

Kommittédirektiv



Att främja en stabil kommunal verksamhet
över konjunkturcykeln

Dir.
2010:29

Beslut vid regeringssammanträde den 25 mars 2010

Sammanfattning

Kommunsektorn utgör en betydande del av svensk ekonomi. Verksamheten i kommuner och landsting finansieras till största delen av kommunal inkomstskatt som främst tas ut på löner. Den kommunala skattebasen är känslig för konjunkturvariationer, vilket framför allt beror på att lönesumman påverkas av sysselsättningsutvecklingen. Även vissa utgifter är konjunktur känsliga, t.ex. utbetalningar av ekonomiskt bistånd. Eftersom kommunsektorns finanser är beroende av konjunkturen finns det en risk för att kommuner och landsting genom förändringar av utgifter och skatter agerar procykliskt, dvs. på ett sätt som kan bidra till att förstärka konjunktursvängningar, vilket är negativt för samhällsekonomin stabilitet. Detta är ett problem ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Det kommunala balanskravet kan bidra till att förstärka detta beteende.

En särskild utredare ska mot denna bakgrund lämna förslag på hur procykliska variationer i kommuners och landstings verksamheter kan förebyggas. Utredaren ska analysera de kommunala finansernas konjunktur känslighet, och med utgångspunkt i denna analys föreslå möjliga förändringar i nuvarande regelverk för den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting, t.ex. avseende det kommunala balanskravet, och i regelverket för den kommunala redovisningen. Utredaren ska vidare lämna förslag till ett system för stabilisering av kommunsektorns intäkter över en konjunkturcykel.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2011.

Bakgrund

Kommunernas och landstingens betydelse för den svenska ekonomin

Sverige har en lång tradition av kommunal självstyrelse. Kommuner och landsting har enligt regeringsformen egen beskattningsrätt och svarar för merparten av den skattefinansierade tjänsteproduktionen av välfärdstjänster som t.ex. utbildning, hälso- och sjukvård samt barn- och äldreomsorg.

Kommunsektorns utgifter uppgick 2008 till totalt 727 miljarder kronor, vilket motsvarade cirka 23 procent av BNP. Merparten av kommunsektorns utgifter, cirka 85 procent, utgörs av konsumtion, som till största delen består av personalkostnader. I dag sysselsätter kommuner och landsting cirka 1,1 miljoner personer, vilket motsvarar cirka 25 procent av arbetskraften. Antalet sysselsatta som finansieras med kommunala skattemedel är dock högre eftersom en del av den kommunalt finansierade verksamheten produceras av privata aktörer.

Verksamheten i kommuner och landsting finansieras framför allt av kommunal inkomstskatt. Skatteintäkter utgör i dag cirka 70 procent av kommunsektorns samlade intäkter. Även generella och specialdestinerade statsbidrag utgör en viktig inkomstkälla och motsvarar cirka 18 procent av de totala intäkterna. En mindre del av intäkterna utgörs av avgifter på vissa kommunala tjänster.

Den kommunala självstyrelsen ger kommuner och landsting möjlighet att utforma verksamheten utifrån lokala förutsättningar och behov. Förutsättningarna för kommuner och landsting att tillhandahålla kommunala tjänster kan dock skilja sig kraftigt åt inom sektorn och det finns en bred politisk enighet kring tanken att medborgare bör ha tillgång till likvärdig service, oberoende av bostadsort. För att utjämna skillnader i skattekraft och strukturella faktorer, t.ex. ålderstruktur, mellan kommuner respektive landsting finns

därför ett system för kommunalekonomisk utjämning. Det kommunala utjämningssystemet har även betydelse för i vilken utsträckning konjunkturvariationer påverkar enskilda kommuner och landsting.

Sammantaget kan konstateras att kommunsektorn utgör en betydande del av den svenska ekonomin och att kommunala beslut därför kan få återverkningar på den makroekonomiska utvecklingen.

Den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting

Kommunernas och landstingens organisation och kompetens regleras i kommunallagen (1991:900), förkortad KL. I lagens 8 kap. regleras den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting, bland annat den kommunala budgetprocessen, budgetens innehåll och den kommunala medelsförvaltningen.

Kommuner och landsting ska enligt KL ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet, vilket innebär att de ska sköta sin ekonomi på ett ansvarsfullt sätt. I förarbetena ges ingen uttömmande beskrivning av vad som utgör en god ekonomisk hushållning. Däremot ges vissa vägledande exempel. Ett sådant exempel är att resultatet i normalfallet bör ligga på en nivå som reallt sett åtminstone konsoliderar ekonomin (prop. 1996/97:52 s. 33). I detta inbegrips att hänsyn bland annat ska tas till pensionsskulden och reinvesteringsbehovet, vilket har betydelse för kommunsektorns resultatnivå, och därmed även sektorns förmåga att hantera kortsiktiga intäktsförsvagningar. Av 8 kap. 5 § KL framgår vidare att kommunerna och landstingen bland annat ska ange finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Ett bland kommuner och landsting vanligt förekommande mål är att resultatet ska uppgå till 2 procent av intäkterna från skatter och generella statsbidrag.

Kommuner och landsting ska varje år upprätta en budget som är förenlig med det s.k. balanskravet. Balanskravet är underordnat målet om god ekonomisk hushållning och innebär att intäkterna måste överskrida kostnaderna. Undantag kan dock göras om det finns synnerliga skäl (8 kap. 4 § KL). Ett exempel

på synnerliga skäl är då kommunen eller landstinget har en stark finansiell ställning eller om större omstruktureringskostnader uppkommer i samband med åtgärder som syftar till att uppnå en god ekonomisk hushållning (prop. 2003/04:105 s. 19).

Om ett underskott skulle uppkomma ska detta regleras under de tre följande åren. En reglering behöver dock inte göras om det finns synnerliga skäl.

Det kommunala balanskravet infördes för att förhindra en fortlöpande urgröpning av kommunernas och landstingens ekonomi. Det har även kommit att ses som en del av det finanspolitiska ramverket och bidrar till att överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande kan upprätthållas. Balanskravet har därmed betydelse för de offentliga finansernas hållbarhet.

De kommunala finansernas konjunkturkänslighet

Konjunkturutvecklingen styr i hög grad förutsättningarna för kommuner och landsting, främst via sysselsättningsutvecklingen, eftersom verksamheten till största delen finansieras med kommunal inkomstskatt. Historiskt sett har tillväxten i det kommunala skatteunderlaget varierat kraftigt. Under perioden 2000–2008 ökade skatteunderlaget med i genomsnitt 4,4 procent per år. Till följd av den pågående lågkonjunkten har skatteunderlaget utvecklats svagare.

Även kommunsektorns kostnader varierar med konjunkten. Exempelvis kan kostnader för ekonomiskt bistånd öka kraftigt till följd av ökad arbetslöshet. Dessa kostnader utgör dock endast en mindre del av kommunsektorns totala kostnader. Sammantaget är det kommunsektorns skatteintäkter som är av störst betydelse för de kommunala finansernas konjunkturkänslighet.

Behovet av en utredning

Kommuner och landsting kan förstärka konjunktursvängningar

Att kommunsektorns finanser varierar med konjunkturen medför att det finns en risk för att kommunernas och landstingens agerande kan förstärka konjunkturvariationer. Kommuner och landsting kan tvingas till nedskärningar eller skattehöjningar då skatteintäkterna viker till följd av en kraftig lågkonjunktur, vilket kan bidra till att förstärka en konjunkturavmattning. Likaså kan kommuner och landsting bidra till att förstärka en konjunkturuppgång genom att öka den kommunala konsumtionen eller sänka skatten när skatteunderlaget tillfälligt växer snabbare. En procyklisk kommunal verksamhet som förstärker konjunktursvängningar är negativ för samhälls-ekonomins stabilitet och är därför ett problem ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv.

Kravet på att kommuner och landsting årligen ska upprätta en budget i balans bidrar till risken att kommunsektorn förstärker variationer i konjunkturen. Det finns dock ett visst utrymme att hantera en temporär kostnadsökning eller temporärt minskade intäkter under löpande budgetår, utan att bryta mot balanskravet. Fullmäktige i en kommun eller ett landsting kan alltså besluta om att en reglering av ett negativt resultat inte ska göras om det finns synnerliga skäl. Av förarbetena till gällande bestämmelser framgår att t.ex. hög arbetslöshet och förändringar av skatteintäkterna, som det bör finnas beredskap för, inte utgör skäl för att inte reglera ett negativt resultat (prop. 2003/04:105 s. 21).

Balanskravet anger endast vad som är den lägsta godtagbara resultatnivån. Om utgångspunkten i stället är nivåer som innebär positiva resultat i enlighet med målet om god ekonomisk hushållning, medför detta att det finns ett visst utrymme att parera tillfälliga intäktsminskningar, eller kostnadsökningar, utan att bryta mot balanskravet eller att verksamheterna behöver påverkas.

Kommunerna och finanspolitiken

För att stabilisera kommunsektorns verksamhet över konjunkturcykeln, och därmed motverka att kommuner och landsting bedriver en procyklisk politik, kan staten öka eller minska de generella statsbidragen genom diskretionära beslut, dvs. aktiva finanspolitiska beslut. Diskretionär tilldelning av statsbidrag i syfte att parera effekten av konjunktursvängningar är dock förknippad med problem. Ett problem är att en sådan tilldelning kan bidra till osäkerhet vid planeringen av kommunernas och landstingens verksamhet. Denna osäkerhet kan i sin tur leda till kortsiktighet i den kommunala planeringen och därmed ineffektivitet.

Ett annat problem är att det kan finnas en förväntan om att staten kommer att tillskjuta medel om kommuner och landsting visar tendenser till underskott. Detta riskerar att leda till att incitamenten för kommuner och landsting att själva planera för en långsiktigt hållbar ekonomi försvagas. Detta riskerar också att leda till en oönskad förhandlingssituation mellan staten och kommunsektorn.

Ytterligare ett problem är att det med den nuvarande ordningen kan finnas en risk att de statliga bidragen får en destabiliserande inverkan på samhällsekonomin. När det är goda tider för kommunerna och landstingen är det också goda tider för staten, vilket kan försvåra en konjunkturpolitiskt motiverad anpassning av statsbidragen och därmed förstärka en redan stark inkomstökning i kommunsektorn. Det kan således vara svårt att säkerställa att temporära tillskott till statsbidragen i en lågkonjunktur motsvaras av lika stora minskningar av statsbidragen i en följande högkonjunktur. Statsbidragen kan, över en konjunkturcykel, därför bli högre än vad som ursprungligen avsetts. Det kan därför finnas en risk för att temporära tillskott i statsbidragen under lågkonjunkturer blir permanenta, vilket bidrar till en oavsiktlig trendmässig ökning av statsbidragen. Svårigheterna att minska statsbidragen i goda tider kan också leda till en större försiktighet när det gäller konjunkturpolitiskt motiverade temporära ökningarna av statsbidragen i lågkonjunkturer. Dessutom begränsas statens möjligheter att öka

statsbidragen till kommuner och landsting i lågkonjunkturer av det statliga utgiftstaket. Det kan därmed uppstå en målkonflikt mellan att på kort sikt stabilisera den kommunala verksamheten och att på längre sikt värna hållbara offentliga finanser.

Dessa problem har bland annat påtalats i betänkandet Stabiliseringspolitik i valutaunionen (SOU 2002:16 s. 252) och av Finanspolitiska rådet (Finanspolitiska rådet rapport [Svensk finanspolitik] 2009 s. 79 f.).

Åtgärder som kan motverka förstärkningar av konjunkturvariationer

Mot bakgrund av de ovanstående problemen finns det skäl att utreda åtgärder som kan motverka att verksamheterna i kommunsektorn förstärker konjunkturvariationer (blir pro-cykliska).

Ett alternativ är att ändra regelverket för den ekonomiska förvaltningen på ett sätt som förebygger att kommunernas och landstingens agerande förstärker konjunkturvariationer. Ett annat alternativ är att införa ett särskilt system som stabiliserar kommunsektorns inkomster över konjunkturykeln.

Regeringen aviserade i 2009 års ekonomiska vårproposition avsikten att se över om förändringar i balanskravet och andra aktuella redovisningsfrågor bör göras, utan att ge avkall på KL:s krav om god ekonomisk hushållning. Regeringen anförde dessutom i budgetpropositionen för 2010 att det finns ett behov av att skapa stabilare ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting över konjunkturer. En möjlig väg, som framhölls i budgetpropositionen, för att utjämna kommunsektorns intäkter över tid vore att införa en kommunstabiliseringsfond (prop. 2009/10:1 s. 43). En sådan fond skulle kunna utformas på ett sådant sätt att det under en lågkonjunktur sker utbetalningar från fonden till kommuner och landsting, oberoende av det generella statsbidraget, och att kommuner och landsting på motsvarande sätt tillför medel till fonden under en högkonjunktur. En kommunstabiliseringsfond skulle på detta sätt kunna bidra till att temporärt stödja kommunsektorn då skatteintäkterna viker till följd av en lågkonjunktur. Samtidigt

skulle den motverka att kommuner och landsting i goda tider ökar sina kostnader över en nivå som är långsiktigt hållbar.

Frågan om kommunsektorns förutsättningar att hantera konjunkturvariationer har även diskuterats i andra sammanhang. I betänkandet Stabiliseringspolitik i valutaunionen föreslogs att kortsiktiga variationer i kommunernas skatteunderlag skulle jämnas ut genom att låta den kommunala skattebasen beräknas som ett genomsnitt över ett antal år (SOU 2002:16 s. 253). Finanspolitiska rådet har i stället efterfrågat ett mer förutsägbart regelbaserat system där en del av statsbidragen automatiskt anpassas, så att tillfälliga variationer i kommunernas och landstingens skatteunderlag motverkas (Finanspolitiska rådet rapport [Svensk finanspolitik] 2009 s. 15 f.).

Vidare har Stockholms kommun, Västra Götalands läns landsting samt Sveriges Kommuner och Landsting i skrivelser till regeringen bland annat anfört att det kommunala balanskravet bör gälla över en längre period och på så sätt ge kommuner och landsting ökade möjligheter att själva hantera effekterna av konjunkturvariationer. Även möjligheten för kommuner och landsting att tillgodogöra sig upparbetade överskott, t.ex. genom att avsätta medel som kan användas för att kompensera för intäktsminskningar eller kostnadsökningar, har diskuterats. Frågan om hur den kommunala pensionsskulden bör redovisas har också betydelse för balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning. Det är därför av stor vikt att även kommunalekonomisk expertis är väl företrädd i det kommande utredningsarbetet.

Uppdraget

En särskild utredare ska mot bakgrund av det ovan anförda analysera och lämna förslag på hur procyklisk variation i kommuners och landstings verksamheter kan förebyggas. Uppdraget ska ha följande inriktning.

De kommunala finansernas konjunkturkänslighet

Utredaren ska analysera de kommunala finansernas konjunkturkänslighet och i vilken utsträckning kommuner och landsting agerar på ett sätt som förstärker konjunktursvängningar. Utredaren ska vidare göra de internationella jämförelser som anses befogade och särskilt beakta andra länders system och erfarenheter av att motverka att verksamheterna i kommunsektorn bidrar till att förstärka konjunkturvariationer.

Behovet av förändringar i nuvarande regelverk

Utredaren ska analysera om regelverken för den ekonomiska förvaltningen och redovisningen i kommuner och landsting, som exempelvis det kommunala balanskravet och reglerna för redovisningen av pensionsskulden, bidrar till risken för procyklisk variation i de kommunala verksamheterna. Utredaren ska även analysera möjligheterna för enskilda kommuner och landsting att själva kunna avsätta medel som kan användas för att jämna ut tillfälliga variationer i det kommunala skatteunderlaget. Utredaren ska med utgångspunkt i sina överväganden avseende de ovan redovisade frågeställningarna föreslå förändringar eller förtydliganden i regelverken för den ekonomiska förvaltningen, t.ex. avseende det kommunala balanskravet, och den kommunala redovisningen i syfte att motverka att kommuner och landsting genom förändringar i utgifter och skatter agerar på ett sätt som förstärker konjunktursvängningar.

Kommunstabiliseringsfond

Utredaren ska dessutom utreda förutsättningarna att införa en kommunstabiliseringsfond. Utredaren ska därvid analysera systemets känslighet med avseende på olika konjunkturförlopp, inklusive kraftiga makroekonomiska chocker, samt föreslå hur en kommunstabiliseringsfond skulle kunna utformas och administreras.

Syftet med en kommunstabiliseringsfond är att omfördela intäkter över tid. Utredarens förslag om en

kommunstabiliseringsfond ska därför utformas så att eventuella omfördelningseffekter mellan olika kommuner och landsting minimeras. Omfördelningar mellan olika kommuner och landsting ska hanteras inom systemet för kommunalekonomisk utjämning

Utredarens förslag bör vara oberoende av det generella statsbidraget till kommunsektorn. För att bidra till att skapa förutsägbarhet och öppenhet, och därmed till att förbättra kommunsektorns planeringsförutsättningar, är det viktigt att utredarens förslag bygger på observerbara variabler i den officiella statistiken.

Övrigt

Utredaren ska redogöra dels för hur förslagen bidrar till att stabilisera den kommunala verksamheten över konjunkturcykeln, dels om förslagen är förenliga med de budgetpolitiska målen och bidrar till hållbarhet i de offentliga finanserna på lång sikt.

Utredarens förslag ska utformas så att de inte innebär en oproportionerlig inskränkning i den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som förslagen ger anledning till.

Utredaren ska biträdas av en referensgrupp med politiska företrädare med god insikt i kommunalekonomiska förhållanden.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Utjämningskommittén.⁰⁸ (Fi 2008:07) och Finansdepartementets arbetsgrupp för översynen av det finanspolitiska ramverket (jfr prop. 2007/08:100 s. 38). Utredaren ska även samråda med andra utredningar som har betydelse för uppdraget och med berörda intressenter.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2011.

(Finansdepartementet)