



YTTRANDE
13 januari 2012
Dnr. 6-24-11

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande till betänkandet Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet SOU 2011:59 (Fi2011/3843)

KONJUNKTURINSTITUTETS SAMLADE BEDÖMNING

Konjunkturinstitutet anser att ansvaret för stabiliseringspolitiken ligger hos staten. Kommunsektorn bör därför inte agera procykliskt och försvåra för stabiliseringspolitiken. Konjunkturinstitutet delar utredningens bedömning att nuvarande regelverk för balanskravet bidrar till att kommunerna kan tvingas till förändringar i såväl kommunala utgifter som skatter på ett sätt som bidrar till förstärka konjunktursvängningar, vilket är negativt ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Konjunkturinstitutet delar därför utredningens bedömning att det finns behov av åtgärder för att minska risken för ett sådant beteende i kommunal verksamhet.

Något som emellertid saknas i utredningen är en empirisk analys av hur förändringar i den kommunala skattesatsen samvarierar med konjunkturen. Konjunkturinstitutets analys visar att den kommunala skattesatsen, särskilt sedan år 2000, har varit procyklisk. Det samlade procykliska beteendet på kommunal nivå, med skattehöjningar och återhållsam konsumtionstillväxt i dåliga tider och omvänt i goda tider, är därför större än vad utredningen ger uttryck för.

Konjunkturinstitutet har i sitt yttrande endast beaktat ekonomiska aspekter och därmed exempelvis inte eventuella implikationer för den kommunala självstyrelsen. Konjunkturinstitutet anser att utredningens förslag om lokal resultatutjämningsreserv och centralt garantisystem (kommunstabiliseringsfond) är en förbättring jämfört med nuvarande situation eftersom dessa bör minska risken för procyklisk beteende i kommunsektorn. I de delar som berör frågor av mer redovisningsteknisk karaktär har Konjunkturinstitutet inget att erinra.

Konjunkturinstitutet anser att:

- Förslaget om införande av en lokal resultatutjämningsreserv (RUR) medför större möjligheter för kommunerna att låta det finansiella sparandet och resultatet variera över konjunkturen vilket är positivt ur stabiliseringspolitiskt hänseende.
- Det finns en risk att enskilda kommuner som möter strukturella utgiftsökningar eller inkomstbortfall tolkar dessa som konjunkturella förändringar och finansierar dem med medel ur RUR:en. Detta bör dock inte bli ett stabiliseringspolitiskt problem eftersom majoriteten av kommunerna förväntas att göra ”rätt”, d.v.s. spara i goda tider och spendera i dåliga tider.
- Det finns en risk att RUR:en endast blir praktiskt användbar för en del av kommunerna med tyngdpunkt på primärkommunerna. Därmed kan den konjunkturstabiliserande effekten komma att bli relativt liten.
- Utredningen ger inte tillräcklig information om hur de retroaktiva medlen till RUR:en fördelar sig mellan enskilda kommuner och om de är tillräckliga för att kunna parera konjunktursvängningar i närtid.
- Utredningens förslag om ett centralt garantisystem är en förbättring jämfört med nuvarande system då det innebär att risken för procyklisk beteende vid ekonomiska kriser likt den 2009 i större utsträckning kan minskas.
- Ett centralt system bör vara av ”korridormodell” och inte ett garantisystem. Främsta skälet till detta är att utredningens förslag om ett centralt garantisystem inte tillräckligt motverkar risken att kommunsektorn betar sig procykliskt i tider av hög tillväxt i skatteunderlaget.
- Den s.k. korridoren bör inte vara för smal eftersom kommunerna själva, vid normala variationer i tillväxten i skatteunderlaget, bör bestämma när RUR:en via sparande ska ökas respektive via uttag ska minskas.
- Utredarens förslag av ett tillväxt- istället för nivåbaserat system, både på lokal och på central nivå, riskerar att medel tas från respektive ges till kommunala verksamheter i fel konjunkturella lägen.
- Av enkelhetsskäl vore det, trots att det inte är i enlighet med direktiven, att föredra att använda statsbidragen som verktyg vid införandet av ett centralt system istället för en fond.

Konjunkturinstitutet vill se vidare analys av:

- Hur en retroaktiv kapitalisering från 2010 av RUR:en fördelar sig mellan kommuner och hur stor andel av primärkommuner och landsting som faktisk har förutsättningar att bygga upp tillräckliga reserver i närtid och under en överskådlig framtid.
- Sambandet mellan den genomsnittliga kommunala skattesatsen och konjunkturläget för att till fullo kunna bedöma det procykliska beteendet i kommunsektorn.
- Effekterna av att välja ett nivåbaserat system framför ett tillväxtbaserat system samt förslag på hur problemen med ett tillväxtbaserat system skulle kunna mildras/diagnostiseras.

DE KOMMUNALA FINANSERNAS KONJUNKTURKÄNSLIGHET

Nuvarande regelverk för balanskravet, med ettårsfokus, innebär att kommunerna kan tvingas till ett procyklisk beteende. Att så är fallet blev bland annat tydligt under hösten 2011. Flertalet kommuner signalerade då neddragningar av verksamheten alternativt höjningar av kommunalskattesatsen med hänvisning till balanskravet och den förväntat svaga utvecklingen av skatteunderlaget 2012. Med ett mer flexibelt balanskrav skulle effekterna av konjunkturedgången på den kommunala konsumtionen sannolikt ha kunnat mildras.

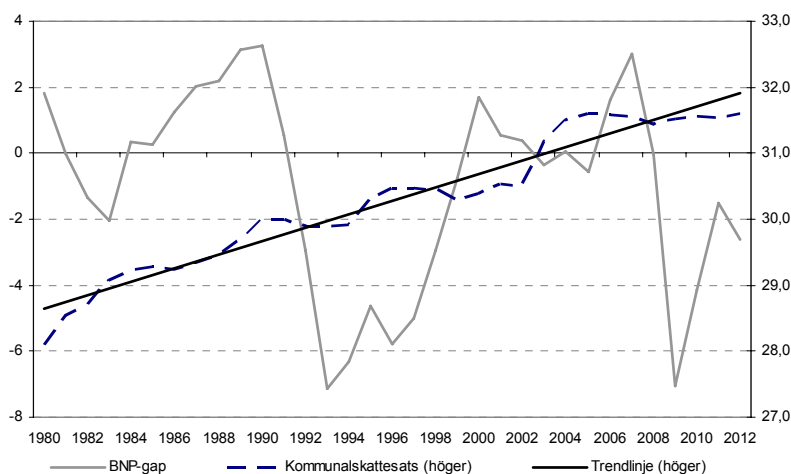
Utredningens empiriska analys visar att procyklikalitet kan vara ett problem. En oroväckande observation är att procyklikaliteten för kommunal konsumtion förefaller att ha ökat i och med införande av balanskravet år 2000. Dessutom visar analyserna en minskad variation i det finansiella sparandet sedan balanskravets införande, vilket indikerar svagare automatiska stabilisatorer.

Även om procyklikaliteten inte är särskilt stor för kommunal konsumtion, förändras över tiden och är svår att statistiskt säkerställa anser Konjunkturinstitutet att de empiriska resultaten tyder på att det finns behov av att förbättra nuvarande regelverk i syfte att motverka procyklikalitet i kommunal verksamhet.

DEN KOMMUNALA SKATTESATSEN OCH KONJUNKTUREN

Något som saknas i utredningen är en empirisk analys av hur förändringar i den kommunala skattesatsen samvarierar med konjunkturen. I diagram 1 visas den genomsnittliga kommunala skattesatsen exklusive kyrkokommunerna tillsammans med Konjunkturinstitutets BNP-gap som är ett mått på resursutnyttjandet i ekonomin.

DIAGRAM 1 GENOMSNITTLIG KOMMUNALSKATTESATS OCH BNP-GAP
PROCENT



Anm: Exklusive kyrkokommuner.

Den kommunala skattesatsen har ökat trendmässigt under perioden, vilket visas med en enkel trendlinje i diagrammet. Av diagrammet framgår tydligt en tendens att

skattesatsen har ökat snabbare och hamnat över trendlinjen under perioder när konjunkturen har försvagats och vice versa, d.v.s. varierat procykliskt med konjunkturen. T.ex. är detta tydligt under konjunkturtoppen runt år 2000, under konjunkturförsvagningen som följde därefter och även under konjunkturtoppen 2007. Variationen ser också ut att vara större under perioden från ca år 2000, när balanskravet infördes, jämfört med åren 1980-1999.

Procyklisk variation i den kommunala skattesatsen är, i lika stor utsträckning som variationen i kommunala utgifter, ett procykliskt beteende hos kommunerna. Exempelvis skulle ett acykliskt mönster i kommunala utgifter inom ramen för dagens balanskrav kunna förklaras av ett procykliskt mönster i den kommunala skattesatsen. Det sistnämnda är inte optimalt eftersom det minskar hushållens efterfrågan i en lågkonjunktur och ökar den i en högkonjunktur. Eftersom Konjunkturinstitutet anser att stabiliseringspolitik är en fråga för staten borde både kommunala utgifter och kommunala skattesatser vara acykliska. Utredningen belyser inte det konjunkturrella mönstret i skattesatsen och underskattar därför den sammantagna problematiken med kommunernas procykliska beteende.

LOKAL RESULTATUTJÄMNINGSRESERV

RESULTATUTJÄMNINGSRESERV GER MÖJLIGHET TILL BÄTTRE FRAMFÖRHÅLLNING
Konjunkturinstitutet ställer sig positivt till utredningens förslag om att införa en resultatutjämningsreserv (RUR) i kommunsektorn. En sådan skulle kunna fungera som en stötdämpare vid konjunktursvängningar eftersom kommunerna skulle få större möjligheter att låta det finansiella sparandet och resultatet variera över konjunkturen. Därmed skulle de automatiska stabilisatorerna i ekonomin bli större vilket är bra ur stabiliseringspolitiskt hänseende.

En viktig del av utredarens förslag är att kommunerna redan i budgetarbetet ska ges möjlighet att besluta om en reservering av medel till RUR:en eller om uttag av medel från RUR:en. Genom att kunna budgetera för uttag ur RUR:en, med hänvisning till konjunkturläget och den önskade nivån på den kommunala konsumtionen, kan kommunerna i ett tidigt skede planera för ett negativt resultat och hur detta ska finansieras. Konjunkturinstitutet delar utredarens slutsats att detta leder till ökad transparens. Konjunkturinstitutet anser också att detta borde medföra att kommunerna kommer att tvingas motivera insättningar och uttag ur RUR:en utifrån konjunkturläget, snarare än utifrån budgetutfallet (i efterhand) eftersom överskott/underskott inte nödvändigtvis behöver bero på konjunkturen.

ÄR LOKAL BESLUTANDERÄTT ÖVER RESULTATUTJÄMNINGSRESERVEN ETT STABILISERINGSPOLITISK PROBLEM?

Enligt utredaren bör RUR:en byggas upp i ”goda tider” och användas för att täcka underskott ”vid en lågkonjunktur”. Vad som är hög- respektive lågkonjunktur lämnar dock utredaren till den enskilda kommunen att besluta om. Bland annat föreslås att

prognoser över skatteunderlagets tillväxt jämfört med ett historiskt genomsnitt kan vara vägledande för konjunkturläget.

Konjunkturinstitutet anser inte att det bör bli ett stabiliseringspolitiskt problem om besluten om insättningar och uttag i RUR:en fattas lokalt. Kommunerna ges i förslaget vissa incitament att spara när konjunkturen förbättras. Utredarens förslag innebär att det är lättare för kommunerna att spara i goda tider eftersom resultatet måste vara positivt med god marginal för att medel ska få avsättas till RUR:en. Därmed är det lättare för kommunerna att sätta av till RUR:en när skatteunderlaget växer över trend. Vad gäller uttag ur RUR:en krävs endast att medel finns tillgängliga. Det är möjligt att tänka sig fall där kommuner som möter stora strukturella förändringar tolkar dessa som konjunkturella försvagningar och finansierar dem med medel ur RUR:en. Majoriteten av kommuner bör emellertid träffas av den konjunkturella variationen i skatteunderlaget på ett sådant sätt att de tar medel ur RUR:en vid konjunkturedgångar. Vid ett införande av en RUR blir det än viktigare för kommuner att följa prognoser för den makroekonomiska utvecklingen för att få stöd i bedömningen av konjunkturläget och när uttag ur RUR:en är konjunkturellt motiverat.

Även om enskilda kommuner kan komma att göra ”fel”, det vill säga spara i dåliga tider eller spendera i goda tider, är det svårt att se att införandet av en RUR skulle förstärka det procykliska beteende som nuvarande balanskrav tycks ge upphov till.

STORLEKEN PÅ RESULTATUTJÄMNINGSRESERVEN

Utredarens förslag innehåller ingen lagstadgad övre gräns för hur stor RUR:en kan växa till i en enskild kommun. Utredaren lämnar som förslag till lokala föreskrifter att ett tak kan sättas till 5 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning. Detta behöver inte utgöra något problem, men möjligen bör det övervägas att lagstifta om tak för att inte alltför stora RUR:er ska byggas upp i enskilda kommuner under lång tid. För stora reserver kan vara ett tecken på att konsumtionen har hållits tillbaka omotiverat mycket.

HUR EFFEKTIV KAN RESULTATUTJÄMNINGSRESERVEN BLI?

Utredaren lyfter fram att olika kommuner har olika förutsättningar att spara. Dels finns påtagliga skillnader mellan olika primärkommuner, dels en tydlig skillnad mellan primärkommuner och landsting. Konjunkturinstitutet reser frågan om hur effektivt införandet av en RUR kan bli om endast en del av kommunerna faktiskt kan spara i goda tider.

I utredningen har en analys gjorts av potentialen för kommunerna att sätta av medel till RUR:en år 2008, ifall en sådan möjlighet då hade funnits. Enligt Konjunkturinstitutets bedömning var svensk ekonomi nära ett jämviktsläge 2008 (fram till finanskrisens utbrott sista kvartalet) och möjligheterna att sätta av medel till RUR borde då ha varit relativt goda. Utredningen lyfter fram att den kommunala

ekonomin 2008 var relativt opåverkad av finanskrisen. Utredningen visar att endast 91 av 290 primärkommuner och 2 av 20 landsting hade kunnat reservera medel detta år, som mest totalt 2,6 miljarder kronor i primärkommunerna och totalt 100 miljoner kronor i landstingen. Konjunkturinstitutet bedömer detta som en låg andel givet konjunkturläget. Att inte fler kunnat spara förklaras till viss del av strukturella utmaningar av olika slag.

Utredningens analys är baserad på kommunernas bokslut för 2008. Den tar dock inte hänsyn till eventuella beteendeförändringar som troligen blir följderna av att införa en RUR. Det är inte orimligt att flera kommuner ökade sina utgifter 2008 till följd av relativt hög skatteunderlagstillväxt detta år. Det talar för att siffrorna kan vara i underkant jämfört med vad som faktiskt hade kunnat sparas om även beteendeförändringar beaktas.

Analysen sätter ändå fokus på risken att RUR:en endast blir praktiskt användbar för en del av den kommunala sektorn, med tyngdpunkt på primärkommunerna. Därmed kan den konjunkturstabiliserande effekten trots allt komma att bli relativt liten. Det finns sammantaget en risk att ansvaret för stabilisering av den egna konsumtionen förflyttas till kommunsektorn utan att vissa delar av sektorn har praktisk möjlighet att ta detta ansvar av strukturella orsaker. Detta är dock inget skäl att inte införa RUR, enligt Konjunkturinstitutets bedömning. Dels är en liten effekt bättre än ingen alls, dels borde införandet av en RUR sätta fokus på de strukturella problem som begränsar möjligheterna att spara och öka incitamenten för primärkommuner och landsting att komma till rätta med dessa.

En ytterligare fråga som påverkar hur effektivt ett system med RUR:er kan bli är hur mycket medel som kan avsättas inledningsvis. Utredaren föreslår att medel ska kunna reserveras retroaktivt från 2010, för att kommunerna på så vis i efterhand ska kunna tillgodogöra sig de extra statsbidrag som betalades ut detta år och som till betydande del medförde en förstärkning av resultatet. Konjunkturinstitutet anser att det är av stor vikt att systemet kapitaliseras inledningsvis på detta sätt för att inte stå verkningslöst om konjunkturen åter försvagas inom den närmsta tiden. Utredningens beräkningar visar att primärkommunerna som mest skulle kunna reservera medel motsvarande 7,3 miljarder kronor och landstingen 1,5 miljarder kronor. Detta är positivt och viktigt för att systemet skall kunna fungera inledningsvis. Det saknas dock en analys av hur dessa medel fördelar sig mellan enskilda primärkommuner och landsting. Ur stabiliseringssynpunkt är det stor skillnad på om medlen är jämnt eller ojämnt fördelade mellan kommuner.

CENTRALT GARANTISYSTEM (KOMMUNSTABILISERINGSFOND)

Utredaren förordar ett centralt garantisystem i form av en kommunstabiliseringsfond. Konjunkturinstitutet anser att utredningens förslag är en förbättring jämfört med

nuvarande ordning eftersom att det innebär att risken för procyklisk kommunal beteende vid ekonomiska kriser likt den 2009 i större utsträckning kan minskas.

Utredaren förordar ett centralt garantisystem framför en central kommunstabiliseringsfond av ”korridormodell” med hänvisning till ett antal risker med det senare systemet. Riskerna som lyfts fram är att det kan bli onödigt komplicerat, inte transparent och kan leda till obalanser över tiden mellan staten och kommunsektorn. Konjunkturinstitutet anser dock att ett centralt system bör vara av ”korridormodell”. Främsta skälet till detta är att utredningens förslag inte tillräckligt motverkar risken att den kommunala politiken blir procyklisk i tider av hög tillväxt i skatteunderlaget. Även om kommunerna i utredningens förslag får incitament att spara i tider av hög tillväxt i skatteunderlaget (istället för att sänka skatter eller öka utgifter) så finns inget i förslagen som säkerställer detta.

CENTRAL ”KORRIDOR-MODELL” TILLSAMMANS MED LOKAL RESULTATUTJÄMNINGSRESERV ÄR ATT FÖREDRA

Den s.k. korridoren i den centrala ”korridormodellen” bör inte vara för smal eftersom kommunerna själva, via den lokala RUR:en, vid normala variationer i tillväxten i skatteunderlaget bör bestämma när fonden ska ökas via sparande respektive ska minskas via uttag. Dessutom innebär en för smal korridor att risken för obalanser i systemet ökar till följd av till exempel strukturella skift i den genomsnittliga skatteunderlagstillväxten. Taket och golvet i korridoren bör därför implicera att den centrala mekanismen blir aktiv då tillväxten i skatteunderlaget är onormalt hög respektive onormalt låg. Det finns ingen enkelt sätt att avgöra vad som ska betraktas som ”onormalt”. En möjlig utgångspunkt är att genomsnittlig tillväxt i skatteunderlaget utgörs av ett historiskt glidande medelvärde på 7-10 år samt att korridoren utgörs av +/- 1 till 1,5 procentenheter. Givet förslaget om en fondlösning för att finansiera garantisystemet stödjer Konjunkturinstitutet utredningens förslag om att den centrala fonden bör kapitaliseras från start och att en årlig avgift tas ut av kommunerna för att finansiera detta. Trots att det inte är i enlighet med direktiven, anser Konjunkturinstitutet att det av enkelhetsskäl vore att föredra att använda statsbidragen som verktyg vid införandet av ett centralt system istället för en fond.

RISKER MED TILLVÄXT- ISTÄLLET FÖR NIVÅBASERAT SYSTEM

I kapitlet om empiriska skattningar av de kommunala finansernas konjunktürkänslighet används ”konjunktur” som ett nivåbegrepp vilket, enligt Konjunkturinstitutets uppfattning, är korrekt. En hög- respektive lågkonjunktur infaller då BNP-nivån är högre respektive lägre än en långsiktigt hållbar nivå (potentiell BNP). Utredningen väljer dock därefter ett tillväxt- istället för nivåbaserat konjunkturbegrepp i utformningen av lokala och centrala lösningar med motiveringen att beräkningar av potentiell BNP (och därmed BNP-gap) är svåra och att metoder ger olika resultat.

Även om det sistnämnda stämmer så öppnar utredningens val av ett tillväxtbaserat konjunkturbegrepp för problem. Det hade varit önskvärt om detta hade belysts i utredningen bland annat i syfte att kunna ge förslag på hur problemen skulle kunna mildras/diagnostiseras. En tillväxtbaserad fondlösning, både om den är lokal eller central, riskerar att ta medel från respektive ge medel till kommunala verksamheter i fel konjunkturlägen. Det finns flera ekonomiska situationer då det kan uppkomma. Två exempel ges nedan där en så kallad korridormodell appliceras. Notera att problematiken är generell för tillväxtbaserade modeller och även skulle gälla för en motsvarande modell på lokal nivå:

Exempel 1 (ta medel från kommunal verksamhet i lågkonjunktur):

Antag:

- att ekonomin startar i jämvikt (år 0) och att ett centralt ”korridorsystem” föreligger där trendtillväxten i skatteunderlaget är 4 procent; ”taket” är 5,5 procent, ”golvet” är 2,5 procent;
- att tillväxten i skatteunderlaget understiger trendtillväxten med 1 procentenhet de tre kommande åren (år 1 till 3), dvs. uppgår till 3 procent per år. Lågkonjunkturer fördjupas därmed för varje år (dvs. skillnaden mellan potentiell och faktisk BNP ökar successivt och uppgår i slutet av år 3 till 3 procent). Eftersom ”golvet” i det tillväxtbaserade systemet inte ”slår till” får kommunerna klara denna situation utan bidrag från fonden eller via nedskärningar/skattehöjningar;
- att konjunkturuppgången tar fart ordentligt år 4 och tillväxten i skatteunderlaget uppgår till 6 procent, dvs. 2 procentenheter över trendtillväxten vilket är högre än ”taket”. Medel tas därmed från den kommunala verksamheten till fonden år 4. Detta trots att ekonomin fortfarande är i lågkonjunktur detta år (nivån på skatteunderlaget är 1 procent under trendnivån år 4).

Exempel 2 (ge medel till kommunal verksamhet i högkonjunktur):

Antag:

- att ekonomin startar år 0 i en högkonjunktur motsvarande 3 procent av BNP och att samma ”korridormodell” som ovan är på plats;
- att tillväxten i skatteunderlaget år 1 uppgår till 2 procent jämfört med trendtillväxten på 4 procent. Det innebär att BNP-gapet minskar från 3 procent år 0 till 1 procent år 1. Det innebär att tillväxten i skatteunderlaget är lägre än ”golvet” och medel tillförs därför kommunerna från den tillväxtbaserade fonden trots att ekonomin är i högkonjunktur.

Ett nivåbaserat system vore, allt annat lika, bättre ur konjunkturrell synvinkel. Även om det är svårt att mäta en potentiell BNP-nivå så borde effekterna av ett nivåbaserat

system (med rimliga osäkerhetsintervall för mått av potentiell BNP) belysts, för att kunna väga för- och nackdelar med ett tillväxtbaserat system. Att utredaren föreslår en central fond med s.k. ”minne” är bra i detta sammanhang eftersom det till viss del mildrar problematiken med ett tillväxtbaserat system. Hur de lokala RUR:erna, som också i någon mening är tillväxtbaserade, ska mildra denna problematik diskuteras ej i utredningen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Göran Hjelm och Valter Hultén.

Mats Dillén

Göran Hjelm

Valter Hultén