

Att höja politikens blick

”De hot som vi tidigare såg riktas mot oss var många gånger yttre hot, riktade mot vårt land från andra länder. Den sortens hot har i det närmaste försvunnit.” Dessa ord i Göran Perssons regeringsförklaring hösten 2004, som motiverade den pågående avvecklingen av en stor del av invasionsförsvaret, illustrerar de politiska beslutsystemens svårighet att bemästra långa skeenden. Grunden för försvarsbesluten var en analys med tioårig horisont, alltså ovanligt långsiktig, i dag vet vi att den borde varit tjuugoårig.

Att hålla blicken fäst vid konsekvenser på lång sikt är svårt i den politiska debattens dagliga kast som ofta kretsar kring ettåriga budgetbeslut. Ett exempel är hur besvärligt det är att få till en rimlig balans mellan förebyggande och åtgärdande insatser inom skolan. Trots att verksamheten till sin natur är långsiktigt syftande tenderar resursallokeringen vara mer reaktiv än proaktiv. Samtidigt är det klart att tidiga insatser ofta är mer kostnadseffektiva än senare insatser, eftersom barns utveckling är kumulativa förlopp där varje steg bygger på tidigare steg. Mycket talar för att det är klokare att tidigt identifiera problem och sätta in åtgärder än att vänta tills de vuxit.

Tidigt stöd, exempelvis av speciallärare under de första skolåren, utgör emellertid ett dilemma för kommunernas ekonomiska och politiska styrning. Kostnaden kan vara betydande, men man kan få vänta många år innan effekten märks på slutbetyg och arbetsmarknad. Det är inte lätt att, när den politiska uppmärksamheten ligger på 16-åringars kunskaper, och ekonomistyrningen som bäst är treårig, prioritera utgifter för 6-7-åringar. Inte bara kommunerna utan även den nationella politiken tenderar att prioritera insatser högre upp i åldrarna. Exempelvis föreslog regeringen i januari i år att den skollagsreglerade lovskolan utökas med ytterligare 25 timmar för elever i årskurs 9 som riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Det kan kanske hjälpa upp statistiken, men frågan är om inte elever vore bättre hjälpta av lovskola i årskurs 7 och 8.

Åtskilliga samhällsproblem kan åtminstone delvis hänföras till brister i kommunsektorns förebyggande arbete. Många kommuner har därför under senare år gjort försök med sociala investeringsfonder för att finansiera vissa insatser, men satsningarna har som regel varit blygsamma. Balkfors m fl (2020) pekar på avsaknaden av nationell samordning och engagemang som begränsande faktorer och föreslår bl a att kommunernas och regionernas möjlighet att avsätta medel och disponera positiva ekonomiska resultat i sociala investeringar ska utredas.

Ett annat utvecklingsspår är nya finansiella instrument som sociala håll-

barhetslån och sociala utfallskontrakt, men även här innebär regelverken att åtminstone lånen begränsas till finansiering av fysiska investeringar, om än med social dimension och krav på uppföljning. Frågan om hur ekonomistyrningen av kommunsektorn kan utvecklas för att främja långsiktighet och helhetstänkande saknar ännu övertygande lösningar.

En annan strukturell svaghet i svensk offentlig förvaltning när det gäller att rida spärr mot partikulära eller kortsiktiga perspektiv är avsaknaden av uttryckliga krav på allsidig konsekvensanalys inför viktiga beslut. Detta trots att både regeringsformen och budgetlagen kräver att beslut ska föregås av en beredning. Den utbredda bristen på sådan analys har kritiserats i flera sammanhang (t ex Nerhagen m fl 2017, Forsstedt 2018). Riksrevisionen har visat att detta leder till beslut som får oförutsedda negativa effekter och dåligt resursutnyttjande. Detta drabbar även kommunerna exempelvis genom att sektorsmyndigheter inom skola och socialtjänst visar svagt intresse för att bistå med kunskapsunderlag för bedömning av vilka typer av tidiga insatser som är samhällsekonomiskt motiverade.

I denna fråga finns det visst hopp om förändring. Det främsta skälet är att det på EU-nivå krävs konsekvensutredning av lag- och åtgärdsförslag som förväntas ha betydande effekter. Kontrasten mellan svensk praxis och den standard som har utvecklats i andra delar av unionen har blivit besvärande. För närvarande pågår därför en översyn av de svenska regelverken som kan leda till förslag om ändrade förordningar och nya stödfunktioner för konsekvensanalyser av myndigheters och kommittéers åtgärdsförslag.

Nationalekonomisk forskning har länge intresserat sig för politikens kortsiktighet och vad som kan göras åt det. Den som läser Assar Lindbecks och Lars Calmfors återblickar på den svenska ekonomisk-politiska debatten finner att denna till stor del handlat om utveckling av strukturer och spelregler som främjar de övergripande mål som ställts upp för den ekonomiska politiken. Dessa strävanden har varit mycket framgångsrika på flera viktiga områden; penningvärdets stabilitet har åstadkommit genom Riksbankens oberoende och inflationsmål och sunda statsfinanser har åstadkommit genom budgetregler, överskotts- respektive balanskrav för stat och kommun osv. Beslutsfattarna tvingas ta hänsyn till helheten och den långa sikten, exempelvis genom att först besluta om en budgettram som är förenlig med långsiktiga statsfinansiella mål innan beslut tas om enskilda utgiftsposter. Det är nu hög tid för ett reformarbete med liknande inriktning i andra delar av de statliga och kommunala förvaltningarna!

Lars Hultkrantz

REFERENSER

Balkfors, A, T Bokström och T Salonen (2020), "Med framtiden för sig – en ESO-rapport om sociala investeringar", ESO-rapport 2020:1, Norstedts Juridik, Stockholm.

Forsstedt, S (2018), "Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska kon-

sekvensanalyser", ESO-rapport 2018:5, Norstedts Juridik, Stockholm.

Nerhagen, L, S Forsstedt och L Hultkrantz (2017), "Analyser av politikens samhällskonsekvenser är otillräckliga i Sverige", *Ekonomisk Debatt*, årg 45, nr 3, s 30–40.