

Budgettak ger absurda konsekvenser

Ett problem i alla organisationer är hur en uppdragsgivare ska kunna kontrollera att agenten på bästa sätt utför det hon vill ha gjort. Detta är särskilt viktigt i politiskt styrda organisationer där marknadskontrollen är låg eller obefintlig. Metoderna för att hantera dessa styrningsproblem varierar. Många av oss minns ett starkt centraliserat system med strikt budgetstyrning. Otaliga är historierna om befängda inköp veckan före budgetperiodens utgång för att inte tvingas skicka tillbaka några medel och för att signalera inför nästa budgetförhandling. Decentralisering med mål- och resultatstyrning ersatte denna styrning; verksamheterna är så komplexa att något alternativ inte ansågs möjligt. Idag har pendeln svängt igen genom de budgettak som är lagda på vart och ett av ett antal utgiftsområden och genom begränsningar i hur mycket av ett överskott en myndighet får behålla.

Varje styrningssystem har sina brister. Hård centralisering medför att lokala kunskaper inte tas tillvara. Decentralisering leder till ineffektivitet genom resultatenheter som inte ser över sina enhetsgränser. Det finns dock några principer, som man inte bör tumma på, något som Bent Hansen visade redan 1955 i en SOU. En lång rad ekonomistudenter har läst denna utredning, men den har uppenbarligen fallit i glömska att döma av de tokigheter, som finns i dagens styr-

system. Bent Hansen betonar att politiker har ett antal handlingsparametrar till sitt förfogande. Till dessa hör lagar och förordningar, liksom konstruktionen av olika system. Vad gäller intäkter kan man t ex bestämma över skatteobjekt, skattesatser och skatteskala. Vad gäller utgifter kan man bestämma kriterier för vem som ska vara förmånsberättigad, vilka ersättningsnivåer som ska utgå, o s v. Däremot kan politikern inte bestämma över intäkternas eller utgifternas storlek. Dessa bestäms av variablerna i systemen; värdena på dessa bestäms av människor och deras agerande. Politikern kan ge incitament till vissa beteenden men inte bestämma faktiskt beteende.

Dagens budgetsysteem med tak även på enskilda sakområden visar att politikerna inte lärt sig Bent Hansens läxa. Utan tvekan kändes behovet av en budgetreform starkt. Bakgrunden är en ständigt växande offentlig sektor med återkommande budgetunderskott och en växande statsskuld. En förklaring som ges är att det finns önskemål om "angelägna" offentliga utgifter. Budgetunderskotten visar dock att utgifterna inte var så angelägna att vi ansåg oss kunna betala för dem. Detta dilemma skylldes på en alltför svag styrning av budgetprocessen. Lösningen ansågs vara budgettak, som skulle tvinga fram en nödvändig disciplin. Syftet är vällovligt; kanske kan det fungera som styrmekanism på

vissa områden. Dock borde det vara uteslutet på ett antal områden.

Detta gäller obetingat på de områden där vi har en rättighetslagstiftning; kombinationen budgettak och rättighetslagstiftning är en *contradictio in adjecto*. Låt oss ta sjukpenningförsäkringen som exempel. Politikerna har här ett stort antal handlingsparametrar till sitt förfogande; karensdagar, ersättningsnivåer, sjuklöneperiod, definition av sjukpenninggrundande inkomst, m fl. Givet dessa parametrar bestäms utgifterna av antalet försäkrade som råkar ut för arbetsoförmåga p g a sjukdom samt nivån på det inkomstbortfall som ska ersättas, något som politikerna inte rör över. Årets utgifter för sjukpenningförsäkringen kommer att slå i budgettaket någon gång tidigt i höst. Vad gör då den nitiske och redbare ämbetsmannen? Hon kan välja mellan att bryta mot budgetförordningen eller mot rättighetslagstiftningen. Naturligtvis kommer det inte att inträffa att den sjuka får besked om att ersättningen kan betalas ut först i januari då nya pengar finns. Det skulle drabba alltför många etablerade och välartikulerade för att någon politiker med självbevarelse-drift skulle vilja hålla fast vid taket. Extra medel kommer naturligtvis att skjutas till. Detta gäller däremot inte på ett annat område, nämligen bilstödet. Handikappade har rätt att få stöd för köp eller anpassning av fordon. I fjol slog utgifterna i taket någon gång i oktober/november och de sökande fick besked att vänta till i januari. Men här handlade det inte om någon stor och välartikulerad grupp. Här handlar det om ett par tusen individer, många av dem genuint svaga.

Socialdepartementet har skyllet pro-

blemet med att utgifterna för sjukpenningförsäkringen slår i taket på dåliga prognoser från Riksförsäkringsverket. Detta är nonsens – problemet är politiker som inför en absurd budgetprocess som inte uppfyller elementära krav på logik. Det förtjänar också att noteras att sjukpenningförsäkringen i sig inte går med underskott. Den öronmärkta löneavgiften täcker mer än väl utgifterna. Trots detta har, förutom införandet av budgettak, ett stort antal regeländringar genomförts under 1990-talet med hänvisning till det statsfinansiella läget. På detta sätt blir försäkringslöftet beroende av kortsiktiga variationer i statsfinanserna och av utgiftssidan i försäkringen, inte av sundheten i hela försäkringen. Detta minskar individens trygghet och planeringsmöjligheter. En rimlig lösning vore att frikoppla socialförsäkringarna från statsbudgeten och göra dem till autonoma system. Det skulle öka tydligheten och stärka kopplingen mellan avgifter och förmåner och därmed ge effektivitetsvinster. Det skulle dessutom kraftigt beskära möjligheterna för politiker att införa system med inneboende motsättningar.

AGNETA KRUSE