



PM 2011:182 RI (Dnr 001-1957/2011)

Spara i goda tider - för en stabil kommunal verksamhet (SOU 2011:59)

Remiss från Finansdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Spara i goda tider - för en stabil kommunal verksamhet” (SOU 2011:59) hänvisas till vad som sagts i denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

I syfte att utveckla en god ekonomisk hushållning föreslås i betänkandet att enskilda kommuner och landsting får bygga upp en lokal utjämningsreserv som får tas i anspråk när intäktsutvecklingen är svag, dvs. kommuner och landsting ges ökade möjligheter att utjämna resultat mellan åren. Kommuner och landsting ska själva besluta om föreskrifter för detta. I betänkandet föreslås också att ett centralt stabiliseringssystem införs.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser att betänkandets förslag om ökade möjligheter för kommuner och landsting att utjämna resultat mellan åren är positivt, men att betänkandets förslag om ett centralt stabiliseringssystem avvisas.

Mina synpunkter

Stockholms stad har länge efterfrågat möjligheten till större rådighet över den egna ekonomin. Att själv kunna styra delar av eventuella överskott till år med vikande resultat skulle skapa bättre förutsägbarhet i staden samt underlätta möjligheterna till konjunkturstärkande åtgärder vid behov. En förändrad lagstiftning på området skulle således välkomnas av Stockholms stad.

Betänkandets förslag om centralt stabiliseringssystem för landets kommuner och landsting avvisas då det endast skulle innebära en ytterligare ökning av omfördelning av medel från kommuner med bättre tillväxt till kommuner med sämre tillväxt. Olikheter mellan kommunerna och deras olika förutsättningar bör i stället hanteras inom det redan befintliga kommunala utjämnningssystemet. Inte genom att skapa ytterligare ett system. Det finns heller ingenting som tyder på att en central kommunstabiliseringsfond skulle bidra till en bättre stabiliseringspolitik.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Spara i goda tider - för en stabil kommunal verksamhet” (SOU 2011:59) hänvisas till vad som sagts i denna promemoria.

Stockholm den 8 december 2011

STEN NORDIN

Bilaga

Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet (SOU 2011:59), sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Det antecknades till förteckningen att Miljöpartiet avstår från att delta i beslutet.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Ann-Margarethe Livh* (V) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar lämna följande remissvar.

Vi instämmer i det mesta som utredningen kommit fram till och tror att ett centralt stabilitets-system kan vara ett komplement till att kommunen själv får möjlighet att bygga upp en lokal utjämningsreserv över en konjunkturcykel. Vi ser en fördel i att starka kommuner genom ett centralt stabiliseringssystem kan bidra till en bättre stabiliseringspolitik och gynna den gemensamma tillväxten.

Det antecknades till protokollet att Miljöpartiet avstår från att delta i beslutet.

ÄRENDET

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. Utredaren överlämnade i september 2011 ett betänkande ”Spara i goda tider - för en stabil kommunal verksamhet” till kommunministern.

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

- Enskilda kommuner och landsting ges möjlighet att bygga upp en lokal resultatutjämningsreserv som kan tas i anspråk för att klara balanskravet när intäktutvecklingen är svag. Reserven får tillföras medel när resultatet och den ekonomiska ställningen uppfyller vissa krav. Resultatredovisningen i årsredovisningen förtydligas.
- Kommuner och landsting ska besluta om föreskrifter för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreservens hantering samt utveckla den ekonomiska analysen i årsredovisningen, bl.a. genom en utvärdering av den ekonomiska ställningen. Förslagen innebär att en god ekonomisk hushållning och ett ökat lokalt ansvarstagandet för konjunktursparandet över tid förstärks.

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

Utredaren föreslår även att ett centralt stabiliseringssystem införs, vilket i första hand tar sikte på att skydda verksamheten i en kris då det inte är rimligt att enskilda kommuner och landsting har en tillräcklig egen beredskap. Systemet utformas som en inkomstgaranti som ska skapa stabilitet vid en kris då det kommunala skatteunderlaget utvecklas mycket svagt. Förslaget innebär att en kommunstabiliseringsfond inrättas och att kommuner och landsting ska kunna få bidrag från fonden när den nominella tillväxten av det kommunala skatteunderlaget understiger en garanterad nivå på 2,2 procent. Fonden finansieras genom att kommuner och landsting betalar in en årlig stabiliseringsavgift på 0,15 procent av det kommunala skatteunderlaget, vilket motsvarar drygt 2,5 miljarder kronor per år. Fonden föreslås maximalt kunna uppgå till 1,5 procent av skatteunderlaget vilket motsvarar cirka 25 miljarder kronor 2011, varefter avgifter inte längre tas ut. Till fonden kopplas en kredit på motsvarande summa. En alternativ finansieringslösning, som dock inte legat inom direktivens ram men som enligt utredaren vore att föredra bl.a. ur legitimitets- och självstyrelseperspektiv, är att i stället anpassa nivån på de generella statsbidragen.

Förslagen föreslås träda i kraft år 2013.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 24 oktober 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Kontoret anser att förslaget om lokala resultatutjämningsreserver är i huvudsak bra. Det ger en ökad flexibilitet för kommunerna att utjämna varierande resultat mellan åren och att därmed själva kunna hantera och anpassa sig till skilda förutsättningar olika år både vad avser omvärlden och den egna verksamheten. Det ger kommunerna möjlighet att ta ett större ansvar för sin ekonomi och uppfylla kraven om en god ekonomisk hushållning.

I utredarens förslag ges även ett förhållandevis stort utrymme för en kommun att själv utforma sina egna föreskrifter om hur dessa regler praktiskt bör hanteras i varje kommun, vilket är positivt.

Detaljerade förslag finns i utredningen om hur den kommunala årsredovisningen bör utvecklas med avseende på bl.a. ovanstående förslag. De bör inte föranleda några svårigheter för staden, även om det ökande antalet resultatbegrepp kan upplevas som en ökad otydlighet och försvåra möjligheterna att på ett enkelt och pedagogiskt sätt informera och kommunicera en kommuns ekonomiska resultat till invånare och andra intresserade aktörer.

Förvaltningsberättelsen ska enligt utredaren innehålla en utvärdering av kommunens eller landstingets ekonomiska ställning. Kontoret tolkar skrivelsen så att utvärderingen ska innefatta även kommunala bolag, det vill säga den sammanställda redovisningen. Enligt kommunal redovisningslag kapitel 4 § 5 ska förvaltningsberättelsen innehålla en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts. Denna paragraf innefattar enligt stadens tolkning en utvärdering av den ekonomiska ställningen. Förslagsvis bör en omformulering och ett förtydligande av kapitel 4 § 5 räcka för att uppnå syftet. I sak är det en självklarhet att förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av kommunens eller landstingets ekonomiska ställning.

Utredaren kommer fram till att det inte finns skäl utifrån ett konjunkturstabiliseringsperspektiv att ändra pensionsredovisningen. Motiveringen är att pensionsåtagandet är konjunkturskänsligt och att effekterna av bland annat ränteförändringar är svåra att förutse. Kontoret anser att det är vägande argument som förs fram, men att på lång sikt bör en övergång till fullfundsmodellen övervägas. En tydlighet i kommunernas ekonomi uppnås först när samtliga åtaganden beaktas.

Utredaren föreslår också ett centralt system för stabilisering av intäkterna. Stadsledningskontoret är starkt kritiskt till förslaget och anser att det i sin helhet bör avvisas.

Utredaren föreslår att den centrala kommunstabiliseringsfonden ska innebära att om utvecklingen av skatteunderlaget understiger 2,2 procent i riket så ska ett bidrag från fonden utgå. Detta utbetalade bidrag ska vara lika stort per invånare för samtliga kommuner. Den avgift som betalas in till fonden föreslås däremot vara beroende av skattekraften i respektive kommun. Kommuner med god tillväxt och en därmed högre skattekraft kommer således att betala mer till fonden än kommuner med låg tillväxt och skattekraft.

En central kommunstabiliseringsfond som finansieras av kommunsektorn skulle innebära att en tillväxtkommun som t.ex. Stockholm även i detta system ska betala till kommuner med sämre ekonomi. Att olika delar av landet har skilda förutsättningar är förvisso ett faktum. Stadsledningskontoret anser att olikheter mellan kommunerna och deras olika förutsättningar ska hanteras av de befintliga kommunala utjämningsystemen. Dessa system har utformats efter många års analyser och diskussioner mellan berörda aktörer. Utredarens

förslag om en central kommunstabiliseringsfond saknar helt analys av konsekvenserna. Det förefaller synnerligen förhastad och ogenomtänkt.

Utredarens förslag kan inte heller motiveras utifrån utredningens egna analyser om stabiliserande konjunkturåtgärder eftersom den, trots gedigna och grundliga analyser inom ramen för utredningens arbete, inte har kunnat visa att kommuners och landstings beteende hittills på ett signifikant sätt har bidragit till att förstärka konjunktursvängningarna i samhällsekonomin. Det förefaller dessutom som en sannolik slutsats då huvuddelen av den kommunala verksamheten planeras utifrån långsiktigt satta ramar, t.ex. befolkningsutvecklingen. Även balanskravet har sannolikt också bidragit till bättre balanserade kommunala budgetar.

Kontoret anser således att förslagen om en central kommunstabiliseringsfond inte skulle bidra till en bättre stabiliseringspolitik utan endast innebära en ökad omfördelning av medel från kommuner med bättre tillväxt till kommuner med sämre tillväxt. Det kan på sikt inte vara till godo för den totala ekonomiska tillväxten i landet och därmed inte heller, på lång sikt, för någon kommun.

Stabiliseringspolitiska åtgärder bör beslutas av riksdag och regering vid varje enskilt tillfälle då behov sådana föreligger och då avvägas och utformas med hänsyn tagen till de ekonomiska svårigheternas omfattning och karaktär.

Att fonden istället föreslås finansieras genom ”att anpassa nivån på det generella statsbidraget” som utredaren menar skulle kunna vara en alternativ finansieringslösning, dvs. i praktiken minska regleringsposten, är inte heller bra. Visserligen blir det rättvisare mellan kommunerna men man uppnår ingenting mer än att alla kommuner betalar in pengar till ett konto hos Riksgäldskontoret för att sedan låta pengarna bli låsta där tills dess att de kan betalas ut, dvs. när skatteunderlagstillväxten understiger 2,2 procent, vilket händer mycket sällan. Under de senaste decennierna har den genomsnittliga skatteunderlagstillväxten för riket understigit 2,2 procent endast vid några få tillfällen. Dels under lågkonjunkturen 1993 dels krisåret 2009. För enskilda kommuner är dock variationen stor. (För Stockholms stad har det endast hänt något år under IT-krisen i början av 2000-talet att skatteunderlagstillväxten understigit 2,2 procent.) Då förefaller det betydligt mera ändamålsenligt och motiverat att statliga konjunkturstöd till kommunsektorn beslutas och finansieras av riksdag och regering med hänsyn tagen till rådande omständigheter i samhällsekonomin, såsom varit fallet hittills.