

Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

Analys av de kommunala finansernas konjunkturkänslighet

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

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

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

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

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

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

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

Hur ser det ut i andra länder?

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

Det kommunala balanskravet i ett konjunkturperspektiv

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Redovisningen av de kommunala pensionsåtagandena

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

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

Ett centralt system för stabilisering av kommunala intäkter

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Konsekvenser av utredningens förslag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Förslagen beräknas kunna träda i kraft 2013.