

Per Pettersson-Lidbom & Fredrik Wiklund: Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin

Finansdepartementet, Ds 2002:18, 166 s.

Nationalekonomerna Per Pettersson-Lidbom och Fredrik Wiklund har på uppdrag av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) skrivit en rapport om regeringens och riksdagens förutsättningar att reglera kommuners och landstings ekonomier.

Behovet av statliga regler för kommunernas ekonomiförvaltning härrör ytterst från det faktum att det finns en underförstådd statlig garanti mot ekonomiska fallissemang i kommunerna. En sådan garanti är mer eller mindre oundviklig så länge kommunerna hanterar frågor i vilka statsmakterna också har ett starkt intresse. Det gäller inte minst vården, skolan och omsorgen. Förekomsten av en statlig garanti leder emellertid också till ett så kallat "moral hazard"-problem. Det uppstår ett potentiellt incitament för kommunerna att missköta, eller underlåta att tillräckligt väl sköta, sin ekonomi och istället låta staten, dvs ytterst skattebetalarna i andra kommuner, stå för fiolerna. Bland annat av det skälet har det sedan lång tid tillbaka funnits regler som begränsar kommunernas möjlighet att driva ekonomin med underskott och/eller skuldsätta sig.

Frågan om regelverkets effektivitet ställdes på sin spets i kölvattnet av 1990-talets ekonomiska kris i allmänhet och dess fastighetskris i synnerhet. Inte minst den räddningsaktion som staten tvingades organisera för att rädda Haninge kommun från en ekonomisk kollaps pekade på behovet av någon form av förändring av regelverket. Från och med år 2000 infördes en ny lagstiftning, det så kallade balanskravet, för att förtydliga kommunsektorns uppdrag utifrån det ekonomiska perspektivet.

Innebörden är i grova drag att kommuner och landsting varje enskilt år ska ha en ekonomi i balans.

Huruvida balanskravet faktiskt är ett adekvat svar på den "moral hazard"-problematik som beskrevs ovan eller inte är kanske inte så självklart som det kan verka. Von Hagen & Dahlberg [2002] menar t ex att varken teori eller empirisk evidens visar att ett balanskrav är ett bra skydd mot "bailouts". Vi ska inte fördjupa oss i den diskussionen utan bara konstatera att ett viktigt syfte med balanskravet ur lagstiftarens perspektiv var att förebygga nya kriser av Haninge-typen.

I ESO-rapporten konstateras att det bedrivits anmärkningsvärt lite forskning kring vilka faktorer som påverkar kommunernas ekonomi. Vi instämmer i detta. Rapporten i sig är ett viktigt bidrag till debatten om vilka företeelser och regelverk som kan förmå kommuner och landsting att sköta sina ekonomier på ett ansvarsfullt sätt. Den ger ett perspektiv på de regler och den tradition vi har i Sverige i förhållande till hur det kan se ut i andra länder. Genomgången av internationell forskning, styreffekterna av riktade statsbidrag, de långsiktiga effekterna av Kommundelegationens stödinsatser, regler för upplåning, utomstående granskning och sanktioner är exempel där den intresserade kan få fördjupade insikter och argument för eller emot vissa regel-förslag och styrsignaler. Rapporten presenterar inget tydligt förslag till ett nytt regelverk som skulle kunna ersätta det nuvarande, däremot prövas förutsättningarna för olika typer av regleringar som eventuellt kan komma till användning.

Det avsnitt i rapporten som behandlar den politiska processen och kommunernas ekonomi lyfter fram flera intressanta faktorer i ekonomistyrningen. Förekomsten av sk valårsbudgetar och hur väljarkåren reagerar på dessa, hur olika politiska majoriteter strategiskt kan välja att styra kommande majoriteter genom skuldsättning, manar till eftertanke. Detta avsnitt hjälper också till att nyansera bilden av en kommunsektor som helt och hållet skulle vara styrd av politiken på riksplanet och av svårpåverkade struktur- och konjunkturfaktorer.

Vi instämmer med författarnas slutsatser om att kommunerna trots en ökad statlig detaljstyrning fortfarande har ett betydande eget ekonomiskt handlingsutrymme. Samtidigt kan vi här inte låta bli att påminna om de motstridiga statliga styrsignaler som kommuner är utsatta för. Kommuner som behöver sanera sin ekonomi erbjuder samtidigt särskilda bidrag som de enbart får om de ökar antalet anställda jämfört med tidigare år. Sådana kommuner upplever att de drabbas av dubbla besparingskrav då de dels måste spara, dels går miste om bidrag som andra kommuner får. Kommuner kan i hög grad påverka sitt ekonomiska utfall, men statsmakterna kan onekligen via sin styrning försvåra eller underlätta kommunsektorns uppdrag.

Rapporten är kritisk till förekomsten av den form av ekonomiskt stöd som Kommun delegationen har givit till vissa kommuner och landsting. Man konstaterar att de som har fått hjälp inte har haft andra strukturella svårigheter än andra kommuner och att underskotten i första hand beror på kommunernas egna tillkortakommanden. Vidare framhålls att det finns en uppenbar risk för att bidrag av denna art kan innebära att budgetdisciplinen blir svag och att dessa kommuner även i framtiden kommer att förvänta sig nya statliga bidrag. Detta är intressanta observationer. Vi kan instämma i att det finns ett mått av orättvisa i den tilldelning

av medel som gjorts genom Kommun delegationen. Kommuner som valt att själva hantera sina problem har gått miste om ett ekonomiskt tillskott som andra kommuner fått del av, trots att problemen inte varit större i den ena eller andra kommunen.

Trots detta är vår bild av kommun delegationens arbete mer positiv än den som framskyntar i rapporten. Delegationen har på ett förhållandevis bra sätt kombinerat piskan och moroten i en strävan att förmå kommunerna att ta tag i sina egna problem. Det är flera inslag i arbetet som bidrar till denna bild. Kommun delegationen har inte gett bidrag som täcker löpande årliga underskott. Bidragen har inte varit kravlösa, tvärt om har de varit kopplade till ett avtal om verkliga besparingar. Att döma av de kommentarer vi har tagit del av från kommunernas sida är den dominerande erfarenheterna av att teckna avtal med staten att detta inte är något man vill uppleva igen. Det pekar på att "moral hazard"-konsekvenserna av denna typ av bidrag i hög grad beror på hur de hanteras i praktiken. Om villkoren för bidragen är tillräckligt tuffa så behöver de inte få negativa effekter på budgetdisciplinen och framtida förväntningar om nya bidrag. Å andra sidan bör de inte vara så tuffa att de kommuner som behöver "hjälp till självhjälp" väljer att avstå från dem.

Vår tolkning av ESO-rapporten är att författarna tycker att det nuvarande balanskravet har vissa brister, men att det också har flera goda egenskaper. Vi delar den uppfattningen. Balanskravet har framför allt tillkommit för att förmå kommuner som inte har en balanserad ekonomi att ändra sitt beteende. Vår bedömning är att det har haft en positiv effekt, men att det är för tidigt att efter så kort tid göra en definitiv utvärdering. Antalet kommuner som har underskott i sin ekonomi har minskat påtagligt, men det har skett under en tid då skatteinkomsterna och statsbidragen ökat i snabb takt. Det är

därför svårt att avgöra vilken effekt balanskravet som sådant har haft.

Balanskravets främsta förtjänst är att det är en tydlig och enkel regel. I likhet med alla tydliga och enkla regler riskerar det emellertid också att slå snett i en del fall. Ett generellt problem när det gäller att skriva lagregler för kommunernas ekonomiförvaltning, är att kommuner har olika ekonomiska förutsättningar. Främst handlar det om hur de finansierat verksamheten fram till idag. Vissa har t ex höga skulder och få realiserbara tillgångar medan andra är skuldfria och kan ha relativt stora reserver. Vissa har en stor befolkningsminskning medan andra växer. I en ekonomiskt välskött kommun kan man med väl underbyggda resonemang föra en form av sund ekonomisk politik som i en annan kommuntyp kan anses som direkt osund. Problemen uppstår därför när man ska formulera stringenta lagregler som ska styra alla kommuntyper.

En sidoeffekt av det nuvarande regelverket är att vissa ekonomiskt välskötta kommuner kan drabbas av förmögenhetsmässiga inlåsnings effekter som kan ses som omotiverade. Det här är ett exempel på vad som kan inträffa när man inför alltför tydliga resultatkrav. De blir lätt fyrkantiga och kan styra fel. Det sätter också fingret på frågan om lagens trovärdighet, efterlevnad och eventuella möjligheter till sanktioner kopplade till lagreglerna. Författarna förordar vissa uppstramningar av nuvarande regelverk, t ex att de sk synnerliga skälen ska tas bort samt att en ekonomisk sanktion om 10 procent av ett underskott ska påföras underskottet. Utifrån vårt exempel ovan tror vi att sådana regler enbart kommer att göra balanskravet mera fyrkantigt än vad det är idag och därmed undergräva dess trovärdighet. Däremot gillar vi tanken om att regelverket skulle vinna på att långsiktigheten när det gäller skuldsättningen på något sätt borde beaktas. Ett problem som både författarna och vi ser är att vissa kommuner och landsting gör vidlyftiga

tolkningar av de synnerliga skälen eller att de helt enkelt struntar i lagstiftningen.

Vår övertygelse är att den enskilt viktigaste faktorn för kommunsektorns skötsel av ekonomin är ledarskapet i kommunerna, alltså vilka vi som medborgare väljer till ledare och hur dessa ledare definierar och uppfattar sitt uppdrag. Hur detta ledarskapsuppdrag uppfattas styrs naturligtvis till viss del av hur tydlig lagstiftningen om t ex ett balanskrav kan göras. Men kanske skulle man vid sidan av lagstiftningen kunna förtydliga en kommunlednings ansvar för ekonomin utan att behöva veckla in sig i avancerade kamerala lagstiftningsparagrafer. Ledarskapets inverkan på kommunekonomin berörs enbart indirekt i denna ESO-rapport, ämnet är till stora delar utforskat och det ingick kanske inte i uppdraget. Vi hoppas att framtida forskningsprojekt och rapporter hjälper till att fylla ut denna relativt färglösa fläck på den kommunala ekonomistyrningskartan.

CLAS OLSSON
*Chefekonom, Svenska
Kommunförbundet*

ANDERS NILSSON
Ekonom, Svenska Kommunförbundet

Referenser

Von Hagen J, & Dahlberg M, [2002], "Finns det något bailout problem i Sverige?", i Molander, P & Mueller D (red), SNS förlag, under utgivning.