

Förord

Staten har överlätit till kommunerna att svara för viktiga delar av välfärd och samhällstjänst. I dag svarar kommunerna och lands-tingen för inte mindre än 70 procent av den samlade offentliga kon- sumtionen.

Med alla dessa uppgifter spelar kommunerna stor roll för sam- hållsekonomin som helhet. Å ena sidan ställs kommunerna inför svåra avvägningar mellan medborgarnas krav på kommunal service och statens delvis motstridiga krav dels på vilken service medbor- garna har rätt att kräva, dels på ekonomisk balans. Å andra sidan uppstår ett behov för regering och riksdag att säkra en god ekono- mi i kommunerna för att ha en samlad samhällsekonomisk balans. För att klara detta samspel har olika metoder använts.

ESO har uppdragit åt två nationalekonomer – fil.dr *Per Petters- son-Lidom*, för närvarande verksam vid Harvarduniversitetet och fil.lic. *Fredrik Wiklund* vid Finansdepartementet – att närmare be- lysa dessa metoder. Olika möjligheter har här belysts, främst ur statens perspektiv.

Det är min förhoppning att vi med rapporten skall kunna stimu- lera en välbehövlig allmän debatt kring dessa frågor. Jag hoppas att andra fortsätter med syftet att utveckla ett bra styrsystem. Som vanligt i ESO-sammanhang svarar författarna själva för innehållet i rapporten.

Stockholm i maj 2002

Leni Björklund

Ordförande för ESO

Innehåll

1	Samfattning	11
1.1	Politiska faktorer påverkar det ekonomiska utfallet	14
1.2	Statens bidragsgivning kan undergräva budgetdisciplinen	15
1.3	Ökad tydlighet i statens reglering av kommunernas förvaltning	16
1.4	Många men otillräckliga mått på kommunernas ekonomi	17
1.5	Tidigare restriktioner har inte varit bindande	18
1.6	Internationell forskning om effekterna av budgetregler	20
1.7	Hårdare regleringar behövs	21
1.7.1	Ekonomiska sanktioner mot kommunerna bör övervägas	22
1.7.2	Begränsa kommunernas möjligheter att skuldsätta sig	22
1.7.3	Bidragsgivning vid sidan av det generella statsbidraget bör undvikas	23
2	Inledning	25
2.1	Rapportens tre syften	27
2.1.1	Är balanskravet ett verkningsfullt styrinstrument?	27
2.1.2	Hur påverkar statens utjämningsambitioner möjligheterna att åstadkomma budgetbalans i kommunerna?	28
2.1.3	Vilken betydelse har politiska och institutionella faktorer för kommunernas budgetpolitik?	28
2.2	Metod och avgränsningar	30
2.3	Rapportens uppläggning	32

3	Den politiska processen och kommunernas ekonomi	35
3.1	Svårt att undersöka vilka faktorer som påverkar kommunernas ekonomi	36
3.2	Politik och regler påverkar kommunernas ekonomi	38
3.2.1	Partifärgen påverkar budgetutfallet	40
3.2.2	Skulden används strategiskt	44
3.2.3	Högre utgifter och lägre skatter under valår	46
3.2.4	Storleken på kommunfullmäktige har betydelse för budgetutfallet	47
3.3	Några slutsatser	48
4	Bör staten hjälpa kommuner i kris?	51
4.1	Statliga bidrag kan minska budgetdisciplinen i kommunerna	51
4.2	Statligt stöd till utsatta kommuner 1974-1992	53
4.3	Statliga stöd och ekonomiska problem	58
4.4	Analys av stöd från Kommundlegationen	59
4.5	Några slutsatser	66
5	Utformningen av budgetregleringar	67
5.1	Reglering av kommunernas ekonomiska förvaltning – motiv och utformning	67
5.1.1	Staten tongivande i regleringen	69
5.2	Krav på budgetbalans	71
5.2.1	Det tidigare balanskravet	72
5.2.2	Det nya balanskravet	72
5.2.3	Ekonomiförvaltningsutredningens förslag	74
5.2.4	Hur strikt är balanskravet?	76
5.3	Begränsningar i skatteuttaget	79
5.4	Andra regleringar av kommunernas ekonomiska förvaltning	82
5.4.1	Reglering av budgetprocessen och den kommunala redovisningen	82
5.4.2	Begränsning av kommunernas upplåning	84
5.5	Argument för och emot regleringar	85
5.6	Några slutsatser	87

6	Balans på flera sätt	89
6.1	Kommunernas ekonomiska utveckling 1974-2000	90
6.1.1	Resultatet	90
6.1.2	Finansiellt sparande	92
6.1.3	Bruttoskulden	94
6.2	Svagt samband mellan mätton	98
6.3	Balans med olika innebörd	99
6.3.1	Konstnadmässighet eller kassa- mässighet	100
6.3.2	Vilka utgifter och inkomster skall räknas ut?	102
6.3.3	Drift eller investeringar?	103
6.4	Några slutsatser	104
7	Utvärdering av balanskrav och skattestopp	107
7.1	Tidigare studier	107
7.2	Utvärdering av balanskrav – en ansats	108
7.2.1	Effekter av det tidigare balanskravet	110
7.2.2	En analys av hur det tidigare balans- kravet påverkade kommunernas benä- genhet att underbalansera budgeten	112
7.2.3	Det nya balanskravet	115
7.3	Skattestoppens effekter på den kommunala ut- debiteringen	118
7.3.1	Effekter av skattestoppen	119
7.4	Några slutsatser	120
8	Effekter av budgetregler i andra länder	123
8.1	Internationella erfarenheter av budgetregler	123
8.2	Jämförelser mellan länder	124
8.3	Amerikanska delstater	125
8.3.1	Begränsningar av utgifter och skatter	126
8.3.2	Krav på balanserad budget	127
8.3.3	Begränsningar av upplåningen	129
8.3.4	Reglering av budgetprocessen	130
8.3.5	Om budgetregleringarna fungerar, varför gör de det?	131
8.4	Några slutsatser	131

9	Slutsatser och förslag	133
9.1	Statens bidragsgivning undergräver budgetdisciplinen i kommunerna	135
9.2	Endast strikta balanskrav biter	136
9.3	Ett effektivt balanskrav måste vara transparent	136
9.4	Balanskravets trovärdighet måste öka	137
9.5	Regler för kommunernas skuldsättning behövs	139
9.6	Förutsättningarna för utvärdering av regleringar måste förbättras	139
9.7	Är fler regleringar nödvändiga?	140
	Appendix	143
	Referenser	161
	Maintaing the Balance – A Report on Local Government and Budgetary Discipline – A Summary	167
	ESO:s rapporter	181

Tabell – och diagramförteckning

Tabeller

5.1	Bedömning av hur strikta olika krav på budgetbalans är	77
6.1	Samvariationen mellan olika mått på kommunernas ekonomi 1987-99	98
7.1	Utveckling av ekonomiskt utfall när balanskrav infördes i 1977 års kommunallag, kr per invånare resp. andel kommuner	111
7.2	Utveckling av ekonomiskt utfall när balanskravet togs bort ur kommunallagen 1991, kr per invånare resp. andel kommuner	111
7.3	Kommunernas benägenhet att föra över överresp. underskott till kommande budgetår 1978-1999, procent av föregående års finansiella sparande	114
7.4	Utveckling av ekonomiskt utfall när balanskravet införs i 1997 års kommunallag, kr per invånare resp. andel kommuner	115

Diagram

4.1	Andelen kommuner som beviljats extra bidrag fördelat efter antalet beviljningar 1974-92, procent	54
4.2	Totalbeloppet av extra bidraget 1974-1992, miljoner kronor	55
4.3	Antal kommuner som fått stöd 1974-1992	56
4.4	Andelen extra bidrag som fördelats till socialistiska respektive borgerliga kommuner 1974-1992, procent av totalbeloppet	57
4.5	Antalet gånger en kommun fått extra bidrag perioden 1974-92 fördelat på de kommuner som sökt respektive inte sökt till Kommundelagationen	62
4.6	Skillnad i genomsnittlig bruttoskuld mellan kommuner som sökt och inte sökt bidrag från Kommundelagationen 1974-1998, kronor per invånare	63

4.7	Skillnad i utgiftsnivå mellan kommuner som sökt och inte sökt bidrag från Kommundele- gationen 1974-1998, kronor per invånare	64
6.1	Resultat 3 i kommunerna 1988-2000	92
6.2	Finansiellt sparande 1974-2000, kronor per invånare	93
6.3	Total bruttoskuld i kommunerna 1974-2000, kronor per invånare	95
7.1	Andelen kommuner med negativt Resultat 3 och variationskoefficienten för Resultat 3, 1988-2000	116
7.2	Fördelning av negativt Resultat 3 i kommu- nerna 1997 och 2000	117
7.3	Genomsnittlig kommunalskatt och årlig för- ändring av kommunalskatt 1974-2000, öre per skattekrona	118

1 Sammanfattning

År 1997 återinfördes kravet i kommunallagen på att kommunernas och landstingens budgetar skulle vara i balans. Det tidigare balanskravet togs bort i 1991 års kommunallag. Regeringens motiv i propositionen Den kommunala redovisningen (prop. 1996/97:52) till att balanskravet återinfördes var dels att förhindra en fortlöpande urgröpning av kommunernas och landstingens ekonomi, dels att skapa förutsättningar för en långsiktigt stabil finansiell utveckling av den kommunala sektorn. Enligt regeringen var inte kommunallagens regler tillräckligt styrande, vilket bl.a. visade sig i ökade balansproblem för flera kommuner och landsting. Ett mer principiellt argument för att införa krav på budgetbalans var tanken att varje generation själv skulle bära kostnaderna för den service som generationen själv beslutar om och dessutom konsumerar.

När ekonomisk-politiska beslut fattas på mer än en nivå finns en risk att den lokala eller den regionala nivån kan bedriva en politik som inte är förenlig med de övergripande samhällsekonomiska målen. Det är därför vanligt att man från den nationella nivån försöker tydliggöra de ekonomiska ramarna för en lokal eller regional nivå genom olika former av regleringar. Risken att en decentraliserad finanspolitik kan leda till negativa konsekvenser för kollektivet har också varit vägledande för bildandet av EU:s s.k. tillväxt- och stabilitetspakt. Övergången till en gemensam penningpolitik har gjort det nödvändigt med strikta regler för finanspolitiken som förhindrar uppkomsten av stora underskott eller hög skuldsättning.

Problemet med att finanspolitiken är uppdelad mellan den nationella nivån och en eller flera lokala/regionala nivåer – s.k. fiskal federalism – med att de lägre beslutsnivåerna inte tar hänsyn till att kostnaderna för den nationella nivåns intervention fördelas på *samtliga* skattebetalare i form av speciella stöd eller övertagande av krediter. Den lokala och regionala nivån kan därmed komma att

skuldsätta sig, i en omfattning som inte motsvarar de (produktiva) investeringar som görs, i syfte att hålla nere skattetrycket och/eller öka konsumtionsutrymmet för den nu levande generationen. Problemet med en decentraliserad finanspolitik förstärks dessutom i den utsträckning finansieringen av de egna utgifterna inte beror av den egna skattebasen utan av statsbidrag eller utjämningsbidrag, vilket kan skapa en "fiskal illusion" – de egna skattebetalarna bär inte den totala kostnaden för de beslut som fattas. Det finns således en risk att en kommun mer eller mindre medvetet vältrar över kostnader för den valda ambitionsnivån när det gäller skatter och service på personer som saknar rösträtt i kommunen, dvs. kommande generationer och invånare i andra kommuner.

I Sverige har regering och riksdag på olika sätt försökt att begränsa kommunernas ekonomiska handlingsfrihet genom bl. a. begränsningar av skatteuttag, reglering av upplåningen och olika utformning av statsbidragen. Mer informell styrning i form av samtal mellan Kommunförbundet respektive Landstingsförbundet och regeringen, har också förekommit. De fiskala relationerna mellan staten och kommunerna utmärktes under 1970- och 1980-talen av relativt svag reglering. Under 1990-talet har regering och riksdag valt att tillgripa hårdare styrmedel genom att lagstifta om kommunalt skattestopp och genom att återinföra kravet på budgetbalans. Mot bakgrund av kommunernas betydelse för såväl den offentliga sektorns finanser som för flertalet medborgare i egenskap av producent av välfärdstjänster har det bedrivits anmärkningsvärt lite forskning kring vilka faktorer som påverkar kommunernas ekonomi i allmänhet och budgetbesluten i synnerhet. Sedan mitten av 1980-talet har det växt fram en omfattande internationell forskningslitteratur kring olika ekonomiska restriktioners effekter på budgetunderskott och skuldsättning. Denna forskning, som huvudsakligen baseras på erfarenheter från jämförelser mellan länder och mellan amerikanska delstater, ger vid handen att begränsningar av möjligheterna att underbalansera budgeten eller till skuldsättning är verkningsfulla. Det finns även anledning att tro att balanskrav bör kunna verka disciplinerande även på svenska kommuners och landstings ekonomi.

Denna rapport försöker överbrygga bristen på systematisk analys av regleringar av svenska kommuners ekonomi genom att undersöka:

- balanskrav är ett effektivt instrument för att åstadkomma sunda kommunala finanser,
- hur statens utjämningsambitioner påverkar kravet på budgetbalans, och
- vilken betydelse politiska och institutionella faktorer har för kommunernas ekonomiska agerande.

Rapportens huvudslutsats är att tidigare regleringar av kommunernas ekonomi i form av balanskrav och frivilliga skattestopp inte har verkat disciplinerande på kommunernas ekonomi. Det balanskrav som började gälla 1998 har flera fördelar jämfört med tidigare balanskrav; det är mer preciserat i lagstiftningen och vilar på enhetliga redovisningsprinciper. Samtidigt finns flera faktorer som talar för att dagens balanskrav inte är ett tillräckligt instrument för att uppnå tillräcklig ekonomisk disciplin. Balanskravet har inga formella sanktioner kopplade till sig vilket gör kravet på budgetbalans mindre trovärdigt. Vidare är dagens balanskrav mindre inriktat på kommunens skuldsättning och därmed på möjligheterna att vältra över kostnader på kommande generationer. Dagens balanskrav bör därför kompletteras med dels någon form av ekonomiska sanktioner, dels med tydligare regler för kommunernas långsiktiga ekonomiska åtaganden.

Införandet av balanskrav eller andra former av regleringar av kommunernas ekonomiska handlingsutrymme begränsar emellertid den kommunala självbestämmanderätten. Hur en sådan begränsning skall värderas handlar i grunden om en centralistisk kontra en decentralistisk samhällssyn. I en nyligen publicerad ESO-rapport om kommunernas roll menar Lars Söderström att det centralistiska synsättet på kommunernas ställning gentemot staten varit det dominerande i Sverige.¹ Följaktligen får kommuner och landsting sina befogenheter på delegation från staten. Trots att det lokala självstyret i Sverige förverkligats på statens villkor kan införandet av en reglering av kommunernas ekonomi kan innebära en ”demokratisk kostnad” i form av att kommunernas handlingsfrihet minskas. Denna kostnad måste emellertid vägas mot de kostnader som kan uppstå om kommunerna, utan reglering, för en politik som kan innebära svårigheter att uppnå en gynnsam samhällsekonomisk utveckling.

¹ Söderström, L., (2002), *Hotet mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden*. Ds 2002:7, Finansdepartementet, Stockholm.

1.1 Politiska faktorer påverkar det ekonomiska utfallet

Trots att kommunerna utgör en stor andel av den offentliga sektorn finns förhållandevis lite kunskap om vilka faktorer som har en *systematiskt* effekt på deras ekonomi. Ett centralt problem med att utvärdera vilka faktorer som påverkar kommunernas ekonomi är att de utgör öppna system vilket gör det svårt att utföra kontrollerade experiment. Ett öppet system utmärks av att det är svårt att isolera effekten av en viss faktor, t.ex. befolkningstätheten på ekonomin från inverkan av alla andra faktorer. Svårigheterna att genomföra kontrollerade experiment i en kommunal miljö gör att utvärderingsproblemet måste lösas på annat sätt. I rapporten presenteras resultat från fyra studier som använder s.k. naturliga experiment för att avgöra vilka faktorer som styr kommunernas ekonomiska beteende. Mer specifikt diskuteras vilken roll partifärgen spelar för budgetutfallet, om sittande majoritet använder kommunens skuldsättning strategiskt för att påverka politiken efter en (förmodad) valförlust, om storleken på den beslutande församlingen påverkar utgifterna och om kommunpolitikerna använder utgifter och skatter för att bli återvalda.

Den gemensamma slutsatsen från dessa studier är att politiska aktörer på den kommunala nivån har ett betydande utrymme att påverka det ekonomiska utfallet *givet* de strukturella faktorer – åldersstruktur, skattebaser, befolkningstäthet m. m. – som också påverkar kommunernas ekonomi. Förekomsten av ett eget handlingsutrymme kontrasterar mot en uppfattning där kommunerna ses som en avbild av politiken på riksplanet eller styrda av svårpåverkbara struktur- och konjunkturfaktorer. Det finns två sätt att förhålla sig till detta handlingsutrymme. Å ena sidan kan det ses som en bekräftelse på den kommunala självstyrelsen där handlingsutrymmet skall utnyttjas för att verkställa kommuninvånarnas preferenser. Å den andra sidan kan förekomsten av ett ekonomiskt handlingsutrymme utgöra ett motiv för statliga regleringar eftersom det finns en risk för att handlingsutrymmet utnyttjas för att driva en politik som inte stämmer överens med de övergripande samhällsekonomiska målen.

1.2 Statens bidragsgivning kan undergräva budgetdisciplinen

I Sverige liksom i flera andra länder finns en långtgående strävan att utjämna regionala skillnader. Utjämningsambitionerna tar sig uttryck både genom ett skatte- och kostnadsutjämningsystem som omfördelar resurser *mellan* kommunerna och i form av bidrag från staten till kommunerna. Sett över tiden har den senare formen av utjämning minskat i omfattning och successivt ersatts av generella statsbidrag i kombination med utjämningsavgifter och utjämningsbidrag mellan kommunerna. Även om det generella bidraget i dag är det dominerande statsbidraget räknat i kronor, finns fortfarande flera specialdestinerade bidrag inom exempelvis hälso- och sjukvården och utbildningsväsendet. En form av specialdestinerade bidrag som aldrig riktigt försvunnit är bidrag för att hjälpa kommuner och landsting som befinner sig i ekonomiskt trångmål. Regeringens och riksdagens ambitioner att utjämna skillnader mellan kommuner kan emellertid komma i konflikt med krav på ekonomisk balans och en "hård" budgetrestriktion på den kommunala nivån. Om det finns en garanti – explicit eller implicit – att staten kommer att kompensera kommunerna om dessa hamnar i ekonomiskt trångmål, finns det alltid en risk för att kommunerna kommer att dra nytta av denna garanti genom att välja en nivå på utgifterna och skatterna som inte rimmar väl med den faktiska budgetrestriktionen. Bidragsgivning vid sidan av det generella statsbidraget riskerar därmed även att påverka effektiviteten i olika begränsningar av kommunernas ekonomiska agerande negativt.

I rapporten används data om tidigare stödåtgärder för att undersöka om stöd till ekonomiskt utsatta kommuner påverkar kommunernas incitament att sköta sin ekonomi. Under perioden 1974 – 1992 hade regeringen möjlighet att bevilja extra bidrag till ekonomiskt utsatta kommuner. Sammanlagt delades närmare 6 miljarder kronor ut (i 1991 års penningvärde) under denna period eller i genomsnitt 320 miljoner per år. Kommunernas utgiftsbeslut och skuldsättning kan kopplas ihop med den *förväntan* om framtida stödåtgärder som staten skapat genom att dela ut extra bidrag. En statistisk analys av detta samband ger vid handen att kommuner som tidigare fått extra bidrag förväntar sig att få bidrag även i framtiden. Detta har i sin tur medfört att dessa kommuner inte balanseerat sina budgetar utan har kunnat räkna med att uppkomma under-

skott täcks med framtida bidrag från staten. De argument emot att staten skall kunna dela ut extra statsbidrag, som bl. a. Riksdagens revisorer anför, får här ett starkt stöd. Kritik emot liknande stöd till kommuner med problem inom bostadssektorn riktas även i en nyligen publicerad ESO-rapport.² Enligt denna finns det ett positivt samband mellan det stöd som betalats ut till kommuner från den s.k. Bostadsdelegationen och ökningen av byggandet mellan perioden 1985–1987 och perioden 1990–1992, vilket skulle kunna ses som ytterligare en indikation på att kommuner som förväntar sig att få bidrag inte till fullo beaktar kostnaderna av en finansiell expansion.

1.3 Ökad tydlighet i statens reglering av kommunernas ekonomiska förvaltning

Begränsningar av kommunernas ekonomiska handlingsutrymme kan utformas på olika sätt och vara mer eller mindre bindande. Det övergripande syftet med de regleringar som förekommit och förekommer när det gäller svenska kommuner är att skydda kommande generationer – och väljare – från de beslut som dagens generation kan fatta. Förutom att begränsa möjligheterna för en kommun att vältra över kostnaderna för den valda service- och välfärdsnivån på kommande generationer eller invånare i andra kommuner har begränsningar av kommunernas ekonomiska handlande motiverats av en önskan om att begränsa tillväxten i omfattningen av den kommunala sektorn. Regleringar av kommunernas ekonomiska handlingsutrymme har också haft ett stabiliseringspolitiskt motiv. Till detta motiv räknas bl.a. en önskan om att styra tidsprofilen på de kommunala investeringarna och påverkan på kommunernas likviditet genom förskjutningar i tiden av statsbidrag eller skattemedel. Det stabiliseringspolitiska motivet har fått förnyad aktualitet i och med debatten om de stabiliseringspolitiska förutsättningarna för ett svenskt medlemskap i den europeiska valutaunionen, EMU. I detta fall står det omvända förhållandet i fokus, nämligen om balanskravet bidra till att försäkra förutsättningarna för att de stabiliseringspolitiska målen skall uppfyllas.

I och med förändringarna av regelverket som styr den kommunala budgetpolitiken som gjorts under 1990-talet har den statliga styrningen blivit tydligare och hårdare. Denna förändring markeras

² Rönnberg, M., (2002) *Staten fick Svarte Petter*, Ds 2002:09, Rapport från ESO, Finansdepartementet, Stockholm.

inte minst av de lagstadgade skattestoppen 1991-93 och kravet på budgetbalans som började gälla 1998. Det nya balanskravet har formellt sett inte inneburit någon skärpning av kravet på budgetbalans i förhållande till det balanskrav som infördes i 1977 års kommunallag i den meningen att underskott kan föras över från ett år till ett annat. Däremot har kravet skärpts på hur underskotten skall *regleras*. Enligt det nya balanskravet räcker det inte med att kommunerna budgeterar för hur eventuella underskott skall täckas utan regleringen skall ske genom att det *redovisade* resultatet återställs. De andra åtgärder som vidtagits i syfte att förbättra den ekonomiska styrningen i kommuner och landsting under 1990-talet gör vidare att det nya balanskravet är tydligare definierat och lättare att följa upp. Förekomsten av synnerliga skäl och avsaknaden av sanktioner gör dock att även det nya balanskravet inte är någon absolut bindande restriktion. Den s.k. Ekonomiförvaltningsutredningen har överlämnat förslag till regeringen som delvis innebär en uppluckring av det gällande balanskravet i och med att möjligheterna till undantag för synnerliga skäl utökas och att budgetbalans inte behöver uppnås varje enskilt år utan över en fyraårsperiod. Utredningen föreslår dock att ekonomiska sanktioner för kommuner och landsting som inte klarar kravet på budgetbalans införs.

1.4 Många men otillräckliga mått på kommunernas ekonomi

En effektiv reglering av kommunernas ekonomiska handlingsutrymme kräver att den reglerande parten, dvs. regering och riksdag, har en klar uppfattning om vilken aspekt av kommunernas budget som skall regleras och hur denna skall mätas och följas upp. En effektiv reglering måste vidare vara transparent och svår att kringgå, genom att utnyttja möjligheter till "budgetkosmetika" som t.ex. att periodisera inkomster- och utgifter på ett godtyckligt sätt eller genom att lyfta viss verksamhet "utanför" budgeten.

Förhållandevis lite har skrivits om vilka mått som bör ligga till grund för kommunal budgetreglering samt hur effekterna av regleringen skall mätas. Detta kan tyckas något förvånande med tanke på att kommunernas ekonomi nästan ständigt står i fokus i debatten. Det finns ett antal mått på den ekonomiska förvaltningen i kommunerna. Dessa mått fokuserar på olika aspekter av det ekonomiska utfallet av kommunernas verksamhet. Det nu gällande balanskravet är definierat som att intäkterna skall vara större än

kostnaderna, dvs. att förändringen av det egna kapitalet – det s.k. Resultat 3 – skall vara positivt. Dagens balanskrav är således definierat i kostnadsmässiga termer på samma sätt som den redovisning som finns i privata företag. Mått på den ekonomiska ställningen som grundar sig på en kostnadsmässig redovisningsbas bygger i stor utsträckning på att det finns enhetliga och tillämpbara kriterier för hur olika tillgångar och skulder skall värderas och hur utgifter och inkomster skall periodiseras. Ett problem med att tillämpa denna redovisningsbas på offentlig verksamhet är att det vanligtvis inte finns något bra mått på tillgångarna. Detta innebär att de mått som finns att tillgå måste anses som, i bästa fall, approximationer av förändringen i nettoförmögenheten vilket gör resultatmåttarna mindre transparenta och försämrar jämförbarheten såväl över tid som mellan olika kommuner.

I rapporten visas att det finns en relativt liten samvariation mellan olika mått på kommunernas budgetar på kort och lång sikt. Detta ger argument för att kommunernas ekonomi inte kan beskrivas med ett enda mått. Annorlunda uttryckt kan fokusering på *ett* mått leda till att felaktiga slutsatser dras om andra minst lika viktiga ekonomiska variabler. Till exempel är förändringen av kommunens egna kapital – Resultat 3 – inget bra mått på vare sig upplåningsbehovet eller långsiktig skuldsättning.

1.5 Tidigare restriktioner har inte varit bindande

Det finns få systematiska studier av tidigare restriktioners effektivitet. I rapporten görs en analys till utvärdering av effekterna på kommunernas ekonomi av dels det balanskrav som skrevs in i 1977 års kommunallag, dels de former av skattestopp som var i kraft 1973–74, 1976–77, 1979–81 och 1991–93. Vidare studeras effekterna på kommunernas anpassning till det balanskrav som började gälla 1997 och som skulle vara uppfyllt år 2000.

Utvecklingen av kommunernas ekonomi mätt som Resultat 3 och finansiellt sparande indikerar att budgetdisciplinen tycks ha ökat *efter* det att det tidigare balanskravet avskaffades. Kommunernas benägenhet att föra över underskott till kommande budgetår visar också på en ökad budgetdisciplin under perioden *utan* balanskrav. Den tes som tidigare studier och artiklar fört fram att det tidigare balanskravet inte skulle ha haft någon styrande effekt får således stöd i dessa resultat. En förklaring till den ökade budgetdisciplinen efter det att balanskravet togs bort kan bero på att den

generella krisen i den svenska ekonomin i början av 1990-talet bidrog till en stramare budgetpolitik även i kommuner och landsting. Inte heller de tidigare skattestoppens tycks ha haft någon styrande effekt och skattehöjningarna var i genomsnitt högre under perioden då staten och kommunförbunden kom överens om att skatten inte skulle höjas.

Utvecklingen av kommunernas ekonomi under perioden efter det att det nya balanskravet infördes visar på en förbättring mätt i termer av andelen kommuner som uppvisar ett negativt resultat. Det var dock bara ca två tredjedelar av kommunerna som uppnådde balans år 2000 trots att detta krav är reglerat i lag. Anpassningen till en bättre ekonomi har dessutom skett i tider av en god ekonomisk utveckling i landet som helhet. Bilden av kommunernas finanser efter införandet av det nya balanskravet är inte entydig. Utvecklingen av det finansiella sparandet och skuldsättningen tyder på att utvecklingen snarast varit negativ.

Sammantaget visar utvärderingen av det nya och det gamla balanskravet på behovet av att se till flera mått på den ekonomiska utvecklingen för att kunna bedöma effekterna av de regleringar som införts. Olika mått ger olika besked om hur kommunerna svarat på förändringar i kraven på en balanserad budget. Det är ännu för tidigt att göra någon fullständig utvärdering av det nya balanskravet. En sådan utvärdering måste bygga på ekonomiskt utfall för några år efter år 2000. Värt att understryka är emellertid att förutsättningarna för en fullödig utvärdering av de restriktioner som regering och riksdag lagt på kommunernas ekonomiska beteende saknas eftersom det inte finns någon "kontrollgrupp" – ett antal kommuner som inte haft någon restriktion att ta hänsyn till – att jämföra med.

1.6 Internationell forskning om effekterna av budgetregler

Sedan mitten av 1980-talet har det växt fram en ganska omfattande forskning som försökt svara på frågan varför skuldsättningen och budgetunderskotten ökade i så många industrialiserade länder under framför allt 1970- och 1980-talen. Eftersom varken ekonomiska förhållanden (arbetslöshet, inflation, tillväxt etc.) eller demografiska variabler (åldersstruktur, befolkningstillväxt etc.) kunnat förklara denna utveckling har forskningen sökt svaren i skillnader i politiska och institutionella förhållanden i de olika länderna. Exempel på politiska förklaringsfaktorer som studerats är valsystemens utformning, partistrukturen, graden av åsiktssplittring inom en regering, valperiodernas längd samt förekomsten av koalitionsregeringar. Förutom faktorer som rör förutsättningarna för det politiska beslutsfattandet har forskningen också inkluderat regler för hur budgeten förbereds, beslutas och implementeras. Resultaten från denna forskning har legat till grund för reformeringen av budgetprocessen i flera OECD-länder, däribland Sverige.

De kanske mest tillförlitliga undersökningarna om olika budgetreglers effekt på budgetutfallet kommer från studier av amerikanska delstater. Genom att data från ett och samma land kan användas undviks flera av de jämförelseproblem som länderstudier är behäftade med. En viktig slutsats av denna forskning är att regler som begränsar det ekonomiska beslutsfattandet, t.ex. balanskrav, leder till lägre skuldsättning och snabbare anpassning efter ekonomiska störningar. Effekterna är dock beroende av hur dessa regler utformas. Balanskrav har störst effekt om de (i) avser utfallet och inte bara själva budgeten, (ii) är svåra att ändra, dvs. är konstitutionellt reglerade och (iii) övervakas av en institution utanför delstatsparlamentets kontroll. En andra slutsats av forskningen är, om än inte lika klar, att marknadsmekanismer tycks samverka med regeringarna, vilket bl.a. tar sig uttryck i att de delstater som har regler för upplåning och/eller balanskrav har lägre upplåningskostnader. En tredje slutsats är att begränsningar av utgifter leder till ökad fiskal disciplin även om begränsningar av skatteuttaget kan leda till högre upplåningskostnader.

1.7 Hårdare regleringar behövs

I den utsträckning som kommunpolitikerna kan utnyttja det ekonomiska handlingsutrymmet på ett sådant sätt att den ekonomiska stabiliteten äventyras, t.ex. genom att bete sig strategiskt inför möjligheten att förlora ett val, finns också argument för att skärpa restriktionerna för det ekonomiska beslutsfattandet i kommunerna. De resultat som redovisas i denna rapport ger belägg för att det finns anledning att reglera kommunernas ekonomi. Av detta följer dock inte hur en sådan reglering skall utformas. Det finns faktorer som talar för att det nya balanskravet – i likhet med det balanskrav som gällde 1978–1991 – inte kommer att vara en effektiv reglering. För det första talar den internationella forskning som bedrivits kring effekterna av budgetregler för att ett balanskrav som tillåter att underskott förs över till nästa år inte kommer att vara effektiva. Det nya balanskravet möjliggör att underskott förs över till nästa år men att det återställs senast två år efter det att underskottet uppfylls. Därmed är det svenska balanskravet i denna mening att betrakta som "medelstarkt"; kommunerna har inte rätt att på förhand underbalansera sina budgetar men underskott under budgetåret måste heller inte täckas med skattehöjningar eller utgiftsminskningar under samma år. Möjligheterna att åberopa synnerliga skäl gör dock att kryphålen är många och om många kommuner åberopar dessa skäl undergrävs balanskravets trovärdighet.

Ett andra skäl varför det nya balanskravet kan förväntas vara mindre verkningsfullt än vad lagstiftarna antog är att tidigare balanskrav under perioden 1977–91 inte tycks ha bidragit till någon större återhållsamhet. Möjligheterna att manipulera budgetarna för att uppnå balans var dock stora när det gamla balanskravet gällde, genom utnyttjandet av olika budgetregleringsposter. Det nya balanskravet är tydligare förankrat i en känd redovisningsmodell och jämförbarheten mellan kommuner och över tiden bör därför vara bättre än under tidigare balanskrav. Även dagens balanskrav kan manipuleras genom utnyttjandet av avskrivningar och periodiseringar.

1.7.1 Ekonomiska sanktioner mot kommunerna bör övervägas

Effektiva regleringar av kommunernas ekonomi förutsätter att de kommuner som inte lever upp till dessa regleringar blir föremål för någon form av ekonomiska sanktioner. *Hur* dessa sanktioner skall utformas för att vara effektiva är dock mindre utrett. Ett särskilt problem när det gäller kommuner är att de inte kan gå i konkurs, vilket är det naturliga sättet att hantera insolvenssituationer i privat sektor. Detta gör att staten riskerar att få rollen som "räddare i nöden", vilket *i sig* kan tvinga fram ett ökat finansiellt risktagande i kommunerna. Ekonomiförvaltningsutredningens förslag, att 10 procent av ett underskott skall tillföras det egna kapitalet när detta regleras, är ett förslag till sanktion som bör övervägas. Oavsett hur sanktionerna utformas är det viktigt att de blir trovärdiga. Detta innebär bl. a. att utlösandet av sanktioner inte bör bero på tillståndet i ekonomin vid den tidpunkt en viss reglering skall vara uppnådd. Erfarenheterna från EU:s stabilitets- och tillväxtpakt gör gällande att det kan vara svårt att genomföra sanktioner i dåliga tider, vilket illustreras av att Tyskland klarade sig undan med en varning och inte drabbades av böter, som fördraget gör gällande, trots att deras budgetunderskott översteg de stipulerade gränsvärdet på tre procent av BNP.

1.7.2 Begränsa kommunernas möjligheter att skuldsätta sig

Sedan 1979 har kommunerna möjlighet att fritt låna pengar utan att dessa lån underställdes regeringen. Möjligheten att fritt skuldsätta sig innebär en potentiell risk för att kostnader för en hög offentlig service inte bärs av de som beslutar om den högre servicenivån. Kommunallagens 8 kap. 1 § om god ekonomisk hushållning har innebörden att kommunerna inte skall finansiera den löpande verksamheten med lån. Det finns dock ingen uttrycklig reglering av detta i Kommunallagen. Eftersom kommunerna har både möjligheter och incitament att skuldsätta sig utöver vad som får anses vara förenligt med god ekonomisk hushållning finns det anledning att reglera kommunernas skuldsättning. Dagens balanskrav, så som det är definierat, utgör en imperfekt begränsning av kommunernas upplåning och kan inte förväntas vara en tillräcklig restriktion på kommunernas upplåning. Budgetbalans både på kort och på lång

sikt är också en bärande princip i EU:s tillväxt- och stabilitetspakt, vilken anger en högsta nivå för medlemsländernas skuldsättning. Balanskravet bör därför kompletteras med någon form av reglering av skuldens storlek.

Formerna för en reglering av kommunernas skuldsättning bör utredas.

1.7.3 Bidragsgivning vid sidan av det generella statsbidraget bör undvikas

Statliga bidrag som utgår till kommuner i ekonomisk trångmål riskerar att undergräva budgetdisciplinen. Kommunerna anpassar sig till denna bidragsgivning och underlåter att sköta sin ekonomi. Därmed undergrävs också förutsättningarna för olika former av regleringar av kommunernas ekonomiska handlingsutrymme. Därför bör det kommunala finansieringsansvaret tydliggöras och bidragsgivning vid sidan av det generella statsbidragssystemet bör undvikas. Ett avskaffande av riktade bidrag är emellertid ingen tillräcklig lösning för att upprätthålla en god budgetdisciplin i kommunerna. Det kan antas att kommunerna kommer att kompensera sig för bortfallet av bidrag genom en ökad skuldsättning. Därmed finns ytterligare ett skäl till att utreda hur kommunernas upplåning kan regleras.

2 Inledning³

När beslut om skatter, inkomster och upplåning fattas på mer än en politisk nivå finns en risk att den lokala eller regionala nivån för en politik som inte är förenlig med uppsatta samhällsekonomiska mål. Det är därför vanligt att den nationella nivån försöker tydliggöra de ekonomiska ramarna för den lokala och regionala nivån genom olika former av regleringar. Risken att en decentraliserad finanspolitik kan leda till negativa konsekvenser för den gemensamma politiken har också varit vägledande för bildandet av EU:s s.k. tillväxt- och stabilitetspakt.

Sverige är ett land där det fattas ekonomisk-politiska beslut på flera nivåer. Kommuner och landsting har en grundlagsfäst rätt att ta ut skatt och har dessutom numera möjlighet att fritt ta upp lån. Vetskapen om att regering och riksdag finns där som en "räddare i nöden" om en kommun har ekonomiska problem kan leda till ökat finansiellt risktagande i hela kommunsektorn. Detta problem beror i sin tur på att beslutsfattare på lägre nivå inte tar hänsyn till att kostnaderna för intervention fördelas på samtliga skattebetalare, t. ex. i form av extra bidragsgivning via statsbudgeten eller övertagande av krediter. I de flesta länder är den lokala nivån ansvarig för att bestämma såväl nivån som kvaliteten på den service som tillhandahålls av de lokala organen även om staten i flera fall ställer krav på en viss miniminivå eller sätter upp vissa standards. Möjligheten att ta ut skatt möjliggör för den lokal nivån att välja en högre nivå eller en bättre kvalitet på den kommunala service än minimikraven. En stor del av utgifterna på den lokala nivån finansieras emellertid av transfereringar från den nationella nivån i form av statsbidrag, dvs. bidrag från andra kommuner eller landsting i form av utjämningsbidrag. Detta förhållande gäller inte minst för de

³³ Vi vill tacka deltagarna i ESO:s referensgrupp för värdefulla synpunkter på rapporten.

svenska kommunerna. I den utsträckning finansieringen av utgifterna inte beror av den egna skattebasen utan på bidrag från andra skapas en form av "fiskal illusion" som innebär att de egna skattebetalarna inte bär den fulla kostnaden för de beslut som fattas. Att kommuner inte bär hela kostnaden för de ekonomiska beslut de fattar kan således leda till att de skuldsätter sig i syfte att hålla nere skattetrycket och/eller öka konsumtionsutrymmet för den nu levande generationen/valmanskåren. Därmed föreligger en möjlighet för en kommun att vältra över kostnader för den valda ambitionsnivån när det gäller skatter och service på personer som saknar rösträtt i just den kommunen, dvs. på kommande generationer och invånare i andra kommuner.

Regering och riksdag har på olika sätt försökt att styra kommunernas ekonomi genom bl.a. begränsningar av skatteuttag, begränsning av upplåningen och olika utformning av statsbidragssystemet. Mer informell styrning, t.ex. i form av samtal mellan regeringen och kommunala företrädare, dvs. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, har också förekommit. Den ekonomiska utvecklingen under 1990-talet har medfört förändrade förutsättningar för relationen mellan staten och kommunerna. Tilltagande balansproblem för hela den offentliga sektorn med minskat sparande och ökad skuld har föranlett en omläggning av budgetprocessen i riktning mot hårdare styrning, kontroll av utgifterna samt en stark tilltro till budgetpolitiska mål och restriktioner. Denna utveckling har även kommit att inbegripa kommuner och landsting. Den statliga styrningen av kommunernas ekonomiska förvaltning har successivt blivit tydligare och större vikt lagts vid lagstadgade restriktioner för hur kommunerna hanterar sina resurser. Under perioden 1991–1993 fanns ett lagstadgat kommunalt skattestopp och 1997 infördes ett krav i kommunallagen på att kommunernas och landstingens budgetar skulle vara i balans.

Med denna rapport hoppas vi kunna bidra till att på ett mer systematiskt sätt än tidigare studier gjort analysera hur budgetregleringar påverkar kommunernas ekonomi och hur dessa regleringar måste utformas för att vara verkningsfulla. Inte minst vill vi betona samspelet mellan statligt stöd och regleringars effektivitet. Vi vill också lyfta fram hur politiska och institutionella faktorer påverkar det ekonomiska utfallet och därmed synen på kommunerna som aktör i den ekonomiska politiken. Den internationella forskningen om betydelsen av institutionella och politiska faktorer i allmänhet och budgetregleringar i synnerhet för att förklara skillnader i skuldsättning och budgetbalans kan bidra med värdefulla infalls-

vinklar för att förklara ekonomiskt utfall mellan svenska kommuner. Slutligen vill vi med denna rapport visa på behovet av bättre förutsättningar för utvärdering av faktorer som påverkar kommunernas ekonomi, inte minst när det gäller de regler som syftar till att styra den kommunala ekonomin i önskvärd riktning.

2.1 Rapportens tre syften

2.1.1 Är balanskravet ett verkningsfullt styrinstrument?

Kravet på att kommunerna och landstingen skall uppnå balans i sina budgetar senast från och med år 2000 har kommit att bli ett av det viktigaste statliga styrmedlen för att åstadkomma sunda kommunala finanser. Effekterna av detta krav är således av stor vikt för hur utvecklingen av den kommunala ekonomin skall bedömas. Det främsta syftet med denna rapport är därför att undersöka om dagens balanskrav är ett verkningsfullt instrument för att åstadkomma sunda kommunala finanser

Det har bedrivits anmärkningsvärt lite forskning kring hur olika styrmedel påverkar kommunernas ekonomiska beteende.⁴ Undantag är bl. a. studier av Murray (1981) och Ysander och Murray (1983). Deras arbete täcker perioden 1960 till 1980 och de fann att många regleringar av kommunernas verksamheter såsom: förmögenhetsskydd, investeringsreglering, indikativ planering och "övertalningar" – varit ineffektiva instrument när det gäller att anpassa kommunernas verksamheter till det samhällsekonomiska utrymmet. Internationell forskning kring olika budgetregleringars effekter visar att begränsningar av kommuner eller delstaters möjligheter att underbalansera budgeten eller skuldsätta sig är effektiva under vissa förutsättningar. Det finns, mot denna bakgrund, anledning att närmare analysera hur det svenska balanskravet förhåller sig om man jämför med erfarenheterna i andra länder. Några systematiska försök att utvärdera effekterna av tidigare skattestopp och balanskrav har inte gjorts. Det nu gällande balanskravet har utretts men inte utvärderats av den s.k. Ekonomiförvaltningsutredningen (SOU 2001:76).⁵ Utredaren lämnar en rad förslag till förändring av

⁴ Det har överhuvudtaget skett väldigt lite forskning som berör kommunal budgetars bestämningsfaktorer.

⁵ Till utredare utsågs f.d. statsrådet Jörgen Andersson.

balanskravet. Förslagen innebär att balanskravet görs mer "flexibelt", bl. a. genom att det skall gälla över en fyraårsperiod och inte för enskilda år. Utredaren föreslår även att ekonomiska sanktioner införs för de kommuner som inte lever upp till balanskravet.

2.1.2 Hur påverkar statens utjämningsambitioner möjligheterna att åstadkomma budgetbalans i kommunerna?

I Sverige liksom i flera andra länder finns en långtgående strävan om att utjämna regionala skillnader. Utjämningsambitionerna tar sig uttryck dels genom ett skatte- och kostnadsutjämningsystem som omfördelar resurser *mellan* kommunerna, dels i form av direkta bidrag från staten till kommunerna. Regeringens och riksdagens ambitioner att utjämna skillnader mellan kommuner riskerar att komma i konflikt med krav på ekonomisk balans och en "hård" budgetrestriktion på den lokala nivån. Om det finns en explicit eller implicit garanti att den nationella nivån kommer att kompensera den lokala nivån, om denna hamnar i ekonomisk obalans, finns det alltid en risk för att den senare kommer att bete sig på ett sådant sätt att en intervention blir nödvändig. Därmed kan statens utjämningsambitioner minska effektiviteten i regleringar av kommunernas och landstingens ekonomi.

Ett andra syfte är därför att undersöka i vilken utsträckning statens utjämningsambitioner påverkar förutsättningarna för att kravet på budgetbalans skall uppfyllas. Mer specifikt studeras effekterna på kommunernas budgetpolitik av tidigare extra stöd till kommuner med ekonomiska problem och bidragen från den s.k. Kommundelegationen som inrättades för att ta hand om kommuner och landsting med svårigheter att klara balanskravet.

2.1.3 Vilken betydelse har politiska och institutionella faktorer för kommunernas budgetpolitik?

Förekomsten av ett lagreglerat krav på att kommunerna skall uppnå balans i sina budgetar gör det intressant att studera vilka faktorer som påverkar den kommunala ekonomin. Merparten av tidigare studier fokuserar på hur kommunernas budgetar påverkas av vissa demografiska och ekonomiska faktorer – ofta kallade externa faktorer – som t.ex. åldersstrukturen, befolkningstätheten, skattebasernas storlek eller konjunkturutvecklingen. Denna ansats byg-

ger på ett betraktelsesätt på kommunernas villkor enligt vilket kommunernas handlingsfrihet är starkt beskuren, inte bara av lagar och andra regler, utan även av opåverkbara strukturfaktorer och den allmänna konjunkturutvecklingen. Ekonomiska problem är, enligt detta betraktelsesätt, huvudsakligen ett uttryck för ogynnsamma externa förhållanden.

På senare tid har det växt fram en betydande internationell forskningslitteratur som betonar politikens och de politiska institutionernas roll för den ekonomiska politiken. Denna litteratur har sin grund i oförmågan att förklara skillnader i skuldsättning eller budgetunderskott mellan länder med vare sig makroekonomiska (t.ex. arbetslöshet och tillväxt) eller demokratiska faktorer. I stället har betydelsen av faktorer som exempelvis storleken på den beslutande församlingen, stabiliteten i det politiska systemet och valperiodernas längd lyfts fram som viktiga förklaringar till varför vissa länder har större budgetunderskott än andra. Liknande analyser har även tillämpats på politiska enheter på lokal och regional nivå, främst amerikanska delstater, och bör därmed ha relevans även för svenska kommuner. Betydelsen av politiska och institutionella faktorer är högst relevant för att kunna motivera olika begränsningar av kommunernas ekonomiska handlingsutrymme. Om politiska faktorer inte har någon betydelse för budgetutfallet bortfaller ett viktigt argument för att reglera kommunernas ekonomi. I stället bör staten rikta all kraft åt att jämna ut strukturella förutsättningar och minimera inverkan av konjunktursvängningarna. I den utsträckning institutionella faktorer har betydelse för budgetutfallet – och inte kringgås genom manipulationer av redovisningsregler och utbetalningstidpunkter – kan balanskrav och liknande regleringar förväntas vara effektiva instrument för att åstadkomma ökad budgetdisciplin i kommuner och landsting.

Ett tredje syfte är att således undersöka vilken betydelse politiska och institutionella faktorer har betydelse för kommunernas budgetpolitik. Det finns dock en rad problem med att försöka besvara denna fråga som måste hanteras. Eftersom regleringar av svenska kommuners ekonomi gäller *samtliga* kommuner är det svårt att studera hur ekonomin skulle ha utvecklats i frånvaro av dessa restriktioner. Ett annat metodproblem är att politiska och institutionella förhållanden kan vara ett svar på – snarare än en orsak till – skillnader i ekonomiska förhållanden. Vidare är det svårt att hitta exempel på institutioner som inte beslutats av den politiska församling vars verksamhet påverkas av de restriktioner som sätts upp. I rapporten kommer det därför att närmare analyseras

vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att det skall gå att tolka olika faktorerers betydelse för budgetpolitiken i kommunerna i ter-mer av *orsakssamband*.

I det följande diskuteras avgränsningar och metodologiska överväganden samt vilken typ av data som används. Därefter redovisas rapportens uppläggning.

2.2 Metod och avgränsningar

Motivet till att tonvikten i rapporten ligger på balanskravet är, för det första, av att balanskravet har en direkt koppling till skuldsättningen i kommunerna och därmed till frågan om möjligheterna att vältra över kostnader på andra än dagens kommuninvånare. För det andra är balanskravet mest aktuellt för svenskt vidkommande eftersom det sedan ett antal år finns ett lagstadgat krav på att kommuner och landsting skulle ha uppnått balans i sina budgetar senast år 2000.

Även motiven för och effekterna av begränsningar i kommunernas skatteuttag kommer att studeras, främst effekterna av tidigare skattestopp. En mer omfattande utvärdering av skattestoppen skulle kräva en egen studie. Erfarenheterna från skattestoppen kan dock ge lärdomar om effektiviteten i budgetregleringar och hur denna påverkas av hur regleringarna utformas. Inom ramen för denna rapport kommer främst skattestoppen under 1970-talet och början av 1980-talet att studeras. Dessa skattestopp var inte lagstadgade utan resultat av överenskommelser mellan regeringen och kommunförbunden (dvs. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet). Det lagstadgade skattestopp som fanns 1991–93 kommer också att analyseras men de omfattande skatteväxlingar mellan kommuner och landsting som gjordes under dessa år gör det svårt att utvärdera effekterna på den kommunala ekonomin. De generella effekterna av lagstadgade begränsningar av beskattningsrätten kommer dessutom att beröras med utgångspunkt i de utvärderingar som gjorts av liknande begränsningar i amerikanska delstater.

Rapporten behandlar inte uttryckligen effekter av andra styrformer som t.ex. styrning av kommunernas investeringar, förändringar av statsbidragssystemet, avräkningsprinciper för kommunal skatt etc. Inte heller kommer det sätt varpå kommunerna anpassar sig till restriktionerna eller vilka effekter denna anpassning kommer att få på den kommunala verksamheten att behandlas. Dessa effekter är

dock av stort intresse, inte minst mot bakgrund av de ekonomiska utmaningarna under 1990-talet, och borde bli föremål för ytterligare belysning. En annan likaledes relevant frågeställning med anknytning till reglering av kommunernas ekonomiska förvaltning som inte behandlas i rapporten är kriterier för när kommuner skall kunna ställas under (statlig) tvångsförvaltning. Tvångsförvaltning, som närmast är att likna vid ett konkursförfarande mot företag, är åtgärder i sista hand och som skall vidtas i extremfall. Att närmare analysera formerna för tvångsförvaltning eller liknande förfarandet är att lämna huvudföreläggelsen för denna rapport som är att analysera regler som syftar till att förhindra att sådana exceptionella situationer uppkommer.

Analysen avgränsas till primärkommuner men de resonemang som förs och de resultat som erhålls är dock i princip generaliserbara även till landsting. Avgränsningen har gjorts för att de beslutande enheterna skall bli så homogena som möjligt. Detta innebär att Gotland, Malmö och Göteborg kommer att behandlas som primärkommuner trots att de utför uppgifter som normalt åvilar landstingen. Fokus i rapporten ligger på de *genomsnittliga* effekterna för de studerade kommunerna. Detta innebär att rapporten inte syftar till att göra jämförelser av enskilda kommuner eller grupper av kommuner. Det primära motivet till denna avgränsning är att de statliga regleringarna i allt väsentligt tar fasta på kommunerna som kollektiv, dvs. de syftar till att åstadkomma en ekonomisk utveckling för kommunerna som är i samklang med övergripande samhällsekonomiska mål. Det är dock viktigt att poängtera att vissa kommuner har större svårigheter än andra att leva upp till dessa restriktioner.

För att analysera effekterna av olika regleringar respektive effekterna av statligt stöd till kommuner med ekonomiska problem används en paneldatabas över Sveriges kommuner 1974–2000.⁶ Uppgifterna i databasen bygger huvudsakligen på offentlig statistik.⁷ Genom att vi kan utnyttja både variation över tiden och variation mellan kommuner kan frågeställningar som rör de kommunala budgetarnas bestämningsfaktorer testas på ett mer tillförlitligt sätt än tidigare. Dessutom innehåller databasen en rad variabler som fångar den politiska situationen i kommunerna, vilket gör det möjligt att belysa vilken roll politiska faktorer spelar för budget-

⁶ Nykvarn ingår inte i analysen.

⁷ De primära källorna som ligger grund för databasen är SCB:s publikationer *Årsbok för Sveriges kommuner* och *Kommunernas finanser*. För en närmare presentation av databasen, se Petterson-Lidbom (2000).

politiken. Vad gäller effekterna av balanskrav och skattestopp måste dock analysen, av skäl som nämnts i det föregående, begränsas till studier av variationer i ekonomiska variabler över tiden.

I rapporten görs en genomgång av forskningslitteraturen på området, främst den litteratur som berör effekterna av budgetregler i amerikanska delstater.

2.3 Rapportens uppläggning

Rapporten är disponerad på följande sätt:

I **kapitel 3** redogörs för tidigare och ny forskning om de faktorer som bestämmer kommunernas ekonomi. Mer specifikt diskuteras vilken roll politiska partier spelar för budgetutfallet, om sittande majoritet använder kommunens skuldsättning strategiskt för att påverka politiken efter en valförlust, om storleken på den beslutande församlingen påverkar utgifterna och om kommunpolitikerna använder utgifter och skatter för att bli återvalda. I detta kapitel diskuteras generellt om hur olika politiska och institutionella förhållanden som påverkar budgetutfallet i kommunerna skall utvärderas.

I **kapitel 4** studeras effekterna på budgetdisciplinen i kommunerna av olika former av statlig bidragsgivning med fokus på de bidrag som delats ut till kommuner med svårighet att nå balanskravet.

I **kapitel 5** görs en genomgång av tidigare och nu gällande restriktioner på kommunernas ekonomi. De regleringar som behandlas är balanskrav, skattestopp och regler för kommunernas uppläning. Motiven till och utformningen av dessa regleringar analyseras.

I **kapitel 6** beskrivs kommunernas ekonomiska utveckling under perioden 1974–2000. Dessutom görs en genomgång av olika mått på kommunernas ekonomi och vad dessa egentligen säger om det ekonomiska tillståndet i kommunerna. Valet av mått kan spela roll för hur effektiv en reglering av kommunernas ekonomi är. I detta kapitel diskuteras också hur kommunernas ekonomi skall mätas på kort respektive lång sikt liksom hur olika mått samvarierar.

I **kapitel 7** görs en ansats till utvärdering av effekterna av tidigare och nu gällande balanskrav på kommunernas ekonomi enligt de olika mått som diskuterats i kapitel 6. Även effekterna av tidigare skattestopp diskuteras.

I **kapitel 8** redogörs för resultaten från internationell forskning om vilka effekter olika budgetregler har på ekonomisk politik. Framför redovisas resultaten från studier av sambandet mellan bud-

getpolitik och olika begränsningar på ekonomiskt beslutsfattande i amerikanska delstater. Genom att dessa studier använder olikheter mellan delstaterna i hur reglerna är utformade undviks den form jämförelseproblem av jämförelseproblem som uppstår i t.ex. Sverige där reglerna gäller för samtliga kommuner. Dessa studier kan därmed bidra med lärdomar om hur balanskrav eller andra former av begränsningar av kommunernas ekonomiska beslutsfattande skall utformas i Sverige.

I **kapitel 9** diskuteras resultaten från de olika kapitlen liksom de olika policyslutsatser som är möjliga att dra från dessa olika studier.

3 Den politiska processen och kommunernas ekonomi

Förekomsten av ett lagreglerat krav på att kommunerna skall uppnå balans i sina budgetar gör det intressant att studera vilka faktorer som påverkar den kommunala ekonomin. Ett huvudmotiv för att på olika sätt söka begränsa kommunernas ekonomiska handlingsfrihet är att tydliggöra att kommunerna skiljer sig åt med avseende på såväl hur ekonomin sköts givet de externa förutsättningarna som ges av de både de krav på service som staten ställer och den allmänna ekonomiska utvecklingen. Kommunernas benägenhet, eller förmåga, att leva upp till kravet på budgetbalans kan t.ex. bero på kompetensen hos politiker och tjänstemän i kommunerna, t.ex. på politiska förhållanden (politisk färg, det "parlamentariska" läget i kommunerna, den politiska stabiliteten etc.) och på hur man väljer att organisera verksamheten.

Fokus när det gäller såväl forskningen som debatten om den kommunala ekonomins bestämningsfaktorer har företrädesvis riktats mot ekonomiska och demografiska faktorer så som skattebasernas storlek, arbetslöshet, befolkningsstruktur och flyttningsströmmar. Däremot har politiska förhållanden och institutionella förklaringsfaktorer inte tillmätts samma betydelse i Sverige. Det kan tyckas tämligen enkelt att undersöka vilka faktorer som påverkar kommunernas ekonomi, men studier av sådana samband är överlag behäftade med flera metodproblem. Dessa problem sammanhänger med samspelet dels mellan politiska partier och väljarna, dels mellan de politiska institutionerna och den beslutande församlingen. I detta kapitel redogörs för de villkor som bör vara uppfyllda för att en utvärdering av vilka faktorer som påverkar kommunernas ekonomi skall kunna genomföras. Dessutom redovisas resultat från ett antal studier som, med beaktande av dessa metodproblem, undersöker sambandet mellan budgetutfallet i kommunerna och olika politiska och institutionella förhållanden.

3.1 Svårt att undersöka vilka faktorer som påverkar kommunernas ekonomi

Kommunsektorn i Sverige svarar i dag för drygt 70 procent av hela den offentliga sektorns konsumtion och för 60 procent av dess in-vesteringar. Vidare utgörs drygt 30 procent av den offentliga sektorns skatteinkomster av kommunala skatter.⁸ Trots att kommunerna utgör en stor andel av den offentliga sektorn finns förhållandevis lite kunskap om vilka faktorer som påverkar deras ekonomi. Det generella problemet med att undersöka vilka faktorer som påverkar kommunernas ekonomi är att kommuner, liksom merparten av samhällets institutioner, utgör öppna system och att det därför blir i princip omöjligt att utnyttja s.k. *kontrollerade experiment* för att vinna kunskap om vilka faktorer som påverkar kommunernas ekonomi. Skillnaden mellan ett öppet system och ett slutet system, som t.ex. inom fysiken, är att det i ett öppet system inte går att hålla alla faktorer som har någon påverkan på ett visst utfall, t.ex. kommunala utgifter, konstanta för att på så sätt undersöka vilken *oberoende* effekt en viss faktor, t.ex. befolkningens storlek, har. Eftersom det är så gott som omöjligt att utföra kontrollerade experiment måste eventuella orsakssamband undersökas med någon alternativ metod. Slumpmässiga försök används ofta inom medicinsk forskning där man försöker att utvärdera om ett medicinskt preparat har någon effekt eller ej.⁹

Förutsättningarna för sådana experiment inom samhällsvetenskapen är dock sällan uppfyllda, inte minst av både praktiska och etiska skäl. Däremot går det att med hjälp av statistiska metoder försöka lösa utvärderingsproblemet (se Förklaringsruta 1). Även dessa metoder är ofta svåra att applicera på situationer där effekterna av olika politiska och institutionella faktorer skall studeras eftersom dessa ofta är ett resultat av en politisk process. Det kan sålunda vara svårt att skilja på om ett viss politisk beslut har en viss effekt på den ekonomiska utvecklingen eller om det är det ekonomiska läget som påverkar beslutet.¹⁰ Ett tydligt exempel på detta problem är när statens budgetprocess förändrades 1997. Förändringen innebar bl. a. att ett utgiftstak infördes för att hejda utgifts-

⁸ Uppgifterna är hämtade ur Tabell 2 i Söderström (2002) och avser år 2000.

⁹ Ett hypotetiskt exempel på ett slumpmässigt försök i en kommunal situation är följande: Antag att alla kommuner måste ha någon av följande fem befolkningsstorlekar; 10 000, 15 000, 20 000, 25 000 eller 30 000. Om dessa befolkningsstorlekar skulle fördelas slumpmässigt över alla kommuner, skulle den genomsnittliga effekten som kommunpopulationen har på kommunernas ekonomi kunna mätas *oberoende* av alla andra faktorer.

¹⁰ Detta problem kallas för simultanitetsproblemet i den ekonometriska litteraturen.

ökningen. Här är metodproblemet att orsaken till att budgetprocessen förändrades står att finna i problemet med utgiftsökningen och inte tvärtom. Detta gör det väldigt svårt att säga att det är den stramare budgetprocess som har lett till att utgifterna ökar i långsammare takt efter införandet av utgiftstaket eller om det är förändring av väljarnas och/eller politikernas preferenser för lägre utgifter som har gett upphov till förändringen av själva budgetprocessen.

Förklaringsruta 1

Korrelation och regression – vad är skillnaden?

De två gängse statistiska sätten som har använts för att undersöka vilka faktorer som "förklarar" kommunernas ekonomi är korrelationsmått och regressionsanalys. Ett korrelationsmått anger graden av samvariation mellan två olika faktorer eller variabler. Till exempel är samvariationen mellan kommunernas utgifter och antalet kommuninnevånare 0,35. Detta statistiska mått ger dock enbart information om hur kommunernas ekonomi och populationsstorleken samvarierar. Måttet säger inget om det är antalet innevånare som påverkar kommunernas ekonomi eller om det är kommunernas ekonomi som orsakar antalet innevånare. Korrelationsmåttet säger inte heller om det är någon annan faktor som ger upphov till samvariationen. Med andra ord ger korrelationsmåttet inget information om samvariationen mellan populationsstorleken och kommunernas ekonomi kan tolkas som ett orsakssamband.

Regressionsanalys kan däremot, under vissa antaganden, bidra med information om kausalitetssambandet. Regressionsanalysen kan också mäta storleken på den eventuella effekten. Det nödvändiga antagandet som krävs för att en regressions analys skall kunna tolkas som ett orsakssamband är att det inte finns någon relation mellan den slumpmässiga komponenten, den s.k. residualen, och den variabel man är intresserad av. I princip är detta antagande uppfyllt endast när den variabel man vill mäta effekten av är *slumpmässigt* fördelad. I få fall kan detta antagande kan anses vara uppfyllt, inte minst i de tidigare studier som använt regressionsanalys för att utröna vilka faktorer som har påverkat kommunernas ekonomi.¹¹ Om inte detta antagande är uppfyllt är informationsvärdet av en regressionsanalys likvärdigt med de tidigare nämnda korrelationsmåtten.

¹¹ Se t. ex. Murray (1981), Johansson (1982), Stjernqvist och Magnusson (1988) samt Lane och Back (1991).

Går det då att få kunskap om vilka faktorer som påverkar kommunernas ekonomi? Ett sätt är att använda sig av s.k. naturliga experiment (även kallade för kvasiexperiment). Idén bakom ett naturligt experiment är att försöka efterlikna ett slumpmässigt experiment genom att leta efter situationer där två eller flera grupper av enheter (kommuner i vårt fall) kan tänkas vara (statistiskt) lika så när på en viss enskild faktor.¹² Den kunskap som kan erhållas ur ett naturligt experiment är hur *denna* enskilda faktor påverkar något specifikt utfall (kommunernas ekonomi i vårt fall). Effekten av denna specifika faktor kan då mätas *oberoende* av alla andra faktorer som kan påverka utfallet. Den stora fördelen med denna metod jämfört med den gängse korrelations/regressionsanalysen är det blir möjligt att få kännedom om *orsakssamband* och inte bara statistisk samvariation. I nästa avsnitt redogörs för forskning om vilka institutionella och politiska faktorer som påverkar kommunernas ekonomi där denna ansats används.

3.2 Politik och regler påverkar kommunernas ekonomi

I tidigare svensk forskning kring de kommunala budgetarnas bestämningsfaktorer har faktorer som åldersstruktur, skattekraft, befolkningsstorlek, befolkningstäthet, näringslivsstruktur, befolkningsomflyttning (dvs. in- och utflyttning), och olika former av statsbidrag hävdats påverka kommunernas ekonomi.¹³ Att dessa faktorer påverkar kommunernas ekonomi är tämligen okontroversiellt. Internationell forskning har dock kommit att intressera sig för hur institutionella och politiska faktorer kan bidra till att förklara skillnader i ekonomiska förhållanden mellan länder, t.ex. varför vissa länder har större budgetunderskott än andra. Studier av dessa samband har gjorts för såväl enskilda länder som för politiska enheter på lokal och regional nivå, främst de amerikanska delstaterna.¹⁴ Studierna har bl. a. undersökt huruvida politiska partier har någon betydelse för den ekonomiska politik som förs och om politiker väljer en nivå på eller fördelning av utgifterna så att sannolikheten för återval för sittande majoritet maximeras.

¹² En diskussion om hur olika utvärderingsproblem skall lösas finns i Shadish, Cook och Campbell (2002).

¹³ Se t.ex. Murray (1981), Johansson (1982), Stjernqvist och Magnusson (1988) samt Lane och Back (1991).

¹⁴ Se vidare kapitel 8.

En utbredd uppfattning bland statsvetare och kommunforskare, såväl i Sverige som i andra länder, var länge att partipolitik inte spelar någon roll för kommunala budgetutfall. Denna ståndpunkt grundas på en uppfattning att kommunerna har ett mycket begränsat ekonomiskt handlingsutrymme till följd av statliga regler och begränsningar samt att kommunernas ekonomi i mycket hög utsträckning bestäms av omvärldsfaktorer såsom befolkningsstruktur, befolkningstäthet och konjunkturläget.¹⁵ Vidare hävdas att det kommunala samregerandet, dvs. att kommunala nämnder och styrelser tillsätts genom proportionella val, gör att gränslinjerna mellan olika partiers ekonomiska politik suddas ut.¹⁶ En tredje förklaring till varför den ideologisk-politiska dimensionen inte kan förväntas ha något förklaringsvärde för skillnader i ekonomiska variabler som exempelvis utgiftsnivå och utdebitering på den kommunala nivån är att kommunalpolitiken "rikspolitiserats".¹⁷ Med detta menas att politiken i kommunerna bara är en avspeglning av politiken på rikspanet. Holmberg (1993, s. 16) uttrycker det som att "Vi har ett högt kommunalt valdeltagande i Sverige men få kommunala väljare".

Den betydelse som dessa båda kategorier av bestämningsfaktorer – de socioekonomiska respektive de politiska – har tillmätts i forskningen om kommunernas ekonomi har varierat över tiden. Enligt Lane och Back (1991) har forskningen om variationer i ekonomiska förhållanden mellan lokala eller regionala enheter utvecklats från en stark betoning på de socioekonomiska faktorerna, dvs. omgivningens betydelse, under 1960-talet till att allt mer fokusera på faktorer som sammanhänger med det politiska beslutsfattandet och sättet att organisera verksamheten. En förklaring till denna förskjutning av perspektiv på kommunernas ekonomi är att den kraftiga expansionen av verksamhet som bedrivs på lokal nivå i kombination av ökad betydelse av statsbidrag och en aktiv central reglering av verksamheten har "immuniserat" den lokala nivån från mycket av variationerna i omgivningsfaktorer. I Sverige, liksom i flera andra länder, har denna tendens till att omgivningen får en allt mindre betydelse för variationer i kommunalekonomiskt utfall förstärkts av en långtgående utjämning av skattekraft och, på senare tid, strukturella kostnadsskillnader mellan kommunerna. Därmed

¹⁵ Kapitel 5 i Stjernquist och Magnusson (1988) innehåller en genomgång av tidigare forskning av politik som förklaring till budgetutfall i kommunerna.

¹⁶ Det finns en diskussion av partipolitikens död på den kommunala nivån. Se t. ex. diskussionerna i Pierre (1995) och Olsson (2001).

¹⁷ Pierre (1995)

blir det svårt att förklara skillnader i utgiftsnivå, produktivitet etc. mellan kommuner med socioekonomiska förklarings-modeller.

Uppfattningen att det politiska beslutsfattandet skulle ha en ringa – eller i extremfallet ingen – påverkan på budgetutfallet i kommunerna vilar på en svag empirisk grund. Förutom att negligera eller ytligt beröra de politiska och institutionella faktors betydelse är tidigare svenska studier behäftade med de metodproblem som diskuterats i det föregående. Med några undantag rör dessa studier partiella effekter av olika förklaringsfaktorer, dvs. att de ser hur t.ex. uppgifterna varierar mellan kommuner med skillnader i en förklaringsfaktor var för sig. Att bara studera sambandet mellan en enskild förklaringsfaktor och kommunernas ekonomi kan leda till att felaktiga slutsatser dras om vad som bestämmer kommunernas ekonomi eftersom denna faktor kan dölja andra faktors inverkan. Vidare är den studerade tidsperioden ofta bara ett fåtal år. Kunskaper om de faktorer som påverkar kommunernas ekonomi i allmänhet och är av stor vikt för att kunna bedöma behovet av regleringar av kommunernas ekonomiska handlingsutrymme. I synnerhet gäller detta de faktorer som sammanhänger med den politiska processen i kommunerna. Ett bristande underlag kan därför i slutändan leda till att den statliga styrningen av kommunernas ekonomi utformas fel.

I det följande redovisas studier och resultaten från Per Pettersson Lidboms forskning om politiska och institutionella faktors påverkan på kommunernas budgetutfall (Pettersson Lidbom 2001a, b, c, d). Studierna baseras genomgående på olika typer av naturliga experiment. I samtliga studier tas även hänsyn till flera demografiska och ekonomiska faktorer som tidigare forskning visat att de samvarierar med olika mått på kommunernas budgetutfall.

3.2.1 Partifärgen påverkar budgetutfallet

I Pettersson-Lidbom (2001a) undersöks om sammansättningen av den politiska majoriteten i kommunfullmäktige påverkar budgetutfallet. Det bästa tillvägagångssättet för att försöka besvara denna fråga vore, i enlighet med diskussionen i det förra avsnittet, att olika partier *slumpmässigt* tilldelas att styra olika kommuner. Därefter kan (det genomsnittliga) budgetutfallet jämföras mellan kommuner med socialistisk majoritet och kommuner med borgerlig dito.

Förklaringsruta 2

Kommunala majoriteter

Valen till kommun- och landstingsfullmäktige är proportionella dvs. att partierna representeras i proportion till det antal röster de får. I princip är även val till kommunstyrelsen och nämnder också proportionella. Representationen i kommuner och landsting skiljer sig därmed från riksdagen där styrelsen, dvs. regeringen, utgörs av det största partiet eller det största blocket. Trots detta förhållande utgår många studier av beslutsfattande i kommunerna från att det föreligger ett majoritetsförhållande liknande det som finns på riksplanel. Tidningen *Kommunaktuellt* gör efter varje val en uppdelning på olika majoritetsförhållanden i kommunerna. Denna uppdelning används i två av de studier som presenteras i detta kapitel. Med "borgerlig majoritet" avses det fall då Moderaterna, Folkpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna tillsammans eller var för sig fått mer än 50 procent av platserna i kommunfullmäktige. Med "Socialistisk majoritet" avses det fall då socialdemokraterna och vänsterpartiet (eller tidigare vpk) tillsammans eller var för sig fått mer än 50 procent av platserna i fullmäktige. I nedanstående analyser inkluderas Kristdemokraterna fr.o.m. 1988 års val. I 1991 års val inkluderas även Ny Demokrati i det borgerliga majoriteten. Vidare finns en "oklar majoritet" när ingen av blocken har mer än 50 procent av rösterna. Ofta är denna situation förknippad med starka lokala partier som agerar "vägmästare".

Hur väl stämmer då majoritetsperspektivet med verkligheten? Gustafsson (1999) menar att det finns inslag av kommunal parlamentarism, t. ex. i form av att det största partiet eller blocket utser ordförande. Han ger även andra exempel på "majoritetsmarkeringar" i kommuner och landsting bl. a. att antalet interpellationer och reservationer ökat. Den studie av partieffekter som redovisas i detta kapitel tyder också på att majoritetsperspektivet är relevant även för kommunala budgetutfall. Även om samregering kan ses som det formella styrelsesättet har omfördelning av styrkeförhållanden inom denna regering betydelse för den ekonomiska politik som förs.

Om budgetutfallet varierar mellan kommunerna kan slutsatsen dras att skillnaden beror på att kommunerna styrs av olika partier. Denna slutsats kan dras eftersom det är frågan om ett *slumpmässigt* försök, dvs. det finns inte några övriga systematiska skillnader – såsom skillnader i väljar-åsikter, befolkningsstruktur eller skattekraft – mellan de socialistiskt och borgerligt styrda kommunerna. Även om slumpmässiga försök inte går att genomföra är det däremot möjligt att försöka efterlikna ett sådant utifrån realistiska förutsättningar, vilket följande tankeexperiment illustrerar.

I kommuner där det står och väger mellan socialistisk eller borgerlig majoritet, dvs. där båda blocken har närmare 50 procent av rösterna vardera föreligger en parlamentarisk situation som kan liknas med ett experiment där slantsingling får avgöra vem som får makten.¹⁸ Blir det "krona" får t.ex. det socialistiska blocket styra kommunen och blir det "klave" blir det borgerliga blocket som styr i stället. Genom att jämföra det genomsnittliga budgetutfallet vid borgerlig majoritet med utfallet vid socialistisk majoritet vid olika val inom *samma* kommun där vardera partiblocket bara fått en knapp majoritet av väljarnas röster, t.ex. i kommuner där majoriteten har mind-re än 52 procent av rösterna, kan eventuella skillnader i budgetutfallet tolkas som en orsakseffekt av att byta politisk majoritet inom kommunen i fråga.

Det kan verka konstigt att en eventuell orsakseffekt av att byta politisk majoritet bara kan analyseras i närheten av 50 procents röstandel. Detta förhållande beror dock på att effekterna av väljarnas preferenser måste kunna separeras från effekterna på budgetutfallet av den agenda som politiska partier har.¹⁹ Till exempel kan orsaken till att Danderyds kommun har låg skatt bero på att majoriteten av Danderyds väljare vill ha låga skatter och därför röstar på de borgerliga partierna, som har låga skatter på sin agenda, och inte på att det är det borgerliga styret *oberoende av väljarnas åsikter* som är orsaken till de låga skatterna. Med andra ord är det i princip omöjligt att särskilja den effekt kommunledningen har på skattnivån från effekten av väljarpreferenserna i kommuner såsom Danderyd där det ena blocket har väsentligt högre väljarstöd än 50 procent.

Vänsterkommuner har högre utgifter och högre skatter

Pettersson-Lidbom använder sig av det naturliga experiment som redovisats i det föregående, för att undersöka vilken roll socialistiska och borgerliga partier har för budgetutfallet i svenska kommuner. Han finner att socialistiskt styrda kommuner har 1,5 – 3,0 procent högre utgifter och 10–15 öre högre skatt än borgerligt styrda kommuner. För en genomsnittskommun motsvarar effekten

¹⁸ Att detta inte uteslutande är något tankeexperiment vittnar den s.k. lottriksdagen efter 1973 års val om.

¹⁹ I den statsvetenskapliga litteraturen används ofta terminologin fritt eller bundet väljarmandat. Med ett bundetväljarmandat så skulle partierna inte ha någon *oberoende* systematisk effekt på budgetutfallet eftersom partierna då perfekt skulle spegla väljarnas preferenser på budgetutfallet.

mellan 10 och 25 miljoner kronor i högre utgifter i fasta priser. Detta kan synas vara små effekter, men de är enbart de kortsiktiga effekterna, dvs. den direkta effekten (allt annat lika) av att byta från ett borgerligt till ett socialistiskt styre inom en och samma kommun. Den långsiktiga effekten är troligtvis mycket större. Ett sätt att uppskatta den maximala långsiktiga effekten är att jämföra kommuner som har haft obrutet borgerligt respektive socialistiskt styre sedan den senaste stora kommunsammanslagningen 1974. Den genomsnittliga skillnaden mellan dessa socialistiska och borgerliga kommuner är ca 20 procent av de totala utgifterna, dvs. att en "permanent" borgerlig kommun skulle få 20 procents högre utgifter om den hade styrts av en socialistisk majoritet.

Det är värt att i detta sammanhang att påpeka att staten aktivt försöker att utjämna skillnader mellan olika kommuner dels genom regleringar av minsta nivå på verksamheten, dels genom olika former av bidrag. I detta perspektiv är det förvånande att politiska partier har en så stor påverkan på budgetutfallet, vilket stödjer hypotesen att kommunerna har en betydande frihet att utforma de ekonomiska besluten oberoende av omvärldsfaktorer och statliga utjämningsambitioner.²⁰ Resultaten kan också jämföras med internationella studier av politiska partiers påverkan på ekonomisk politik.²¹ Dessa studier undersöker ofta om det finns skillnader *mellan olika länders* ekonomiska politik med avseende på färgen på det politiska styret. Partier på nationell nivå kan på rimliga grunder antas att ha en betydligt större handlingsfrihet än partier på lokal eller regional nivå. Resultaten från dessa komparativa studier pekar dock på att politiska partier har inga eller små effekter på budgetutfallet vilket gör de relativt stora partieffekterna för svenska kommuner än mer anmärkningsvärda.²²

²⁰ Notera att partieffekterna uppskattas då hänsyn tagits till ekonomiska och demografiska faktorer som samvarierar med skatter och utgifter.

²¹ Blais, Blake and Dion (1993)

²² Länderjämförelser av partieffekter är även behäftade med andra metodologiska svagheter än att inte lyckas skilja på väljarpreferensernas och de politiska partiernas olika inverkan på den ekonomiska politiken. Skillnader i partikultur, politiskt system etc. ofta är stora mellan länder, vilket kan innebära att de *faktiska* partieffekterna är större.

3.2.2 Skulden används strategiskt

Ett vanligt förekommande inslag i den politiska debatten är att olika läger anklagar varandra för att påverka det politiska handlingsutrymmet även om de inte längre kommer att sitta kvar vid makten. Till exempel anklagade socialdemokraterna de borgerliga partierna för att låsa in löntagarfondpengarna i stiftelser så att inte en socialdemokratisk regering skulle kunna komma åt dessa medel. Privatiseringar av allmännyttans bostäder är ett annat exempel där socialdemokrater anklagar de borgerliga partierna för att skapa liknande "fakta på marken".²³

Pettersson-Lidbom (2001b) undersöker om det finns liknade inlåsnings effekter i den kommunala politiken. Tanken är att sittande majoritet kan använda skuldsättningen för att binda upp kommande majoriteter. Om t.ex. en borgerlig kommunledning förväntar sig att förlora makten vid nästa val kan den ändå påverka det ekonomiska handlingsutrymmet för sina efterträdare (dvs. en socialistisk majoritet) genom att öka skuldsättningen. När den socialistiska majoriteten kommer till makten måste den först betala av på skulden innan de kan börja öka utgifterna. Därmed binds den "inkommande" socialistiska majoriteten upp till en politik som den egentligen inte vill föra.²⁴ På motsvarande sätt kan en socialistisk regering som förväntar sig att förlora makten också påverka den ekonomiska politiken i framtiden. Genom att minska sin skuldsättning kan "utgående" socialistiska majoriteter påverka den kommande borgerliga politiken på så sätt att de offentliga utgifterna minskar med mindre än vad som skulle ha varit fallet om det ekonomiska handlingsutrymmet var mer begränsat, dvs. om skuldsättningen var högre. Detta strategiska handlande kan i förstounde te sig som ett cyniskt beteende men det bottnar i politiska och

²³ Detta begrepp är hämtat från bosättningspolitiken i Israel. När Likud-regeringen satt vid makten valde den att tillåta byggandet av nya bosättningar på ockuperade landområden. När Likud sedermera förlorade makten blev det väldigt svårt för den nytillträdda koalitionsregeringen att ändra de tidigare besluten om att bygga bosättningar eftersom människor redan har flyttat in de färdigbyggda husen. Likud hade genom sin bosättningspolitik skapat "fakta på marken", dvs. den hade påverkat handlingsutrymmet för framtida israeliska regeringar.

²⁴ Under den borgerliga regeringsperioden 1991–94 försämrades ekonomin i Sverige dramatiskt, vilket fick till följd att budgetunderskotten ökade och statsskulden steg dramatiskt. Detta tvingade den kommande socialdemokratiska regeringen att föra en hård saneringspolitik under de följande åren. Huruvida detta var ett strategiskt beslut av den borgerliga regeringen är dock inte vederlagt.

institutionella realiteter; att socialistiska och borgerliga partier har olika syn på offentliga åtaganden och att de kan låna pengar fritt.²⁵

Pettersson-Lidbom undersöker om skuldsättningspolitiken används i strategiskt syfte i kommunerna genom att analysera hur socialistiskt respektive borgerligt styrda kommuner beter sig inför ett troligt maktskifte. Här utnyttjas det faktum att antalet maktskiften mellan olika kommuner skiljer sig dramatiskt åt. I kommuner med få eller inga maktskiften är kommunpolitikernas förväntningar om ett maktskifte låga medan förväntningarna i kommuner med många maktskiften bör vara ganska stora. Om *förändringen* av skuldsättningen under en viss mandatperiod (t.ex. förändringen av skuldsättningen mellan valåren 1991 och 1994) i exempelvis en borgerligt styrd kommun med låg sannolikhet för maktskifte skiljer sig från förändringen av skuldsättningen för en borgerligt styrd kommun med hög sannolikhet för maktskifte bör denna skillnad bero på att kommunledning i respektive kommun hade olika förväntningar om ett maktskifte.²⁶

Högerkommuner lånar, vänsterkommuner betalar av

Det visar sig att borgerligt styrda kommuner skuldsätter sig i högre grad när sannolikheten att förlora makten är hög, än när sannolikheten för maktskifte är låg. Skuldsättningen i socialistiska kommuner påverkas också av sannolikheten för ett maktskifte fast åt motsatt håll. Om det är en hög sannolikhet att det blir ett borgerligt maktövertagande är socialistiska kommuners skuldsättning lägre än när de kan förvänta sig att behålla makten. Både det borgerliga och det socialistiska blocket förändrar således sin skuldsättningspolitik när de kan förvänta sig att förlora nästa val. Förändringen av skuldsättningen – mätt som kommunens totala bruttoskuld – är i storleksordningen 11–13 procent av den totala genomsnittliga skuldsättningen, vilket måste anses som en mycket stor förändring. För en genomsnittskommun innebär det att skulden ökas med ca 1 200 kronor per invånare om de borgerliga partierna tror att de skall förlora makten medan skulden minskar med motsvarande belopp i socialistiskt styrda kommuner där sannolikheten för ett maktskifte är hög. Resultaten från denna studie tyder

²⁵ Att detta skuldsättningsbeteende kan vara rationellt visas av Persson och Svensson (1989).

²⁶ Skillnader i skuldsättningen är inte enbart orsakad av skillnaden i förväntan av maktskifte. I studien kontrolleras även för andra faktorer som kan antas påverka skuldsättningen, t. ex. åldersstruktur, skattebasernas storlek och täthetsgrad.

således starkt på att kommunledningen förändrar sin skulsättningspolitik beroende om de förväntar att sitta kvar eller ej efter valet.

3.2.3 Högre utgifter och lägre skatter under valår

Under valår skrivs det ofta i massmedia om politiker som försöker använda olika typer av valfläsk i hopp om att de skall försöka locka en del av väljarkåren att rösta på dem i valet. Trots att det ofta påstås att budgeten under valår innehåller valfläsk, finns det väldigt få internationella undersökningar som pekar på att valfläsk används som ett sätt att *systematiskt* påverka politiken i en viss riktning.

Pettersson-Lidbom (2001c) analyserar om politiska partier på kommunal nivå använder budgeten under valår för att på så sätt öka möjligheten att få sitta kvar vid makten. I studien utnyttjas förhållandet att valperioderna i kommunerna är förutbestämda.²⁷ Genom att jämföra *förändringen* av utgifter och skatter under valår med förändringen under övriga år går det att få en uppfattning om utgifter eller skatter ökar mer under valår än under de övriga åren.

Det visar sig att kommunerna i genomsnitt har högre utgifter under ett valår jämfört med ett icke valår. Även skatten är lägre under valår än annars. Utgifterna är ungefär 1 procent högre och skatten ungefär 5 öre lägre under valår jämfört med icke valår. Det är dock bara i de kommuner där kommunledningen blivit återvald som utgifterna är högre under valår. Däremot finns det ingen "politisk utgiftscykel" i de kommuner där den sittande majoriteten verkligen förlorade makten. Dessa resultat är förenligt med att de kommunala majoriteter som "köper" röster genom utgiftsökningar och/eller skattesänkningar blir återvalda. Den naturliga följdfrågan är varför kommunväljarna *systematiskt* låter sig bli "köpta" inför varje val. Väljarna borde ju kunna räkna ut att utgiftsökningar eller skattesänkningar före val måste finansieras genom skattehöjningar eller utgiftsnedskärningar efter val.

En alternativ hypotes till varför väljarna röstar på en kommunledning som ökar utgifterna och sänker skatter under valår bygger på synsättet att val skall fungera som en utvärderingsmekanism.²⁸ Politiker som är "kompetenta" och klarar av att föra en politik i enlighet med väljarnas preferenser, dvs. tillhandahålla en god och effektiv offentlig service, blir återvalda medan "inkompetenta"

²⁷ Före år 1994 hölls val vart tredje år medan efter 1994 så hölls val vart fjärde år.

²⁸ Se Sibert och Rogoff (1988), Rogoff (1990) eller Persson och Tabellini (2000) för teorier om val som utvärderingsmekanism.

politiker blir bortröstade. I enlighet med denna teori skall väljarna också kunna skilja mellan utgifter som är orsakade av externa faktorer, såsom det allmänna konjunkturläget, från utgifter som politikererna kan själva bestämma över. Petterson-Lidbom analyserar om svenska kommunväljare klarar av att skilja mellan utgiftsförändringar som är orsakade av omvärldsfaktorer från utgiftsförändringar som är orsakade av faktorer som kommunpolitikerna kan påverka. Han finner, i enlighet med teorin om val som utvärderingsmekanism, att den kommunala väljarkåren inte reagerar på utgiftsförändringar som är till följd av omvärldsfaktorer, vilket ger stöd åt att väljarna klarar av att skilja mellan kompetenta och icke kompetenta politiker.

Resultaten från denna studie tyder starkt på att kommunpolitikerna systematiskt försämrar budgetsaldot under valår men också att kommunväljarna är medvetna om detta och bara röstar på de politiker som kan tillhandhålla en god offentlig service.

3.2.4 Storleken på kommunfullmäktige har betydelse för budgetutfallet

I såväl nationalekonomisk som statsvetenskaplig forskning hävdas det att storleken på den beslutande församlingen kan spela en roll för storleken på de offentliga utgifterna. I korthet går dessa teorier ut på att ju fler politiker som bestämmer desto högre blir utgifterna eftersom alla politiker har sin egen politiska utgiftsagenda. Om alla politiker skall få minst en fråga på sin agenda tillgodosedd måste utgifterna vara högre ju fler politiker det är i den beslutande församlingen. Det finns några studier som har undersökt om så är fallet.²⁹ Resultaten från dessa studier bekräftar den gängse hypotesen att ju större den politiska församlingen är desto högre är utgifterna. Problemet med dessa studier är dock att storleken på den beslutande församlingen knappast kan anses vara oberoende av politikernas val eftersom det i många länder är politikerna själva som bestämmer storleken på församlingen. Med andra ord är det mycket tveksamt om resultaten från dessa studier kan tolkas som orsaksamband.

För svenska kommuner är däremot antalet ledamöter i fullmäktige reglerade i kommunallagen och det är således inte möjligt för fullmäktige att fullt ut påverka på den lokala nivån.

²⁹ Baqir (2001), Gilligan och Matsusaka (1995, 2001), Bradbury och Crain (2001).

I kommunallagen anges det hur många kommunfullmäktigeledamöter en kommun minst måste ha i förhållande till hur många röstberättigade individer kommunen i fråga har.³⁰ Genom att bara använda de kommuner som har varit tvungna att ändra storleken på kommunfullmäktige och undersöka hur deras utgifter och inkomster förändras när antalet ledamöter förändras kan orsaks-sambandet mellan storleken på kommunfullmäktige och budgetutfallet undersökas.

Resultatet från denna studie visar att kommunernas utgifter minskar när antalet kommunfullmäktigeledamöter ökar. Effekten av att tillföra ytterligare *en* ledamot av kommunfullmäktige är att utgifterna minskar med ungefär 0,4 procent. Resultaten från denna studie står därmed i kontrast mot tidigare studier som finner en positivt samband. En trolig förklaring till denna skillnad i resultat är att de tidigare studierna inte använder sig av naturliga experiment.³¹

3.3 Några slutsatser

Den gemensamma slutsatsen från dessa studier är att politiska aktörer på den kommunala nivån har ett betydande utrymme att påverka det ekonomiska utfallet *givet* de strukturella faktorer – åldersstruktur, skattebaser, befolkningstäthet m. m. – som också påverkar kommunernas ekonomi. Förekomsten av ett eget handlingsutrymme kontrasterar mot en uppfattning där kommunerna ses som en avbild av politiken på riksplanet eller styrda av svårpåverkbara struktur- och konjunkturfaktorer. Det finns två sätt att förhålla sig till detta handlingsutrymme. Å ena sidan kan det ses som en bekräftelse på den kommunala självstyrelsen där handlingsutrymmet skall utnyttjas för att verkställa kommuninvånarnas preferenser. Å den andra sidan kan förekomsten av ett ekonomiskt handlingsutrymme utgöra ett motiv för statliga regleringar eftersom det finns en risk för att handlingsutrymmet utnyttjas för att

³⁰ Lagen föreskriver följande antal ledamöter: i kommuner med upp till 12 000 röstberättigade är minimiantalet 31, i kommuner med 12 000 – 24 000 röstberättigade är minimiantalet 41, i kommuner med 24 000 – 36 000 röstberättigade är minimiantalet 51, i kommuner med över 36 000 röstberättigade är minimiantalet 61. Innebörden i kommunallagen är att om en kommun hade 23 999 röstberättigade vid ett val och sedan valt att ha 41 ledamöter, dvs. det minsta antalet föreskrivna ledamöter och antalet röstberättigade stiger till 24 001 vid nästkommande val, blir kommun *tvungen* att ändra antalet ledamöter till minst 51.

³¹ Denna förklaring får också stöd i Pettersson-Lidboms studie då ett positivt samband erhålls då en vanlig regressionsanalys används i stället för det naturliga experimentet. Det här resultatet visar också riskerna med att basera orsakssamband från en vanlig regressionsanalys.

driva en politik som inte stämmer överens med de övergripande samhällsekonomiska målen.

En viktig implikation av de resultat som redovisas i detta kapitel är att institutionella förändringar – i detta fall storleken på fullmäktige - påverkar budgetutfallet i kommunerna. Detta innebär ett stöd för hypotesen att institutioner är viktiga begränsningar på politiska aktörers agerande.

4 Bör staten hjälpa kommuner i kris?

Genom statsbidrag kan staten påverka det ekonomiska utrymmet för kommunerna och därmed möjligheterna för kommunerna att fullgöra sina åtaganden, t.ex. att tillhandahålla utbildning, social service eller boende. Statsbidrag kan därtill bidra till att skydda kommunerna från olika former av störningar som påverkar ekonomin, exempelvis genom att konjunkturen försvagas. Genom system för utjämning av kostnader och intäkter mellan kommunerna kan effekterna på budgeten av skillnader i olika förutsättningar – strukturkostnadsskillnader och skillnader i skattekraft – mildras. Statsbidrags- och utjämningsystemen kan därmed bidra till att skapa förutsättningar för budgetbalans i kommunerna. Det statliga stödet till kommunerna kan dock bidra till att försvaga budgetdisciplinen om det utformas så att det skapar förväntningar om att ekonomiska misstag kommer att kompenseras genom statliga hjälpinsatser. Därmed kan också förutsättningarna för en effektiv reglering av kommunernas ekonomi försämrats. I detta kapitel studeras hur statliga stöd till kommuner med ekonomiska problem påverkar budgetdisciplinen i termer av utgifter och skuldsättning.

4.1 Statliga bidrag kan minska budgetdisciplinen i kommunerna

Under senare tid har det förts en debatt kring effekterna av regeringens ekonomiska stöd till kommuner och landsting med ekonomiska problem.³² Riksdagens revisorer har nyligen i en rapport *Akut- eller långvård? – statens stöd till kommuner med ekonomiska problem* kritiserat den form som statens stöd till kommuner med

³² Se t. ex. Lindbeck m. fl. (2000).

ekonomiska problem har tagit sig . Revisorerna skriver i rapportens förslagsdel (s. 86):

”Riksdagens revisorer väljer att föreslå *en avveckling av anslaget*. Revisorerna föreslår i stället utredandet av ett nytt regelsystem som kan öka incitamenten till en god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting.”

Revisorerna motiverar sitt förslag enligt följande (s. 87):

”Riksdagens revisorers förslag motiveras dock framför allt utifrån det förhållandet att det kommunala finansiella ansvaret måste tydliggöras. Stödet till kommuner och landsting med ekonomiska problem inbjuder till finansiellt risktagande och är inte förenligt med idén om fullt kommunalt ansvarstagande. Exempelvis kan anslaget för särskilda insatser uppfattas som en form av garanti för att täcka kommunala förluster. Vetskapen att staten explicit eller implicit ställer en sådan finansiell garanti kan öka kommunernas risktagande. Resonemanget förstärks på ett mycket starkt och tydligt sätt av att de kommuner som fått bifall har en mer omfattande verksamhet än avslagskommunerna och kommunsektorn i övrigt. Det kan innebära att kommuner som senarelagt omstruktureringar fått stöd från regeringen/Kommundelagationen.”

Revisorernas resonemang väcker tanken på att det ekonomiska stödet till kommunerna är missriktat på grund av att de kommuner som är mottagare av stödet systematiskt har underbalanserat sina budgetar i vetskap om att staten finns där som en ”räddare i nöden”. Revisorernas rapport baserar emellertid sin analys på svaga empiriska indicier som i huvudsak går ut på att med data från verksamhetsåret 1999 jämföra ett antal kommungrupper med varandra.

För att kunna påvisa att kommunerna missköter sin ekonomi till följd av att de förväntar sig att staten skall bistå med ekonomiskt stöd krävs ett jakande svar på följande två frågor:

1. Har staten gett stöd till kommuner som har skapat sina egna ekonomiska problem?
2. Har kommunerna underbalanserat sina budgetar *till följd* av det statliga stödet ?

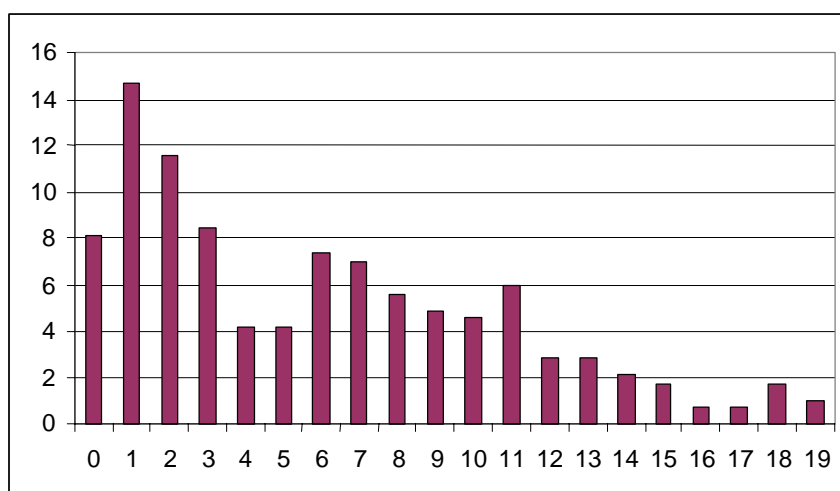
Dahlberg och Pettersson-Lidbom (2002) har försökt att besvara dessa två frågor med hjälp av information från två statliga stödprogram till kommunerna, dels den s.k. Kommundelegationen, dels de statliga stödåtgärder till ekonomiskt utsatta kommuner som fanns under åren 1974 till 1992. Deras resultat ligger till grund för den analys av sambandet mellan statliga stödprogram och kommunal budgetdisciplin som redovisas i det följande.

4.2 Statligt stöd till utsatta kommuner 1974–1992

Under perioden 1974 till 1992 hade regeringen möjlighet att, efter ansökan, bevilja extra bidrag till ekonomiskt utsatta kommuner.³³ I diagram 4.1. redovisas fördelningen av de statliga stödet under perioden 1974–1992. I appendix B redovisas vilka kommuner som fått extra bidrag. Av diagrammet framgår att det är 8 procent av alla kommuner som inte har fått något stöd alls medan och att ca 1 procent av alla kommuner som erhållit bidrag 19 gånger. Dessa kommuner är Bräcke, Åre och Berg.

³³ Stödet benämndes *extra skatteutjämningsbidrag* och infördes redan i det första allmänna kommunala skatteutjämningsystemet 1966. Extra skatteutjämningsbidrag kunde beviljas då synnerliga skäl förelåg. Bidraget beviljades till en början främst till skattetyngda kommuner med höga skolskjutskostnader och kraftig befolkningsminskning. Under åren 1986-88 utgick bidraget främst till skattetyngda kommuner för att dessa skulle sänka skatterna. Se SOU 2000:120 för en översikt om bidragssystemet.

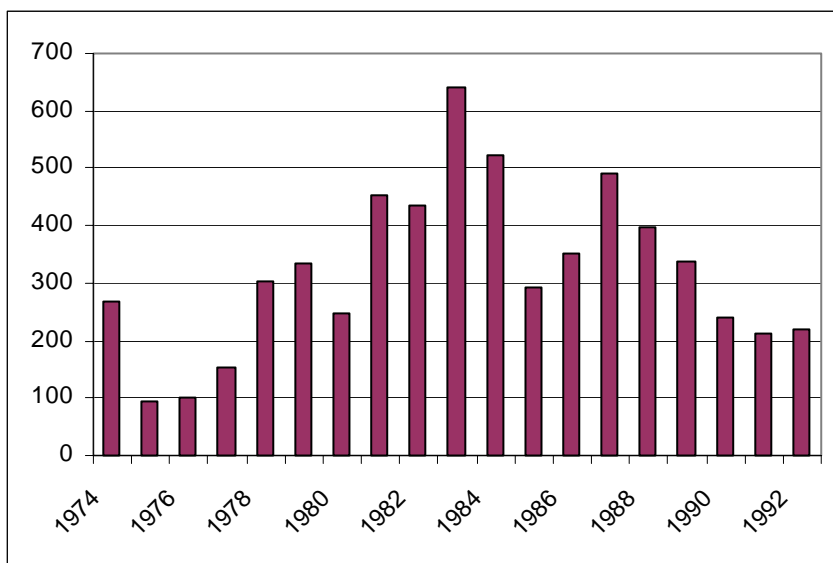
Diagram 4.1 Andelen kommuner som beviljats extra bidrag fördelat efter antalet beviljningar 1974–92, procent.



Källa: Bearbetning av data från SCB.

I diagram 4.2 visas det årliga stödbelopp som delades ut under perioden 1974–1992.

Diagram 4.2 Totalbeloppet av extra bidraget 1974–1992, miljoner kronor.



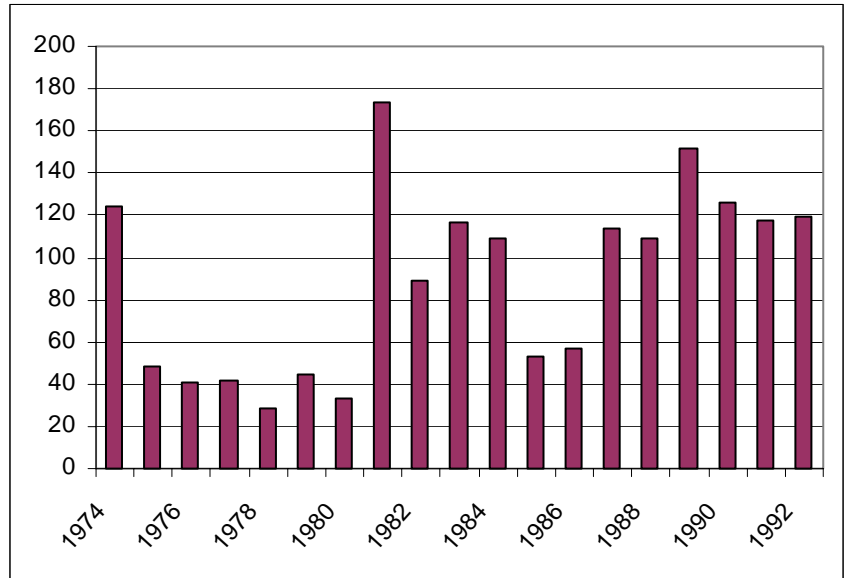
Anm. 1991 års priser

Källa: Bearbetning av data från SCB.

Sammanlagt delade regeringen ut nästan 6 miljarder (uttryckt i 1991 års penningvärde) under denna period eller i genomsnitt 320 miljoner per år.

Diagram 4.3 visar hur många kommuner som årligen fick bidrag. Från 1975 till 1980 fick i genomsnitt ca 50 kommuner eller färre stödpengar, medan efter 1981 (med undantag för 1985 och 1986) erhöll 100 eller fler kommuner bidrag.

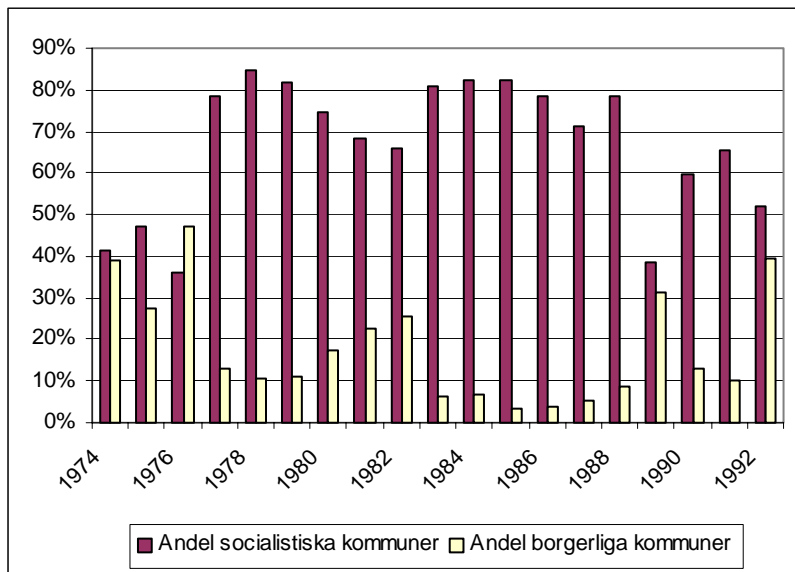
Diagram 4.3 Antal kommuner som fått stöd 1974-1992



Källa: Bearbetningar av data från SCB.

Fördelningen av totalbeloppet uppdelade på socialistiskt och borgerligt styrda kommuner visas i diagram 4.4. Det var betydligt vanligare att socialistiskt styrda kommuner fick del av det extra bidraget. Av det årliga totala stödet erhöll socialistiska kommuner i genomsnitt 67 procent medan de borgerliga erhöll 18 procent.

Diagram 4.4 Andelen extra bidrag som fördelats till socialistiska respektive borgerliga kommuner 1974–1992, procent av totalbeloppet



Anm. 1991 års priser.

Källa: Bearbetning av data från SCB.

Diagram 4.4 visar också att regeringens politiska färg spelade en roll hur stödet fördelades. Speciellt är detta tydligt vid maktskiftena 1982 och 1991. När socialdemokraterna kommit till makten 1983 minskades bidragen till borgerliga kommuner kraftigt. Endast 6 procent av totalbeloppet tillföll borgerligt styrda kommuner, jämfört med 25 procent året innan. På motsvarande sätt förändrade den borgerliga regeringen vid maktskiftet 1991 fördelningen av stödet. År 1991, erhöll de borgerliga kommunerna bara 10 procent av det totala stödet, medan de år 1992 fick hela 40 procent av totalbeloppet.

Möjligheterna att betala ut extra ekonomiskt stöd avskaffades 1993 i samband med att reformeringen av statsbidragssystemet till kommuner och landsting inleddes.

4.3 Statligt stöd och ekonomiska problem

Med hjälp av uppgifter från de statliga stödätgårderna mellan åren 1974 och 1992 kan den första frågan ovan besvaras, nämligen om statligt stöd bara har givits till kommuner vars ekonomiska problem beror på faktorer utanför deras kontroll, s.k. strukturella faktorer, eller om stöd även delats ut till kommuner som har skapat sina egna ekonomiska problem. Om det statliga stödet bara givits till de kommuner med ekonomiska problem orsakade av strukturella faktorer skulle det inte finnas någon anledning för kommunerna som själva har orsakat sina ekonomiska problem att förvänta sig att få ekonomiskt stöd enbart om de skulle underbalansera sina budgetar. Om stöd däremot givits även till kommuner som underbalanserat sina budgetar på ett sätt som inte motiveras av strukturella förhållanden kan stödet skapa förväntningar om framtida stöd och därmed bidra till att urholka budgetdisciplinen.

Dahlberg och Petterson-Lidbom särskiljer ekonomiska problem som beror på faktorer som kan anses vara strukturella från problem orsakade av faktorer som kommunerna själva kan styra över. Därefter undersöker de i vilken utsträckning det statliga stödet har givits till kommuner med strukturellt orsakade ekonomiska problem eller till kommuner med självgenererade ekonomiska problem. Resultaten tyder starkt på att det ekonomiska stödet till stor del delats ut till kommuner med självgenererade ekonomiska problem.

Den andra frågan som besvaras i Dahlbergs och Pettersson-Lidboms studie är i vilken grad kommunernas incitament att balansera sina budgetar påverkats av att staten har gett ekonomiskt stöd till kommuner med självgenererade ekonomiska problem, dvs. om kommuner som har fått ekonomiskt stöd i någon tidigare period förändrar sitt ekonomiska beteende till följd av själva stödet. De testar hypotesen att de kommuner som får bidrag för ekonomiska problem som inte är orsakade av omvärldsfaktorer, såsom en allmän ekonomisk recession eller ogynnsam åldersstruktur, har samma incitament att sköta sin ekonomi som de kommuner som inte har fått stöd. Resultaten ger vid handen att kommuner som tidigare fått extra bidrag förväntar sig att få bidrag även i framtiden, vilket har medfört att dessa kommuner inte behöver balansera sina budgetar utan kan täcka uppkomna underskott med framtida bidrag

från staten.³⁴ Statens bidragsgivning till dessa kommuner bidrar således till att "tänja ut" deras budgetrestriktioner så att kostnaden för att föra en ekonomisk politik som medför ett högre finansiellt risktagande blir lägre än vad den annars skulle ha varit.

4.4 Analys av stöd från Kommundelegationen

Resultaten i föregående avsnitt stödjer ett samband mellan statliga stöd och budgetdisciplinen i kommunerna. Kommuner som tidigare fått stöd anpassar sitt beteende till fortsatt stöd. Mot denna bakgrund är det av intresse att göra en grundligare analys av bidragsgivningen från Kommundelegationen³⁵ för att se om den analys som Riksdagens revisorer har gjort håller.

Kommundelegationens uppdrag var att inför regeringens beslut bereda ärenden om eventuella ekonomiska stöd till kommuner och landsting i syfte att dessa skulle kunna nå ekonomisk balans. I delegationens direktiv (dir. 1999:65) anförde regeringen som skäl för delegationens inrättande att ett antal kommuner och landsting hade svåra strukturella problem som skulle göra det svårt att nå ekonomisk balans utan statligt stöd. Som exempel på strukturella faktorer som försvårade en anpassning till balanskravet kan nämnas en svag ekonomisk tillväxt i regionen, negativ befolkningsutveckling, obalanser i åldersstrukturen eller behov av infrastrukturinvesteringar. Regeringen fattade under hösten 2000 beslut i de ärenden som Kommundelegationen överlämnade. Sammanlagt fördelades 1 332 miljoner kronor i statligt stöd till 36 kommuner och fem landsting.

Det framgår direktiven till Kommundelegationen att regeringens motiv för att ge ekonomiskt stöd – vid sidan av det generella systemet för utjämning av kostnader och intäkter - är att vissa kommuner har fått ekonomiska problem till följd av strukturella faktorer. Delegationen fastställde följande kriterier för bedömning av huruvida en ansökan skulle beredas vidare eller avslås³⁶:

³⁴ För en genomgång av den statistiska analysen hänvisas till Dahlberg och Pettersson-Lidbom (2002).

³⁵ Egentligen Delegationen för stöd till vissa kommuner och landsting med svårigheter att klara balanskravet.

³⁶ Riksdagens revisorer (2001), s. 23.

- Strukturella orsaker, t.ex. kraftig befolkningsminskning.
- Ekonomisk obalans sett över en treårsperiod, dvs. negativt resultat sammantaget för perioden 2000–2002.
- Särskilt svag balansräkning, främst hög låneskuld.
- Små möjligheter till intäktsförstärkningar i form av taxor, avgifter, skatter m.m.

De resultat som redovisats i det föregående avsnittet visar att det kan vara svårt att i praktiken omsätta en politik som försöker koppla bidragsgivning till ekonomiska problem orsakade av strukturella faktorer då majoriteten av de kommuner som erhöll extra bidrag under perioden 1974–1992 inte hade strukturellt betingade problem. Annorlunda uttryckt innebär det att staten har svårt att utifrån observerbara kriterier, t.ex. hög skuldsättning och kraftig befolkningsminskning, utvärdera om en kommuns ekonomiska problem är strukturellt betingade eller inte. Denna problematik är välkänd inom försäkringsbranschen. När den försäkrade åtnjuter full försäkring och försäkringsbolaget inte kan observera den försäkrades "sanna" riskbenägenhet kan dennes beteende komma att ändras efter det att han eller hon köpt försäkringen. Med andra ord föreligger en situation där den försäkrade kan påverka sannolikheten för att den händelse som utlöser försäkringen skall inträffa.³⁷ På samma sätt kan inte staten (fullt ut) observera kommunernas finansiella riskbenägenhet och genom att erbjuda stöd i händelse av ekonomiska problem kan kommunernas benägenhet att försätta sig i ekonomiska trångmål påverkas. Eftersom "försäkringskostnaden" för den enskilda kommunen inte kan betingas på kommunens finansiella risktagande, kommer den extra kostnaden av att betala sig riskfyllt att spridas ut på ett stort antal försäkringstagare, dvs. andra kommuner, vilket gör att efterfrågan på krediter kommer att öka till en nivå som ligger över vad som är förenligt med kommunens betalningsförmåga.

Mot denna bakgrund kan det vara intressant att pröva en motsatt förklaring till att många kommuner hade ekonomiska problem under senare hälften av 1990-talet. Den alternativa förklaringen är att det i stället är statens tidigare bidragsgivning som till stor del är själva orsaken till att många kommuner har ekonomiska problem i dag, dvs. de kommuner som upprepade gånger har fått ekonomiskt stöd har även systematiskt underbalanserat sina budgetar på grund

³⁷ Detta förhållande benämns "moral hazard" i den nationalekonomiska litteraturen.

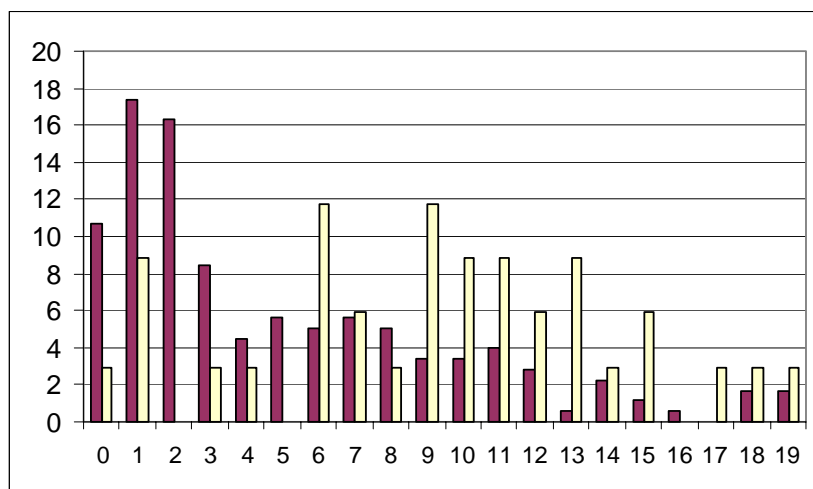
av de förväntar sig att få bidrag även i framtiden. Om denna hypotes är riktig bör följande förhållanden gälla

1. De kommuner som har ansökt till Kommundelegation skall i större utsträckning ha fått bidrag under åren 1974–1992 än de som inte ansökt.
2. De kommuner som har ansökt till Kommundelegationen skall ha systematiskt underbalanserat sina budgetar i större utsträckning än de som inte ansökt.

I diagram 4.5 redovisas fördelningen av det extra bidraget under perioden 1974–1992 uppdelade i två grupper, de kommuner som har ansökt till Kommundelegationen respektive de kommuner som inte har ansökt till något annat av de andra stödprogrammen (dvs. till Bostadsdelegationen eller direkt till regeringen).³⁸ Varje stapel i diagrammet visar hur stor andel inom respektive grupp som har fått det extra bidraget. Exempelvis visar de två första staplarna att det är ca 10 procent av antalet kommuner som inte har ansökt till något program som inte fått något bidrag alls, medan motsvarande andel för de kommuner som sökt till Kommundelegationen är ca 3 procent. Det framgår tydligt att sannolikheten är väsentligt större att hitta en kommun som har fått upprepade extra bidrag i gruppen som ansökt till Kommundelegationen än bland de som inte har ansökt. Medianvärdet för antalet gånger ansökarkommunerna har fått extra bidrag är 10 gånger, vilket skall jämföras med 4 gånger för gruppen som inte sökt. Vidare är det 74 procent av kommunerna i gruppen som har sökt som har fått bidrag fler än 7 gånger tidigare, mot 32 procent i den andra gruppen.

³⁸ De kommuner som har ansökt redovisas i Appendix C.

Diagram 4.5 Antalet gånger en kommun fått extra bidrag perioden 1974–92 fördelat på de kommuner som sökt (ljusa staplar) respektive inte sökt (mörka staplar) till Kommundelegationen



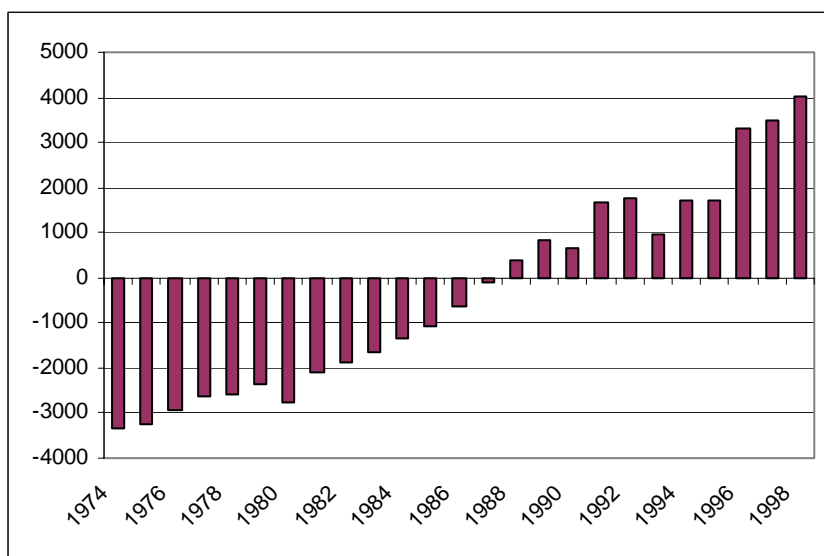
Källa: Bearbetning av data från SCB.

För att undersöka om kommunerna som har ansökt till Kommundelegationen har underbalanserat sina budgetar i högre utsträckning än övriga kommuner studeras hur kommunernas utgifter och skuldsättning har förändrats i den grupp som har sökt till Kommundelegationen jämfört med den grupp som inte ansökte till något stödprogram.

Diagram 4.6 visar skillnaden i skuldsättning mellan dessa båda grupper för perioden 1974–1998. År 1974 hade gruppen som sökt till Kommundelegationen ca 3 500 kronor *lägre* skuldsättning per invånare (uttryckt i 1991 års priser) än den andra gruppen. År 1998 var förhållandet det omvända; de som sökt till Kommundelegationen hade i genomsnitt ca 4 000 kronor *högre* skuldsättning per invånare. Av diagram 4.6 framgår också att de som sökt har haft en trendmässig ökning av skuldsättningen under hela perioden relativt den grupp som inte ansökt. Den relativa förändringen i skuldsättningen mellan grupperna är mycket stor. Kommundelegationsgruppen har ökat sin skuld med 7 250 kronor per invånare (vilket är 67 procent av genomsnittsskulden under perioden) jämfört med den andra gruppen mellan åren 1974–1998. Det verkar således som de kommuner som sökt till Kommundelegationen har systematiskt

underbalanserat sina budgetar i större utsträckning än den andra gruppen. Detta förhållande påverkas inte av om gruppen som har ansökt till Kommundelegationen fick bidrag eller inte. Den trendmässiga försämringen av budgetdisciplinen är den samma för dessa båda undergrupper. Mot denna bakgrund är det svårt att förklara varför vissa kommuner inte fick bidrag trots att de ansökte.

Diagram 4.6 Skillnad i genomsnittlig bruttoskuld mellan kommuner som sökt och inte sökt bidrag från Komundelegationen 1974–1998, kronor per invånare

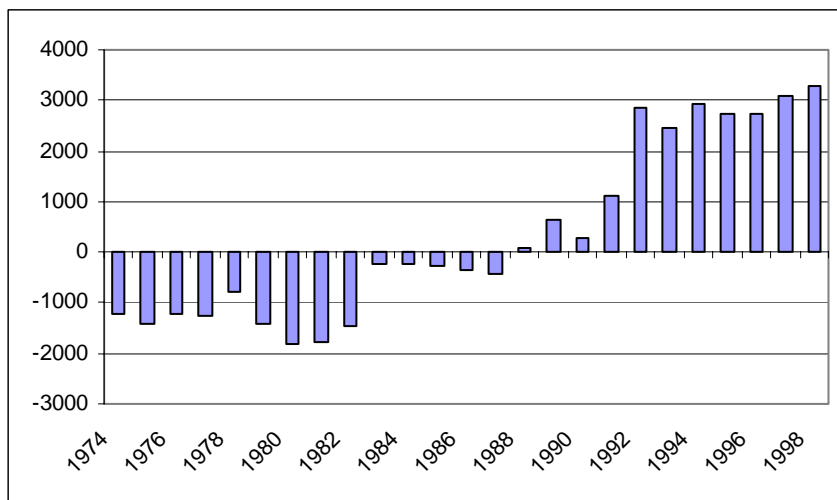


Anm. 1991 års priser. Negativa tal anger att gruppen som sökt har en lägre skuldsättning än kommuner som ej har sökt.

Källa: Bearbetning av data från SCB.

Orsaken till omkastningen av skuldsättningen står i att finna i att utgifterna har stigit i snabbare takt för gruppen som ansökt till Kommundelegationen än i den grupp som inte ansökt. Diagram 4.7, visar att förändringen i utgiftsskillnaden är i stort identisk med förändringen av skuldskillnaden i diagram 4.6. Från 1974–1987, har gruppen som sökt lägre utgifter, men från och med 1988 är utgifterna högre för dessa kommuner än den grupp som inte ansökt.

Diagram 4.7 Skillnad i utgiftsnivå mellan kommuner som sökt och inte sökt bidrag från Kommundelegationen 1974–1998, kronor per invånare



Anm. 1991 års priser. Negativa tal anger att gruppen som sökt har en lägre utgiftsnivå än kommuner som ej har sökt.

Källa: Bearbetning av data från SCB.

Stödkommuner har inte sämre förutsättningar...

En möjlig invändning mot resultaten i detta avsnitt är att kommunerna underbalanserar sina budgetar antingen på grund av att förutsättningarna t.ex. när det gäller migration eller skattebasernas utveckling är sämre i de kommuner som fått stöd eller att stödkommunerna prioriterar att uppfylla statens servicekrav framför att upprätthålla budgetbalans. Ett sådant resonemang förutsätter att kommunernas intäkter inte är tillräckliga för att finansiera kostnaderna, vilket i sin tur beror på antingen att skatteuttaget är för lågt eller att staten inte tillfört tillräckliga resurser. I detta perspektiv kan de olika extraordinära stödformer som funnits vid sidan av de ordinarie statsbidragssystemen, vare sig de varit specialdestinerade eller generella, ses som ett sätt för staten att *i efterhand* kompensera kommuner som inte fått tillräckliga resurser via statsbidragen eller i annat fall skulle ha fått höja skatten till orimligt höga nivåer. Statliga extrabidrag skulle därmed kunna betraktas som ett sätt att korrigera för svårigheterna att beakta kommunernas unika förutsätt-

ningar i de system som staten har för att tillföra kommunerna resurser, inklusive systemen för utjämning av kostnader och skattekraft.

Det finns en rad fakta som talar emot denna invändning. Generellt har kommunerna stora möjligheter att påverka utgiftsnivån. Ysander och Murray (1983) uppskattar att den obligatoriska delen av kommunernas uppgifter till drygt 40 procent i slutet av 1970-talet. Det finns dessutom en betydande variation mellan kommunerna när det gäller nivån på utgifterna. Under perioden 1974–2000 var den genomsnittliga utgiftsnivån i kommunerna ca 30 000 kronor per invånare i fasta priser och standardavvikelsen var ca 6 400 kronor. Även om denna variation delvis avspeglar skillnader i bakomliggande strukturella faktorer måste den ändå betraktas som betydande.

Det är också mycket svårt att förklara skillnaderna i utgifter och skuldsättning mellan de båda kommungrupperna med skillnader i strukturella faktorer eller i effekterna av olika ekonomiska störningar. Kommundelegationsgruppen hade både lägre skuldsättning och lägre utgifter 1974, dvs. initialt ett bättre utgångsläge. Den gradvisa omkastningen av utgiftsnivån och skuldsättningen visar på en utdragen process som inte kan förklaras av att denna grupp utsatts för någon *temporär* störning, som t. ex. ett försämrat konjunkturläge.

Ser man till hur strukturella faktorer som skattebaser och migration har utvecklats under den aktuella perioden framkommer heller inget som stöder den trendmässiga försvagningen av budgetdisciplinen i de kommuner som ansökt. I appendix D redogörs för skillnader i migrationsmönster och skattebaser mellan de båda grupperna. Redogörelsen visar att ansökarkommunerna har:

- mindre skattebaser än kommuner som inte sökt men att det inte finns någon trendmässig utveckling i denna skillnad,
- fler utflyttande än inflyttande under perioden att det inte finns någon trendmässig utveckling i denna skillnad,

Dessa faktorer påverkar visserligen de kommunala budgetarna men kan inte förklara de trendmässiga skillnaderna i utgifter och skuldsättning mellan de kommuner som sökt respektive inte har sökt bidrag från Kommundelegationen.

...men de har en högre servicenivå

I appendix D redogörs även för utvecklingen av skattesatsen i de båda grupperna. Skattesatsen kan ses som en indikation på ambitionsnivån när det gäller den kommunala servicen. Redogörelsen visar dels att ansökarkommunerna har högre skattesatser, dels att skillnaden mot de kommuner som inte ansökt har ökat trendmässigt under perioden. Det faktum att skattesatserna växt snabbare i ansökarkommunerna än bland de kommuner som inte sökt antyder snarare att den trendmässiga ökningen av utgifterna i ansökargrupper hänger samman med att dessa kommuner valt en högre ambitionsnivå i den kommunala servicen. Denna hypotes stöds av Riksdagens revisorer (2001) som konstaterar att kommuner som har ansökt om stöd (från Kommun- och/eller Bostadsdelegationen) har en högre utbudsnivå och högre personaltäthet än kommunsektorn som helhet.

4.5 Några slutsatser

De argument emot att staten skall kunna dela ut statsbidrag vid sidan av det generella statsbidraget, som bl. a. Riksdagens revisorer anför, får ett starkt stöd av de data och forskningsresultat som vi presenterat i detta kapitel. De kommuner som har ansökt till Kommun delegationen i huvudsak inte har strukturellt orsakade ekonomiska problem utan att de själva valt inte balansera sina budgetar för att de förväntar sig att de kan täcka uppkomna underskott med framtida bidrag från staten. Bidragsgivningen vid sidan av övriga statsbidrag riskerar därmed att åsidosätta budgetdisciplinen i kommunerna och påverka effektiviteten i olika begränsningar av kommunernas ekonomiska agerande i negativ riktning.

5 Utformningen av budgetregleringar

Begränsningar av kommunernas ekonomiska handlingsutrymme kan utformas på olika sätt och vara mer eller mindre bindande. Det övergripande syftet med de statliga regleringarna har varit att bidra till att skapa sunda kommunala finanser och på så vis begränsa dagens kommunpolitikernas och kommuninvånarnas möjligheter att vält- ra över kostnaderna för den valda service- och välfärdsnivån på kommande generationer eller medborgare i andra kommuner. Begränsningar av kommunernas ekonomiska handlande har dessutom motiverats med en önskan om att begränsa tillväxten i den kommunala sektorn. Regleringar av kommunernas ekonomiska handlings- utrymme har även haft stabiliseringspolitiska motiv. När den eko- nomiska utvecklingen under 1990-talet ledde till balansproblem i hela den offentliga sektorn blev den statliga regleringen av kommu- nernas ekonomi hårdare, vilket bl. a. märktes genom införandet av ett lagstadgat skattestopp och att kravet på budgetbalans återinför- des i kommunallagen.

5.1 Reglering av kommunernas ekonomiska förvaltning – motiv och utformning

Det övergripande syftet med de regleringar som förekommit och förekommer när det gäller svenska kommuners ekonomiska för- valtning är att främja *sunda kommunala finanser*. Det är svårt att ställa upp objektiva kriterier för när en kommuns finanser skall anses vara sunda. Med sunda finanser avses vanligen att budgeten inte skall dras med stora underskott under en längre tid och att skulden utvecklas på ett sådant sätt att räntebetalningarna inte blir högre än tillväxten i skattebaserna samt att de finansiella marknaderna kan

känna fortsatt förtroende för att kommunen skall kunna fullgöra sina betalningsförpliktelser.³⁹

Ett bärande motiv för staten att öka budgetdisciplinen i kommuner och landsting är att säkerställa att kommunsektorns ekonomi inte utvecklar sig på ett sådant sätt att de budgetpolitiska målen äventyras. För år 2002 har riksdagen beslutat om ett mål för överskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande och godkänt beräkningarna av ett utgiftstak för hela den offentliga sektorn. Förutom de inhemska målen för finanspolitiken finns kravet i stabilitets- och tillväxtpakten på att eventuella underskott i de offentliga finanserna inte får överstiga 3 procent av bruttonationalprodukten. Samtliga dessa budgetpolitiska mål och restriktioner förutsätter sunda finanser även i kommunerna.

Den statliga regleringen av kommunernas ekonomiska förvaltning har även tidigare haft ett stabiliseringspolitiskt motiv. Den stabiliseringspolitiska motiverade styrningen av kommunerna har bl.a. tagit sig uttryck i försök att påverka tidsprofilen på kommunernas investeringar. Genom förskjutningar i tiden av utbetalningar av skattemedel och statsbidrag försökte man påverka kommunernas likviditet. Ysander och Murray (1983) menar att ett viktigt motiv för staten att påverka kommunernas ekonomi var farhågorna att den kommunala expansionen skulle leda till "utträngning". Med utträngning avsågs att kommunernas efterfrågan på produktionsfaktorer, inte minst arbetskraft och finansiellt kapital, skulle ske på bekostnad av övriga sektorer under perioder när ekonomin befann sig nära eller i kapacitetstaket. Detta kunde i sin tur leda till ökad inflation och högre räntor om olika sektorer började "bjuda över" varandra i kampen om de få lediga resurserna. Principerna för de fiskala relationerna mellan staten och kommunsektorn har fått förnyad aktualitet i och med den debatt som förs kring de stabiliseringspolitiska förutsättningarna för ett svenskt deltagande i den europeiska valutaunionen, EMU. I en valutaunion kommer det stabiliseringspolitiska ansvaret att vila tyngre på finanspolitiken, dvs. på skatte- och utgiftspolitik. En fråga som är av betydelse i detta sammanhang är hur systemen för statsbidrag till kommunerna och skatteuppbörden skall utformas för att målen för stabiliseringspolitiken skall uppfyllas.⁴⁰

³⁹ Se Perotti, Strauch och von Hagen (1998) för en utförligare diskussion om vad som menas med sunda offentliga finanser.

⁴⁰ Kommunernas roll i stabiliseringspolitiken diskuteras av Ohlsson (2002).

5.1.1 Staten tongivande i regleringen

Principen för kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning är i den nu gällande kommunallagens 8 kap. 1 § är god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.⁴¹ Bestämmelserna för kommunernas ekonomiska förvaltning infördes i 1991 års kommunallag och ersatte då förmögenhetsskyddet som infördes i 1953 års kommunallag. Förmögenhetsskyddet innebar att kommunernas fasta och lösa egendom borde förvaltas så att kommunens förmögenhet inte minskades. Innebörden i begreppet god ekonomisk hushållning preciserades inte i 1991 års kommunallag. Av förarbetena framgår att begreppet har en vid omfattning. Till god ekonomisk hushållning kan räknas att kommunerna använder intäkter från försäljning av anläggningstillgångar till att investera eller till att amortera på sina lån. Vidare uttrycktes i propositionen 1990/91:117 att det inte är förenligt med god ekonomisk hushållning att ha en långvarig obalans mellan inkomster och utgifter. Andra exempel på god ekonomisk hushållning är att kommunens tillgångar (fastigheter m.m.) underhålls och att man har en god framförhållning i den fysiska planeringen.⁴² Ett uttryckligt motiv för att värna en god ekonomisk hushållning är tanken att varje generation skall bära kostnaderna för den service som den generationen själv beslutar om och dessutom konsumerar. Principen om god ekonomisk hushållning grundar sig därmed på ett rättviseargument.⁴³

Hur regeringen och riksdagen har valt att utforma regleringen av kommunernas ekonomi ger uttryck för olika sätt att se på kommunernas roll i den ekonomiska politiken. Det finns huvudsakligen två typer av begränsningar av den ekonomiska förvaltningen på lokal och regional nivå. Enligt det synsätt som kommer till uttryck i *lagreglerade begränsningar* får den nationella regeringen en tydlig

⁴¹ Med "andra juridiska personer" avses aktiebolag, handelsbolag, stiftelser m.m.

⁴² Ekonomiförvaltningsutredningen (SOU 2001:76) menar att begreppet bör ses utifrån dels ett finansiellt perspektiv, dels ett verksamhetsperspektiv. Enligt det finansiella perspektivet bör, enligt utredaren, kravet på god ekonomisk hushållning innebära att "[v]arje generation bör bära kostnaderna för den service som den generationen beslutat om och själv konsumerar. Detta betyder att ingen generation skall behöva betala för det som en annan generation förbrukar" (s. 206). Utredaren föreslår emellertid inte att denna innebörd omsätts i någon formell reglering. I stället föreslås att kommuner och landsting skall upprätta mål och policier för en god ekonomisk hushållning. I flerårsplaner skall anges hur en god ekonomisk hushållning skall uppnås eller säkerställas. En utvärdering av i vad mån målen uppnåtts skall lämnas i årsredovisningen.

⁴³ Se t. ex. Hegelund (1995)

och långtgående roll när det gäller att säkerställa en sund utveckling för den ekonomiska utvecklingen på lokal och regional nivå. Denna styrningsfilosofi kan sägas vara hierarkisk eller administrativ. En mjukare variant på detta styrsätt är råd i ekonomiska frågor mellan, å ena sidan, den nationella nivån, och, å den andra, företrädare för den lokala och regionala nivån. Denna form av reglering är vanligare i enhetsstater men förekommer även i federala stater.⁴⁴ Tyskland och Australien har råd för konsultationer kring ekonomisk-politiska frågor mellan den federala nivån och delstaterna/provinserna.

Det andra sättet att reglera kommunernas ekonomi med mer eller mindre *självpåtagna begränsningar* kopplade till budgetprocessen är, som redan antytts, vanligare i federala strukturer där den regionala nivån – delstater, provinser, kantonen etc. – ofta har ett långtgående och konstitutionellt reglerat självstyre och där verksamheten till en mycket stor del finansieras av skatter på "egna" skattebaser. Olika former av självpåtagna restriktioner på skatteuttag och/eller utgiftsnivån är vanliga i USA:s delstater. Någon federal styrning av delstaternas ekonomiska förvaltning finns inte. Rattsö (1999) menar dock att det i USA finns en tendens till att federala bidrag i allt högre grad villkoras och att skatteuttag begränsas genom federala beslut.

Den lokala och regionala nivåns betydelse i Sverige kan i viss utsträckning liknas med den betydelse som delstater, provinser, kantonen etc. har i federala stater i den meningen att det kommunala självstyret regleras i grundlagen och att beskattningen är den viktigaste intäktskällan för att finansiera verksamheten.⁴⁵ Den svenska regeringens och riksdagens ambitioner att styra kommunernas och landstingens ekonomi har dock till övervägande del varit utpräglat hierarkisk. Styrningen har dels skett – och sker fortfarande – genom att formerna och förutsättningarna för kommunernas finansiering (skatteuttag, upplåning, statsbidrag och avgifter), dels genom olika restriktioner för vissa delar av de kommunala utgifterna (t.ex. reglering av omfattningen av viss verksamhet och av investeringarnas inriktning). Mer informell styrning av kommunernas ekonomiska planering har också förekommit i form av sam-

⁴⁴ Se Pisauro (2001). Ekonomiförvaltningsutredningen (SOU 2001:76) föreslår att ett liknande råd instiftas i Sverige.

⁴⁵ Söderström (1994) kallar kommunernas betydelse i Sverige och övriga nordiska länder för en speciell form av "nordisk fiskal federalism". Kommunsektorns stölek, bl. a. mätt som de kommunala skatteinkomsternas andel av de totala skatteinkomsterna och kommunernas inkomster som andel av de totala inkomsterna i den offentliga sektorn, är väl i nivå med federala länder som USA, Kanada, Tyskland och Schweiz.

ordningsorgan och planering med utgångspunkt i långtidsutredningarna.⁴⁶

De fiskala relationerna mellan staten och kommunerna under 1970- och 1980-talen utmärktes av relativt mjuka regleringar.⁴⁷ Informell styrning genom bl. a. samråd och överenskommelser var ledstjärnan.⁴⁸ Kommunallagens ekonomikapitel innehöll tämligen få direkt styrande begränsningar för hur den ekonomiska förvaltningen skulle ske. Ett undantag från den mjukare styrningen var kravet på att inkomster och utgifter skulle balansera även om detta krav inte var precist reglerat i lagen. Sedan början av 1990-talet har fokus i den statliga styrningen av kommunernas ekonomi utvecklats i två riktningar. För det första har de riktade statsbidragen i stor utsträckning övergivits till förmån för ett generellt bidrag till kommunerna, vilket lämnat utrymme för ökad lokal anpassning av verksamheten. För det andra har regering och riksdag valt att tillgripa hårdare styrmedel genom att lagstifta om kommunalt skattestopp och balanskrav.

I det följande presenteras några av de viktigaste regleringarna av kommunernas ekonomiska förvaltning, inte minst de två olika balanskraven. Förutom kraven på budgetbalans och skattestoppen analyseras begränsningar av kommunernas upplåning samt regleringen av den kommunala budgetprocessen och den kommunala redovisningen. I kapitel 6 görs en ansats till utvärdering av effekterna på budgetutfallet av balanskrav och skattestopp.

5.2 Krav på budgetbalans

Balanskrav är en reglering, eller snarare en miniminorm, för den normala ekonomiska förvaltningen under ett eller flera år. Ett balanskrav innebär att inkomsterna under en viss period (t.ex. ett budgetår) skall överstiga utgifterna under motsvarande period. Ett balanskrav är därmed en restriktion på upplåningen eller på förmögenhetsuppbyggnaden i kommunerna.⁴⁹ Balanskraven kan också avse olika steg i den politiska beslutsprocessen.

⁴⁶ För en diskussion av tidigare försök att kontrollera kommunernas ekonomi, se Ysander och Murray (1983).

⁴⁷ En översikt av några av de viktigaste besluten rörande regleringen av kommunernas ekonomi presenteras i Appendix A.

⁴⁸ Ysander och Murray (1983).

⁴⁹ Kopplingen mellan budgetbalans och lånebehov beror dock på hur inkomster och utgifter redovisas. Detta diskuteras utförligare i kapitel 6.

5.2.1 Det tidigare balanskravet

I 1977 års kommunallag infördes ett formellt krav på att budgeten skall vara balanserad vid årets slut. Kravet på budgetbalans uttrycktes i kommunallagens 4 kap. 5 § som att "[Fullmäktiges] Beslut om anslag skall även innefatta anvisning av medel för att täcka anslaget". Detta balanskrav togs bort i den kommunallag som började gälla 1992. Borttagandet av balanskravet innebar vidare att det tidigare kravet på att överskott och underskott enligt det senaste avslutade budgetårets räkenskaper skulle regleras i nästkommande års budget upphörde att gälla. Balanskravet ersattes i stället av ett krav på att budgeten skulle visa på hur den ekonomiska ställningen beräknades vara vid budgetårets slut.⁵⁰

En allmän uppfattning tycks vara att balanskravet som fanns i 1977 års kommunallag inte var något effektivt instrument för att åstadkomma sunda kommunala finanser. Utformningen av förbudet mot underbalansering var knappast så strikt utformat att det upplevdes som en bindande restriktion.⁵¹

5.2.2 Det nya balanskravet

Det nya balanskravet infördes i 1997 års kommunallag och började gälla den 1 januari 1998. Tanken på att återinföra ett krav på budgetbalans i kommunallagen väcktes av regeringen i 1995 års kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150). Som ett motiv till införandet av balanskravet angavs att

"Vissa kommuner och landsting har under de senaste åren haft svårt att anpassa sin verksamhet till sina ekonomiska ramar. Exempel finns på att man i sådana lägen väljer att underbalansera sin budget och t.o.m. lånefinansierar kostnader för driften av verksamheter. Det finns också exempel på kommuner som har ingått borgensförbindelser av stor omfattning och därvid underskattat följderna för den egna ekonomin. En utveckling som den nu beskrivna kan inte fortsätta eftersom den kan undergräva den kommunala självstyrelsen. Mot den här bakgrunden anser regeringen att det är angeläget att skyndsamt göra en översyn av kommunallagens ekonomikapitel. Förslag om krav på balanserade kommunala budgetar kommer att utarbetas." (avsnitt 1.1)

⁵⁰ Ekonomiförvaltningsutredningen (SOU 2001:76, s. 128) menar att denna regel kan tolkas som ett indirekt balanskrav. Regeln innebär dock bara ett krav på att redovisa den *budgeterade* ekonomiska ställningen.

⁵¹ Se diskussionen i Finansdepartementet (1995) och Hegelund (1995).

Frågan om hur ett balanskrav skulle utformas utreddes av regeringen⁵² och förslag lämnades till riksdagen (prop. 1996/97:52) Den kommunala redovisningen. I propositionen konstaterade regeringen att det var önskvärt att skapa "...ett instrument som dels förhindrar en fortlöpande urgröpning av kommunernas och landstingens ekonomi, dels skapar grundförutsättningar för en långsiktig stabil finansiell utveckling av den kommunala sektorn". Andra motiv till återinförandet av ett balanskrav i kommunallagen var att varje generation kommunmedborgare skulle bära kostnaden för den servicenivå som den generationen själv beslutade om och konsumerade och att skapa förtroende hos t.ex. kreditgivare och leverantörer för att kommuner och landsting skulle leva upp till sina ekonomiska åtaganden. I 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150) föreslog regeringen att krav på att budgetbalans skulle uppnås i kommuner, landsting och kommunalförbund senast räkenskapsåret 2000.

Balanskravet regleras i 8 kap. 4–5 §§ i kommunallagen. De kommuner och landsting som inte uppnår balans i budgeten, som definieras som att intäkterna skall överstiga kostnaderna, skall återställa underskottet senast inom två år, dvs. senast i och med utgången av 2002. Kommunallagens krav på en budget i balans innebär både ett krav på att såväl de *budgetar* som kommunerna upprättar för kommande år som det *redovisade resultatet* skall vara i balans. Balanskravet reglerar således både budgetens planeringsfas som dess genomförandefas. När det gäller kravet på budgetbalans i planeringsfasen är detta absolut i den meningen att inga synnerliga skäl eller andra förmildrande omständigheter kan åberopas för att budgetera för ett underskott kommande år. De kommuner som inte uppnår balans vid budgetårets slut kan enligt 8 kap. 5 § i kommunallagen, tredje stycket åberopa synnerliga skäl för att inte ett negativt resultat skall regleras under de närmast följande två åren. I förarbetena anges två skäl för när synnerliga skäl kan anses föreligga. För det första kan en kommun eller ett landsting ha byggt upp ett avsevärt eget kapital för att möta framtida intäktsminskningar eller kostadsökningar.⁵³ För det andra skall undantag

⁵² Finansdepartementet (1995).

⁵³ I och med att intäkterna varje år skall överstiga kostnaderna enligt det nya balanskravet kan inte soliditeten minska. En sådan situation får betydande konsekvenser för en kommun som *före* balanskravets införande har en hög soliditet, dvs. ett högt eget kapital i förhållande till tillgångarna. För en sådan kommun kan det vara en optimal politik att finansiera investeringar med lån varvid soliditeten minskar. Balanskravet kan därmed innebära att

kunna medges när en tillgång avyttrats med förlust men denna avyttring gjorts i syfte att förbättra kommunens långsiktiga ekonomiska ställning. En tolkning av dessa båda exempel på undantag är att de avsteg som görs måste vara förenliga med en god ekonomisk hushållning.

5.2.3 Ekonomiförvaltningsutredningens förslag

I april 2000 beslutade regeringen att tillsätta en kommitté med uppgift att bl. a. göra en översyn av bestämmelserna i kommunallagen om god ekonomisk hushållning och dess tillämpning samt utreda hur balanskravet kan förtydligas och modifieras. Utredningen, som kom att kalla sig Ekonomiförvaltningsutredningen, lämnade sitt slutbetänkande – *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting* (SOU 2001:76) - i oktober 2001.

I direktiven (Dir. 2000:30) konstaterade regeringen att

”Även om skatteintäkterna och statsbidragen har ökat förhållandevis kraftigt under senare år, har sannolikt införandet av balanskravet haft en påtaglig effekt på utvecklingen av ekonomin i kommuner och landsting”.

Regeringen ansåg dock att balanskravet kommit att rikta för mycket fokus på den kortsiktiga utvecklingen av kommunernas ekonomi och att balanskravet lider av bristande flexibilitet. Regeringen menade dessutom att det nu gällande balanskravet präglas av otydlighet i ett antal avseenden. För det första är det inte tillräckligt specificerat under vilka omständigheter en kommun kan hävda att det föreligger synnerliga skäl för att göra avsteg från kravet på budgetbalans. För det andra finns i dag inga regler om vilka sanktioner som eventuellt kan tillämpas mot de kommuner som inte lever upp till balanskravet, dvs. de kommuner som har ett negativt resultat 2000 och som inte hinner återställa detta senast inom två år. För att åstadkomma ökad flexibilitet skulle utredaren se över förutsättningarna för en modell där underskott kan tillåtas under ett antal år under förutsättning att kommunen samtidigt upprättar en plan för hur den skall uppnå långsiktig balans i sin ekonomi.

Ekonomiförvaltningsutredningen föreslår i sitt slutbetänkande att

finansiellt stabila kommuner hindras från att investera. För en diskussion om det egna kapitalets betydelse i en kommunal miljö se Falkman (2001b).

”Vad som skall anses som synnerliga skäl [att avvika från balanskravet] utökas till att också omfatta större omstruktureringsåtgärder samt orealiserade förluster i värdepapper” (s. 226).

Utredningen lägger därmed till två ytterligare skäl till undantag från kravet på balanserad budget.

Utredningen föreslår också, i enlighet med regeringens farhågor, att balanskravet ges en ökad flexibilitet, dock utan ”...att balanskravet på något sätt luckras upp” (s. 222). Som motiv för att öka flexibiliteten när det gäller kravet på balans i kommunernas ekonomi anger utredningen behovet av att kunna föra en mer flexibel ekonomisk politik, t.ex. med avseende på konjunktursvängningar, samt att hantera verksamhets- och strukturförändringar. Utredningen föreslår dels att balanskravet skall ses över fyraårsperiod som sammanfaller med mandatperioden, dels att det skall vara möjligt att redan i planeringsfasen underbalansera budgeten enskilda år. Fyraårsplanen skall dock ange när och hur ett underskott skall betalas. Ett eventuellt underskott skall dock regleras senast det sista året i planen. Om ett negativt resultat ändå ”undantagsvis” kvarstår efter fyra år skall det regleras det första året i den nya fyraårsperioden. Det senare förslaget innebär en skillnad mot dagens ordning där budgeten inte tillåts vara underbalanserad i planeringsfasen. Vidare innebär Ekonomiförvaltningsutredningens förslag även att konstaterade underskott kan tillåtas i upp till fyra år innan de skall regleras. I dag gäller, som ovan nämnts, att underskottet skall vara reglerat inom två år efter det att underskottet uppkommer.

När det gäller frågan om sanktioner föreslår Ekonomiförvaltningsutredningen en regel som säger att 10 procent av det negativa resultatet skall tillföras det egna kapitalet när det negativa resultatet regleras. Detta innebär således att intäkterna måste ökas mer än vad som krävs för att täcka det tidigare underskottet. Motivet till att införa denna form av sanktion är att kommunerna skall få en ”påminnelse om att ett nollresultat inte svarar mot kravet på en god ekonomisk hushållning” (s. 234).

5.2.4 Hur strikt är balanskravet?

I en uppsats av Henning Bohn och Robert P. Inman presenteras fem teoretiska kriterier för hur strikt ett krav på balanserad budget är.⁵⁴ Dessa fem kriterier är med inbördes rangordning:

1. Den verkställande makten (t.ex. kommunstyrelsen eller regeringen) skall *överlämna* en budget i balans till den beslutande församlingen (t.ex. kommunfullmäktige eller parlamentet). Detta balanskrav är således mycket svagt.
2. Den beslutande församlingen är skyldiga att *anta* eller fastställa en balansbudget.
3. En budget tillåts gå med underskott vid årets slut men att täckning för detta underskott måste anvisas under det kommande budgetåret. Detta kriterium innebär dock inte att ett eventuellt underskott någon gång faktiskt kommer att täckas.
4. Underskott får inte föras över till nästa flerårsbudget. Detta innebär att underskott som uppstår under ett budgetår måste reduceras till noll före utgången av den aktuella budgetperioden men att underskott får föras över mellan åren inom budgetperioden.
5. Underskott får inte föras över från ett budgetår till ett annat. Denna anpassning kan åstadkommas antingen genom att skatter eller avgifter höjs eller att utgifterna minskas.

På basis av dessa kriterier går det att göra en bedömning av hur strikta olika balanskrav är. Bohn och Inman redovisar ett index som skall underlätta en sådan jämförelse. Indexet konstrueras utifrån ett antal poäng som sätts för varje enskilt kriterium⁵⁵. Poängen anger hur strikta respektive kriterium är. Poängskalan sträcker sig från 1 till 8. Det maximala indexvärdet är således 8. I tabell 5.1 görs en jämförelse av hur strikt dagens balanskrav är jämfört med det som gällde fram till och med 1991. I tabellen inkluderas också de förslag som Ekonomiförvaltningsutredningen har överlämnat till regeringen.

⁵⁴ Bohn och Inman (1996).

⁵⁵ Detta index kallas ofta för ACIR-index i forskning om effekterna av krav på budgetbalans på budgetutfall i amerikanska delstater. ACIR står för Advisory Committee on Intergovernmental Relations.

Tabell 5.1 Bedömning av hur strikta olika krav på budgetbalans är.

	Poäng	Balans-kravet 1978-1991	Balans-kravet 1998-	Ekonomi-förvaltnings-utr. förslag
Måste lämna en budget i balans?	1	Ja	Ja	Nej, enskilda år i budgetperioden får underbalansera
Måste anta en budget i balans?	2	Ja	Ja	Nej
Underskott kan föras över?	4	Ja, men underskottet måste regleras i budgeten för det kommande året	Ja, men underskottet måste återställas inom två år	Ja, kan föras över inom budgetperioden
Underskott kan föras över inom en flerårig budgetperiod?	6	Nej	Nej	Ja (undantagsvis), ett negativt resultat måste dock regleras de första året i kommande budgetperiod
Underskott kan inte föras över?	8	Nej	Nej	Nej
Index		4	4	(6)

Jämförs de tre olika konstruktionerna av balanskrav som diskuteras i det föregående framgår det att både det nya och det gamla balanskravet är lika strikt. Båda dessa krav möjliggör att underskott vid budgetårets slut förs över till nästa år. En viktig skillnad mellan det nya och det gamla kravet på budgetbalans är emellertid att det nya kravet explicit bestämmer att *det redovisade* underskottet, mätt som det egna kapitalet enligt balansräkningen, skall vara reglerat inom två år från det budgetår då underskottet uppstod. Enligt det tidigare balanskravet skulle underskott regleras *i budgeten* året efter det år då underskottet uppstod. Det innebär att underskott, som nämndes i anslutning till det tredje kriteriet, de facto inte behöver betalas tillbaka. Det nya balanskravet är således striktare i det avseendet att det tar fasta på att regleringen sker enligt redovisningen, dvs. det verkliga utfallet av budgeten. Det bör dock påpekas att Bohn och Inmans egna utvärdering av effekterna av olika utformning av balanskraven enligt ovan tydligt visar att det endast är balanskrav som förbjuder att underskott förs över till nästa budgetår som har effekt på budgetunderskott och skuldsättning (se vidare kapitel 8).

De förslag som Ekonomiförvaltningsutredningen lämnat innebär att ett underskott inte får föras över till en kommande budgetperiod. Därmed ger detta balanskrav ingen möjlighet för kommunerna att "rulla" underskott över tiden. Utredningens förslag blir dock något svårtolkat i detta avseende eftersom den föreslår att ett eventuellt negativt underskott som uppstår i slutet av budgetperioden, som är det fjärde året enligt förslaget, skall regleras under det första året i den kommande fyraårsperioden. Därmed öppnas en möjlighet till att föra över underskotten mellan budgetperioderna.

De fem kriterierna som diskuterats i det föregående tar dock inte hänsyn till andra faktorer som påverkar tolkningen av hur strikt ett balanskrav är. Exempel på sådana faktorer är vilken del av budgeten som balanskravet omfattar, t.ex. om det avser hela budgeten eller bara driftsbudgeten, om det finns formella möjligheter att frångå balanskravet, t.ex. genom att åberopa synnerliga skäl, principerna för hur inkomster och utgifter skall redovisas i budgeten samt om det förekommer sanktioner mot de kommuner som inte efterkommer kravet på budgetbalans. De svenska balanskraven skiljer sig åt även i vissa av dessa avseenden. Det tidigare balanskravet byggde på relativt komplicerade redovisningsprinciper som möjliggjorde att budgeten tekniskt kunde balanseras med hjälp av s.k. budgetregleringsposter.⁵⁶ Det nya balanskravet bygger däremot på mer enhetliga redovisningsprinciper. Varken det nya eller det tidigare balanskravet hade någon form av ekonomiska sanktioner kopplade till sig. De förslag som Ekonomiförvaltningsutredningen har lämnat innebär en skärpning av lagstiftningen i den meningen att de kommuner som inte efterkommer kravet på budgetbalans skall åläggas sanktioner. Å andra sidan innebär förslagen ökade möjligheter att åberopa synnerliga skäl för att inte uppfylla balanskravet.

⁵⁶ Med budgetregleringsposter avsågs dels hur stor del av finansieringskapitalet som avsatts för speciella ändamål via egna fonder, dels avvikelser, i förhållande till budget, som var hänförliga till att vissa inkomster eller utgifter inte flutit in respektive tagits i anspråk. Dessa poster gav därmed möjlighet att tekniskt balansera budgeten även om ingen reell balans (mellan inkomster och utgifter) förelåg.

5.3 Begränsningar i skatteuttaget

Svenska kommuner och landsting har en grundlagsfäst beskattningsrätt. Denna rätt att ta ut skatt har varit och är en av hörnstenarna i den kommunala självstyrelsen. Beskattningsrätten är emellertid varken precist reglerad eller allmän, vilket tar sig uttryck i att skattebasen bestäms av riksdagen och inte av kommunerna själva. Skattebaserna har skiftat över tiden. 1985 upphörde kommunernas och landstingens andel av beskattningen av juridiska personer (företagsskatt) och 1989 försvann kommunernas andel i garantibeskattningen av fysiska personers fastighetsinnehav.

Begränsningar i skatteuttaget har andra implikationer för kommunernas ekonomi än balanskrav. Denna form av reglering tar fasta på nivån eller tillväxten i den kommunala sektorn i så motto att kommunernas inkomster begränsas vid givna skattebaser. Därmed begränsas också möjligheter att öka den kommunala konsumtionen. Ett annat motiv för begränsningar i kommunernas beskattningsmakt är att staten och kommunerna "konkurrerar" om ett givet skatteuttag. Begränsningen av det totala skatteuttrycket i ekonomin sker bl.a. genom internationaliseringen av allt fler skattebaser. Staten kan i detta perspektiv ha ett intresse av att tillförsäkra sig ett minsta möjligt skatteutrymme som möjliggör den stabiliserings- och fördelningspolitiska roll som normalt åvilar regering och riksdagen.

Begränsningar av skatter kan utformas som ett *skattetak*, vilket innebär att en övre gräns sätts för den kommunala uttaxeringen eller som ett *skattestopp* innebärande att kommunerna förhindras att höja skatten under en viss period. Skattetak (och skattegolv) finns sedan ett antal år i Norge (se vidare Faktaruta 2). Skattestopp har införts för de svenska kommunerna vid ett flertal tillfällen, senast under perioden 1991–93. Flera skattestopp för svenska kommuner och landsting har förekommit under 1970-talet och början av 1980-talet. Dessa skattestopp var resultaten av överenskommelser mellan regeringen och kommuner och landsting. Under 1980-talet växte en ny debatt fram om att lagreglera kommunernas skatteuttag.⁵⁷ Denna debatt hängde samman med växande ekonomiska problem för såväl staten som för kommunsektorn. Mellan åren 1991 och 1993 tillämpades ett lagstadgat skattestopp för svenska kommuner och landsting, dvs. de fick enligt lag inte höja

⁵⁷ Gustafsson (1999).

skatten. 1994 fick de kommuner som inte höjde skatten kompensation genom att ökade skatteinkomster från de sänkta grundavdraget för löntagare inte drogs in. Åren 1997–1999 fanns ett system där kommuner som höjde skatten fick reducerade statsbidrag.⁵⁸ Skattestoppen under 1990-talet var således förenade med ekonomiska sanktioner.

Faktaruta 2

Regleringar i Danmark, Norge och Finland⁵⁹

Kommunerna spelar en framträdande roll som producent och tillhandahållare av välfärdstjänster i samtliga nordiska länder. Söderström (1994) talar om en speciell form av nordisk fiskal federalism eftersom de uppgifter som normalt åvilar delstater eller den nationella nivån i andra länder, utförs av kommunerna i de nordiska länderna. Graden av tillsyn och kontroll av kommunerna skiljer sig dock åt mellan de nordiska länderna.

Upplåning: **Norge** och **Danmark** utmärker sig genom att de har mycket stränga krav på kommunernas möjligheter att ta upp lån. I **Finland** och **Sverige** kan kommunerna själva bestämma i vilken grad de vill låna. Danska kommuner får bara ta upp lån för att finansiera investeringar i tekniska anläggningar och huvudprincipen är att investeringar finansieras med skatteintäkter (dvs. kassamässighet).⁶⁰ Undantag från lånerestriktiviteten har gjorts under vissa år på 1990-talet i syfte att undvika skattehöjningar i de kommuner som har haft ekonomiska problem. Undantagen reglerades genom avtal.

I **Norge** har kommunsektorn, enligt kommunallagen ("kommunalloven") rätt att finansiera bruttoinvesteringar med lån. Kommuner som vill låna måste dock underställas prövning av "fylkesmannen" eller regeringen.

Balanskrav: **Danmark** är det enda nordiska land som inte har något lagstadgat balanskrav för kommunerna. I Danmark utmärks relationen mellan staten och kommunerna dels av en mer långtgående statlig reglering av kommunerna än i Sverige, dels av en tradition av avtal mellan staten och kommunerna kring förutsättningarna för budgetarbetet. Förutom reglerna för upplåning, väl utvecklade sanktioner för kommuner som hamnar i allvarlig obalans. Sanktionsinstrumentet innebär att Inrikesministeriet kan sätta en kommun under "administration".⁶¹ Det skall vara en ovanlig åtgärd men används dock i genomsnitt någon gång per år. Företrädesvis används sanktionen mot mindre kommuner men har även använts mot Köpenhamn under en period på 1990-talet. Det senaste exemplet är Farums kommun utanför Köpenhamn, som i februari 2002 sattes under administration.

⁵⁸ Undantagna kommuner var Danderyd, Täby och Lidingö. Sanktioner kom att utdelas till fem kommuner 1999. Se vidare Regeringens skrivelse 1999/2000:102.

⁵⁹ Avsnittet bygger huvudsakligen på kapitel 3 i SOU 2001:76 och Joranger (1995).

⁶⁰ Lånereglerna är fastställda i "den kommunale lånebekendtgørelse". De danska kommunerna behöver dock inte inhämta något formellt tillstånd från regeringen (Inrikesministeriet) när de tar upp lån.

⁶¹ Åtgärden innebär att kommunen får lov att låna enbart under förutsättning att utgifterna inte ökar under de kommande tre åren, att ingen nyanställning av personal görs, att skatten inte höjs alternativt att den följer en fastställd plan samt att kommunen buggar upp likviditet enligt en fastställd treårig plan.

I **Norge** finns ett krav i kommunaloven som säger att driftresultatet skall budgeteras så att det kan täcka räntor, avskrivningar och nödvändiga avsättningar. Varje år i den fyraåriga budgetperioden skall vara balanserat. Eventuellt underskott skall hämtas in året efter. Ansökan kan göras för att få ytterligare respit med att hämta hem underskottet. Det är således inte frågan om ett strikt balanskrav. I Norge finns också ett system för statlig tillsyn och kontroll av kommuner med ekonomiska problem. Lagen ger också möjlighet till tvångsförvaltning och staten kan till och med upphäva den kommunala budgeten.

Det balanskrav som finns i **Finland** bygger huvudsakligen på att det egna kapitalet i kommunerna inte, utan synnerliga skäl, får minskas i förhållande till en basnivå som infördes 1997 då den nya lagen trädde ikraft. Detta innebar att kommuner med överskott inte kunde använda de upparbetade reserverna och att kommuner med underskott fick börja ackumulera överskott för att hamna på genomsnittet för kommunsektorn. Det finska balanskravet ställer inga krav på balans för ett enskilt år. Däremot skall balans uppnås under den s.k. planperioden som, enligt nya bestämmelser som trädde i kraft 2001, skall vara minst tre år inklusive budgetåret. I den nya lagstiftningen preciseras mer noggrant när kommunerna skall vara skyldiga att täcka underskott och på vilket sätt det skall ske.

Begränsningar av beskattningen: I alla nordiska länder utom **Norge** kan kommunerna själv bestämma storleken på skatteuttaget. i Norge däremot fastlägger staten ett band med en högsta och en lägsta skattenivå inom vilken skatteuttaget får variera. Alla kommunerna använder sig av de maximala skattesatserna, dvs. den restriktion som satts upp kan antas vara bindande. I **Danmark** har staten, som ovan nämnts, försökt att begränsa tillväxten i skatteuttaget i mitten av 1990-talet genom olika former av överenskommelser och avtal. Trots detta ökade skattesatserna under de aktuella åren.

5.4 Andra regleringar av kommunernas ekonomiska förvaltning

5.4.1 Reglering av budgetprocessen och den kommunala redovisningen

Under 1990-talet har ett antal lagar och förordningar antagits som syftar till att stärka regleringen av såväl den kommunala budgetprocessen som sådan som den kommunala redovisningen.

Faktaruta 3

Den kommunala budgetprocessen

November År t-1	KF ¹ antar långtidsplan med beslut om den ekonomiska ramen
Februari – mars År t	KS ² budgetskrivelse till nämnderna med besked om de ekonomiska ramarna för året. Nämnderna utformar en detaljerad budget inom ramarna.
Mars – augusti År t	Nämndernas budgetarbete
Augusti – september År t	Budgetförhandlingar med nämnderna. Partigrupperna (ev. partiorganisationerna) kopplas in.
Oktober År t	KS antar förslag till årsbudget för år T+1 och för långtidsplanen År t+1, t+2 och t+3.
November (senast december) År t	KF antar årsbudget och långtidsbudget.

¹ KF = Kommunfullmäktige

² KS = Kommunstyrelse

Källa: Fig. 13.6 i Gustafsson (1998).

Den kommunala *budgetprocessen* utmärks av ett antal drag som är typiska när den beslutande församlingen väljs genom proportionella val. Ett system med proportionella val leder med större sannolikhet till någon form av koalitionsstyre än ett system som bygger på majoritetsvalsprincipen.⁶² Detta innebär att det blir svårt att delegera makten över budgeten till en "finansminister" eftersom denna med nödvändighet kommer att tillhöra en av partierna i koalitionen. Utmärkande för budgetprocessen under denna form av politisk representation är att budgetmål förhandlas mellan de olika koalitionspartierna i början av planeringsfasen. Dessa mål är sedan styrande för de nämnder och enheter som ansvarar för utförandet av verksamheten och sätts upp inom ramen för ett flerårigt politiskt program. Vidare kännetecknas budgetprocessen i svenska kommuner av att den verkställande makten, dvs. kommunstyrelsen, har liten makt i förhållande till den beslutande församlingen, dvs. kommunfullmäktige. Därmed finns få begränsningar av den senares möjligheter att göra tillägg till den förres budgetförslag.

Budgetprocessen i kommuner och landsting regleras i 8 kap. kommunallagen. I huvudsak regleras tidpunkten för budgetens färdigställande och fullmäktiges beslut (se Faktaruta 3). Regleringen av budgetprocessen är i jämförelse med den reglering som finns för statens budget relativt svag.⁶³

Sedan 1998 regleras formerna för den *kommunala externredovisningen* av lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Målsättningen med lagen var att formerna för redovisningen skulle vara så lika näringslivets som möjligt men olikheterna i kommunal och privat verksamhet motiverade ändå att den kommunala redovisningen reglerades i en separat lag och inte inom det regelverk som gäller för företagen. Genom den kommunala redovisningslagen har kommuner och landsting fått ett enhetligt regelverk för hur olika ekonomiska händelser skall redovisas.⁶⁴ Detta underlättar jämförelser av det ekonomiska utfallet såväl mellan kommuner och privata företag som mellan kommuner. Trots att det finns betydande likheter mellan kommuners och privata företags redovisning finns det ett antal sakförhållanden som gör att kommunal redovisningsinformation måste tolkas på andra grunder än den redovisning som upprättas av ett företag. Enligt Falkman (2001a) är dessa frågor

⁶² Perotti, Strauch och von Hagen (1998)

⁶³ Svagheter i den kommunala budgetprocessen har uppmärksammats av bl. a. Lindbeck m. fl. (2000).

⁶⁴ Detta inbegriper en årsredovisning innehållande en förvaltningsberättelse samt de traditionella redovisningsrapporterna resultaträkning, balansräkning, finansieringsanalys och tilläggsuppgifter.

redovisningen av (i) allmännyttiga (publika) tillgångar, intäkter som saknar direkt motprestation (t.ex. skatteintäkter och generella statsbidrag) och ett eget kapital som saknar direkt koppling till en huvudman (ägare). Dessa frågor behandlas utförligare i kapitel 6.

5.4.2 Begränsning av kommunernas upplåning

Begränsning av den kommunala upplåningen innebär i sin striktaste form att en kommun inte får ta upp lån på egen hand. Andra former av begränsningar lånemöjligheterna är att skulden inte får överstiga en viss nivå. En sådan begränsning finns i den EU:s tillväxt- och stabilitetspakt som stipulerar att medlemsländerna inte får ha en skuld som överstiger 60 procent av bruttonationalprodukten.

Som ett led i ambitionen att minska den statliga kontrollen över kommunerna avskaffades den s.k. underställningsplikten 1979. Underställningsplikten innebar att kommunerna och landstingen var tvungna att statens, eller rättare sagt Riksbankens, lov att ta upp lån.⁶⁵ Riksbanken hade tidigare fullständig kontroll över kommunernas obligationsutgivning. Staten hade också möjlighet att påverka kommunernas möjligheter att ta upp lån från pensionsfonder, försäkringsfonder, hypoteksinstitut m.fl. Även utlåningen utomlands kunde kontrolleras. Ysander och Murray (1983) menar att kommunerna, trots den omfattande kontrollen av framför allt den långa upplåningen, hade möjligheter att åtminstone på kort sikt tillgodose sitt upplåningsbehov via privata finansieringsinstitut som banker, finansbolag och privata företag. Framför allt användes den kortsiktiga upplåningen som ett sätt att balansera budgeten. Gustafsson (1999) uppger att när det tidigare balanskravet togs bort blev det allt vanligare att kommunerna tog upp lån för att finansiera underskott på driften.

I 1995 års kompletteringsproposition föreslog regeringen att förslag till en lagreglering av kommunernas låneverksamhet skulle utarbetas. Utgångspunkten för denna lagstiftning skulle, enligt regeringen, vara att rätten att ta upp lån i huvudsak begränsas till investeringsverksamhet. Den arbetsgrupp under Finansdepartementet som fick i uppdrag att utreda ett förbud mot att låna till driften menade dock att ett sådant förbud inte var påkallat eftersom en följd av det balanskrav som arbetsgruppen också föreslog var att den löpande verksamheten inte till någon del behöver finansieras

⁶⁵ Ysander och Murray (1983), Gustafsson (1999).

med lån. Något uttryckligt förbud emot att ta upp lån för driftsändamål finns således inte i kommunallagens ekonomikapitel.

En annan regel med bäring på den kommunala upplåningen är förbudet mot att kommuner och landsting ställer ut pant i sin egendom som säkerhet för en fordran (8 kap., 13 § KL). Kommunerna får däremot överta betalningsansvaret för lån som tidigare tagits upp mot säkerhet av panträtt i egendomen. Den samlade kommunala egendomen samt den egna skattekraften och beskattningsrätten anses utgöra den samlade säkerheten för svenska kommuner och landsting. Mycket talar dock för att den yttersta garanten för kommunernas och landstingens skuldsättning är det faktum att kommunerna inte kan gå i konkurs. Däremot kan en kommun eller ett landsting tvingas till betalningsinställelse.⁶⁶

5.5 Argument för och emot regleringar

Kommunernas handlingsutrymme skapar, som visats i det föregående, utrymme för ett större finansiellt risktagande till men för kommande generationer eller andra skattebetalare. Förekomsten av s.k. politikmisslyckanden innebär att politiker på den lokala nivån kan förväntas driva en politik som inte nödvändigtvis stämmer överens med övergripande samhällsekonomiska mål. Detta motiverar att handlingsutrymmet för kommunpolitikerna begränsas genom olika regleringar av vilka balanskrav är ett exempel.

Enligt nationalekonomisk teori har staten tre huvuduppgifter.⁶⁷ Den skall bidra med en *rättvis inkomstfördelning*, en *effektiv resursfördelning* och en *stabil konjunkturutveckling*. Denna teori har ett centralistisk perspektiv där en rättvis inkomstfördelning mellan medborgare, och därmed också mellan kommuner, sker genom transfereringar och skatter, men också indirekt genom offentlig konsumtion. En effektiv resursfördelning uppnås genom att staten korrigerar för s.k. marknadsmisslyckanden genom att organisera en effektiv produktion av offentliga varor och tjänster, såsom utbildning och sjukvård. Den stabila konjunkturutvecklingen uppnås genom olika former av finans- och penningpolitik. För att staten skall uppfylla sina tre huvuduppgifter krävs det, enligt detta synsätt, att staten bestämmer de gränser inom vilka kommunerna och andra

⁶⁶ Gustafsson (1999) anger att det är rättsligt oklart huruvida kommunal egendom kan mätas ut.

⁶⁷ Musgrave (1959) är standardverket för denna syn på uppdelningen av den ekonomiska politiken mellan olika nivåer. Söderström (2002) diskuterar denna uppdelning utifrån svenska förhållanden.

lokala organ kan agera. Ur denna synvinkel är det viktigt att kommunsektorns ekonomi inte utvecklar sig på ett sådant sätt att de budgetpolitiska målen äventyras.

Det finns således flera argument som talar för att kommunernas ekonomiska handlingsutrymme bör regleras. Det finns emellertid flera nackdelar med regleringar. Ett argument emot regleringar kan härledas ur synen på den kommunala demokratin. Om kommuninvånarna har olika preferenser för offentlig service borde dessa också få ett genomslag på den kommunala budgeten. Här spelar således synen på det kommunala självstyret en roll för hur begränsningar av kommunernas ekonomiska handlingsutrymme skall värderas. Ett närbesläktat argument emot institutionella begränsningar av politikernas handlingsutrymme bottnar i uppfattningen att politikmisslyckande inte finns och att utfallet från den demokratiska beslutsprocessen inte leder till någon ineffektiv allokering av resurser eftersom besluten avspeglar väljarnas preferenser.

Det finns också strikt ekonomiska argument emot att begränsa det ekonomiska beslutsfattandet på lokal eller regional nivå. Ett sådant argument är att "optimal" ekonomisk politik ofta föreskriver att budgetunderskott/-överskott skall användas i stället för skatteförändringar för att minimera skatternas skadliga påverkan på ekonomin (de s.k. *tax-smoothing teorin*).⁶⁸ Ett andra motargument är att begränsningar av det ekonomiska handlingsutrymmet leder till att investeringar i t.ex. utbildning och infrastruktur inte kan komma till stånd i tider då det är önskvärt, vilket också minskar kommunernas möjligheter att föra en ekonomisk politik som kan möta olika omvärldsförändringar – "ekonomiska chocker".

En aktuell fråga när det gäller för- och nackdelar med att införa regleringar är vilken betydelse dessa har för betydelse för stabiliseringspolitiken. Ohlsson (2002) menar att förekomsten av ett balanskrav för kommunerna kan bidra till en pro-cyklisk finanspolitik, dvs. en politik som tenderar att förstärka snarare än att jämna ut svängningarna i konjunkturen. En konjunkturavmattning, som påverkar kommunernas skatteinkomster, slår igenom först efter två år då skatteinkomsterna betalas ut med två års eftersläpning. Detta kan medföra att kommunerna tvingas höja skatterna och/eller minska kostnaderna två år senare för att uppfylla balanskravet. Om konjunkturen skulle befinna sig i en återhämtningsfas kan en sådan politik bidra till att återhämtningen inte sker så snabbt som den annars skulle ha gjort. Enligt det traditionella nationalekonomiska

⁶⁸ Barro (1979)

synsättet på arbetsfördelningen mellan stat och kommuner bör dock inte kommunerna ägna sig åt stabiliseringspolitik utan den rollen skall ankomma på staten allena.

Sammantaget finns det således såväl demokratiska som ekonomiska invändningar emot regleringar av det ekonomiska beslutsfattandet på lokal och regional nivå.

5.6 Några slutsatser

Regleringen av svenska kommuners ekonomiska förvaltning har förändrats över tiden. I och med förändringarna av regelverket som styr den kommunala budgetprocessen under 1990-talet har den statliga styrningen blivit både tydligare och hårdare. Denna förändring markeras inte minst av de lagstadgade skattestoppen och kravet på budgetbalans. I och med att staten i allt högre utsträckning valt att tillföra resurser via generella statsbidrag har detaljstyrningen kring hur kommunerna använder sina resurser minskat. Detta kan i sin tur ha föranlett ett behov av att tydliggöra kommunernas budgetrestriktion. I motivbilden till de regleringar som införts under 1990-talet ligger också en oro för att kommunernas agerande skall inverka negativt på de stabiliseringspolitiska förutsättningarna och möjligheterna att åstadkomma en konsolidering av den offentliga sektorns finanser.

Införandet av det nya balanskravet i 1997 års kommunallag har formellt sett inte inneburit någon skärpning av kravet på budgetbalans i förhållande till det balanskrav som infördes i 1977 års kommunallag i den meningen att underskott kan föras över från ett år till ett annat. Däremot har kravet skärpts på hur underskotten skall regleras. De andra åtgärder som vidtagits i syfte att förbättra den ekonomiska styrningen i kommuner och landsting under 1990-talet gör vidare att det nya balanskravet är tydligare definierat och lättare att följa upp. Förekomsten av synnerliga skäl och avsaknaden av sanktioner gör dock att även det nya balanskravet inte är någon absolut bindande restriktion.

6 Balans på flera sätt

Mot bakgrund av kommunernas stora betydelse som arbetsgivare, producent av service och välfärdstjänster och som självständig politisk aktör är utvecklingen av kommunernas ekonomi av stor vikt för hela samhällsekonomin. Behovet av att på ett så korrekt sätt som möjligt mäta den ekonomiska utvecklingen i olika delar av den offentliga sektorn har lett till att flera olika mått utvecklats. I takt med att redovisningen inom offentlig sektor i många länder utvecklats i riktning mot den form av redovisning som tillämpas inom privat sektor har nya mått kommit i fokus. I Sverige har denna utveckling gått längst inom kommuner och landsting. Det nya balanskravet som började gälla 1998 tar sin utgångspunkt i denna redovisningsmodell. Frågan är i vilken mån valet av redovisningsgrund för kommunernas ekonomi påverkar förutsättningarna för att balanskravet skall bidra till att uppnå sunda kommunala finanser. I detta kapitel förs en redogörelse för den ekonomiska utvecklingen i kommunerna under perioden 1974–2000 och innebörden i de olika mått som finns för det ekonomiska utfallet i kommunerna diskuteras.

6.1 Kommunernas ekonomiska utveckling 1974–2000

Det finns ett antal mått på den ekonomiska förvaltningen i kommunerna. De vanligaste måtten på kommunernas ekonomi är:

- Mått på *budgetutfallet* under ett år, t. ex. resultatmått och finansiellt sparande.
- Mått på *kommunernas långsiktiga ekonomiska ställning*, t.ex. skuld och soliditet.

I det följande redovisas den ekonomiska utvecklingen av kommunernas ekonomi under perioden 1974–2000 mätt enligt *resultatet*, *det finansiella sparandet* och *bruttoskulden*. Respektive mått anges i relation till antalet invånare i kommunen och i 1991 års priser. Respektive mått anges som ett *genomsnitt* för samtliga kommuner för vart och ett av åren. Dessutom redovisas ett antal olika mått på *spridningen* mellan kommunerna; standardavvikelsen samt max- och minvärden.⁶⁹

6.1.1 Resultatet

Som redan nämnts tillämpar kommunerna en redovisningsmodell som i allt väsentligt liknar den som används i privata företag. Enligt denna redovisningsmodell står resultatet, dvs. skillnaden mellan *intäkter* och *kostnader* i fokus. Det finns tre resultatnivåer som är av intresse för den kommunala ekonomin. De tre nivåerna, som beskrivs närmare i Faktaruta 4, är: "Verksamhetens nettokostnader" (Resultat 1), "Resultat före extraordinära poster" (Resultat 2) och "Årets resultat" (Resultat 3).

Det balanskrav som gäller från och med 1998 är uttryckt som att kommunernas budgetar (för räkenskapsåret 2000) skall upprättas så att Resultat 3, dvs. "Årets resultat", skall vara positivt.

⁶⁹ Genomsnittsvärdena uttrycks som summan av t. ex. Resultat 3 per invånare dividerat med antalet kommuner för respektive år.

Faktaruta 4

Resultatnivåer i den kommunala redovisningen

I den kommunala redovisningsmodellen finns tre olika resultatnivåer, Resultat 1, Resultat 2 och Resultat 3.

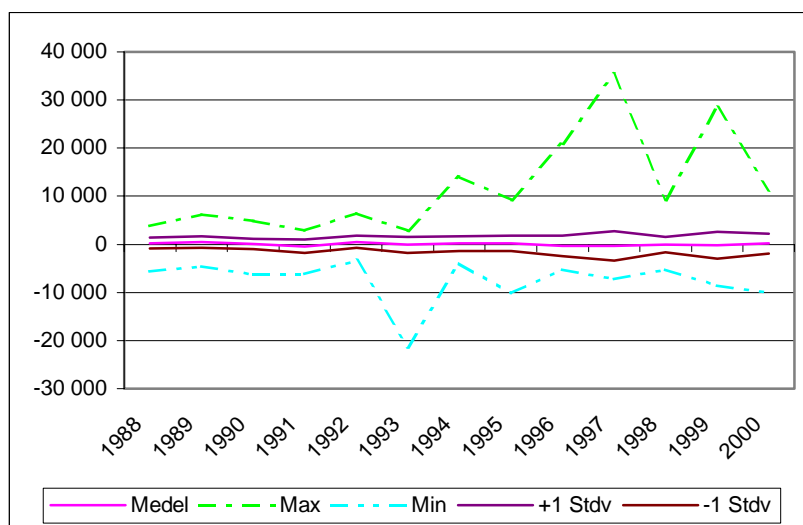
Resultat 1 (R1) mäter skillnaden mellan en kommuns verksamhetsintäkter (t. ex. avgifter) och dess verksamhetskostnader (t.ex. personalkostnader och hyror). R1 benämns även *verksamhetens nettokostnader*, dvs. det bidrag som den kommunala verksamheten ger till årets resultat. R1 är vanligtvis negativt eftersom intäkter från avgifter m.m. sätts på en lägre nivå än den som ges av full kostnadstäckning.

Resultat 2 (R2) erhålls genom att till R1 lägga skatteintäkter, intäkter från generella statsbidrag, finansiella intäkter (t. ex. räntor) och dra bort finansiella kostnader (t. ex. räntor). Sedan det nya statsbidrags- och utjämningsystemet infördes 1996 skall utjämningsbidrag eller -avgifter läggas till respektive dras ifrån R1 för att erhålla R2. R2 benämns även *resultat efter skatteintäkter och finansnetto* eller *resultat före extraordinära intäkter och kostnader*.

Resultat 3 (R3) erhålls genom att till R2 lägga s.k. extraordinära intäkter och dra ifrån extraordinära kostnader. Extraordinära intäkter och kostnader är intäkter och kostnader som inte kan hänföras till kommunens verksamhet och som är av engångskaraktär t.ex. kurs- och realisationsförluster vid försäljning av värdepapper och motsvarande vinster. R3 benämns även *Årets resultat*.

Sedan den nya kommunala redovisningsmodellen började tillämpas 1988 har kommunernas resultat – mätt som förändringen av eget kapital (Resultat 3) per capita – legat kring noll, vilket framgår av diagram 6.1. Det finns heller ingen antydning till någon trendmässig försämring eller förbättring av kommunernas ekonomi mätt på detta sätt. Sedan 1996 har dock kommunernas genomsnittliga resultat visat på ett underskott. En viss antydning till ökad spridning mellan kommunerna i slutet av 1990-talet kan skönjas.

Diagram 6.1 Resultat 3 i kommunerna 1988–2000, kronor per invånare.



Anm. 1991 års priser.

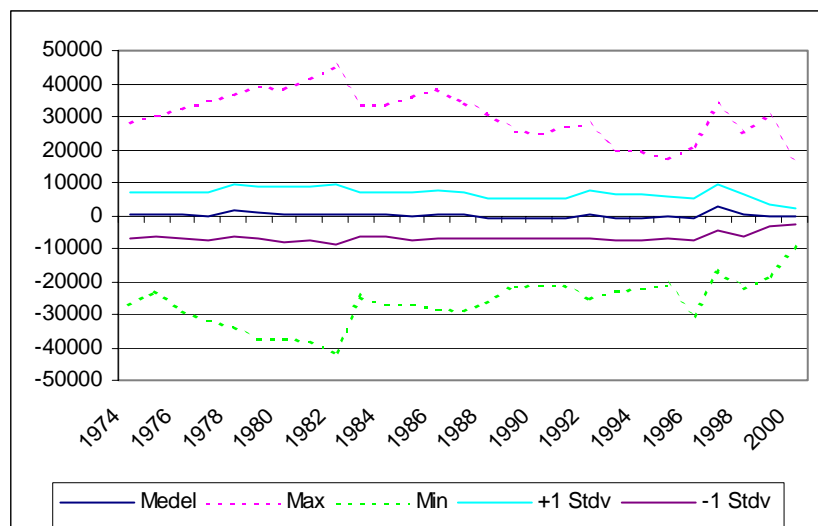
Källa: Bearbetning av data från SCB.

6.1.2 Finansiellt sparande

I diagram 6.2 beskrivs utvecklingen av det finansiella sparandet under perioden 1974–2000. Det finansiella sparandet definieras som skillnaden mellan en kommuns *externa inkomster* och *externa utgifter*. Med externa inkomster och utgifter avses sådana inkomster och utgifter som uppstår till följd av kommunens transaktioner med omvärlden (dvs. alla interna transaktioner är eliminerade).

Utvecklingen över tiden visar inte på någon trendmässig försvagning av kommunernas finansiella sparande, vilket kan tolkas som att inkomsterna varit tillräckligt stora för att finansiera utgifterna, åtminstone i genomsnitt. Från och med mitten av 1970-talet till början av 1980-talet ökade spridningen mellan kommunerna år från år för att sedan minska till en lägre nivå fram till mitten av 1990-talet, även om spridningen enskilda år ökade. Under perioden 1998–2000 har spridningen minskat påtagligt.

Diagram 6.2 Finansiellt sparande 1974–2000, kronor per invånare



Anm. 1991 års priser. Finansiellt sparande mäts som skillnaden mellan (externa) inkomster och (externa) utgifter.

Källa: Bearbetning av data från SCB

Det mått på det finansiella sparandet som redovisades i diagram 6.2 är hämtat ur den kommunala finansstatistiken.⁷⁰ Det finansiella sparandet är ett budgetsaldo i *kassamässiga* (utgiftsmässiga) termer.⁷¹ Ett positivt finansiellt sparande kan ses som ett mått på hur mycket en kommun kan låna ut och ett negativt finansiellt sparande är följaktligen ett mått på hur mycket en kommun behöver låna. Därmed är det finansiella sparandet inte direkt jämförbart med en kommuns resultat. Detta mått på finansiellt sparande är en förenkling av det finansiella sparande som används i Nationalräkenskaper (NR). Det finansiella sparandet enligt NR är det mått som oftast används i officiell statistik när det gäller att beskriva kommunernas betydelse för svensk ekonomi. Kommunernas finansiella sparande är, enligt denna definition, en komponent i den offentliga sektorns finansiella sparande. Det finansiella sparandet enligt NR är ett mått som i huvudsak mäts i kostnadsmässiga termer, vilket

⁷⁰ Den kommunala finansstatistiken hämtas ur det s.k. Räkenskapssammandraget (RS) och ligger till grund för den statistik över kommunernas ekonomi som återfinns i publikationerna *Kommunernas finanser* och *Årsbok för Sveriges kommuner* som ges ut av Statistiska centralbyrån (SCB).

⁷¹ Se vidare appendix B för en definition av kassamässighet.

innebär att inkomster och utgifter periodiseras för att redovisningen bättre skall kunna fånga när resurserna förbrukas.⁷²

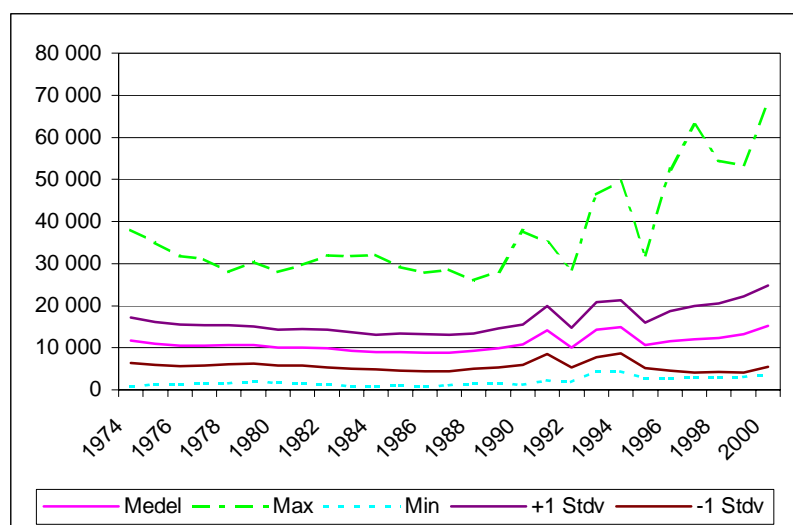
6.1.3 Bruttoskulden

Bedömningar av en kommuns eller ett lands ekonomiska situation tar ofta fasta på hur den ekonomin har utvecklats under ett enskilt år. I många fall är det emellertid mer relevant att se till hur ekonomin utvecklats över en längre tid. Utgångspunkten i detta resonemang är att de budgetpolitiska besluten i en kommun lyder under en "intertemporal budgetrestriktion". Med det menas att det inte är dagens budgetsaldo – hur det än mäts – som är av intresse utan hur detta saldo förhåller sig till den långsiktigt önskvärda förmögensutvecklingen. Ofta används olika mått på *skuldsättningen* för att bedöma den finansiella utvecklingen på lång sikt. Detta sammanhänger delvis med att tillgångar i den offentliga sektorn är svåra att värdera, vilket gör att det inte finns något bra mått på nettoförmögenheten (se vidare avsnitt 6.3). Vid en oförändrad värdering av tillgångarna innebär dock en ökning av skulden att nettoförmögenheten – dvs. sparandet i ekonomin – minskar. Skulden är vidare summan av alla tidigare budgetunderskott och ger därmed en indikation på hur stram budgetpolitiken varit över en längre tid.

Utvecklingen av den totala bruttoskulden per capita i de svenska kommunerna mellan 1974 och 2000 ges av diagram 6.3. Med total bruttoskuld avses summan av kortsiktig och långsiktig skuld (exklusive pensionsskuld).

⁷² I appendix B redogörs mer teoretiskt för skillnaden mellan de olika måtten på budgetutfallet.

Diagram 6.3 Total bruttoskuld i kommunerna 1974–2000, kronor per invånare



Anm. 1991 års priser. Total bruttoskuld utgör summan av kort- och långsiktig skuld (exkl. pensionsskuld).

Källa: Bearbetning av data från SCB.

Sett över hela tidsperioden har skuldsättningen i kommunerna ökat något. Mellan mitten av 1970-talet och slutet av 1980-talet sjönk emellertid skulden i fasta priser för att därefter öka igen. Även spridningen i skuldsättning mellan kommunerna har ökat över tiden, inte minst under senare delen av 1990-talet. De förhållandevis stora förändringar av skulden som ägde rum i början av 1990-talet sammanhänger i tid med dels förändringarna i statsbidragssystemet som innebar att medel drogs in respektive tillfördes kommunerna, dels med den kreditatstramning som följde i spåren av den kraftiga lågkonjunkturen. Sedan mitten av 1990-talet har den genomsnittliga skulden ökat från 11 600 kronor per invånare i fasta priser till 15 100 kronor per invånare. För en genomsnittlig kommun innebär det en ökning av skulden med drygt 100 miljoner kronor eller ca 20 miljoner kronor per år.

Stora långsiktiga åtaganden

Den totala bruttoskulden i kommunerna uppgick år 1999 till ca 155 miljarder kronor, varav drygt 90 miljarder utgjordes av långsfristiga skulder.⁷³ Den kommunala skulden enligt balansräkningen ger emellertid ingen fullständig bild av kommunernas långsiktiga ekonomiska åtaganden. De pensionsförmåner som intjänats inom ramen för den kommunala kompletteringspensionen, som är ett tillägg utöver den statliga ålderspensionen, redovisas heller inte i balansräkningarna sedan den nya lagen om kommunal redovisning trädde i kraft 1998. I stället redovisas pensionsförmånerna som en ansvarsförbindelse.⁷⁴ 1999 uppgick pensionsskulden till 129 miljarder kronor. Tas dessutom hänsyn till den verksamhet som bedrivs i kommunala företag uppgår svenska kommuners totala skuld till ca 500 miljarder kronor 1999, vilket motsvarar ca 45 000 kronor per kommuninvånare. För att få en fullständig bild av kommunernas samlade långsiktiga åtaganden bör hänsyn även tas till de kommunala *borgensförbindelserna* som 1999 uppgick till 170 miljarder kronor. Den största delen av borgensförbindelserna, 86 procent, avsåg borgen för lån till kommunala bolag inklusive kommunägda bostadsbolag. Storleken på dessa förbindelser säger emellertid inget om kommunerna någon gång kommer att behöva infria sina åtaganden.

I Faktaruta 5 redogörs för skuldsättningen på lokal och regional nivå i ett antal OECD-länder, däribland Sverige.

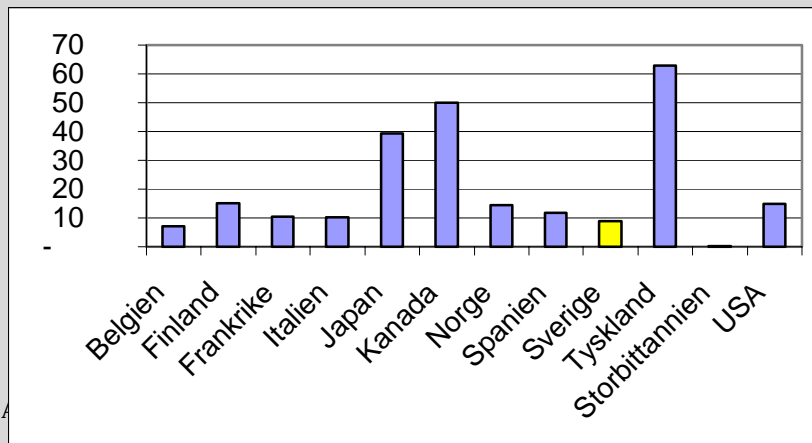
⁷³ Med långfristiga skulder avses skulder som förfaller till betalning senare än om ett år. Övriga skulder benämns kortfristiga skulder.

⁷⁴ Kostnaderna för kompletteringspensionerna redovisas enligt den nya lagen enligt den s.k. blandade modellen. Denna model innebär att resultatet belastas med kostnaderna för dels nya intjänade pensionsförmåner, dels utbetalningar av de gamla pensionsförmånerna.

Faktaruta 5

Skuldsättning på lokal och regional nivå i några OECD-länder

I diagrammet nedan redovisas skuldsättningen på lokal och regional nivå (delstater, kom-muner, etc.) uttryckt som andel av BNP i ett antal OECD-länder på 1990-talet.



Anm. Belgien (1996), Finland (1995), Frankrike (1996), Italien (1997), Japan (1996), Kanada (1996), Norge (1994), Spanien (1996), Sverige (1996), Tyskland (1997), Storbritannien (1995) och USA (1994).

Källor: Skulduppgifter: OECD Financial Accounts (olika årg.) och BNP: OECD National Accounts (2001)

Av diagrammet framgår att skuldsättningen är högst i federala stater som USA, Kanada och Tyskland. Även Japan, som är en enhetsstat, har hög skuldsättning på lokal och regional nivå medan skuldsättningen på lokal nivå i Storbritannien är i det närmaste obefintlig. Skuldsättningen i svenska kommuner och landsting är förhållandevis låg och lägre än i Norge och Finland. Det bör dock påpekas att internationella jämförelser är behäftade med problem. För det första kan det finnas skillnader i vilken typ av upplåning som inkluderas, t.ex. om upplåning i företag inkluderas. För det andra kan det finnas skillnader i hur olika länder redovisar skuld. Som ovan nämnts redovisas t.ex. pensionsskulden inte som skuld i Sverige. Om hänsyn tas till dels pensionsskulden, dels till den verksamhet som bedrivs i kommunägda företag, uppgår de svenska kommunernas skuldsättning till knappt 30 procent av BNP. Omfattningen av svenska kommuners skuldsättning kommer därmed närmare de federala länderna.

6.2 Svagt samband mellan måtten

Huruvida kommunerna har balans i sin ekonomi kan mätas på flera sätt. Därför kan det vara av intresse att närmare studera hur de olika måtten på kommunernas ekonomi förhåller sig till varandra. I tabell 6.1 redovisas sambanden mellan de olika mått som redovisades ovan. Eftersom budgetsaldot i en kommun kan tolkas som en ökning eller minskning av skulden inkluderas även *förändringen* av den totala bruttoskulden i jämförelsen. De samband som redovisas i tabell 6.1 avser samtliga kommuner över hela den tidsperiod som det finns data för de olika måtten. Sambanden tar ingen hänsyn till bakomliggande faktorer.

Tabell 6.1 Samvariationen mellan olika mått på kommunernas ekonomi 1987-99

	Fin. spar.	Resultat 3	Skuld	Förändring av skuld
Fin. spar.		0,115	-0,303	-0,101
Resultat 3			-0,171	-0,205
Skuld				0,368
Förändring av skuld				

Anm. Det är den s.k. (parvisa) korrelationskoefficienten som anges.
Källa: Egna beräkningar.

Även om det finansiella sparandet och resultatet fångar upp olika effekter av de ekonomiska beslut som fattas i kommunerna, är det rimligt att anta att de samvarierar positivt. Med andra ord bör kommuner med obalans mätt i termer av finansiellt sparande också bör ha svaga finanser mätt som Resultat 3. Av tabell 6.1 framgår att sambanden mellan de olika budgetmått överlag är förvånansvärt svaga. Vad som mer förvånar är att måtten på det *årliga* budgetutfallen – finansiellt sparande, Resultat 3 och förändring av skulden – uppvisar en högre samvariation med bruttoskulden, som är ett mått på den *långsiktiga* ekonomiska ställningen, än vad de gör sinsemellan.

Det finansiella sparandet samvarierar, som förväntat, positivt med Resultat 3. Förändringen av (brutto-)skulden varierar, negativt med både det finansiella sparandet och Resultat 3. Tolkningen av

detta samband är att kommuner med en ökande skuld, dvs. en positiv upplåning, även har ett lågt finansiellt sparande och ett lågt Resultat 3. Sambandet mellan de årliga budgetutfallen och nivån på bruttoskulden antyder att det finns en (svag) koppling mellan finansiell obalans både på kort och lång sikt. Kommuner med hög nivå på skulden har en ökande skuld, ett lågt finansiellt sparande och ett lågt Resultat 3.

Det är svårt att exakt fastställa orsakerna till den låga samvariationen mellan de olika måtten. Den uppenbara orsaken är dock att måtten bygger på olika sätt att redovisa ekonomiska händelser, vilket innebär att vissa händelser ingår i ett mått men inte i ett annat. Jämförelserna påverkas också av förändringar i definitioner över tiden. Vidare finns det anledning att tro att olika mått är olika känsliga för bakomliggande demografiska och ekonomiska förklaringsvariabler, vilka inte tas hänsyn till i en den enkla samvariationen. Den svaga samvariationen mellan måtten innebär att det finns anledning att inte förlita sig alltför mycket på ett enda mått när kommunernas ekonomiska ställning skall analyseras och värderas. Förhållandevis lite har dock skrivits om hur dessa mått förhåller sig till varandra och vilka mått som bäst lämpar sig för ett balanskrav.⁷⁵

6.3 Balans med olika innebörd

I och med det nya balanskravet har regleringen av kommunernas ekonomi uttryckligen kopplats till en tydlig ekonomisk målvariabel – ”Årets resultat” eller Resultat 3. Regering och riksdag har därmed gjort en tydlig operationalisering av målet för regleringen, dvs. god ekonomisk hushållning och sunda kommunala finanser. I förarbetena till de förändringar av kommunallagen rörande kommunernas ekonomiska förvaltning, som började gälla 1998, anges som skäl för att balanskravet bör ta sin utgångspunkt i resultaträkningen att

”...förutsättningarna att skapa enkla och ändamålsenliga restriktioner är bättre med en sådan koppling [till resultaträkningen]”.⁷⁶

⁷⁵ Lane och Back (1991), Eklund (1993) och Ohlsson (2002) tar upp skillnader mellan olika mått och hur dessa skall tolkas.

⁷⁶ Finansdepartementet (1995), s. 29.

Regeringen anger dock inte närmare i propositionen om balanskravet (prop. 1996/97:52) varför årets resultat är det mest lämpliga måttet eller om det finns andra lämpliga mått. Enligt regeringens mening är

”Ett sådant krav [att Resultat 3 skall vara positivt] är enkelt och förståeligt. Måttet Resultat 3 är vedertaget och ansluter helt till uppbyggnaden av den nuvarande budget- och redovisningsmodellen”.

Som visades i föregående avsnitt finns det ett svagt samband mellan de olika måtten på den ekonomiska utvecklingen i kommunerna. Det är mot den bakgrunden rimligt att anta att valet av mått på balans i kommunernas budgetar har betydelse för tolkningen av hur effektivt ett balanskrav är. Skillnaderna mellan olika mått sammanhänger med

- vilken redovisningsbas som ligger till grund för måttet,
- vilka inkomster och utgifter inkluderas och
- om någon åtskillnad görs mellan drift och investeringar.

6.3.1 Kostnadsmässighet eller kassamässighet?

Enligt nationalekonomisk teori är det mest rättvisande måttet på balans i ekonomin förändringen av *nettoförmögenheten*. Ett land eller en kommun kan flytta konsumtion mellan olika perioder genom att ta upp lån men kan inte konsumera mer, över tiden, än den totala inkomsten plus de initiala tillgångarna. Enligt detta synsätt kommer ett budgetunderskott vara lika med en minskning av sparat under ett år och därmed leda till en minskning av nettoförmögenheten.⁷⁷ Nettoförmögenheten i kommunerna härleds ur balansräkningen som en skillnad mellan tillgångar och skulder. Det nu gällande balanskravet innebär att det egna kapitalet inte får minska mellan två på varandra följande budgetår. Därmed innebär balanskravet att nettoförmögenheten skall öka. Balanskravet kan således ses som ett fortsatt värnande av denna ”förvaltartanke”, vil-

⁷⁷ Blejer och Cheatsy (1991).

ket framgick av kapitel 5, och ansluter till den nationalekonomiska definitionen av ekonomisk balans.

Då redovisningen i kommunerna bygger på *kostnadsmässig* (bokföringsmässig) grund skall balanskravet tolkas i termer av skillnader mellan intäkter och kostnader. Hur ett balanskrav i kostnadsmässiga termer skall tolkas beror dock på hur väl skulder och förmögenhet kan mätas. Ett särskilt problem i offentlig verksamhet, är att flera av tillgångarna ofta inte värderas på en marknad. För en kommun kan det vara svårt att sätta en korrekt "prislapp" på ålderdomshem, barnstugor och bibliotek. Därmed ger inte en förändring av det egna kapitalet samma information om den ekonomiska ställning i kommunen som om motsvarande förändring skulle äga rum i ett företag.⁷⁸ Det faktum att kommunerna, liksom staten, har möjlighet att genom beskattningsmakten säkra tillflödet av nya resurser gör det samtidigt svårt att värdera en given uppsättning skulder och tillgångar på samma sätt som om denna uppsättning hade återfunnits i ett företag.⁷⁹ Förutom att tolkningen av ett balanskrav i kostnadsmässiga termer blir beroende av hur skulder och tillgångar värderas påverkas den även av hur kostnader och intäkter är periodiserade. Regler för avskrivningar av investeringar, periodiseringar av skulder m.m. påverkar hur balanskravet uppfylls och därmed krävs att det finns enhetliga regler även för detta.

En alternativ utformning av balanskravet var att uttrycka det som att inkomster och utgifter eller in- och utbetalningar skulle balansera. Krav på budgetbalans i en *kassamässig* budget innebär således att en kommun inte behöver låna för att finansiera sina utgifter. Det kassamässiga saldoto säger dock ingenting om den långsiktiga förmögenhetsutvecklingen utan perspektivet är huvudsakligen finansiellt. En nackdel med ett balanskrav som är uttryckt i kassamässiga termer är att det är tämligen enkelt att kringgå genom att förskjuta betalningar i tiden. Det förenklade finansiella sparandet,

⁷⁸ Värdering av kommunala tillgångar och skulder regleras i 6 kap. lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Värderingsprinciperna bygger på den s.k. försiktighetsprincipen. Denna princip har tre separata betydelser. För det första skall tillgångar värderas lågt (inte högre än anskaffningsvärdet) och skulder skall värderas högt. För det andra skall icke realiserade intäkter inte redovisas. För det tredje skall det sämsta av flera alternativ redovisas. Se vidare Falkman (2000).

⁷⁹ Kommunernas primära mål kan heller inte sägas vara att bygga upp ett eget kapital i företagsekonomisk mening utan snarare, som hävdas i Eklund (1993), att bygga upp ett "immateriellt" eget kapital i form av bra utbildningssystem, ett väl fungerande rättsväsende osv. Falkman (2001b) menar att en uppbyggnad av ett eget kapital i kommunerna representerar ett överuttag av skattemedel eller kommunala avgifter. I enlighet med den s.k. självkostnadsprincipen som reglerar prissättning av kommunala tjänster skulle något eget kapital inte ha uppstått. En viss "avkastning" (ökning av eget kapital) är dock befogat eftersom ekonomin annars skulle urholkas långsiktigt.

dvs. skillnaderna mellan (externa) inkomster och utgifter, är i detta avseende ett bättre mått än det rena kassamässiga saldot. Eftersom detta mått fångar upp *ekonomiska händelser*, dvs. när fakturor erhålls eller skickas ut och inte när de betalas eller när kommunen erhåller betalning, är det inte lika lätt att manipulera genom att skjuta betalningar framåt i tiden.

Vilket mått är då bäst lämpat för ett balanskrav, det som grundas på förändringar i nettoförmögenheten eller på upplåningsbehovet? Blejer och Cheatsy (1991) varnar för att mått som baseras sig på förändringar i nettoförmögenheten är mycket känsliga för förändringar i värderingar av tillgångar och att dessa mått kan vara direkt missledande vid en bedömning av budgetutvecklingen på kort sikt. I den utsträckning beslutsfattarna kan påverka de regler som styr värderingen av tillgångar kan de också påverka måluppfyllelsen när det gäller olika budgetpolitiska restriktioner. De förespråkar att traditionella kassamässiga mått bör användas för att bedöma obalans på kort sikt men kompletteras av mått som bygger på nettoförmögenheten för att bedöma den långsiktiga effekterna av budgetbeslut.⁸⁰

6.3.2 Vilka utgifter och inkomster skall räknas in?

I samband med att det nya balanskravet fastställdes övervägde regeringen två undantag från att Resultat 3 skulle ligga till grund för bedömningen om en kommun skulle anses ha uppnått ekonomisk balans. I prop. 1996/97:52 föreslog regeringen att huvudprincipen för det lagstadgade balanskravet för kommuner och landsting skall vara att en *realisationsvinst* inte skall räknas in i balanskravet. I vissa fall kan dock inräknandet av realisationsvinster motiveras. Regeringen anger som skäl för detta när realisationsvinster uppstår som en följd av en omstrukturering, t.ex. till följd av befolkningsförändringar, eller i de fall en försäljning bidrar till att minska de framtida kostnaderna. Enligt den princip som regeringen lade fast i propositionen om det lagstadgade balanskravet torde därför Resultat 2 vara

⁸⁰ Ett annat problem med att använda mått som baseras på kostnadsmässig grund vid en bedömning av kommunernas ekonomi är att transaktioner som påverkade årets budget kan fortsätta att påverka kommande års budget. Detta medför att det är svårt att analysera budgetbalans samtidigt med andra (makro-) ekonomiska variabler som produktion, skattebaser, ränta m.m. som ofta mäts för respektive kalenderår. Detta problem är dock sannolikt större för bedömning av *kommunsektorns* budgetpolitik än för bedömning av budgetpolitiken i enskilda kommuner.

mer relevant när det gäller att analysera huruvida kommunerna lever upp till balanskravet eller ej.⁸¹

En annan fråga som övervägdes i relation till hur balanskravet skulle definieras är huruvida balanskravet skall omfatta den *verksamhet som bedrivs i de kommunala företagen*. Ett skäl för att denna del av den kommunala verksamheten borde omfattas av balanskravet är att kommunerna inte skall kunna stimuleras till "kreativ bokföring" för att klara balanskravet. I den utredning som föregick lagen om balanskravet konstaterades emellertid att denna risk inte skall överdrivas och att det inte är önskvärt med en ordning som innebär att balanskravet kan uppnås trots att det råder underskott i den egentliga kommunala verksamheten.⁸² Vidare konstaterar utredningen att kapitaltillskott till eller utdelningar från de kommunala företagen bör redovisas som kostnader respektive intäkter i kommunens resultaträkning och därmed kan balanskravet indirekt sägas omfatta även den del av den kommunala verksamheten som bedrivs i bolagsform. Det kan konstateras att kommuner som uppvisar ett högt (lågt) Resultat 3 också har ett högt (lågt) Resultat 3 för hela koncernen.⁸³

6.3.3 Drift eller investeringar?

En viktig skillnad mellan en kassamässig och en kostnadsmässig budget är att den förra inkluderar utgifter för investeringsändamål. Ett balanskrav i en kassamässig budget innebär således att investeringsutgifter måste finansieras med löpande inkomster. Det finns dock argument för att investeringar bör finansieras med lån eftersom dessa kan förmodas ge avkastning (skapa nyttovärde) över en längre tid och därmed bidrar till att öka konsumtionsmöjligheterna för kommande generationer. Därmed kan ett balanskrav som omfattar hela investeringsutgiften innebära en reglering av underskott som inte kan betraktas som ett minskat sparande och därmed en försämring av kommunens långsiktiga ekonomiska ställning. Ett balanskrav i en kostnadsmässig budget omfattar inte hela investeringsutgiften utan bara kapitalkostnaden som belastar resultatet, dvs. räntor och avskrivningar. Ett balanskrav i kostnadsmässiga ter-

⁸¹ Det är i detta sammanhang värt att skilja på "årets resultat" (Resultat 3) enligt budget och enligt redovisningen. I allmänhet skall kommunerna inte budgetera för extraordinära intäkter eller kostnader varför Resultat 2 och Resultat 3 sammanfaller i budgeteringsfasen.

⁸² Finansdepartementet (1995), ss. 38-39.

⁸³ Den parvisa korrelationskoefficienten mellan de båda resultatmåten år 2000 är 0,83.

mer innebär därmed att *driftskostnaderna* inte får finansieras med lån.

I praktiken kan det vara svårt att skilja på investeringar och konsumtion eftersom det kan vara svårt finna objektiva kriterier för att bestämma om en viss utgift ger nytta över en längre period – och därmed kommer flera generationer till godo – eller om den bara avser att höja välfärden för den nu levande generationen. Ett tydligt exempel på detta är utbildningsutgifter som, rätt spenderade, innebär att framtida skattebaser, och därmed det framtida konsumtionsutrymmet, kan växa men som enligt nuvarande redovisningskriterier redovisas som en driftsutgift. Ett problem med att begränsa balanskravet till driften är dock att en sådan avgränsning kan leda till överinvesteringar i byggnader, vägar m.m. eftersom bara en del av utgifterna för dessa investeringar (räntekostnaderna och avskrivningarna) belastar årets budget. Detta talar för att balanskravet borde utformas så att båda investerings- och driftsutgifter inkluderas.

6.4 Några slutsatser

Det finns inga tydliga indikationer på att kommunernas ekonomi som helhet har försämrats sedan mitten av 1970-talet i reala termer. Kommunernas skuldsättning har emellertid ökat sedan mitten av 1990-talet. Det finns vidare en påtaglig spridning *mellan* kommunerna och denna spridning tycks ha ökat över tiden, vilket indikerar att de kommunala balansproblemen sammanhänger med att vissa kommuner antingen drabbas i större utsträckning av olika "störningar" och/eller att de har svårare än andra att hantera de ekonomiska problem som uppkommer. Den förhållandevis stabila utvecklingen av kommunernas ekonomi måste emellertid bedömas utifrån det faktum att kommuner som har haft ekonomiska problem kunnat söka statliga bidrag eller på annat sätt kompenseras för en svag ekonomisk utveckling. Vidare har många kommuner långsiktiga åtaganden i form av borgensåtaganden och/eller pensionsskulder som kan innebära en mycket stor framtida påfrestning på ekonomin.

Den låga samvariationen mellan olika mått på budgetutfallet i svenska kommuner ger anledning till att se till flera mått för att bedöma kommunernas ekonomiska agerande. Enligt nationalekonomisk teori är det mest rättvisande måttet på ett lands eller en kommuns ekonomiska ställning förändringen i nettoförmögenheten.

Det implicerar att relevanta mått bör bygga på en kostnadsmässig redovisningsbas, dvs. den bas som ligger till grund för hur det nuvarande balanskravet är formulerat. Mått på den ekonomiska ställningen som grundar sig på en kostnadsmässig redovisningsbas förutsätter att det finns enhetliga och tillämpbara kriterier för hur olika tillgångar och skulder skall värderas och hur utgifter och inkomster skall periodiseras. Som konstaterades ovan finns vanligtvis inget bra mått på tillgångarna i offentlig sektor. Detta innebär att de mått som finns att tillgå måste anses som, i bästa fall, approximationer av förändringen i nettoförmögenheten. Detta gör resultatmått mindre transparenta och försämrar jämförbarheten såväl över tid som mellan olika kommuner. Dessa problem kan dock mildras genom enhetliga redovisningsregler och en stark revision.

Det finns emellertid argument som talar för att en reglering av kommunernas ekonomi även bör inkludera kommunernas skuldsättning. Skulden torde vara det mått som bäst fångar upp den långsiktiga utvecklingen av kommunernas ekonomi. Därtill är skulden prissatt på en marknad vilket gör den föremål för kontinuerlig granskning vilket i sin tur minskar risken för manipulation.

7 Utvärdering av balanskrav och skattestopp

I detta kapitel studeras hur det ekonomiska utfallet i kommunerna påverkats av det tidigare och det nya balanskravet. En fullständig utvärdering av effekterna av budgetregleringar kräver, som påpekats i det föregående, kännedom om hur ekonomin hade utvecklats *i frånvaro* av dessa restriktioner. Eftersom de regleringar som är i fokus för denna studie gäller för samtliga kommuner och landsting kan variationer mellan olika kommuner eller landsting inte utnyttjas för att utvärdera effekterna av regleringarna. Därmed återstår den variation som uppstår i hur kommunerna som kollektiv betar sig före respektive efter införandet av en viss reglering.

7.1 Tidigare studier

Det finns inga tidigare studier som direkt försöker uppskatta effekterna på kommunernas ekonomi av balanskrav och skattestopp. Det finns dock ett antal studier och artiklar som mer övergripande berör effekterna av tidigare restriktioner. Murray (1981) Ysander och Murray (1983) studerar effekterna av statliga kontrollinstrument gentemot kommunerna under 1970- och 1980-talen och finner att regleringen av kommunernas verksamheter – förmögensskydd, investeringsreglering, indikativ planering och ”övertalningar” – varit ineffektiva instrument när det gäller att anpassa kommunernas verksamheter till det samhällsekonomiska utrymmet. Lane och Back (1991) och Hegelund (1985) konstaterar att det tidigare kravet på budgetbalans inte var bindande utan kunde lätt kringgås med olika former av s.k. budgetregleringsposter. Gustafsson (1999) konstaterar de tidigare överenskommelserna mellan regering och kommunerna om (frivilligt) skattestopp åren 1973/74, 1976/77 och 1979/81 följdes till största delen.

De gemensamma slutsatserna från dessa studier är att "mjuka" styrformer så som övertalningar och överenskommelser inte varit effektiva. Vidare finns inget stöd för att tidigare balanskrav eller skattestopp, med undantag för Gustafsson (1999), skulle ha skärpt budgetpolitiken i kommuner och landsting.

7.2 Utvärdering av balanskrav – en ansats

Genom att jämföra hur de olika måtten på ekonomiskt utfall i kommunerna utvecklas före respektive efter införandet av balanskraven kan vissa indikationer på dessa regleringars effekter på kommunernas ekonomi erhållas. Skulle de olika måtten förändras i samma – förväntade – riktning vid införandet respektive vid borttagandet av balanskraven kan det vara en indikation på att dessa har haft en effekt på kommunernas ekonomiska agerande. Den metod som används nedan innebär att medelvärdet av ett visst mått för samtliga kommuner jämförs året före mot året efter införandet av regleringen. Det första året i perioden efter är det år då regleringen började gälla.

De mått på ekonomiskt utfall som studeras här är finansiellt sparande (dvs. skillnaden mellan externa inkomster och externa utgifter), Resultat 3 samt total bruttoskuld. Samtliga variabler anges i fasta priser. Vidare uttrycks måtten i relation till antalet kommuninvånare. I kapitel 6 redogjordes för hur dessa mått har utvecklats över tiden. Då den ansats till utvärdering av balanskrav och skattestopp som används i det kommande utnyttjar variation över tiden finns det en uppenbar risk att även andra faktorer än reglerna påverkar de olika budgetmåtten. Ett exempel på sådana *gemensamma faktorer* är konjunkturutvecklingen. Andra exempel på gemensamma faktorer är:

- *trender*. Detta är sannolikt det mest problematiska vid en jämförelse av skuldsättningen över tiden.
- *andra institutionella förändringar* än de som utvärderingen avser kan påverka det ekonomiska beteendet i kommunerna. Det kan exempelvis gälla förändringar i reglerna som styr upplåningen eller förändringar i statsbidragssystemen.⁸⁴
- *förändrade definitioner*. Detta är ett problem som nästan alltid förekommer vid längre tidsjämförelser. Som påpekades i kapitel 5 har redovisningen förändrats över tiden om hur nya lån och amorteringar skall räknas som utgifter respektive inkomster.⁸⁵

Förekomsten av dessa gemensamma faktorer gör det intressant att först uppskatta hur mycket dessa kan förklara utvecklingen av dessa mått över tidsperioden 1974–2000. Genom att dela upp variationen i måtten i vad som beror på gemensamma faktorer och vad som beror på kommunspecifika faktorer (åldersstruktur, geografiskt läge etc.) kan man få en grov uppskattning av detta. Cirka 10 procent av den totala variationen i finansiellt sparande och bruttoskuld kan förklaras av gemensamma faktorer, medan det är mindre än 2 procent av variationen i Resultat 3 som kan förklaras av gemensamma faktorer. Slutsatsen är att förändringar i måtten i all väsentlighet styrs av andra faktorer än de gemensamma.⁸⁶

För att gemensamma faktorer ändå inte skall få för stor inverkan på tolkningen av effekterna av balanskraven, görs jämförelser av budgetmåtten även två, tre, fyra och fem år före respektive efter införandet/borttagandet av reglen. För att se om skillnaderna i t.ex. Resultat 3 mellan perioden före och perioden efter borttagandet (eller införandet) av balanskravet är slumpmässiga görs statistiska

⁸⁴ Ett relaterat problem vid utvärdering är hur man skall ta hänsyn till kommunpolitikernas *förväntningar* om regelförändringar. Enligt teorin om s.k. rationella förväntningar kommer ekonomiska beslutsfattare att ta hänsyn till *all* tillgänglig information när de fattar sina ekonomiska beslut. Detta innebär att kommunerna kan börja anpassa sitt beteende i förväntan (eller vetskap) om att en ny regel kommer att införas.

⁸⁵ Enligt muntliga uppgifter från Alf Pettersson på SCB torde det finansiella sparandet vara väsentligen mindre känsligt för jämförelser över tiden än de enskilda komponenterna, dvs. externa inkomster och utgifter.

⁸⁶ Variansdekomponeringen görs genom att uppskatta hur mycket av variationen i de olika måtten som kan förklaras av s.k. tidseffekter. Tidseffekterna fångar upp all variation över tiden som beror på gemensamma faktorer, dvs., förutom konjunkturfaktorer, även olika former av trender och institutionella faktorer. Regressionsresultaten redovisas inte här men kan erhållas från författarna på begäran.

test.⁸⁷ De medelvärden eller andelar som är statistiskt signifikanta på 5-procentsnivån markeras i tabellerna nedan med (*) medan de som är statistiskt signifikanta på 10-procentsnivån markeras med (°).⁸⁸

7.2.1 Effekter av det tidigare balanskravet

Införandet av balanskrav i 1977 års kommunallag

I tabell 7.1 anges hur det ekonomiska utfallet i Sveriges kommuner utvecklades 1, 2 respektive 3 år före/efter införandet av balanskravet i 1977 års kommunallag.⁸⁹ Det finansiella sparandet är påtagligt bättre under åren efter det att balanskravet infördes. Kommunernas skuldsättning ökar det första året efter det att balanskravet infördes för att sedan minska. Minskningen av skuldsättningen är dock inte statistiskt signifikant. *Andelen* kommuner med ett negativt finansiellt sparande minskar också efter införandet av balanskravet. Resultaten tyder således på att införandet av balanskravet kan ha medfört en ökad budgetdisciplin i kommunerna. Dock kan det konstateras att andelen kommuner som underbalanserade sina budgetar var långt större än den som skulle ha implicerats av ett strikt balanskrav. Under hela perioden ligger andelen kommuner med ett negativt finansiellt sparande närmare 50 procent.

⁸⁷ För medelvärdena har en regression gjorts där en s.k. dummyvariabel inkluderats för perioden efter införandet/borttagandet. Ett t-test har sedan gjorts av koefficienten framför den dummyvariabel som fångar respektive tidsperiod. Dessa regressioner publiceras inte här men kan erhållas på begäran. För andelarna har ett s.k. normalfördelningstest gjort av likheten mellan andelarna före respektive efter regelförändringen. Testet benämns ofta "proportions test" (se vidare STATA 6.0 Reference Manual under "prtest").

⁸⁸ Signifikansnivåer anges vanligen till 1, 5 eller 10 procent. Att en skillnad mellan två medelvärden är statistiskt signifikant på t. ex. 5-procentsnivån innebär att sannolikheten att felaktigt förkasta hypotesen att medelvärdena är *lika* är 5 procent. Annorlunda uttryckt kommer hypotesen att medelvärdena är lika att felaktigt förkastas i 5 av 100 fall.

⁸⁹ Notera att tidsperioden sträcker sig från 1974.

Tabell 7.1 Utveckling av ekonomiskt utfall när balanskrav infördes i 1977 års kommunallag, kr per invånare resp. andel kommuner

Förändring av:	1 år	2 år	3 år
Finansiellt sparande	1387**	1092**	826**
Skuld	138	-118	-647
Andel neg. finansiellt sparande (%)	-9**	- 8*	- 5

Anm. **/* anger att medelvärdet (andelen) efter införandet/borttagandet av restriktionen är signifikant skild från medelvärdet (andelen) innan införandet/borttagandet. ** anger att skillnaden är signifikant på 5-procentsnivån och * att skillnaden är signifikant på 10-procentsnivån. 1991 års priser.

Slopadet av balanskravet i 1991 års kommunallag

Som nämndes ovan tycks det vara en allmän uppfattning att det tidigare balanskravet inte skulle ha haft någon effekt på kommunernas ekonomiska beteende. Därför borde man inte heller förvänta sig någon effekt på budgetutfallen då balanskravet togs bort i 1991 års kommunallag. Förändringen i de olika måtten vid tidpunkten när balanskravet togs bort ur kommunallagen redovisas i tabell 7.2.

Tabell 7.2 Utveckling av ekonomiskt när balanskravet togs bort ur kommunallagen 1991, kr per invånare resp. andel kommuner

Förändring av:	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år
Finansiellt sparande	1362,**	794**	606*	604	271
Reslutat 3	950**	388**	155**		
Skuld	-4131**	-283	1490**	1446**	1727**
Andel neg. Resultat 3 (%)	- 29**	- 12**	- 1		
Andel neg. finansiellt sparande(%)	- 9**	- 5	- 5	- 6	- 3

Anm. **/* anger att medelvärdet (andelen) efter införandet/borttagandet av restriktionen är signifikant skild från medelvärdet (andelen) innan införandet/borttagandet. ** anger att skillnaden är signifikant på 5-procentsnivån och * att skillnaden är signifikant på 10-procentsnivån. 1991 års priser. Resultat 3 infördes som begrepp i den kommunala redovisningen först 1988.

Det finansiella sparandet förbättrades efter det att balanskravet togs bort. Dock avklingar den positiva effekten ju längre jämförelseperioden blir. Om hänsyn tas till en jämförelseperiod som är 4 eller 5 år är den positiva effekten på det finansiella sparandet inte längre signifikant skilt från noll, dvs. att ingen förändring skulle ha ägt rum.⁹⁰ Resultat 3 förbättras också efter borttagandet av balanskravet. Även här klingar effekten av över tiden. Kommunernas bruttoskuld minskade direkt efter det att balanskravet togs bort men ökade om hänsyn tas till utvecklingen under fler år före respektive efter borttagandet.

Som framgår av analyserna ovan är det ingen entydig bild av effekterna av att kravet på budgetbalans togs bort 1991. Värt att poängtera i detta sammanhang är dels det svåra ekonomiska läget i landet i början av 1990-talet, dels de många institutionella förändringar som infördes under denna period. Bland annat förändrades utjämningsystemet ett flertal gånger, ett skattestopp infördes 1991–93 och en rad skatteväxlingar mellan kommuner och lands-ting ägde rum.

7.2.2 En analys av hur det tidigare balanskravet påverkade kommunernas benägenhet att underbalansera budgeten

Ett strikt balanskrav innebär att inget underskott får föras över från ett år till ett annat. I kapitel 5 konstaterades att det tidigare balanskravet innebar att kommunerna kunde föra med sig eventuella underskott till kommande budgetår, vilket bekräftas av att många kommuner haft ett negativt finansiellt sparande. Trots att det tidigare balanskravet inte varit fullt bindande är det rimligt att förvänta sig att kommunernas benägenhet att föra över underskott är mindre under perioden 1978–1991 än efter 1991 då balanskravet slopades. Ytterligare ett sätt att undersöka om det tidigare balanskravet hade någon effekt på kommunernas ekonomi är därför att undersöka hur mycket av tidigare års underskott (eller överskott) som förs över till kommande år och om denna effekt skiljer sig åt mellan perioderna före och efter 1991.

⁹⁰ Värt att poängtera här är att fr. o. m. 1988 ingår inte längre amorteringar och utelämnade lån som (externa) utgifter och nya lån och amorteringar på utlämnade lån ingår inte som (externa) inkomster i de serier som SCB redovisar i *Kommunernas finanser*. Detta kan påverka tolkningen av tidsperioderna som är tre år eller längre.

För att testa denna hypotes görs en statistisk analys där det finansiella sparandet enligt finansstatistiken, antas bero på dels det finansiella sparandet under föregående budgetår, dels ett antal ekonomiska, demografiska och politiska faktorer. Dessa faktorer är åldersstrukturen, befolkningstäthet, kommunens storlek, politiskt styre och skattebasernas storlek. Resultaten, som presenteras i tabell 7.3, ger vid handen att kommuner i allmänhet för över en viss andel av föregående periods underskott eller överskott.⁹¹ Benägenheten att föra över över- eller underskott tycks emellertid ha minskat under perioden *efter* borttagandet av balanskravet. Detta innebär således att kommunerna i genomsnitt förde över en större del av underskott till nästa år under den period som balanskravet var infört i kommunallagen.

Det tidigare balanskravet – liksom det nya – innebär dock inte något absolut krav på att budgeten skall balansera, dvs. att saldot (eller resultatet) skall vara lika med noll. Balanskravet är snarare en minimirestriktion för kommunernas medelsförvaltning. Med beaktande härav har separata empiriska skattningar gjorts för kommuner med under- respektive överskott.⁹² Överskottskommunerna för i allmänhet över överskott till nästa period. Responsen på överskott var dock högre under perioden med balanskrav, vilket framgår av den större effekten för "Respons 1978–91".

Underskottskommunerna tenderar också att föra med sig ett visst underskott till nästa period. Resultaten i tabell 7.3 ger också vid handen att underskott "rullades över" till nästa period i betydligt högre utsträckning under tiden med balanskrav. Benägenheten att föra över överskott/underskott under perioden med balanskrav är också statistiskt skilda från benägenheten att föra över överskott/underskott för perioden 1992-99.

⁹¹ De övriga skattningsresultaten redovisas inte här men kan erhållas på begäran.

⁹² Av skattningarna framgår (redovisas inte här) att det finansiella sparandet i allmänhet och i överskottskommunerna var lägre under perioden med balanskrav jämfört med hela perioden. För underskottskommunerna gällde att underskotten var lägre under den aktuella perioden.

Tabell 7.3 Kommunernas benägenhet att föra över över- resp. underskott till kommande budgetår 1978-1999, procent av föregående års finansiella sparande

	Respons 1978-91	Respons 1992-99
Samtliga kommuner	88***	66***
Överskotts-kommuner	75***	39***
Underskotts-kommuner	71***	45***

Anm. *** anger att effekten är statistiskt signifikant på 1-procentsnivån. I gruppen överskottskommuner inkluderas även de kommuner som har balans mellan inkomster och utgifter, dvs. där det finansiella sparandet är lika med noll.

Sammanfattningsvis visar den statistiska analysen att kommuner med underskott hade en större benägenhet att föra över dessa till kommande budgetår under perioden då det fanns ett balanskrav inskrivet i kommunallagen. Som tidigare nämnts har det tidigare balanskravet bedömts som föga verkningsfullt med dess många möjligheter till utnyttjande av budgetregleringsposter. Detta förhållande innebär dock inte nödvändigtvis att kommunerna kunde förväntas *minska* benägenheten att rulla över underskott när balanskravet togs bort. I stället kan det finnas andra mekanismer som gjort kommunerna mer benägna att reglera sina underskott under innevarande år i linje med det tidigare balanskravets intentioner.

En möjlig förklaring till den ökade budgetdisciplinen under 1990-talet är avregleringen av kreditmarknaden som inleddes under 1980-talet. Genom att lägga till en riskpremie på kostnaden för upplåning kan de finansiella marknaderna bidra till att öka kostnaderna för hög upplåning vilket kan mana till återhållsamhet. Studier från USA av sambandet mellan olika budgetregler och upplåningskostnader på delstatsnivå tyder på att budgetdisciplin lönar sig i form av lägre upplåningskostnader.⁹³

⁹³ För en sammanfattning av dessa studier, se Krol (1997).

7.2.3 Det nya balanskravet

Det är först efter ett par år efter 2000, dvs. när kommunerna enligt lag skall ha en budget i balans, som det med någon större säkerhet kan framgå hur kraftigt bindande balanskravet har kommit att bli i praktiken. Balanskravet infördes dock redan i 1997 års kommunallag och det går därför att undersöka om kommunerna börjat att anpassa sig till kravet på budgetbalans år 2000.

I tabell 7.4 beskrivs hur kommunernas ekonomi utvecklats efter det att nya kravet infördes jämfört med perioden före. Dessa siffror ger vid handen att det finansiella sparandet tycks ha försämrats både mätt som genomsnittligt finansiellt sparande och som andelen kommuner med ett negativt finansiellt sparande. Vidare har skuldsättningen ökat. Resultat 3 har förbättrats men förändringen är inte statistiskt signifikant. Däremot har andelen kommuner med ett negativt resultat 3 minskat. Bilden av kommunernas anpassning till det nya balanskravet är således inte entydig.

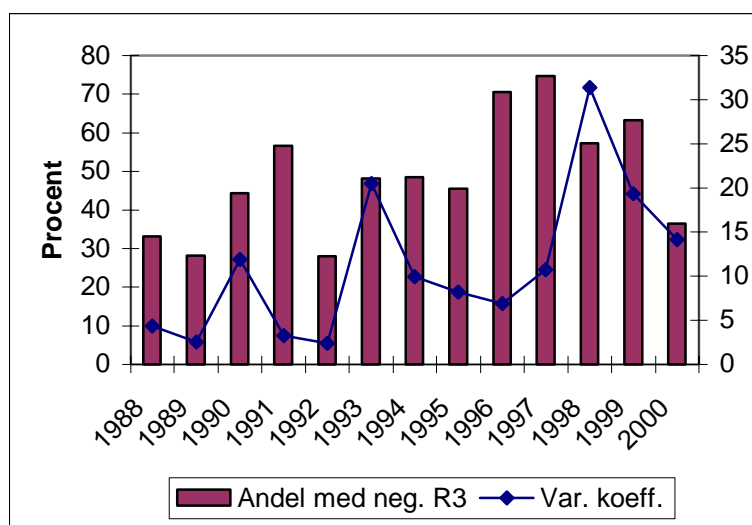
Tabell 7.4 Utveckling av ekonomiskt när balanskravet införs i 1997 års kommunallag, kr per invånare resp. andel kommuner

Förändring av:	1 år	2 år	3 år
Finansiellt sparande	-2549**	-837**	-523**
Resultat 3	231	197	109
Skuld	311	934*	2147**
Andel neg. Resultat 3	- 18**	-13**	- 11*
Andel neg. finansiellt sparande	15**	9**	9**

Anm. **/* anger att medelvärdet (andelen) efter införandet/borttagandet av restriktionen är signifikant skild från medelvärdet (andelen) innan införandet/borttagandet. ** anger att skillnaden är signifikant på 5-procentsnivån och * att skillnaden är signifikant på 10-procentsnivån. 1991 års priser. Resultat 3 infördes som begrepp i den kommunala redovisningen först 1988.

I den utsträckning det nya balanskravet uppfattas som en trovärdig restriktion av kommunerna är det rimligt att förvänta sig att andelen kommuner med ett negativt resultat successivt skulle minska från 1997. En minskad *spridning* skulle också kunna tas till intäkt för att balanskravet utgör en trovärdig restriktion på kommunernas ekonomi. I diagram 7.1 redovisas andelen kommuner med ett negativt Resultat 3 samt ett mått på spridningen i Resultat 3 mellan kommunerna, den s.k. variationskoefficienten, mellan 1988 och 2000.⁹⁴

Diagram 7.1 Andelen kommuner med negativt Resultat 3 (vänster axel) och variationskoefficienten för Resultat 3 (höger axel), 1988-2000.



Källa: Bearbetning av data från SCB

Under perioden har andelen kommuner med ett negativt Resultat 3 ökat från 33 procent till 36 procent. Så sent som 1999 var andelen med ett negativt resultat hela 63 procent. 1996, året innan balanskravet infördes, var andelen kommuner med ett negativt resultat 70 procent.

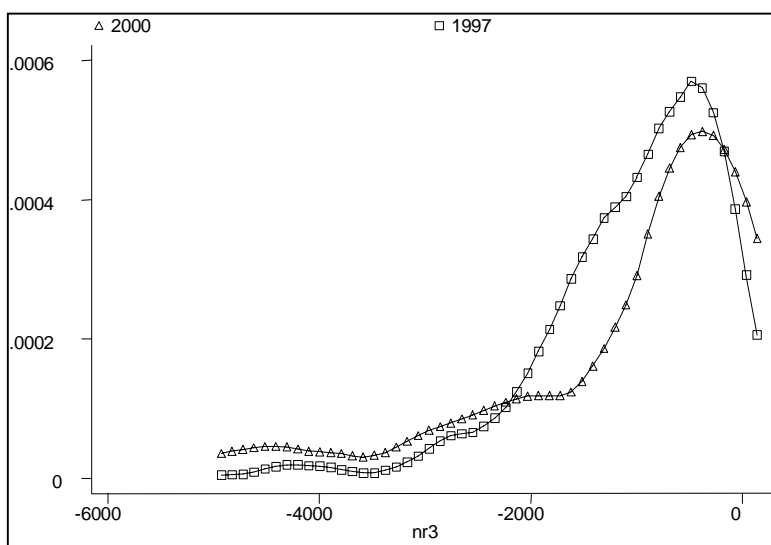
Variationen i kommunernas resultat har trendmässigt ökat under perioden även om det är stora svängningar mellan enskilda år. Mellan 1998 och 2000 sker emellertid en kraftig minskning av

⁹⁴ Variationskoefficienten uttrycks som standardavvikelsen dividerad med (absolutvärdet av) medelvärdet. Denna korrigering är motiverad om det finns anledning att tro att spridningen (standardavvikelsen) samvarierar med medelvärdet.

spridningen, vilket skulle kunna tolkas som att kommunerna anpassar sig till balanskravet. Spridningen är dock större 2000 än den var 1997, det är då uppfyllandet av balanskravet tidssattes.

Eftersom spridningen har minskat sedan införandet av balanskravet kan det tänkas att det framför allt är kommuner med stora underskott som har förbättrat sin ekonomi i störst utsträckning. Om så skulle vara fallet kan det vara en indikation på att balanskravet bidragit till att disciplinera kommunernas ekonomi. I diagram 7.2 redovisas fördelningen av kommuner med ett negativt Resultat 3 per invånare 1997 respektive 2000. Fördelningarna är konstruerade så att de skall vara jämförbara med varandra.⁹⁵

Diagram 7.2 Fördelning av negativt Resultat 3 i kommunerna 1997 och 2000



Källa: Bearbetning av data från SCB

Av diagrammet framgår att fördelningen av kommuner med underskott 2000 huvudsakligen ligger "innanför" fördelningen för 1997, vilket innebär att andelen kommuner med stora underskott har

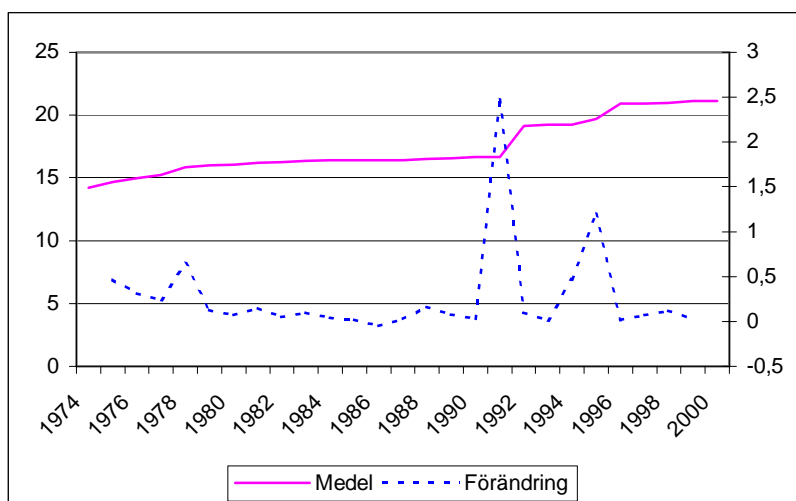
⁹⁵ Fördelningarna är konstruerade med s.k. Kernel-estimation. Kernel-estimation används för att konstruera fördelningar när fördelningsfunktionen (eller snarare dess medelvärde, varians etc.) inte är känd på förhand. Kernel-estimation möjliggör en jämförelse mellan fördelningar av olika urval eller, som här, samma urval vid två olika tidpunkter. I diagram 7.2 redovisas inte underskott som är större än 5 000 kr per invånare. Det finns dock kommuner som har större underskott både 1997 och 2000 men dessa påverkar inte jämförelsen av fördelningarna.

minskat sedan införandet av balanskravet. Detta skulle kunna ses som en indikation på att balanskravet har bidragit till att reducera underskotten. Det bör dock poängteras att det är fler kommuner med underskott större än 2 000 kronor per invånare 2000 än 1997, vilket framgår att den vänstra "svansen" på fördelningen ligger högre 2000 än 1997. Detta kan vara en indikation på att balanskravet inte haft effekt på kommuner med riktigt stora underskott.

7.3 Skattestoppens effekter på den kommunala utdebiteringen

Utvecklingen av de kommunala skattesatserna (primärkommunerna) 1974-2000 beskrivs i diagram 7.3.

Diagram 7.3 Genomsnittlig kommunalskatt (vänster axel) och årlig förändring av kommunalskatt (höger axel) 1974-2000, öre per skattekrona



Källa: Bearbetning av data från SCB

Den genomsnittliga kommunalskattesatsen är tämligen stabil över tiden. Skattesatsen tycks således inte vara beroende av konjunkturen i någon större utsträckning. Dock finns en viss positiv trend under perioden. Den årliga förändringen i skattesatsen minskar fram till mitten av 1980-talet. I början av 1990-talet ökar skattesatserna kraftigt i spåren av de skatteväxlingar som då genomfördes, av vilken den största var till följd av den s.k. ÄDEL-reformen.

Skattehökningarna i *kommuner och landsting* sammantaget var under 1990-talet betydligt mer dämpade än under tidigare decennier. Under 1990-talet höjdes medelskattesatsen (exkl. skatten till Svenska Kyrkan) med 0,37 procentenheter vilket skall jämföras med 1,92 procentenheter under 1980-talet och ca 7 procentenheter under både 1960- och 1970-talen.⁹⁶

7.3.1 Effekter av skattestoppen

Regering och riksdag har vid ett antal tillfällen försökt att påverka kommunernas skatteuttag i syfte att bromsa ökningen av skattesatserna och indirekt begränsa den kommunala expansionen. Det är således av stort intresse att undersöka om denna form av reglering har lyckats uppnå detta syfte. Svårigheterna att utvärdera effekterna av skattestopp är dock många. Inte minst är det svårt att säga något om hur skattesatserna skulle ha utvecklats *i frånvaro* av skattestoppen.

Ett antal överenskommelser ingicks mellan regeringen och kommunförbunden om skattestopp under 1970-talet och början av 1980-talet. Sett till utvecklingen av skattesatsen under den senare delen av 1970-talet tycks det som om de överenskommelser som ingicks mellan staten och kommunerna för att begränsa skatteuttaget inte har haft önskad effekt. Under perioden 1974-1981, då tre olika överenskommelser om skattestopp ingicks, ökade skattesatserna med i genomsnitt 0,36 öre. Motsvarande ökning under perioden 1982-1989 var 0,05 öre. Denna skillnad visar sig också vara statistiskt signifikant om motsvarande test görs av skillnader i den genomsnittliga ökningen av skattesatserna mellan de båda perioderna som gjordes för effekterna av balanskrav ovan.⁹⁷ Jämförelsen av hur skattesatserna utvecklats under tiden med överenskommelse om skattestopp indikerar att överenskommelserna inte har haft avsedd effekt i meningen att ökningstakten i skatterna var högre än under senare perioder utan skattestopp. Dock kan skattestoppen ändå bidra till att dämpa skatteökningarna i förhållande till vad de skulle ha blivit om kommunerna själva utifrån behoven och skattebasernas utveckling fått bestämma skattesatserna.

⁹⁶ Se vidare Regeringens skrivelse (1999/2000:102) Utvecklingen inom den kommunala sektorn och Gustafsson (1999).

⁹⁷ Anledningen till att samtliga åren 1974-1981 ingår i "kontrollgruppen" beror på att det är för kort tid mellan respektive överenskommelse att det inte går att konstruera "fönster" som är längre än två år.

Huvudmotivet för införandet av det lagstadgade skattestoppet 1991-93 var att begränsa den kommunala konsumtionen i en tid då den svenska ekonomin som helhet präglades av en akut kris. De kommunala utgifterna minskade också i fasta priser mellan 1993 och 1997. Medelskattesatsen i primärkommunerna ökade från 16,7 procent 1991 till 19,1 procent 1992. Under perioden 1992-1994 var medelskattesatsen i stort oförändrad. Detta skulle således tala för att skattestoppet inte varit ett effektivt instrument när det gäller att begränsa den kommunala utdebiteringen. Det bör dock påpekas att under den aktuella perioden skedde en rad skatteväxlingar mellan kommuner och landsting, bl. a. till följd av att kommunerna tog över ansvaret för äldre- och handikappomsorgen - ÄDEL-reformen. Detta innebar att den kommunala utdebiteringen ökade medan landstingens utdebitering minskade. Sett till kommunsektorns *totala* utdebitering utmärks perioden 1991-94 av en i stort sett oförändrad utdebitering i spåren av skattestoppet. År 1995 skedde emellertid en höjning av den genomsnittliga utdebiteringen med 0,56 procentenheter. Även under de följande tre åren skedde en ökning av medelskattesatsen i kommuner och landsting. Skattestoppet kan därmed sägas ha bidragit till att temporärt dämpa utdebiteringen och därmed begränsa den kommunala expansionen.

7.4 Några slutsatser

Utvecklingen av Resultat 3 och finansiellt sparande indikerar att budgetdisciplinen tycks ha ökat *efter* det att det gamla balanskravet avskaffades. Den statistiska analysen visar också på en ökad budgetdisciplin under perioden utan balanskrav. Utvecklingen är dock inte entydig eftersom även skuldsättningen ökar. Den tes som bl. a. Hegelund (1995) och Lane och Back (1991) fört fram att det gamla balanskravet inte skulle ha haft någon styrande effekt stöds av dessa resultat.

Inte heller de tidigare skattestoppet tycks ha haft någon styrande effekt och skattehöjningarna var i genomsnitt högre under perioden då staten och kommunförbunden kom överens om att skatten inte skulle höjas. Mycket tyder således på att tidigare restriktioner på kommunernas ekonomiska handlingsutrymme inte varit, eller uppfattats, som tillräckligt bindande för att på ett avgörande sätt öka budgetdisciplinen i kommunerna.

Utvecklingen av kommunernas ekonomi under perioden efter det nya balanskravet infördes visar på en förbättring mätt i termer

av andelen kommuner som uppvisar ett negativt resultat. Det är dock bara ca två tredjedelar av kommunerna som uppnår balans trots att detta krav är reglerat i lag. Anpassningen till en ekonomi har dessutom skett i tider av en god ekonomisk utveckling i landet som helhet. Utvecklingen av det finansiella sparandet och skuldsättningen tyder på att utvecklingen snaras varit negativ efter införandet av det nya balanskravet. Samtidigt är det ännu för tidigt att göra någon fullständig utvärdering av det nya balanskravet. En sådan utvärdering måste bygga på ekonomiskt utfall för några år efter 2000. En viktig fråga som en sådan utvärdering bör svara på är hur kommunerna betar sig åren efter 2000 även om de uppfyller balanskravet. Är det så att kommunerna betar sig kortsiktigt och gör en kraftansamling för att nå balanskravet just detta år utan att ha åstadkommit någon reell konsolidering av ekonomin?

Slutligen visar vår ansats till utvärdering av det nya och gamla balanskravet på behovet av att se till flera mått på den ekonomiska utvecklingen för att kunna bedöma effekterna av de regleringar som införts. Olika mått ger olika besked om hur kommunerna svarat på förändringar i kraven på en balanserad budget, vilket också framgick av föregående kapitel. Vårt att understryka är att en fullständig utvärdering av de restriktioner som statsmakterna lagt på kommunernas ekonomiska agerande förutsätter en "kontrollgrupp" – ett antal kommuner som inte haft någon restriktion att ta hänsyn till - att jämföra med.

8 Effekter av budgetregler i andra länder

Det finns en betydande internationell forskningslitteratur som undersöker politikens och de politiska institutionernas roll i den ekonomiska politiken. Denna litteratur har sin grund i oförmågan att med makroekonomiska och demografiska faktorer förklara skillnader i skuldsättning eller budgetunderskott mellan länder. En gren av denna litteratur studerar specifikt hur olika former av ekonomiska restriktioner, t.ex. balanskrav och budgetprocessens utformning, påverkar finanspolitiken. I detta kapitel redovisas resultat från denna forskning och vilka implikationer den kan ha för utformningen av regleringar av svenska kommuners ekonomi.

8.1 Internationella erfarenheter av budgetregler

Under framför allt 1970- och 1980-talen ökade skuldsättningen och budgetunderskotten i flera industrialiserade länder. Denna utveckling kunde dock inte förklaras med svagare tillväxt, ökad arbetslöshet, högre realräntor eller andra makroekonomiska faktorer. Inte heller kunde utvecklingen förklaras av demografiska faktorer. För att försöka förklara denna utveckling vände sig forskarna till olika politiska och institutionella faktors betydelse. Utgångspunkten för denna nya forskningsfärd var att det politiska systemet i dessa länder tenderar att leda till att utgifterna blir högre än vad som är förenligt med långsiktig balans mellan utgifter och skatteinkomster. Exempel på politiska förklaringsfaktorer som studerats är valsystemens utformning, partistrukturen, graden av åsiktssplittning inom en regering, valperiodernas längd samt förekomsten av koalitionsregeringar.⁹⁸ Förutom faktorer som rör förutsättningarna

⁹⁸ Ett centralt arbete i denna tradition är Roubini och Sachs (1989)

för det politiska beslutsfattandet har forskningen också inkluderat regler för hur budgeten förbereds, beslutas och implementeras.

Internationella undersökningar av hur olika regleringar påverkar budgetutfall stöter på svåra metodproblem. Många studier är baserade på länderjämförelser. Ett av de grundläggande problemen är att länder skiljer sig åt i så många andra dimensioner än i bara den budgetreglering man är intresserad av. Detta innebär att det är mycket svårt att entydigt kunna säga att det samband man eventuellt hittar mellan budgetregeln och något budgetutfall är orsakad av budgetregeln själv och att det är ingen annan bakomliggande faktor som bara råkar samvariera med budgetregeln.

Ett närbesläktat metodproblem är om budgetregeln förändras över tiden kan förändringen av budgetregeln orsakas av budgetutfallet självt, vilket gör det svårt att skilja på orsak och verkan. Riker (1980) menar att politiska institutioner, t.ex. budgetregler bara återspeglar väljarnas åsikter och att regler som strider mot dessa åsikter kommer att avskaffas förr eller senare. Med dessa metodproblem i åtanke redovisas i det följande vad den internationella forskningen säger om effekterna av olika budgetregler och skatte-stopp.

8.2 Jämförelser mellan länder

När det gäller budgetprocessens utformning i olika länder visar på att en stram budgetprocess bidrar till fiskal disciplin.⁹⁹ Med en stram budgetprocess menas enligt von Hagen (1992) att finansministern eller finansdepartementet har en starkt ställning i förhållande till övriga ministrar eller departement, att parlamentet inte kan göra tillägg till budgeten utan att anvisa finansiering, att budgeten följas upp och granskas noga samt att budgeten omgärdas av olika former av restriktioner, t.ex. att det finns krav på att budgeten upprättas så att inkomsterna överstiger utgifterna (krav på budgetbalans), att budgeten skall färdigställas före en viss tid samt att regeringen måste vidta åtgärder om budgeten inte visar sig klara de restriktioner som ställts upp. Forskningen är dock mindre klar över vilka aspekter av budgetprocessen som har störst betydelse.

De Haan, Moessen och Volkerink (1999) drar, i en studie av 12 EU-länder, slutsatsen att den fiskala disciplinen upprätthålls genom att (i) den lagstiftande församlingen har begränsade möjligheter att förändra budgeten, att det finns någon form av (bindande) restriktioner.

⁹⁹ T. ex. von Hagen och Harden (1994) och Kontopoulos och Perotti (1999)

tion för det politiska beslutsfattandet och långsiktighet i planeringen samt att det finns begränsningar i hur budgeten kan ändras i genomförandefasen (t.ex. överföringar mellan anslag, möjligheter att göra ändringar i budgetlagen och förekomsten av olika utgiftsbegränsningar ("limiter")).¹⁰⁰

Ett mindre uppmärksamamt forskningsområde är betydelsen av budgetens transparens. Tanzi (1995) konstaterar att budgetens transparens är av betydelse för att bringa utgifterna under kontroll. Detta stöds också av De Haan, Moessen och Volkerinks studie.

Sammanfattningsvis tyder studier av budgetinstitutioner i olika länder på att en mer hierarkisk budgetprocess, dvs. en budgetprocess med stort inflytande för finansministern kontra övriga regeringen, att regeringens budgetförslag kan ändras i mycket liten utsträckning och där budgeten i genomförandefasen backas upp av ett stramt regelverk, i kombination med långsiktiga restriktioner för budgetarbetet kan bidra till ökad fiskal disciplin. Som påpekats finns dock icke oväsentliga metodproblem när länder med olika politiska system och kulturer skall jämföras. Forskningen har därför kommit att intressera sig allt mer för regleringar på lägre nivåer, t.ex. delstater, som kan förväntas vara mer lika i flera avseenden än länder.

8.3 Amerikanska delstater

De kanske mest tillförlitliga undersökningarna om olika budgetreglers effekt på budgetutfall kommer från studier av amerikanska delstater. Genom att man här kan använda observationer från ett och samma land så undviks en del av de jämförelseproblem som länderstudier är behäftade med.

I USA är trenden att flytta ned ansvaret för tillhandahållande av offentlig service till delstater och kommuner, samt att man samtidigt försöka implementera budget regler som leder till god budgetdisciplin och bidrar till gynnsamma ekonomiska utfall, dvs. en långsammare tillväxt i skatter och utgifter.¹⁰¹ De budgetregler som har studerats kan grovt delas in i följande olika kategorier.

¹⁰⁰ De länder som ingick i studien var samtliga EU-länder utom Sverige, Finland och Österrike. Den studerade perioden var 1980-92.

¹⁰¹ Rattsö (1999)

- Begränsningar av utgifter och skatter
- Krav på budgetbalans
- Begränsningar av upplåningen
- Administrativa regleringar
- Direkt demokrati, dvs. att väljarna själva kan besluta om restriktioner via folkomröstningar alternativt att skattehöjningar eller utgiftsökningar måste godkännas via folkomröstningar

I det följande presenteras resultaten från de studier som gjorts av dessa restriktioner på amerikanska data med tonvikt på de tre första kategorierna. Forskningsresultaten beträffande betydelsen av direkt demokrati för att öka den fiskala disciplinen kan ses som en form av restriktion men behandlas inom ramen för övriga kategorier.

8.3.1 Begränsningar av utgifter och skatter

Flera amerikanska delstater har någon form av begränsning av uttaget av skatter och/eller utgifter.¹⁰² Dessa begränsningar specificerar hur mycket skatter och utgifter får öka från ett år till ett annat. Restriktionerna sätts ofta i relation till tillväxten i inkomstskattebasen eller tillväxten i befolkningen. Ofta justeras regeln för inflationen. Begränsningarna är både av konstitutionell art och vanliga lagar. De konstitutionella begränsningarna är naturligtvis svårare att förändra.¹⁰³ Gemensamt för begränsningarna på delstatsnivå är att de fastställs av delstatsparlamenten. De är således inte fastställda av den federala regeringen på samma sätt som balanskravet för svenska kommuner och landsting, dvs. är bestämt av riksdagen på förslag av regeringen.

Resultaten från de amerikanska delstaterna är oklara. En del studier visar dock att de stater som har dessa begränsningar har ca 1-2 procent lägre utgifter jämfört med delstater som inte har någon begränsning. Ett problem med flera av studier som studerar effekterna av dylika begränsningar är att det är delstater med högst utgiftsnivå eller utgiftstillväxt som har störst motiv att införa en

¹⁰² Enligt statistik som presenteras av Poterba och Rueben (1999) har 19 delstater sådana begränsningar medan Krol (1997) uppger att 23 stater har begränsningar.

¹⁰³ Krol (1997) uppger att 8 stater har begränsningar som initieras genom folkomröstningar medan begränsningarna i övriga delstater har kommit till på initiativ av den lagstiftande församlingen. Av dessa är 11 reglerade i delstatskonstitutionen.

begränsning, dvs. dessa studier är behäftade med samma "hönan-och-ägget" problem som nämndes i det föregående. Rueben (1995) försöker ta hänsyn till detta problem. Hon finner att förekomsten av utgifts- och skattebegränsningar minskar konsumtionen med 1,8 procent jämfört med delstater som inte har denna begränsning. Poterba (1994) finner att begränsningar av utgifter och skatter kan bidra till att skatterna ökar mindre i delstater som drabbas av en (oväntad) ekonomisk störning.¹⁰⁴

Poterba och Rueben (1999) studerar effekterna av utgifts- och skattebegränsningar på delstaternas upplåningskostnader. De finner, intressant nog, att delstater med (bindande) begränsningar av skatteuttaget har *högre* upplåningskostnader än delstater som saknar sådana (eller har mindre strikta begränsningar) medan delstater som har begränsningar för utgifterna har lägre upplåningskostnader. En tolkning av detta resultat är att kreditmarknaden ser skattetak eller skattestopp som en åtgärd som kommer att begränsa delstaternas möjlighet att få in inkomster och därmed att finansiera den utestående skulden. Utgiftsbegränsningar, däremot, ses som ett verkkningsfullt instrument för att skapa långsiktig finansiell stabilitet.

8.3.2 Krav på balanserad budget

Av speciellt intresse för denna studie är krav på balanserad budget. Alla delstater utom en (Vermont) har något slags krav på balans i budgeten, men det finns en stor variation i de regler som styr balanskravet. I 37 delstater krävs det att delstatsförsamlingen måste upprätta en balanserad budget för påföljande budgetår. Detta krav är väldigt likt det kommunala balanskrav som existerade i Sverige mellan åren 1978 och 1991. I 13 av dessa delstater kan ett eventuellt underskott flyttas över till nästkommande budgetår, medan i de övriga 24 delstaterna så är det förbjudet att överföra underskott. Uppstår ett underskott under budgetåret så måste det regleras genom att minska utgifterna eller höja skatterna. Dessa regler gäller ofta driftsbudgeten, men i många delstater gäller även dessa regler för kapitalbudgeten.

Resultat från studier av effekterna av balanserade budgetkrav ger vid handen att det är bara i de delstater som har de mest stringenta

¹⁰⁴ Poterba modellerar denna störning som en (oväntad) ökning av budgetunderskottet under innevarande budgetår. Rattsö (1999) och Lundberg (1998) finner liknande resultat för Norge respektive Sverige.

kraven, dvs. de som inte tillåter att underskotten överförs mellan budgetår, som balanskravet har någon effekt på budgetutfallet. Poterba (1994) visar att delstater med strikta balanskrav kommer att reducera sin konsumtion mer till följd av en *oväntad* minskning av budgetsaldot än delstater med svagare krav på budgetbalans. Bohn och Inman (1996), som sannolikt är den mest omfattande och metodologiskt tillfredsställande studien av effekterna av budgetbalanskrav på amerikanska delstater, visar att strikta balanskrav (dvs. att en delstat inte får föra över underskott till kommande budgetår) leder till lägre budgetunderskott.¹⁰⁵ Delstater som har svaga balanskrav har högre utgifter. Bohn och Inman visar också att balanskrav som är inskrivna i konstitutionen, och därför är mycket svåra att ändra, har större effekt än balanskrav som beslutas av den lagstiftande församlingen.

Strauch (2000) finner att balanskrav "biter" olika på olika delar av budgeten. Han finner att balanskrav har effekt på välfärdsutgifter men inte på investeringar. En förklaring till detta förhållande kan vara att balanskraven i vissa delstater bara avser driftsbudgeten och inte kapitalbudgeten.

Ett annat resultat från studierna av balanskrav på delstatsnivå är att dessa kan leda till att delstater tvingas att höja skatterna i tider av ekonomiska problem. "Optimal" ekonomisk politik föreskriver att budgetunderskott/-överskott skall användas i stället för skatteförändringar för att minimera skatternas skadliga påverkan på ekonomin (den s.k. *tax-smoothing teorin*).¹⁰⁶ Balanskrav tycks därmed minska möjligheterna att driva en optimal ekonomisk politik. Ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv kan höjda skatter i tider av låg efterfrågan också leda till att förvärra de ekonomiska problemen.¹⁰⁷ Alesina och Bayoumi (1996) finner dock inget empiriskt stöd för att balanskrav skulle försvåra stabiliseringspolitiken; delstater med strikta balanskrav har inte annorlunda variabilitet i produktionen av varor och tjänster än delstater med svagare balanskrav.

Strikta balanskrav har också en gynnsam inverkan på delstaternas upplåningskostnader. Delstater med svagare former av balanskrav har, enligt Poterba (1999), 10-15 punkters (0,1-0,15 procentenheter) högre upplåningskostnader än delstater med strikta balanskrav.

En fråga som är starkt relaterad till balanskravens effektivitet är om dessa krav kan undgås, genom direkta manipulationer, genom

¹⁰⁵ Med strikta balanskrav menas att indexvärdet enligt de kriterier som redovisades i avsnitt 5.2 är 8.

¹⁰⁶ Barro (1979)

¹⁰⁷ Svenska kommuners roll i stabiliseringspolitiken tas bl. a. upp av Ohlsson (2002).

under- eller överbudgetering eller genom att delstaterna låter andra enheter som inte omfattas av restriktionen, men ändå har nära band med delstaten ta hand om viss verksamhet. Briffault (1996) menar att effekterna av existerande budgetbalanskrav kan ifrågasättas på grund av delstaternas förmåga att kringgå dessa.¹⁰⁸ Han pekar på att balanskraven i många delstater bara omfattar driftsbudgeten och att en stor del av utgifterna inte kommer att vara föremål för reglering. Han menar vidare att ett grundläggande problem med balanskraven är att delstaterna har stor frihet att själva utforma reglerna för hur budgeten skall redovisas och att delstaterna inte alltid lever upp till de redovisningskonventioner som är allmänt gällande.¹⁰⁹

8.3.3 Begränsningar av upplåningen

Möjligheterna till upplåning är, enligt Poterba och Rueben (1999) begränsade i 40 delstater.¹¹⁰ I USA görs en distinktion mellan "garanterad" och "icke garanterad" skuld. Med garanterad skuld avses en ovillkorlig försäkran från delstatsregeringen att ta ut vilka skatter eller avgifter som helst för att kunna betala räntor och amorteringar. Denna typ av upplåning är inte tillåten i Sverige. Merparten av de begränsningar av amerikanska delstaters upplåning avser garanterad skuld.¹¹¹

Flera studier visar på att begränsningar av upplåningen i amerikanska delstater inte har någon effekt på skuldsättningen. En vanlig förklaring till detta är att delstaterna försöker kringgå begränsningarna genom att ta upp icke garanterad skuld och/eller låta kommunerna, som inte har sådana begränsningar, ta upp lån i stället. Kiewiet och Szakaly (1996) visar dock att delstater där det krävs en folkomröstning för att ta upp lån har lägre skuldsättning, vilket förklaras av att den garanterade skulden är lägre.¹¹² Däremot

¹⁰⁸ Briffault (1996).

¹⁰⁹ Marlow och Joulfaiian (1989) finner att verksamhet utanför budgeten på delstatsnivå är positivt relaterad till omfattningen av budgeten, som mäts i termer av utgifternas storlek. De finner dock att delstater som har någon form av begränsningar av utgifter och skatter inte har mer verksamhet utanför budgeten. Deras studie har dock metodologiska svagheter.

¹¹⁰ Poterba och Reubens siffror avser 1987. Kiewiet och Szakaly (1996) uppger att fem delstater helt saknar begränsningar av upplåningen. Deras siffror avser budgetåret 1990.

¹¹¹ Fram till början av 1980-talet var båda upplåningsformerna ungefär lika omfattande. Därefter har den icke garanterade upplåningen växt i omfattning och var 1990 ungefär tre gånger så hög som den garanterade upplåningen. Kiewiet och Szakaly (1996) diskuterar utvecklingen av delstaternas upplåning.

¹¹² Värt att poängtera är att flera domstolsutslag har gjort gällande att konstitutionella begränsningar inte kan appliceras på icke garanterad upplåning.

tycks det som att delstaterna kringgår begränsningarna genom att låta kommunerna ta upp lån.

En annan förklaring till det svaga sambandet mellan begränsningar av upplåningen och skuldsättningen i delstaterna är att kapitalmarknaderna disciplinerar delstatsregeringarna genom att påföra en riskpremie på de lån som bedöms vara osäkra. Poterba och Rueben (1999) finner att begränsningar av möjligheterna att ställa ut garanterade obligationer reducerar upplåningskostnaderna jämfört med delstater som inte har en sådan begränsning.

Sammanfattningsvis kan begränsningar av upplåningen indirekt bidra till ökad fiskal disciplin genom att minska upplåningskostnaderna. Effekten av begränsningar av skuldsättningen är dock mindre än för övriga former av begränsningar.¹¹³

8.3.4 Reglering av budgetprocessen

Regleringar av budgetprocessen är inte lika väl undersökt på delstatsnivå som den är på nationell nivå (jfr avsnitt 8.2). Strauch (2000) studerar hur utformningen av budgetprocessen i amerikanska delstater påverkar budgetutfallet. Han studerar två specifika inslag i budgetprocessen. För det första studeras hur *beslutsunderlaget* (t.ex. information om kostnaderna och effektiviteten i olika politiska förslag) är fördelad mellan den verkställande (delstatsregeringen, eller mer specifikt budgetkontoret), den beslutande (delstatsparlamentet) och den granskande makten (revisorer). Hypotesen är att ju bättre informerade olika aktörer i budgetprocessen är, desto större motvikt till utomstående intressen kan de utgöra, vilket i sin tur bidrar till att minska utgifterna. För det andra studerar Strauch graden av centralisering av budgetprocessen, t ex. regler för hur budgeten behandlas i den lagstiftande församlingen, antalet kommittéer (nämnder) som är inblandade i beslutsfattandet samt hur budgeten tas fram (förekomsten av budgetregler, prognoser etc.). Strauch finner att ju mer centraliserad budgetprocessen är och ju mer informerad aktörerna i budgetprocessen är desto lägre blir utgifterna. Strauch finner också att beslutsunderlaget har störst betydelse för fysiska investeringar (vägar). Ju bättre informerade aktörerna var desto lägre blev väginvesteringarna. Någon

¹¹³ Goldstein och Wolgrom (1992) finner också stöd för att begränsningar har betydelse för upplåningskostnaderna medan Eichengreen (1992) inte finner något samband. Eichengreen visar dock att strikta balanskrav leder till lägre upplåningskostnader, lägre skuldsättning och högre budgetöverskott.

motsvarande effekt för välfärdsutgifter kunde inte finnas. En förklaring till att effekterna skiljer sig åt mellan olika typer av utgifter kan vara att det är lättare att mäta och verifiera produktiviteten i fysiska investeringar än i välfärdsutgifter.

8.3.5 Om budgetregleringarna fungerar, varför gör de det?

En fråga som inte direkt besvaras i den litteratur som finns om budgetreglerna i amerikanska delstater är *varför* de tycks fungera trots att de rimligtvis innebär en begränsning av det ekonomiska handlingsutrymmet. Wyplosz (2002) nämner två argument för varför budgetreglerna har fått en sådan spridning bland de amerikanska delstaterna. För det första är den federala budgeten mycket större än delstaternas budgetar tillsammans vilket gör att den federala budgeten kan fungera som "stötdämpare" vid konjunkturbedgångar och andra ekonomiska störningar. För det andra är kostnaderna för en mer restriktiv politik mindre på delstatsnivå än på federal nivå. Detta beror på att eftersom rörligheten mellan amerikanska delstater är så pass hög kommer inte väljarna att bo kvar om delstaten börjar föra en oansvarig politik. Därmed kan införandet av budgetregler sägas vara en formalisering av ett implicit "hot" från väljarkåren.¹¹⁴ Poterba (1996) menar dessutom att delstaterna inte har samma möjligheter att ta till "sedelpressarna" för att finansiera sina budgetunderskott som den federala regeringen har, vilket verkar disciplinerande på delstaternas budgetpolitik då delstaterna måste låna pengar på samma villkor som företag. Att införa budgetregler blir därmed en signal om att delstaterna tänker föra en politik som de ändå hade tvingats till.

8.4 Några slutsatser

Av den forskningslitteratur som diskuterats här går det att dra slutsatsen att regler som begränsar det ekonomiska beslutsfattandet har effekt på amerikanska delstater i termer av lägre skuldsättning och snabbare anpassning efter ekonomiska störningar. Det finns dock skillnader i effekter beroende på hur dessa regler utformas. Balanskrav har störst effekt om de (i) avser utfallet och inte bara själva budgeten, (ii) är svåra att ändra (dvs. är konstitutionellt

¹¹⁴ Poterba (1996) för ett liknande resonemang.

reglerade) och (iii) övervakas av en institution utanför delstatsparlamentets kontroll.

En andra slutsats av forskningen är, om än inte lika klar, att marknadsmekanismer tycks samverka med regleringar, vilket bl. a. tar sig uttryck i att de delstater som har regler för upplåning och/eller balanskrav har lägre upplåningskostnader.

En tredje slutsats är att begränsningar av utgifter leder till ökad budgetdisciplin även om begränsningar av skatteuttaget kan leda till högre upplåningskostnader.

9 Slutsatser och förslag

I den kommunala forskningen och debatten om kommunernas ekonomiska villkor hörs ofta att kommunernas är styrda av faktorer utanför deras kontroll i så pass hög grad att de nästan inte har något utrymme att bedriva en egen politik. Om så vore fallet kan införandet av regleringar göra mer skada än nytta eftersom kommunerna själva då inte kan styra över sin egen utveckling. I den utsträckning kommunernas ekonomi bestäms av faktorer som, åtminstone på kort sikt, ligger utanför kommunpolitikernas kontroll, t.ex. konjunkturförändringar, är det mer effektivt att åstadkomma balans i kommunernas ekonomi genom att påverka de externa faktorernas utveckling i en mer gynnsam inriktning. Vi menar dock att den gängse uppfattningen om kommunernas starkt begränsade handlingsutrymme inte stämmer överens med verkligheten. Resultaten, som presenterades i kapitel 3, visar att politiska variabler påverkar budgetutfallet i Sveriges kommuner, vilket kan tolkas som att kommunpolitikerna har ett betydande eget utrymme att forma de ekonomiska besluten. Ur ett perspektiv kan möjligheterna för kommuner och landsting att bedriva en egen ekonomisk politik ses som en seger för det kommunala självstyret och därför något som borde värnas. Begränsningar av kommunernas ekonomiska handlingsfrihet innebär därmed ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen och kan dessutom göra det svårare för kommunerna att föra en optimal ekonomisk politik utifrån sin egna förutsättningar. Ur ett annat perspektiv kan samma handlingsutrymme betraktas som en risk för att kommunerna kan föra en ekonomisk politik som går stick i stäv med övergripande samhällsekonomiska mål. Sett ur detta perspektiv finns det argument för att reglera kommunernas ekonomiska förvaltning. Resultaten i kapitel 3 visar att vissa kommuner utnyttjar sitt ekonomiska handlingsutrymme

till att föra en ekonomisk politik som medför ökat finansiellt risktagande, vilket i sin tur innebär att kostnader vältras över på personer som inte har rösträtt i den aktuella kommunen – kommande generationer och/eller invånare i andra kommuner. Dessa resultat ger ett motiv för staten att reglera det kommunala handlingsutrymmet på det ekonomiska området.

Huvudsyftet med denna rapport har varit att undersöka om balanskrav är ett effektivt instrument för att åstadkomma sunda kommunala finanser. Det är fortfarande för tidigt att genomföra någon egentlig utvärdering om det balanskrav som började gälla 1998 har varit effektivt eller inte, dvs. att balanskravet har lett till en *allmän förbättring av kommunernas ekonomi*, och då inte bara mätt som en förbättring av resultatet. Det nya balanskravet har i jämförelse med tidigare balanskrav flera fördelar; det är mer preciserat i lagstiftningen och vilar på enhetliga redovisningsprinciper. Dessa fördelar talar för att det nya balanskravet bör vara mer styrande än tidigare krav och inte minst lättare att följa upp. Samtidigt finns flera faktorer som talar för att dagens balanskrav inte är ett tillräckligt instrument för att uppnå tillräcklig ekonomisk disciplin. Argumenten för att dagens balanskrav är ett otillräckligt instrument är:

- Den statliga bidragsgivningen till kommuner i kris undergräver förtroendet för budgetdisciplinen.
- Balanskravet är inte tillräckligt strikt definierat och kan kringgås.
- Brott mot balanskravet är inte förenat med ekonomiska sanktioner.
- Balanskravet tar inte fasta på kommunernas långsiktiga ekonomiska åtaganden.

9.1 Statens bidragsgivning undergräver budgetdisciplinen i kommunerna

Resultaten i kapitel 4 visar tydligt på att statliga bidrag som utgår till kommuner i ekonomisk trångmål riskerar att undergräva budgetdisciplinen i dessa kommuner. Även om staten har ambitionen att mildra ekonomiska problem till följd av ogynnsamma strukturella faktorer i enskilda kommuner genom att dela ut särskilda bidrag, är det i praktiken mycket svårt att skilja ekonomiska problem orsakade av strukturfaktorer från problem som beror på faktorer som kommunen själv kan påverka. Extra bidragsgivning riskerar därmed att kompensera för problem som inte sammanhänger med strukturella faktorer och skapa förväntningar om fortsatt bidragsgivning. Kommunerna anpassar sig till denna bidragsgivning och underlåter att sköta sin ekonomi. Därmed undergrävs också förutsättningarna för olika former av regleringar av kommunernas ekonomiska handlingsutrymme.

Resultaten stöder vidare de slutsatser som bl. a. Riksdagens revisorer har dragit mot bakgrund av sin nyligen genomförda granskning av bidragshanteringen vid Kommun- respektive Bostadsdelegationen. I likhet med slutsatserna i revisorernas rapport bör det kommunala finansieringsansvaret tydliggöras och bidragsgivning vid sidan av det generella stats- och utjämningsystemet bör omprövas. Ett avskaffande av riktade bidrag är emellertid ingen tillräcklig lösning för att upprätthålla en god budgetdisciplin i kommunerna. Det kan antas att kommunerna kommer att kompensera sig för bortfallet av bidrag genom en ökad skuldsättning. Det är därför viktigt att även se till hur kommunernas upplåning kan regleras (se nedan).

Ekonomiska problem i kommuner och landsting bör i huvudsak lösas genom att den s.k. finansieringsprincipen tillämpas och att justeringar av det generella statsbidragets nivå och fördelning görs utifrån enkla kriterier. Ett utjämningsystem som verkligen utjämnar mellan kommuner för de strukturella skillnader som påverkar inkomstförutsättningar och kostnader för att tillhandahålla välfärdstjänsterna kan också underlätta införandet av ett statliga regleringar. Om det inte finns några opåverkbara strukturella skillnader mellan kommuner är det troligt att skillnader i budgetutfall mellan kommuner är orsakade av kommunernas sätt att organisera och sköta verksamheten och/eller valet av ambitionsnivå för den

kommunala servicen. I detta perspektiv beror underskott i kommunernas finanser på att den valda ambitionsnivån är för hög i förhållande till storleken inkomsterna eller att den ekonomiska förvaltningen är ineffektiv. Därmed kan en begränsning, exempelvis i form av ett balanskrav, motiveras.

9.2 Endast strikta balanskrav biter

Den internationella forskning som gjorts kring regleringar av det ekonomiska handlingsutrymmet på lokal och regional nivå är tydlig i ett bestämt avseende: ett balanskrav som tillåter att underskott förs över till nästa år kommer inte att vara effektivt. Det nya balanskravet för Sveriges kommuner möjliggör att underskott förs över till nästa år men att det återställs senast två år efter det att underskottet uppnåtts. Därmed är det svenska balanskravet i denna mening att betrakta som "medelstarkt"; kommunerna har inte rätt att på förhand underbalansera sina budgetar men underskott under budgetåret måste heller inte täckas med skatthöjningar eller utgiftsminskningar under samma år.

Ekonomiförvaltningsutredningens förslag om att balanskravet skall utformas för en fyraårsperiod med möjlighet till underbalansering under enskilda år är mot bakgrund av såväl tidigare svenska erfarenheter som internationell forskning ett steg i fel riktning. Förslaget riskerar att leda till att underskott ackumuleras över en längre period vilket i sin tur skapar ett politiskt tryck på att speciella omständigheter skall åberopas och en ökad efterfrågan på statliga stödinsatser.

9.3 Ett effektivt balanskrav måste vara transparent

Ett skäl till varför det nya balanskravet kan förväntas vara mindre verkningsfullt än vad lagstiftarna antog är att det kan komma att kringgås. Resultaten i kapitel 7 talar för att budgetdisciplinen *ökade* när det tidigare balanskravet togs bort. Möjligheterna att manipulera budgetarna för att uppnå balans var dock stora när det tidigare balanskravet gällde, genom utnyttjandet av olika budgetregleringsposter. Möjligheterna att kringgå balanskravet påverkade således dess effektivitet och bidrog till att det avskaffades. Det nya balanskravet är tydligare förankrat i en känd redovisningsmodell och jämförbarheten mellan kommuner och över tiden bör därför kunna bli

bättre än under tidigare balanskrav. Även dagens balanskrav kan manipuleras genom utnyttjandet av avskrivningar och periodiseringar. Förutom att det inte skall vara tillåtet att föra över underskott till nästa budgetår bör således ett effektivt balanskrav utformas så att det är transparent och så att möjligheterna till manipulation minimeras.

En fråga som i högsta grad är relevant i detta perspektiv är om kommunerna för över verksamhet till kommunala bolag som ju inte är föremål för något balanskrav. Regeringen har hittills avstått från att föreslå något balanskrav för hela kommunkoncernen med motivet att det inte är önskvärt att ett balanskrav kan uppfyllas genom att de kommunala bolagen visar ett överskott medan själva den kommunala kärnverksamheten visar underskott. Detta argument bör dock vägas mot kravet på transparens. Frågan om kommunerna utnyttjar sina bolag för att kringgå budgetrestriktioner förtjänar dock ytterligare belysning.

9.4 Balanskravets trovärdighet måste öka

En förutsättning för att balanskravet skall vara effektivt är att en kommun som uppfyller balanskravet kan antas sköta sig bättre än en kommun som inte når upp till balanskravet. Denna förutsättning behöver inte vara uppfylld om vissa kommuner inte har haft de rätta förutsättningarna – ekonomiska eller demografiska – för att uppnå balans mellan intäkter och kostnader. Balanskravet kan mot denna bakgrund vara ett mindre effektivt sätt att reglera kommunernas ekonomiska handlingsutrymme. Ett mer effektivt och rättvisande styrmedel skulle i stället kunna vara en noggrann värdering och analys av varje kommuns specifika situation. Ett styrmedel som innebär att varje kommun granskas utifrån deras specifika förhållanden är dock förknippat med stora administrativa kostnader och skulle tvinga kommunerna att underkasta sig ingående granskning av någon ansvarig statlig myndighet.¹¹⁵ Vidare skulle ett sådant styrmedel med nödvändighet öppna för undantag för ”speciella omständigheter” och uppmana till att kommunerna åberopar sådana omständigheter i granskningen. Kommunernas incitament skulle snarare komma att bli att maximera antalet undantag än att bete sig ekonomiskt ansvarsfullt. Även om balanskravet kan vara ett ineffektivt instrument (eftersom staten

¹¹⁵ I viss utsträckning sker detta redan för de kommuner som inte når upp till balanskravet. Ansvaret för granskningen åvilar i detta fall Kommundelegationen.

inte kan observera alla kommuners specifika omständigheter) är ett balanskrav ändå den mest lämpliga restriktionen om kostnaderna för kontroll och för överutnyttjande av speciella omständigheter vägs in.¹¹⁶ För att stärka balanskravets trovärdighet bör möjligheterna att åberopa särskilda skäl tas bort. I detta avseende är Ekonomiförvaltningsutredningens förslag om utökade möjligheter att åberopa "synnerliga skäl" ett förslag som riskerar att urholka trovärdigheten.

Effektiva regleringar av kommunernas ekonomi förutsätter att de kommuner som inte lever upp till dessa regleringar blir föremål för någon form av ekonomiska sanktioner. Ett illustrativt exempel på detta är de "morötter och piskor" som användes för att begränsa kommunernas utdebitering 1994 respektive 1997-1999. Dessa åtgärder tycks ha bidragit till en minskad utdebitering i kommunsektorn trots att skattestoppen var frivilliga. Dagens balanskrav är lagstadgat men inte förenat med några ekonomiska sanktioner. Det faktum att drygt en tredjedel av kommunerna inte uppnådde balans 2000 när balanskravet skulle vara uppfyllt är en indikation på att vissa kommuner inte uppfattar kravet som bindande även om kommunerna har formell rätt att åberopa synnerliga skäl för att inte uppnå balans.

Hur dessa sanktioner skall utformas är dock något som bör utredas vidare. Ekonomiförvaltningsutredningens förslag, att 10 procent av ett underskott skall tillföras det egna kapitalet när detta regleras, är ett förslag till sanktion som bör övervägas. Andra former av sanktioner är innehållande av statsbidrag, så som praktiserades i Sverige i samband med skattestoppet i början av 1990-talet och som nu finns i Finland. Det är, oavsett utformning av sanktionerna, viktigt att de blir trovärdiga. Detta innebär bl. a. att utlöandet av sanktioner inte bör vara beroende av tillståndet i ekonomin när en viss reglering skall vara uppnådd. Erfarenheterna från EU:s stabilitets- och tillväxtpakt gör gällande att det kan vara svårt att genomföra sanktioner i dåliga tider, vilket illustreras av att Tyskland klarade sig undan med en varning och inte drabbades av

¹¹⁶ En intressant parallell till effekterna av balanskravet är utformningen av skattesystemet. Enligt den s. k. teorin om optimal beskattning skall skattesatserna sättas så att de varor och tjänster för vilka efterfrågan är minst känslig för förändringar i priset beskattas högre än de varor och tjänster som är mer priskänsliga. I en modern ekonomi med många olika varor och tjänster kan ett skattesystem som bygger på dessa principer bli ganska komplicerat. Detta skapar i sin tur möjligheter för att skifta inkomster mellan olika inkomstslag och att omdefiniera innehållet i varor och tjänster i syfte att åstadkomma en lägre beskattning. Många länder, inklusive Sverige, har därför valt att frångå denna optimala politik och i stället ha relativt enhetliga skattesatser.

böter trots att deras budgetunderskott översteg de stipulerade gränsvärdet på 3 procent av BNP.

9.5 Regler för kommunernas skuldsättning behövs

Sedan 1979 har kommunerna möjlighet att fritt låna pengar utan att dessa lån underställdes Riksbankens prövning. Möjligheten att fritt skuldsätta sig innebär en potentiell risk för att kostnader för en hög offentlig service inte bärs av dem som beslutar om den högre servicenivån. Kommunallagens 8 kap. 1 § om god ekonomisk hushållning har innebörden att kommunerna inte skall finansiera den löpande verksamheten med lån. Det finns dock ingen uttrycklig reglering av detta i Kommunallagen. Som framgick av resultaten i kapitel 3 har kommunerna möjlighet och incitament att skuldsätta sig utöver vad som får anses vara förenligt med god ekonomisk hushållning, t. ex. för att binda upp kommande politiskt styre i en önskvärd politisk riktning. Förekomsten av sådana strategiska motiv ger argument för att kommunernas möjligheter att skuldsätta sig bör begränsas. Resultaten från forskningen om olika budgetregleringars effekter på amerikanska delstater tyder på att begränsningar i möjligheterna att ta upp lån är verkningsfulla instrument.

Vidare utgör dagens balanskrav, så som det är definierat, en mindre styrande begränsning av kommunernas långsiktiga åtaganden, vilket framgick av analysen i kapitel 6. I likhet med förslaget i 1995 års kompletteringsproposition samt utformningen av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt bör därför kravet på budgetbalans kompletteras med tydliga regler för kommunernas skuldsättning. Den närmare utformningen av sådana regler bör utredas vidare.

9.6 Förutsättningarna för utvärdering av regleringar måste förbättras

Ett problem som inte uppmärksammats i diskussionen om balanskravet är hur balanskravets och andra regleringars effekter skall utvärderas. Ett problem vid utvärdering av regleringar av kommunernas ekonomi är att merparten av regleringarna av svenska kommuner gäller *samtliga* kommuner och landsting. Det blir därför svårt att t.ex. utvärdera om ett eventuellt uppfyllande av balanskravet beror på att balanskravet framtvingat en mer "kompetent" ekonomisk politik eller om det beror på en förbättring av ekonomin som ligger

utanför de enskilda kommunpolitikernas påverka, t.ex. en allmän förbättring av konjunkturen.

Ur ett strikt utvärderingsperspektiv vore det önskvärt att framtida regleringar av kommunernas ekonomiska handlingsutrymme blev slumpmässigt fördelade mellan kommunerna. Det är av flera, inte minst demokratiska, skäl svårt att slumpmässigt fördela en reglering mellan Sveriges kommuner så att vissa kommuner t.ex. skulle ha skattestopp under en längre tid medan kommuner skulle vara fria att bestämma skatteuttaget. Möjligheterna att konstruera försökssituationer bör dock övervägas i större utsträckning för att öka kunskaperna om regleringarnas olika effekter. Ett bra exempel på när en experimentslikande situation har åstadkommit för att kunna få ett bättre beslutsunderlag är införandet av lördagsöppet på Systembolaget. Här valdes ett antal kommuner ut för att vara så representativt som möjligt i vilka Systembolaget fick ha öppet på lördagarna. Effekterna på alkoholkonsumtion, kriminalitet etc. kunde sedan bedömas med betydligt större säkerhet än om samtliga kommuner fått lördagsöppet.

En möjlighet som bör övervägas är att eventuella förändringar i den nu gällande lagstiftningen för kommunernas medelsförvaltning genomförs stegvis så att förändringarna införs före i vissa (slumpmässigt valda) kommuner inom loppet av t.ex. en treårsperiod. Detta skulle kunna ge en viss variation mellan kommuner som kan utnyttjas för att utvärdera effekterna av de förändrade reglerna.

9.7 Är fler regleringar nödvändiga?

En fråga man, till sist, bör ställa sig är om fler regleringar är den enda möjligheten för att förbättra budgetdisciplinen i kommunerna eller om det finns andra mekanismer som kan bidra till att målet om en god ekonomisk hushållning och sunda kommunala finanser. Först och främst kan det konstateras att regleringar är en "nästbästa lösning". Med detta menas att staten tvingas ta till regleringar i avsaknad av mekanismer som gör att kommunerna tar hänsyn till övergripande samhällsekonomiska restriktioner eller till kommande generationer i sina budgetbeslut. Behovet av balanskrav eller begränsningar av skuldsättningen skulle minska i den utsträckning kostnaderna för finansiellt risktagande avspeglar sig i antingen högre upplåningskostnader eller i en högre risk att förlora den politiska makten. Med andra ord skulle sunda kommunala finanser kunna åstadkommas genom att förstärka marknadsmekanismerna och den

demokratiska kontrollen över de ekonomiska besluten i kommunerna.

Resultaten från amerikanska delstater i Kapitel 8 tyder på att marknadsmekanismerna kan spela en viktig roll när det gäller att "bestraffa" kommuner som missköter sig. Även svenska kommuner opererar på de finansiella marknaderna och borde således vara föremål för samma form av marknadskorrigerande som de amerikanska delstaterna. Svenska kommuner kan emellertid inte gå i konkurs och placerarna på kapitalmarknaderna kan därmed förvänta sig att staten förr eller senare går in med stöd eller tar över dåliga krediter. Följaktligen kan inte marknadsmekanismerna förväntas spela en lika stor roll i Sverige som i USA där lokala organ har en mycket osäkrare roll visavi högre politiska nivåer. Vidare kan det konstateras att det främst är delstater som har någon form av reglering, t.ex. ett balanskrav, som har lägre upplåningskostnader. Därmed har regleringarna en viktig indirekt roll för att signalera kreditvärdighet till placerarna.

När det så gäller den demokratiska kontrollen av de budgetbesluten i kommunerna kan det konstateras att en sådan mekanism alltid verkar genom att kommuninvånarna kan "rösta med fötterna" och flytta från en kommun som missköter sig. Denna mekanism verkar sannolikt på lång sikt och i första hand för grupper som är mobila, dvs. främst yngre personer. Vidare kan denna mekanism förväntas vara mindre betydelsefull i ett land som Sverige med en långtgående utjämning av skattekraften. En annan möjlighet att öka budgetdisciplinen i kommunerna via den demokratiska processen är att stärka väljarnas *direkta* inflytande över budgetbesluten. Om viktiga budgetbeslut underställs väljarnas röst och dessa tar hänsyn till sina barns, barnbarns osv. kan folkomröstningar verka återhållande på utgifter och skatter. Erfarenheter från både USA och Schweiz tyder på att folkomröstningar kan vara effektiva instrument för att främja budgetdisciplin på lokal nivå.

Sammanfattningsvis finns det argument för att såväl förbättrade marknadsmekanismer som ett ökat väljarinflytande över budgetbesluten kan bidra till en ökad budgetdisciplin. I det förra fallet krävs dock att statens förhållande till kommunerna ändras på ett sådant sätt att en verklig riskpremie för utlåning till kommunerna skulle etableras. Detta skulle sannolikt leda till en ökad "federalisering" av Sverige. Ett ökat inslag av direktdemokrati när det gäller viktiga budgetbeslut bör kunna införas som ett försök i ett antal kommuner. I avvaktan på en utveckling i riktning mot ett ökat inslag av marknadsmekanismer och direktdemokrati kommer dock

regleringar vara ett nödvändigt inslag i den statliga styrningen av kommunerna.

Appendix

A. Några viktiga beslut rörande den statliga styrningen av kommunernas ekonomi

Tabell A.1 Några viktiga beslut rörande den statliga styrningen av kommunernas ekonomi

År	Beslut	Innebörd
1973-74	Överenskommelse mellan regeringen och kommunförbunden ¹¹⁷ om skattestopp.	Liknande överenskommelser slöts även för åren 1976/77 och 1979/81. ¹¹⁸
1977	Ny kommunallag	Kommunerna måste upprätta en balansbudget för nästa år (Prop. 1975/76:187 Kommunal demokrati, ny kommunallag m.m.)
1979	Avskaffande av kravet på undersättlighet för kommunala län	Kommunerna inte längre tvungna att be staten (Riksbanken) om tillstånd för att ta upp lån och ingå borgensåtaganden. ¹¹⁹
1991-92	Lag om skattestopp	Skattesatserna för 1991 och 1992 fick inte bestämmas högre än den skattesats som för 1990 hade gällt för resp. kommun (Prop. 1989/90:50)

¹¹⁷ Svenska kommunförbundet resp. Landstingsförbundet

¹¹⁸ Gustafsson (1999).

¹¹⁹ Gustafsson (1999).

1991	Ny kommunallag	Kravet på budgetbalans tas bort. I stället stadgas att kommunerna skall ha en god ekonomisk hushållning. En viss urholkning av det s k förmögenhetsskyddet görs. Kommunerna ges möjligheter att använda inkomster från försäljningar av anläggningstillgångar för att finansiera den löpande verksamheten under vissa omständigheter. (Prop. 1990/91:117 Ny kommunallag).
1991	Redovisning av pensionsskulder	Fr.o.m. 1991 redovisas (den beräknade) pensionsskulden för de kommunalanställda i balansräkningen. ¹²⁰
1993	Omläggning av statsbidragssystemet	Ett generellt statsbidrag ersätter riktade bidrag.
1995	Omläggning av räkenskapsammandraget för kommunerna	Omläggningen gällde såväl innehåll som insamlings-, gransknings- och återrapporteringsrutiner som förändringar i verksamhetsindelningen. Försvårar jämförelser av kostnader över tiden för enskilda verksamheter eller kostnadsslag. ¹²¹
1996	Nytt statbidrags- och utjämningsystem	Ett inkomst- och ett kostnadsutjämningsystem införs. Statsbidraget fördelas med ett lika stort belopp per invånare. Den s.k. finansieringsprincipen införs.
1998	Kommunal redovisningslag införs	Lag om införs om kommunal redovisning införs. Lagen

¹²⁰ Gustafsson (1999).

¹²¹ SOU 1998:151.

1998	Balanskrav införs	reglerar kommunernas skyldigheter beträffande bokföring, årsredovisning och delårsrapporter. (Prop. 1996/97:52 Den kommunala redovisningen) I 1997 års ekonomiska vårproposition föreslog regeringen att krav på att budgetbalans skulle uppnås i kommuner, landsting och kommunalförbund senast räkenskapsåret 2000. (Prop. 1996/97:150 1997 års ekonomiska vårproposition)
------	-------------------	---

B. Skillnad mellan kostnadsmässig och kassamässig redovisningsbas

De olika måtten på kommunernas ekonomiska situation som redovisades i Kapitel 6, det finansiella sparandet och resultatet, är budgetsaldon som bygger på olika redovisningsbas. Inom redovisningen görs vanligen en åtskillnad mellan en kassamässig redovisningsbas ("cash deficit") och en kostnadsmässig redovisningsbas ("accrual deficit"). Med ett kassamässigt budgetsaldo avses skillnaden mellan *in- och utbetalningar* under budgetåret (kalenderåret). Med kostnadsmässig bas avses den totala *nettoförbrukningen* under ett år, oaktat när betalningarna sker. Ett budgetsaldo enligt en kostnadsmässig bas är skillnaden mellan intäkter och kostnader, dvs. det som i företag – och numer även i kommuner och landsting – benämns resultat.¹²² Budgetsaldo på nationell nivå mäts vanligen i termer av *inkomster* och *utgifter*. Denna grund för att mäta underskottet utgör ett mellanting mellan kassamässig och kostnadsmässig bas ("modified accrual deficit").

De olika redovisningsbaserna för att beräkna budgetsaldot bör ses som komplement till varandra eftersom de ger delvis olika information om den ekonomiska situationen i kommunen. Ett budgetsaldo enligt kassamässiga principer ger (rätt utformat) information om det lånebehov som uppstår – eller hur kommunens likviditet förändras - medan ett budgetsaldo enligt kostnadsmässiga grunder ger information om resursförbrukningen eller hur förmögenheten har utvecklats under året. Ett budgetsaldo enligt utgiftsmässiga grunder mäter i princip samma sak som ett saldo enligt kassamässiga grunder men med den skillnaden att ett saldo på utgiftsmässiga grunder beaktar (förändring av) skulder och fordringar.

Med utgångspunkt från en kostnadsmässig redovisning kan följande översiktliga samband mellan de olika redovisningsbaserna beskrivas:

¹²² Svenska myndigheter använder också en kostnadsmässig redovisningsbas.

Tabell B.1 Skillnaden mellan olika redovisningsbaser

Redovisningsbas	Typ av mått
Förbrukningsbas (kostnadsmässighet)	Resultat (förändring av eget kapital)
- Periodavgränsningsposter, lagerförändringar och avskrivningar	
= Anskaffningsbas (utgiftsmässighet)	Finansiellt sparande enligt finansstatistiken
- Ändring av skulder och fordringar	
= Betalningsbas (kassamässighet)	Förändring av likviditeten

Om nivån på de löpande utgifterna (driftsutgifterna) är någorlunda stabila är totala utgifter och totala kostnader ungefär lika stora. Motsvarande gäller för intäkter och inkomster. I detta fall är skillnaden mellan driftsutgifter och avgiftsintäkter, dvs. verksamhetens nettokostnader eller Resultat 1, ungefär detsamma som driftsbudgetens saldo. De stora skillnaderna mellan en budget som uttrycks i kostnadsmässiga termer och en budget som uttrycks i kassamässiga (eller utgiftsmässiga) termer är hur investeringar behandlas, eller rättare sagt; hur de periodiseras. Periodisering av investeringsutgifter innebär att dessa utgifter "fördelas" över tiden med hänsyn taget till hur investeringen avskrivs. Avskrivningen bestäms i sin tur av den införskaffade anläggningstillgångens ekonomiska livslängd som bestäms av förslitning, tekniskt utveckling och underhållskostnader. Om såväl investeringsnivån som sammansättningen av investeringarna är konstanta och inflationen är lika med noll, dvs. att investeringarnas realvärde är oförändrat, sammanfaller investeringsutgifter och totala avskrivningar (dvs. kostnader).

För att ytterligare illustrera skillnaderna mellan begreppet resultat, finansiellt sparande och kassamässigt budgetsaldo eller förändring av likvida medel¹²³ ges ett exempel för en fiktiv kommun i Tabell B.2. Av exemplet framgår att varken det finansiella sparandet eller det kassamässiga saldot tar hänsyn till avskrivningar eller avsättningar till pensioner eftersom dessa poster inte har någon motsvarighet i *faktiska* utgifter eller utbetalningar.

¹²³ Detta saldo kallas även för finansieringsanalysens saldo

Däremot ingår verksamhetsintäkter och –kostnader, intäkter från skatter och statsbidrag samt finansiella intäkter och kostnader (finansnetto) i alla tre måtten.¹²⁴

Den fiktiva kommunen uppvisar ett nollresultat mätt som Resultat 2. För enkelhets skull antas inga extraordinära intäkter eller kostnader varför även årets resultat - Resultat 3 – blir ett nollresultat. Resultat 2 ingår som en del i det mått som i den kassamässiga dimensionen brukar kallas "internt tillförda medel", som i princip är Resultat 2 när hänsyn tagits till faktorer som inte påverkar likviditeten. Som framgår av Tabell 4.2 är de internt tillförda medlen högre än Resultat 2 eftersom de inte belastas av avskrivningar eller avsättningar till pensioner. Investeringsutgifter räknas in i det finansiella sparandet enligt finansstatistiken men inte amorteringar eller nyupplåning. Samtliga dessa budgetposter påverkar dock likviditeten i kommunen eftersom de motsvaras av faktiska in- och utbetalningar och ingår därför i det kassamässiga saldot. Det finansiella sparandet i den fiktiva kommunen är således högre än resultatet men lägre än det kassamässiga saldot.

¹²⁴ I exemplet bortses från de skillnader som uppstår till följd av att olika budgetposter avräknas vid olika tidpunkter pga. av om de är kostnadsmässiga, utgiftsmässiga eller kassamässiga.

Tabell B.2 Resultat, finansiellt sparande och förändring av likvida medel för en fiktiv kommun.

Belopp i Mkr	Resultat	Finansiellt sparande	Förändring av likvida medel.
Verksamhetsintäkter	150	150	150
Verksamhetskostnader	-250	-250	-250
Avs. till pensioner	-10	0	0
Avskrivningar	-50	0	0
Resultat 1	-160		
Skatteintäkter	150	150	150
Statsbidrag o utjämning	15	15	15
Finansnetto	-5	-5	-5
Resultat 2/ internt tillförda medel	0		60
E.o. intäkter/kostnader	0	0	0
Resultat 3	0		
Nyupplåning		-	10
Investering		-15	-15
Amortering		-	-5
Sparande/saldo		45	50

C Kommuner som fått extra bidrag resp. kommuner som sökt bidrag från Kommundelelegationen

Tabell C.1 Kommuner som fått extra bidrag resp. kommuner som sökt bidrag från Kommundelelegationen

Kommun	Fått extra bidrag, antal gånger 1974-1992	Har sökt till Kommun-delegationen?
Ale	5	
Alingsås	1	
Alvesta	2	
Aneby	6	
Arboga	6	
Arjeplog	13	
Arvidsjaur	7	Ja
Arvika	8	
Askersund	15	Ja
Avesta	11	
Bengtsfors	3	
Berg	19	
Bjurholm	8	Ja
Bjuv	1	
Boden	7	Ja
Bollebygd	0	
Bollnäs	8	
Borgholm	0	Ja
Borlänge	13	
Borås	2	
Botkyrka	14	
Boxholm	11	Ja
Bromölla	1	Ja
Bräcke	19	
Burlöv	0	
Båstad	0	
Dals-Ed	8	Ja
Danderyd	0	
Degerfors	5	
Dorotea	13	Ja

Eda	8	
Ekerö	0	
Eksjö	11	Ja
Emmaboda	2	
Enköping	3	
Eskilstuna	7	
Eslöv	2	
Essunga	2	
Fagersta	8	
Falkenberg	1	
Falköping	1	
Falun	11	
Filipstad	15	
Finspång	8	Ja
Flen	4	
Forshaga	7	
Färgelanda	3	
Gagnef	8	
Gislaved	2	
Gnesta	0	
Gnosjö	2	
Gotland	9	
Grums	9	Ja
Grästorp	3	
Gullspång	13	Ja
Gällivare	15	Ja
Gävle	7	
Göteborg	5	
Götene	1	
Habo	2	
Hagfors	10	Ja
Hallsberg	5	
Hallsthammar	8	Ja
Halmstad	0	
Hammarö	9	
Haninge	12	
Haparanda	6	Ja
Heby	2	
Hedemora	14	Ja
Helsingborg	1	
Herrljunga	0	
Hjo	2	

Hofors	11	Ja
Huddinge	4	
Hudiksvall	7	
Hultsfred	9	Ja
Hylte	1	
Håbo	3	
Hällefors	10	
Härjedalen	18	
Härnösand	9	Ja
Härryda	0	
Hässleholm	2	
Höganäs	1	
Högsby	12	Ja
Hörby	1	
Höör	0	
Jokkmokk	17	Ja
Järfälla	3	
Jönköping	4	
Kalix	6	
Kalmar	1	
Karlsborg	3	Ja
Karlshamn	8	
Karlskoga	10	Ja
Karlskrona	7	
Karlstad	7	
Katrineholm	3	
Kil	9	Ja
Kinda	7	
Kiruna	12	
Klippan	1	
Kramfors	11	Ja
Kristianstad	1	
Kristinehamn	12	Ja
Krokom	18	Ja
Kumla	3	
Kungsbacka	0	
Kungsör	3	Ja
Kungälv	2	
Kävlinge	1	
Köping	8	
Laholm	0	
Landskrona	6	

Laxå	13	
Lekeberg	0	
Leksand	11	
Lerum	5	
Lessebo	2	
Lidingö	0	
Lidköping	1	
Lilla Edet	6	
Lindesberg	6	
Linköping	3	
Ljungby	3	
Ljusdal	7	
Ljusnarsberg	11	Ja
Lomma	0	
Ludvika	14	
Luleå	12	
Lund	0	
Lycksele	7	
Lysekil	10	
Malmö	5	
Malung	7	
Malå	8	
Mariestad	4	
Mark	6	
Markaryd	5	
Mellerud	1	Ja
Mjölby	2	
Mora	9	
Motala	6	
Mullsjö	3	
Munkedal	5	Ja
Munkfors	13	Ja
Mölnådal	1	
Mönsterås	6	
Mörbylånga	1	
Nacka	1	
Nora	4	Ja
Norberg	11	Ja
Nordanstig	7	
Nordmaling	6	Ja
Norrköping	5	
Norrtälje	5	

Norsjö	11	Ja
Nybro	1	
Nyköping	2	
Nynäshamn	2	
Nässjö	10	
Ockelbo	7	
Olofström	6	Ja
Orsa	11	
Orust	4	
Osby	1	
Oskarshamn	2	
Ovanåker	6	
Oxelösund	6	
Pajala	10	Ja
Partille	3	
Perstorp	1	
Piteå	11	
Ragunda	18	Ja
Robertsfors	7	Ja
Ronneby	2	
Rättvik	9	Ja
Sala	2	
Salem	2	
Sandviken	11	
Sigtuna	7	
Simrishamn	1	
Sjöbo	0	
Skara	4	
Skellefteå	9	
Skinnskatteberg	1	Ja
Skurup	6	
Skövde	1	
Smedjebacken	12	Ja
Sollefteå	9	Ja
Sollentuna	1	
Solna	0	
Sorsele	17	
Sotenäs	3	
Staffanstorp	2	
Stenungsund	11	
Stockholm	0	
Storfors	8	

Storuman	10	
Strängnäs	2	
Strömstad	6	
Strömsund	18	
Sundbyberg	2	
Sundsvall	10	
Sunne	11	
Surahammar	1	Ja
Svalöv	1	
Svedala	3	
Svenljunga	5	
Säffle	12	
Säter	10	
Sävsjö	2	Ja
Söderhamn	7	
Söderköping	3	
Södertälje	8	
Sölvesborg	7	
Tanum	2	
Tibro	1	
Tidaholm	1	
Tierp	9	
Timrå	7	
Tingsryd	11	
Tjörn	1	
Tomelilla	3	
Torsby	16	Ja
Torsås	2	
Tranemo	3	
Tranås	10	
Trelleborg	0	
Trollhättan	1	
Trosa	0	
Tyresö	6	
Täby	0	
Töreboda	3	
Uddevalla	16	
Ulricehamn	4	
Umeå	10	
Upplands-Bro	12	
Upplands-Väsby	3	
Uppsala	2	

Uppvidinge	14	
Vadstena	1	
Vaggeryd	4	
Valdemarsvik	15	
Vallentuna	3	
Vansbro	10	
Vara	2	
Varberg	0	
Vaxholm	9	
Vellinge	1	
Vetlanda	3	
Vilhelmina	14	
Vimmerby	5	
Vindeln	6	Ja
Vingåker	2	
Vårgårda	1	
Vänersborg	2	
Vännäs	9	Ja
Värmdö	7	
Värnamo	1	
Västervik	9	
Västerås	0	
Växjö	1	
Ydre	6	
Ystad	4	
Åmål	1	
Ånge	13	
Åre	19	
Årjäng	15	
Åsele	18	
Åstorp	1	
Åtvidaberg	1	
Älmhult	2	
Älvdalen	13	Ja
Älvkarleby	10	Ja
Älvsbyn	6	
Ängelholm	1	
Öckerö	3	
Ödeshög	4	
Örebro	14	
Örkelljunga	2	
Örnsköldsvik	6	Ja

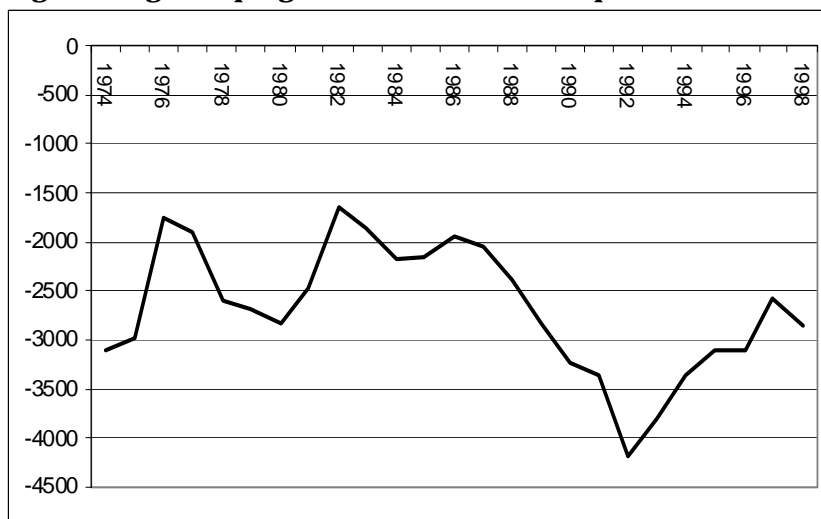
Östersund	2	
Österåker	4	
Östhammar	8	
Östra Göinge	1	
Överkalix	11	Ja
Övertorneå	8	Ja

D. Skillnader i skattebaser, migration och skattesats mellan de kommuner som ansökte till Kommundelelegationen och de kommuner som inte sökt till något program

I detta avsnitt jämförs de kommuner som sökt respektive inte sökt till Kommundelelegationen eller något annat statligt stöd program (dvs. till Bostadsdelegationen eller direkt till regeringen) med avseende på skattebasernas storlek, nettomigration (dvs. skillnaden mellan in- och utflyttning) och skattesats under tidsperioden 1974-1998. I den statistiska analys av sambandet mellan statliga stöd och budgetdisciplin som presenteras i Kapitel 4 tas hänsyn till en rad strukturella faktorer som också påverkar budgetutfallet i kommunerna. Av dessa faktorer uppvisar skattebasernas storlek, storleken på nettomigrationen och skattesatsen de största skillnaderna mellan de båda grupperna. Därutöver finns vissa mindre skillnader i andra faktorer, som t.ex. andelen yngre invånare, vilka inte redovisas här.

Diagram D.1 beskriver utvecklingen av skattebasernas storlek – mätt som beskattningsbar inkomst per kommuninvånare - mellan de båda kommungrupperna. Skillnaderna anges som den genomsnittliga skattebasen i gruppen som inte ansökt minus den genomsnittliga skattebasen i gruppen som har ansökt. För hela perioden har ansökargruppen ca 2 700 kronor lägre skattebas per invånare (i fasta priser) än gruppen som inte sökt. Skillnaden har dock varierat över tiden. Mellan 1974 och 1987 minskar skillnaden, för att kraftigt öka mellan åren 1988-1992. Från 1992 till 1998 sker en lika dramatisk minskning av skillnaden. Dessa skillnader kan exempelvis förklaras av att de båda grupperna drabbas olika av olika ekonomiska störningar. Över hela perioden är det dock svårt att urskilja någon *trendmässig* skillnad i skattebaserna mellan de båda grupperna.

Diagram D.1 Skillnaden i skattebaser mellan kommuner som sökt till Kommundelegationen och kommuner som inte sökt till något statligt stödprogram 1974-1998, kronor per invånare



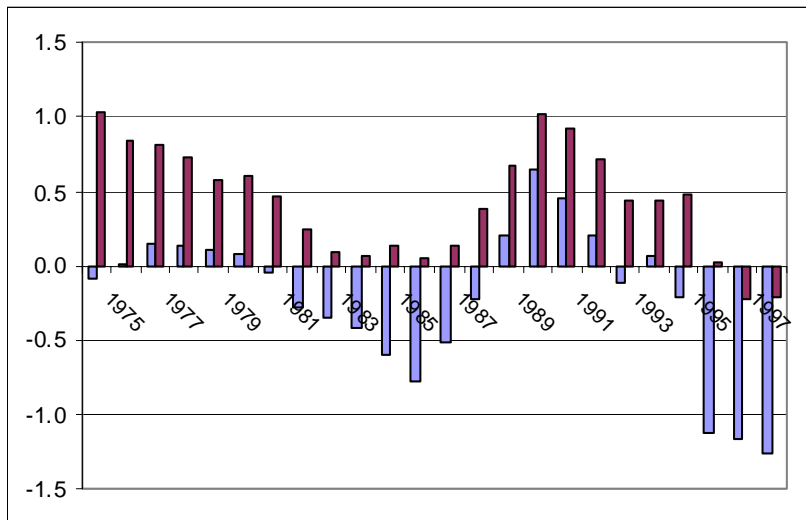
Anm. 1991 års priser.

Källa: Bearbetning av data från SCB.

Diagram D.2 beskriver migrationsmönstret i respektive kommungrupp. Den grupp av kommuner som inte ansökte till något stödprogram har en nettoinflyttning under hela perioden förutom under åren 1997 och 1998. Ansökargruppen har nettoutflyttning 1982-1988 och 1995-1998.¹²⁵ Sett över hela perioden uppvisar således ansökargruppen ett mindre gynnsamt flyttmönster än de kommuner som inte sökt. Inte heller i detta fall kan en trendmässig ökning av nettoutflyttningen skönjas.

¹²⁵ Att båda grupperna har nettoutflyttning 1997 och 1998 beror på att det finns ett antal kommuner som sökt till Bostadsdelegationen och/eller direkt till regeringen men inte till Kommundelegationen. Dessa kommuner ingår således inte i gruppen som inte ansökt till något program.

Diagram D.2 Migrationsmönster i kommuner som sökt (ljusa staplar) respektive kommuner som inte sökt till något statligt stödprogram (mörka staplar) 1974-1998, procent av nettomigrationen föregående år

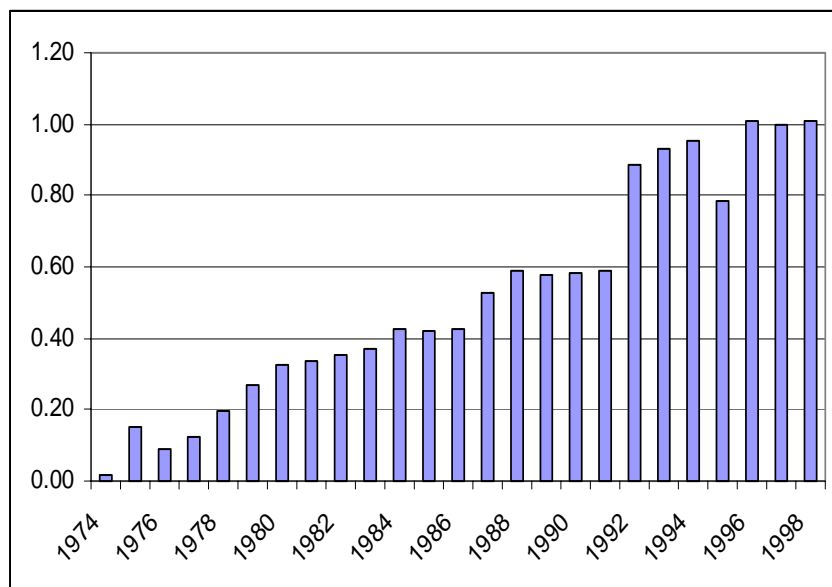


Anm. Positiva staplar anger nettoinflyttning i förhållande till föregående år och negativa staplar anger nettoutflyttning i förhållande till föregående år,

Källa: Bearbetning av data från SCB

I diagram D.3 beskrivs skillnaden i skattesats mellan de båda kommungrupperna. Av diagrammet framgår klart att ansökarkommunerna har en gradvis ökning av skatten relativt de kommuner som inte har ansökt under hela perioden 1974-1998. År 1974 var skattesatsen i båda grupperna i det närmaste identisk medan skillnaden 1998 var i genomsnitt en krona. Sedan mitten av 1970-talet har således den genomsnittliga skattesatsen i ansökargruppen ökat med en krona relativt de kommuner som inte ansökt.

Diagram D.3 Skillnad i skattesats mellan kommuner som sökt till Kommundelegationen och de kommuner som inte sökt till något statligt stödprogram 1974-1998, kronor per skattekrona



Källa: Bearbetning av data från SCB.

Referenser

- Alesina, A. och T. Bayoumi, (1996), "The costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U. S. States", National Bureau of Economic Research, Working Paper 5614, Cambridge, MA.
- Barro, R., (1979), "On the Determination of Public Debt", *Journal of Political Economy*, 87, ss. 940-971.
- Baqir, R., (2001), "Redistricting and Government Overspending", IMF Working Paper 01/96, Washington.
- Blejer, M. I. och A. Cheatsy, (1991), "The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXIX (December), ss. 1644-1678.
- Blais, A. D., Blake, and S. Dion, (1993), "Do Parties Make a Difference? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies", *American Journal of Political Science*, 37, ss. 40-62.
- Bohn, H. och, R. P. Inman, (1996), "Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U. S. States", National Bureau of Economic Research, Working Paper 5533, Cambridge, MA.
- Bradbury, C. och M. Crain, (2001), "Legislative Organization and Government Spending: Cross-country Evidence", *Journal of Public Economics*, 82, ss. 309-325.
- Briffault, R., (1996), *Balancing Acts – The Reality Behind State Balanced Budget Requirements*, The Century Foundation.
- Dahlberg, M. och P. Pettersson-Lidbom, (2002), "The Bailout Problem: An Empirical Approach", manuskript, Harvard University.
- de Haam, J., W. Moessen och B. Volkerink, (1999), "Budgetary Procedures – Aspects and Changes: New Evidence for Some

- European Countries”, i J. M. Poterba och J. von Hagen (red.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Eichengreen, B., (1992), ”Should the Maastricht Treaty be Saved?”, *Princeton Studies in International Finance*, 74, ss. 26-37.
- Eklund, K., (1993), *Hur farligt är budgetunderskottet?*, SNS Förslag, Stockholm.
- Falkman, P., (2000), ”Redovisningens teoretiska dilemma”, *Balans*, nr. 6-7.
- Falkman, P., (2001a), ”Den kommunala särarten”, *Balans*, nr. 2.
- Falkman, P., (2001b), ”Kommunalt eget kapital – god ekonomisk hushållning”, *Balans*, nr. 8-9.
- Finansdepartementet, (1995), *Kommunal ekonomi i balans*, Ds 1995:57.
- Gilligan, T. och J. Matsusaka, (1995), ”Deviations from Consistent Interest: The Role of Legislative Structure and Political Parties in the States”, *Economic inquiry*, 33, ss. 309-325.
- Gilligan, T. och J. Matsusaka, (2001), ”Fiscal Policy, Legislature Size and Political Parties: Evidence from State and Local Governments in the First Half of the 20th Century”, *National Tax Journal*, 35, ss. 57-82.
- Goldstein, M. och Woglom, G., (1992), ”Market-based Fiscal Discipline in Monetary Union: Evidence from the U. S. Municipal Bond Market”, i M. Canzoneri, V. Grilli och P. Masson (red.), *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the U. S.*, Cambridge University Press, New York.
- Gustafsson, A., (1999), *Kommunal självstyrelse*, (7:e upplagan), SNS Förlag, Stockholm.
- Hegelund, S., (1995), ”Balanskravet bör knytas till resultat 3”, *Kommunal ekonomi*, nr. 3.
- Holmberg, S. (1993), ”Kommunala väljare, finns dom?”, i L. Nilsson (red), *Västsvensk opinion*, SOM-institutet, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Joranger, M., (1995), ”Kommuneforvaltningen i Norden – Likheter og ulikheter i organisering, utvikling og statlig makrostyrning”, Arbeidsnotat nr. 26, Finansministeriet, Oslo.
- Johansson, L., (1982), *Kommunal servicevariation* Rapport från Kommunaldemokratiska forskningsgruppen, Ds 1982:2.
- Kiewiet, D. R. och K. Szakaly, (1996), ”Constitutional Restrictions on Borrowing, Taxing and Spending: An Analysis of State Bonded Indebtedness”, 1961-1990 *Journal of Law, Economics and Organization*, 12, ss. 62-97.

- Kontopoulos och R. Perotti, "Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries", i J. M. Poterba och J. von Hagen (red.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Krol, R., (1997), "A Survey of the Impact of Budget Rules on State Taxation, Spending and Debt", *The Cato Journal*, Vol. 16, Nr. 3 (Winter).
- Lane, J-E. och S. Back, (1991), *Kommunernas affärer*, SNS Förslag, Stockholm.
- Lindbeck, A. m. fl., (2000), *Politisk makt med oklart ansvar*, Ekonomirådets rapport 2000, SNS Förslag, Stockholm.
- Lundberg, J. (1998), "Local Government Responses to Unexpected Fiscal Shocks and Budget Deficits: Evidence from Swedish Municipalities", manuskript, Nationalekonomiska institutionen, Umeå universitet.
- Marlow, M. L. och D. Joulfaian, (1989), "The Determinants of Off-Budget Activity of State and Local Governments", *Public Choice*, 63, ss. 113-123.
- Murray, R., (1981), *Kommunernas roll i den offentliga sektorn*, Doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Musgrave, R., (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, New York.
- OECD *National Accounts*.
- OECD *Financial Accounts*.
- Ohlsson, H., (2002), *Finanspolitik i en valutaunion*, bilaga 4 till betänkande från utredningen om stabiliseringspolitik i valutaunionen (STEMU), SOU 2002:16, Fritzes, Stockholm.
- Olsson, P., (2001), "Demokratin som dog", *Moderna Tider*, Nr. 128 8 juni.
- Perotti, R., R. Strauch och J. von Hagen, (1998), *Sustainability of Public Finances*, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn.
- Persson, T., (1989), "Budgetunderskott på 100 miljarder - något att oroa sig för?", i L. Jonung (red.) *Stabiliseringspolitik*. SNS Förlag, Stockholm.
- Persson, T. och L. Svensson, (1989), "Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy With Time Inconsistent Preferences", *Quarterly Journal of Economics*, 104, ss. 325-46.

- Persson, T. och G. Tabellini, (2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Peterson, G. E., (1998), "Measuring Local Government Credit Risk and Improving Creditworthiness", World Bank.
- Petterson-Lidbom, P., (2000), "Elections, Party Politics and Economic Policy", doktorsavhandling, Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet
- Pettersson-Lidbom, P., (2001a), "Do Parties Matter for Fiscal Policy Choices: A Regression-Discontinuity Approach", manuskript, Harvard University.
- Pettersson-Lidbom, P., (2001b), "An Empirical Investigation of the Strategic Use of Debt", *Journal of Political Economy*, 109, ss. 570-84.
- Pettersson-Lidbom, P., (2001c), "A Test of the Rational Electoral-Cycle Hypothesis", manuskript, Harvard University.
- Pettersson-Lidbom, P., (2001d), "Does the Size of the Legislature Affect the Size of Government? Evidence from a Natural Experiment" manuskript, Harvard University.
- Pierre, J., (1995), "Den kommunala politiken: Problem eller lösning?", i L. J. Lundqvist och J. Pierre (red.), *Kommunal förvaltningspolitik*, Studentlitteratur, Lund.
- Pisauro, G., (2001), "Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: Between Commons and Soft Budget Constraints", IMF Working Paper WP/01/65, Washington.
- Poterba, J. M., (1994), "State Responses to Fiscal Crises: Natural Experiments for Studying the Effects of Budgetary Institutions", *Journal of Political Economy*, 102, ss. 799-821.
- Poterba, J. M., (1996), "Do Budget Rules Work?", National Bureau of Economic Research, Working Paper 5550. Cambridge MA.
- Poterba, J. M., och K. Rueben, (1999), "State Fiscal Institutions and the U. S. Municipal Bond Market" i J. M. Poterba och J. von Hagen (red.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Rattsö, J., (1999), "Fiscal Adjustment with Vertical Fiscal Imbalance – Empirical Evaluation of Administrative Fiscal Federalism in Norway", manuskript, Norwegian University of Science and Technology.
- Regeringens skrivelse (1999/2000:102) *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*.
- Riker, W., (1980), "Implications for the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of institutions", *American Political Science review*, 74, ss. 432-46.

- Riksdagens revisorer, (2001), "Akut eller långvård? – statens stöd till kommuner med ekonomiska problem", Rapport 2000/1:9, Stockholm.
- Rogoff, K., (1990), "Equilibrium Political Budget Cycles", *American Economic Review*, 80, ss. 21-36.
- Rogoff, K. och A. Sibert, (1988), "Elections and Macroeconomic Policy Cycles," *Review of Economic Studies*, 55, ss. 1-16.
- Roubini, N. och J. Sachs, (1989), "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies", *European Economic Review*, 33(2), ss. 903-33.
- Rueben, K., (1995), "Tax Limitations and Government Growth: the Effect of State Tax and Expenditure Limits on State and Local Government", MIT Working Paper, Cambridge, MA.
- Rönnerberg, M., (2002), *Staten fick Svarte Petter*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds 2002:9.
- Shadish, W., Cook, T., och D. Campbell, (2002), *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference*, Houghton Mifflin Company, Boston.
- SOU 1998:151, *Kostnadsutjämning för kommuner och landsting – en översyn av statsbidrags- och utjämningsystemet*, Betänkande av Kommunala utjämningsutredningen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2000:120 *Förenklad kommunal utjämning*. Fritzes, Stockholm.
- SOU 2001:76 *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*, Betänkande av Ekonomiförvaltningsutredningen, Fritzes, Stockholm.
- STATA 6.0 Reference Manual.
- Statistiska centralbyrån, *Årsbok för Sveriges kommuner*.
- Statistiska centralbyrån, *Kommunernas finanser*.
- Stjernquist, N. och H. Magnusson, (1988), *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*, Ds 1998:36.
- Strauch, R. R., (2000), "Information and Public spending: An Empirical Study of Budget Processes in the US States" i R. R. Strauch och J. von Hagen, (red.) *Institutions, Politics and Fiscal Policy*, Studies in European Economic and Law, Kluwer Academic Publishers, Norwell, MA.
- Söderström, L., (1994), *Utjämning och kommunala incitament*, bilaga 8 till Betänkandet från beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn, SOU 1994:144, Fritzes, Stockholm.

- Söderström, L., (2002), *Hotet mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds 2002:7.
- Tanzi, V., (1995), "International Systems of Public Expenditure: Lessons from Italy", Bank of Italy Conference on Public Expenditure Control.
- von Hagen, J., (1992), "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Community", Economic Paper no. 96, Commission of the European Community.
- von Hagen, J. och I. Harden, (1994), "National Budget Processes and Fiscal Performance, *European Economy Reports and Studies*, 3, ss. 311-48.
- Wyplosz, C., (2002), *Fiscal Policy: Institutions vs. Rules*, bilaga 5 till betänkande från utredningen om stabiliseringspolitik i valutaunionen (STEMU), SOU 2002:16, Fritzes, Stockholm.
- Ysander, B. C. och R. Murray, (1983), "Kontrollen av kommunerna - En översikt av svenska erfarenheter under efterkrigstiden av statlig kommunstyrning", Forskningsrapport nr 18, Industriens utredningsinstitut, Stockholm.

Maintaining the Balance – A Report on Local Government and Budgetary Discipline. A Summary

The requirement that local government budgets should be balanced was reintroduced in the 1997 Local Government Act. A previous balanced budget requirement was removed in the 1991 Local Government Act. The reasons for the reintroduction of the balanced budget requirement were both to prevent a continuous undermining of the finances of municipalities and county councils, and to create conditions for the long-term stable financial development of the local government sector. According to the government, the requirements of the Local Government Act were not sufficiently controlling, which was seen in the increased balance problems of a number of municipalities and county councils. A more fundamental argument for the introduction of the balanced budget requirement was the idea that each generation should bear the costs of the services that the generation itself decides on and also consumes.

When economic policy decisions are made at more than one level, there is a risk that the local or the regional level may pursue a policy that is not compatible with the overall economic policy objectives. It is therefore usual to attempt at the national level to clarify the economic framework for a local or regional level through various forms of regulation. The risk that a decentralised fiscal policy may lead to negative consequences for the collective has also been a guiding principle in the establishment of the EU's Growth and Stability Pact. The changeover to a common monetary policy has necessitated strict regulations for fiscal policy, which prevent the occurrence of large deficits or high debts.

The problem of fiscal policy being divided between the national level and one or more local or regional levels – fiscal federalism – is connected with the fact that the lower decision-making levels do not take into account that expenditure on intervention at the

national level is distributed among all taxpayers in the form of additional grants or the transfer of debt. The local and regional level may thus incur debts, to an extent that is not consistent with the (productive) investment made, in order to keep the tax burden down and/or increase the consumption scope for the current generation. The problem of decentralised fiscal decision-making is exacerbated to the extent that expenditures are not financed by own tax bases, but from general government grants or equalisation grants. In that case a “fiscal illusion” can occur which means that taxpayers are not fully bearing the costs of the decisions taken. All in all, there is a risk that local governments can shift the costs for the chosen level of ambition for taxes and services on to persons without the right to vote in the municipality, i.e. future generations and citizens of other municipalities.

In Sweden, the government and Parliament have attempted in various ways to limit the economic freedom of action of local government by restricting tax levy, regulating borrowing and making changes to the system of central government grants. More informal control, in the form of talks between the Swedish Association of Local Authorities, the Swedish Federation of County Councils and the government, has also occurred. Fiscal relations between central government and local government in the 1970s and 1980s were characterised by relatively relaxed regulation. During the 1990s, the government and Parliament chose to use tougher control instruments by legislating on a local government tax freeze and by reintroducing the balanced budget requirement.

In view of the importance of local government for both public sector finances and for the majority of citizens in its capacity as a producer of welfare services, there has been remarkably little research on which factors affect local government finances in general and budgetary decisions in particular. Since the mid-1980s, extensive international research literature has been published on the effects of various economic restrictions on budget deficits and debt. This research, which is mainly based on experience from comparisons between countries and between US federal states, shows that restrictions on the opportunities for a budget deficit or debt are only effective under certain conditions. There is also reason to believe that the balanced budget requirement should have a disciplinary effect on the finances of Swedish municipalities and county councils.

This report attempts to overcome the lack of systematic analysis of the regulation of Swedish local government finances by examining:

- whether the balanced budget requirement is an effective instrument for achieving healthy local government finances,
- how central government's equalisation ambitions affect the balanced budget requirement and
- what importance political and institutional factors have for the economic actions of local government.

The main conclusion of the report is that previous regulation of local government finances in the form of the balanced budget requirement and voluntary tax freezes has not had a disciplinary effect on local government finances. The balanced budget requirement, which came into force in 1998, has a number of advantages compared with previous balanced budget requirements; it is more clearly defined in the legislation and is based on uniform accounting principles. At the same time, there are a number of factors indicating that today's balanced budget requirement is not an adequate instrument for achieving sufficient economic discipline. Local governments that do not meet the balanced budget requirement are not subject to any economic sanctions and therefore the credibility of the requirement is weakened. Moreover, the balanced budget requirement is to a lesser extent formulated as to control long-term debt and the possibility to shift costs on to generations to come. Therefore, today's balanced budget requirement should be supplemented with some form of economic sanctions as well as regulation that also considers the long-term financial commitments of local government.

A Balanced budget requirement or other regulation of the fiscal decision-making of local governments will limit the right of local self-determination which is often seen as a corner-stone of Swedish democracy. A recently published ESO report claims that local governments in Sweden receive their competence from the central government. In spite of this fact, the imposition of a balanced budget requirement can imply a "democratic cost" in terms of limited right of self-determination. However, the democratic cost must be valued against the costs which can arise due to the fact that local governments, in the absence of regulation, could pursue a policy that might make it more difficult to achieve a favourable economic development.

Political factors affect the financial outcome

Despite the fact that the municipalities make up a large proportion of public sector consumption and investments, there is relatively little knowledge of which factors have a systematic effect on their finances. One central problem in evaluating which factors affect local government finances is that it is an open system, which makes it difficult to carry out controlled experiments. An open system is characterised by difficulty in isolating the effect of a certain factor, e.g. population density, on finances from the effect of all other factors. The difficulties of carrying out controlled experiments in a local government environment mean that the evaluation problem must be solved in another way. The report presents the results of four studies using natural experiments to determine which factors govern the economic behaviour of local government. More specifically, it discusses the role political parties play in the budget outcome, whether a majority in office uses local government debt strategically to influence policy after a (presumed) election defeat, whether the size of the decision-making body affects expenditure and whether local politicians use expenditure and taxes for re-election purposes.

The joint conclusion from these studies is that politicians at the local government level have significant scope for influencing the financial outcome given the structural factors – age structure, tax bases, population density etc. – which also affect local government finances. The existence of scope for action contrasts with a view in which local government is seen as a carbon copy of politics at the national level or governed by structural and economic factors that are difficult to influence. There are two ways of looking at this scope for action. On the one hand, it may be seen as confirmation of local government autonomy, where the scope for action is to be utilised for implementing the preferences of the residents of the municipality. On the other hand, the existence of economic scope for action may constitute a reason for central government regulation, since there is a risk that the scope for action is utilised to pursue a policy that does not comply with the overall economic policy objectives.

Central government grants can undermine budgetary discipline

In Sweden, as well as in many other countries, there is a far-reaching ambition to equalise regional differences. The equalisation ambitions are manifested in a tax and cost equalisation system, which redistributes resources between municipalities, and in the form of grants from central government to local government. Over time, equalisation through special or matching grants has declined in extent and has been gradually replaced by general central government grants combined with equalisation transfers between municipalities. Even though the general grant is today the most important central government grant in monetary terms, there are still a number of special grants in, for example, health care and the education system. One form of special grants that has never completely disappeared is grants to help municipalities and county councils in economic difficulties. The government and Parliament's ambitions to equalise differences between municipalities may, however, come into conflict with requirements for economic balance and "tough" budget restriction at the local government level. If there is a guarantee – explicit or implicit – that central government will compensate local government if the latter gets into economic difficulties, there is always a risk that local government will take advantage of this guarantee by choosing a level of expenditure and taxes that is not consistent with the actual budget restrictions. Grants in addition to the general central government grant thus risk having a negative impact on the effectiveness of various restrictions on the economic actions of local government.

The report uses data on previous support measures to examine whether subsidies to economically exposed municipalities affect their incentive to manage their finances. During the period 1974–1992, the government was able to allocate additional grants to economically exposed municipalities. A total of almost SEK 6 billion (in 1991 monetary value) was allocated during this period or on average SEK 320 million per year. Local government expenditure decisions and debt may be linked to the expectation of future support measures, which central government has created by allocating additional grants. A statistical analysis of this

relationship shows that municipalities that previously received additional grants expect to receive grants in the future. This has resulted in turn in these municipalities failing to balance their budgets and expecting the deficits to be covered by future grants from central government. The arguments put forward by Parliament's auditors against central government being able to allocate additional central government grants are strongly supported here. Criticism is also levelled against similar subsidies to municipalities with problems in the housing sector in a recently published ESO report. According to this report, there is a positive relationship between the subsidy paid to municipalities by the Housing Delegation and the increase in construction between the period 1985-1987 and the period 1990-1992, which could be seen as a further indication that municipalities expecting to receive grants do not fully take account of the costs of financial expansion.

Increased clarity in central government regulation of local government financial administration

Restrictions on the economic scope for action of local government can be drawn up in various ways and be more or less binding on local government. The overall aim of the regulation of local government in Sweden that has occurred and occurs is to protect future generations – and voters – from the decisions that the current generation may make. Apart from restricting the opportunities of a local government to shift expenditure on the chosen service and welfare level on to future generations or citizens of other municipalities, restrictions on the economic actions of local government have been motivated by a wish to limit the growth in the size of the local government sector. Regulation of the economic scope for action of local government has also had a stabilisation policy motive. This motive includes a wish to control the timing of local government investment and the impact on local government liquidity by rescheduling central government grants or tax revenue. The stabilisation policy motive has acquired renewed current interest with the debate on the stabilisation policy prerequisites for Sweden joining the EMU. In this case, the converse relationship is focused on, i.e. can the balanced budget requirement contribute to a deterioration of the prerequisites for complying with the stabilisation policy objectives.

As a result of the changes in the rules and regulations governing the local government budgetary process made in the 1990s, central government control has become clearer and tighter. This change is marked in particular by the statutory tax freezes in 1991-93 and the balanced budget requirement, which came into force in 1998. Formally, the new balanced budget requirement has not involved a tightening of the balanced budget requirement compared to the requirement introduced in the 1977 Local Government Act, in the sense that deficits can be carried forward from one year to another. However, the requirement has been tightened as to how the deficits are to be regulated. Under the new balanced budget requirement, it is not sufficient for local government to budget for how any deficits are to be covered, but rather regulation is to take place by restoring the result accounted for. The other measures taken with the aim of improving the financial control of municipalities and county councils in the 1990s mean moreover that the new balanced budget requirement is more clearly defined and easier to monitor. The existence of special reasons and the lack of sanctions mean, however, that even the new balanced budget requirement is not an absolute binding restriction. Ekonomiförvaltningsutredningen (The Financial Administration Commission) has submitted a proposal to the government involving in part a relaxation of the current balanced budget requirement, in that the opportunities for exceptions for special reasons are increased and the balanced budget need not be achieved each single year but over a four-year period. However, the Commission proposes the introduction of economic sanctions against municipalities and county councils failing to meet the balanced budget requirement.

Numerous but inadequate measures of local government finances

Effective regulation of the economic scope for action of local government requires that the regulating party, i.e. the government and Parliament, has a clear idea of which aspect of local government budgets is to be regulated and how this is to be measured and monitored. For a regulatory policy to be successful, it is necessary to be able to evaluate afterwards whether the restrictions have been effective or not. Moreover, effective regulation must be both transparent and difficult to circumvent, by

utilising opportunities for “budget cosmetics”, such as allocating income and expenditure to a particular period in an arbitrary way or by excluding certain activities from the budget.

Relatively little has been written about which measures should form the basis for local government budgetary regulation and how the effects of this regulation should be measured. This may seem somewhat surprising in view of the fact that local government finances are almost always at the centre of debate. There are a number of measures of local government financial administration. These measures focus on various aspects of the financial outcome of local government activities. The current balanced budget requirement is defined as that revenue should exceed expenditure, i.e. that the change in equity – known as Result 3 – should be positive. Today’s balanced budget requirement is thus defined in accrual terms like the accounts of private companies. Measures of the financial position based on accrual accounting principles are, however, largely based on the existence of uniform and applicable criteria for the valuation of various assets and liabilities and for the allocation of income and expenditure to a particular period. One problem of applying accrual accounting to public sector activities is that there is generally no good measure of the value of assets. This means that the measures available must be regarded as, at best, approximations of the change in net wealth, which makes the income measures less transparent and impairs comparability both over time and between different municipalities.

The report shows that there is a relatively small correlation between different measures of local government budgets in the short and long term. This provides an argument for the fact that local government finances cannot be described by a single measure. In other words, a focus on one measure can lead to incorrect conclusions being drawn about other, at least equally important, economic variables. For example, the change in local government equity – Result 3 – is not a good measure of either the borrowing requirement or long-term debt.

Previous restrictions were not binding

There are few systematic studies of the effectiveness of previous restrictions on local government fiscal policy. The report attempts to evaluate the effects on local government finances of both the balanced budget requirement incorporated in the 1977 Local Government Act, and the forms of tax freeze in force in 1973-74, 1976-77, 1979-81 and 1991-93. Moreover, the report studies the effects on the adjustment of local government to the balanced budget requirement that came into force in 1997 and was to be met in 2000.

The development of local government finances measured as Result 3 and net lending indicates that budgetary discipline appears to have increased after the abolition of the previous balanced budget requirement. The tendency of local government to carry forward deficits to the next budget year also indicates increased budgetary discipline during the period without the balanced budget requirement. The thesis put forward by previous studies and articles that the previous balanced budget requirement did not have a controlling effect is thus supported by these results. One explanation for the increased budgetary discipline after the removal of the balanced budget requirement may be due to the fact that the general crisis in the Swedish economy in the early 1990s also contributed to a tighter budgetary policy in municipalities and county councils. The previous tax freezes do not appear to have had a controlling effect either, and tax increases were on average higher during the period when central government and the local government associations agreed not to raise taxes.

The development of local government finances during the period after the introduction of the new balanced budget requirement indicates an improvement, measured in terms of the proportion of municipalities showing a negative result. However, only approximately two-thirds of municipalities achieved a balance in 2000, despite the fact that this is a statutory requirement. The adjustment to balanced finances has moreover taken place at a time of good economic growth in Sweden as a whole. The picture of local government finances after the introduction of the new balanced budget requirement is not clear-cut. The development of net lending and debt indicates that the trend has, if anything, been negative.

Overall, the evaluation of the new and the old balanced budget requirement indicates the need to consider a number of measures of economic growth in order to be able to assess the effects of the regulation introduced. Different measures provide different information on how local government has responded to changes in the balanced budget requirements. It is still too early to make a complete evaluation of the new balanced budget requirement. Such an evaluation must be based on the financial outcome for several years after 2000. However, it is worth emphasising that the prerequisites are lacking for a thorough evaluation of the restrictions on the fiscal behaviour of local government, since there is no “control group” – a number of municipalities without any restrictions to take into account – to compare with.

International research on the effects of budget regulations

Since the mid-1980s, fairly extensive research has been published, which has attempted to answer the question of why debt and budget deficits rose in so many industrialised countries particularly in the 1970s and 1980s. Since neither economic conditions (unemployment, inflation, growth, etc.) nor demographic variables (age structure, population growth, etc.) could explain this development, the research has sought the answers in differences in political and institutional conditions in the various countries. Political explanatory factors studied include the form of electoral systems, the party structure, the degree of difference of opinion within a government, the length of electoral periods and the existence of coalition governments. Apart from factors concerning the prerequisites for political decision-making, the research has also included regulations on the way in which the budget is prepared, agreed and implemented. The results of this research have formed the basis for the reform of the budgetary process in a number of OECD countries, including Sweden.

Perhaps the most reliable investigations of the effect of different budget regulations on the budget outcome are found in studies of US federal states. By using data from one and the same country, some of the problems of comparison associated with international studies are avoided. One important conclusion from this branch of research on the reasons for budget deficits and debt is that regulations restricting fiscal decision-making, e.g. balanced budget requirements, lead to lower debt and a more rapid adjustment

following economic disruption. The effects depend, however, on how these regulations are drawn up. Balanced budget requirements have the greatest effect if they (i) relate to the outcome and not only the budget itself, (ii) are difficult to amend, i.e. regulated in the constitution and (iii) are monitored by an institution outside the control of the federal state legislature. A second conclusion of the research, although not as clear, is that market mechanisms appear to cooperate with regulation, which is manifested in the fact that federal states with borrowing regulations and/or balanced budget requirements have lower borrowing costs. A third conclusion is that expenditure restrictions lead to increased fiscal discipline, even though restrictions on the tax rate may lead to higher borrowing costs.

Tougher regulation is warranted

To the extent that local politicians can utilise the economic scope for action in such a way as to jeopardise economic stability, e.g. by behaving strategically at the prospect of losing an election, there is also an argument for tightening the restrictions on economic decision-making in local government. The results shown in this report confirm that there is reason to regulate local government finances. However, it is not clear how such regulation should be shaped. There are factors indicating that the new balanced budget requirement – like the balanced budget requirement in force in 1978-1991 – will not provide effective regulation. Firstly, international research on the effects of budget regulations indicates that a balanced budget requirement, which allows a deficit to be carried over to the next year, will not be effective. The new balanced budget requirement allows a deficit to be carried forward to the next year but it is to be restored not later than two years after the deficit arises. The Swedish balanced budget requirement is thus in this sense to be regarded as “medium strong”; local government is not entitled to budget for a deficit in advance, but deficits arising during the budget year do not have to be covered by tax increases or expenditure cuts in the same year. The opportunities for invoking special reasons mean, however, that there are many loopholes, and if a large number of municipalities invoke these reasons, the credibility of the balanced budget requirement is undermined.

Another reason why the new balanced budget requirement may be expected to be less effective than assumed by the legislators is that the previous balanced budget requirement during the period 1977-91 does not appear to have contributed to greater restraint. There were, however, considerable opportunities for manipulating the budgets to achieve a balance under the old balanced budget requirement, through the utilisation of various budget adjustment items. The new balanced budget requirement is more clearly rooted in a familiar accounting model and comparability between municipalities and over time should therefore be better than under the previous balanced budget requirement. The current balanced budget requirement can also be manipulated through the utilisation of depreciation and accruals.

Economic sanctions against local government should be considered

Effective regulation of local government finances assumes the municipalities that do not comply with this regulation, are subject to some form of economic sanctions. How these sanctions should be shaped to be effective has, however, been investigated to a lesser extent. A particular problem with local government is that it cannot go into liquidation, which is the natural way of dealing with insolvency situations in the private sector. This means that central government risks acquiring the role of the lender of last resort which in itself can lead to increased financial risk-taking by local government. The Financial Administration Commission's proposal that 10 per cent of a deficit should be taken to equity when regulating a deficit is a proposal for a sanction that should be considered. Irrespective of how sanctions are shaped, it is important that they are credible. This means that the application of sanctions should not depend on the state of the economy at the time a particular regulation is to be achieved. Recent experience of the EU's Stability and Growth Pact shows that it can be difficult to implement sanctions in less prosperous times. This is illustrated by the fact that Germany escaped with a warning and was not fined in accordance with the treaty, despite the fact that its budget deficit exceeded the stipulated limit of 3 per cent of GDP.

Limiting local government opportunities for incurring debts

Since 1979, local government has had an opportunity to borrow money without restriction, without these loans being submitted to the government. The opportunity to incur debts without restriction involves a potential risk that expenditure on a high level of public services is not borne by those deciding on the higher service level. The implications of the Local Government Act are that local government should not finance operating expenditures with loans. However, the Local Government Act contains no explicit regulation of this. Since local government has an opportunity and an incentive to incur debts in excess of what may be considered consistent with good economic management, there is reason to question local government's opportunity to borrow money without restriction. The current balanced budget requirement, as it is defined, constitutes an imperfect limitation on local government borrowing and cannot be expected to be an adequate restriction on local government borrowing.

The forms for regulating local government borrowing should be investigated.

Grants in addition to the general central government grant should be avoided

Central government grants to local government in financial difficulties can undermine budgetary discipline. Local governments adapt to these grants and fail to manage its finances. This also undermines the prerequisites for different forms of regulation of the economic scope for action of local government. Consequently, local government financing responsibility should be clarified and grants in addition to the general central government grant system should be abolished. Abolition of targeted grants is, however, not an adequate solution for maintaining good budgetary discipline in local government. It may be assumed that local government will compensate for the loss of grants by increased debt. There is thus a further reason for investigating how local government borrowing can be regulated.

ESO:s rapporter

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet.

I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

1982

Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)

Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner

(Ds B 1982:7)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)

Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena

(Ds B 1982:10)

Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

1983

Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel

(Ds Fi 1983:3)

Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott

(Ds Fi 1983:7)

Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av PRV

(Ds Fi 1983:18)

Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)

Administrationskostnader för några transfereringar

(Ds Fi 1983:22)

Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser

(Ds Fi 1983:26)

Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)

Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (ds Fi 1983:30)

Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)

1984

Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter.

Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)

Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)

Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)

Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)

Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)

Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder (ds Fi 1984:18)

Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

1985

Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)

Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom offentligt bedrivna hälso- och sjukvård 1960–1980

(Ds Fi 1985:3)

Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den sociala sektorn 1970–1980 (ds Fi 1985:4)

Transfereringar mellan den förvärvsarbetsande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)

Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)

Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor –
förstudie (Ds Fi 1985:7)

Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom
vägsektorn (Ds Fi 1985:9)

Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)

Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och
hemtjänst (Ds Fi 1985:11)

Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjlig-
heter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

1986

Produktions- kostnads- och produktivitet utveckling inom
armén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)

Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta beslut
(Ds Fi 1986:2)

Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning
(Ds Fi 1986:3)

Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)

Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)

Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse
(Ds Fi 1986:12)

Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare
(Ds Fi 1986:13)

Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kom-
muner (Ds Fi 1986:14)

Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)

Socialbidrag. Bidragstagarna: antal och inkomster. Social-
bidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)

Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den
offentligt finansierade utbildningssektorn 1960–1980
(Ds Fi 1986:17)

Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)

1987

Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinan-
siering? (Ds Fi 1987:2)

Vägar ut ur jordbrukarsprisregleringen – några idéskisser
(Ds Fi 1987:4)

Kvalitet utvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen
1970–1980 (Ds Fi 1987:6)

Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)
Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)

1988

Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen
(Ds 1988:1)

Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)

Produktivitetsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981–1985
(Ds 1988:5)

Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)

Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)

Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik (Ds 1988:34)

Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting
(Ds 1988:51)

Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)

Kvalitet och kostnader i offentlig tjänstproduktion
(Ds 1988:60)

Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning (Ds 1988:68)

1989

Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)

Lönestrukturen och den ”dubbla obalansen” – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)

Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner
(Ds 1989:10)

Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet
(Ds 1989:23)

Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje?
En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)

Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet
(Ds 1989:42)

Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)

Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)

Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)

Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

1990

Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)

Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)

Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall
(Ds 1990:36)

Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn?
(Ds 1990:39)

Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)

1991

Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning
(Ds 1991:19)

Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet – med
tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)

Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)

Det framtida pensionssystemet – två alternativ (Ds 1991:27)

Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1991:31)

Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården – vad blir
effekterna? (Ds 1991:49)

Ostyriga projekt – att styra och avstyra stora kommunala
satsningar (Ds 1991:50)

Marginaleffekter och tröskeleffekter – barnfamiljerna och
barnomsorgen (Ds 1991:66)

SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

1992

Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten
(Ds 1992:6)

Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom?
(Ds 1992:12)

Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och
skattepolitiken (Ds 1992:15)

Fattigdomsfällor (Ds 1992:25)

Vad vill vi med socialförsäkringarna? (Ds 1992:26)

Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)

Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i
internationell belysning (Ds 1992:83)

Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden
utan konflikt (Ds 1992:88)

Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi (Ds 1992:111)
Press och ekonomisk politik – tre fallstudier (Ds 1992:124)
Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126)

1993

Presstödet effekter – en utvärdering (Ds 1993:20)
Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
(Ds 1993:22)
Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)
Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays (Ds 1993:51)
Idrott åt alla? – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

1994

Att rädda liv – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)
Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)
Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960–1992 (Ds 1994:22)
Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivetsmått (Ds 1994:23)
Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992 (Ds 1994:24)
Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)
Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. (Ds 1994:37)
Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)
Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55)
Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie (Ds 1994:56)
Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992. Bilagor (Ds 1994:71)
Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation (Ds 1994:72)
En Social Försäkring (Ds 1994:81)
Fördelningseffekter av offentliga tjänster (Ds 1994:86)

Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder (Ds 1994:133)

Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – En simuleringsmodell (Ds 1994:135)

En effektiv försvarspolitik? – Fredsvinst, beredskap och återtagning (Ds 1994:138)

1995

Försvarets kostnader och produktivitet (Ds 1995:10)

Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14)

Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)

Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)

Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB (Ds 1995:31)

Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet sportfiske (Ds 1995:47)

Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter (Ds 1995:68)

Generationsräkenskaper (Ds 1995:70)

Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)

1996

Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion (Ds 1996:8)

Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn? (Ds 1996:18)

Nästa steg i telepolitiken (Ds 1996:29)

Kan myndigheter utvärdera sig själva? (Ds 1996:36)

Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985 (Ds 1996:37)

Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa (Ds 1996:49)

Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier (Ds 1996:68)

1997

Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)

Egenföretagande och manna från himlen (Ds 1997:71)

Lönar sig arbete? (Ds 1997:73)

Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?

(Ds 1997:79)

Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken

(Ds 1997:81)

1998

Vad kostar en ren? En ekonomisk och politisk analys (Ds 1998:8)

Kommuner Kan! Kanske! – om kommunal välfärd i framtiden (Ds 1998:15)

Arbetsförmedlingarna – Mål och drivkrafter (Ds 1998:16)

Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet

(Ds 1998:50)

Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium (Ds 1998:56)

Kommittéerna och Bofinken – Kan en kommitté se ut hur som helst? (Ds 1998:57)

Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag

(Ds 1998:64)

1999

Med backspegeln som kompass – om stabiliseringspolitiken som läroprocess (Ds 1999:9)

Rapport från ett ESO-seminarium – Med backspegeln som kompass (Ds 1999:27)

Att ta sig ton – om svensk musikexport 1974–1999 (Ds 1999:28)

Bostad sökes – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet (Ds 1999:46)

Att reda sig själv – en ESO-rapport om rederier och subventioner (Ds 1999:47)

Att snubbla in i framtiden – en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling (Ds 1999:49)

Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande (Ds 1999:50)

Samhällets stöd till de äldre i Europa (Ds 1999:61)

Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption (Ds 1999:62)

En akademisk fråga – en ESO-rapport om ranking av C-uppsatser (Ds 1999:65)

Återvinning utan vinning – en ESO-rapport om sopor (Ds 1999:66)

Dagis och drivkrafter – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster (Ds 1999:67)

2000

40-talisternas uttåg – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar (Ds 2000:13)

Studiebidraget i det långa loppet (Ds 2000:19)

Kroppen eller knoppen – en ESO-rapport om idrottsgymnasierna (Ds 2000:21)

Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige (Ds 2000:23)

Privilegium eller rättighet – en ESO-rapport om antagningen till högskolan (Ds 2000:24)

En svartvit arbetsmarknad – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete (Ds 2000:47)

Utbildningens omvägar – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning (Ds 2000:58)

Bra träffbild, fast utanför tavlan – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik (Ds 2000:60)

Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljö-tillsynen (Ds 2000:67)

2001

Priset för ett större EU – en ESO-rapport om EU:s utvidgning (Ds 2001:2)

Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna (Ds 2001:12)

Betyg på skolan – en ESO-rapport om gymnasieskolorna (Ds 2001:24)

Nya bud – en ESO-rapport om auktioner och upphandling (Ds 2001:40)

Rättvisa och effektivitet – en idéanalys (Ds 2001:42)

I rikets tjänst – en ESO-rapport om statliga kårer (Ds 2001:45)

Mycket väsen för lite ull – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen (Ds 2001:59)

2002

Hoten mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden (Ds 2002:7)

Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen (Ds 2002:9)

Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan (Ds 2002:11)

The School's Need for Resources – A Report on the Importance of Small Classes (Ds 2002:12)