

Remissvar

Dnr 2021-356

2022-01-10

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Betänkande En god kommunal hushållning (SOU 2021:75)

Fi2021/03100

Utredningen ”En god kommunal hushållning” behandlar utformningen av kravet på god ekonomisk hushållning och balanskravet, resultatutjämningsreserver och huruvida det finns behov av mer vägledning och stöd för den ekonomiska styrningen i kommuner och regioner. Konjunkturinstitutet delar utredningens syn att balanskravet ska finnas kvar och att det bör förtydligas att detta bara är en lägstanivå. Positiva resultat behövs för att uppnå god kommunal hushållning. Namnbytet på regelverket till ”God kommunal hushållning” ställer Konjunkturinstitutet också sig bakom i och med att det visar på att det är hela verksamheten som inkluderas.

Konjunkturinstitutet delar utredningens förslag att en myndighet skapas med uppdrag att ge råd och stöd till kommuner och regioner i frågor om planeringen av ekonomin, eftersom det skulle innebära en tydligare sammanhållning inom myndighetsvärlden av sådant stöd till kommunsektorn jämfört med idag. Alternativt kan en sådan funktion skapas hos en befintlig myndighet, exempelvis Ekonomistyrningsverket. Att införa ett tioårigt program som samlar de olika delarna av regelverket under ett paraply ser Konjunkturinstitutet också som ett bra verktyg för att hjälpa kommuner och regioner i deras planering på lite längre sikt.

Utredningen föreslår att resultatutjämningsreserverna (RUR) successivt ska avvecklas och ersättas med en statlig garantimodell som aktiveras vid djupa konjunkturedgångar. Konjunkturinstitutet delar bilden av att RUR inte har byggts upp och använts i speciellt stor utsträckning. Det finns också stora skillnader i hur mycket medel som olika kommuner och regioner har reserverat. RUR fick inte heller, enligt Konjunkturinstitutets bedömning, någon betydelsefull del i statens och kommunsektorns hantering av den kommunala ekonomin under den stora och snabba konjunkturedgången 2020.

Konjunkturinstitutet delar utredningens förslag att en statlig garantimodell för en lägsta uppräkningsnivå av kommunsektorns intäkter skulle kunna utgöra ett bättre stabiliseringspolitiskt verktyg vid en djup lågkonjunktur jämfört med både RUR och diskretionärt beslutade konjunkturstöd. För att verkligen fungera som en garanti, och därmed motverka att kommuner och regioner agerar procykliskt genom neddragningar i lågkonjunktur, är det av stor vikt att en sådan modell utformas enligt det som i utredningen kallas ”den andra specifikationen”. Den innebär att staten garanterar en minsta årlig skatteunderlagstillväxt från året innan lågkonjunkturen inträffar till det år då nivån på det faktiska skatteunderlaget överstiger modellens nivå. En sådan utformning gör att det inte råder någon tvekan i kommunsektorn om hur låga intäkterna blir som lägst, varken innevarande år eller efterföljande år, oberoende av hur länge krisen pågår. Staten tar därmed risken för konjunkturedgångens storlek och längd.

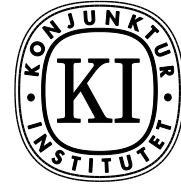
Detta torde minska riskerna för stora nedskärningar i kommuner och regioner på grund av osäkerhet om hur länge krisen ska pågå och hur balanskravet ska klaras även efterföljande år.

Utredningen föreslår att staten ska garantera att kommunsektorns inkomster växer med den genomsnittliga prisutvecklingen på kommunal konsumtion. Konjunkturinstitutet delar utredningens bild att den genomsnittliga prisutvecklingen för den kommunala konsumtionen för åren 2002–2019 var 2,7 procent, beräknat enligt nationalräkenskaperna kostnadsmetod för kommunal konsumtion. En uppräkningsmetod av skatteunderlaget med motsvarande siffra skulle ge möjlighet till en reellt oförändrad konsumtionsutveckling i kommunsektorn. Detta innebär dock i sig sannolikt en besparing räknat per brukare av kommunala tjänster om det är så att det demografiskt betingade behovet samtidigt ökar, till exempel på grund av att andelen äldre i befolkningen ökar eller enbart om befolkningen ökar. Å andra sidan, som utredningen påpekar, tenderar prisutvecklingen att vara lägre än sitt genomsnitt i en lågkonjunktur. Även siffran 2,0 procent används i utredningen som alternativt förslag. Konjunkturinstitutet bedömning är att med en högre uppräkningsmetod än 2,7 riskerar systemet att även kompensera i mild lågkonjunktur. Med en lägre uppräkningsmetod än 2,0 riskerar systemet att trots allt leda till stora neddragningarna och/eller förhållandevis stora diskretionärt beslutade konjunkturstöd. En siffra inom den lägre delen av intervallet 2,0–2,7 kan vara att föredra då den ändå bidrar ett visst omvandlingstryck i kommunsektorn, liksom det som finns inbyggt i pris- och löneomräkningen för statliga myndigheter, samtidigt som den motverkar stora neddragningar.

Sammantaget ger en garantimodell kommuner och regioner förutsättningar att kunna planera sin verksamhet även vid synnerligen djupa lågkonjunkturer. Dessutom är det sannolikt att modellen innebär att de statliga stöden blir mindre omfattande jämfört med om besluten fattas diskretionärt, i synnerhet om djupet i konjunkturedgången initialt överskattas. Under konjunkturedgången 2020 beslutades tidigt om stora konjunkturstöd till kommunsektorn. Systemen med korttidspermitteringar innebär dock ett indirekt stöd till kommuner och regioner i och med att lönesumman i näringslivet hölls uppe med statliga medel. Om konjunkturstöden betalats ut i efterhand via en garantimodell hade stöden kunnat hållas betydligt lägre eftersom systemet med korttidspermittering utnyttjades i så stor utsträckning.

För att systemet ska vara legitimt behöver det vara transparent och lättförståeligt. Parametrarna i modellen får heller inte ändras för ofta. Dessa skulle förslagsvis kunna ses över en gång var annan mandatperiod, i likhet med skuldankaret och överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande. Införandet av en garantimodell hindrar inte heller att regeringen genom diskretionära beslut skjuter till ytterligare resurser till kommunsektorn om modellens utfall anses vara alltför låga. Storleken på sådana diskretionära åtgärder blir då betydligt mindre än med nuvarande ordning där alla beslut om konjunkturstöd måste fattas diskretionärt.

Det finns dock några möjliga problem och nackdelen med en garantimodell. En är hur garantistödet fördelas mellan enskilda kommuner och regioner. En ekonomisk kris kan slå olika hårt mot olika kommuner och regioner, till exempel beroende på strukturen för näringslivet i den delen av landet. Frågan är om garantimodellen kan och bör konstrueras för att hantera detta. En alltför tekniskt komplicerad modell riskerar att förlora i transparens. Om modellen är alltför trubbig finns risk att den förlorar i legitimitet. I detta avseende kan RUR lättare anpassas efter den enskilda kommunens eller regionens specifika situation. Samtidigt visar statistik att kommuner med svag ekonomi har haft svårare att bygga upp RUR. Andra åtgärder kan också sättas in som direkt eller indirekt stöttar de delar av landet som drabbas hårdare. Systemet med korttidspermitteringar under 2020 och 2021 innebär indirekt ett sådant stöd till kommuner vars näringsliv och invånare drabbades hårdare av krisen.



En annan nackdel, som utredningen tar upp, är att storleken på garantistödet blir okänt för staten fram till dess att skatteunderlagstillväxten är känd. Statens utgifter kan då riskera att överskrida utgiftstaket. Samtidigt är garantin tänkt att börja gälla vid synnerligen djup lågkonjunktur, vilket gör det troligt att utgiftstaket har kunnat höjas mot bakgrund av stabiliseringspolitiska behov, så som skedde under konjunkturedgången 2020. Ytterligare en fråga som en garantimodell reser är att även om den samlade offentliga skulden är låg i nuläget och Sverige har hög kreditvärdighet, är det möjligt att, liksom under 1990-talskrisen, hamna i lägen där staten begränsas i vilka medel den kan ställa till kommunsektorns förfogande. Frågan är om en sådan gräns ska byggas in i modellen, eller om staten, i ett sådant läge, tvingas överge modellen. Staten kan också hantera ett sådant scenario genom att minska storleken på de generella statsbidragen.

Sammantaget är Konjunkturinstitutet i grunden positiv till att RUR ersätts med en statlig garantimodell. Den specifika konstruktionen av en sådan modell behöver dock utredas närmare och i förhållande till bland annat, den kommunala inkomstutjämnningen, det finanspolitiska ramverket och systemen med korttidsarbete (KTA) och korttidspermitteringar (KTP).

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Valter Hultén. I den slutliga handläggningen av remissvaret har också Elin Ryner deltagit.

Urban Hansson Brusewitz
Generaldirektör