

Handelshögskolan, Göteborgs universitet
Institutionen för Nationalekonomi med Statistik



KOMMUNALSKATTER OCH KONJUNKTUR

En empirisk analys av kommunal skattepolitikens beroende av konjunktur samt hur detta
beroende har påverkats av balanskravet

2015-02-05

Gustav Agneman, 1989-02-01

Carl-Christian Bergman, 1992-06-07

Handledare: Ola Olsson, professor på Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Tacksägelser

Vi skulle vilja tacka dem som, med värdefulla råd och kritik, bidragit till denna kandidatuppsats. Först och främst skulle vi vilja uttrycka vår tacksamhet gentemot vår handledare Ola Olsson, professor på Institutionen för Nationalekonomi med Statistik, för hans handfasta vägledning. Vidare vill vi även tacka Caroline Teiwick och Johan Agneman för struktur- och språkhandledning.

Gustav Agneman och Carl-Christian Bergman

2015-02-05, Göteborg

Abstract

Fiscal policy and its consequences have attracted much attention on both academic and societal level, in Sweden and elsewhere. However, the dependence between fiscal policy on municipality level and business cycles has only recently sparked a debate among Swedish economists. Studies point out that a law which came to force in 2000, *balanskravet*, may have caused municipalities to lower expenditures, alternatively raising taxes, during recessions. This thesis examines how the level of municipality taxes depends on business cycle fluctuations and the impact that *balanskravet* has had on this correlation. We employ econometric regressions, with annual data covering the period 1980-2014, to enable an analysis of the dependence between taxes and business cycles, both before and after the introduction of *balanskravet*. The outcome of our tests indicates that a procyclical tax-behavior has existed throughout the studied period. However, contrary to the critique on *balanskravet*, the law does not seem to have had the expected enhancing effect on this behavior. Even so, the finding that tax policy among Swedish municipalities is conducted procyclical is problematic, according to economic theory. This thesis provides recommendations on further policy reforms in order to enable municipalities to avoid procyclical taxing.

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
1.1 Problemformulering	1
1.2 Syfte	2
1.3 Avgränsning	2
1.4 Disposition	3
2. Historisk bakgrund	3
2.1 Beskrivning av 1990-talets reformer och det budgetpolitiska ramverket	3
2.2 Kommuners verksamhet och budgetrestriktion	6
3. Teori	8
3.1 Teoretiskt ramverk	9
3.2 Den Keynesianska synen på finanspolitik	9
3.3 Kritik av Keynesianismen	11
3.4 Tidigare Forskning	13
4.1 Budgetrestriktion	15
4.2 Hypotesformulering	16
5. Metod och data	16
5.1 Metod	16
5.2 Variabler	17
5.3 Metodproblem	19
5.4 Ekonometrisk specifikation	21
6. Resultat	22
6.1 Deskriptiv statistik	22
6.2 Regressionsresultat	24
7. Slutsatser	29
7.1 Vidare forskning	30
8. Referenser	31
8.1 Tryckta källor	31
8.2 Elektroniska källor	31

1. Inledning

Den offentliga sektorns roll i ekonomin är ett omtvistat ämne inom makroekonomi. Det råder ingen enighet vare sig vad gäller hur omfattande den offentliga inblandningen bör vara eller vilka ingrepp som är önskvärda. En av dessa aspekter är den offentliga sektorns förhållningssätt till konjunktur. Vissa nationalekonomer menar att de negativa effekterna av en lågkonjunktur bör bekämpas med aktiv penning- och finanspolitik, medan andra menar att statlig inblandning riskerar att förvärra situationen, alternativt att dess instrument är verkningslösa (Jonung, 1985, s.70-73)¹.

Genom åren har den makroekonomiska debatten och empiriska erfarenheter lett till det finanspolitiska ramverk som Sverige har idag. Den finansiella krisen under 1990-talet, vilken skapade stora offentliga budgetunderskott och en växande statsskuld, ledde till ett reformerat regelverk för svensk ekonomi och för svenskt ekonomiskt beslutsfattande. Ett resultat av reformerna blev det finanspolitiska ramverket som syftar till att främja finanspolitisk stabilitet, långsiktighet och transparens (Finansdepartementet, 2014).

I det finanspolitiska ramverket ingår det budgetpolitiska ramverket², vilket innefattar budgetrestriktionerna överskottsmålet och det kommunala balanskravet. Överskottsmålet är en riktlinje som syftar till att främja en sund finanspolitik. Specifikt anges en målsättning om att staten åtminstone ska spara en procent av BNP över en konjunkturcykel.

Kommunsektorns ekonomiska agerande påverkar möjligheten att uppfylla överskottsmålet (Finansdepartementet, 2014). Av denna anledning infördes även det kommunala balanskravet för att nå en hållbar utveckling av de kommunala utgifterna. Balanskravet innebär konkret att lokala och regionala beslutsfattare måste fastställa sin budget så att summan av varje års kostnader och intäkter överstiger ett nollresultat. De två restriktionerna syftar till att säkerställa en långsiktigt hållbar offentlig sektor (Wikstrand 2006, kap 1).

1.1 Problemformulering

Det finns en uppenbar skillnad i utformningen mellan överskottsmålet och balanskravet. Enligt finansdepartementets riktlinjer medger överskottsmålet en möjlighet att gå med underskott under en lågkonjunktur, i syfte att möjliggöra finanspolitiska stimulanser

¹ I artikeln "Marknadsekonominns stabilitet" (1985) ges ett typexempel på hur åsikterna kan gå isär.

² I det budgetpolitiska ramverket ingår: 1) Ett utgiftstak för staten som innebär att ramen för statens och ålderspensionssystemets utgifter fastläs för tre år framåt. Riksdagen fastställer taket. 2) En stram budgetprocess som är en praxis som anger hur framtagandet, beslutandet och genomförandet av statens budget ska gå till. 3) Statligt överskottsmål 4) Kommunalt balanskrav. (Finansdepartementet 2014)

(Finansdepartementet, 2014). Detta finansieras med överskott som skapas under högkonjunktur. Ett sådant agerande kallas för kontracyklisk finanspolitik, då kostnaderna varierar negativt med konjunkturen. Balanskravet är däremot ett strikt krav som kräver årlig budgetbalans. Denna paradox har gett upphov till kritik. Det har förts fram att balanskravet gör det svårare för den offentliga sektorn att agera kontracykliskt, eftersom kommuners primära mål numera är att uppnå positivt resultat (Fölster & Lundius, 2009; Vredin, Flodén, Larsson och O. Ravn, 2012). Så som balanskravet utformades år 2000 fick eventuellt tidigare resultatöverskott inte användas för att täcka underskott under sämre år, varför kommuner tvingas sänka sina kostnader alternativt höja skatten när skattebasen minskar (SOU 2011:59). Detta kallas för procykliskt beteende och riskerar att förstärka konjunkturen ytterligare (Konjunkturinstitutet, 2012). Om svenska kommuner agerar procykliskt på grund av balanskravet undermineras möjligheten att utöva stabilitetspolitik på statlig nivå. Denna uppsats tar sin utgångspunkt i denna problematik och undersöker den empiriska effekten av balanskravet.

1.2 Syfte

Uppsatsens syfte är att ta reda på hur de kommunala skattesatserna påverkats av konjunkturen under perioden 1980-2014. Dessutom undersöks vilken effekt som balanskravet haft på detta eventuella konjunkturberoende. Vi har två hypoteser, dels att kommuner agerar procykliskt i förhållande till konjunkturläget och dels att detta beteende förstärkts ytterligare efter det att balanskravet infördes. Validiteten bakom dessa hypoteser testas genom statistiska tester, varpå resultaten analyseras utifrån makroekonomiska teorier.

1.3 Avgränsning

I denna uppsats analyseras den kommunala skattepolitiken i förhållande till konjunktur. Det hade också varit möjligt att testa kommunala utgifter mot konjunkturförändringar, men det väljs bort eftersom det kan antas att skattesatsen kan anpassas snabbare för att korrigera budgetunderskott. Dessutom har tidigare studier av procykliskhet fokuserat på utgifter. Eftersom studien undersöker kommuners skattebeteende analyseras endast data på den skattesats som ligger under kommunfullmäktiges beslutandemakt. Landstingsskatt och kyrkoskatt är alltså exkluderade eftersom vi anser att det blir en tydligare avgränsning att endast fokusera på en politisk nivå. Därtill har en analys av hela kommunsektorns (där landstingsskatten är inkluderad) konjunkturberoende redan gjorts av Konjunkturinstitutet, varför en studie av endast kommuner framstår som mer relevant. Studien använder två olika

mått på konjunktur, BNP-gap och arbetslöshet, för att undersöka hypoteserna. Det är två vedertagna uppskattningar av konjunktur som anses lämpliga för analysen av flera skäl. Båda variablerna speglar fluktuationer i skattebasen väl. Vidare finns det tillgänglig data på dessa konjunkturmått för de ekonometriska tester som tillämpas.

1.4 Disposition

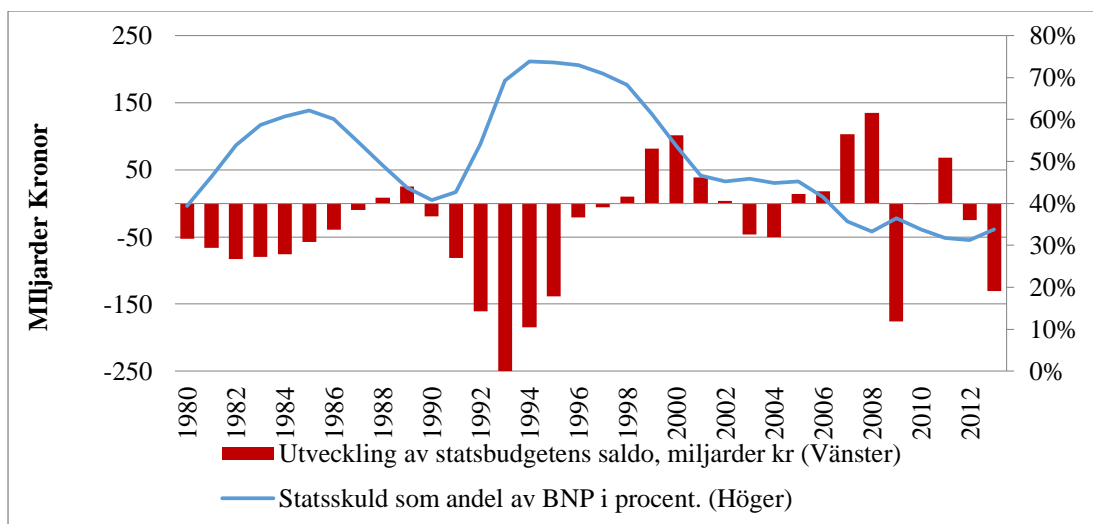
Avsnitt två beskriver utvecklingen av de svenska statsfinanserna och finanspolitiken i syfte att skapa en bredare förståelse av bakgrunden till dagens regelverk. Därefter följer en teoretisk genomgång i avsnitt tre. Keynesianismens syn på konjunkturrell finanspolitik behandlas, varpå kritik mot denna teori presenteras. Avsnitt fyra återger en härledning samt presentation av hypoteserna. I avsnitt fem redovisas metodiken bakom de ekonometriska testerna som utgör grunden för studien. Sedan presenteras deskriptiv statistik samt resultaten av testerna i avsnitt sex, varefter en analys av dessa resultat följer. Uppsatsens bidrag, relevanta policyförslag och förslag till vidare forskning presenteras slutligen i avsnitt sju.

2. Historisk bakgrund

I följande avsnitt presenteras en översiktlig bakgrund till den problematik som ledde till reformer, vilka utmynnade till dagens finanspolitiska ramverk. Motiven bakom balanskravet och överskottsmålet kan förstås i ljuset av denna utveckling. Därefter beskrivs kommunernas budgetpolitik och hur denna har förändrats över tid.

2.1 Beskrivning av 1990-talets reformer och det budgetpolitiska ramverket

Utgifterna för Sveriges offentliga sektor mer än fördubblades under 1960- och 1970-talen och uppgick till 65 procent av BNP i början av 1980-talet (Wikstrand, 2006, s.13). Denna utveckling var en central orsak till den kraftiga finanskris som drabbade landet under 1990-talets första del. Effekterna av 1990-talskrisen blev stora budgetunderskott och en växande statsskuld. Figur 1 åskådliggör utvecklingen av Sveriges statsskuld som andel av BNP.



Figur 1: Utveckling av statens skulder 1980-2013

Budgetsaldo utläses på den vänstra y-axeln. Statsskulden utläses på den högra y-axeln. Budgetsaldo (Orange staplar) är skillnaden mellan inkomster och utgifter för Sverige. Statsskulden (Blå linje) är Sveriges samlade skuld i december som andel av BNP. (Källa: Riksgälden och Ekonomistyrningsverket)

Figur 1 visar att Sverige från och med 1998 har uppvisat positivt budgetsaldo oftare än negativt vilket har bidragit till att skulden som andel av BNP har minskat.

Lindbeckkommissionen (SOU 1993:16) tillsattes 1992 i syfte att leda ett strukturellt reformarbete. Kommissionens mandat var "att mot bakgrund av problemen i svensk ekonomi analysera och föreslå riktlinjer för den ekonomiska politikens utformning i ett medelfristigt perspektiv" (Lindbeck, 2013, s. 5). Kommissionen ansåg att krisen skulle lösas med stora förändringar i det politiska och institutionella systemet. I förslagen ingick i huvuddrag: budgetförstärkningar genom skatthöjningar och nedskärningar på såväl statlig som kommunal nivå, förändrade politiska spelregler som till exempel ett utgiftstak för statsbudgeten, en grundläggande omläggning av finanspolitiken från diskretionär³ till regelbaserad finanspolitik samt en fristående riksbank med ett förutbestämt inflationsmål. Kommissionen förordade ökad konkurrensutsättning av kommunsektorn samt ett nytt regelverk för kommunal budgetpolitik, vilket var grunden till balanskravet (Lindbeck 2013). Lindbeckkommissionen betonade även vikten av den stora skattereformen 1990/91, vilken syftade till marginalskattens övre gräns till 50 procent. Skattereformen syftade till att skapa likformighet i skattesystemet och innebar bland annat att inkomstskatterna sänktes för majoriteten av befolkningen. Efter skattereformen kom 85 procent av Sveriges inkomsttagare att endast betala kommunalskatt. Målsättningen var också att denna andel inte skulle öka med

³ Finanspolitik som ej är reglerad eller sker automatiskt (Nationalencyklopedin, 2015).

tiden, varför en indexreglering gjordes av den undre gränsen för statlig inkomstskatt. Sedan 1990-talet berörs de allra flesta löntagare enbart av kommunalskatten (Regeringen 1997, s. 7)

Svensk finanspolitik har i stor utsträckning påverkats av Lindbeckkommissionen.

Finansdepartementet betonar numera tydligare vikten av långsiktigt hållbara finanser.

Tillfälliga efterfrågechocker ska först och främst bemötas med penningpolitik, under ledning av Riksbanken. Samtidigt verkar skattesystemet och ett omfattande bidragssystem stabiliserande, som så kallade automatiska stabilisatorer. Finansdepartementet menar dock att diskretionär finanspolitik kan användas för att möta efterfråge- och utbudsstörningar vid kraftigare konjunktursvängningar. Till exempel kan sådan finanspolitik vara att tillfälligt öka transfereringar, sänka momssatser eller höja de kommunala stasbidragen för att understödja kommunsektorn (Regeringens skrivelse 2010/11:79, s. 11-13).

Ett exempel på den långsiktiga finanspolitiken är det budgetpolitiska ramverket där bland annat överskottsmålet för offentlig sektor ingår. Enligt överskottsmålet ska regeringen ha ett långsiktigt mål för den offentliga sektorns finansiella sparande på positivt resultat om en procent⁴ av genomsnittligt BNP över en hel konjunkturcykel. Målet implementerades fullt ut år 2000 (Finansdepartementet, 2014). I syfte att ytterligare stärka de offentliga finanserna infördes balanskravet samma år. De kommunala kostnaderna mångdubblades under 1970, 1980 och 1990-talen vilket ledde till ett stort kommunalt budgetunderskott (Wikstrand, 2006, s.14). Att förbättra kommunsektorns resultat ansågs mycket viktigt eftersom den står för cirka 70 procent av den offentliga konsumtionen (Fregert och Jonung, 2010, s. 428). Balanskravet innebär att kommuner och landsting inte får budgetera för ett negativt resultat⁵. Om utfallet ändå blir negativt måste det kompenseras inom tre år⁶. I kommunallagen formuleras restriktionen: ”budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna” (8 kap. 4 § 3:e stycket). Som komplement till balanskravet finns även ett bredare och mindre specifikt krav på kommuner om god ekonomisk hushållning⁷.

⁴ Målet ändrades 2007 till 1 % sparande av BNP, från att tidigare ha varit 2 procent av BNP(ekonomifakta, 2014).

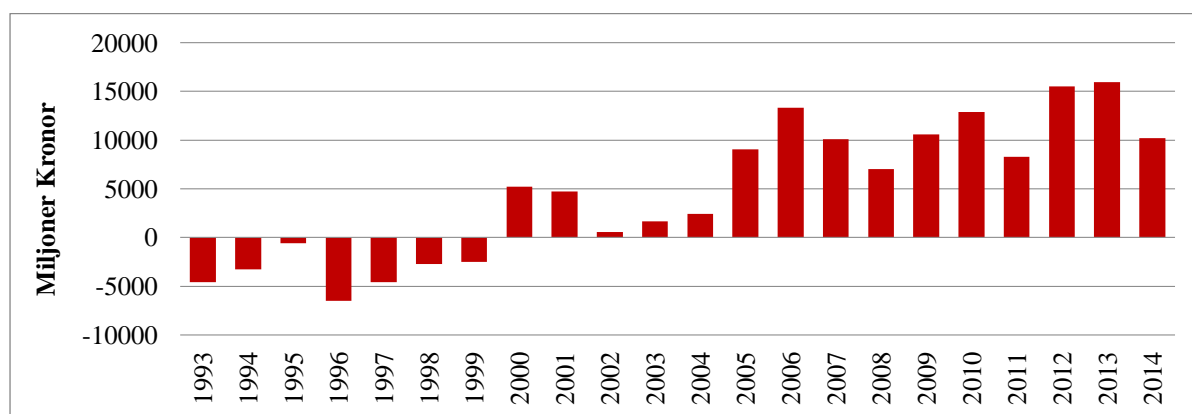
⁵ Det finns dock inte låneförbud eftersom kravet anger balans mellan kostnader och intäkter, och inte utgifter och inkomster (Wikstrand 2006).

⁶ Vid synnerliga skäl får en kommun budgetera tillfälliga underskott. Synnerliga skäl kan vara en stark finansiell ställning eller åtgärder som tillfälligt medför extra kostnader men som kommer att leda till lägre kostnader i framtiden. Regleras i enlighet med kommunallagen (1991:900) 8 kap § 5a lag: (2012:800)

⁷ Det kommunala balanskravet är ett minimikrav. Kommunerna och landstingen ska enligt kommunallagen även ha en god ekonomisk hushållning - kommunallag (1991:900) 8 kap §1, i sin verksamhet. Många kommuner och landsting har som mål att resultatet ska vara 2 procent av summan av skatteintäkterna och statsbidragen.

2.2 Kommuners verksamhet och budgetrestriktion

Kommuners förmåga att finansiera sin egen löpande verksamhet har förbättrats sedan 2000 (Wikstrand, 2006, s. 10). Detta var ett av målen med balanskravet. Innan balanskravet fanns det inget enhetligt kommunalt ekonomiskt regelverk och redovisningen skilde sig helt från affärsvärldens redovisning, vilket gjorde att offentlig ekonomi var allmänt svår att överblicka. Den enda lagstiftning gällande hållbar kommunal ekonomi som fanns var 1953 års lag om förmögenhetsskyddet, vilken innebar att kommuner skulle förvalta sin förmögenhet på ett sådant sätt att den inte minskar (Vahul, 2009, s. 8; SOU 2011, s. 121). Efter det att balanskravets infördes har Sveriges 290 kommuner lyckats vända ett sammanlagt årligt negativt resultat till ett sammanlagt årligt positivt resultat. Det aggregerade resultatet åskådliggörs i figur 2.

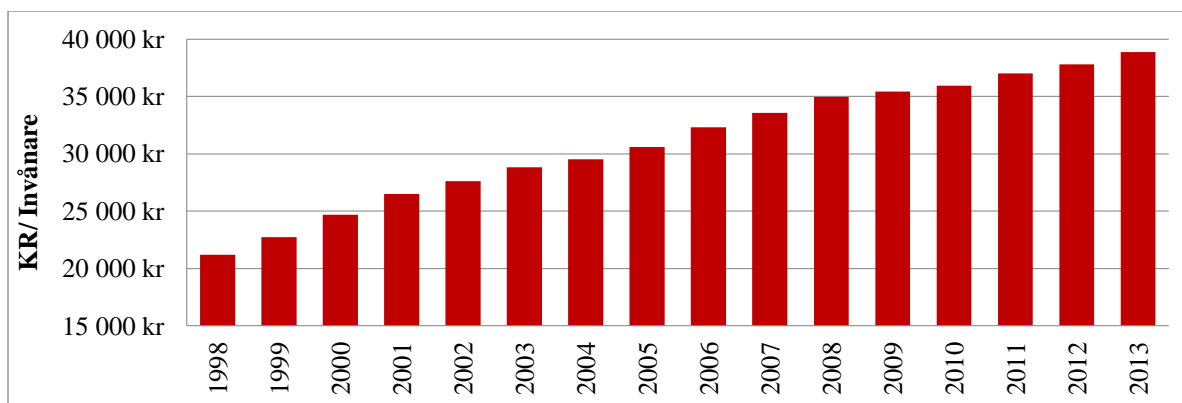


Figur 2: Samlade resultat för svenska kommuner, miljoner kr

Det sammanlagda kommunala resultatet i löpande priser utläses på y-axeln. (Källa: SCB, kommunsektorns finanser, 2014)

Figur 2 visar tydligt att det sammanlagda kommunala resultatet har förbättrats sedan 1990-talet. Det är dock viktigt att observera att enskilda kommuner redovisat negativt resultat även efter år 2000. (Wikstrand 2006)

För att förstå kommuners resultat och budgetrestriktion är det viktigt att analysera deras inkomst- respektive utgiftssida. Kommunerna bestämmer själva nivån på inkomstskatten och utgiftsnivån, samt har möjlighet att ta lån. Inkomsterna kommer från främst från två källor: kommunalskatten på lönearbete och statsbidrag till kommuner. Skatten utgjorde 2013 67 procent av intäkterna (SKL 2013). Figur 3 visar skatteintäkter per invånare.

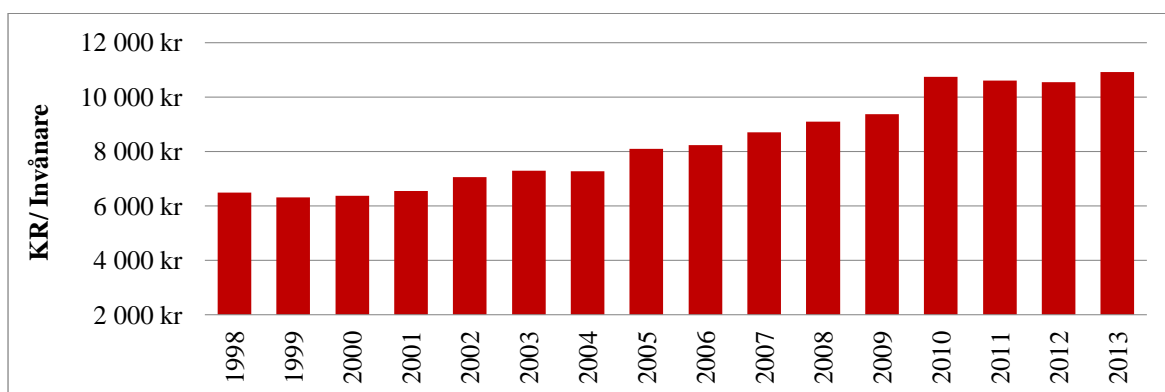


Figur 3: Skatteintäkter kommun, kr/inv.

Via y-axeln utläses årliga kommunala skatteintäkter per invånare. (Källa: Kolada, 2014)

Förvisso ökar skatteintäkterna för varje år men ett konjunkturberoende är ändå tydligt. Figur 3 åskådliggör att ökningstakten av skatteintäkter avstannade 2008-2010 på grund av att landet drabbades av en svår finanskris.

Den andra stora kommunala inkomstkällan är kommunala statsbidrag⁸, vilket omfattar cirka 15 procent av kommuners samlade intäkter. Statsbidraget delas upp i två delar. Det består dels av riktade bidrag till kommuner, vilka, på grund av strukturella faktorer, behöver ekonomiskt stöd för att upprätthålla välfärden (Dahlström och Rattsø, 2009, s.7-8). Detta bidrag utgjorde 20,6 miljarder kronor år 2013. Större delen av det totala statsbidragen är dock ett generellt bidrag baserat på befolkningsstorlek och omfattade 76,8 miljarder kronor år 2013 (SKL 2013). Utvecklingen illustreras i figur 4.



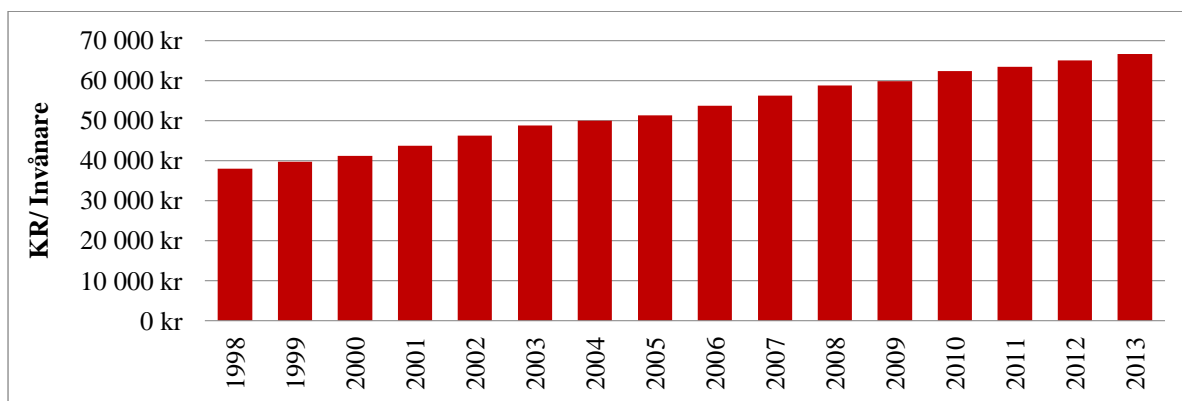
Figur 4: Generella statsbidrag och utjämning kommun, kr/inv.

Statsbidrag utläses på y-axeln. (Källa: SCB, 2014)

Notera att staten tillförde ett tillskott på 17 miljarder i extra statsbidrag år 2010 (Dahlberg och Rattsø, 2010). Detta är ett exempel på diskretionär finanspolitik, och syftar till att stödja kommuner för att de ska kunna undvika skattehöjningar eller nedskärningar (SOU, 2011).

⁸ Vi tar i denna uppsats ej hänsyn till det inomkommunala utjämningssystemet som finns, utan fokuserar på statsbidrag från staten till kommunerna.

På utgiftssidan är det viktigt att känna till att svenska kommuner ansvarar för kostnadskrävande och viktiga områden såsom skola och äldreomsorg. 2013 omfattade kommunsektorn 825 000 anställda och 25 procent av BNP (SKL 2013). Successivt har kommunernas befogenheter och åtaganden ökat. Från och med 1991 fick kommuner huvudansvaret för grundskola, gymnasium samt särskola i och med kommunaliseringen. 1992 utökades detta ansvar via äldreomsorgsreformen till att inkludera långvård av äldre och handikappade. Av vikt är även psykiatrireformen 1995 som medförde en viss överföring av landstingsskatt till kommunalskatt (Vahul, 2009, s. 25). För denna uppsats är dessa ansvarsutökningar av relevans eftersom de ledde till ökningsar av de kommunala kostnader och därmed även skattesatserna. Figur 5 åskådliggör kommuners genomsnittliga kostnadsutveckling, uttryckt per invånare, mellan 1998 till 2013.



Figur 5: Kommunala verksamhetens kostnader.

Kostnader per invånare utläses på y-axeln. (Källa: Kolada, 2014)

Figur 5 visar att kostnaderna utvecklats stadigt sedan 1998, från 38 000 kr per invånare till över 60 000 per invånare år 2013.

3. Teori

I följande avsnitt redogörs för de mest tongivande teorierna bakom utformningen av det svenska finanspolitiska ramverket. Först behandlas Keynesianismen, vilken förespråkar en mer aktiv finanspolitik. Därefter kontrasteras detta synsätt med teorier som förespråkar passiv finanspolitik i förhållande till konjunkturen. I 3.4 presenteras tidigare forskning av det rådande svenska finanspolitiska regelverket och då framförallt gällande balanskravet. Teoridelen har för avsikt att skapa förståelse för den svenska finanspolitikens utformning. Dessutom kan våra egna resultat analyseras och förstås med hjälp av teorin.

3.1 Teoretiskt ramverk

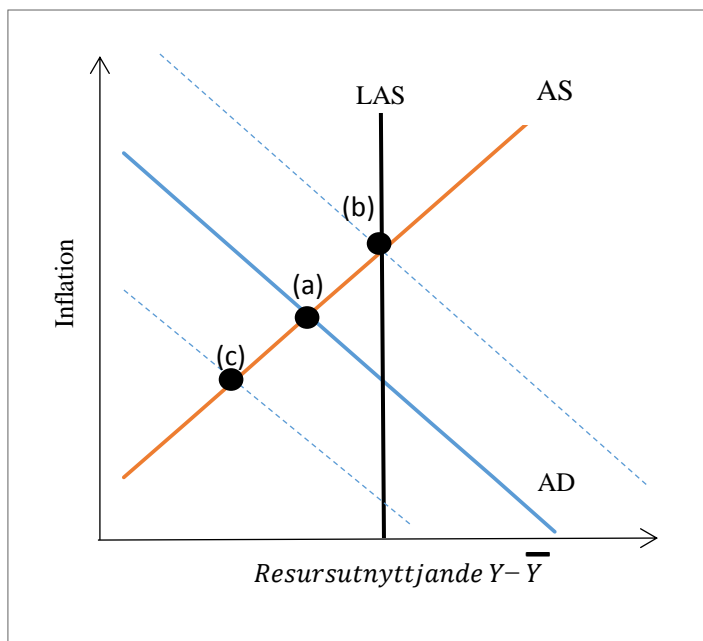
Huruvida stabilitetspolitik ska tillämpas för att utjämna konjunktursvängningar eller inte är ett debatterat ämne. Två omstridda antaganden gällande konjunktur som är centrala för denna debatt kan sammanfattas på följande sätt:

- Konjunkturrella svängningar medför stora kostnader som även på sikt skadar tillväxten i ekonomin.
- Konjunkturrella svängningar kan motarbetas med aktiv finanspolitik.

Inställningen till ovanstående antaganden är avgörande för vilken budgetpolitik som förespråkas (Burda och Wyplosz, 2012, s. 11). Keynesianismen menar att dessa antaganden stämmer och således förespråkas att staten bör agera med syfte att försöka dämpa konjunktursvängningar. Det riktas dock mycket kritik mot detta synsätt och de antaganden som teorin vilar på. Bland annat ifrågasätter många ekonomer, såsom Kydland och Prescott (1977), möjligheten att från statligt håll påverka konjunkturen i önskvärd riktning.

3.2 Den Keynesianska synen på finanspolitik

Innan den stora depressionen på 1930-talet rådde konsensus kring att prismekanismen kunde återställa jämvikten på samtliga marknader. John Maynard Keynes ifrågasatte detta antagande i "The General Theory of Employment, Interest and Money" (1936) (refereras i: Pålsson Syll 2011, kap 11). I Boken presenteras två nya insikter. Keynes menade att ett kapitalistiskt land kan hamna i ekonomisk depression. Han hävdade vidare att stater, främst med hjälp av aktiv finanspolitik, kan ta sig ur sådana ekonomiska kriser. Det ekonomiska systemet ansågs av författaren vara ett instabilt system med stora svängningar i produktion, konsumtion och sysselsättning. Enligt Keynes existerar ingen automatisk process som på kort sikt för ekonomin tillbaka till jämvikt. En orsak till detta är att priser i allmänhet, och löner i synnerhet, är trögrikliga (Fregert och Jonung, 2010, s. 287). Med detta menas att det tar tid för priser att anpassa sig till förändringar i utbud och efterfrågan. Vid en plötslig negativ efterfrågechock bör löner falla för att ekonomin ska balanseras och sysselsättningen förbli densamma. Ifall detta inte sker skapas arbetslöshet vilket i sin tur leder till att samhällets resurser underutnyttjas. Samhällsekonomin hamnar således i en lågkonjunktur (Pålsson Syll 2011, kap 11). Detta illustreras av punkt (a) i graf 5, där det inte råder fullt resursutnyttjande.



Längs y-axeln löper inflation medan x-axeln visar BNP-gapet. BNP-gapet är noll där LAS, det långsiktiga utbudet, skär x-axeln. AD-kurvan representerar den aggregerade efterfrågan i samhället. Dess komponenter är den offentliga och privata konsumtionen, totala privata investeringar samt nettoexporten. Den är negativt lutande då efterfrågan minskar med ökade priser. AS-kurvan är summan av utbudet i ekonomin. Denna beräknas genom faktiskt pris subtraherat med förväntat pris, multiplicerat med en konstant och sedan adderat med jämviktsutbudet. Med andra ord korrelerar det sammanlagda utbudet positivt med priset. (Källa: Burda och Wyplosz, 2012, s. 392)

Figur 6: AD-AS

Ekonomi befinner sig i en lågkonjunktur i punkt (a), där *faktiskt BNP* (Y) < *potentiellt BNP* (\bar{Y}). För att återställa ekonomi till jämvikt, där BNP-gapet är noll, menar den Keynesianska läran att den offentliga sektorn bör tillämpa en expansiv penning eller finanspolitik. Det förespråkas att budgeten ska anpassas efter konjunkturläget på ett sådant sätt att den offentliga balansen korrelerar positivt med konjunkturen. Under högkonjunktur skapas ett överskott medan ett underskott ska kunna tillåtas vid lågkonjunktur. På detta vis skapas reala förändringar i ekonomin och resursutnyttjandet⁹ ökar. Ett finanspolitiskt instrument kan exempelvis vara att sänka skatten. De minskade offentliga intäkterna som en skattesänkning innebär orsakar negativt resultat. Men genom att minska skattebördan ökar hushållens konsumtion, vilket leder till att AD-kurvan förskjuts åt höger så att jämvikt återfinns i punkt (b). Därmed uppnås potentiell BNP och resursutnyttjande är 100 procent. Ytterligare en effekt av detta är dock att inflationen ökar (Burda och Wyplosz, 2013, s. 392). Att skattesatsen påverkar den aggregerade efterfrågan kan härledas från funktionen till en av dess beståndsdelar, privat konsumtion. Den primära basen till privat konsumtion kan skrivas enligt ekvation (1).

⁹ Resursutnyttjande är ett mått på hur mycket av kapital och arbetsstocken som utnyttjas jämfört med ett jämviktsläge

$$(1) C_t = c_0 + c_1 Y_t^d$$

Där c_0 står för en baskonsumtion oavhängig inkomst medan c_1 står för konsumtionsbenägenhet. Y_t^d är disponibel inkomst vilket ges av ekvation (2).

$$(2) Y_t^d = Y_t(1 - t)$$

Y_t står för bruttoinkomst och t för skattesats. Vi kan således visa att konsumtion är en funktion av skatten via ekvation (3) och ekvation (4).

$$(3) C_t = c_0 + c_1(1 - t)Y_t$$

$$(4) \frac{\partial C_t}{\partial t} = -c_1 Y_t < 0$$

(Ola Olsson, 2012, s. 65-66)

Ekvation (4) visar att den partiella effekten som en ökning av skatten har på privat konsumtion är negativ. Minskad disponibel inkomst minskar individers köpkraft. Därmed minskar även den aggregerade efterfrågan. Om skatten höjs i läge (a) förväntas således AD-kurvan i figur 6 förskjutas åt vänster och ekonomin hamnar i en djupare lågkonjunktur i punkt (c).

3.3 Kritik av Keynesianismen

Det finns flera argument emot den ursprungliga Keynesianska modellen. En första invändning är att under rörlig växelkurs, som i Sverige, är ekonomin mindre känslig för skift i autonom efterfrågan. Störningar motverkas av korrigeringar i växelkursen, vilken fungerar likt en stötdämpare (Fregert och Jonung, 2010, s. 344). En annan invändning, presenterad av Kydland och Prescott (1977), påpekar att det så kallade "tidskonsistens-problemet" gör att diskretionär finanspolitik riskerar att vara skadlig, eftersom att störningar observeras först i efterhand. Först och främst kan konjunkturförändringar vara svåra att identifiera. När en förändring påträffats krävs sedan att en finanspolitisk åtgärd godkänns via den demokratiska beslutsprocessen. Till sist tar det även tid för åtgärden att få effekt. På grund av dessa tidsfördröjningar kan konjunkturen alltså missbedömas varpå utformningen av den ekonomiska politiken görs på felaktig basis, och riskerar att förstärka lågkonjunkturer eller att överhetta ekonomin vid högkonjunkturer. Istället för kortsiktiga stimulanser, såsom tillfälliga skattesänkningar, betonas vikten av transparens och långsiktig stabilitet (Fregert och Jonung, 2010, s. 408).

Milton Friedman anser att finanspolitik i bästa fall är verkningslös. Stabiliseringspolitik har enligt honom ingen effekt på reala storheter eftersom konjunkturcykeln endast består av kortsiktiga och helt slumpmässiga avvikelser från potentiell BNP (Fregert och Jonung, 2010, s. 411). Enligt den "permanenta inkomsthypotesen" avgörs individers konsumtion inte av tillfällig köpkraft utan baserat på långsiktigt upprätthållbar inkomstnivå. Effekten av detta blir därmed att en finanspolitisk åtgärd, såsom en skattesänkning, till stor del absorberas i form av hushållens sparande. De så kallade multiplikatorerna av finanspolitiska åtgärder blir därför små (Fregert och Jonung, 2010, s. 412). En snarlik teori kallas för "Ricardiansk Ekvivalens". Enligt teorin är hushållens framtidsförväntningar centrala för ekonomiska beslut. Robert Barro (1978) menar att hushållen internaliserar de offentliga finanserna i sina egna beslut. Detta innebär att om staten väljer att sänka skatten, och den offentliga sektorn på grund av detta går med underskott, kommer hushållen att spara den extra disponibla inkomst de får. Anledningen till detta är att de förutser att statens nuvarande underskott måste korrigeras i framtiden, varför en skattehöjning lär följa (Barro, 1978, refereras i Fregert och Jonung, 2010, s. 413).

Policyrekommendationen dessa teorier utmynnar i kallas för "tax smoothing" (Olsson, 2012, s. 114). Teorin förespråkar att skattekvoten, alltså det sammanlagda skattetrycket, sätts på en nivå som kommer kunna upprätthållas långsiktigt. Detta betyder att den välfärdskostnad en skatteförändring innebär elimineras, och att ekonomiska agenter därmed kan ta beslut med mindre risk för framtida skattesatsjusteringar. Matematiskt åskådliggörs detta i ekvation (5).

$$(5) \frac{T_t}{Y_t} = \frac{T_{t+1}}{Y_{t+1}}$$

Där T står för skatteintäkter i period t och Y står för BNP i period t. För att välja lämplig skattesats måste staten inkludera all tillgänglig information om framtida intäkter och utgifter. Målet är en stabil skattekvot. Som följd av detta undviks plötsliga skattesatsjusteringar, vilka orsakar välfärdsluster (Olsson, 2012, s. 115). Skatterna sätts på en sådan nivå att framtida kostnadsökningar av välfärden kan korrigeras för. Med initiala överskott kan framtida skattehöjningar undvikas. Kritiker menar dock att ett budgetöverskott som skapas med "tax-smoothing-policy" riskerar att leda till onödiga kostnadsökningar, vilket är ett samband som ger upphov till problem för modellen (Pinfield, 1999).

3.4 Tidigare Forskning

Utifrån ekonomisk teori har det framförts kritik av balanskravets brist på flexibilitet. Bland annat påstås att balanskravets utformning tenderar att skjuta upp investeringar under lågkonjunkturer. Dessutom har det saknats möjlighet att reservera överskott med syfte att jämna ut konjunkturer (Fölster & Lundius, 2009). Vidare har det påståtts att regelverket tenderar att leda till utökade utgifter alternativt sänkta skatter under högkonjunktur och det motsatta under lågkonjunktur. Detta innebär i så fall att balanskravets utformning orsakar ett procykliskt beteende bland Sveriges kommuner (Vredin et al., 2012). Enligt teorin i avsnitt 3.2 riskerar konjunktursvängningarna att förstärkas om exempelvis skatten höjs under lågkonjunktur. Procykliskhet skulle till viss del kunna undvikas genom att kommunerna fick använda överskott till att täcka upp underskott som uppstår vid en lågkonjunktur (Vredin et al., 2012). Haglund (2011) anser att balanskravet lett till ett kortsiktigt tänkande och att det mer långsiktiga målet om ”god ekonomisk hushållning” har nedprioriterats bland många kommuner. Detta var en bidragande anledning till att många kommuner stod dåligt rustade inför finanskrisen 2008. Om balanskravet hade tagits bort skulle effekten bli att god ekonomisk hushållning blev det enda ekonomiska målet för kommunerna, vilket hade kunnat innebära en höjd ambitionsnivå (Haglund, 2011).

I en rapport analyserar Dahlberg och Rattsø (2010) huruvida statsbidrag kan användas för att stötta kommuner vid konjunkturrella förändringar. Det påpekas att ett av de främsta sätten för statliga beslutsfattare att påverka de lokala besluten är genom statsbidragets storlek och utformning. De analyserar huruvida statsbidraget, i form av så kallade riktade eller generella bidrag, ska anpassas efter konjunkturen för att främja en stabil kommunal verksamhet (Dahlberg & Rattsø, 2010, s. 7-8). Författarna anser att kommuners agerande måste sättas i ett makroekonomiskt perspektiv eftersom den samlade kommunala utgiftsnivå är hög. På grund av att kommunernas inkomster främst baseras på den konjunkturberoende inkomstskatten så blir dess finansiering även den beroende av konjunkturen. Ifall en förändring i skatteintäkter leder till att utgifterna anpassas kan det leda till, vad författarna kallar, ”automatisk destabilisering”, vilket är förstärkning av konjunkturedgången. Dahlberg och Rattsø menar att en anledning till detta kan vara kravet på ekonomisk balans. För att kommuner ska slippa ändra sina skattesatser eller utgifter kan staten konjunkturanpassa statsbidraget som tillfaller kommunerna. Författarna visar på att kommuner som har en högre andel intäkter från statsbidrag är mindre konjunktur känsliga (Dahlberg & Rattsø, 2010).

Regeringen tillsatte 2010 en utredning (SOU 2011:59) för att undersöka hur väl kommuner stod rustade för konjunkturella svängningar. Det konstateras i utredningen att det är problematiskt om kommuners verksamhet måste variera i omfattning beroende på konjunktur, eftersom en stor andel av landets välfärd tillhandahålls av kommuner (SOU 2011:59, s. 59). Balanskravet, så som det utformades 2000, innebär att upparbetade överskott inte kan användas för att kompensera underskott vid konjunkturedgångar. Detta eftersom överskott ska konsolideras in i det egna kapitalet. Det egna kapitalet kan sedan endast i undantagsfall minskas. Utredaren menar att det uppstår en asymmetri eftersom underskott ska återställas så snart som möjligt, medan överskott inte kan fonderas för att mildra effekten av kommande lågkonjunktur. Studien belägger att procykliskhet tycks ha förekommit vad gäller kommunala utgifter. Förslagen som läggs fram i utredningen syftar till att minska effekterna som konjunktursvängningar har på kommunsektorns utgifter (SOU 2011:59).

Konjunkturinstitutet, KI, påpekar i sitt remissvar till utredningen SOU 2011:59 att det kan vara av intresse att undersöka eventuellt procykliskt beteende även vad gäller skattesatsens samvariation med konjunktur. KI påpekar att det kommunala balanskravet eventuellt kan bidra till att kommuner förändrar både sina utgifter och sina skatter på ett sätt som förstärker konjunkturedgångar. I remissvaret förs synpunkten fram att balanskravet bör vara flexibelt för att konjunkturella nedgångar inte ska drabba kommunal konsumtion och inte heller påverka kommuninvånarnas köpkraft. Kommunsektorn bör inte ansvara för stabiliseringspolitiken men ska inte heller motverka statens åtgärder. Rekommendationen blir således att de kommunala skattesatserna bör förändras acykliskt och vara oberoende konjunkturförändringar. KI gör sedan en analys av förändringen av den kommunala skattesatsen (inklusive landstingsskatt) i förhållande till trenden och BNP-gap med hjälp av en grafisk analys. De konstaterar att skattesatsen trendmässigt har ökat under perioden 1980-2012. Ökningen tycks, enligt KI, ha skett snabbare under perioder av lågkonjunktur medan den legat under trendlinjen vid högkonjunktur. Detta tyder på procykliskt beteende. KI anser att detta mönster förstärkts efter år 2000 i och med balanskravets införande (Konjunkturinstitutet, 2012).

För att komma tillrätta med problematiken kring balanskravets stelhet utarbetades en förändring av kommunallagen och lagen om kommunal redovisning (2011/12:172). Från och med 2013 är det möjligt för kommuner och landsting att själva fördela intäkter över tid genom att reservera medel i resultatutjämningsreserver. Syftet med att tillåta intertemporal

utjämning är att minska det konjunkturberoende som verkar ha förekommit bland svenska kommuner (Finansutskottet, 2012/13: FiU15). Det är dock för tidigt att analysera effekten av lagförändringen.

4. Hypoteshärledning

I detta avsnitt beskrivs svenska kommuners budgetrestriktion, liksom antaganden om restriktionens implikationer. Med hjälp av dessa antaganden formuleras sedan uppsatsens två hypoteser.

4.1 Budgetrestriktion

Budgetpolitiska beslut på kommunal nivå är av stor vikt för den svenska ekonomin.

Kommuners budgetrestriktion ges av ekvation (6).

$$(6) T + S - G = X$$

Där T är skatteintäkter (skattebas * skattesats), S är statsbidrag (generella + utjämning) och G är kommunala utgifter. X står för det slutliga ekonomiska resultatet. Om X är negativt går den aktuella kommunen med underskott och om X är positivt går den med överskott. Även om X tillåts att variera under 1980 och 1990-talet kan det antas att kommuner strävat mot en viss balans för att undvika allt för stor skuldsättning. Samtidigt är budgetpolitiska beslut styrda med hänsyn till väljarkåren, varför ett antagande kan göras om att skattesatsen sätts så lågt som restriktionen tillåter. Om detta antagande stämmer följer det att kommuner kan minska skatten i goda tider men tvingas höja den när ekonomin går sämre. Vidare antas att balanskravet, som det utformades år 2000, har lett till ett ökat fokus på kortsiktig balans istället för konjunkturrell stabilitet. Således antas att kommuner strävar efter att uppnå nollresultat och budgetrestriktionen kan skrivas om enligt ekvation (7).

$$(7) T + S - G = 0$$

Vidare vet vi att statsbidrag, S , är exogen varför den kan antas vara konstant. Även om staten kan öka statsbidraget under lågkonjunktur saknas det förutbestämda riktlinjer för hur detta ska implementeras. Således kan kommuner inte budgetera för ett ökat statsbidrag vid en plötslig lågkonjunktur. Utgifter, G , antas vara svår att anpassa efter snabba konjunktursvängningar. Vår modell avser kort sikt och därmed kan G antas vara en given konstant. Vi lämnas då med ekvation (8) och ekvation (9).

$$(8) \text{Skattebas} * \text{Skattesats} + \bar{S} = \bar{G}$$

$$(9) \% \Delta \text{Skattebas} \approx - \% \Delta \text{Skattesats}$$

Från ekvation (9) följer att en negativ utveckling av skattebasen, vilket blir effekten av en lågkonjunktur, måste följas av en skattesatshöjning. Utifrån denna logik konstrueras två hypoteser.

4.2 Hypotesformulering

Först och främst undersöks huruvida svenska kommuner bedrivit en procyklisk skattepolitik under perioden 1980-2014. Därefter görs en analys av balanskravets effekt på kommunal skattepolitik. Har eventuellt procykliskt beteende tilltagit efter Balanskravets införande, från och med år 2000? Vi antar att procyklisk kommunal skattepolitik har förts och att denna tendens har förstärkts efter det att balanskravet infördes, men vi utformar tvåsidiga hypoteser, vilket möjliggör att även andra beteenden kan verifieras. Hypoteserna formuleras på följande sätt:

Hypotes (1)

H0: Kommunernas skattepolitik *har inte* berott på konjunkturen under perioden 1980-2014

H1: Kommunernas skattepolitik *har* berott på konjunkturen under perioden 1980-2014

Hypotes (2)

H0: Balanskravets införande *påverkade inte* hur den kommunala skattepolitiken berodde på konjunkturen, relativt perioden 1980-2014.

H1: Balanskravets införande *påverkade* hur den kommunala skattepolitiken berodde på konjunkturen, relativt perioden 1980-2014.

5. Metod och data

I följande avsnitt presenteras de statistiska tester vars resultat ligger till grund för vår senare analys. Vi har valt att studera perioden 1980-2014, respektive perioden efter balanskravets införande, 2000-2014.

5.1 Metod

Hypotesprövningen sker i två separata regressioner. Gemensamt för båda regressionerna är att de används för studera vilken påverkan konjunktur har på den kommunala skattesatsen.

Konjunktur är således den oberoende variabeln av primärt intresse, medan skattesatsen är den beroende. För att testa skattebeteendet under 1980-2014 görs en multipel linjär regression med tidsdata. Genom denna regression testas skattepolitikens beroende av konjunktur 1980-2014. Dessutom antas detta test besvara balanskravets påverkan på det eventuella konjunkturberoendet. I syfte att förbättra vår analys, och att klargöra skattepolitikens beroende av konjunktur under 2000-talet, görs även ett test med paneldata. I paneldata används såväl tvärsnitts som tidsdata, vilket möjliggör ett större statistiskt underlag och därmed ett mera tillförlitligt resultat. Anledningen att paneldata inte används i båda testen är att det saknas data på ett kommunspecifikt konjunkturmått tidigare än år 2000 i de databaser vi bygger vår studie på.

För att testa våra hypoteser och klargöra eventuella statistiska samband används metoden Ordinary Least Squares. OLS-metoden testar linjära samband genom att minimera den aggregerade avvikelsen för samtliga observationer. Denna avvikelse, eller residual som det även kallas, antas vara normalfördelad (Wooldridge, 2013, s. 56). Det görs även fler antaganden som förväntas hålla. Mest kritiskt av dessa antaganden är att de oberoende variablerna måste vara opåverkade av residualen vid en viss tidpunkt¹⁰. Detta innebär att utelämnade variabler som påverkar den beroende variabeln inte får påverka de oberoende variablerna. För att minimera risken att bryta mot detta antagande inkluderas ett antal kontrollvariabler (Wooldridge, 2013, s. 382).

5.2 Variabler

Modellerna avser huvudsakligen att analysera den kommunala skattepolitiken. Således är ett riksgenomsnitt av de kommunala skattesatserna beroende variabel i den första regressionen. För att testa hur skattesatserna sätts beroende av konjunkturen krävs ett tillförlitligt konjunkturmått. BNP-gap är en uppskattning av konjunkturen vilken ofta används akademiskt (Bergman, 2011, s. 18). Måttet är baserat på konjunkturinstitutets beräkning av hur mycket faktiskt BNP avviker ifrån potentiellt BNP (Konjunkturinstitutet, 2014). Det krävs således att faktiskt BNP såväl som potentiellt BNP, vid en given tidpunkt, kan observeras. Potentiellt BNP beräknas utifrån sysselsättningsmåtten jämviktsarbetslöshet¹¹, arbetskraftens storlek, medelarbetstid samt baseras på normal produktivitet utifrån rådande

¹⁰ Detta är ett svagare antagande än det strikta kravet på att residualen inte har någon samvariation med de oberoende variablerna överhuvudtaget (Wooldridge, 2013, s. 382).

¹¹ Jämviktsarbetslösheten, NAIRU, är en uppskattning av nivån på arbetslöshet vilken är förenlig med en konstant inflationstakt (Konjunkturinstitutet, 2013).

teknologi (Konjunkturinstitutet, 2013, s. 3). Osäkerheten i dessa uppskattningar gör att det är komplicerat att med säkerhet säga vilket konjunktorellt läge en ekonomi befinner sig. Vi antar att felmarginalen i beräkningarna av BNP-gap är normalfördelade och kan således motivera det som ett lämpligt mått på konjunktur. En andra oberoende variabel som är central för analysen är interaktionstermen av faktorn av BNP-gap och dummyvariabeln balanskrav. Denna variabel ges endast ett värde under åren 2000-2014. På så vis kan interaktionstermen fånga en eventuell förändring i hur den kommunala skattepolitiken förändrades efter det att balanskravet infördes (Wooldridge, 2013, s. 197).

BNP-gapet i Sverige har under perioden 1980-2014 varit negativt oftare än positivt, i genomsnitt $-1,02\%$ per år. Under samma tidsperiod har kommuners skattesats haft en stigande trend. Skattesatsen ökade från $16,68\%$ 1980 till $20,65\%$ 2014, i genomsnitt med $0,113\%$ procentenheter per år (Kolada, 2014). Dessa trender riskerar att ge upphov till ett falskt samband, då positivt BNP-gap förefaller ha en negativ inverkan på skattesatsförändringar medan detta samband i själva verket beror på andra faktorer. Detta kontrolleras för genom att en variabel som fångar trenden inkluderas i regressionen (Wooldridge, 2013, s. 360).

Kraftiga höjningar av skattesatsen gjordes 1992 och 1996 till följd av strukturella omvandlingar. Dessa höjningar innebär ett så kallat "structural break" i datan vilket kan snedvrída analysen om det inte kontrolleras för (Hansen, 2001, s. 2). Det är omöjligt att veta hur skatten hade utvecklats om dessa förändringar inte skett men eftersom att den absolut största delen av dessa förändringar inte kan tillskrivas den dåvarande lågkonjunkturen inkluderas dummyvariabler för dessa år. På så sätt kan vi exkludera effekten av skattesatsförändringarna 1992 och 1996 i regressionen och undvika det snedvrída resultatet vi annars hade fått. Till sist används även en dummyvariabel för politisk styrning. Det är rimligt att anta att politisk styrning spelar roll för hur skatterna sätts. Dessa skatter bestäms på lokal nivå. För denna regression lämpar sig dock inte kommunspecifika mått utan endast ett riksgenomsnitt. Vi anser det lämpligt att använda styrande regering som mått, även om det är en grov uppskattning av den politiska tendensen. Dummy är (1) de åren Sverige hade högerstyrelse och (0) de år vänstern regerade.

I den andra regressionen inkluderas kommunspecifika data för samtliga Sveriges kommuner. Därmed skapas ett större underlag för statistisk inferens i och med att antal observationer utvidgas till 4350. För att studera hur den kommunala skattepolitiken beror på konjunktur

används återigen kommunal skattesats som beroende variabel. Den beroende variabeln testas emot ett kommunspecifikt mått på konjunktur. Eftersom BNP-gap inte tillämpas som mått på kommunnivå används arbetslöshet, vilket är ett annat vanligt mått på konjunktur, som oberoende variabel. Måttet definieras som ”antal öppet arbetslösa och personer i program med aktivitetsstöd i åldern 18-64 år dividerat med antal invånare 18-64 år” (Kolada, 2014). Som tidigare påvisats är arbetslöshet, tillsammans med produktivitet, en av de två byggstenarna av BNP-gap (Konjunkturinstitutet, 2013, s. 3). Vi kan därför räkna med ett negativt samband mellan arbetslöshet och BNP-gap. Vid relativt högre arbetslöshet förväntas BNP-gapet att anta lägre värden medan det förväntas anta högre värden vid relativt lägre arbetslöshet. För att försäkra oss om att arbetslöshet är ett bra substitut för BNP-gap görs ett korrelationstest mellan de två variablerna. Resultatet blir en korrelationskoefficient på -0.811, vilket bekräftar ett tydligt negativt samband mellan BNP-gap och konjunktur.

I syfte att åstadkomma tillförlitliga resultat kompletteras regressionen med ett antal kontrollvariabler. Komponenterna som vi förväntar påverka hur skattesatsen sätts är statligt bidrag, kommunens utgifter samt politiskt styre. Statligt bidrag och kommunens utgifter anges i tusentals kronor. Dummyvariabeln för kommunalt politiskt styre vid mandatperiodens inledning, ges (1) ifall styret i kommunen var höger eller blocköverskridande, (0) om styret var vänster¹².

5.3 Metodproblem

En svaghet i att studera ett riksgenomsnitt, vilket görs i den första regressionen, är att modellen då innefattar ett begränsat antal observationer. Mellan 1980 och 2014 finns 35 observationer som våra variabler testas mot. Sedan balanskravet infördes 2000 finns endast 15 observationer. Det är mot dessa 15 observationer som interaktionstermen BNP-gap multiplicerat med balanskravet testas. Risken är således stor att resultaten inte blir signifikanta. Genom att vi inkluderar paneldata i vår andra regression bemöts detta problemet. Resultaten baserat på denna regression förväntas vara mer robusta och kompensera för eventuellt svaga samband i den första regressionen. En annan fördel med paneldata är att tvärsnittsdata över tid kan exkludera kommunspecifika skillnader från analysen. Genom att använda fixa effekter låses data så att utvecklingen i varje kommun analyseras separat. Detta gör att kommunspecifika faktorer exkluderas. Dessutom riskerar

¹² Högerstyre definieras som ett styre utan vare sig Vänsterpartiet eller Socialdemokraterna. Blocköverskridande styre definieras som ett styre med minst ett alliansparti och Socialdemokraterna och/eller Vänsterpartiet. Vänsterstyre definieras som ett styre utan något alliansparti.

inte utelämnade variabler, som är konstanta över tid, att snedvrیدا resultatet (Barmark & Djurfeldt, 2009, s. 197).

Enligt Keynesianismen antas skattesatsen vara en faktor som påverkar konjunkturen (Burda och Wyplosz, 2012, s. 11). Vi testar det omvända, skattesats som beroende och konjunktur som oberoende variabel. Men om det existerar ett samband där skattesatsen påverkar konjunkturen riskerar vår modell så kallad omvänd kausalitet. Regressionen kan då ge signifikanta resultat trots att hypotesen är felspecificerad. Det är dock rimligt att anta att den direkta effekten som observeras är ett resultat av skattesatsernas beroende av konjunkturen, eftersom det tar tid för ekonomiska agenter att genomföra val till följd av skattesatsens förändring. Det finns även en misstanke att det kan vara så att skatten i själva verket justeras med ett års förskjutning i förhållande till konjunkturen. Med detta menas att en lågkonjunktur ett år påverkar skattesatsen nästa år. Efter att ha testat effekten som konjunktur år t har på skattesatsen år $t+1$ kan det konkluderas att detta förhållande förefaller existera. Men då det har en svagare signifikans än det direkta sambandet antas jämförelser år för år vara lämpligare för vår analys (Wooldridge, 2013, s. 342).

Vidare undersöks multikollinearitet bland de oberoende variablerna. Om någon eller flera av de oberoende variablerna är starkt korrelerade med varandra riskerar variablernas effekt att få en felaktig uppskattning. Dessutom påverkas standardfelen vilket skadar reliabiliteten av testerna (Wooldridge, 2013, s. 96). Efter att ha undersökt de oberoende variablernas förhållande till varandra kan vi konstatera att det inte föreligger något multikollinearitetsproblem i datan.

En risk med tidsseriedata är att dess resultat förefaller starkare än vad de egentligen är. Detta kan uppstå bland annat på grund av så kallad autokorrelation. Vid autokorrelation är den beroende variabelns felterm korrelerade. Sannolikheten att en hög skattesats ett år följs av ännu ett år av hög skattesats gör att autokorrelation kan råda. Denna risk förefaller påtaglig. Om så är fallet kommer standardfelen att underskattas och den statistiska signifikansen i sin tur påverkas (Wooldridge, 2013, s. 350). En annan effekt som kan inverka på standardfelen och därmed testets validitet är eventuell heteroskedasticitet (Wooldridge, 2013, s. 47). Heteroskedasticitet är närvarande när residualtermen påverkas av de oberoende variablerna och därmed minskar eller ökar med dessa. Ifall residualens spridning förändras med exempelvis tiden så blir de beräknade standardfelen underskattade varpå det statistiska resultatet är ogiltigt (Wooldridge, 2013, s. 212). Diagnostiska tester visar på att

heteroskedasticitet förekommer i datan. Detta kan dock korrigeras för med så kallade robusta standardfel, vilket dessutom justerar för eventuell autokorrelation (Woolridge, 2013, s. 414). Genom att vi använder robusta standardfel i båda regressionerna blir standardfelen större men testernas pålitlighet säkras.

5.4 Ekonometrisk specifikation

Våra hypoteser samt problematiserandet av dessa utmynnar i två ekvationer. Nedan redogörs dess komponenter samt förväntade resultat av dessa.

$$\begin{aligned}
 (10) \text{ Skattesats}_t &= \beta_0 + \beta_1 \text{BNP} - \text{gap}_t + \beta_2 \text{Balanskrav}_t + \beta_3 \text{Balanskrav}_t \\
 &* \text{BNP} - \text{gap}_t + \beta_4 1992_t + \beta_5 1996_t + \beta_6 \text{Tid}_t + \beta_7 \text{Högerstyre}_t \\
 &+ \mu_t
 \end{aligned}$$

I ekvation (10) åskådliggörs komponenterna i regression (1). Parametrarna β_i är uppskattningar av effekten som de oberoende variablerna estimeras ha på den kommunala skattesatsen, då de andra variablerna hålls konstanta. Vi förväntar oss att procykliskt skattebeteende ha förekommit under perioden 1980-2014. Således förutsätts β_1 anta ett negativt värde. Med detta menas att låga värden av BNP-gap förväntas motsvaras av höga värden av skattesats. Även parametern för interaktionstermen β_3 antas vara negativ därför att vår hypotes är att införandet av balanskravet medfört en högre grad av procykliskhet jämfört med tidigare. Dummyvariabeln för balanskrav förväntas vara positiv då skattesatserna under 2000-talet antar högre värden jämfört med de tidigare observationerna. Årdummies för 1992 och 1996 förväntas vara positiva av den orsaken att dessa ska exkludera de exceptionella skattesatshöjningar som skedde under dessa år. Eftersom trenden har varit att skatten ökat stadigt under 1980-2014 förväntas även parametern för tidsvariabeln att anta ett positivt värde. Variabeln högerstyre antas ha en negativ koefficient eftersom ett mer högerorienterat politiskt klimat förväntas leda till relativt lägre skatter. Slutligen antas residualtermen, μ_t , vara normalfördelad eftersom vi tillämpar robusta standardfel.

$$(11) \text{ Skattesats}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{Arbetslöshet}_{it} + \beta_2 \text{Högerstyre}_{it} + \beta_3 \text{Utgifter}_{it} + \beta_4 \text{Statsbidrag}_{it} + \theta_t + \alpha_i + \mu_{it}$$

Ekvation (11) visar de variabler som ingår i regression (2). I denna regression används arbetslöshet som mått på konjunktur. Ifall arbetslösheten ökar så minskar kommunens skattebas. Enligt vår härledning tvingas kommuner att höja skatten i avsikt att täcka detta

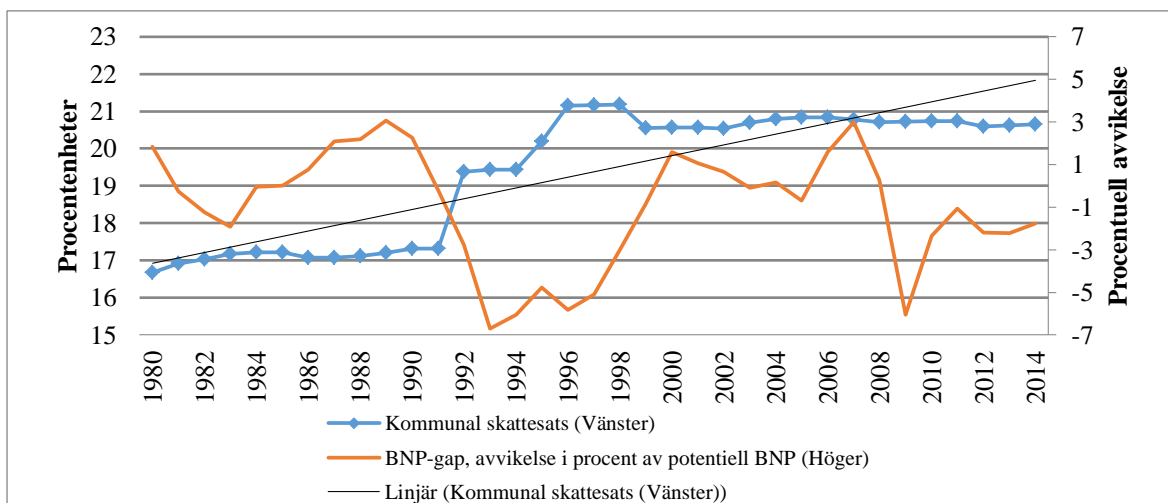
inkomstbortfall. Således antas att koefficienten för arbetslöshet är positiv, det vill säga att skatten ökar med arbetslösheten. Detta innebär i så fall att ett procykliskt skattebeteende har förekommit under 2000-talet. Testet kan dock inte bevisa huruvida skattepolitiken förändrats sedan balanskravets infördes eftersom det saknas data för åren innan 2000. Parametern för politisk styrning, β_2 , antas vara negativ då vi tror att lägre skatter oftare har prioriterats av kommuner med högerstyre jämfört med kommuner med västerstyre. Högre utgifter antas samvariera positivt med skattesatsen eftersom det ökar behovet av finansiering. Statsbidrag underlättar däremot denna finansiering, varför dess parameter antas vara negativ. Termen θ_t uttrycker trenden 2000-2014 vilket kontrolleras för med hjälp av årddummies. Kommunspecifika skillnader som är konstanta över tid fångas av termen α_i . Denna exkluderas när vi använder oss av fixa effekter. Till sist antas residualtermen, μ_{it} , vara normalfördelad då vi använder robusta standardfel.

6. Resultat

I följande avsnitt presenteras de resultat som datainsamling och statistiska tester gett upphov till. Inledande redovisas relevant deskriptiv statistik. Därefter följer en genomgång av de två regressionerna. Slutligen analyseras och tolkas dessa resultat och dess implikationer.

6.1 Deskriptiv statistik

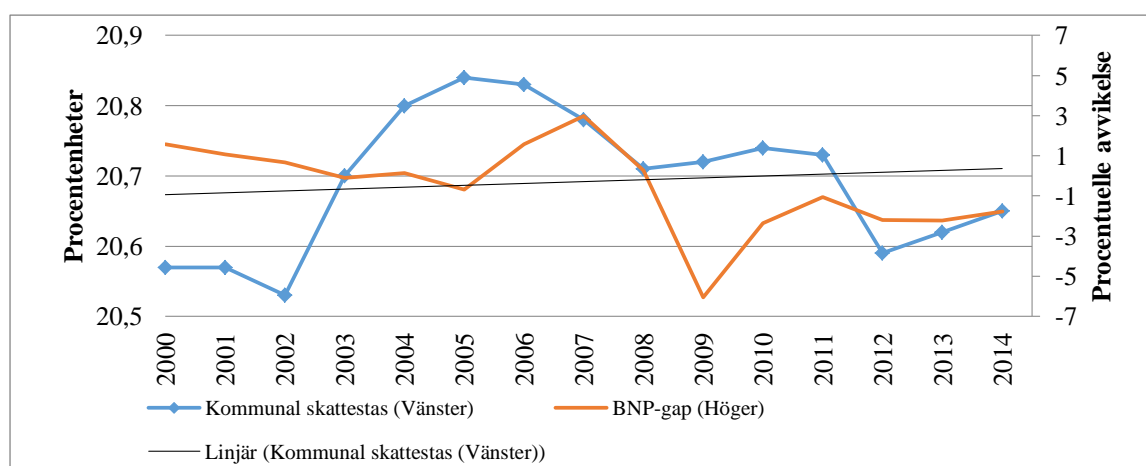
Figur 7 visar kommunalskattens utveckling mot dess linjära trend, samt det rådande BNP-gapet, under perioden 1980-2014.



Figur 7: Genomsnittlig kommunal skattesats i förhållande till BNP-gap 1980-2014

Kommunalskattens utveckling i procentenheter samt den linjära trenden för skatten 1980-2014 utläses på vänster y-axeln, medan den högra y-axeln visar Sveriges BNP-gap. X-axeln visar år. (Källa: SCB 2014)

Notera att positivt BNP-gap motsvarar högkonjunktur, medan negativt BNP-gap innebär att lågkonjunktur råder. Fram till 1990 tycks skattesatsen korrelera något negativt med BNP. Det sker dock relativt små förändringar av skattesatsen varför tendensen inte framgår så tydligt. Mellan 1990-2000 ökade skattesatsen kraftigt i och med de kommunala reformer som skedde. Samtidigt befann sig Sverige i lågkonjunktur (BNP-gap under noll) varför dessa skattesatshöjningar ter sig procykliska. Efter 2000 har förändringen i skattesatsen varit relativt liten och det går inte att avgöra någon samvariation mellan skatten och BNP-gap under perioden 2000-2014 utifrån figur 7. För att tydliggöra utvecklingen under perioden 2000-2014 illustreras denna i figur 8.



Figur 8: Genomsnittlig kommunal skattesats i förhållande till BNP-gap 2000-2014

Kommunalskattens utveckling i procentenheter samt den linjära trenden för skatten 2000-2014 utläses på vänster y-axeln, medan den högra y-axeln visar Sveriges BNP-gap. X-axeln visar år. (Källa: SCB, 2014)

Figur 8 visar en något positiv korrelation mellan kommunalskatt och BNP-gap 2000-2002, varefter kommunalskatten tycks gå i motsatt riktning till BNP-gap under de flesta år mellan 2004-2011. Även om en negativ samvariation mellan BNP-gap och skattesats tycks existera under 2000-talet bör det noteras att skattesatsen fluktuerat relativt lite under perioden. För att tydliggöra tendensen återges frekvensen av skattesatsförändringar (höjningar eller sänkningar) beroende på konjunktur i tabell 1.

Tabell 1: Skatteförändring och BNP-gap 1980-2014

1980-2014	Positivt BNP-gap	Negativt BNP-gap	Summa
Observerade Skattechöjningar	7	17	24
Observerade Skattesänkningar	6	3	9
Summa	13	19	33

1985 och 2001 inte kunde placeras då antingen BNP-gapet eller skattesatsförändringen var noll. (Källa: SCB, 2014)

Under perioden 1980-2014 har skatten höjts oftare än den har sänkts och BNP-gapet har oftare varit negativt än positivt. Det är fem gånger så vanligt att man höjer skatten som att

man sänker den under negativt BNP-gap. Vid positivt BNP-gap är det däremot i stort sett lika vanligt att man höjer som att man sänker skatten. Detta styrker misstankarna om ett procykliskt skattebeteende. Hur förhållandet ser ut under perioden 2000-2014 redogörs för i tabell 2.

Tabell 2: Skatteförändringar och BNP-gap 2000-2014

2000-2014	Positivt BNP-gap	Negativt BNP-gap	Summa
Observerade Skattechöjningar	2	6	8
Observerade Skattesänkningar	4	2	6
Summa	6	8	14

2001 års data kunde inte inkluderas p.g.a. att dess skattesats var oförändrad. (Källa: SCB, 2014)

Tabell 2 visar på en än tydligare skillnad mellan skattebeteende vid positivt och negativt BNP-gap. Under positivt BNP-gap skedde fler skattesänkningar än skattechöjningar, medan det skedde tre gånger fler höjningar än sänkningar vid negativt BNP-gap.

6.2 Regressionsresultat

Huruvida procykliskhet kan beläggas testas i två separata regressioner. För att klarlägga ett eventuellt samband mellan skattesatsförändringar och BNP-gap, samt huruvida detta tänkta samband förändrats under perioden efter år 2000, görs en multipel regression. Resultaten presenteras i tabell 3.

Tabell 3: Skattesats mot BNP-gap

Skattesats	(1)	(2)	(3)
BNP-gap	-0.1503*** (0.0515)	-0.2797*** (0.0619)	-0.2981*** (0.0482)
Tid	0.1380 *** (0.0121)	0.1379*** (0.0281)	0.1296*** (0.0285)
Balanskravet		0.3526 (0.5951)	0.6862 (0.5659)
Balanskravet*BNP-gap		0.4462*** (0.0926)	0.3747*** (0.0690)
Högerstyre			-0.6387*** (0.2064)
1992			0.7702*** (0.2106)
1996			0.4889 (0.3371)
Konstant	16.7428 *** (0.1962)	16.5675*** (0.2099)	16.7589*** (0.2388)
Observationer	35	35	35
R²	0.8040	0.9034	0.9333

Signifikans:***=p<0.01 **=p<0.05 *=p<0.1

Testen genomförs i tre steg. I kolumn (1) presenteras ett enkelt test av BNP-gapets effekt på de kommunala skattesatserna, kontrollerat endast för tid. Koefficienten för BNP-gap är -0,15, vilket betyder att vid en procent positivt BNP-gap beräknas skatten, allt annat lika, i genomsnitt vara 0,15 procentenheter lägre. Vi ser också att tidsvariabeln fångar den ökande trenden som skattesatsen haft under perioden. Resultaten är signifikanta på enprocentsnivån. Kolumn (2) visar utfallet av regressionen när variabler för effekten av balanskravet inkluderas. Koefficienten för interaktionstermen, som testar effekten av BNP-gap sedan balanskravets infördes, är positiv och signifikant. Den negativa effekten av BNP-gap på skattesats för hela perioden har samtidigt förstärkts jämfört med det första testet. Slutligen inkluderas kontrollvariabler för politiskt styre på nationell nivå samt dummyvariabler som fångar effekten av de kommunala reformer som skedde 1992 och 1996. Kontrollvariablerna 1992 och Högerstyre uppvisar signifikanta förväntade tecken, då 1992 fångade en ökande skattesats och högerstyre inneburit lägre skatter i snitt. Dummyvariablerna Balanskravet och 1996 ger icke-signifikanta resultat och dess påverkan är därmed irrelevant för vidare analys.

Vi kan konstatera att variabeln BNP-gap har gett signifikanta resultat. Detta innebär att vi kan förkasta nollhypotesen att den kommunala skattepolitiken är oberoende av konjunktur och konkludera att det funnits ett beroende under perioden 1980-2014. Att koefficienten är negativ innebär att kommunerna agerat procykliskt. Vad gäller nollhypotesen, att detta beteende inte förändrats sedan balanskravet infördes, kan även den förkastas.

Interaktionstermens koefficient är dock positiv, och dessutom större än koefficienten för BNP-gap, vilket pekar på att skattebeteendet sedan balanskravets införande blivit kontracykliskt alternativt acykliskt. Den estimerade effekten av ett BNP-gap som är positivt med en procent 1980-1999, allt annat lika, ger en kommunal skattesats som är cirka 0,3 procentenheter lägre. Efter år 2000 beräknas BNP-gapets påverkan av summan av variablerna BNP-gap och BNP-gap*Balanskravet. Den sammanlagda effekten av de två variablerna är positiv med 0,075. Att BNP-gap varierar positivt med kommunala skattesatser innebär att kommuner agerat kontracykliskt sedan balanskravets infördes.

I syfte att mer djupgående analysera hur kommunal skattepolitik förhållit sig till konjunktur under 2000-talet görs en regression med paneldata. Resultatet presenteras i tabell 4.

Tabell 4: Skattesats mot arbetslöshet

Skattesats	(1)	(2)	(3)
Arbetslöshet	0.0273 *** (0.0031)	0.0171 *** (0.0041)	0.0171 ** (0.0081)
Högerstyre		0.00002 (0.0136)	0.00002 (0.0251)
Statsbidrag		-0.0144*** (0.0047)	-0.0144* (0.0080)
Utgifter		0.1318 *** (0.0073)	0.1318 *** (0.0117)
Fixa effekter	Ja	Ja	Ja
Årdummies	Nej	Ja	Ja
Robusta standardfel	Nej	Nej	Ja
Konstant	21.2576 *** (0.0194)	21.0119*** (0.0350)	21.0119 *** (0.0708)
Observationer	4347	4053	4053
R²	0.9553	0.9680	0.9680

Signifikans:***=p<0.01 **=p<0.05 *=p<0.1

Paneldata för åren 2000-2014 analyseras, liksom den första regressionen, i tre steg. Den första kolumnen (1) visar ett enkelt test av arbetslöshetens påverkan på kommunal skattesats. Koefficienten är positiv av magnituden 0,027, vilket innebär att en ökning av arbetslösheten med en procentenhet estimeras öka skattesatsen, allt annat lika, med 0,027 procentenheter. I kolumn (2) inkluderas kontrollvariabler för politiskt styre, statsbidrag och kommunala utgifter. Dessutom används dummies för varje år. Förutom Politiskt styre så är samtliga oberoende variabler statistiskt signifikanta på enprocentsnivå. Arbetslöshet och utgifter har en positiv påverkan på skattesatser medan ökat statsbidrag påverkar skattesatserna negativt. Koefficienten för arbetslöshet har minskat jämfört med det tidigare testet, vilket tyder på att den påverkan som arbetslöshet tillskrivs i det första testet är överskattad. Kolumn (3) presenterar ett likadant test som föregående, med skillnaden att standardfelen i detta test är robusta. Detta gör att standardfelen blir större varför också den statistiska signifikansnivån minskar. Effekten av en ökad arbetslöshet med en procentenhet har på skattesatsen uppskattas till 0,017 och är signifikant på femprocentsnivå. Vi kan således förkasta nollhypotesen, att konjunkturen inte har någon påverkan på de kommunala skattesatserna. Enligt resultaten kan vi konstatera att kommuner agerat procykliskt under perioden 2000-2014. Om arbetslösheten ökar, vilket motsvarar en negativ utveckling av konjunkturen, förväntas skattesatsen att öka i snitt.

6.3 Analys

Enligt tabell 3 kan vi konstatera att kommuner agerat procykliskt under perioden 1980-1999. Regressionen visar även att detta beteende förändrats från det att balanskravet infördes och att man under 2000-talet, i motsats till tidigare, agerat kontracykliskt. I kontrast till dessa resultat fastslår tabell 4 att kommuner har agerat procykliskt 2000-2014. Hur kommer det sig att de två regressionerna har gett oförenliga uppskattningar av den kommunala skattepolitikens förhållningssätt till konjunktur under 2000-talet?

Genom att studera figur 7 och 8 kan en möjlig förklaring presenteras. Skattesatsen har varit relativt stabil under 2000-talet, i motsats till en kraftigt stigande trend under 1990-talet. Samtidigt har Sverige befunnit sig i en långvarig lågkonjunktur från och med 2008 (SCB, 2014). Eftersom att skattesatsen relateras till den tänkta trendlinjen så tolkas således detta statistiskt som att skatten hållits nere trots lågkonjunkturen. Balanskravets inverkan på konjunkturberoendet bland Sveriges kommuner riskerar, trots att vi kontrollerar för de två enskilt största skattesatsförändringarna, att överskattas på grund av det ”structural break” som 1990-talets skattereformer innebar. Således bör resultatet i tabell 3 inte tolkas som att man agerat kontracykliskt efter det att balanskravet infördes. I tabell 4 beskrivs endast tendensen under 2000-talet och dess utfall påvisar att procykliskhet ägt rum även under denna period. De kommunala skattesatserna fluktuerar dock relativt lite, varför den estimerade effekten av konjunkturmåttet (arbetslöshet) på skattesats är mindre.

I motsats till vår hypotes pekar resultaten på att den procykliska tendensen minskat sedan balanskravet trädde i kraft. Huruvida tendensen kan tillskrivas balanskravet är dock tveksamt. Hur som helst står resultatet i kontrast mot kritiken som riktats emot balanskravets rigiditet. Kritikerna menar att kravet på positivt resultat orsakar att kommuner agerar procykliskt (Vredin et al., 2012; Fölster & Lundius, 2009). Våra resultat påvisar, trots kritiken, att det går att minska det procykliska beteendet även under balanskravet.

Den kommunala budgetrestriktionen upprepas i ekvation (12).

$$(12) T + S - G = X$$

Ifall resultatet (X) initialt är noll, varpå skattebasen minskar och skattesatsen hålls konstant, kan ekvationen likväl hålla om: 1) Utgifterna (G) minskar, 2) Statsbidragen (S) ökar, 3) Resultatet (X) tillåts vara negativt.

- 1) I den historiska bakgrunden (2.1) visades att mycket fokus de senaste decennierna legat på att dämpa den tidigare kraftiga ökningen av de offentliga utgifterna. Genom en mera stabil utgiftsökning har de flesta kommuner uppnått bättre kontroll över finanserna. Tabell 4 visar att kommunala utgiftsökningar korrelerar positivt skattesatsen. Således kan de stabila skattesatserna under 2000-talet till stor del förklaras av de förbättrade kommunala finanserna (Kolada, 2014).
- 2) I syfte att understödja kommuner ekonomiskt under lågkonjunkturen ökade staten statsbidraget kraftigt år 2010. Följden blev att kommunerna därmed kunde undvika att höja de kommunala skattesatserna (SOU, 2011). Tabell 4 visar att ökade statsbidrag på detta sätt kan användas för att understödja kommuner under lågkonjunkturer för att undvika procykliskt skattebeteende. Resultaten delas av Dahlberg & Rattsø (2010), som anser att statsbidrag kan anpassas efter konjunkturfluktuationer för att skattesatsens stabilitet ska kunna upprätthållas.
- 3) Balanskravet var initialt ett strikt krav på årlig balans. 2013 förändrades lagen så att kommuner ska kunna göra intertemporala utjämnings. Studien som ledde fram till lagförslaget menade att detta skulle leda till ett minskat kommunal konjunkturberoende (Finansutskottet, 2012/13: FiU15).

Den teoretiska överblicken (3.2 och 3.3) tydliggör att ingen konsensus råder kring hur skattenivån bör förhållas till konjunktur. Det ena synsättet förespråkar att skatter aktivt bör sättas kontracykliskt för att stimulera ekonomin under lågkonjunktur och bromsa vid högkonjunktur. Enligt det andra synsättet är sådan kortsiktig finanspolitik felriktad, medan en långsiktig stabilitet är viktigare. Istället förespråkas en skattepolitik som är oberoende av konjunkturen.

Få ifrågasätter dock antagandet att en skattesatshöjning verkar dämpande på konsumtionen (Olsson, 2012, s. 65-66). Det innebär att en skattesatshöjning vid lågkonjunktur riskerar att förvärpa de ekonomiska utsikterna. Det svenska finansdepartementet har riktlinjer som förespråkar långsiktighet, men som även möjliggör vissa kortsiktiga stimulanser. Finanspolitiken kan således sägas innehålla influenser såväl från Friedman som från Keynes. Ekonomiska stimulanser skall dock ske på statlig nivå och den kommunala skattepolitiken bör varken påverkas av, eller påverka, konjunkturen (Regeringens skrivelse 2010/11:79, s. 11-13). Trots att såväl teori som det svenska finansdepartementet tycks föredra en acyklisk kommunal skattepolitik har detta inte kunnat uppnås.

Ett sätt att eliminera skattepolitikens konjunkturberoende vore att tillämpa teorin om ”tax smoothing”. Enligt teorin bör skattekvoten, och därmed skattesatsen, hållas relativt konstant över tid. På så sätt skapas en eftersträvansvärd förutsägbarhet i ekonomin som stöds av teorin ”Ricardiansk Ekvivalens”. En stabil skattesats leder dock till att budgetbalansen fluktuerar (Cashin, Olegals och Sahay, 1998). Detta innebär att skattesatsen måste sättas så pass högt att ett underskott undviks även vid lågkonjunktur, annars riskerar kommuner att bryta mot balanskravet. En större skattehöjning skulle troligtvis vara svår att göra. Dessutom skulle budgetöverskottet, som eventuellt att skapas genom en sådan policy, riskera att leda till att kommunpolitiker istället ökar sina utgifter (Pinfield, 1999).

7. Slutsatser

Ansatsen till uppsatsen var att försöka belägga huruvida kommunal skattepolitik påverkas av konjunkturförändringar och ifall detta leder till procykliskhet. Vi misstänkte att balanskravet, som har utformats i syfte att stärka kommunernas finanser, haft effekten att det eventuella konjunkturberoende har stärkts. Ifall balanskravet tvingat kommuner att agera procykliskt innebär det att syftet med överskotts målet, att på statlig nivå kunna stabilisera konjunkturen, har underminerats. Enligt Keynesianismen är det dessutom skadligt för ekonomin att agera på ett sätt som förstärker konjunkturen. Kommuner är små enheter varför effekten av individuella skattesatsförändringar är marginell. Sveriges kommuners aggregerade finanspolitik antas däremot kunna ha inverkan på konjunkturen. Det är således av betydande intresse ifall den kommunala skattepolitiken påverkas av konjunkturen, och i vilken riktning denna påverkan sker.

Resultaten belägger att procykliskhet tycks ha ägt rum såväl under perioden 1980-2014 som 2000-2014. Det verkar dock som att balanskravet inte har haft den förväntade förstärkande effekten på detta beteende. Av denna anledning kan kritiken, som menar att balanskravet bör slopas på grund av dess negativa konsekvenser på kommunal skattepolitik, sägas framstå som något missriktad. Likväl tyder våra resultat på att procykliskhet fortfarande förekommer inom kommunal skattepolitik. För att komma till rätta med detta kan det rådande regelverket behöva reformeras. Det finns exempelvis två policyförslag, som diskuterats i avsnitt 3.4, som skulle kunna underlätta för ett acykliskt beteende. Att förbättra möjligheten att höja statsbidragen tillfälligt vid lågkonjunktur samt att ge kommuner rätt att reservera tillfälliga överskott för användning vid lågkonjunktur. Dessa två förslag skulle kunna göra kommuners

budgetrestriktioner mindre rigida. Tillfälligt höjda statsbidrag under den senaste finanskrisen gjorde att kommuner undvek att göra de skattehöjningar som annars hade krävts för att kompensera den sviktande skattebasen. Enligt vår teoretiska genomgång framstår det som att en förutbestämd förändring av statsbidraget skulle kunna ge större effekt eftersom kommunpolitiker skulle kunna inkorporera en sådan förändring i budgeten. Den andra policyförändringen som föreslagits är att ge kommuner rätt att reservera överskott för sämre tider. Kritiken gällande detta utmynnade i en förändring av balanskravet. Sedan 2013 finns en lag om rätten för kommuner att reservera överskott. Förhoppningen är att policyförändringen ska kunna åstadkomma två förändringar. Dels, att kommuner eventuellt kommer att höja ambitionsnivån för dess finanser, dels att positivt resultat kan användas i syfte att mildra effekten av lågkonjunktur. Dessutom kan ett möjliggörande av intertemporal utjämning öka kommunernas förmåga till självfinansiering. Huruvida lagändringen kan förändra kommunal skattepolitik och dess beroende av konjunkturen återstår att se.

7.1 Vidare forskning

Vi valde att studera vilken effekt konjunktur har på kommunalskatten. Analysen hade möjligen blivit annorlunda ifall landstingsskatt inkluderats i våra tester, eftersom trenden av denna har varit ökande under 2000-talet. Vi välkomnar därför framtida studier där landstingsskatten tas med i beräkningen. Dessutom uppmanar vi till studier av effekten av den kommunala utjämningsreserven som trädde i kraft 2013. Det vore intressant att undersöka huruvida denna lagändring kan möjliggöra en kommunal skattepolitik som är oberoende av konjunkturen.

8. Referenser

8.1 Tryckta källor

- Barmark, Mimmi och Djurfeldt, Göran (red.) (2009). *Statistisk verktygslåda 2 - multivariat analys*. Lund: Studentlitteratur. s. 197
- Burda, Michael och Wyplosz, Charles. 2013. *Macroeconomics- a European text*. Sjätte upplagan Glasgow: Bell & Bain Ltd. s. 392
- Fregert, Klas och Jonung, Lars. 2010. *Teori, Politik och institutioner*. Tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur AB. s. 134-135, 287, 344, 408-413, 428.
- Kydland, Finn och Prescott, Edward. 1977. *Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans*. *Journal of Political Economy* 85. s. 473–490
- Lag 1991:900 (1991), Kommunallag, (Stockholm: Finansdepartementet)
- Lag 2011:203 (2011). Budgetlagen (Stockholm: Finansdepartementet)
- Olsson, Ola. 2012. *Essentials of Advanced Macroeconomic Theory*. Routledge. s. 65-66, 114-115.
- Pålsson Syll, Lars. 2011. *Ekonomisk doktrinhistoria*. Lund: Studentlitteratur AB. kap 11.
- Wikstrand Måns. 2006. *Politikernas ekonomi*. Stockholm: Dagens samhälle. s. kap1-2.
- Wooldridge, Jeffrey M. 2013. *Introductory Econometrics: A Modern Approach*. Sjätte upplagan s. 56, 96, 197, 212, 342, 350, 360, 382, 414

8.2 Elektroniska källor

- Bergman, Michael. 2011. *Tidsbestämning av svensk konjunktur 1970-2010*. Rapport till Finanspolitiska rådet.
<http://www.finanspolitiskaradet.se/download/18.34d8785812fd178ec94800022370/110608+Bergman.pdf> (Hämtad 15/12-2014)
- Cashin, Paul, Olekalns, Nilss, Sahay, Ratna. 1998. *Tax Smoothing in a Financially Repressed Economy: Evidence from India*. IMF Working Paper.
<http://www.google.se/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CDkQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.imf.org%2Fexternal%2Fpubs%2Fft%2Fwp%2Fwp98122.pdf&ei=5HTTVJyoKcf8ywPa94DoCQ&usg=AFQjCNHBuslRqaz7GCCU1iP-FT3K8WdlfQ>
(Hämtad 23/1-2015)
- Dahlberg, Matz och Rattsø, Jørn. 2010. *Makroekonomisk anpassning av statsbidrag Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*, s.7-8, 14, 15, 114-115. :
http://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/07/Hela-2010_5-till-webben1.pdf
(Hämtad 29/11-2014)
- Ekonomifakta. 2013 *Statsbudgetens saldo*
<http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Offentlig-ekonomi/Statsbudget/Statsbudgetens-saldo/>
(Hämtad 11/15-2014)
- Ekonomifakta. 2013 *Statsskulden*

<http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Offentlig-ekonomi/Statsbudget/Statsskulden/> (Hämtad 11/15-2014)

Finansdepartementet. 2009. *Introduktion till det finanspolitiska ramverket*, publicerad 17 september 2009 uppdaterad 6 oktober 2014, <http://www.regeringen.se/sb/d/1881/a/131856> (Hämtad 26/ 11-2014)

Finansutskottets betänkande. 2012/13: FiU15. *Kommunala utjämningsreserver*.
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/201213Kommunala-resultatutjam_H001FiU15/ (Hämtad 2/1-2015)

Fölster, Stefan och Lundius, Annika. 2009. *Investera lönsamt för miljarder*. Svenska dagbladet. 24 februari.
http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/investera-lonsamt-for-25-miljarder_2511727.svd (Hämtad 10/11-2014)

Haglund, Anders. 2009. *Grundlösdebatt om balanskravet*. Dagens Samhälle (nr: 15, 2009)
<http://www.dagenssamhalle.se/zino.aspx?articleID=15354> (Hämtad 10/11-2014)

Hansen, Bruce E. 2001. *The New Econometrics of Structural Change: Dating Breaks in U.S. Labor Productivity*. Journal of Economic Perspectives- Volym 15, nummer 4 - Hösten 2001
http://www.uibk.ac.at/econometrics/dl/jep01fall/09_structchange.pdf (Hämtad 15/1-2015)

Jonung, Fregert. 1985. *Maroekonomins stabilitet* Ekonomisk Debatt. 1/85. s 70-73.
<http://www.nationalekonomi.se/filer/pdf/13-1-lj.pdf> (Hämtad 2/1-2015)

Kolada. 2014 *Kommunala Skatteintäkter*
<https://www.kolada.se/index.php?page=workspace/nt>. (Hämtad 10/12-2014)

Kolada. 2014 *Kommunala Statsbidrag* <https://www.kolada.se/index.php?page=workspace/nt>. (Hämtad 10/12-2014)

Kolada. 2014 *Verksamhetens kostnader totalt*
www.kolada.se%2F%3F_p%3Dworkspace%252Fnt&h=qAQG0jE0g (Hämtad 16/1-2015)

Konjunkturinstitutet. 2014 *BNP-gap*. <http://www.konj.se/statistik> (Hämtad 5/12-2014)

Konjunkturinstitutet. 2013, *beräkning av potentiell BNP*,
<http://www.konj.se/download/18.11ffd0001429b7f50ddb1/Hur-Konjunkturinstitutet-beraknar-potentiell-BNP.pdf> (Hämtad 13/11-2014)

Konjunkturinstitutet. 2005 *Konjunkturterminologi*.
<http://www.konj.se/download/18.70c52033121865b1398800099353/Konjunkturterminologi.pdf> (Hämtad 2/12-2014)

Konjunkturinstitutet. 2014 *Samlade kommunala resultat – offentlig konsumtion kommunsektorn*.
<http://www.konj.se/statistik> (Hämtad 21/12-2014)

Konjunkturinstitutet. 2012 *Yttrande till betänkandet Spara i goda tider för en stabil kommunal verksamhet*. SOU 2011:59(Fi2011/3843), KI Dnr. 6. Stockholm
<http://www.konj.se/download/18.7b7173c2134634aef76800012901> (Hämtad 10/10-2014)

Kydland, Finn och Prescott, Edward. 1982. *Time to Build and Aggregate Fluctuations*, *Econometrica* 50: 1345–1371. :
<http://www.fep.up.pt/docentes/pcosme/S-E-1/kP-Econ.pdf> (Hämtad 1/12-2014)

Lindbeck, Assar. 2013 *Lindbeckkommisionen och framtiden* Ekonomisk debatt nr 4 2013 årgång 41. Stockholm.

<http://www.nationalekonomi.se/node/1169> (Hämtad 14/1-2015)

Nationalencyklopedin. 2015. *Diskretionär*

www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/diskretionär (Hämtad 2/2-2015)

Pinfield, Chris. 1999. *Tax Smoothing and Expenditure Creep*. Treasury Working Paper 98/9

http://econpapers.repec.org/paper/nztntztps/98_2f09.htm (Hämtad 21/1-2015)

Regeringen. 1997 *1991-1992 års skattereform-en värdering* Bilaga 6 PROP. 1997/98:1. Stockholm

www.regeringen.se/content/1/c4/36/28/1a937a7f.pdf (Hämtad 16/15-2015)

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

Regeringen överlämnar skrivelse till riksdagen 17 mars 2011. Stockholm. Kap 2, 5

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/16/42/85/caeb015b.pdf> (Hämtad 15/11-2014)

Statistiska centralbyrån. 2014 *Kommunala skatter*

http://www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Offentlig-ekonomi/Finanser-for-den-kommunala-sektorn/Kommunalskatterna/11849/11856/68065/ (Hämtad 10/12-2014)

Statistiska centralbyrån. 2014 *Kommunfullmäktigval - erhållna mandat efter region och parti. Valår 1973 – 2014*

http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_ME_ME0104_ME0104A/Kf_mandat/?rxid=8ac8953c-ae8e-4d6d-b1a6-ae89ee035d7e (Hämtad 20/12-2014)

Statens Offentliga Utredningar. 2012 *Betänkande av utredningen om kommunsektorn och konjunkturen*. 2011:5.9 *Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet*, Stockholm. s. 13-21, 59, 121.

http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utredningar/Statens-offentliga-utredningar/Spara-i-goda-tider_GZB359/ (Hämtad den 29/10-2014)

Sveriges kommuner och landsting. 2013 *sektorn i siffror*, Stockholm.

<http://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/sektornisiffror.1821.html> (Hämtad 15/1-2015)

Vahul, Richard. 2009, *Mot en förbättrad redovisning – konsekvenser av balanskravet*.

Masters, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. s. 8, 25.

http://pol.gu.se/digitalAssets/1309/1309792_ht09-richard-vahul.pdf (Hämtad 1/11-2014)

Vredin Anders, Flodén Martin, Larsson Anna, O. Ravn Morten. 2012 *Se över det kommunala balanskravet*, Dagens samhälle. 9 Mars 2012. Stockholm

<http://www.dagenssamhalle.se/debatt/se-oever-det-kommunala-balanskravet-2133> (Hämtad 9/10-2014)