

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT 2012

Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet

Thony Andreasson Aderum

Handledare: Pierre Donatella

Examinator: Stellan Malmer

Kommunal konjunkturstabilisering - *Balanskravet i skottlinjen*

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Problemformulering och syfte.....	6
2. Referensram	9
2.1. Balanskravet och den kommunala ekonomiska förvaltningen.....	9
2.1.1. God ekonomisk hushållning.....	11
2.1.2. Blandmodellen.....	13
2.2. Balanskravet och stabiliseringspolitiken.....	14
3. Genomförande.....	18
3.1. Strategi.....	18
3.2. Design.....	18
3.3. Metod.....	18
4. Empiri.....	21
4.1. Resonemangen	22
4.1.1. Stockholm.....	22
4.1.2. Borås.....	24
4.1.3. Sandviken.....	25
4.2. Finansiella nyckeltal.....	27
5. Analys.....	29
5.1.1. Uttalade stabiliseringsambitioner	29
5.1.2. Förändrade resultat(mål).....	31
5.2. Slutsatser.....	34
6. Slutdiskussion.....	36
7. Källförteckning.....	38
7.1. Litteratur.....	38
7.2. Offentligt tryck.....	38
7.3. Övrigt.....	39
7.4. Underlag för dokumentstudien.....	40

1. Inledning

I detta avsnitt ges först en bakgrund till problemområdet genom en historisk genomgång av den kommunala ekonomiska förvaltningens reglering, behovet av konjunkturstabilisering samt debatten om balanskravets effekter på stabilisering. Bakgrunden mynnar sedan ut i en specifiering av problemet samt formulerade av syfte och frågeställningar.

1.1. Bakgrund

Sveriges kommuner och landsting finansierar en stor del av den gemensamma välfärden. Brukarna är beroende av att det finns stabilitet i välfärdsproduktionen, behov av exempelvis vård och skolgång varierar inte med konjunkturcykeln. Som stora välfärdsproducenter omsätter kommunerna dessutom en ansenlig del av samhällets totala BNP och variationerna i den kommunala konsumtionen kan därför få återverkningar på samhällsekonomin.

Hösten 2008 slog en global finanskris till som ledde till en djup lågkonjunktur med negativ tillväxt under 2009. I kommunsektorn märktes krisen av genom ett försämrat skatteunderlag.¹

Nedgången fick regeringen att tillfälligt höja statsbidragen för att mildra de negativa effekterna².

Kommunernas möjligheter att hantera tillfälliga nedgångar i ekonomin och de effekter denna hantering får på samhällsekonomin har blivit flitigt omdebatterat. I debatten har kommunallagens krav på balans, det så kallade balanskravet, hamnat i skottlinjen och anklagats för att försämra möjligheterna till en stabil verksamhet i kommunerna.

Från och med räkenskapsåret 2000 gäller kommunallagens krav på att kommuner varje enskilt år måste ha större intäkter än kostnader, det som vanligen kallas balanskravet. Balanskravet är en precisering av det allmänt formulerade kravet på god ekonomisk hushållning som infördes i kommunallagen 1992. God ekonomisk hushållning var, och är, det övergripande kravet enligt kommunallagen. Någon definition om vad god ekonomisk hushållning försågs inte lagen med utan det ansågs vara bättre att kommunerna själva fick definiera vad god ekonomisk hushållning innebär för dem utifrån deras egna förutsättningar³. I början av 1990-talet hade många kommuner ekonomiska problem och flera lånade till den löpande verksamheten, enligt Falkman och Orrbeck

¹ SOU 2011:59, s 114

² "10 miljarder till kommunerna" *Svenska Dagbladet*, 2009-09-07

³ Brorström et al 2011, s 22

var detta ett tecken på att lagens krav om god ekonomisk hushållning inte styrde rätt⁴. Under denna period rådde ekonomisk kris vilket sannolikt hade effekt på kommunernas val att göra underskott. Från regeringens håll ansågs detta vara problematiskt och en utredning tillsattes därför för att skapa ett skarpt krav med innebörden att det inte längre skulle vara möjligt att låna till den löpande driften⁵. Resultatet blev balanskravet, som ska garantera att kommunerna uppnår en lägsta nivå av god ekonomisk hushållning och förhindra en urgröpning av den kommunala ekonomin. Tanken om att reglera kommuners möjligheter att minska sitt egna kapital är inte ny utan har tidigare återkommit i olika former. Redan 1862 kom en kommunalförordning som stadgade att kommunerna skulle upprätta en balanserad budget. 1953 fick kommunallagen en paragraf om att kommunens förmögenhet inte bör minska, vilket kom att kallas förmögenhetsskyddet.⁶ Förmögenhetsskyddet är således likt det nu gällande balanskravet men med skillnaden att den förra är kopplat till det egna kapitalet och den senare till årsresultatet⁷. Principen som dessa regleringar vilar på är att varje generation ska stå för sin resursförbrukning, en princip som lyfts fram i både litteraturen och hos lagstiftaren⁸. Trots att balanskravet tillkom för att förbättra förutsättningarna för en god ekonomisk hushållning har den fått kritik för att skapa incitament till en dålig ekonomisk hushållning genom ett för starkt fokus på att uppnå en positiv differens mellan intäkter och kostnader. Forskarna Donatella och Brorström menar att kommuner som i högkonjunkturer har en stark ekonomi förlorar incitament till att göra stora överskott för att få en god kapacitet inför konjunkturedgångar.⁹ Stockholms finansborgarråd Sten Nordin är inne på samma linje och anser att balanskravet tvingar kommuner till förmögenhetsuppbyggande och kritiserar särskilt asymmetrin i lagstiftningen som innebär att ett underskott måste regleras inom tre år men ett överskott inte får disponeras i kommande budgetar.¹⁰

I anslutning till balanskravets införande lagstiftades för första gången om hur kommunernas åtagande för avtalspensioner ska redovisas. När balanskravet skulle införas riktades regeringens ljus mot pensionsredovisningen av den anledningen att denna har stor betydelse för kommunernas redovisade resultat och därmed möjlighet att leva upp till balanskravet. När balanskravet formulerades redovisade de flesta kommunerna pensionsåtagandet bokföringsmässigt, det vill

⁴ Falkman och Orrbeck 2001, s 113

⁵ Brorström 1997, s 57

⁶ Brorström et al 2011, s 20f

⁷ Falkman och Orrbeck 2001, s 103-107

⁸ Se bl a Falkman och Orrbeck 2001 s 111, Fihn 2005 s 54 och Proposition 1996/97:52 4.1.

⁹ "Klåfringrighet bakom den kommunala krisen" *Göteborgsposten* 2009-09-22

¹⁰ <http://insyn.stockholm.se/insynTransFrameMain.aspx?id=5&nodeid=340450> 2009-04-02

såga avsättningar gjordes för pensionsrättigheter som tjänats in under året. Alternativet hade varit att redovisa kostnaden för pensionerna när den betalades ut till de pensionerade tjänstemännen. När balanskravet skulle införas gjordes beräkningar på vad de olika pensionsredovisningsmodellerna skulle innebära för de redovisade kostnader de närmsta åren. Beräkningarna visade att modellen med full kostnadsredovisning innebar betydligt större redovisade kostnader. Vid tidpunkten hade kommunerna en dålig ekonomi och många hade inte möjlighet att leva upp till balanskravet med rådande pensionsredovisningsmodell. För att balanskravet inte skulle gå om intet valdes en blandad modell för redovisning av pensionerna. Denna innebar att pensionsrättigheter intjänade till och med 31 december 1997 flyttades från balansräkningens skuldsida till en ansvarsförbindelse och pensionsrättigheter intjänade från och med 1 januari 1998 skulle redovisas som en avsättning i balansräkningen.¹¹ Denna modell har inte bara effekt på balansräkningen utan även de redovisade kostnaderna i resultaträkningen. Blandmodellen påverkar på så sätt kommunernas årsresultat och därmed uppfyllande av balanskravet. Blandmodellen har, i samband med balanskravsdebatten, fått kritik. Anders Haglund menar att blandmodellen gör att bilden av kommuners ekonomi blir bättre än vad den verkligen är och kritiserar en av premisserna på vilka diskussionen om balanskravet förs, nämligen att kommuner har ett överskott att ta av. Haglund konstaterar att kommunsektorn, under åren 2000-2007, har haft ett kraftigt minskande eget kapital, och en soliditet på 0,8% inklusive hela pensionsskulden i primärkommunerna och -81% inklusive hela pensionsskulden i landstingskommunerna.¹²

Sveriges kommunsektor står för 40% av de offentliga utgifterna och 70% av den offentliga konsumtionen¹³. Genom detta förhållande kan variationer i den kommunala konsumtionen få konsekvenser för den makroekonomiska utvecklingen, bland annat sysselsättning och BNP-tillväxt. Att stabilisera ekonomin är, enligt Ohlsson, en den offentliga sektorns tre uppgifter¹⁴. John Meynard Keynes formulerade under 1930-talets depression idén om att staten bör använda sig av en aktiv finanspolitik för stabilisera mellan konjunkturers goda och dåliga år. Keynes menade att det offentliga måste intervensera i ekonomin för att undvika långvariga lågkonjunkturer, det vill säga bedriva stabilitetspolitik. Genom finanspolitiken kan det offentliga öka sin konsumtion och på det

¹¹ Brorström 1997, s 55f

¹² "Grundlös debatt om balanskravet", *Dagens Samhälle*, 2009-04-29

¹³ SOU 2002:16, s 241

¹⁴ SOU 2002:16 bilaga 4, s 243

viset öka efterfrågan i samhället.¹⁵ Ökad efterfrågan innebär i sin tur högre sysselsättning. Stabilitetspolitik brukar inte ses som en kommunal uppgift utan något som ska föras på central nivå¹⁶. Ett statligt ansvar för stabilitetspolitiken ses som mer effektivt på grund av stor risk att kommunerna inte skulle ha en lämplig omfattning av stabiliseringsåtgärderna. Trots det spelar kommunerna en viktig roll i stabiliseringspolitiken på grund av sin storlek. Om kommunernas konsumtion varierar med konjunkturen, det vill säga ökar i högkonjunktur och minskar i lågkonjunktur, innebär det ett förstärkande av konjunkturen. Detta procykliska beteende motverkar eventuella statliga engagemang för att stabilisera ekonomin.¹⁷ När finanskrisen kändes av som värst var debatten om, och kritiken mot, balanskravet omfattande. Flera kritiker menar att ett krav som säger att kommuner varje år måste ha högre intäkter än kostnader gör att kommuner tvingas göra stora besparingar vid lågkonjunkturer som därmed förvärrar konjunktursvängningarna. SKL begärde i mars 2009 att balanskravet skulle lättas upp och angav som ett av skälen att de stora neddragningarna i sektorn förvärrar lågkonjunkturen¹⁸. Stefan Fölster och Annika Lundius, Svenskt Näringsliv, kritiserar balanskravet för att de anser att det stoppar tidigareläggning av investeringar som de menar hade varit en effektiv åtgärd för att mildra lågkonjunkturrens effekter¹⁹.

1.2. Problemformulering och syfte

God ekonomisk hushållning är ett övergripande krav som ställs på Sveriges kommuner. En precisering av detta krav är balanskravet: att intäkterna ska överstiga kostnaderna. Tillsammans med balanskravet kom blandmodellen som innebar ett förändrat sätt att redovisa pensionskostnaderna och på kort sikt lägre redovisade kostnader. Kritik har riktats mot att balanskravet, tvärtemot intentionerna, leder till dåliga incitament till god ekonomisk hushållning. Balanskravet kritiseras även för att försämra möjligheterna för kommuner att bidra till en stabil makroekonomisk utveckling.

Föreliggande uppsats vill bidra till en förståelse för om införandet av balanskravet har påverkat kommunledningarnas agerande för att uppnå en stabil verksamhet och därigenom bidra till en

¹⁵ Burda och Wyplosz 2009, s 15

¹⁶ SOU 2002:16 bilaga 4, s 244

¹⁷ SOU 2002:16, 241ff

¹⁸ "SKL begär lättat balanskrav" *Dagens Samhälle* 2009-03-12

¹⁹ "Investera lönsamt för 25 miljarder" *Svenska Dagbladet* 2009-02-24

stabil makroekonomisk utveckling. Denna förståelse ska uppnås genom att undersöka kommunledningarnas agerande och resonemang under två perioder av högkonjunktur, en före och en efter balanskravets införande. Perioder med högkonjunkturer är intressanta att studera av den anledningen att det är under dessa perioder kommuner har möjlighet att spara, vad sparande innebär i sammanhanget återkommer jag till i avsnittet referensram. Det kan då vara möjligt att se om incitamenten till sparande har minskat efter balanskravets införande. Under lågkonjunkturer är handlingsutrymmet däremot mindre och många kommuner kommer sannolikt göra ett resultat nära noll. Förändrade beteenden hos kommunledningarna avseende konjunkturstabilisering skulle under dessa år kunna vara svåra att hitta.

Uppsatsens syfte är att: **beskriva och förklara vilka effekter balanskravet fått i kommunerna gällande ekonomiska beslut som påverkar samhällets konjunkturstabilisering.** För att uppnå detta är följande frågeställningar till hjälp:

- 1. Sker något sparande i kommunerna under högkonjunktur? Har det förändrats efter balanskravets införande?
- 2. Anser kommunledningarna att de bör verka för att skapa en konjunkturrell stabilitet? Har det förändrats efter balanskravets införande?

Det stora intresset för balanskravets konjunkturstabiliserande effekter ledde till att regeringen 2010 initierade en utredning i frågan²⁰. Utredningen med namnet "Spara i goda tider"²¹ färdigställdes 2011 och analyserar i ett av kapitlen frågan om balanskravet fått effekter på konjunkturstabiliseringen. Utredningen har baserat sin analys på en enkät till alla kommuners ekonomichefer samt bokslutsdata. Analysen i föreliggande uppsats bygger på texterna i budget- och bokslutsdokument från två perioder av högkonjunkturer, en före balanskravets införande, och en efter. Vidare överlappar utredningen och uppsatsens syfte i den mån att de både undersöker kommunernas strävan att i sin egen budget utjämna skillnader över konjunkturcykeln. Uppsatsen och utredningen skiljer sig däremot genom att den senare inte har haft som ansats att analysera resonemangen som förts i kommuner före balanskravets införande.

²⁰ Kommittédirektiv 2010:29

²¹ SOU:2011

Föreliggande uppsats avgränsas genom att bara effekter på sparande i högkonjunktur och ambitioner för konjunkturstabilisering undersöks, inte andra eventuella effekter. Avgränsningar i tid och antalet studieobjekt bestäms under rubriken genomförande.

2. Referensram

Som hjälp för att analysera det empiriska materialet och besvara frågeställningarna behövs en referensram. Referensramen består i föreliggande uppsats av två delar: en om den kommunala ekonomiska förvaltningen och en om stabiliseringspolitik.

2.1. Balanskravet och den kommunala ekonomiska förvaltningen

Här görs en historisk beskrivning av regleringen av den kommunala ekonomiska förvaltningen. Genom en presentation av teori och lagstiftning ges en bild av vad som lett till införandet av balanskravet och vilka principer den vilar på. God ekonomisk hushållning är ett centralt begrepp i avsnittet och behandlas delvis under egen rubrik. Med hjälp av genomgången av god ekonomisk hushållning ges även en fingervisning om vad sparande i kommuner innebär. Pensionsredovisningen är även den så betydelsefull för balanskravet och sparande att den får en egen rubrik.

1862 års kommunalförordningar stadgade att kommunerna skulle upprätta en budget med balans mellan inkomster och utgifter, och att kommunerna skulle föra räkenskaper²². Därtill var möjligheten att ta upp lån begränsade genom att lån med längre löptid än två år skulle prövas av Kungl. Maj:t. Skälen för att införa denna begränsning var bland annat att förhindra att framtida generationer skulle behöva bära kostnader för välfärd som tidigare generationer konsumerat.²³

Vid 1953 års kommunallagsförändring utgick lånekontrollen och istället infördes en skrivning om att kommunerna inte bör minska sin förmögenhet, vilket kom att kallas förmögenhetsskyddet. Principen att varje generation ska bära sina egna kostnader levde därmed vidare.²⁴ För att möjliggöra en tydlig utläsning av förmögenhetens utveckling och därmed uppfyllande av kommunallagens förmögenhetsskydd skapades en särskild redovisningsmodell, KRK-56. Denna skiljde sig från den som användes i den privata sektorn och bestod av en driftbudget och en kapitalbudget där kapitalets beståndsdelar redovisades.²⁵

²² Brorström et al 2011, s 20

²³ Fihn 2005, s 54

²⁴ Falkman och Orrbeck 2001, s 104

²⁵ Brorström et al 2011, s 21

År 1986 kom en ny redovisningsmodell, Kf/Lf-86, framarbetad av kommunförbundet och landstingsförbundet²⁶ efter kritik mot att KRK-56 var för svår att förstå²⁷. Den nya modellen innebar att kommunernas redovisning blev mer lik den privata där redovisningen sker på bokföringsmässiga grunder²⁸. Det vill säga inkomster och utgifter periodiseras till intäkter och kostnader så att resursförbrukning matchas ihop med intäkterna för varje enskild räkenskapsperiod. De centrala redovisningsrapporterna blev följaktligen också desamma som i det privata med resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys²⁹.

En ny kommunallag kom år 1992 och innebar stor förändring för den kommunala ekonomiska förvaltningen. Förmögenhetsskyddet togs bort då det inte längre ansågs lämpligt att likställa ett uppfyllande av kravet med god ekonomi.³⁰ Istället infördes en ny reglering om att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning. Den exakta innebörden av god ekonomisk hushållning lagstaddes inte utan fick uttolkas i de enskilda kommunerna utifrån deras egna förutsättningar. Förarbetena gav dock viss vägledning så som att det över tid ska vara balans mellan inkomster och utgifter.³¹ Mer om innebörden av god ekonomisk hushållning återfinns under egen rubrik.

Därefter gick det inte lång tid förrän nya förändringar började bli aktuella. Många kommuner gjorde i början av 1990-talet underskott³² och från regeringshåll sågs detta som en signal om att tydligare reglering behövdes. Finansministern tog 1995 initiativ till en utredning om ett lagkrav med innebörden att det inte skulle gå att låna till den löpande verksamheten³³. Resultatet blev balanskravet som kom att gälla från räkenskapsåret 2000. Lydelsen i kommunallagen blev: *"Budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna"*³⁴. Balanskravet liknar förmögenhetsskyddet men reglerar storleken på resultatet istället för det egna kapitalet. Balanskravet är utformat så att positiva årsresultat läggs till det egna kapitalet medan minskat eget kapital till följd av negativa årsresultat måste återställas inom de närmsta tre följande åren³⁵. Lagen

²⁶ Kommunförbundet och Landstingsförbundet är sedan 2007 ett gemensamt förbund; Sveriges kommuner och landsting

²⁷ Falkman och Orrbeck 2001, s 105

²⁸ Brorström 1997, s 9

²⁹ Falkman och Orrbeck 2001, s 106

³⁰ Ibid, s 103ff

³¹ Brorström et al 2011, s 22

³² Falkman och Orrbeck 2001, s 113

³³ Brorström 1997, s 57

³⁴ Kommunallag (1991:900) Kap. 8, §4

³⁵ Ibid, §5

lämnar dock visst utrymme att frångå denna generella regel genom möjligheten att åberopa synnerliga skäl. Ett synnerligt skäl som förarbetena anger är: *”Ett exempel på när synnerliga skäl kan anses föreligga är att en kommun eller ett landsting medvetet och tydligt har gjort avsättningar och byggt upp ett avsevärt eget kapital för att möta tillfälliga framtida intäktsminskningar eller kostnadsökningar”*³⁶. Vid införandet av balanskravet var beslutsfattarnas avsikt att ett krav på balans varje enskilt år skulle garantera att kommunerna inte gröpte ur sin ekonomi och befästa principen om att varje generation ska stå för sin välfärdskonsumtion³⁷.

I samband med att kravet på balans infördes beslutades om en kommunal redovisningslag, härefter benämnd KRL, med långtgående reglering för hur redovisningen skulle se ut. Denna typ av lagreglering hade tidigare inte funnits i sektorn. Motivet till införandet var bland annat att en reglering var nödvändig för att försäkra sig om att kommunerna redovisar på ett sätt som gör det möjligt att utläsa om balanskravet efterlevs.³⁸ I KRL infördes den så kallade blandmodellen för redovisning av pensionskostnader, vilket innebar att det redovisade årsresultatet påverkades kraftigt.

2.1.1. God ekonomisk hushållning

Från år 1992 är det centrala begreppet i regleringen av den kommunala ekonomiska förvaltningen ”God ekonomisk hushållning”. I lagen anges inte vad god ekonomisk hushållning innebär, då lagstiftaren inte ansåg det meningsfullt att bestämma detta fullständigt i lag³⁹. Viss vägledning ges i förarbeten till lagen och utöver detta har teoretiker försökt dra sitt strå till stacken i bestämmandet av god ekonomisk hushållning.

I förarbeten till 1992 års kommunallag anges bland annat att balans ska finnas mellan inkomster och utgifter över tid⁴⁰. Ett lagstadgat förmögenhetsskydd var alltså borta men inte principen om att kommunerna inte skulle få gröpa ur sin ekonomi och belasta kommande generationer för dagens välfärdskonsumtion. Denna princip uttrycks än tydligare av att det i förarbetena anges att det inte är förenligt med god ekonomisk hushållning att minska förmögenheten eller låna till löpande

³⁶ Proposition 1996/97:52 5.1.3.

³⁷ Falkman och Orrbeck 2001, s 113f

³⁸ Ibid, s 114-122

³⁹ Brorström et al 2011, s 22

⁴⁰ Ibid, s 22

kostnader⁴¹. God ekonomisk hushållning innebär även, enligt förarbetena, att betalning som kommun får för försäljning av anläggningstillgångar ska användas för investeringar eller amortering av lån⁴². Den vägledning som ges av förarbeten innebär att de löpande kostnaderna i kommunerna ska finansieras med löpande intäkter och inte med lånade medel.

Ett annat perspektiv på god ekonomisk hushållning är att kommunen ska upprätthålla sin kapacitet. Falkman och Orrbeck operationaliserar denna princip genom ett resonemang kring att kommunernas tillgångar ska kunna återinvesteras utan att negativa resultat uppstår. För att kunna återinvestera krävs, enligt Falkman och Orrbeck, en lämplig tillväxttakt eftersom den nya tillgången kommer att vara dyrare att anskaffa än den som den ersatte var på grund av värdeförändringar och inflation.⁴³ Brorström med flera beskriver detta behov på följande sätt: *”Det räcker emellertid inte med ett balanserat resultat i betydelse av nollresultat om tillgångsmassan ökar, eftersom den självfinansierande delen av tillgångarna då blir mindre. Kapitalkostnaderna kommer att öka. [...] En oförändrad soliditet pekar på ett förhållande där det egna kapitalet och tillgångarna utvecklas i samma takt. Den finansiella balansen är oförändrad”*⁴⁴.

En god ekonomisk hushållning innebär således ett högre resultat än det lagstadgade balanskravet. Ett sätt att mäta resultatet är genom nyckeltalet nettokostnadsandel vilket visar hur stor del av de löpande intäkterna som använts till löpande kostnader. Om nyckeltalet överstiger 100 % räcker inte intäkterna för att täcka kostnaderna och det egna kapitalet minskar därmed.⁴⁵ Enligt resonemanget om bevarad kapacitet räcker det dock oftast inte med en nettokostnadsandel på 100 % för att klara god ekonomisk hushållning.

En bevarad kapacitet innebär att nyckeltalet soliditet är oförändrad. Soliditeten definieras som eget kapital/totalt kapital, det vill säga den andel av tillgångarna som är finansierade med egna medel.⁴⁶ God ekonomiska hushållning föreligger vid, en över tid, bestående soliditet.

Det som är intressant i föreliggande uppsats är dock om ett sparande ägt rum under högkonjunktur för att kunna stabilisera över konjunkturcykeln. För att ett reellt sparande kan anses föreligga krävs

⁴¹ Falkman och Orrbeck 2001, s 108

⁴² Brorström et al 2011, s 22

⁴³ Falkman och Orrbeck 2001, s 110ff

⁴⁴ Brorström et al 1999, s 21

⁴⁵ Ibid, s 18ff

⁴⁶ Ibid, s 104

att kapaciteten mätt i soliditet har förstärkts.

Analysen av kommuners soliditet störs av två förändringar som skett de senaste åren. Dels har det blivit vanligare att kommuner tar upp lån för att låna vidare till de kommunala bolagen, detta innebär att soliditeten försämras men kommunens faktiska finansiella ställning behöver inte ha blivit sämre. Den andra förändringen är blandmodellens införande vilket innebär att en stor del av pensionsskulden flyttades från balansräkningens skuldsida till en ansvarsförbindelse. Detta förde med sig att skulderna minskade och eget kapital ökade. Den redovisade soliditeten ökade rejält och för att bibehålla den nya högre nivån krävs betydligt högre årsresultat än tidigare.⁴⁷ Ett sätt att, i analysen, komma runt det senare problemet är att beräkna soliditeten inklusive hela pensionsåtagandet, det vill säga räkna bort pensionsskulden inom linjen från eget kapital.

2.1.2. Blandmodellen

Den kommunala redovisningslagen innehåller reglering av hur kostnaden för de anställdas pensionsrättigheter ska redovisas. Hur redovisningen av pensionerna görs har direkt påverkan på årsresultatet och därmed balanskravets efterlevnad. I utredningen om införandet av balanskravet kom det fram att det då rekommenderade sättet att redovisa pensionskostnaderna på, fullkostnadsmodell, innebär så höga kostnader att många kommuner inte skulle klara balanskravet. Mot fullkostnadsmodellen stod en fördelningsmodell som innebär att utbetalningen till pensionerade tjänstemän utgör den redovisade kostnaden. Vilka kostnader de olika modellerna består av beskrivs längre ned. Vid införandet av balanskravet stod det klart att de redovisade kostnaderna de närmsta åren skulle skilja stort beroende på vilken modell som tillämpades, fullkostnadsmodellen skulle kräva ca 4 % av intäkterna och fördelningsmodellen knappt 1,5 %. Den pragmatiska mellanvägen blev en blandmodell där kostnaderna för pensionsrättigheter intjänade före år 1998 redovisas när utbetalningen görs medan pensionsrättigheter intjänade från år 1998 kostnadsförs vid intjänandet. Blandmodellen innebär att de redovisade kostnaderna skulle landa ungefär mitt emellan de två ursprungliga modellerna.⁴⁸ I propositionen till KRL uttryckte regeringen även att den blandade modellen var att föredra av den anledningen att pensionerna historiskt hade redovisats enligt en fördelningsmodell. Att då använda en fullkostnadsmodell vid beaktande

⁴⁷ Brorström et al 1999, s 21f

⁴⁸ Brorström 1997, s 57ff

av balanskravets uppfyllande skulle innebära en orimligt stor börda för kommunerna. Blandmodellen var därför en rimlig övergångslösning.⁴⁹ Just vid införandet av blandmodellen var dock praxis i kommunerna att redovisa enligt fullfonderingsmodellen. Detta gjorde att blandmodellen fick kritik för att inte följa god redovisningssed⁵⁰.

Blandmodellen innebär att pensionsrättigheter intjänade före 1998 inte redovisas som skuld eller avsättning. Årets utbetalningar redovisas istället som en kostnad. De årliga kostnaderna för pensionerna består i blandmodellen av tre komponenter: årets nyintjänade pension, värdesäkring (ränta) av pensionsrättigheter intjänade efter 1998 samt utbetalning av pension intjänad före 1998. I fullfonderingsmodellen utgörs de årliga kostnaderna av årets nyintjänade pension samt värdesäkring (ränta) av hela pensionsåtagandet. I fördelningsmodellen är det utbetalningarna som utgör redovisad kostnad. Fram till, i genomsnitt, 2013 är kostnaderna för värdesäkringen av pensionsrättigheterna intjänade för 1998 högre än kostnaderna för utbetalning av intjänad pension till pensionerade tjänstemän. Detta innebär att blandmodellen ger lägre årliga kostnader fram till detta år.⁵¹ Ett nollresultat enligt blandmodellen innebär således ett minusresultat enligt en fullfonderingsmodell. Brorström med flera menar att modellen innebär ett betydande undantag från försiktighetsprincipen, som är en central princip för den kommunala redovisningen och ska garantera att kostnaderna inte undervärderas⁵².

2.2. Balanskravet och stabiliseringspolitiken

Behovet av stabiliseringspolitik skapas av konjunktursvängningarna i samhället. Dessa består i förändringar i utbud eller efterfrågan och leder till att BNP blir högre eller lägre än den potentiella BNP. Om den ligger över uppstår resursbrist vilket leder till konjunkturedgång och ligger den under innebär det ökad arbetslöshet.⁵³

Under 1930-talets depression lanserade John Meynard Keynes en ny ekonomisk teori som innebar att staten skulle ta ett stort ansvar för stabilisering. Genom att bedriva aktiv finanspolitik kunde

⁴⁹ Proposition 1996/97:52, 6.4

⁵⁰ Falkman och Orrbeck 2001, s 147

⁵¹ SOU 2011:59, s 139

⁵² Brorström et al 2000, s 34

⁵³ Eklund 2010, s 163ff

den aggregerade efterfrågan öka i samhället vilket skulle leda till ökad sysselsättning.⁵⁴ Redan innan lanserandet av teorin hade idéerna börjar användas i praktiken, bland annat i Sverige där regeringen 1933 grep in för att minska arbetslösheten genom offentliga arbeten som finansierades med ökad skuldsättning⁵⁵.

Keynes teori bygger på en kritik mot den klassiska teorin och då han menade att priser förändras väldigt långsamt och att det därmed krävs en aktiv stabiliseringspolitik för att lågkonjunkturer inte ska bli alltför djupa och långvariga med stora kostnader som följd. Även i högkonjunktur behöver staten gripa in för att ekonomin inte ska bli överhettad och resursbrist uppstå. Keynes menar att staten ska föra en kontracyklisk stabiliseringspolitik som innebär att staten genom finans- och penningpolitik ökar efterfrågan i lågkonjunkturer när den naturligt är låg och minskar den i högkonjunkturer när den naturligt är hög.⁵⁶ Teorin fick stort genomslag och blev den rådande under de första decennierna efter andra världskriget. Under 50- och 60-talen användes en aktiv keynesiansk stabiliseringspolitik i Sverige för att jämna ut efterfrågan, bland annat genom att styra privata investeringar från högkonjunktur till lågkonjunktur⁵⁷.

Sedan dess har Keynes teori kritiserats och nya teorier växt fram. En idag inflytelserik teori, utbudsekonomi, ger inte stöd för att staten kan eller ska jämna ut konjunkturer genom att öka eller minska efterfrågan i samhället.⁵⁸ Utbudsekonomerna ser efterfrågestimulanser som problematiska då de, åtminstone på sikt, riskerar att framförallt höja inflationen och inte sysselsättningen⁵⁹.

En annan omständighet som påverkat Sveriges förhållande till den keynesianska stabiliseringspolitiken är att vi från 1992 har en flytande växelkurs. Enligt Tson Söderström är det inte verkningsfullt att, genom finanspolitiken, stimulera efterfrågan vid flytande växelkurs då detta leder till högre räntenivå och stärkt krona vilket i sin tur motverkar stimulansens effekt. Tson Söderström menar att penningpolitiken bör användas för att stabilisera i låg- och högkonjunktur genom sänkt respektive höjd ränta⁶⁰. Även den nuvarande regeringen ser det som huvudsakligen Riksbankens ansvar att stabilisera genom penningpolitiken⁶¹.

⁵⁴ Burda och Wyplosz 2009, s 15

⁵⁵ Tson Söderström 2004, s 102

⁵⁶ Eklund 2010, s 184f

⁵⁷ Tson Söderström 2004, s 107

⁵⁸ Fregert och Jonung 2005, s 121ff

⁵⁹ Tson Söderström 2004, s 119

⁶⁰ Ibid, s 128f

⁶¹ <http://www.regeringen.se/sb/d/1884/a/12144>, 2010-12-02

Helt har dock inte tankarna om en statlig stabilisering av efterfrågan försvunnit. Inte minst gäller det vid stora kriser så som finanskrisen 2008-2009 då penningpolitiken inte räckte för att stabilisera utan även finanspolitiska stimulanser krävdes⁶². Även vid mindre konjunktursvingar används finanspolitiken fortfarande för att stabilisera efterfrågan men inte längre genom aktiva, diskretionära, åtgärder. Diskretionära åtgärder kan exempelvis bestå av att staten, i lågkonjunkturer, gör stora infrastrukturinvesteringar eller ger extra statsbidrag till kommuner. Istället sker stabiliseringen av efterfrågan numera främst genom så kallade automatiska stabilisatorer. Automatiska stabilisatorer dämpar konjunkturrella effekter utan aktiva åtgärder från staten. De fungerar istället genom att automatiskt dra in konsumtion i högkonjunkturer och stimulera den i lågkonjunkturer, ett exempel är a-kassan som har stora inbetalningar under högkonjunkturer och stora utbetalningar under lågkonjunkturer.⁶³ Den kommunala verksamheten kan därmed också verka som en automatisk stabilisator om verksamheten är stabil men resultatet varierar med konjunkturcykeln⁶⁴. En kommun med stabil verksamhet kommer automatiskt dra in köpkraft i högkonjunktur och öka den i lågkonjunktur.

Stabiliseringspolitiken brukar ses som en statlig uppgift och inte något som bör bedrivas av kommunerna⁶⁵. I den statliga utredningen *Stabiliseringspolitik i valutaunionen*, även kallad *STEMU-utredningen*, framförs att om ansvaret för stabiliseringspolitiken överfördes till kommuner skulle det innebära att kommuner började driva en egen finanspolitik som skulle kunna leda till en ineffektiv användning av samhällets resurser. Det beror på att konjunkturerna har väldigt olika effekter i olika regioner och det kan då innebära att vissa kommuner gör för stora stabiliserade interventioner i ekonomin medan andra gör för små. Dessutom påverkar den ena kommunens insatser även de närliggande kommunernas vilket kan få kommunerna att av taktiska skäl göra för små insatser. Vid ett statligt ansvar för stabiliseringen kan resurser överföras från regioner med små negativa konjunkturreffekter till regioner med stora effekter. Utredningen menar vidare att kommuner fyller en viktigt stabiliseringspolitisk roll trots att det inte anses önskvärt att de driver en egen finanspolitik. Det beror på att kommuner står för en stor del av samhällsekonomin med sina 40 % av de offentliga utgifterna och 70% av den offentliga konsumtionen och investeringarna.

⁶² Eklund, 2010, s 188

⁶³ Fregert et al, s 278f

⁶⁴ SOU 2011:59, s 100f

⁶⁵ Se bl a: SOU 2002:16, s 241; SOU 2002:16 bilaga 4, s 243 och SOU 2011:59, s 101

Förändringar av storleken på de kommunala utgifterna kan därmed få stora samhällsekonomiska effekter, till exempel neddragningar av verksamheten vid lågkonjunktur.⁶⁶ Både i statliga utredningar och bland ekonomer har det uttrycks oro över att balanskravet kan leda till försvagning av de automatiska stabilisatorerna och motverkande av statliga stimulerande åtgärder på grund av begränsningen i möjligheten att variera resultatet⁶⁷.

Den statliga utredningen *Spara i goda tider* från 2011 analyserar balanskravets konjunkturella effekter. Utredaren kom fram till att kommunernas årsresultat förbättrats sedan balanskravets införande, däremot har soliditeten inte förbättrats. Enligt utredaren har balanskravet inneburit att kommunerna fått ett ökat fokus på att klara ekonomin, men att det finns tendenser till att kommuner agerat kortsiktigt för att uppnå balanskravet. Möjligheterna att spara utan att riskera en inlåsnings effekt är för dåliga, enligt utredaren, och föreslår därför att lagen medger möjlighet att lägga positiva resultat över en viss nivå till en lokal resultatutjämningsfond.⁶⁸

⁶⁶ SOU 2002:16, s 241f

⁶⁷ Se bl a: SOU 2002:16, s 252; SOU 2011:59, s 101 och Vredin et al 2012, s 35

⁶⁸ SOU 2011:59, kap 6

3. Genomförande

För att kunna svara på forskningsfrågorna behöver flera metodologiska val göras. Enligt Bryman är det tre olika val som ska göras; val av strategi, design och metod. I detta avsnitt beskrivs hur dessa val har gjorts i föreliggande uppsats.

3.1. Strategi

Det finns två olika forskningsstrategier att tillämpa, kvalitativ och kvantitativ. Den förra lämpar sig bäst då teori ska byggas och generaliserbarhet i resultaten inte är det viktigaste, den senare är bäst då teori ska testas och generaliserbarhet eftersträvas. Denna uppsats specifika syfte är explorativ, inte teoritestande, och Bryman resonerar att det då kan vara svårt att tillämpa en kvantitativ metod. Eftersom det inte finns någon teori att testa blir den vetenskapliga ansatsen för denna uppsats i huvudsak induktiv.⁶⁹ En kvalitativ metod har störst potential att uppfylla den här uppsatsens syfte.

3.2. Design

Val av forskningsdesign är en central del av planeringen av en uppsats. Bryman anger fem olika designalternativ; experimentell, longitudinell, tvärsnitt, fallstudie och jämförelsedesign. Syftet med denna uppsats är att undersöka inverkan av balanskravet på det konjunkturstabiliserande sparandet och det då är lämpligt att studera kommuners agerande i högkonjunktur både innan och efter införandet av balanskravet, vilket kan liknas vid en experimentell design. Bryman nämner den experimentella designen som just en som används av forskare som undersöker effekter av politiska reformer. Alla de krav som ställs på en experimentell design kommer dock inte kunna uppfyllas i denna studien då det enbart kommer att göras ett för- och eftertest utan kontrollgrupper, vilket innebär att studien blir kvasiexperimentell.⁷⁰

3.3. Metod

Den metod som valts för att uppfylla uppsatsens syfte är dokumentstudie. Andra kvalitativa

⁶⁹ Bryman, Alan; *Social Research Methods*, 2008, 3rd edition Oxford University Press, kap 1

⁷⁰ Bryman 2008, kap 2

metoder som finns till buds, så som intervjuer och fokusgrupper är svåra att tillämpa för denna studie. Det beror bland annat på grund av praktiska begränsningar, som enligt Bryman är en central del av planering av en uppsats.⁷¹ I detta fall innebär det till exempel att de beslut och överväganden som uppsatsen har undersökt genomfördes för upp till femton år sedan vilket innebär att de som idag styr kommunerna inte nödvändigtvis har en god bild av vad som låg bakom. En annan fördel med dokumentstudier jämfört med intervjuer är att empirin inte kan påverkas genom en intervjuareffekt. Validiteten stärks därmed.⁷²

Kommunerna som studerats har valts ut genom ett stratifierat urval där primärkommuner grupperats i tre grupper utifrån storlek och ett slumpmässigt urval inom grupperna sedan gjorts. Att ett stratifierat urval har valts i det här fallet innebär att kommuner av olika storlek och därmed olika förutsättningar kommer med.⁷³ Enligt Sveriges kommuner och landsting finns det ett samband mellan storleken på kommunerna och hur stark ekonomi de har⁷⁴. De tre grupperna består av: Grupp 1: Storstäder (de tre största städerna), Grupp 2: Stora kommuner (50-200'000 invånare) och Grupp 3: Övriga kommuner (<50'000 invånare). Från dessa slumpades först Göteborg, Borås respektive Hylte fram för att ingå i undersökningen. För både Göteborg och Hylte var det dock inte möjligt att få fram relevanta dokument. Därför slumpades nya kommuner fram i grupp 1 och 3. Det slutliga urvalet består av: Stockholm, Borås och Sandviken. Presentation av kommunerna hittas under empiriavsnittet.

De dokument som studerats är budgetar och årsredovisningar. Budgeten består av den politiska ledningens inriktning och plan för användning av de finansiella resurserna under det kommande året, och vissa fall plan för ytterligare två år. Dokumenten inleds, i de undersökta kommunerna, med att den politiska ledningen i text beskriver deras plan för ekonomi och verksamhet. Senare följer en beskrivning av mål och resursfördelning per verksamhetstyp.

Årsredovisningen är en summering av året som gått. Den inleds numera oftast med att kommunstyrelsens ordförande summerar året som gått. Fokus är på de viktigaste händelserna för kommunen och enligt Brorström och Donatella ofta med en positiv vinkel.⁷⁵ Sedan följer en

⁷¹ Bryman 2008, s 26-27

⁷² Bryman 2008, s 515

⁷³ Bryman 2008, s 173-174

⁷⁴ SKL 2011, s 18

⁷⁵ Brorström och Donatella 2011, s 22

förvaltningsberättelse som ska finnas i årsredovisningen enligt Kommunal redovisningslag. Syftet med förvaltningsberättelsen är enligt lagens förarbeten att vara kommunstyrelsens analys av den kommunala verksamhetens utveckling.⁷⁶ Vidare reglerar KRL att årsredovisningen ska innehålla resultat- och balansräkning, finansieringsanalys samt en sammanställd redovisning, det vill säga kommunens koncernredovisning⁷⁷. Utöver detta innehåller de undersökta årsredovisningarna även redovisningar per verksamhet.

De delar av budgetdokumenten och årsredovisningarna som undersökts är främst de som säger något om de resonemang kommunledningarna fört gällande sparande för framtida sämre tider. Med det avses, från årsredovisningen, framförallt ordförandes ruta i inledningen och förvaltningsberättelsen. Och i budgetdokumenten avses inledningen. Utöver det har finansiella mål samt uppgifter från de finansiella rapporterna inhämtats och analyserats.

Åren som har undersökts är 1998-1999 och 2005-2006 vilka är två perioder med högkonjunktur före respektive efter införande av balanskravet. Bestämningen av högkonjunkturer har gjorts utifrån den procentuella tillväxten av BNP per capita under åren 1990-2009.⁷⁸ Hänsyn tas till att den konjunkturrella effekten på kommunens intäkter sker med eftersläpning på cirka ett år⁷⁹.

⁷⁶ Brorström et al 2011, s 61

⁷⁷ Brorström et al 2007, s 16f

⁷⁸ <http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Ekonomi/Tillvaxt/BNP-per-capita/?from5051=1990&to5051=2009> 10-10-25

⁷⁹ SOU 2011:59, s 101

4. Empiri

De kommuner som undersökts i föreliggande uppsats är: Stockholm, Borås och Sandviken. Hur detta urval har gjorts finns beskrivet under rubriken genomförande. I detta avsnitt följer en presentation av den empiri som insamlats från undersökta dokument. Först görs en kort presentation av kommunerna.

Stockholm, Stockholms län, är Sveriges största kommun med 864'324 invånare per den 31:e december 2011.⁸⁰ Av de tre undersökta kommunerna är Stockholm den med starkast ekonomi mätt i soliditet inklusive pensionsskulden, mer om detta går att läsa under rubriken: "finansiella nyckeltal" nedan. De dokument som undersökts från Stockholms Stad är: budget för 1998, 1999 och 2006, årsredovisning för 1998, 1999, 2005 och 2006 samt en sammanfattning av budget för 2005.

Borås, Västra Götalands län, hade 31 december 2011 104'106 invånare.⁸¹ Soliditeten inklusive pensionsskuld är något lägre än i Stockholm men betydligt högre än i Sandviken. De dokument som undersökts från Borås Stad är: budget för 2005 och 2006 samt årsredovisning för 1998, 1999, 2005 och 2006.

Sandviken, Gävleborgs län, är uppsatsens minsta kommun med 36'995 invånare per den 31:e december 2011.⁸² Sandviken är också den kommun, i undersökningen, med klart svagast ekonomi mätt i soliditet inklusive pensionsskuld och hade 1998-1999 negativ soliditet men som 2005-2006 återhämtat sig något. De dokument som undersökts från Sandvikens kommun är: årsredovisning för 1998, 1999, 2005 och 2006.

⁸⁰ http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_308468.aspx 2012-03-22

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid.

4.1. Resonemangen

Under denna rubrik sammanställs de inhämtade resonemangen rörande kommunledningarnas vilja att spara i högkonjunktur för att kunna jämna ut konjunkturerna samt deras analys av behovet att spara för att åstadkomma en stabilisering.

4.1.1. Stockholm

Före balanskravets införande

Under 1998 styrde Socialdemokraterna tillsammans med Vänsterpartiet och Miljöpartiet. I budgeten för 1998 skriver finansborgarrådet, Mats Hult (S), om de politiska och ekonomiska utgångspunkterna för det kommande året. En av utgångspunkterna är en budget i balans, däremot budgeteras inte med att spara för framtiden. Hult skriver istället om att staden aktivt ska stimulera ekonomin: *"Stockholms stads starka balansräkning gör att staden kan bidra till stimulanspolitiken. [...] Förutom att nödvändiga investeringar kan genomföras snabbare än vad som annars vore möjligt skapas också nya arbetstillfällen. På så vis kan staden använda en del av sin samlade förmögenhet för att överbrygga konjunkturproblemen"*. En åtgärd ledningen vidtog var tidigareläggning av investerings- och underhållsprojekt, vilka finansierades genom minskning av eget kapital.⁸³

1999 tog en borgerlig majoritet över ledd av moderaterna. I årsredovisningen för 1998 kommenterar högsta politikern Carl Cedershiöld inte behovet eller strävan att göra ett sparande.⁸⁴ Cedershiöld skriver att utgångspunkten för 1999 års budget är en budget i balans. Ledningen planerar inte för att spara medel för att jämna ut vid kommande lågkonjunktur.⁸⁵ I årsredovisningen för 1999 skriver Cedershiöld inte något om att sparande bör göras för att möta sämre tider. Han betonar däremot vikten av att inte gå med underskott.⁸⁶ I samband med årsredovisningen för 1999 börjar Stockholms stad redovisa pensionskostnaderna enligt blandmodellen. Före dess använde de

⁸³ Budget 1998 Stockholms Stad, s 1-7

⁸⁴ Årsredovisning 1998 Stockholms Stad, s 6

⁸⁵ Budget 1999 Stockholms Stad, s 1-26

⁸⁶ Årsredovisning 1999 Stockholms Stad, s 4

sig av fördelningsmodellen.⁸⁷

Efter balanskravets införande

En majoritet bestående av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet styrde Stockholms Stad under 2005 och fram till valet 2006. I årsredovisningen för 2005 skriver finansborgarrådet Annika Billström (s) inget om sparande i förordet⁸⁸, i förvaltningsberättelsen förs däremot ett resonemang om behovet att genom de ökande skatteintäkterna och statsbidragen skapa en buffert för att hantera framtida påfrestningar: *”Det ekonomiska utrymmet ser ut att öka på kort sikt, men det är viktigt att staden inte bygger in sig i en högre kostnadsnivå, när både konjunkturen förutspås bli god och demografien är fördelaktig. Det är istället angeläget med en buffert som gör att staden kan hantera påfrestningar och inte tvingas till kortsiktiga besparingsåtgärder framöver.”*⁸⁹ I budgeten för 2006 konstaterar Billström att konjunkturen i Stockholm är god⁹⁰. I samma budget väljer den politiska ledningen att budgetera med ett överskott på 0,1 miljoner kronor, vilket innebär en nettokostnadsandel på cirka 100 %⁹¹. Den politiska ledningen har under mandatperioden som ett av fem inriktningsmål att ta ansvar för ekonomin. Under rubriken ”Ta ansvar för ekonomin” skriver borgarrådet Annika Billström (S) att kommunallagens balanskrav innebär att intäkter ska överstiga kostnaderna. Billström skriver inget om att överskott eller sparande bör göras som en del i att ha en god ekonomisk hushållning.⁹² I årsredovisningen för 2006 är förordet författat av det nya finansborgarrådet Kristina Axén Olin (M) och stadsdirektören. Där lyfts tidigt fram att staden klarar balanskravet för sjunde året i rad. Vikten av ekonomisk hushållning och stabila finanser lyfts också fram. Däremot skrivs inget om behovet av sparande och stabilisering.⁹³

⁸⁷ Årsredovisning 1999 Stockholms Stad, s 31

⁸⁸ Årsredovisning 2005 Stockholms Stad, s 2f

⁸⁹ Ibid, s 47

⁹⁰ Budget 2006 Stockholms Stad, s 16

⁹¹ Ibid, s 27

⁹² Ibid, s 14f

⁹³ Årsredovisning 2006 Stockholms Stad, s4f

4.1.2. Borås

Före balanskravets införande

Under 1998-1999 styrdes Borås stad av en borgerlig majoritet ledd av moderaterna. I årsredovisningarna för dessa år skrivs inte uttryckligen att sparande ska göras under rådande högkonjunktur. De har ett uttryckligt mål att ha en nettokostnadsandel på 95 %.⁹⁴ Under både 1998 och 1999 gjorde de dock avsteg från målet och budgeterade de med en nettokostnadsandel på ca 97-98%.⁹⁵ Kommunstyrelsen anger som mål att ha en soliditet på 80% exklusive pensionsavsättningarna, vilket är ett mål de har haft sedan 1989. Soliditeten, skriver de vidare, kan dock tillåtas variera mellan åren. De skriver dock inget om att den ska variera med konjunkturen utan nämner enbart att förändringar i tillgångsökningen kan få soliditeten att variera⁹⁶

Borås stad valde före 1998 års införande av den kommunala redovisningslagen att redovisa pensionerna enligt ett fördelningssystem. Efter 1998 bokför de enligt den lagstadgade blandmodellen och kostnadsför därför pensionsrättigheter intjänade under året.

Efter balanskravets införande

Även under perioden 2005-2006 styrdes Borås av en borgerlig, blågrön, majoritet ledd av moderaterna. I samtliga studerade dokument för perioden uppger majoriteten god ekonomi som ett centralt övergripande mål för kommunen. De operationaliserar detta mål på flera sätt, bland annat genom ett resultatmål som innebär en nettokostnadsandel på 97-98 %⁹⁷.

Kommunstyrelsens ordförande, Björn Bergquist (M) skriver i årsredovisningen för 2005 om vikten av god ekonomi. Han tar även upp vikten av stabil verksamhet och att undvika att göra "panikbesparingar". Det uttrycks däremot inte någon vilja att jämna ut skillnader över konjunkturerna genom ett sparande i högkonjunktur. Stabiliteten ska istället åstadkommas genom buffertar inom de kommunala verksamheterna. Buffertarna utgör medel som inte får användas till

⁹⁴ Årsredovisning 1998 Borås kommun, s 28

⁹⁵ Ibid, s 29

⁹⁶ Ibid, s 28

⁹⁷ Årsredovisning 2006 Borås stad, s 19

nivåhöjande kostnader utan enbart oförutsedda. På detta sätt skapas en stabilisering men inte i betydelsen utjämning mellan bra och dåliga år.⁹⁸

I förvaltningsberättelsen i årsredovisningarna för 2005 och 2006 påpekas att den goda ekonomin har gett beredskap och kapacitet för framtiden. Det förs däremot inte heller här något resonemang om att de goda resultaten under högkonjunkturen ska användas för att jämna ut konjunkturernas effekter. Istället lyfter de fram att de inte gjort negativa resultat under något år, tack vara buffertarna.⁹⁹

I årsredovisningen för 2006 skriver ordförande Bergquist om att nettokostnaderna tillåts att öka mycket mer under högkonjunkturens 2006 än under de sämre åren 2003-2004, då de kraftigt begränsade nettokostnadsutvecklingen: *"Om vi jämför utvecklingen i Borås Stad mot snittet för övriga kommunsverige så ser man att den kraftiga nettokostnadsbegränsningen under 2003 och 2004 var unik och gav oss ett försprång. Nu har övriga kommuner kommit ikapp och balans, och det är istället vi som har relativt kraftiga kostnadsökningar"*. Trots den stora ökningen av nettokostnaden gör Borås under 2006 det största resultatet någonsin.¹⁰⁰

Ett indirekt sparande som Borås stad gör under 2005-2006 är att göra frivilliga avsättningar av pensionskostnader för pensioner intjänade före 1997. Förklaringen som anges till detta är att ta delar av kostnaderna nu för att minska kostnadsökningarna längre fram och motiveras med att det är god ekonomisk hushållning.¹⁰¹

4.1.3. Sandviken

Före balanskravets införande

Under 1998-1999 styrdes Sandvikens kommun av Socialdemokraterna. I inledningen av årsredovisningen för 1998 skriver kommunstyrelsens ordförande Stefan Hedin (s), tillsammans med kommundirektören, att fokus för den ekonomiska diskussionen de senaste åren varit att uppnå balans. De skriver vidare om att de genom att begränsa underskottet till enbart drygt 2,2

⁹⁸ Årsredovisning 2005 Borås stad, inl.

⁹⁹ Årsredovisning 2005 Borås stad, s 7f, Årsredovisning 2006 Borås stad, s 10

¹⁰⁰ Årsredovisning 2006 Borås stad, 1-2

¹⁰¹ Årsredovisning 2005 Borås stad, s 20, Årsredovisning 2006 Borås stad, s 23

miljoner kronor, mot budgeterade 23,1, har uppnått balans. De betonar också vikten att även i framtiden ha en ekonomi i balans.¹⁰² För 1999 budgeterar de dock med ett negativt resultat på 11,5 miljoner kronor.¹⁰³

Under 1998 ändrar de pensionsredovisningsmodell från att tidigare ha skuldfört hela pensionsåtagandet, så kallad fullfonderingsmodell, till att använda sig av den lagstadgade blandmodellen. Således återför de tidigare avsatta medel för pensioner till eget kapital samt börjar börjar kontantredovisa pensionskostnader för pensionsrättigheter intjänade före 1997.¹⁰⁴

Varken under 1998 eller 1999 för kommunledningen något resonemang om att den rådande högkonjunkturen ska utnyttjas för att spara för att kunna utjämna konjunkturerna. I årsredovisningen för 1999 skriver kommunstyrelsens ordförande Stefan Hedin (s) om att det är arbetet för att uppnå balans som står i centrum. Under året gör kommunen ett negativt resultat på 37,8 miljoner kronor. Hedin uttrycker vidare att kommunen ska vidtaga åtgärder för att klara av det kommande balanskravet.¹⁰⁵

Efter balanskravets införande

Kommundirektören i Sandviken konstaterar 2005 att Sandviken har en god ekonomisk hushållning då de går med ett positivt resultat på 16,3 miljoner kronor, vilket motsvarar en nettokostnadsandel på 98,95%¹⁰⁶. Kommunstyrelsens ordförande, Stefan Hedin (s) väljer samma år att inte kommentera om något sparande bör göras utan nöjer sig med att konstatera att de har en balanserad ekonomi¹⁰⁷. I årsredovisningen för 2006 kommenterar Hedin uppfyllandet av balanskravet på följande sätt: *"Ser vi till driftbudgeten kan vi ännu en gång glädjas åt balans i ekonomin"*. Däremot skrivs inte heller detta år om att sparande och stabilisering eftersträvas.¹⁰⁸

I kommunens finansiella analys 2005 lyfts den kommunala ekonomins koppling till konjunkturen genom följande resonemang: *"Ju starkare kapacitet, desto mindre känslig är kommunen för*

¹⁰² Årsredovisning 1998 Sandvikens kommun, s 2f

¹⁰³ Ibid, s 25

¹⁰⁴ Ibid, s 24

¹⁰⁵ Ibid, s 3

¹⁰⁶ Årsredovisning 2005 Sandvikens kommun, s 2

¹⁰⁷ Ibid, s 4

¹⁰⁸ Årsredovisning 2006 Sandvikens kommun, s 4

konjunktursvängningar.” Senare i analysen framgår dock att kommunen planerar för minskad soliditet, det vill säga kapacitet, genom ökade tillgångar utan motsvarande ökning av det egna kapitalet.¹⁰⁹

I förvaltningsberättelsen för 2006 påpekas att kommunen har en ekonomi i balans, och även att de klarar god ekonomisk hushållning. Det lyfts även fram att det positiva resultatet har stärkt kommunens ekonomi.¹¹⁰ Samma år minskade soliditeten i Sandvikens kommun.

4.2. Finansiella nyckeltal

Här presenteras finansiella nyckeltal som bidrar till analysen om kommuners sparande och kapacitet. De nyckeltal som valts ut är nettokostnadsandel och soliditet. För nyckeltalet soliditet har två varianter räknats ut. Dels en ”vanlig” soliditet där pensionskulld äldre än 1998 inte finns med, i enlighet med KRL, och en där denna skuld finns med. På detta sätt justeras för effekten av blandmodellen. I uträkningen av nettokostnadsandel har justeringar gjorts för att eliminera effekter av jämförelsestörande poster.

Definition av nettokostnadsandel: verksamhetens nettokostnader/(skatteintäkter + statsbidrag +- finansnetto).

Definition av soliditet: eget kapital/totalt kapital.

Definition av eget kapital inklusive hela pensionskulden: (eget kapital-pensionskulld inom linjen)/totalt kapital.

¹⁰⁹ Årsredovisning 2005 Sandvikens kommun, s 5ff

¹¹⁰ Årsredovisning 2006 Sandvikens kommun, s 8ff

Tabell 1: Finansiella nyckeltal

		1998	1999		2005	2006
Stockholm						
	Soliditet ¹¹¹	61,44%	64,31%		57,36%	54,88%
	Soliditet (inkl. hela pensionskulden)	47,85%	50,26%		45,61%	42,83%
	Nettokostnadsandel ¹¹²	100,90%	99,80%		99,63%	98,18%
	Budgeterad nettokostnadsandel ¹¹³	100,00%	100,97%		99,99%	99,99%
Borås						
	Soliditet	64,73%	61,52%		74,60%	74,60%
	Soliditet (inkl. hela pensionskulden)	14,37%	11,76%		33,70%	32,70%
	Nettokostnadsandel ¹¹⁴	96,08%	97,09%		96,28%	96,97%
	Budgeterad nettokostnadsandel	98,52%	97,41%		98,02%	97,92%
Sandviken						
	Soliditet	47,19%	43,02%		51,23%	49,51%
	Soliditet (inkl. hela pensionskulden)	-3,36%	-9,33%		8,57%	3,78%
	Nettokostnadsandel	100,54%	103,41%		98,85%	98,94%
	Budgeterad nettokostnadsandel ¹¹⁵	103,00%	101,00%		99,00%	100,00%

¹¹¹ För 1998 ingår inte pensionsavsättning för rättigheter intjänade under året, detta tas med från 1999

¹¹² För 1999 har avsättningar om 4530 mkr gjorts, vilka har tolkats som jämförelsestörande.

¹¹³ För 1999 har justering gjorts för en engångsaktieutdelning om 4300 mnkr

¹¹⁴ Under 2005 och 2006 gör Borås stad avsättningar på 50 resp. 80 mnkr för pensioner intjänade för 1998

¹¹⁵ Exakt budgeterad nettokostnadsandel har ej varit möjlig att räkna ut för 1998, 1999 och 2005 pga bristande underlag, en ungefärlig nettokostnadsandel har räknats ut utifrån information om bokslut samt uppgift om budgeterat resultat

5. Analys

I detta avsnitt analyseras det empiriska materialet. De viktigaste fynden kategoriseras och analyseras med hjälp av referensramen. Analysen sammanfattas under rubriken slutsatser, där även forskningsfrågorna besvaras.

5.1.1. Uttalade stabiliseringsambitioner

Ambitionerna att konjunkturstabilisera, så som de kommer i uttryck i de undersökta dokumenten, skiljer sig mellan kommunerna. Stockholms stad är de som tydligast uttrycker att de vill konjunkturstabilisera. Det märks framförallt i budgeten för år 1998 då finansborgarrådet Mats Hult (s) presenterar att de ska minska sitt egna kapital för att kunna tidigarelägga investeringar. Ledningen visar därmed en ambition att bedriva en aktiv finanspolitik för att påverka efterfrågan och sysselsättning. Det aktiva ingripandet i ekonomin är ett avsteg från vad som anses lämpligt för enskilda kommuner¹¹⁶. Dessutom griper de in på ett sätt som ökar efterfrågan i samhället trots att de är inne i en högkonjunktur. Detta går emot Keynes teori¹¹⁷ om stabiliseringspolitik där efterfrågan ska ökas i lågkonjunktur och dämpas i högkonjunktur. Stockholms stads agerande skulle därför kunna innebära att ekonomin överhettas. Istället för att föra en kontracyklisk politik som förespråkas av Keynes förs en procyklisk, ett förstärkande av konjunktursvängningarna. Det procykliska agerandet under högkonjunkturer kan även innebära att de tvingas föra en procyklisk politik i nästa lågkonjunktur eftersom möjligheterna att ytterligare minska sin kapacitet och/eller eget kapital är mer begränsade. Agerandet från den politiska ledningen kan bero på en felaktig analys om var i konjunkturcykeln de befann sig i eller en tro om att sysselsättningen bör stimuleras utöver den effekt som högkonjunkturer innebär. Under 1999 är det en ny politisk ledning på plats och den uttryckliga önskan att bedriva aktiv stabiliseringspolitik finns inte längre kvar. Ej heller finns ambition att spara för att kunna stabilisera vid kommande lågkonjunktur, den uttalade ambitionen är enbart att inte gå med underskott. För perioden efter balanskravets införande, 2005-2006, syns inte stabiliseringsambitioner lika tydligt. Det som lyfts fram är ett mer generellt ansvar för ekonomin och vikten av stabila finanser. I förvaltningsberättelsen i årsredovisningen för 2005 lyfts dock fram att de ökande intäkterna bör bidra till att skapa en buffert för kommande påfrestningar. En viss idé om stabilisering finns således. Trots detta, och trots vetskapen om en

¹¹⁶ Se bl a: SOU 2002:16, s 241; SOU 2002:16 bilaga 4, s 243 och SOU 2011:59, s 101

¹¹⁷ Eklund 2010, s 184f

rådande högkonjunktur väljer finansborgarrådet att lägga ett budgetförslag där alla löpande intäkter tas i anspråk av löpande kostnader. För att skapa förutsättningar för stabilisering hade ett visst sparande varit nödvändigt.

I Borås finns under år 1998-1999 ingen uttalad ambition att stabilisera över konjunkturcykeln. Istället finns fasta finansiella mål, framförallt för soliditeten, som inte relateras till konjunkturen utan enbart naturliga variationer i tillgångsökningen. Ej heller i perioden efter balanskravets införande, år 2005-2006 uttrycks ambitioner för konjunkturstabilisering. Snarare förstärks avsteget från ett sådant agerande genom att kommunstyrelsens ordförande lyfter fram att kommunen kan göra en rekordökning av nettokostnaderna under år 2006, då det är högkonjunktur, och att anledningen till detta är den kraftigt begränsade nettokostnadsutvecklingen under den senaste lågkonjunkturen. Detta indikerar att kommunen eftersträvar att anpassa de löpande kostnaderna till de löpande intäkterna år för år och inte stabilisera mellan goda och dåliga år. En sådan ekonomisk styrning kan leda till en försvagning av de automatiska stabilisatorerna i samhället och att konjunkturförändringarna förstärks. Sådana farhågor har tidigare bland annat lyfts utredningen *Spara i goda tider*¹¹⁸. Då kopplades problemet ihop med införandet av balanskravet, men några förändringar av de uttalade stabiliseringsambitionererna har inte skett i Borås eftersom det varken före eller efter balanskravets införande har funnits några sådana ambitioner. Under år 2005-2006 skrivs det förvisso om att åstadkomma stabilitet i verksamheten men det är stabilitet inom åren genom att skapa buffert för oförutsedda kostnader, inte stabilitet mellan goda och dåliga år.

För Sandvikens kommun är det övergripande ekonomiska målet, år 1998-1999, att uppnå balans mellan intäkter och kostnader. De har under flera år gjort negativa resultat och en ambition att spara för kommande lågkonjunkturer syns inte utan överskuggas av arbetet att nå lägstanivån, det vill säga balans. Valet att göra underskott under högkonjunktur innebär precis som Stockholms fall att efterfrågan stimuleras och riskerar överhätta ekonomin och förstärka konjunkturen¹¹⁹. För åren 2005-2006 visas inga tydliga ambitioner att stabilisera mellan konjunkturerna. I förvaltningsberättelsen i årsredovisningen 2005 förs det förvisso ett resonemang om att en förstärkt kapacitet gör kommunen mindre känslig för konjunktrens svängningar. Det följs däremot inte upp av handling hos den politiska ledningen som för år 2006 istället budgeterar med ett

¹¹⁸ SOU 2011:59, 100f

¹¹⁹ Eklund 2010, s 184f

nollresultat, vilket innebär en försvagning av kapaciteten. Varken i perioden för balanskravets införande eller i perioden efter finns tydliga ambitioner att stabilisera mellan konjunkturerna och förändring kan därför inte sägas ha ägt rum.

5.1.2. Förändrade resultat(mål)

Undersökningen visar en viss förskjutning av nettokostnadsandelen och budgeterat mål för denna efter balanskravets införande. I Stockholm visar det sig genom gå från en nettokostnadsandel på strax över 100% till strax under 100%. Det innebär inte en väsentlig skillnad men det finns en vilja att följa lagens krav på balans. En nettokostnadsandel på ca 100% innebär vid en tillgångsökning att kapaciteten försämras¹²⁰. Mellan åren 2005 och 2006 syns denna kapacitetsförsämring genom en minskad soliditet. Mellan åren 1998 och 1999 ger det minskade egna kapitalet inte utslag genom en minskad soliditet på grund av att tillgångarna också minskar. Den försämrade kapaciteten innebär att Stockholms stad inte kan anses ha en god ekonomisk hushållning¹²¹, än mindre ett sparande för att kunna stabilisera vid kommande lågkonjunktur. En effekt av balanskravet är däremot svår att skönja då kommunen varken före eller efter balanskravets införande eftersträvar en förstärkning av kapaciteten under högkonjunktur. I perioden 2005-2006 uttrycks istället en nöjdhet över att klara balanskravet, då det lyfts fram som ett bevis på god ekonomi. I budgetarna ses god ekonomisk hushållning som ett prioriterat mål samtidigt som de budgeterar med ett resultat som precis är på rätt sida balans och därmed en försämrad kapacitet. Detta indikerar att balanskravet, även om det respekteras och har lett till ett något högre resultat, ses som tillräckligt för att ha en god ekonomisk hushållning. Alternativt anser de att de har en så pass kapacitet att den tål att försämrats även i högkonjunktur.

Även i Sandviken sker en förskjutning av resultatmål och nettokostnadsandel till något högre ambitioner efter balanskravets införande. De går från en nettokostnadsandel på 101-103 % under 1998-1999 till ca 99 % 2005-2006, även om budgetmålet för 2006 var att göra ett nollresultat. En förändring har skett och balanskravet har tagits på allvar, vilket bland annat tar sig uttryck i de två ansvariga socialdemokratiska kommunalrådets förord till årsredovisningen 1999:

”Regering och riksdag har nu lagt fast att alla landets kommuner skall ha sin ekonomi i balans. Vi har i Sandviken en för stor ”kostym”. [...] Vi har talat om nödvändigheten av större strukturella

¹²⁰ Brorström et al 1999, s 21

¹²¹ Se resonemang i bl a Falkman och Orrbeck 2001, s 110ff och Brorström et al 1999, s 21

förändringar under flera år, men våra åtgärder har inte varit tillräckliga. Nu finns emellertid ingen återvändo. Vi skall inte vara med på listan över kommuner som inte klarar av god ekonomisk hushållning.”¹²²

Detta innebär att Sandviken tar ett steg närmare en god ekonomisk hushållning genom uppfyllande av balanskravet, vilket lagstiftaren ser som en lägsta godtagbar nivå¹²³. Hela vägen till en god ekonomisk hushållning når de dock inte då de inte lyckas upprätthålla kapaciteten. Sandvikens soliditet minskar både mellan 1998 och 1999 samt mellan 2005 och 2006. En försämring av kapaciteten sker således även här i högkonjunktur och med konsekvensen att det blir svårt att stabilisera över konjunkturcykeln. Precis som i Stockholms fall infinner sig en viss nöjdhet över att klara balanskravet under 2005-2006, då de anser sig ha en god ekonomisk hushållning trots minskad soliditet. Minskade resultatambitioner under högkonjunktur till följd av balanskravet går inte påvisa i Sandvikens kommun.

Borås skiljer ut sig från de övriga undersökta kommunerna genom att de inte har en förändrad nettokostnadsandel efter balanskravets införande, varken i budget eller bokslut. I båda undersökta perioder har de en budgeterad nettokostnadsandel på ca 97-98 % och de gör resultat som motsvarar en nettokostnadsandel på ca 96-97 %. De klarar därmed balanskravet med god marginal vilket i sig kan förklara att det inte skett någon förändring av resultatmålen. År 2005 och 2006 gjorde Borås stad dessutom extra avsättningar för framtida pensionskostnader för pensionsrättigheter intjänade före 1998, vilket innebar resultatförsämringar med 50 respektive 80 mnkr. Dessa avsättningar, som de gör i strid mot KRL¹²⁴, skulle kunna innebära en resultatutjämning eftersom de görs frivilligt och kan anpassas till konjunkturläget. En robustare analys om det finns en god ekonomisk hushållning och ett sparande kräver även i Borås fall en undersökning av kapaciteten. Både 1999 och 2006 sker minskningar av soliditeten inklusive hela pensionsskulden. Detta skulle kunna indikera att god ekonomisk hushållning inte uppnåtts. Som Brorström med flera varnar för kan dock analysen av soliditeten störas av att kommunen ökar kortfristig upplåning för att täcka de kommunala bolagens likviditetsbehov. Ett sådant handlande kan innebära att soliditeten minskar utan att det sker någon egentlig kapacitetsförsämring i kommunen.¹²⁵ Detta är fallet i Borås då de både 1999 och 2006 kraftigt ökar sina omsättningstillgångar för de kommunala bolagens behov samt på grund av en engångseffekt 1999 av att ett ändrat sett att redovisa

¹²² Årsredovisning 1999 Sandvikens kommun, s 3

¹²³ Falkman och Orrbeck 2001, s 113

¹²⁴ Brorström et al 2011, s 79

¹²⁵ Brorström et al 1999, s 21f

skatteintäkterna ledde till en fordran mot staten¹²⁶. Att exakt komma fram till om de har en bibehållen kapacitet eller inte är svårt men i och med att de ökar det egna kapitalet och den största ökningen av tillgångarna består av vidareutlåning till bolagen har de sannolikt en bibehållen kapacitet. En bedömning om ett eventuellt sparande skett är av samma anledning svår att göra. Ett försök att komma fram till det kan göras genom att på nytt räkna ut soliditeten för år 1999 och 2006 men där ökningen av omsättningstillgångarna elimineras. Genom att räkna på detta sätt går det att år 2006 se en ökning av soliditeten (till 36%), år 1999 däremot minskar soliditeten även med detta sätt att räkna, dock något mindre (till 12,55 %). Med detta sätt att räkna kan Borås sägas ha ett reellt sparande år 2006, det ska dock påpekas att detta är ett något felaktigt sätt att räkna på grund av att viss ökning av omsättningstillgångar brukar ske även för kommunens verksamhet i förvaltningsorganisationen och att helt eliminera denna ger en något missvisande bild. Sammantaget går det att finna en viss skillnad i sparande i Borås mellan perioderna före och efter balanskravets införande. Skillnaderna är dock små och dessutom är några tydliga utjämningsambitioner svåra att finna.

Avseende blandmodellens effekter på det reella resultatet och sparandet går det i föreliggande uppsats inte att entydigt se att de skulle ha fått negativa effekter. Det beror på att både Stockholm och Borås redovisade enligt en fördelningsmodell före 1998. Övergången till blandmodellen har i dessa kommuner lett till att åtminstone nya pensionsrättigheter redovisas bokföringsmässigt. Därmed tas en större andel av pensionskostnaderna nu istället för att skjuta över dem till framtida generationer¹²⁷. Det innebär också att ett större reellt sparande görs, förutsatt samma redovisade nettokostnads andel. Sandvikens kommun hade däremot tidigare bokfört pensionsåtagandet enligt en fullfonderingsmodell och där innebar övergången till blandmodellen således omvänd effekt. Något som också ska noteras i sammanhanget är att budgeterad nettokostnadsandel år 2005-2006 i både Stockholm och Sandviken är så hög att de, vid fullfonderingsmodell, hade gjort negativa resultat. Därmed klarar de inte ens i högkonjunktur av att finansiera de intjänade pensionsrättigheterna fullt ut.

¹²⁶ Årsredovisning Borås kommun 1999, s 15 och 29; Årsredovisning Borås stad 2006, s 50

¹²⁷ Se Brorström 1997, s 58f för blandmodellens inverkan på redovisade pensionskostnader

5.2. Slutsatser

Under denna rubrik sammanfattas analysen och uppsatsens frågeställningar besvaras.

Frågeställningarna för uppsatsen är:

- 1. Sker något sparande i kommunerna under högkonjunktur? Har det förändrats efter balanskravets införande?*
- 2. Anser kommunledningarna att de bör verka för att skapa en konjunkturrell stabilitet? Har det förändrats efter balanskravets införande?*

Vissa mindre effekter har kunnat ses av balanskravets införande. Det viktigaste är att det ses som ett skarpt krav som de inte vill göra avsteg ifrån. Både i Stockholm och Sandviken har det inneburit att de inte längre budgeterar med negativa resultat. Balanskravet har således inneburit ett steg närmare god ekonomisk hushållning. De positiva resultaten som görs 2005-2006 är dock så små i båda dessa kommuner att de inneburit en försämrad kapacitet och därmed har inget sparande gjorts. I dessa kommuner uttrycks även en nöjdhet över att klara balanskravet och att det skulle innebära att de har en god ekonomisk hushållning. Detta indikerar att högre resultatambitioner än de nuvarande inte är att vänta. Borås skiljer sig från Stockholm och Sandviken genom att de under alla år har lägre intäkter än kostnader. Detta gör att Borås klarar att hålla sin soliditet intakt. Analysen ger dock inget tydligt besked om ett sparande, i betydelsen kapacitetsförstärkning, har ägt rum. Någon tydlig effekt av balanskravet kan heller inte sägas finnas.

En tydlig förändring av stabiliseringsambitionerna efter balanskravets införande kan föreliggande uppsats inte visa på. De största skillnaderna är mellan kommunerna och inte mellan de undersökta perioderna. Stockholm visar tydligast att de vill använda sin budget för att stimulera samhällsekonomin då de år 1998 planerar för tidigareläggning av investeringar genom minskning av eget kapital. Även för perioden 2005-2006 stimulerar de samhällsekonomin genom att ha en högre konsumtion än vad som kan anses förenligt med god ekonomisk hushållning, dock inte med en uttalad sådan ambition. Borås är i detta fall Stockholms motpol genom att de har betydligt högre resultatambitioner under högkonjunkturåren och därför är den kommun i undersökningen som har bäst förutsättningar för att kunna stabilisera. Borås är dock den kommun där det är tydligast att det inte finns uttalade ambitioner att stabilisera mellan goda och dåliga år.

Sammantaget går det inte att säga att balanskravet har lett till minskade incitament till sparande under högkonjunktur eller att ambitionerna att stabilisera mellan konjunktrens goda och dåliga år har förändrats. Uppsatsens syfte att beskriva och förklara effekterna av balanskravet på konjunkturstabiliseringen är därmed uppfyllt.

6. Slutdiskussion

Slutdiskussionen avslutar denna uppsats. Här görs en något friare diskussion kring undersökningens fynd och dess relation till andra undersökningar. Även fynd som inte är direkt kopplade till uppsatsens syfte men som är intressant för ämnet kommenteras.

Intresset för att studera de effekter balanskravet kan tänkas få på konjunkturstabiliseringen väcktes av den uppmärksamhet frågan fick av debattörer och beslutsfattare. Under finanskrisen var rädslan stor för att kommunerna genom stora nedskärningar skulle bidra till att fördjupa krisen istället för att stabilisera den. Förutsättningen för att kunna stabilisera i lågkonjunktur är dock att ett sparande görs i högkonjunktur. Det var det föreliggande uppsats tog som utgångspunkt. Hade det blivit ett minskat sparande i högkonjunktur efter balanskravets införande och var viljan att stabilisera försvagad?

Resultaten ger inte något stöd för att det skulle vara så. Snarare har sparandet ökat. Eller rättare sagt förmögenhetsminskningen har avtagit. Resultatet ska dock ses i ljuset av att enbart tre kommuner har undersökts. I utredningen *Spara i goda tider* kommer de till slutsatsen att balanskravet har fått viss effekt på konjunkturvariationerna även om sambanden inte är starka¹²⁸. För att åstadkomma en reell konjunkturstabilisering i kommunsektorn är ett slopande av balanskravet inte rätt väg att gå. Det behövs istället andra åtgärder. Exempel på sådana åtgärder är de som utredningen föreslår, bland annat resultatutjämningsfonder, både lokalt i de enskilda kommunerna, och centralt¹²⁹.

Balanskravet har alltså inte fått några tydliga effekter på konjunkturstabiliseringen enligt denna uppsats. I undersökningen har det dock framkommit effekter som ligger utanför uppsatsens syfte men som ändå är intressant att lyfta fram. Den starka viljan att följa balanskravet och inte redovisa negativa resultat har fått effekten att redovisning inte alltid sker enligt lag och god redovisningssed. I Borås görs både 2005 och 2006 avsättningar för pensionsåtaganden intjänade före 1998, vilket strider mot KRL. Därmed redovisas ett sämre årsresultat än vad som hade varit fallit om lagen

¹²⁸ SOU 2011:59, s 14f

¹²⁹ SOU 2011:59, s 17ff

följts. Det uttalade motivet till att göra denna avsättning är att motverka framtida stora kostnadsökningar. Det lagliga alternativet hade varit att göra större resultat som ökar det egna kapitalet för att med starkare kapacitet möta de framtida ökande pensionskostnaderna. Detta skulle dock kunna leda till politiska problem med kritik om för högt skatteuttag eller dålig resurstilldelning till verksamheterna. Dessutom kan kravet på balans varje enskilt år göra att kommunerna är rädda för att låsa in positiva resultat i det egna kapitalet som sedan inte kan minskas när kostnaderna väl ökar, utan att åberopa synnerliga skäl. Även i Stockholm gör de avsteg från lagar och sed i redovisningen, i detta fall för att dölja negativa resultat som skulle bryta mot balanskravet. Följande två utdrag ur inledningen till budgeten för 2006 visar på kreativitet när det kommer till att dölja negativa resultat:

”Till följd av försäljningar och en i övrigt positiv resultatutveckling har kommunfullmäktige i tidigare års bokslut beslutat att, enligt de kriterier som gäller för avsättningar, avsätta medel i balansräkningen. Avsättningarna avser bl.a. utbyggnad av infrastruktur, miljöåtgärder samt om- och nybyggnation inom äldreomsorg, omsorg om psykiskt funktionshindrade och inom förskoleverksamhet. [...] Kostnaden [...] möts av beslutad avsättning. Kostnaden [...] får då ingen resultatpåverkan eftersom avsättningen redan tidigare resultatförts.”

”I samband med bokslutet för år 2002 beslutade fullmäktige att 2,0 mdkr ska disponeras av eget kapital för kompetensinsatser under den kommande mandatperioden[...] Eftersom finansieringen grundar sig på en beslutad reduktion av eget kapital undantas kompetensfonden från det s.k. balanskravet.”¹³⁰

Genom detta handlande försämras kvaliteten på redovisningen genom att kostnaderna i ena fallet belastas fel år och i andra fallet tycks redovisas direkt mot eget kapital istället för att slå mot resultat. Därmed åsidosätts två av redovisningen mest fundamentala principer; matchningsprincipen och kongruensprincipen. Detta fenomen benämns ibland bokslutspolitik och har uppmärksammades i utredningen ”Spara i goda tider”. Där dras slutsatsen att balanskravet kan ha bidragit till förekomsten av bokslutspolitik i syfte att redovisa mindre överskott.¹³¹ Detta stämmer väl in på Borås stads handlande.

Föreliggande studie har siktat in sig på förutsättningarna för stabilisering genom att studera sparande i högkonjunktur. Vidare studie skulle kunna göras av balanskravets effekter i lågkonjunktur. Även utan sparande skulle stabilisering kunna åstadkommas genom en större kapacitetsförsämring i lågkonjunktur än högkonjunktur, om än bara på kort sikt.

¹³⁰ Budget Stockholms stad 2006, s 21-22

¹³¹ SOU 2011:59, s 129f och bilaga 7

7. Källförteckning

7.1. Litteratur

Brorström, Björn; *För den goda redovisningen*, 1997, Lund, Studentlitteratur

Brorström, Björn, Eriksson, Ola, Haglund, Anders; *Kommunal redovisningslag – beskrivning och tolkning*, 2011, 6:e upplagan, Lund, Studentlitteratur

Brorström, Björn, Donatella, Björn, *Förorden där nästan allting är positivt*, 2011, Kfi-rapport 116

Brorström, Björn, Falkman, Pär, Haglund, Anders och Lagebro, Anneli; *Förutsättningar för kommunal redovisning och finansiell bedömning*, Idéskrift Rådet för Kommunalredovisning, 2000

Bryman, Alan; *Social Research Methods*, 2008, 3rd edition Oxford University Press

Burda, Michael, Wyplosz, Charles; *Macroeconomics – a european text*, 2009, New York, Oxford university press

Eklund, Klas; *Vår Ekonomi*, 2010, Norstedts

Fihn, Glenn; *Normer och reformer – Den landskommunala och stadskommunala budgetens och redovisningens historia 1862-1968*, 2005, Göteborg, Kompendiet

Fregert, Klas, Jonung, Lars; *Makroekonomi*, 2005, Lund, Studentlitteratur

Falkman, Pär och Orrbeck, Katarina; *Den offentliga sektorns redovisning*, 2001, Lund, Studentlitteratur

Peterson, Hans, Orrbeck, Katarina, Brorström, Björn ; *Finansiell bedömning – Tre perspektiv*, 1999, Lund, Studentlitteratur

Tson Söderström, Hans; "Svensk stabiliseringspolitik". I *Marknad och Politik*, 2004, sjätte upplagan, Stockholm, SNS Förlag

Vredin, Anders, Flodén, Martin, Larsson, Anna, O.Ravn, Morten; *Enkla regler svåra tider*, 2012, Stockholm, SNS Förlag

Makroekonomiska störningars effekt på kommunsektorns ekonomi och sysselsättning, 2011, Sveriges kommuner och landsting (rapporten framtagen på uppdrag av utredningen SOU 2011:59)

7.2. Offentligt tryck

Kommittédirektiv 2010:29

Proposition 1996/97:52

SOU 2002:16

SOU 2002:16 bilaga 4

SOU 2011:59

SOU 2011:59 bilaga 7

Kommunallag (1991:900) Kap. 8, §§4-5

7.3. Övrigt

”SKL begär lättat balanskrav”, Dagens Samhälle debattsida, 2009-03-12, Avläst 2010-10-21

<http://www.dagenssamhalle.se/nyheter/skl-begaer-laettat-balanskrav-9268>

”Investera lönsamt för 25 miljarder”, Svenska Dagbladet debattsida, 2009-02-24, Avläst 2012-04-30

[http://ret-web05.int.retriever.no.ezproxy.ub.gu.se/services/archive.html?
method=displayDocument&documentId=05080320090224385931&serviceId=2](http://ret-web05.int.retriever.no.ezproxy.ub.gu.se/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=05080320090224385931&serviceId=2)

”Klåfingrighet bakom den kommunala krisen”, GöteborgsPosten debatt, 2009-09-22, Avläst 2012-04-30

<http://www.gp.se/nyheter/debatt/1.121246-klafingrighet-bakom-den-kommunala-krisen>

”Stabiliseringsfond inte nog”, Dagens Samhälle debattsida, 2010-02-03, Avläst 2012-04-30

[http://ret-web05.int.retriever.no.ezproxy.ub.gu.se/services/archive.html?
method=displayDocument&documentId=0508582010020420100204142&serviceId=2](http://ret-web05.int.retriever.no.ezproxy.ub.gu.se/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=0508582010020420100204142&serviceId=2)

”Grundlös debatt om balanskravet”, Dagens Samhälle debattsida, 2009-04-29, Avläst 2012-03-21

[http://ret-web05.int.retriever.no.ezproxy.ub.gu.se/services/archive.html?
method=displayDocument&documentId=0508582009043020090430134&serviceId=2](http://ret-web05.int.retriever.no.ezproxy.ub.gu.se/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=0508582009043020090430134&serviceId=2)

”10 miljarder till kommunerna”, Svenska Dagbladet, 2009-09-07, Avläst 2012-05-22

http://www.svd.se/nyheter/inrikes/10-miljarder-till-kommunerna_3480975.svd

”Friare disposition av tidigare års överskott” Hemställan till regeringen Stockholms stad, 2009-04-02, Avläst 2012-05-25

<http://insyn.stockholm.se/insynTransFrameMain.aspx?id=5&nodeid=340450>

Tillväxt BNP per capita, Avläst 2010-10-25

<http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Ekonomi/Tillvaxt/BNP-per-capita/?from5051=1990&to5051=2009>

SCB:s befolkningsstatistik per den 31:e december 2011, 2012-03-22, Avläst 2012-04-10

http://www.scb.se/Pages/TableAndChart____308468.aspx

Övergripande mål för den ekonomiska politiken, 2010-12-02, Avläst 2012-05-26

<http://www.regeringen.se/sb/d/1884/a/12144>

7.4. Underlag för dokumentstudien

Budget 2005 Borås stad

Budget 2006 Borås stad

Budget 1998 Stockholms stad

Budget 1999 Stockholms stad

Sammanfattning av Budget 2005 Stockholms stad

<http://www.stockholm.se/OmStockholm/Budgetforslag-2012/Tidigare-budgetar/> , Avläst 2012-05-17

Budget 2006 Stockholms stad

Årsredovisning 1998 Borås kommun

Årsredovisning 1999 Borås kommun

Årsredovisning 2005 Borås stad

Årsredovisning 2006 Borås stad

Årsredovisning 1998 Sandvikens kommun

Årsredovisning 1999 Sandvikens kommun

Årsredovisning 2005 Sandvikens kommun

Årsredovisning 2006 Sandvikens kommun

Årsredovisning 1998 Stockholms stad

Årsredovisning 1999 Stockholms stad

Årsredovisning 2005 Stockholms stad

Årsredovisning 2006 Stockholms stad