

Tyresö kommun
Ekonomichef Dan Näsman

TJÄNSTESKRIVELSE

2011-11-16

1 (5)

Dnr 2011/KS 0293 006

Kommunstyrelsen

Yttrande över betänkande "Spara i goda tider" (SOU 2011:59) av Utredningen om kommun- sektorn och konjunkturen

Förslag till beslut:

Kommunstyrelsen beslutar att till Finansdepartementet överlämna de synpunkter som redovisas i denna tjänsteskrivelse som sitt yttrande över betänkandet "Spara i goda tider".



Bo Renman
Kommundirektör



Dan Näsman
Ekonomichef

Sammanfattning

Med hänsyn till att utredningens analyser visar att den kommunala verksamheten, tvärt emot vad som förutsätts i utredningens direktiv, i huvudsak inte verkar destabiliserande på samhällsekonomin avstyrks förslaget om ett centralt stabiliseringssystem.



Även förslagen om att förändra reglerna för kommunernas långsiktiga hushållning framstår som obehövlige och avstyrks.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 25 mars 2010 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att lämna förslag om hur procykliska variationer i kommuners och landstings verksamheter kan förebyggas.

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

Utredningens förslag

Utredningen lämnar förslag inom två områden;

dels att regelverket för kommunernas ekonomiska förvaltning förändras och förstärks för att främja stabilitet genom ett ökat lokalt ansvarstagande för inkomst- och resultatutjämning över tid,

dels att ett centralt stabiliseringssystem införs för att kunna minska de kommunala intäkterna i en högkonjunktur och öka dem i en lågkonjunktur.

Det första förslaget innebär att en möjlighet tillskapas för enskilda kommuner och landsting att på vissa villkor bygga upp en lokal resultatutjämningsfond som kan tas i anspråk för att klara balanskravet när intäktsutvecklingen är svag. Reserven får tillföras medel när resultatet och den ekonomiska ställningen uppfyller vissa krav. I förslaget ligger också att kommuner och landsting ska besluta om föreskrifter för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsfondens hantering samt utveckla den ekonomiska analysen i årsredovisningen, bl a genom en utvärdering av den ekonomiska ställningen.

Det andra förslaget innebär att ett centralt stabiliseringssystem införs, vilket i första hand tar sikte på att skydda verksamheten i en kris då det inte är rimligt

att enskilda kommuner och landsting har en tillräcklig egen beredskap. Systemet utformas som en inkomstgaranti som ska skapa stabilitet vid en kris då det kommunala skatteunderlaget utvecklas mycket svagt. Förslaget innebär att en kommunstabiliseringsfond inrättas och att kommuner och landsting ska kunna få bidrag från fonden när den nominella tillväxten på det kommunala skatteunderlaget understiger en garanterad nivå på 2,2 procent.

Fonden föreslås bli finansierad genom att kommuner och landsting betalar en årlig stabiliseringsavgift på 0,15 procent av det totala kommunala skatteunderlaget¹, vilket motsvarar drygt 2,5 miljarder kronor per år. Fonden föreslås maximalt kunna uppgå till 1,5 procent av skatteunderlaget, motsvarande ca 25 miljarder kronor 2011.

Synpunkter på utredningens förslag

Utredningen har låtit genomföra en förtjänstfull analys av den kommunala verksamhetens konjunkturkänslighet. Analysen visar att den kommunala verksamheten i allt väsentligt inte är procyklisk. Med undantag för ett mycket svagt samband mellan aktuell konjunkturutveckling - mätt som ett s k BNP-gap som visar skillnaden mellan trendmässig och aktuell BNP-utveckling - och kommunal sysselsättning, påverkas den kommunala konsumtionen av konjunkturen med några års fördröjning. Eftersläpningen uppgår till mellan två och tre år, vilket gör att kommunsektorn inte entydigt kan sägas ha en destabiliserande effekt på den övriga samhällsekonomin. Utan eftersläpning skulle konsumtionen ha haft en destabiliserande effekt. Med en halv konjunkturcykels eftersläpning, dvs 3-4 år, skulle effekten varit direkt stabiliserande. Analysen visar att eftersläpningen ligger någonstans mitt emellan dessa ytterligheter. Den visar dessutom på vissa variationer mellan de olika konjunkturcykler som utredningen studerat. I samband med den s k IT-krisen i början av 2000-talet toppade den kommunala sysselsättningskonjunkturen samtidigt som BNP-gapet bottnade.

Resultaten av utredningens analyser innebär att motivet för att, som utredningsdirektiven föreskriver, föreslå system för stabilisering av kommunsektorns intäkter över en konjunkturcykel i allt väsentligt har fallit.

¹ Avgiften skulle för Tyresö kommuns del motsvara 8,6 miljoner år 2011.

Förslaget om att bygga upp ett centralt stabiliseringssystem i form av en fond som finansieras genom att avgifter tas ut från kommuner och landsting avstyrks därmed bestämt. (Även om det hade förelegat ett behov av att inrätta en sådan statligt administrerad fond måste förslaget om att den skulle finansieras genom avgiftsuttag från kommunerna avvisas. Att bedriva konjunkturpolitik är en statlig uppgift och om uppgiften skulle kräva att kommunernas inkomster varieras över konjunkturcykeln går det rimligen att lösa det på ett långt smidigare vis inom ramen för statens generella bidragsgivning till den kommunala sektorn. Så skedde t ex inför år 2010 när tillfälliga statsbidrag anslogs för att parera den hastiga försämring av konjunkturutsikterna som inträffade hösten 2009.)

Därmed återstår frågan om det finns skäl att förändra regelverket för kommunernas ekonomiska förvaltning för att främja kommunsektorns långsiktiga hushållning.

Utredningens förslag innebär att ”reservering till en resultatutjämningsfond får göras med högst ett belopp som motsvarar det lägsta av den del av årets resultat eller årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger

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

Det sägs vidare att det ”i första hand bör vara överskott i den löpande verksamheten som reserveras för resultatutjämnning, eftersom syftet med utjämnningen är att åstadkomma en stabil verksamhet över konjunkturcykeln. Försäljningsintäkter o dyl bör inte kunna reserveras eftersom god hushållning förutsätter att sådana intäkter i första hand används för finansiering av nya investeringar och amortering av låneskulder.”

Om intäkterna under något enskilt år understiger kostnaderna ska medel kunna tas i anspråk från resultatutjämningsfonden för att upprätta en budget i balans.

Det framgår också av utredningen att varje kommun förutsätts upprätta ett eget regelverk för hur systemet med resultatjämföring ska tillämpas, vilket bl a inkluderar analyser över kommunens ekonomiska ställning, frågan om hur man fastställer var i en konjunkturcykel man befinner sig och en utökad analys av kommunens ekonomi i årsredovisningen. Det förutsätter vidare att vissa begrepp i och uppställning av resultaträkningarna förändras.

Det framstår som mycket tveksamt om ett nytt regelverk av det slag som föreslås i realiteten skulle främja en förbättrad långsiktig hushållning. Med hänsyn till att den långsiktiga hushållningen för en ”normalkommun” kräver ett överskott på i storleksordningen två procent borde i allmänhet en tillräcklig konjunkturpassning kunna ske genom att resultatet över en konjunkturcykel tillåts svänga i, låt säga, intervallet 0-4 procent inom ramen för nuvarande regler.

Att det skulle räcka med att uppnå ett överskott på en procent för att sätta av medel till framtida resultatjämföring riskerar att tolkas som att normen eller schablonen för den resultatnivå som flertalet kommuner behöver uppnå har sänkts. Nya regelverk och definitioner av det slag som förslaget förutsätter, torde för många innebära att den kommunala redovisningen framstår som mer särartad i förhållande till vad som gäller i andra sektorer, och i vart fall inte förenkla kommunikationen kring långsiktig hushållning med, och mellan, förtroendevalda och allmänhet.

Möjligen kan det nuvarande balanskravets utformning framstå som en onödigt sträng restriktion för ett fåtal kommuner som har en mycket stark ställning och närmast får betecknas som ”överkapitaliserade”. I den mån det utgör ett problem bör det lösas på annat sätt än genom nya regler som omfattar alla kommuner och landsting.

Med hänvisning till vad som här har framförts avstyrks även förslagen om förändrade regler för kommuners och landstings långsiktiga hushållning.