

2012-01-13

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

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

(Fi2011/3843)

Sammanfattning

Riksgälden tillstyrker utredarens förslag att ge kommuner möjlighet att reservera medel i en lokal resultatutjämningsfond. Det framstår som en väl motiverad förändring av det kommunala balanskravet.

Vi tillstyrker även förslaget att införa ett garantisystem för stabilisering av kommunernas intäkter på central nivå. Det bör som utredaren föreslår utformas utifrån en garanterad lägsta tillväxt i kommunsektorns skatteunderlag.

Däremot avstyrker vi förslaget att finansiera en sådan garanti med en kommunal stabiliseringsavgift och att skapa en kommunstabiliseringsfond till vilken avgifterna ska föras. Det är principiellt olämpligt att använda kommunala medel för att finansiera stabiliseringspolitiska åtgärder. Som utredaren konstaterar kan motsvarande effekter på kommunernas intäkter – och därmed på den kommunala verksamhetens stabilitet över konjunkturcykeln – uppnås på ett mer renodlat och enklare sätt genom att införa regler för hur det generella statsbidraget till kommunerna ska varieras i förhållande till utvecklingen av de kommunala intäkterna.

Vi anser att det som en ytterligare renodling av ansvarsfördelningen finns skäl att överväga ett system där statsbidragen tillfälligt höjs enligt förutbestämda regler vid en djup kris i samhällsekonomin. Ett sådant system skulle förstärka de automatiska stabilisatorer som behövs för en effektivt verkande stabiliseringspolitik. Eventuellt kan det kombineras med en engångsminskning i nivån på statsbidragen, som en slags försäkringspremie, men det är rimligt att staten bär risken för extrema utfall.

Inledning

Utredarens uppdrag har varit att analysera de kommunala finansernas konjunkturkänslighet och hur denna kan minskas. Hans bedömning är att sambandet är relativt svagt, men att det ändå finns skäl att överväga förändringar som ökar stabiliteten i den kommunala verksamheten. Direktiven pekar på två vägar för detta. Den ena är att ändra regelverket

för den ekonomiska förvaltningen och redovisning på lokal nivå, i första hand balanskravet och dess utformning. Den andra är att införa någon form av central kommunstabiliseringsfond.

Riksgälden kommenterar nedan utredarens bedömningar och huvudförslag avseende dessa båda alternativ. Däremot tar vi inte upp de mer tekniska delarna av förslagen.

Intäktsutjämning på lokal nivå

Utredarens förslag: Kommunernas möjligheter att på egen hand jämna ut intäkter och därigenom bättre möta konjunkturvariation ska förstärkas. Det ska ske genom att de får reservera medel i en resultatutjämningsreserv som sedan på vissa angivna villkor får disponeras om intäkterna minskar.

Riksgäldens synpunkter: Vi tillstyrker förslaget. Det framstår som en väl avvägd förändring av det nuvarande balanskravet genom att ge utrymme för utjämning över flera år. Systemet påminner till sin funktion om det statliga överskotts målet, men är förknippat med hårdare restriktioner, bland annat genom att medel måste avsättas till en reserv innan den kan tas i anspråk. Något utrymme att låna på basis av framtida förväntade överskott ges således inte. Det talar för att balanskravet även efter en sådan förändring – på samma sätt som hittills – skulle fungera väl som medel att bevara god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting.

Ett garantisystem för stabilisering av kommunala intäkter

Utredarens förslag: Kommunerna ska garanteras en lägsta tillväxt i skatteunderlaget genom att extra bidrag betalas ut om tillväxten i skatteunderlaget ligger under en viss nivå. Systemet ska finansieras med avgifter som betalas årligen av kommunerna. Avgifterna ska föras till en kommunstabiliseringsfond i form av ett konto i Riksgälden. Utredaren konstaterar att motsvarande garanti kan skapas genom att införa regler om hur det generella statsbidraget ska anpassas till utvecklingen av kommunernas skatteunderlag. Det framgår att han förordar en sådan lösning, men att han tolkar utredningsdirektiven på ett sådant sätt att han inte kan lägga fram ett sådant förslag.

Riksgäldens synpunkter: Vi tillstyrker förslaget om en kommunal intäktsgaranti. Det är visserligen inte klarlagt att variationer i kommunernas verksamhet har en tydlig procykliskt mönster och därmed försämrar den samhällsekonomiska stabiliteten. Men vid en kraftig nedgång i kommunernas skatteintäkter är det ändå sannolikt att kommunernas kollektiva agerande kan få effekter som staten av stabiliseringspolitiska skäl kan vilja motverka. Även med tanke på de viktiga samhällsfunktioner som vilar på kommunerna kan staten vilja förhindra drastiska neddragningar i den kommunala verksamheten till följd av en konjunkturavmattning. En garanti som träder in vid ett kraftigt fall i kommunernas skattebas förefaller därför motiverad. Riksgälden avstår dock från att ta ställning till den närmare utformningen av garantin, till exempel vid vilken nivå garantin ska träda in.

Däremot avstyrker vi förslaget om en kommunal stabiliseringsavgift. Vi menar, i likhet med utredaren, att en lösning som bygger på att det generella statsbidraget minskas i normala lägen och ökas vid en kris är att föredra. Det är principiellt olämpligt att använda kommunala medel – i praktiken kvarhållna kommunalskattemedel – för att finansiera stabiliseringspolitiska åtgärder. Stabiliseringspolitik är en statlig uppgift och bör därför finansieras med statliga medel. Till detta kommer, som utredaren påpekar, att det är svårt att hitta ett pålitligt underlag, i form av prognoser m.m., för beräkning av vilka avgifter som enskilda kommuner ska betala.

Riksgälden menar att det kan finnas skäl att gå längre i renodling av ansvarsfördelningen än utredaren synes ha tänkt sig. Det kan ske genom ett system där det endast är fråga om att enligt förutbestämda regler tillfälligt *höja* statsbidragen vid en djup kris i samhälls-ekonomin, utan motsvarande minskning i andra perioder. Det skulle vara ett ännu tydligare uttryck för att det är fråga om ett stabiliseringspolitiskt medel och därmed en statlig angelägenhet. Ett sådant system skulle förstärka de automatiska stabilisatorer som behövs för skydda ekonomin mot negativa chocker. Det enda nya vore att staten på detta sätt kanaliserar automatiska stabiliseringsåtgärder via den kommunala sektorn.

Ett statligt finansierat system blir också, som utredaren framhåller, avsevärt enklare att administrera. Det är bland annat svårt att se att det finns skäl att införa en fond dit icke utbetalade statsbidrag förs och varifrån medel för garantiutbetalningar hämtas.

Visserligen skulle en fond kunna ges vad utredaren betecknar som en försäkringsmässig konstruktion i meningen att man kan bedöma huruvida kvarhållna statsbidrag på lång sikt motsvarar de extra utbetalningar som görs till kommunerna under krisperioder.

Riksgälden har dock svårt att se varför man bör eftersträva en sådan jämn fördelning av de realiserade kostnaderna mellan staten och kommunerna. Det antyder att det är fråga om likvärdiga parter med i princip samma förmåga att bära risk, vilket inte är fallet. Det är tvärtom naturligt att staten står som försäkringsgivare gentemot kommunerna när det gäller generella samhällsekonomiska kriser och således bär riskerna för extrema utfall. Detta följer både av statens övergripande roll i samhället och av att staten har tillgång till långt bredare och djupare skattebaser än kommunerna.

Detta synsätt utesluter inte i sig att man gör en engångsjustering av nivån på det generella statsbidraget om ett sådant garantisystem införs. Ett skäl för detta kan vara att kommunerna inte i samma utsträckning skulle behöva lägga upp reserver för att klara krislägen. Denna minskning skulle i så fall kunna ses som en slags försäkringspremie. Men ett system där kommunerna i efterhand ska kompensera staten för extrema negativa utfall framstår inte som rimligt.

Det är också tänkbart att det är lämpligt att välja en annan garantinivå än den utredaren föreslagit för ett symmetriskt system. Riksgälden saknar dock underlag och kunskaper för att göra den typen av bedömningar.

Inte heller i ett sådant här system finns det skäl att införa en kommunstabiliseringsfond. I likhet med andra automatiska stabilisatorer bör kostnaderna för en kommunal

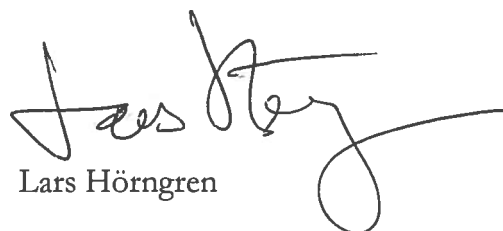
intäktsgaranti inkluderas i bedömningen av hur stor den konjunkturellt betingade marginalen i statsbudgeten bör vara.

Riksgälden anser sammanfattningsvis att det finns skäl att i den fortsatta beredningen av förslaget göra en mer förutsättningslös analys av vilka medel som är lämpliga för att uppnå målet att via kommunerna stabilisera samhällsekonomin än den utredarens direktiv gav utrymme för. Vi menar också att en sådan analys bör innefatta ett system med ett ännu tydligare statligt ansvar, där en kommunal intäktsgaranti fungerar som en ytterligare automatisk stabiliseringsmekanism som dämpar genomslaget på samhället av ekonomiska störningar.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Bo Lundgren beslutat efter föredragning av chefsekonomen Lars Hörngren. I den slutliga beredningen har även analytikern Sofia Olsson deltagit.



Bo Lundgren



Lars Hörngren