

Stockholm 13 januari 2012
Dnr 7-2012-01

Yttrande om SOU 2011:59 Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet

Finanspolitiska rådet har beretts möjlighet att yttra sig om betänkandet *Spara i goda tider- för en stabil kommunal verksamhet* (SOU 2011:59). En av rådets huvuduppgifter är att bedöma hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till konjunkturutvecklingen. Kommuner och landsting utgör en stor och sysselsättningsintensiv del av den svenska ekonomin. Finanspolitiken påverkar inte bara hushåll och företag, utan även i hög grad den kommunala sektorn.

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag har varit att:

1. Analysera de kommunala finansernas konjunkturkänslighet;
2. Lämna förslag till regeländringar för den ekonomiska förvaltningen och redovisningen i enskilda kommuner och landsting i syfte att jämna ut variationer i skatteunderlaget;
3. Lämna förslag till en central ”kommunstabiliseringsfond” för omfördelning av skatteintäkterna över tiden.

Övergripande synpunkter

I flera av de årliga rapporterna har det särskilda rådet påtalat det stabiliseringspolitiska problem som ligger i att de kommunala kärnverksamheterna (skola, vård, omsorg) riskerar att påverkas av konjunkturbetingade variationer i skattebasen. Regelsystem som kan reducera risken för ett procykliskt kommunalt utgiftsbeteende har efterlysts. En stabil kommunal verksamhet, oberoende av tillfälliga förändringar av skattebasen, är av värde från såväl stabiliseringspolitisk som välfärdspolitisk synpunkt.

Rådet välkomnar att en utredning nu presenterats med förslag till hur en utjämning kan utformas. Rådet anser det dock anmärkningsvärt att regeringen i utredningsdirektiven uteslutit den mest näraliggande formen för intäktsutjämning, nämligen det generella statsbidraget. Rådet menar också att utredaren, trots begränsningen i direktiven, skulle kunnat utveckla ett förslag som bygger på en anpassning av statsbidraget. En statsbidragslösning omnämns visserligen i positiva ordalag, men något konkret förslag redovisas inte.

Rådets yttrande begränsas i övrigt till punkterna 2 och 3.

Lokal utjämning

Flertalet bedömare är överens om att kommunallagens krav på budgetering så att intäkterna överstiger kostnaderna, det s.k. balanskravet, spelar en viktig roll för den långsiktiga ekonomiska stabiliteten i kommuner och landsting. Det faktum att kravet är årligt kan dock medföra svårigheter att möta tillfälliga svackor i skatteunderlaget utan att dra ner på verksamheterna inom skola, vård, omsorg etc. Sådana tillfälliga variationer är varken till gagn för brukarna eller för den samhällsekonomiska stabiliteten.

En möjlighet att bygga upp en särskild resultatutjämningsreserv enligt utredningens förslag kan mildra problemen. I likhet med utredningen vill dock rådet betona vikten av att avsättningarna till reserven görs i förväg ("förfondering") och endast till den del det ekonomiska resultatet överstiger en viss nivå och soliditeten är god.

Syftet med resultatutjämningsreserven är att uttag ska kunna göras när konjunkturen viker och skattebasen utvecklas svagt. Villkoren för uttag föreslås utformas på lokal nivå genom att kommunallagen uttryckligen anger att fullmäktige ska meddela föreskrifter om innebörden av "god ekonomisk hushållning". Rådet anser dock att kriterierna för uttag från reserven bör regleras tydligare för att öka träffsäkerheten. Det är av grundläggande betydelse att finanspolitiken utformas centralt. Det finns annars en risk att reserven används för att finansiera skattesänkningar eller strukturella utgiftsökningar utan direkt samband med konjunkturutvecklingen. En central reglering bör därför införas där det tydligt framgår att reserven endast får utnyttjas om vissa i förväg angivna villkor för skatteunderlagets tillväxt är uppfyllda.

Central utjämning

Som komplement till ett konjunkturanpassat balanskrav föreslår utredningen en statlig inkomstgaranti. Garantin utlöses vid djupa svackor i den ekonomiska aktiviteten, som enskilda kommuner och landsting kan få svårt att hantera enbart med hjälp av resultatutjämningsreserven. Utredningen föreslår att garantin finansieras genom en fast kommunal avgift, som fonderas på konto i Riksgälden. Utbetalningar från fonden görs när skatteunderlagets nominella tillväxt understiger en viss nivå (utredningens förslag 2,2 %).

Rådet ställer sig inte principiellt avvisande till en statlig inkomstgaranti. En sådan skulle kunna bidra till stabilare planeringsförutsättningar för kommunsektorn i kristider. Samtidigt är det viktigt att garantin inte görs så generös att incitamenten minskar för kommuner och landsting att bygga upp egna buffertar i form av överskott och en resultatutjämningsreserv.

Den konstruktion som utredningen, i enlighet med direktiven, redovisar för den statliga garantin bör dock avvisas. Utbetalningarna från garantin skulle ligga utanför utgiftstaket, vilket försvagar utgiftstakets styrka som utgiftsrestriktion. Viktiga utgångspunkter bakom hela reformeringen av budgetprocessen var att bl.a. fullständighet och bruttoredovisning. Statliga fonder med utgifter som bokförs vid sidan av anlagen bör i enlighet med dessa principer undvikas. Om en fondlösning trots detta skulle väljas bör det rimligvis få konsekvenser för budgeteringsmarginalens storlek. För att upprätthålla takets stramhet bör osäkerhetsmarginalen reduceras eftersom en utgiftsrisik lyfts bort från de takbegränsade utgifterna.

Ytterligare en invändning mot den föreslagna konstruktionen av garantin är att den finansieras med en avgift på kommuner och landsting. Detta skapar en onödig komplikation. En betydligt enklare och mer transparent utformning av garantin vore att använda ett anslag på statsbudgeten (t.ex. det generella statsbidraget). Även om det uttryckligen inte ingick i direktiven hade det enligt rådets mening varit av stort värde om utredaren valt att konkretisera utformningen även av ett sådant system.

Stockholm 13 januari 2012

Lars Jonung
(ordförande)

John Hassler
(vice ordförande)

Michael Bergman

Steinar Holden

Eva Lindström

Helena Svaleryd