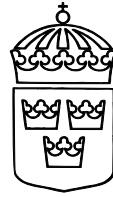


Regeringens skrivelse

2012/13:127



Riksrevisionens rapport om den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser

Skr.
2012/13:127

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 11 april 2013

Fredrik Reinfeldt

Anders Borg
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i rapporten Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser (RiR 2012:25).

Regeringen instämmer i delar av det Riksrevisionen framhållit avseende behovet av mer information i redovisningen av de långsiktiga kalkylerna. Regeringen kommer därför framöver att tydligare redovisa antaganden och förutsättningar i dessa kalkyler. När regeringen gör hållbarhetsberäkningar ligger fokus på hela det offentliga åtagandet och den offentliga sektorn behandlas därför samlat. Ett grundläggande antagande är att staten på lång sikt har det övergripande ansvaret för finansieringen av välfärdspolitiken. Beräkningarna kommer därför även fortsättningsvis redovisas för den offentliga sektorn som helhet och inte för enskilda sektorer inom sektorn. Redovisningen av hur utgifterna för olika typer av välfärdstjänster utvecklas kommer dock att tydliggöras.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	3
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	5
Bilaga	Riksrevisionens rapport Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser (2012:25).....	6
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 april 2013	58

Riksrevisionen har granskat om regeringen har identifierat och analyserat kommunsektorns långsiktiga finansieringsproblem. Granskningen berör dels regeringens rapportering till riksdagen, dels de långsiktiga effekterna på skattebaserna av en höjd kommunalskatt. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser (RiR 2012:25), se *bilaga*. Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 20 december 2012.

2 Riksrevisionens iakttagelser

I rapporten konstaterar Riksrevisionen att regeringen inte har redovisat en separat analys för kommunsektorn och anser att detta är en brist eftersom det finns en framtida risk för finansieringsproblem i kommuner och landsting. Myndigheten konstaterar vidare att regeringens långsiktskalkyler för de offentliga finanserna visar att kommuner och landsting endast klarar balanskravet i kommunallagen (1991:900) genom omfattande bidrag från staten. Myndigheten noterar att dessa tillskott inte redovisas till riksdagen och anser därför att regeringens redovisning av de beräkningstekniska antagandena är bristfällig. Till följd av detta ges enligt Riksrevisionen inte någon beskrivning av kommunsektorns långsiktiga finansieringsproblem. Riksrevisionen menar att otydligheter av det här slaget bidrar till osäkerheten i de långsiktiga planeringsförutsättningarna för kommuner och landsting. Myndigheten anför att stora kalkylmässiga obalanser mellan den statliga och den kommunala sektorn innebär en ökad osäkerhet i bedömningen av de offentliga finansernas hållbarhet.

Riksrevisionen rekommenderar mot denna bakgrund regeringen att:

- i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen presentera en bedömning av kommunsektorns finanser på lång sikt,
- tydliggöra de antaganden kring den kommunala ekonomin som görs i samband med långsiktskalkylerna för den offentliga sektorn, och
- tydliggöra effekterna på de offentliga finanserna av olika handlingsalternativ för att lösa kommunsektorns långsiktiga finansieringsproblem.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens analys och slutsatser baseras på antaganden som delvis skiljer sig åt från regeringens, vilket påverkar resultatet av granskningen. I analysen antar bl.a. myndigheten att de förutsättningar som gäller för

kommunerna på kort sikt även gäller på längre sikt. Det innebär att Riksrevisionen utgår från att ansvarsfördelningen mellan olika offentliga sektorer ligger fast för all framtid och att statsbidragen inte kan variera över tiden.

Med dagens uppdelning av verksamhetsansvaret uppstår kostnader för den åldrande befolkningen främst i kommunsektorn. Vid en strikt indelning i statligt respektive kommunalt ansvar och oförändrade statsbidrag kan den demografiska utvecklingen tvinga kommunerna till att vidta åtgärder som att t.ex. höja skatten, vilket också är en av Riksrevisionens slutsatser. I förstudien till Riksrevisionens granskning anges också att framtida skattehöjningar är sannolika till följd av det ökade utgiftstrycket.

Syftet med de långsiktskalkyler som regeringen genomför är dock primärt att utvärdera om finanspolitiken, såsom den i vid bemärkelse är utformad i dagsläget, kan upprätthållas på lång sikt. I fokus ligger det offentliga åtagandet i sin helhet och den offentliga sektorn betraktas i detta sammanhang samlat. Ett centralt antagande vid beräkningarna av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet är att staten på lång sikt har det övergripande ansvaret för finansieringen av välfärdspolitiken och för efterlevandet av de budgetpolitiska målen. På lång sikt antas därför att ansvarsfördelningen mellan den statliga och den kommunala sektorn kan variera och att statsbidragen till följd av detta kan förändras. I regeringens långsiktskalkyler sker en mekanisk justering av statsbidragen så att kommunsektorns finanser år för år uppvisar ett resultat som medför att det kommunala balanskravet och kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning uppfylls. Denna justering är dock att betrakta som modellteknisk och regeringen gör inte någon bedömning av huruvida sådana förändringar faktiskt kommer att ske i framtiden. Kalkyler som sträcker sig 50–100 år in i framtiden är till sin natur mycket osäkra och ska därför snarare ses som stiliserade framskrivningar än prognoser. Det faktiska behovet av statsbidrag till kommunsektorn beror även på andra faktorer, t.ex. produktivitetsutvecklingen i sektorn. Regeringen anser därför att det i detta sammanhang endast finns ett begränsat informationsvärde i att redovisa resultaten för varje delsektor separat.

Regeringen delar avslutningsvis inte Riksrevisionens uppfattning att en långsiktig kalkyl över kostnadsutvecklingen för hela kommunsektorn, som inkluderar både kommuner och landsting, skulle förbättra förutsättningarna för enskilda kommuners långsiktiga planering. De ekonomiska förutsättningarna kan variera mycket mellan enskilda kommuner, varför en sådan kalkyl inte skulle ge kommunerna någon information om den egna utvecklingen.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Skr. 2012/13:127

Regeringen har i 2013 års ekonomiska vårproposition fördjupat och utökat redovisningen av de antaganden som ligger till grund för de långsiktiga kalkylerna för de offentliga finanserna. Det framgår nu tydligt att staten antas ha det övergripande ansvaret för finansieringen av välfärdspolitiken och att statsbidragen i långsiktskalkylen anpassas så att det kommunala balanskravet och kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning uppfylls.

Mot bakgrund av den bedömning som redovisats i avsnitt 3 har regeringen för närvarande inte för avsikt att redovisa några kalkyler med alternativa sätt att hantera finansieringen av välfärden, exempelvis genom en omfördelning av ansvaret för välfärdstjänsterna mellan de offentliga sektorerna eller höjd skatt på arbete. Regeringen vill i detta sammanhang framhålla att den inte bedömer att en höjning av skatten på arbete utgör ett effektivt sätt att hantera det demografiskt drivna kostnadstrycket, då detta har en negativ effekt på arbetskraftsutbudet och därmed skattebaserna. Regeringen avser för närvarande inte heller att publicera långsiktiga beräkningar uppdelade på de olika offentliga sektorerna. Redovisningen av hur utgifterna för olika typer av välfärdstjänster utvecklas kommer dock att tydliggöras.

Med detta anser regeringen att Riksrevisionens rapport är färdigbehandlad.



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-303-5

RIR 2012:25

FOTO: KIM LILL

FORM: AD&D

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2012



RiR 2012:25

Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser



RIKSREVISIONEN

DEN KOMMUNALA EKONOMIN OCH HÅLLBARA OFFENTLIGA FINANSER





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2012-12-11

DNR: 31-2012-0413

RIR 2012:25

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser

Riksrevisionen har granskat om regeringen har identifierat och analyserat kommunsektorns långsiktiga finansieringsproblem. Granskningen berör dels regeringens rapportering till riksdagen, dels de långsiktiga effekterna på skattebaserna av en höjd kommunalskatt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Finansdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Bengt Lewin* har varit föredragande. Revisor *Oskar Johansson* samt revisionsdirektörerna *Jimmy Hollén* och *Lena Unemo* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Bengt Lewin

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet

DEN KOMMUNALA EKONOMIN OCH HÅLLBARA OFFENTLIGA FINANSER



Innehåll

Sammanfattning	9
Granskningens bakgrund	9
Granskningens resultat	10
Riksrevisionens rekommendationer	11
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund och motiv till granskningen	13
1.2 Syfte och revisionsfråga	14
1.3 Utgångspunkter och bedömningsgrunder	14
1.3.1 <i>Det kommunala självstyret</i>	14
1.3.2 <i>Statens övergripande ansvar</i>	15
1.3.3 <i>Regeringens rapportering till riksdagen</i>	16
1.3.4 <i>Bedömningsgrunder</i>	17
1.4 Granskningens genomförande och avgränsningar	17
1.4.1 <i>Avgränsningar</i>	18
1.5 Rapportens disposition	18
2 Kommunsektorns ekonomiska förutsättningar	19
2.1 Kommunsektorns roll i den offentliga ekonomin	19
2.2 Det långsiktiga finansieringsproblemet	19
2.2.1 <i>Demografiska utmaningar</i>	20
2.2.2 <i>Efterfrågan på högre kvalitet i välfärdstjänsterna</i>	21
2.2.3 <i>Små möjligheter till produktivitetstillväxt</i>	21
2.3 Svagt utgångsläge	22
3 Regeringens rapportering	25
3.1 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet	25
3.2 Finansdepartementets långsiktiga modell	26
3.3 Långsiktsskalkyler för den offentliga sektorns delsektorer redovisas inte	27
3.4 Hur stort tillskott får kommunsektorn i regeringens långsiktsskalkyler?	28
4 Effektivitetsförluster av höjd kommunalskatt	33
4.1 Effektberäkningar av kommunala skattehöjningar	33
4.1.1 <i>Resultatet av beräkningarna</i>	34
4.1.2 <i>Effekter på inkomstfördelningen</i>	37
4.1.3 <i>Tidigare studier</i>	37
5 Sammanfattande iakttagelser	39
6 Slutsatser och rekommendationer	41
6.1 Riksrevisionens slutsatser	41
6.2 Riksrevisionens rekommendationer	42

forts.

DEN KOMMUNALA EKONOMIN OCH HÅLLBARA OFFENTLIGA FINANSER

Källförteckning	43
Använda termer och begrepp	45

Bilagor

Till rapporten finns två elektroniska bilagor som går att ladda ned från Riksrevisionens webbplats (www.riksrevisionen.se).

- Bilaga 1 Arbetsutbudseffekter av förändringar i kommunala skattesatser;
Läsanvisningar
- Bilaga 2 Arbetsutbudseffekter av förändringar i kommunala skattesatser;
Beräkningsunderlag

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om regeringen har identifierat och analyserat kommunsektorns långsiktiga finansieringsproblem. Granskningen berör dels regeringens rapportering till riksdagen, dels de långsiktiga effekterna på skattebaserna av en höjd kommunalskatt.

Granskningens bakgrund

Motiv: Kostnaderna för offentligt finansierade välfärdstjänster kommer sannolikt att stiga i framtiden. Merparten av välfärdstjänsterna i form av skola, vård och omsorg produceras av kommuner och landsting och finansieras till största delen med kommunala skattemedel. Därutöver får kommuner och landsting betydande tillskott från staten.

Regeringen behandlar på ett övergripande sätt frågan om välfärdens framtida finansiering i sin återkommande bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Denna bedömning avser den offentliga sektorn som helhet. Någon analys av den långsiktiga utvecklingen i kommunsektorn presenteras inte av regeringen. Därmed finns en risk för att analysen inte fångar upp eventuella samband mellan kommunsektorns och statens finanser.

Den offentliga sektorns framtida finansieringsbehov är en väl genomlyst fråga. Sambandet mellan kommunala och statliga finanser på lång sikt har emellertid inte uppmärksamrats i samma utsträckning. En granskning av detta område är angelägen mot bakgrund av risken för samhällsekonomisk ineffektivitet i samspelet mellan kommunala och statliga finanser på lång sikt. Eventuella brister i detta avseende kan leda till en utveckling med kortsiktiga lösningar som i sin tur riskerar att få negativa effekter på statens och kommunernas skattebaser på längre sikt.

Syfte: Syftet med granskningen är att undersöka om regeringen har identifierat och analyserat kommunsektorns långsiktiga finansieringsproblem.

Genomförande: Granskningen har omfattat dokumentstudier av propositioner och skrivelser, intervjuer samt analyser av beräkningsunderlag från Finansdepartementet. Vidare har Riksrevisionen med hjälp av SCB utfört effektberäkningar av en höjd genomsnittlig kommunal inkomstskatt.

Granskningens resultat

Riksrevisionen finner att regeringens rapportering till riksdagen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet saknar en kommunal dimension. Detta är en brist eftersom det främst är i kommuner och landsting som det finns en risk för framtida finansieringsproblem.

Av beräkningsunderlagen till regeringens långsiktsskalkyler har vi kunnat härleda potentiella kommunala obalanser som inte redovisas till riksdagen. Samtidigt finns det enligt regeringens grundscenario mycket stora statliga överskott på sikt. Regeringens långsiktsskalkyler förutsätter att kommunsektorn på sikt klarar balanskravet tack vare omfattande tillskott av statsbidrag. Då dessa tillskott inte redovisas till riksdagen finner Riksrevisionen att regeringens redovisning av de beräkningstekniska antagandena är bristfälliga. Därmed framgår inte kommunsektorns långsiktiga finansieringsproblem och inte heller regeringens syn på detta. Otydligheter av det här slaget bidrar till att spä på osäkerheten i de långsiktiga planeringsförutsättningarna för kommuner och landsting. Vidare kan stora kalkylmässiga obalanser mellan statlig och kommunal sektor innebära en ökad osäkerhet i bedömningen av de offentliga finansernas hållbarhet. För att motverka detta bör dessa obalanser fångas upp i analysen och redovisas öppet.

Höjd kommunalskatt urholkar skattebaser

Kommuner och landsting är självstyrande, och kan i tider av underskott och osäkerhet om framtiden tvingas att höja de kommunala skattesatserna för att klara balanskravet. I händelse av höjda kommunalskatter, visar granskningen att skattebaserna långsiktigt urholkas via anpassning av arbetsutbudet. Enligt våra beräkningar är effekterna på arbetsutbudet begränsade, men den samlade inverkan på de offentliga finanserna är väsentlig. En stor del av de beräknade kostnaderna förknippade med kommunala skattehöjningar bärs av staten.

Problemet med finansieringen av det kommunala utgiftstrycket är inte i första hand en fråga om brist på resurser för den offentliga sektorn som helhet, utan snarare ett fördelningsproblem. Staten har långsiktigt goda finanser och har exempelvis möjlighet att förekomma kommunala skattehöjningar med statsbidrag eller att neutralisera effekterna av dem med statliga skattesänkningar. På längre sikt finns också en möjlighet att ansvaret för att tillhandahålla olika offentliga tjänster kan flyttas mellan olika offentliga sektorer. De långsiktiga obalanserna i den kommunala sektorn tycks emellertid vara så omfattande att god framförhållning krävs oavsett vilka åtgärder som vidtas.

Sammantaget är regeringens redovisning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet inte ändamålsenlig när det gäller förhållandet mellan den offentliga sektorns delsektorer.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- presentera en bedömning av kommunsektorns finanser på lång sikt i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen
- tydliggöra de antaganden kring den kommunala ekonomin som görs i samband med långsiktsskalkylerna för den offentliga sektorn
- tydliggöra effekterna på de offentliga finanserna av olika handlingsalternativ för att lösa kommunsektorns långsiktiga finansieringsproblem.

DEN KOMMUNALA EKONOMIN OCH HÅLLBARA OFFENTLIGA FINANSER

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv till granskningen

Kostnaderna för offentligt finansierade välfärdstjänster kommer enligt statens långtidsutredningar att stiga i framtiden, bland annat på grund av demografiska förändringar och högre kvalitetskrav hos medborgarna.

Merparten av välfärdstjänsterna i form av skola, vård och omsorg produceras av kommuner och landsting och finansieras till största delen med kommunala skattemedel. Därutöver får kommuner och landsting betydande tillskott från staten, dels genom riktade bidrag, dels genom det generella statsbidraget (anslaget för kommunalekonomisk utjämning).

Regeringen behandlar på ett övergripande sätt frågan om välfärdens framtida finansiering i samband med bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Den gällande bedömningen, publicerad i vårpropositionen 2012, är att nuvarande finanspolitik är långsiktigt hållbar. Bedömningen avser den offentliga sektorn som helhet och därmed presenteras ingen beskrivning av utvecklingen på kommunal nivå.

Anledningen till att regeringen väljer att göra så är att den anser att staten har det övergripande ansvaret för välfärdspolitiken. På kort sikt är det givet vad kommunerna ansvarar för, men på längre sikt kan ansvaret för vissa delar av välfärdstjänsterna flyttas mellan olika offentliga sektorer. I regeringens långsiktsberäkningar antas att staten reglerar statsbidragen, så att ekonomin kommer i balans i kommunerna.

I en förstudie till granskningen konstaterade Riksrevisionen att framtida kommunala skattehöjningar är sannolika till följd av det ökade utgiftstrycket. Under 2000-talet har den genomsnittliga kommunalskattesatsen höjts med cirka 1,2 procentenheter. Kommunala skattehöjningar riskerar att påverka arbetsutbudet och därmed skattebaserna negativt.

Den offentliga sektorns framtida finansieringsbehov är en väl genomlyst fråga. Sambandet mellan kommunala och statliga finanser på lång sikt har emellertid inte uppmärksammats i samma utsträckning. En granskning av detta område är angelägen, mot bakgrund av risken för samhällsekonomisk ineffektivitet i samspelet mellan kommunala och statliga finanser på lång sikt.

1.2 Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att undersöka om regeringen har identifierat och analyserat kommunssektorns långsiktiga finansieringsproblem. Granskningen besvarar följande revisionsfråga:

- Är regeringens analys och rapportering till riksdagen av den offentliga sektorns hållbarhet ändamålsenlig när det gäller förhållandet mellan den offentliga sektorns delsektorer?

För att kunna svara på revisionsfrågan avser vi även att undersöka potentiella effekter av kommunala skattehöjningar på skattebaserna. Detta är viktigt för förståelsen av hur kortsiktiga lösningar kan få oönskade resultat på lång sikt.

1.3 Utgångspunkter och bedömningsgrunder

1.3.1 *Det kommunala självstyret*

Kommuner och landsting ansvarar för merparten av de offentliga välfärdstjänsterna. Samtidigt är Sverige en enhetsstat med en stark centralmakt. Denna organisationsform, med stark centralmakt och långtgående decentralisering av ansvar, befogenheter och beskattningsrätt har beskrivits som ovanlig i ett internationellt perspektiv.¹

I regeringsformen konstateras att den svenska folkstyrelsen förverkligas dels genom det representativa och parlamentariska statskicket, dels genom kommunalt självstyre.²

¹ Se exempelvis Wetterberg, Gunnar (2000) *Kommunerna*, s. 17 ff. samt Häggroth, Sören (2005) *Staten och kommunerna*, s. 7 ff.

² 1 kap. 1 § och 14 kap. regeringsformen.

Det finns ingen allmänt accepterad definition av det kommunala självstyret. Detta är avsiktligt, och beror bland annat på att det inte ansetts önskvärt att dra en tydlig gräns mellan det statliga och det kommunala området.³ I regeringens proposition *En reformerad grundlag*, som låg till grund för grundlagsreformen 2010, beskriver regeringen definitionsproblematiken på följande vis:

...// i förarbetena till regeringsformen uttalas att det varken är lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor och att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning i stället måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.⁴ //...

1.3.2 Statens övergripande ansvar

Den kommunala självstyrelsen är intimt förknippad med den kommunala beskattningsrätten. Beskattningsrätten är dock inte helt obegränsad och ska inte tolkas som att varje kommun helt obunden kan bestämma om skatteuttagets storlek.⁵ Detta beror på att staten har det övergripande ansvaret för landets ekonomi. Staten måste därmed ha verktyg för att kunna påverka den viktiga komponent som kommunalskatten utgör.⁶ Detta har tidigare skett genom lagstiftning, då staten beslutade om förbud mot skattehöjningar under 1991–1993 samt om minskade statsbidrag för kommuner och landsting som under 1997–1999 höjde skatten.⁷ Förutom med lagstiftning styr staten kommunsektorn genom att öka eller minska de ekonomiska resurserna via statsbidragen och andra finansieringssystem. Därtill styrs kommuner och landsting av kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning och kravet att budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna, det så kallade balanskravet.

Det övergripande statliga ansvaret för den offentliga ekonomin tar sig också uttryck i utformningen av skattesystemet som helhet. I 2008 års ekonomiska vårproposition slog regeringen fast att det mest grundläggande kravet på det svenska skattesystemet är uthållig finansiering av de offentliga utgifterna. Regeringen skriver att "skatterna ska finansiera offentliga utgifter på ett hållbart sätt med bevarande av samhällsekonomisk balans. Utifrån detta fiskala krav ska skattereglerna utformas så enkelt som möjligt med beaktandet av målet om hög välfärd och hög varaktig sysselsättning". Enligt regeringen handlar detta

³ Lindquist, Ulf (2011) *Kommunala befogenheter*, s. 18.

⁴ Prop. 2009/10:80, s. 210.

⁵ Regeringsrätten RÅ 2000. ref. 19.

⁶ Se Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik (2010) *Regeringsformen – en kommentar*, s. 324 ff. och Wetterberg, Gunnar (2000) *Kommunerna*, s. 37–38.

⁷ Lindquist, Ulf (2011) *Kommunala befogenheter*, s. 19.

krav bl.a. om att säkerställa en stabil avvägning mellan privata och offentliga resursanspråk där hög sysselsättning kombineras med stabila priser.⁸

Staten har också ett övergripande ansvar när det gäller de kommunala frågornas koppling till finanspolitiken i stort, såsom det önskvärda samlade skatteuttaget i ekonomin och överskottsmålet för offentlig sektor. Ett av motiven bakom överskottsmålet är ekonomisk effektivitet, vilket är relevant för finansieringen av offentliga utgifter i framtiden. Enligt regeringen "främjar överskottsmålet ekonomisk effektivitet genom att det skapar bättre förutsättningar för att skatteuttaget inte ska behöva höjas eller variera över tiden till följd av den framtida demografiska utvecklingen". Under en begränsad period kan stora underskott finansieras genom framtida skatthöjningar, men detta skulle enligt regeringen bidra till en försämrad effektivitet i ekonomin.⁹

1.3.3 Regeringens rapportering till riksdagen

Regeringen följer upp utvecklingen i den kommunala sektorn och redovisar årligen sina iakttagelser till riksdagen. Utöver regeringens skrivelse om utvecklingen inom den kommunala sektorn finns uppföljningsinformation i budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen. Skrivelsen är tillbakablickande och redovisar utfallet, medan propositionerna är framåtblickande och innehåller prognoser och beräkningar. Någon bedömning av läget i kommunsektorn på lång sikt görs inte i dessa dokument. Däremot är det praxis att regeringen gör en återkommande bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i de ekonomiska vårpropositionerna och i de svenska konvergensprogrammen som lämnas till Europeiska kommissionen.¹⁰ Enligt regeringen är huvudsyftet med den långsiktiga bedömningen att i god tid fånga upp tecken på att finanspolitiken är ohållbar. Om sådana tecken observeras, ska regeringen säkerställa hållbarheten och därmed upprätthålla förtroendet för de offentliga finanserna. Regeringen poängterar också att nödvändiga förändringar som skjuts på framtiden försvårar förändringsarbetet och kan förvärra problemen samtidigt som åtgärderna kan behöva bli kraftigare och mer omfattande. Dessutom ger tidig upptäckt av en ohållbar finanspolitik mer tid att utforma genomtänkta reformer, vilket möjliggör för företag och hushåll att anpassa sig efter de nya förutsättningarna under en längre period.¹¹

I IMF:s "Code of Good Practices on Fiscal Transparency" anges att budgetdokumentationen bör innehålla en bedömning av den finanspolitiska hållbarheten. För denna gäller att de huvudsakliga antagandena om den

⁸ Prop. 2007/08:100, s. 76–77.

⁹ Skr. 2010/11:79. Riksdagen har i bet. 2010/11:FiU42 ställt sig bakom regeringens skrivelse.

¹⁰ Skr. 2010/11:79 s. 38.

¹¹ Prop. 2011/12:100 s. 264.

ekonomiska utvecklingen och politiken bör vara realistiska och tydligt specificerade samt att en känslighetsanalys bör presenteras.¹² Mot bakgrund av hållbarhetsberäkningarnas långa tidshorisont understryker IMF att alla beräkningsförutsättningar ska vara klart redovisade och tillgängliga för kontroll av oberoende experter.¹³

1.3.4 Bedömningsgrunder

Staten har ett övergripande ansvar för att landets offentliga ekonomi är såväl kortsiktigt som långsiktigt hållbar och för att skattesystemet uthålligt och effektivt förmår finansiera den offentliga sektorns utgifter. På kort sikt har kommuner och landsting genom delegering ett betydande ansvar för produktion och finansiering av offentliga välfärdstjänster. Detta förhållande kräver att staten ger tydliga planeringsförutsättningar till kommunsektorn samt att regeringen analyserar utvecklingen i sektorn och samspelet med statens finanser på lång sikt. För att minska osäkerheten i kommunsektorns långsiktiga planeringsförutsättningar menar Riksrevisionen att de antaganden som görs i regeringens långsiktsskalkyler som har betydelse för den kommunala sektorn, bör framgå av regeringens redovisning. Utifrån dessa utgångspunkter har Riksrevisionen formulerat följande bedömningsgrunder för granskningen:

- De beräkningsförutsättningar som bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet bygger på ska vara klart redovisade.
- Regeringens rapportering till riksdagen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet bör svara mot dess syfte att möjliggöra tidig upptäckt av förhållanden som på sikt kan försvaga de offentliga finanserna.

1.4 Granskningens genomförande och avgränsningar

Granskningsobjektet är regeringen. För att kunna besvara revisionsfrågorna har Riksrevisionen utfört:

- dokumentstudier av propositioner och skrivelser, intervjuer samt analyser av beräkningsunderlag från Finansdepartementet
- effektberäkningar av en höjd genomsnittlig kommunal inkomstskatt.

Beräkningarna har skett med hjälp av SCB i mikrosimuleringsmodellen FASIT kompletterad med den arbetsutbudsmodell som Finansdepartementet använder för effektberäkningar av skattereformer.

¹² Paragraf 2.1.4 i "Manual on Fiscal Transparency" (IMF 2007).

¹³ Paragraf 138 och 140 i "Manual on Fiscal Transparency" (IMF 2007).

1.4.1 *Avgränsningar*

Riksrevisionen har i tidigare rapporter granskat regeringens bedömningar av finanspolitikens hållbarhet. Riksrevisionen har likaså granskat regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi. I den här granskningen är perspektivet kommunernas ekonomiska förutsättningar på längre sikt. Tekniska aspekter av hållbarhetsberäkningarna granskas inte, ej heller regeringens uppföljning av nuläget i kommunsektorn. Vidare berör granskningen frågor om samspelet mellan statens och kommunernas finanser på ett principiellt plan, men går inte in på detaljer i det kommunalekonomiska utjämnningssystemet. Om inget annat anges avser framställningen i rapporten hela kommunsektorn, det vill säga både kommuner och landsting.

1.5 **Rapportens disposition**

Kapitel 2 ger en bakgrund till den offentliga sektorns långsiktiga finansieringsproblem och en kort beskrivning av kommunsektorns utgångsläge inför framtiden. I kapitel 3 följer en genomlysning av regeringens långsiktsskalkyler för offentlig sektor. Förekomsten av ett eventuellt kommunalt finansieringsgap diskuteras. I kapitel 4 redovisas effektberäkningar av en hypotetisk genomsnittlig skatteförändring i kommunsektorn. Sammanfattande iakttagelser presenteras i kapitel 5. Slutsatser och Riksrevisionens rekommendationer presenteras i kapitel 6.

2 Kommunsektorns ekonomiska förutsättningar

2.1 Kommunsektorns roll i den offentliga ekonomin

Kommunsektorn utgör en betydande del av samhällsekonomin. Den kommunala konsumtionen uppgår till cirka 20 procent av BNP och av den samlade sysselsättningen i ekonomin är omkring 26 procent sysselsatta i kommuner och landsting. Merparten av de skattefinansierade välfärdstjänsterna produceras inom den kommunala sektorn.

Välfärdstjänsterna finansieras till cirka 70 procent med egna skattemedel i kommuner och landsting. Därutöver bidrar staten med betydande tillskott, dels genom riktade bidrag, dels genom det generella statsbidraget inom ramen för det kommunala utjämningsystemet. En mindre del av verksamheten finansieras genom avgifter.

2.2 Det långsiktiga finansieringsproblemet

De offentliga finanserna står inför framtida utmaningar som på sikt kan komma att få betydande effekter för välfärdstjänsternas finansiering, främst inom den kommunala sektorn. Ett flertal faktorer talar för att kostnaderna för offentligt finansierad välfärd kommer att stiga på sikt. Hit hör den demografiska utvecklingen, efterfrågan på högre kvalitet i välfärdstjänsterna samt att kommunala verksamheter ofta är personalintensiva och därför svåra att effektivisera. Dessa frågor är ständigt aktuella och har bland annat lyfts fram i statens långtidsutredningar 2004 och 2008.¹⁴ Parallellt med dessa faktorer har ett antal kommuner och landsting pensionsskulder för sina tidigare anställda, vilket medför stora utbetalningar framöver. Vid slutet av 2011 uppgick den del av pensionsskulden i kommuner och landsting som inte redovisas i balansräkningen totalt till 362 miljarder kronor, eller cirka 40 000 kronor per invånare.¹⁵ Utbetalningarna kommer att vara som störst under den närmaste

¹⁴ LU 2003/04, s. 44 ff. samt LU 2008.

¹⁵ Ansvarsförbindelse i balansräkningen inklusive löneskatt. Egna beräkningar från uppgifter ur regeringens skrivelse 2011/12:102 *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.

tioårsperioden för att därefter avta. Den del av pensionsskulden som är upptagen i balansräkningen är redan kostnadsförd de år den intjänades.

I närtid finns ytterligare en faktor att ta hänsyn till, nämligen att investeringstakten i kommuner och landsting har ökat under senare år och väntas fortsätta ligga på en hög nivå. Detta grundar sig bland annat i behov av nyinvesteringar i infrastruktur, lokaler såsom skolor och äldreboenden samt investeringar inom vården.¹⁶ Nedan följer en kortfattad beskrivning av de tyngst vägande faktorerna bakom det ökade kostnadstrycket i kommunal sektor på lång sikt.

2.2.1 Demografiska utmaningar

Sveriges befolkning lever allt längre, vilket i sig är en positiv utveckling. Men samtidigt som andelen äldre ökar, minskar den andel av befolkningen som är yrkesverksam ålder. År 2011 var 19 procent av befolkningen 65 år eller äldre. Enligt SCB:s befolkningsprognos kommer denna andel om 50 år att ha ökat till 25 procent. Även om antalet personer i de mest yrkesaktiva åldrarna 20–64 år väntas öka, minskar likväl deras andel av befolkningen enligt prognosen.

Förändringen kan åskådliggöras med hjälp av den så kallade försörjningskvoten. Försörjningskvoten mäter förhållandet mellan antalet personer i yrkesverksam ålder och det antal äldre och barn som ska försörjas genom skattemedel. Idag försörjer varje person i yrkesverksam ålder 0,71 personer i icke-yrkesverksam ålder. Som en följd av förändringar i befolkningens åldersstruktur, beräknas denna siffra ha stigit till 0,92 kring år 2060.¹⁷ Utvecklingen innebär dels högre kostnader för äldreomsorg och avtalspensioner, dels ett vikande skatteunderlag.

Enligt regeringen kan ett försämrat finansiellt utgångsläge vid den tidpunkt då det demografiska utgiftstrycket ökar medföra att finanspolitiken drabbas av påtagliga hållbarhetsproblem. Samtidigt visar grundscenariot i regeringens hållbarhetsberäkningar att de demografiskt betingade kostnaderna i sig inte utgör något avgörande hot mot välfärdens finansiering. Detta har även flera av de statliga långtidsutredningarna kommit fram till. Med nuvarande skatteuttag och ambitionsnivå vad gäller välfärdstjänsternas kvalitet anses det fullt möjligt att finansiera en kostnadsutveckling som är i linje med den förväntade befolkningsutvecklingen för riket i stort. Den demografiska faktorn anses alltså hanterbar, under förutsättning att medborgarna accepterar en oförändrad standard på de offentliga välfärdstjänsterna. Som vi strax ska se har emellertid kostnaderna för kommunal konsumtion historiskt ökat mer än vad som varit betingat av demografiska faktorer.

¹⁶ SKL (2012) *Ekonomirapporten. Om kommunernas och landstingens ekonomi – oktober 2012*, s. 8.

¹⁷ SCB (2012) *Sveriges framtida befolkning 2012–2060*, s. 11.

2.2.2 *Efterfrågan på högre kvalitet i välfärdstjänsterna*

Långtidsutredningarna 2004 och 2008 noterade att den offentliga sektorns kostnader historiskt sett har ökat mer än vad som motiveras av demografiska förändringar.¹⁸ Detta kan tolkas som att ambitionsnivån och kvalitetskraven på de offentliga välfärdstjänsterna gradvis har höjts i takt med ökat välbstånd. Under 00-talet ökade konsumtionsvolymen i kommunsektorn med i genomsnitt 1,3 procent per år. De demografiskt betingade kostnaderna ökade under samma tidsperiod med 0,5 procent per år.¹⁹ Detta innebär att cirka 0,8 procentenheter av den årliga ökningen under decenniet har andra förklaringar än demografiska faktorer.

Det finns flera exempel på områden där kostnaderna för kommunal konsumtion har ökat snabbare än vad enbart befolkningsstrukturens förändring ger vid handen. Hit hör bland annat utvecklingen inom vissa specialiserade sjukvårdsdiscipliner, stöd och service till funktionshindrade, kollektivtrafik och förskoleverksamhet.²⁰

I regeringens bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (se avsnitt 3.1) i 2012 års ekonomiska vårproposition finns ett alternativscenari med ett utökad offentligt välfärdsåtagande. I detta scenario antas konsumtionen öka med 0,2 procent per år mer än vad som är demografiskt betingat. Denna – i ett historiskt perspektiv blygsamma – ökning innebär en kraftigt försämrad men ändå hållbar finanspolitik mätt med regeringens hållbarhetsindikatorer.

2.2.3 *Små möjligheter till produktivitetstillväxt*

Produktivitetstillväxten inom de offentliga välfärdstjänsterna anses generellt vara låg jämfört med den i varuproducerande sektorer. Detta förklaras till stor del av att det som produceras i kommuner och landsting är arbetsintensiva tjänster, vilket betyder att det kan vara svårt att effektivisera sådana verksamheter med hjälp av teknologiska framsteg. Det gäller framför allt för vården, skolan och omsorgen. Samtidigt utvecklas lönekostnaderna inom den offentliga sektorn i stort sett i takt med utvecklingen inom löneledande varuproducerande branscher. För den offentliga sektorn innebär detta fenomen, som brukar kallas Baumols kostnadssjuka, att kostnaden för att tillhandahålla en given nivå på välfärdstjänster tenderar att öka över tid relativt kostnaderna inom varuproducerande branscher.

Statistiken över produktivitetstillväxten inom den offentliga sektorn är bristfällig och möjligheterna till produktivitetstillväxt i sektorn anses

¹⁸ LU 2003/04, s. 44 ff. samt LU 2008, s. 170.

¹⁹ Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 25, s. 13.

²⁰ SKL (2012) *Ekonomirapporten, om kommunernas och landstingens ekonomi – oktober 2012*, s. 8.

generellt vara små. Ett vanligt antagande i långsiktiga prognoser är därför att produktivitet utvecklingen är noll.²¹ Så är även fallet i regeringens bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (se avsnitt 3.1). I 2012 års ekonomiska vårproposition finns även ett alternativscenario med högre produktivitet (0,1 procent), vilket förbättrar hållbarheten något, mätt med regeringens hållbarhetsindikatorer. Större årliga produktivitetsökningar än så har sannolikt betydelse för möjligheterna att finansiera det stigande utgiftstrycket. De kostnadsskillnader som finns mellan kommunerna talar för att det kan finnas vissa möjligheter till effektivisering av verksamheten. Ytterligare en faktor att ta hänsyn till i sammanhanget är att andelen offentligt finansierade välfärdstjänster som utförs av privata utförare har ökat.

2.3 Svagt utgångsläge

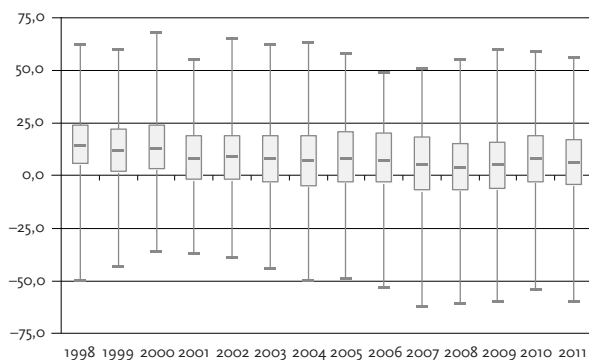
Kommunsektorns utgångsläge inför framtiden kan illustreras med hur soliditeten ser ut i sektorn. Soliditet är ett vanligt mått på långsiktig betalningsförmåga och visar hur stor del av tillgångarna som har finansierats med egna medel. Eftersom kommuner och landsting anses kunna trygga sin framtida verksamhet genom beskattningsrätten har soliditetsmättet inte riktigt samma innebörd i kommunsektorn som i företagssektorn. För en kommun behöver det inte vara ett självändamål att ha hög soliditet eftersom detta kan tyda på ett överuttag av skatter och avgifter i förhållande till verksamhetens kostnader. Däremot är det en poäng att uppvisa stabil soliditet över tid, för att inte kostnader ska vältras över på kommande generationer. Kravet i kommunallagen om att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer innebär att resultatet bör ligga på en nivå som reellt sett åtminstone konsoliderar ekonomin.²² Detta gäller under förutsättningen att investeringsnivån är någorlunda oförändrad.

²¹ Konjunkturinstitutet (2012) *Sveriges ekonomi – Ett långsiktsscenario fram till år 2035*.

²² Prop. 1996/97:52 s. 32 f.

Figur 2.1 visar spridningen i soliditet mellan primärkommuner åren 1998–2011. Soliditeten inkluderar här även pensionsåtaganden utanför balansräkningen.²³ Statistiken avser kommunkoncerner och således även kommunalt ägda bolag. Detta ger en mer rättvisande bild eftersom många kommuner valt att organisera verksamheten i bolagsform. Mediankommunen hade 2011 en soliditet på 6 procent. Soliditeten vid den övre kvartilen var 17 procent och vid den nedre -4 procent. Omkring en tredjedel av kommunkoncernerna har negativ soliditet.

Figur 2.1 Spridning i soliditet mellan kommunkoncerner 1998–2011 (minimum, kvartil 1, median, kvartil 2, maximum).



Källa: SCB och egna beräkningar

Som framgår av figuren har soliditeten i kommunkoncernerna legat relativt stabil under 2000-talet med en viss tendens till försvagning.²⁴ Spridningen mellan kommunkoncerner har varit stor under hela perioden. Spridningen i soliditet kan tolkas som att förutsättningarna att hantera kommande utmaningar skiljer sig väsentligt åt mellan olika kommuner.

²³ Enligt lagen om kommunal redovisning redovisas i balansräkningen enbart pensionsskuld som uppkommit fr.o.m. 1998. Pensionsskulden t.o.m. 1997 redovisas som en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen.

²⁴ För en närmare diskussion om hur soliditet ska tolkas i kommuner och landsting, se Rådet för kommunal redovisning (2000), *Förutsättningar för kommunal redovisning och finansiell bedömning. En idéskrift om innebörden och konsekvensen av kommunal särart.*

Kommunsektorns ekonomi påverkar finanspolitikens utformning

Den kommunala sektorns betydelse i samhällsekonomin har medfört att statsmakterna genom lagstiftning skapat regler för den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting. Kommunallagens bestämmelser om god ekonomisk hushållning och förbud mot en underbalanserad budget är det mest tydliga uttrycket för detta. Som en del av den konsoliderade offentliga sektorn ingår kommunsektorns inkomster och utgifter också i det så kallade överskotts målet för offentlig sektor.⁷ Detta mål innebär att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska uppgå till 1 procent av bruttonationalprodukten (BNP) i genomsnitt över en konjunkturcykel. Vid sidan av överskotts målet styrs finanspolitiken bland annat av ett utgiftstak för staten samt av det önskvärda eller möjliga skatteuttaget, vilket det kommunala skatteuttaget är en del av.

De starka sambanden mellan kommunsektorns ekonomi och de finanspolitiska målvariablerna innebär att regeringen behöver ta hänsyn till kommunsektorns ekonomi vid finanspolitikens utformning. Om exempelvis de kommunala utgifterna väntas öka mer än skatteunderlaget kan statsbidragen till kommunsektorn behöva anpassas för att kommuner och landsting ska kunna klara balanskravet. Detta påverkar utrymmet för övriga statliga utgifter under utgiftstaket.

Om kommuner och landsting istället höjer kommunalskatterna för att möta balanskravet, kan det statliga skatteuttaget behöva anpassas för att det önskade totala skatteuttaget i ekonomin ska förbli oförändrat. Även detta innebär minskat utrymme för statliga utgifter, såvida man inte accepterar ett försämrat utfall gentemot de finanspolitiska målvariablerna.

Resonemanget kompliceras om man tar hänsyn till möjliga effekter på längre sikt. Upprepade höjningar av statsbidragen kan leda till förväntningar om att staten alltid griper in i svåra lägen, vilket kan påverka kommunernas incitament att klara balanskravet på egen hand, se även avsnitt 3.4.

Statliga skattesänkningar i syfte att neutralisera effekterna av kommunala skatthöjningar kan även det påverka kommunernas incitament; om man kan förvänta sig att staten ingriper på detta sätt behöver kommuner och landsting inte ta ansvar för de eventuella snedvridande effekterna av en skatthöjning på lokal nivå.

⁷ Balanskravet för kommuner och landsting är utformat enligt de principer som styr den ekonomiska redovisningen i kommunsektorn. Dessa principer överensstämmer i allt väsentligt med vad som tillämpas inom företagssektorn, men skiljer sig från redovisningen i Nationalräkenskaperna, vars redovisningsprinciper gäller för bl.a. det finansiella sparandet i offentlig sektor.

3 Regeringens rapportering

Regeringen övervakar utvecklingen i den kommunala sektorn och redovisar sina iakttagelser till riksdagen i främst tre olika dokument: budgetpropositionen, den ekonomiska vårpropositionen samt skrivelsen om utvecklingen inom den kommunala sektorn som varje år publiceras i samband med vårpropositionen. Regeringens bedömningar av det ekonomiska läget i kommunsektorn är i första hand inriktade på nuläget och på medelfristiga prognoser (fyra års sikt). Därutöver ingår långsiktsskalkyler för kommunsektorn i beräkningsunderlaget till den bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet som görs i den ekonomiska vårpropositionen. Följande kapitel behandlar de delar av regeringens hållbarhetsbedömning som har bäring på kommunsektorn.

3.1 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Enligt regeringen är huvudsyftet med bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet att i god tid upptäcka om finanspolitiken är ohållbar. Detta för att tidigt kunna sätta in åtgärder som säkerställer hållbarheten och upprätthåller förtroendet för de offentliga finanserna.

Finanspolitiken är finansiellt hållbar när den offentliga sektorns intertemporala budgetvillkor är uppfyllt. Det intertemporala budgetvillkoret innebär att "den initiala nettoförmögenheten tillsammans med nuvarande och framtida kostnader ska vara tillräckligt stora för att finansiera de offentliga utgifterna över tiden".²⁵ Enklare uttryckt innebär detta att den offentliga budgeten ska balansera över tid. Detta utvärderas med hjälp av regeringens så kallade hållbarhetsindikatorer.²⁶

Regeringen skriver i vårpropositionen 2012 att om den finanspolitiska hållbarheten enbart skulle ses från ett finansiellt perspektiv, skulle väsentliga delar av den problematik som politiken står inför på lång sikt tappas bort. Därför använder regeringen begreppet finanspolitisk hållbarhet i en vidare mening som även inkluderar samhällsekonomiska konsekvenser samt politikens genomförbarhet.²⁷

²⁵ Prop. 2011/12:100 s. 264 ff.

²⁶ Riksrevisionen har tidigare granskat regeringens hållbarhetsanalys, bland annat i RiR 2007:21.

²⁷ Prop. 2011/12:100 s. 264.

Enligt regeringens hållbarhetsberäkningar i vårpropositionen 2012 är den långsiktiga finansiella hållbarheten god. Regeringen understryker emellertid att den långa beräkningshorisonten medför ett betydande inslag av osäkerhet som även berör hållbarhetsbedömningen. Till detta ska läggas att kalkylerna är starkt beroende av de antaganden som görs.

Regeringens beräkningar förutsätter oförändrad finanspolitik, inklusive oförändrade skatter i förhållande till skattebaserna samt oförändrad standard på offentlig konsumtion. Flera positiva och negativa alternativscenarier analyseras också, exempelvis en utveckling med högre produktivitet i offentlig sektor. Det enda alternativscenariot där beräkningarna resulterar i långsiktigt ohållbar finanspolitik är ett scenariot med högre efterfrågan på både fritid och välfärdstjänster. Regeringen skriver i detta sammanhang:

För att volymen offentligt finansierade välfärdstjänster i scenariot ska kunna öka antas underförstått att finanspolitiken successivt ändras med tiden. Eventuella hållbarhetsproblem på grund av en framtida omlagd politik ska inte belasta dagens generationer, utan bör hanteras av dem som beslutar om förändringar i framtiden. Slutsatsen blir därför att dagens finanspolitik inte bör ändras. Förändringar i efterfrågan på välfärdstjänster sker gradvis och över lång tid där den samlade effekten kan bli mycket stor. För att motverka de finansiella svårigheter som kan uppkomma bör det därför finnas en beredskap för alternativa sätt att finansiera välfärdstjänsterna.²⁸

I vårpropositionen 2012 konstaterar man att en högre sysselsättning som förbättrar hållbarheten kan uppnås bland annat genom förbättrad integration, tidigare inträde på arbetsmarknaden samt ett senare utträde. Regeringen konstaterar samtidigt att välståndet ökar och att resurserna växer med tiden. Därmed är det inte själva finansieringen av de offentliga välfärdstjänsterna som är den stora framtida utmaningen. Istället anser regeringen att utmaningen ligger i frågan om hur resurserna ska användas, så att finansieringen av välfärden sker på ett finansiellt hållbart sätt samtidigt som den är samhällsekonomiskt effektiv och fördelningspolitiskt acceptabel.²⁹

3.2 Finansdepartementets långsiktsmodell

Finansdepartementet utför långsiktsberäkningar i en modell, kallad LMOD. Dessa beräkningar utgör underlag till de bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet som presenteras i vårpropositionen.

LMOD bygger på data från Nationalräkenskaperna. Modellen innehåller inga antaganden om hushållens beteende och är i den meningen statisk. I modellen finns olika typer av offentliga utgifter och inkomster fördelade på staten,

²⁸ Prop. 2011/12:100 s. 277.

²⁹ Prop. 2011/12:100 s. 263.

kommunsektorn och ålderspensionssystemet. Modellen innehåller även en BNP-modell och ett arbetsmarknadsblock för att beräkna försörjningsbalans, sysselsättning, arbetslöshet, arbetade timmar, löner och priser.

I modellen motsvaras alltid en inkomst i en sektor av en utgift i en annan. Därigenom garanteras att sparandet i staten, kommunsektorn och pensionssystemet summeras till den offentliga sektorns sparande. Även om analysen i vårpropositionen endast avser den offentliga sektorn som helhet, görs det alltså i underliggande beräkningar en uppdelning i delsektorer.

Ekvationerna i LMOD utgörs av förenklade beskrivningar av regler för skatter, transfereringar och andra utgifter och inkomster. Varje inkomst eller utgift sätts i relation till en ekonomisk bas såsom t.ex. BNP, lönesumma, lön per sysselsatt och arbetslöshet. Det vanligaste är att den relation som råder det sista året ligger fast framöver, vilket kan tolkas som oförändrade regler. Om reglerna ska ändras måste dessa relationer eller kvoter förändras.

Inom Finansdepartementet pågår även utvecklingen av en dynamisk generationsmodell. Modellen har tre huvudsakliga användningsområden: hållbarhetsanalyser, generationsräkenskaper och konsekvenskalkyler på lång sikt. Modellen är i vissa avseenden mer aggregerad än LMOD bl.a. i så motto att kommuner, landsting och stat antas tillhöra en och samma sektor.

3.3 Långsiktscalkyler för den offentliga sektorns delsektorer redovisas inte

Enligt tjänstemän vid Finansdepartementet är utgångspunkten i regeringens långsiktscalkyler att staten har det övergripande ansvaret för den offentliga sektorns ekonomi och för välfärdspolitiken. På kort sikt är det givet vad kommunerna ansvarar för, men på längre sikt kan ansvaret för vissa delar av välfärdstjänsterna flyttas mellan olika offentliga sektorer. Därför omfattar hållbarhetsanalysen endast den offentliga sektorn som helhet och inte dess delsektorer. Det framgår inte av analysen hur delsektorernas finanser förhåller sig till varandra på lång sikt. Sådana beräkningar görs av Finansdepartementet, men publiceras inte.

Ett antagande som görs, och som följer av utgångspunkten att staten har det övergripande ansvaret, är att eventuella över- eller underskott i kommunsektorn justeras med hjälp av statsbidrag. Kommunsektorns finansiella sparande blir enligt regeringens långsiktscalkyler därmed konstant i balans över tid i

enlighet med balanskravet. Detta gäller även i den generationsmodell som för närvarande utvecklas inom Finansdepartementet, se avsnitt 3.2.³⁰

Finansdepartementets beräkningar visar att det på lång sikt finns ett ekonomiskt utrymme i staten att höja statsbidragen till kommunerna. Därmed finns enligt regeringens beräkningar inget behov av skattehöjningar i kommunsektorn.

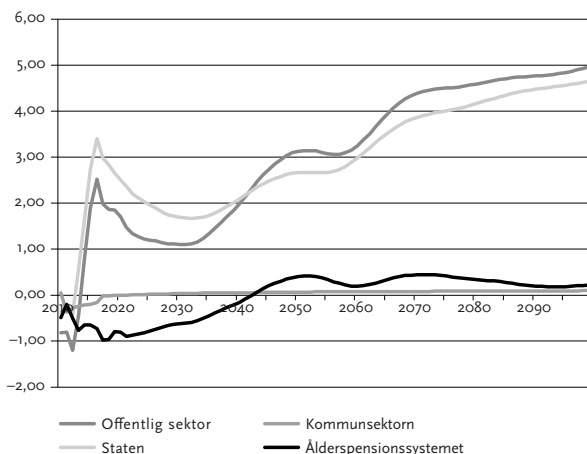
3.4 Hur stort tillskott får kommunsektorn i regeringens långsiktsberäkningar?

I de underliggande beräkningarna till regeringens långsiktskalkyler regleras eventuella obalanser i kommunsektorn genom statsbidrag. En intressant fråga är då hur stora tillskott kommunsektorn behöver på lång sikt enligt regeringens beräkningar för att balanskravet ska tillgodoses. Figur 3.1 visar primärt sparande i den offentliga sektorns delsektorer enligt basscenariot i de långsiktskalkyler som låg till grund för regeringens bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet i vårpropositionen 2012.³¹ Av figuren framgår att staten enligt regeringens bedömning har mycket goda finanser på lång sikt, trots utgångspunkten att staten täcker upp eventuella obalanser i kommunsektorn. I genomsnitt uppgår statens primära sparande till drygt 4 procent av BNP fram till framskrivningsperiodens slutår 2099. Kommunsektorns primära sparande syns som ett vågrätt streck i figuren.

³⁰ Långsiktiga framskrivningar och hållbarhetsbedömningar av de offentliga finanserna görs även av Konjunkturinstitutet (KI), som under 2012 haft detta i uppdrag av regeringen. Även KI gör antagandet att eventuella över- eller underskott i kommunsektorn justeras med hjälp av statsbidrag. Till skillnad från i regeringens hållbarhetsbedömning anger KI detta som ett explicit antagande, se *Konjunkturinstitutets beräkning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet*, Nr 18 2012.

³¹ Primärt sparande är detsamma som finansiellt sparande exklusive kapitalinkomster och utgiftsräntor.

Figur 3.1 Primärt finansiellt sparande i den offentliga sektorns delsektorer, procent av BNP (regeringens basscenario).



Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

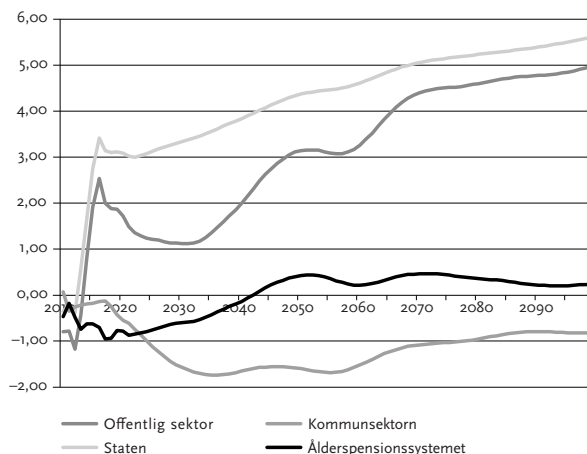
Anm. Värderna till och med år 2016 representerar regeringens medelfristiga prognos i den ekonomiska värpropositionen 2012.

Ett alternativ till att låta statsbidragen till kommunsektorn bestämmas av en restriktion för kommunsektorns finansiella sparande, är att kalkylmässigt skriva fram statsbidragen med det kommunala skatteunderlagets utveckling.³² En sådan beräkning, illustrerad i figur 3.2, bortser från balanskravet och ska inte tolkas som ett realistiskt framtidsscenario. Figuren illustrerar snarare att det i regeringens grundscenariot – i frånvaro av kraftigt höjda statsbidrag – finns potentiella obalanser i kommunsektorn framöver. Grundscenariot innehåller inga kostnadsökningar utöver demografiska faktorer. Obalanserna beror på att den kommunala konsumtionen beräknas öka snabbare än skatteunderlaget och motsvarar i detta teoretiska räkneexempel en genomsnittlig årlig kommunal skatthöjning om cirka 0,2 procentenheter fram till 2040.³³

³² Ökade statsbidrag kräver årliga beslut av riksdagen. Historiska erfarenheter talar för att det är sannolikt med en viss ökning av bidragen.

³³ Avser åren 2017–2040. För perioden 2017–2099 blir skatthöjningen i räkneexemplet 0,1 procentenheter i genomsnitt per år.

Figur 3.2 Alternativ beräkning av primärt finansiellt sparande i de offentliga delsektorerna, procent av BNP.



Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Det finns en avgörande principiell skillnad mellan utvecklingen i de båda figurerna ovan: I regeringens scenario gäller grundantagandet att staten har det övergripande ansvaret för den offentliga konsumtionen, vilket är ett rimligt antagande på lång sikt. I den alternativa beräkningen antas istället att kommuner och landsting har ansvaret för finansieringen av de obligatoriska verksamheter man ålagts att utföra – vilket är en giltig utgångspunkt i ett kortare perspektiv.

I praktiken kan dessa perspektiv ses som ytterligheter, men skillnaderna dem emellan visar på ett potentiellt politiskt konfliktområde. Ett mer sannolikt scenario är att både staten och kommunsektorn tillsammans tvingas ta ett större ansvar för skattefinansierade välfärdstjänster.

I den mån finansieringsansvaret ligger hos staten riskerar man att skapa förväntningar om att staten träder in och räddar kommuner med ekonomiska problem. Eftersom det inte finns några sanktioner kopplade till kommunernas balanskrav kan detta medföra svagare incitament för kommunerna att nå balans på egen hand. I forskningslitteraturen om fiskal federalism finns visst stöd för sådana argument. I sammanhanget kan nämnas att internationella rating-institut baserat på historiska exempel utgår från att svenska kommuner

kan räkna med statens fulla stöd i svåra tider.³⁴ Tidigare fanns ett anslag för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting med medel som stod till regeringens förfogande, men detta anslag avskaffades 2007.

I den mån finansieringsansvaret ligger hos kommuner och landsting krävs kommunala åtgärder. Det finns en viss potential för kommuner och landsting att effektivisera verksamheten. De kostnadsskillnader som finns mellan kommunerna talar för detta. Underskotten som regeringens långsiktsskalkyler implicerar redan i grundscenariot – det vill säga utan kostnadsökningar utöver de som är demografiskt betingade – är emellertid så stora att omfattande skatthöjningar framstår som ofrånkomligt om inte staten skjuter till resurser. Eftersom regeringen inte öppet redovisar hur man ser på kommunsektorns framtida finansieringsproblem, finns en risk för ökad osäkerhet i kommunernas beslutssituation. Mer tydligt redovisade antaganden i regeringens långsiktsskalkyler kan givetvis inte ses som någon utfästelse om framtida resurstillskott. Inte desto mindre skulle ökad tydlighet kunna ligga till grund för ett uttryckligt agerande i denna fråga. Detta skulle minska risken för att nödvändiga förändringar skjuts för långt fram i tiden. Vikten av detta har regeringen även själv påpekat (se kapitel 1.3, utgångspunkter).

Skatthöjningar av det slag som skisserades ovan riskerar att ge negativa effekter på arbetsutbud och skattebaser. Denna fråga behandlas i nästa kapitel.

³⁴ Standard & Poor's (2011) *Public Finance System Overview: Swedish Local and Regional Governments*. Rodden (2002) *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World*.

DEN KOMMUNALA EKONOMIN OCH HÅLLBARA OFFENTLIGA FINANSER

4 Effektivitetsförluster av höjd kommunalskatt

Inkomstskatterna, liksom i princip alla former av beskattning, påverkar individernas beteende. Höjd skatt på arbetsinkomster påverkar valet mellan att arbeta heltid och deltid, karriärval och förtida pensionsuttag så att arbetsutbudet och därmed skattebasen riskerar att minska. På så sätt kan skattehöjningar leda till en samhällsekonomisk förlust, vanligen kallad dödviktsförlust eller överskottsbröda.³⁵ Jobbskatteavdraget bygger på motsvarande tankegångar: Genom sänkt skatt på arbete förväntas människor lägga mer av sin tid på arbete så att sysselsättningen stiger. Regeringen räknar med att 30 procent av kostnaden för jobbskatteavdragets fjärde steg finansieras genom den anpassning av arbetsutbudet som avdraget väntas innebära.

På motsvarande sätt kan även förändringar i de kommunala skattesatserna förväntas få effekter på arbetsutbudet. En hypotetisk kraftig skattehöjning i ett antal kommungrupper eller landsting skulle enligt resonemanget ovan kunna leda till en urholkning av både kommunala och statliga skattebaser via minskat arbetsutbud. Den samhällsekonomiska kostnad som detta innebär bärs dock sannolikt inte av de kommuner som höjer skatten. Istället är det troligt att en del av kostnaden jämnas ut över kommunkollektivet och att resterande del bärs av staten.

4.1 Effektberäkningar av kommunala skattehöjningar

Riksrevisionen har med hjälp av SCB simulerat tänkbara offentligfinansiella effekter av höjd kommunalskatt. Beräkningarna har utförts med hjälp av FASIT (fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar). Detta är en modell som utarbetats av SCB i samarbete med Finansdepartementet och med vars hjälp det går att göra effektmätningar av allt från genomförda förändringar till långtgående simuleringar av tänkta skatte-, transfererings- och avgiftssystem. Modellen har i tidigare versioner varit statisk, men har nu utvecklats så att det går att utföra dynamiska beräkningar, det vill säga ta hänsyn till effekterna av beteendeförändringar. Metoden och övergripande antaganden är desamma som Finansdepartementet använder

³⁵ Se avsnitt 4.1.3. Tidigare studier.

för effektberäkningar av inkomstskattereformer, bland annat när det gäller jobbskatteavdraget.³⁶

I detta fall syftar simuleringen till att undersöka effekterna på arbetsutbud och skattebaser av en höjning av den kommunala inkomstskatten. FASIT-modellen fångar även eventuella effekter via ökad belastning på transfereringssystemen.

Beräkningarna som presenteras här är en illustration av effekten av en skatthöjning. De avser inte att visa hur stora skatthöjningar eller vilka andra åtgärder som kan komma att krävas. I praktiken kommer eventuella kommunala skatthöjningar att genomföras successivt under en lång tidsperiod. För att kunna simulera ett sådant förlopp krävs emellertid ett omfattande modellstöd, som också tar hänsyn till bland annat avtagande effekter av flera på varandra följande skatthöjningar. Med vår metod undersöks istället den långsiktiga effekten av en engångsvis skatthöjning. Beräkningarna ska därför inte ses som prognoser över ett framtida förlopp. Att fokus ligger på långsiktiga effekter innebär att två jämviktslägen jämförs med varandra: dels ett läge med nuvarande skattesatser, dels ett hypotetiskt läge efter att betendeförändringarna av en höjd utdebitering har fått fullt genomslag. Anpassningsbanan och hur lång tid anpassningen till den nya jämvikten tar beaktas inte.

4.1.1 Resultatet av beräkningarna

Från år 2000 till 2012 har den totala genomsnittliga kommunalskattesatsen stigit med 1,22 procentenheter och uppgick år 2012 till 31,60 procent. Den största delen av förändringen skedde under första hälften av perioden. Framför allt är det skattesatserna till landsting som har höjts, vilket till stor del beror på skatteväxlingar mellan kommuner och landsting.

Riksrevisionen har simulerat effekterna av en genomsnittlig kommunal skatthöjning med 1 procentenhet 2013.³⁷ Storleken på skatthöjningen har valts som ett räkneexempel och avspeglar inte några egna bedömningar av behovet av höjd utdebitering. Som en jämförelse räknar Sveriges kommuner och landsting (SKL) med sammanlagt 40 öre i högre utdebitering i en prognos för åren 2013–2016.³⁸ Resultaten av simuleringen sammanfattas i tabell 4.1.

³⁶ Jfr Finansdepartementet (2012) *Beräkningskonventioner 2012*.

³⁷ Simuleringar har även gjorts för fler scenarier, se elektronisk bilaga 2, som går att ladda ned från Riksrevisionens webbplats (www.riksrevisionen.se).

³⁸ SKL (2012) *Ekonomirapporten, Om kommunernas och landstingens ekonomi – oktober 2012*.

Tabell 4.1 Simulering av genomsnittlig kommunal skattehöjning med 1 procentenhet.

mdkr	Statisk effekt	Arbets- utbudseffekt	Prestations- effekt	Total effekt
Disponibel inkomst	-17,2	-2,4	-1,1	-20,7
Budgeteffekt	17,2	-2,5	-1,6	13,1
- Kommunal budgeteffekt	20,0	-1,4	-0,6	18,0
- Statlig budgeteffekt	-2,8	-1,1	-0,9	-4,9
Självfinansieringsgrad		-15%	-9%	-24%
Årsarbetstimmar		-0,24%		-0,24%

De redovisade effekterna är inte linjära. Det innebär att självfinansieringsgraden varierar beroende på storleken på den skatteförändring som simuleras.

Effekter på kort sikt

Den kortsiktiga, statiska, budgeteffekten i tabellen visar hur mycket de offentliga skatteintäkterna ökar som en direkt följd av att skattesatsen höjs, exklusive beteendeeffekter. I vårt räkneexempel innebär en högre kommunal utdebitering att kommunsektorns skatteintäkter ökar med 20 miljarder kronor. I detta ingår även obetydligt högre utbetalningar av försörjningsstöd eftersom detta stöd är kopplat till hushållens disponibla inkomster. Samtidigt tappar staten skatteintäkter eftersom jobbskatteavdraget påverkas av gällande kommunalskattesatser. Den statiska nettoeffekten för offentlig sektor blir drygt 17 miljarder kronor plus.

Effekter på lång sikt

De långsiktiga effekterna via anpassningen av arbetsutbudet är enligt simuleringen inte oväsentliga. Arbetsutbudseffekten i tabellen visar hur de offentliga finanserna påverkas av individernas anpassning av arbetad tid. Därtill tillkommer en effekt via anpassning av timlönen – i tabellen kallad prestationseffekt – som exempelvis kan spegla människors karriärval, viljan att arbeta på obekvämt arbetstid etc. De sammanlagda beteendeeffekterna motsvarar nästan en fjärdedel av den statiska budgeteffekten för offentlig sektor. Detta är den samhällsekonomiska förlust – dödviktsförlust – som skattehöjningen beräknas ge upphov till. Dödviktsförlusten motsvaras i tabellen av en negativ självfinansieringsgrad, vilket är det begrepp som används i FASIT:s arbetsutbudsmodell eftersom de reformer som vanligen analyseras på detta sätt är skattesänkningar.

Ungefär hälften av dödviktsförlusten av vår hypotetiska skatthöjning bärs av staten och inte av kommunsektorn där beslut om eventuellt höjd utdebitering fattas. Enligt simuleringen förlorar staten totalt nära 5 miljarder kronor på en genomsnittlig kommunal skatthöjning med 1 procentenhet, varav cirka två miljarder är en dödviktsförlost. Kommunerna går miste om två av de 20 miljarder kronor i skatteintäkter som höjningen genererar. Vid simuleringar av större skatthöjningar ökar kommunernas andel av dödviktsförlusten.

Tabellen visar även skatthöjningens effekt på arbetsbudet. Dessa effekter kan synas vara små, men deras samlade inverkan på de offentliga finanserna blir väsentlig eftersom det är ett antal budgetposter som påverkas. En uppdelning av budgeteffekter på olika skatteslag och transfereringar görs i en elektronisk bilaga som går att ladda ned från Riksrevisionens webbplats.

Arbetsutbudsmodulen i FASIT tar hänsyn till effekter på moms, punktskatter och skattedelen av arbetsgivaravgifterna, det vill säga den del av avgiftsuttaget som härrör från inkomster över förmånstaket och inte berättigar till försäkringsförmåner utan betraktas som skatt. Vad gäller de statiska beräkningarna tas dock ingen hänsyn till vare sig arbetsgivaravgifter eller moms. Beräkningen bortser alltså från eventuella direkta undanträngningseffekter på statens intäkter av moms och punktskatter när hushållens disponibla inkomster minskar, se även resonemanget i avsnitt 4.1.3. Effekterna på skattepliktiga och skattefria transfereringar ingår i beräkningarna men är i sammanhanget små.³⁹

Eventuella effekter via den kommunala inkomstutjämningen

Vår analys av beteendeeffekter av höjd kommunal utdebitering tar inte hänsyn till eventuella effekter via det kommunala utjämningssystemet.

Effekterna via inkomstutjämningen är mycket svåra att överblicka på grund av skillnader i behov av förändrad kommunal utdebitering och anpassningsdynamik på lokala arbetsmarknader. I den mån skatthöjande kommuner träffas av negativa arbetsutbudseffekter kompenseras de genom ett högre inkomstutjämningsbidrag som finansieras genom minskade bidrag eller högre avgifter för resten av kommunkollektivet. Detta skulle i så fall innebära att det kan finnas incitament inbyggda i utjämningssystemet som innebär att skatthöjande kommuner inte ensamma bär de samhällsekonomiska kostnaderna av höjd utdebitering.

I den senaste översynen av utjämningssystemet – avrapporterad till regeringen 2011 – utredde den s.k. utjämningskommittén bland annat om inkomstutjämningen innehåller tillväxthämmande faktorer. Kommittén bedömde att det saknas belägg för att inkomstutjämningen är tillväxthämmande samt att incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning bör stärkas på annat sätt än inom ramen för inkomstutjämningen.

³⁹ Se elektronisk bilaga 2.

4.1.2 Effekter på inkomstfördelningen

Önskemålen om att skattesystemet ska vara samhällsekonomiskt effektivt står ofta i konflikt med målet om att skatteuttaget också ska ge en rättvis inkomstfördelning. Fördelningseffekterna av en kommunal skattehöjning kan antas vara små, vilket även bekräftas av beräkningarna i FASIT. Den så kallade Gini-koefficienten, som är ett vanligt mått på inkomstfördelning, är enligt beräkningarna oförändrad på lång sikt, vid en genomsnittlig kommunal skattehöjning på 1 procentenhet.⁴⁰

4.1.3 Tidigare studier

Peter Birch-Sørensen har i ESO-rapporten *Swedish Tax Policy: Recent trends and future challenges*⁴¹ från 2010 undersökt det svenska skattesystemets snedvridande effekter genom att uppskatta så kallade marginella dödviktsförluster för de viktigaste skatterna. Marginell dödviktsförlust är i detta sammanhang skillnaden mellan det belopp som skulle behövas för att kompensera skattebetalarna för en höjning av en viss skattesats och den offentliga sektorns nettointäkt från en skattehöjning. Metoden som används beaktar förhållandet att en minskning av en skattebas kan ha negativa spridningseffekter på andra skattebaser.

De marginella dödviktsförlusterna beräknas för skattehöjningar på arbetsinkomst, konsumtion, bolagsinkomster samt inkomster från sparande. Resultatet visar att en höjning av skattesatsen på arbete skulle generera en generell dödviktsförlust på nära 25 procent.⁴²

Sørensen har i en senare studie förfinat modellen (Sørensen 2011) vilket har lett till en korrigering av resultatet. I den nya studien, liksom i den från 2010, beräknas dödviktsförluster kopplade till höjningar i effektiva marginalskattesatser på arbetsinkomst, konsumtion, bolagsinkomster samt inkomster från sparande.

Resultatet av beräkningarna visar att en generell skattehöjning på arbetsinkomster i Sverige skulle generera en dödviktsförlust på uppemot 33 procent. Motsvarande förlust av en höjning på konsumtionsskatten är 22 procent, för bolagsinkomster 38 procent och för skatt på inkomster av sparande 60 procent. De uppskattade dödviktsförlusterna har en lång

⁴⁰ I det här fallet är Gini-koefficienten för urvalet 0,2791 både före reformen och på lång sikt.

⁴¹ Sørensen (2010) *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*. Rapport till ESO 2010:4.

⁴² Dödviktsförlusten av en skattehöjning är analogt med graden av självfinansiering för en skattesänkning. Självfinansieringsgraden definieras som den andel av det direkta statistiska intäktsbortfall som ersätts i och med att skattebaserna växer till följd av beteendeeffekter orsakade av den lägre skattesatsen.

tidshorisont, där ekonomin har anpassat sig fullt ut till förändringarna i skattesatserna.

Vad gäller effekterna av en förändring i skatten på arbetsinkomster antas en identisk förändring i marginalsattesatsen på all arbetsinkomst, från den första till den sista intjänade kronan. Detta är i princip samma sak som höjd kommunalskatt, vilket är en skatt på arbetsinkomster och beskattningsbara transfereringar. En generell slutsats av detta är således att den kommunala inkomstskatten på marginalen är mindre effektiv än konsumtionsskatten, men mer effektiv än skatter på kapital och sparande. Det är dock viktigt att poängtera att resonemanget bortser från fördelningseffekter av olika skatthöjningar. Även om höjd skatt på konsumtion är att föredra ur ett effektivitetsperspektiv kan det vara mindre önskvärt av rättviseskäl. Resonemanget bortser även från effekter via de offentliga transfereringssystemen.

Effekterna av en förändring i skatten på arbetsinkomster fördelas enligt Sørensen (2011) över de olika skatteintäkterna på följande vis:

$$DSF_{i,w} = \underbrace{23,9}_{\text{Förlust av skatt på arbetsinkomst}} + \underbrace{6,6}_{\text{Förlust av skatt på konsumtion}} + \underbrace{0,6}_{\text{Förlust av skatt på bolagsinkomster}} + \underbrace{1,7}_{\text{Förlust av skatt på inkomster av sparande}} = 32,8$$

Källa: Sørensen (2011). *DSF avser degree of self-financing (%)*, dvs. självfinansieringsgraden av en skattesänkning, vilket är analogt med dödviktseffekten av en skatthöjning.

Detta skulle innebära att stat- och kommunsektorn sammanlagt förlorar 23,9 procent av en skatthöjning i lägre skatteintäkter på arbete, 6,6 procent i lägre statliga skatteintäkter på konsumtion och sammanlagt drygt 2 procent i lägre statliga intäkter av olika kapitalskatter. Dessa resultat är i samma storleksordning som våra effektberäkningar ovan, med skillnaden att Sørensens metod fångar fler negativa spridningseffekter på andra skattebaser.

5 Sammanfattande iakttagelser

Genomgången av regeringens långsiktsberäkningar och de genomförda effektberäkningarna av en kommunal skattehöjning ger uttryck för två olika perspektiv på kommunsektorns finanser. Enligt perspektivet i regeringens långsiktsskalkyler har staten det fulla ansvaret för Sveriges offentliga ekonomi. Staten kompenserar enligt detta synsätt fullt ut kommunerna för eventuella obalanser i sektorn som kan förmodas uppstå i framtiden. I ett kortare perspektiv är det i första hand kommunerna själva som ansvarar för finansieringen av ökade kostnader, vilket ökar risken för successivt högre kommunalskatt. Enligt våra simuleringar skulle – om detta slår igenom på lång sikt – risk uppstå för samhällsekonomiska kostnader i form av lägre sysselsättning, minskat arbetsutbud och förlorade skatteintäkter.

De iakttagelser vi gjort kan sammanfattas under följande rubriker:

Långsiktssanalyserna saknar en kommunal dimension

De ekonomiska propositionerna och regeringens årliga skrivelse om utvecklingen i kommunal sektor saknar en genomgång av kommunernas finanser på lång sikt. Endast den offentliga sektorn som helhet avhandlas i de långsiktiga analyser som redovisas till riksdagen.

Omfattande tillskott av statsbidrag

I beräkningsunderlaget till regeringens bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet finns beräkningar även för kommunsektorn. Här antar regeringen att kommunsektorn årligen når balans tack vare omfattande tillskott av statsbidrag.

Potentiella kommunala obalanser redovisas inte

Regeringens beräkningar implicerar mycket stora statliga överskott och potentiella obalanser i kommunsektorn som inte framgår av regeringens rapportering.

Risk för kommunala skattehöjningar

Om kommunsektorn på egen hand skulle finansiera de potentiella underskott som impliceras av regeringens beräkningar av utgiftstrycket i kommunsektorn, krävs kommunala åtgärder. Underskotten som regeringens långsiktsskalkyler implicerar i grundscenariot innefattar inga kostnadsökningar utöver de som är demografiskt betingade. Trots detta är underskotten så stora att skattehöjningar framstår som ofrånkomligt.

Kommunala skattehöjningar påverkar arbetsutbud och skattebaser

Kommunala skattehöjningar får återverkningar på arbetsutbud och sysselsättning om de inte kompenseras med motsvarande sänkningar av statliga skatter. Av en genomsnittlig kommunal skattehöjning med 1 procentenhet beräknar Riksrevisionen att 2,4 procent av de offentliga skatteintäkter som höjningen inbringar går förlorade på lång sikt.

Statens skatteintäkter minskar

En väsentlig del av den beräknade dödviktsförlusten av en kommunal skattehöjning bärs av staten.

Risk att förväntningar byggs upp

Om de kommunala utgifterna ökar snabbare än skatteunderlaget behöver antingen kommunalskatterna eller statsbidragen höjas för att kommuner och landsting ska kunna klara balanskravet. Vid ett givet skatteuttag betyder högre kommunalskatter att staten måste kompensera med lägre statliga skatter. Båda alternativen, det vill säga högre statsbidrag eller lägre statliga skatter, riskerar att skapa förväntningar om fortsatta statliga ingripanden.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om regeringen har identifierat och analyserat kommunsektorns långsiktiga finansieringsproblem. Nedan redovisas Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

6.1 Riksrevisionens slutsatser

Syftet med regeringens rapportering till riksdagen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet är att möjliggöra tidig upptäckt av förhållanden som på sikt kan försvaga de offentliga finanserna. Vidare ska de beräkningstekniska antaganden som görs i kalkylerna vara tydligt redovisade.

Riksrevisionen finner att regeringens rapportering till riksdagen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet saknar en kommunal dimension. Detta är en brist eftersom det främst är i kommuner och landsting som det finns en risk för framtida finansieringsproblem.

Av beräkningsunderlagen till regeringens långsiktskalkyler har vi kunnat härleda potentiella kommunala obalanser som inte redovisas till riksdagen. Samtidigt finns det enligt regeringens grundscenario mycket stora statliga överskott på sikt. Regeringens långsiktskalkyler förutsätter att kommunsektorn på sikt klarar balanskravet tack vare omfattande tillskott av statsbidrag. Då dessa tillskott inte redovisas till riksdagen finner Riksrevisionen att regeringens redovisning av de beräkningstekniska antagandena är bristfälliga. Därmed framgår inte kommunsektorns långsiktiga finansieringsproblem och inte heller regeringens syn på detta. Otydligheter av detta slag bidrar till att spä på osäkerheten i de långsiktiga planeringsförutsättningarna för kommuner och landsting. Vidare kan stora kalkylmässiga obalanser mellan statlig och kommunal sektor innebära en ökad osäkerhet i bedömningen av de offentliga finansernas hållbarhet. För att motverka detta bör dessa obalanser fångas upp och redovisas öppet.

Höjd kommunalskatt urholkar skattebaser

Kommuner och landsting är självstyrande, och kan i tider av underskott och osäkerhet om framtiden tvingas att höja de kommunala skattesatserna för att klara balanskravet. Om kommunalskatterna höjs, visar granskningen att skattebaserna långsiktigt urholkas via anpassning av arbetsutbudet. Enligt våra beräkningar är effekterna på arbetsutbudet begränsade, men eftersom ett antal budgetposter påverkas blir den samlade inverkan på de offentliga finanserna väsentlig. En stor del av de beräknade kostnaderna förknippade med kommunala skattehöjningar bärs av staten.

Problemet med finansieringen av det kommunala utgiftstrycket är inte i första hand en fråga om brist på resurser för den offentliga sektorn som helhet, utan snarare ett fördelningsproblem. Staten har långsiktigt goda finanser och har exempelvis möjlighet att förekomma kommunala skattehöjningar med statsbidrag eller neutralisera effekterna av dem med statliga skattesänkningar. På längre sikt finns också en möjlighet att ansvaret för att tillhandahålla olika offentliga tjänster kan flyttas mellan olika offentliga sektorer. Omfattningen av de långsiktiga obalanserna i den kommunala sektorn tycks emellertid vara så stor att god framförhållning krävs oavsett vilka åtgärder som vidtas. Vidare kan det inte uteslutas att sambanden mellan staten och kommunsektorn i sig påverkar de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Sammantaget är regeringens bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet inte ändamålsenlig när det gäller förhållandet mellan den offentliga sektorns delsektorer.

6.2 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- presentera en bedömning av kommunsektorns finanser på lång sikt i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen
- tydliggöra de antaganden kring den kommunala ekonomin som görs i samband med långsiktskalkylerna för den offentliga sektorn
- tydliggöra effekterna på de offentliga finanserna av olika handlingsalternativ för att lösa kommunsektorns långsiktiga finansieringsproblem.

Källförteckning

Offentligt tryck

Betänkande 2007/08: FiU20 *Riktlinjer för den ekonomiska politiken.*

Betänkande 2010/11: FiU42 *Ramverk för finanspolitiken.*

Ds 2010:37 *Arbetsutbudseffekter av ett förstärkt jobbskatteavdrag och förändrad statlig inkomstskatt.*

Finansdepartementet (2012) *Beräkningskonventioner 2012, En rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet.*

Finansdepartementet (2012) *Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet*, bilaga till 2012 års ekonomiska vårproposition.

Häggroth, Sören (2005) *Staten och kommunerna*. Bilaga till Ansvarskommittén.

Konjunkturinstitutet (2012) *Sveriges ekonomi – Ett långsiktsscenario fram till år 2035.*

Konjunkturinstitutet (2012) *Konjunkturinstitutets beräkning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet*, Nr 18 2012.

IPSASB (2011) *Proposed Recommended Practice Guideline, Reporting on the Long-Term Sustainability of a Public Sector Entity's Finances*, Exposure Draft 46.

Proposition 2011/12:100 *2012 års ekonomiska vårproposition.*

Proposition 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012.*

Proposition 2007/08:100 *2008 års ekonomiska vårproposition.*

Regeringens skrivelse 2010/11:79 *Ramverk för finanspolitiken.*

Regeringsformen (SFS 1974:52).

Regeringsrätten RÅ 2000 ref. 19.

Riksdagsförordningen (SFS 1974:153) *Tilläggsbestämmelser 3.2.1.*

RiR 2007:16 *Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi.*

SCB (2012) *Sveriges framtida befolkning 2012–2060. Demografiska rapporter 2012:2.*

SCB Räkenskapsammandrag för kommuner och landsting 2011.

SOU 2008:105 *Långtidsutredningen 2008*.

SOU 2007: 11 *Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation*.

SOU 2004:19 *Långtidsutredningen 2003/04*.

Sørensen, Birch Peter (2010) *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*.
Rapport till ESO 2010:4.

Yttrande 1989/90: KU99 *Tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt*.

Övriga källor

Bull, Thomas & Sterzel Fredrik (2010) *Regeringsformen – en kommentar*. Stockholm:
SNS Förlag.

IMF (2007) *Manual on Fiscal Transparency*.

Lindquist, Ulf (2011) *Kommunala befogenheter – en redogörelse för kommuners och
landstings allmänna befogenheter enligt lag och rättspraxis*. Stockholm: Nordstedts Juridik,
sjunde upplagan.

Rodden, Jonathan (2002) *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal
Performance around the World*, American Journal of Political Science Association,
Vol. 46, No.3, July 2002, pp 670–687.

Rådet för kommunal redovisning (2000), *Förutsättningar för kommunal redovisning och
finansiell bedömning. En idéskrift om innebörden och konsekvensen av kommunal särart*.

Sørensen, Birch Peter (2011) *Measuring the deadweight loss from taxation in a small open
economy. A general method with an application to Sweden*.

Standard & Poor's (2011) *Public Finance System Overview: Swedish Local and Regional
Governments*.

SKL (2012) *Ekonomirapporten, om kommunernas och landstingens ekonomi – oktober 2012*.

SKL (2010) *Framtidens utmaning – Välfärdens långsiktiga finansiering*.

Wetterberg, Gunnar (2000) *Kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag, andra upplagan.

Beräkningsunderlag från Finansdepartementet avseende långsiktsskalkyler i den
ekonomiska vårpropositionen 2012.

Använda termer och begrepp

Arbetsutbud

Arbetsutbud är ett mått på det totala antal timmar som utförs öppet på arbetsmarknaden mot betalning.

Balanskrav

Kommunsektorns balanskrav innebär att kommuner och landsting ska upprätta budgeten för nästa kalenderår så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om underskott ändå uppstår ska det negativa resultatet balanseras med motsvarande överskott under de tre närmast följande åren.

Beskattningsbar inkomst

Det taxerade beloppet vid inkomstbeskattning exklusive grundavdraget.

Baumols kostnadssjuka

Baumols kostnadssjuka, eller Baumoleffekten (efter William J. Baumol) kallas fenomenet med stigande löner i (offentliga) branscher med svag produktivitetstillväxt på grund av ökade lönekrav till följd av stigande löner i andra (privata) branscher med starkare produktivitetstillväxt.

Dödviktsförlust

Marginell dödviktsförlust är skillnaden mellan det belopp som skulle behövas för att kompensera skattebetalarna för en höjning av en viss skattesats och den offentliga sektorns nettointäkt från skattehöjningen.

Finansiellt sparande

Skillnaden mellan inkomster och utgifter enligt SCB:s sektorräkenskaper, som är en del av Nationalräkenskaperna.

Gini-koefficient

Ett mått på inkomstfördelning. Gini-koefficienten kan anta värden mellan 0 och 1. Om alla i en grupp har samma inkomst är koefficienten 0; om alla inkomster går till endast en person är koefficienten 1.

Inkomstutjämning

Nationell utjämning av skatteunderlaget i kommuner och landsting genom att med bidrag och avgifter utjämna kring ett skatteunderlag per invånare som motsvarar 115 procent av riksgenomsnittet.

Intertemporalt budgetvillkor

Villkoret att de offentliga finanserna på lång sikt måste kunna finansieras på annat sätt än genom upplåning. Detta kan mer precist formuleras som att den initiala nettoförmögenheten tillsammans med nuvarande och framtida kostnader ska vara tillräckligt stora för att finansiera de offentliga utgifterna över tid.

Kommunal inkomstskatt

Den kommunala inkomstskatten är en proportionell inkomstskatt på arbete och beskattningsbara transfereringar. I kommunalskatten ingår både skatt till kommunen och till landstinget.

Kommunal skattesats

Den skattesats för kommunal inkomstskatt som betalas av folkbokförda fysiska personer i en kommun. Den totala, eller sammanräknade, kommunala skattesatsen är summan av skattesats till primärkommun och skattesats till landsting. Före år 2000 ingick även en församlingskatt. Den genomsnittliga skattesatsen i riket vägs samman utifrån kommunernas skattekraft.

Kostnadsutjämning

Nationell utjämning av strukturellt betingande kostnader mellan kommuner och mellan landsting.

Långtidsutredningar

Långtidsutredningarna analyserar utmaningar och möjligheter för den svenska ekonomin på lång sikt och vad de betyder för den ekonomiska politikens utformning. Långtidsutredningarnas huvudbetänkande utarbetas av tjänstemän på Finansdepartementet. Till skillnad från andra statliga utredningar har regeringen inte fastställt några direktiv för de olika långtidsutredningarna. Utredningen väljer själv de ämnen och de metoder som den bedömer bäst svarar mot utredningens syfte: att tjäna som underlag för den ekonomiska politiken och att bidra till den ekonomisk-politiska debatten.

Primärt sparande

Finansiellt sparande exklusive kapitalinkomster och utgiftsräntor.

Produktivitet

Den förändring av produktionen (förädlingsvärdet) som inte kan hänföras till en ökning eller minskning av insatta resurser (produktionsfaktorer). Vanligen mätt som produktionsvolym per arbetade timmar, så kallad arbetsproduktivitet. Förenklat har produktiviteten i offentlig sektor traditionellt mätts genom att likställa värdet av producerade tjänster med insatserna i form av arbete och kapital, vilket i stort sett gav en produktivitetsutveckling lika med noll (kostnadsmetoden). Sedan 2007 beräknar SCB i stället delar av produktionen i offentlig sektor (den individuella tjänsteproduktionen) med hjälp av volymindikatorer som exempelvis baseras på antalet elevtimmar eller sjukvårdsbehandlingar.

Självfinansieringsgrad

Självfinansieringsgraden för en skattesänkning definieras som den andel av det direkt statiska intäktsbortfall som ersätts i och med att skattebaserna växer till följd av beteendeeffekter orsakade av den lägre skattesatsen.

Skattebas

Benämning på det som ligger till grund för beskattning. Skattebaserna delas vanligen in i arbetsinkomster, kapitalinkomster och konsumtion.

Skattekraft

Skattekraften utgör ett mått på skatteunderlaget per invånare i en kommun, dvs. det totala skatteunderlaget dividerat med antalet boende i kommunen.

Skatteunderlag

Kommunalt skatteunderlag utgörs av summa beskattningsbar förvärvsinkomst för fysiska personer.

Soliditet

Ett mått på långsiktig betalningsförmåga som visar hur stor del av tillgångarna som har finansierats med egna medel. Soliditeten uttrycks som kvoten mellan eget kapital och totalt kapital.

DEN KOMMUNALA EKONOMIN OCH HÅLLBARA OFFENTLIGA FINANSER

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2011	2011:1	Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
	2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
	2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
	2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
	2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget
	2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
	2011:7	Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
	2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
	2011:12	Statens stöd till studieförbunden
	2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materiellsamarbeten
	2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser
	2011:15	Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser
	2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
	2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
	2011:18	Brottsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott
	2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?
	2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
	2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
	2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?
	2011:23	Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan
	2011:24	Statliga myndigheters tjänsteexport
	2011:25	It-stödet i rättskedjan

DEN KOMMUNALA EKONOMIN OCH HÅLLBARA OFFENTLIGA FINANSER

- 2011:26 Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?
2011:27 Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och
rättsväsendet
2011:28 Medfinansiering av statlig infrastruktur
2011:29 Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot
klimatmålet effektiv?
2011:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket.
Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012
2012 2012:1 Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
2012:2 Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
2012:3 DO och diskrimineringsfrågorna
2012:4 Att styra självständiga lärosäten
2012:5 Besparingar i försvarets materieförsörjning. Regeringens
genomförandegrupp 2008
2012:6 Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från
målet
2012:7 Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
2012:8 Citybanans regionala medfinansiering
2012:9 Effektivitetsmätning som metod för att jämföra
arbetsförmedlingskontor
2012:10 Statens försäljningar av apotek
2012:11 Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011
2012:12 Tandvårdsreformen 2008 – når den alla?
2012:13 Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning
2012:14 Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar
– leder den till hög produktivitet?
2012:15 Staten på spelmarknaden – når man målen?
2012:16 Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på
tjänstepensionsmarknaden
2012:17 Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från
enskilda som vill bli skolhuvudmän
2012:18 Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband
2012:19 SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens?
2012:20 Statens insatser inom ambulansverksamheten
2012:21 Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?
2012:22 Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt
2012:23 Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för
asylsökande
2012:24 Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013
– tydlig och transparent?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Skr. 2012/13:127
Bilaga

Kostnaderna för offentligt finansierade välfärdstjänster väntas stiga i framtiden. Merparten av dessa tjänster finansieras med kommunala skattemedel och med statsbidrag till kommunsektorn. Riksrevisionen har därför granskat om regeringen har identifierat och analyserat kommunsektorns långsiktiga finansieringsproblem.

Granskningen visar att regeringen inte rapporterar sin bedömning av kommunsektorns långsiktiga finansiella situation till riksdagen. Detta är en brist mot bakgrund av de utmaningar som kommunsektorn står inför. Av regeringens interna beräkningsunderlag går det att härleda potentiella kommunala obalanser som inte redovisas till riksdagen. I regeringens långsiktskalkyler finansieras obalanserna genom omfattande ökningar av statsbidrag som inte heller redovisas till riksdagen.

Kommuner och landsting är självstyrande och kan på sikt tvingas att höja de kommunala skattesatserna för att intäkter och kostnader ska balansera. Sådana skattehöjningar – utan kompenserande statliga åtgärder – kan leda till färre arbetade timmar. Därmed riskerar underlaget för offentliga skatteinkomster att urholkas på lång sikt.

Därför rekommenderar Riksrevisionen regeringen att presentera en bedömning av kommunsektorns finanser på lång sikt och öppet redovisa de antaganden kring den kommunala ekonomin som görs i samband med långsiktskalkylerna för den offentliga sektorn. Regeringen bör även tydliggöra effekterna på de offentliga finanserna av olika handlingsalternativ för att lösa kommunsektorns långsiktiga finansieringsproblem.

ISSN 1652-6597
ISBN 978-91-7086-303-5

Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm



Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 april 2013

Närvarande: statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Borg, Billström, Adelson Liljeroth, Björling, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf, Enström, Arnholm

Föredragande: statsrådet Borg

Regeringen beslutar skrivelse 2012/13:127 Riksrevisionens rapport om den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser