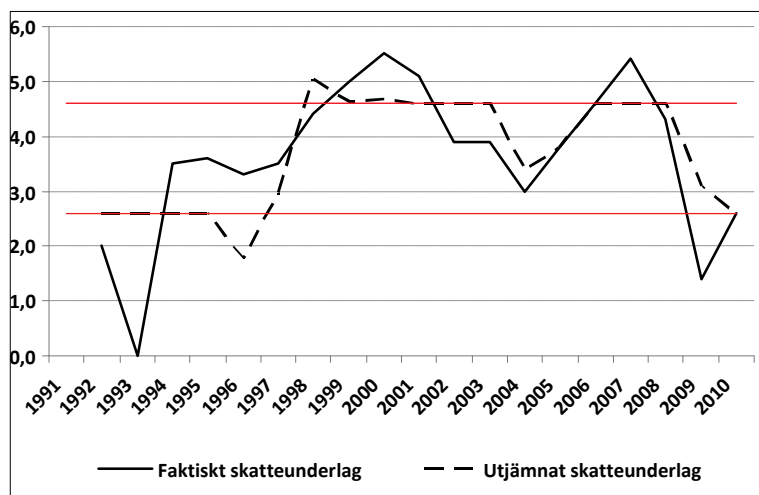
#### *Beräkningsexempel med fondbegränsning*

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



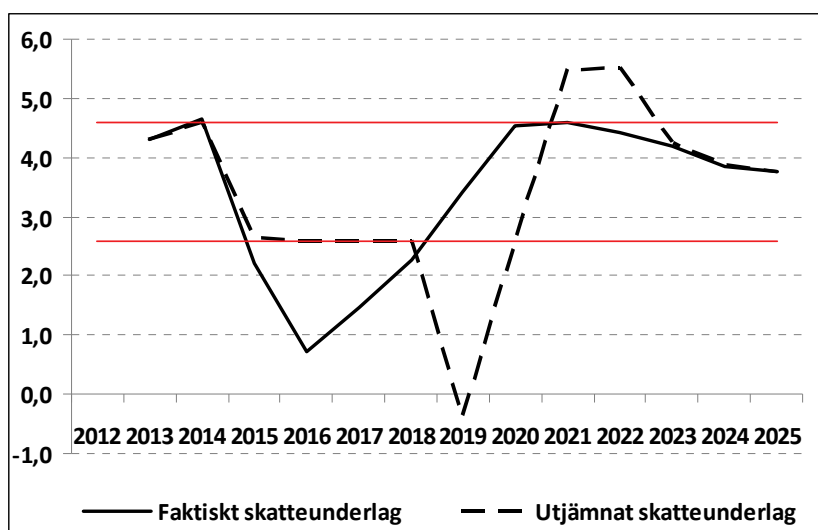
Det utjämnade skatteunderlaget hamnar i detta exempel under den nedre gränsen 1996 eftersom bidragen minskas med ett avgiftstilllägg för att skulden inte ska bli större än 2 procent. Avgiftstillägget ökar varianskvoten. Trots begränsningen av fondskulden till 2 procent blir skulden ganska betydande (17 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.

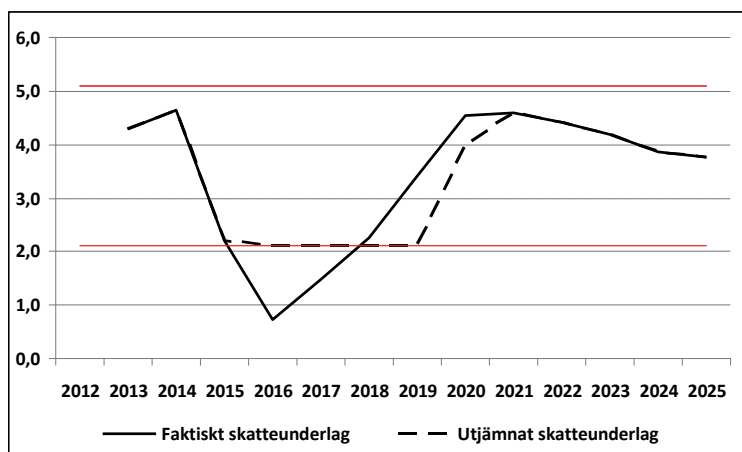
#### *Beräkningsexempel med breddad korridor*

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.

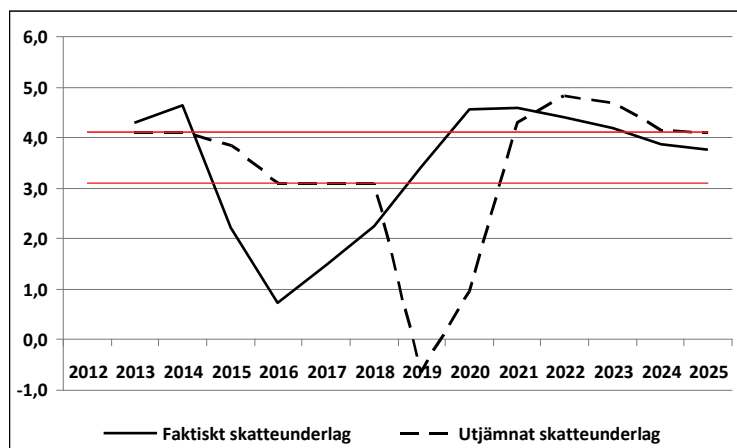
**Diagram 26** Stabilisering av skatteunderlag 2012-2025 med bredare korridor, stark stabilisering och utan fondbegränsning (KS1C).  
Procentuell förändring



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  $\pm 3$  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. Varianskvoten 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.

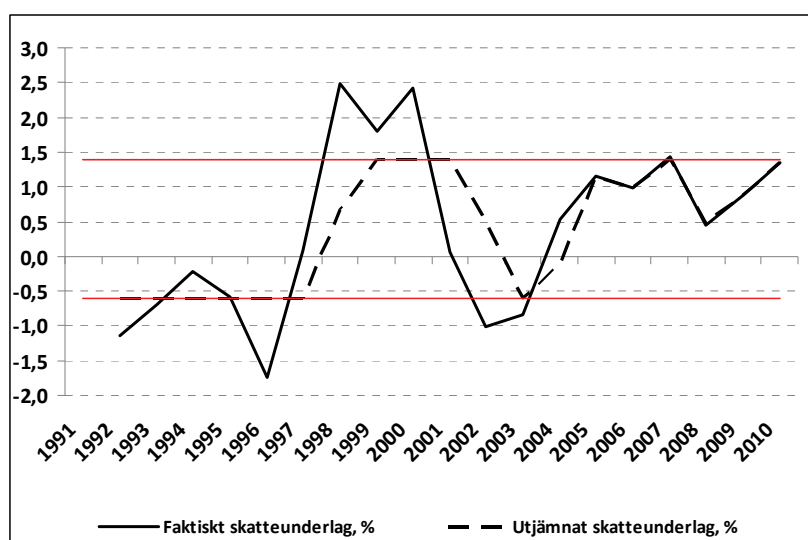
Under några år i mitten av perioden kommer den ackumulerade skulden att uppgå till 100 miljarder kronor till följd av den generösa skuldgränsen

#### *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.

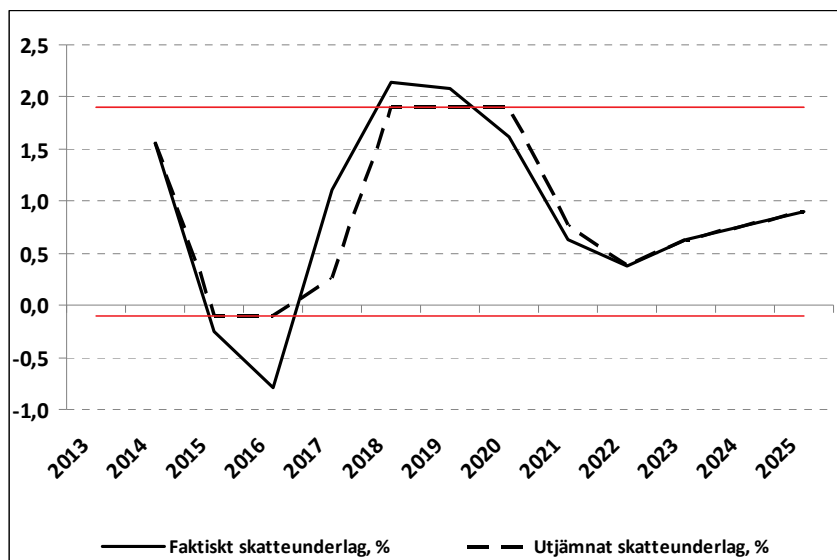
**Diagram 28 Stabilisering av realt skatteunderlag (IPIKK) 1991-2010 med korridor, stark stabilisering och utan fondbegränsning (KH1IPIKK). Procentuell förändring**



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.

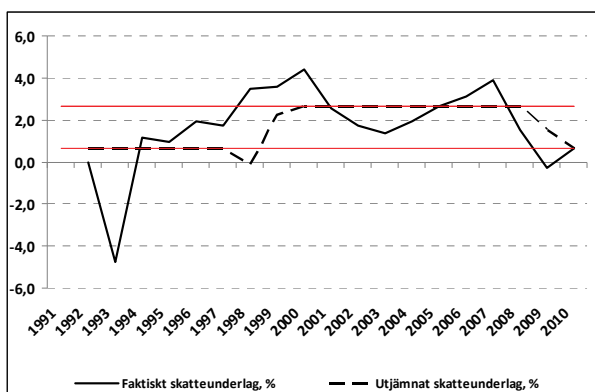
**Diagram 29 Stabilisering av reallt skatteunderlag (IPIKK) 2013-2025 med korridor, starkt stabilisering och utan fondbegränsning (KS1IPIKK). Procentuell förändring**



I en beräkningen på historiska data, men där skatteunderlaget i stället deflaterats med KPIF<sup>8</sup>, 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.

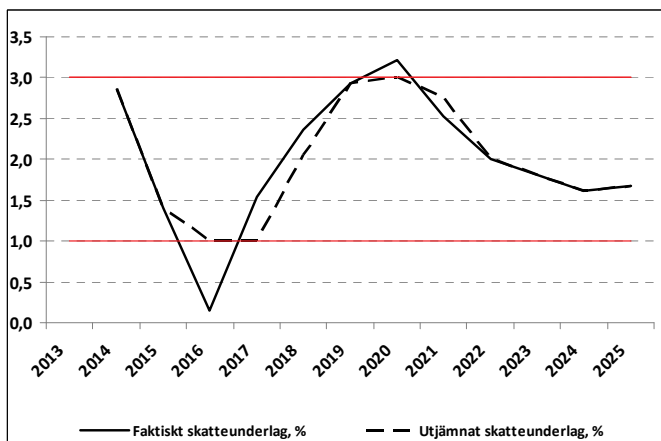
<sup>8</sup> Till skillnad mot KPI beräknas i KPIF räntekostnader för egna hem med en konstant räntesats.

**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.

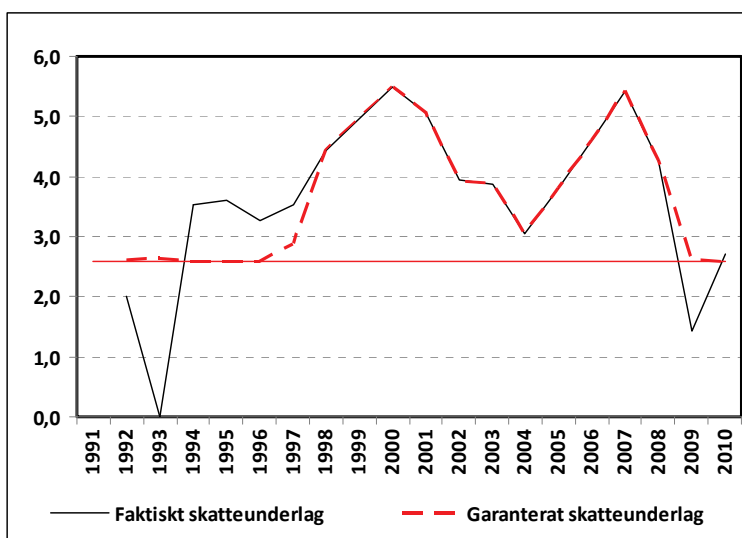
De parametrar som varierar i de olika beräkningsexemplen är garantigräns, minne och gräns för fondens storlek.



### 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.

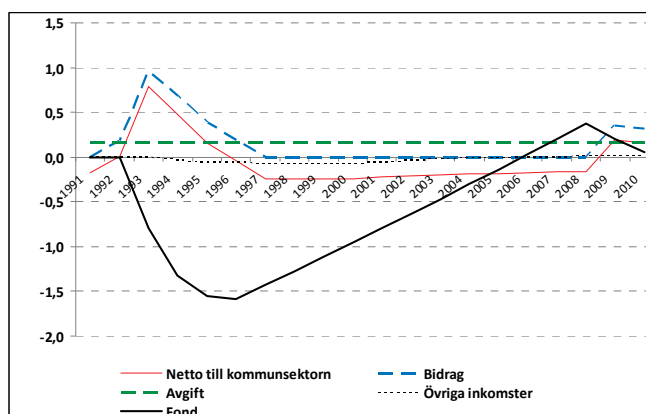
**Diagram 32 Stabilisering av skatteunderlag 1991-2010 med garanti och stark stabilisering (GH1). Procentuell förändring**



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

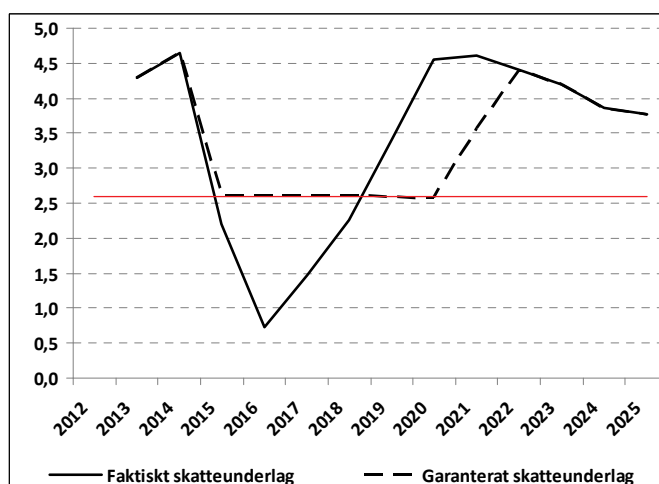


Skulden uppgår som mest till 15 miljarder kronor 1996.

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.

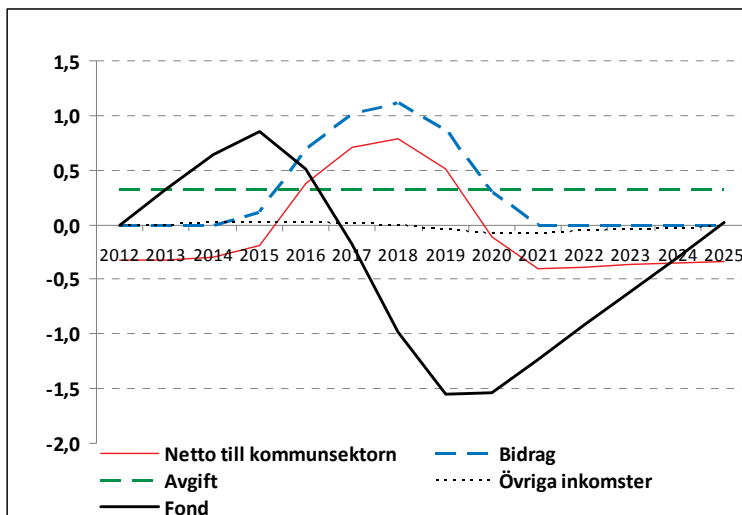
Motsvarande beräkningsexempel i framtidsscenarioet, dvs. med ett minne lika med 1 och obegränsad fondstorlek, ger följande resultat.

**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**



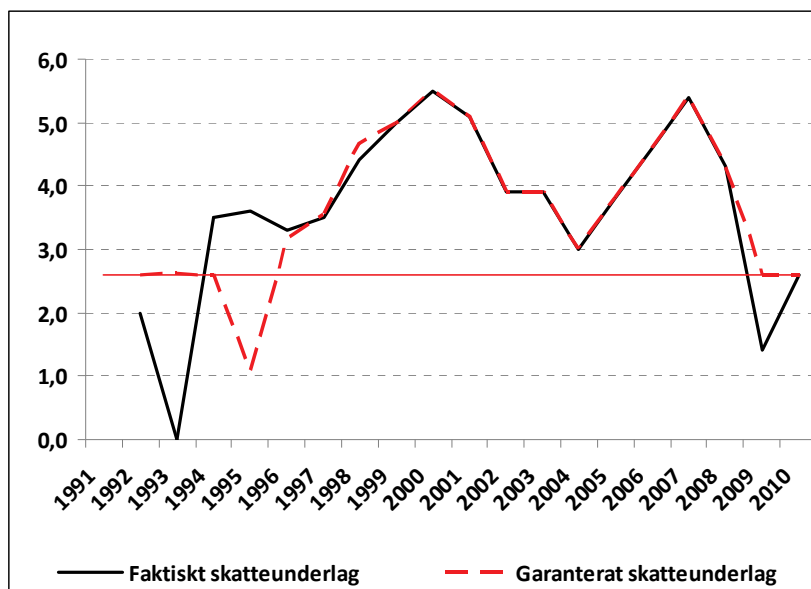
Skulden uppgår som mest till 34 miljarder kronor efter svackan 2015–2018.

Om minnet sänks till 0,5 minskar utjämningsen 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*

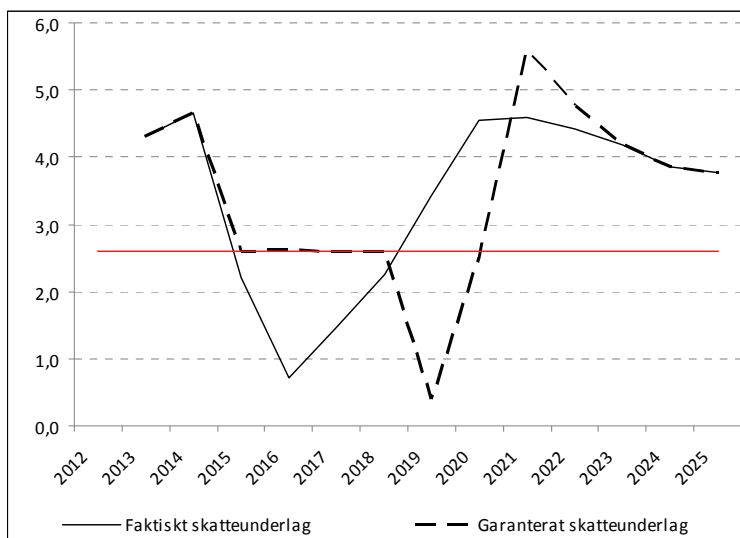
I följande beräkningsexempel på historiska data har fondens nedre gräns satts till  $-1,0$  procent av skatteunderlaget.

**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.

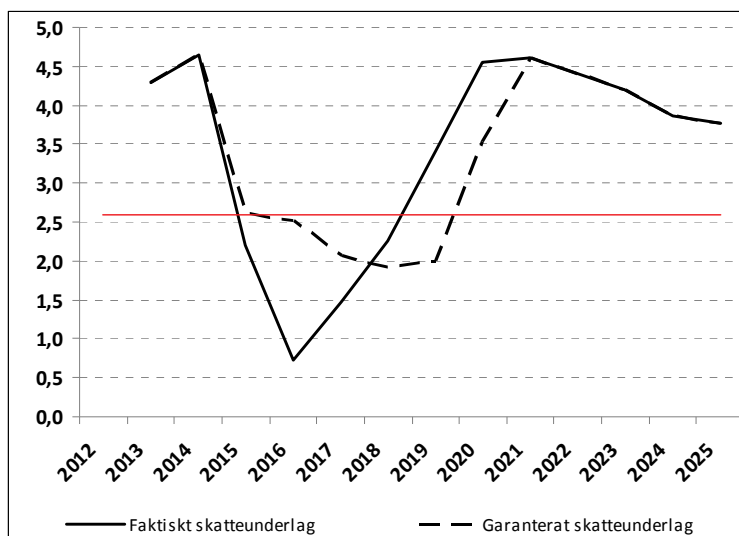
**Diagram 37** Stabilisering av skatteunderlag 2012-2025 med garanti, stark stabilisering och fondbegränsning (GS2). Procentuell förändring



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 korridorsystemet, 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 trygghetsområdet. [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]