

## För rättvisans skull – avskaffa kommunakuten!

Av ERNST JONSSON

Den så kallade kommundelagationen ("kommunakuten") har till uppgift att stödja kommuner eller landsting med finansiella problem och svårigheter att klara kravet på budgetbalans från år 2000. För att kunna få stöd ska de finansiella problemen vara orsakade av förhållanden, som kommunen själv inte kan påverka (till exempel negativ befolkningsutveckling eller obalans i åldersstrukturen). Dessutom måste kommunen göra upp en handlingsplan för att få ordning på sin ekonomi. Det finns dessutom en bostadsdelegation ("bostadsakut"), som ska lämna stöd till kommuner med finansiella problem på grund av "övermäktiga åtaganden i bostadsområdet".

Är kommun- eller bostadsdelegationens bidrag förenliga med skatte-

utjämningsystemets syfte att skapa likvärdiga förutsättningar (så kallad fiskal rättvisa) mellan kommunerna? För att belysa den frågan har kännetecknande drag tagits fram hos de kommuner eller landsting, som sökt och beviljats bidrag. Två tredjedelar av dessa kommuner får bidrag i såväl inkomst- som kostnadsutjämnningen. De har alltså en lägre skattekraft och en högre strukturkostnad per invånare (det vill säga enligt kostnadsutjämnningen) än genomsnittligt. De tenderar också ha en högre utdebitering och utbudsnivå än genomsnittligt. Hälften av de bidragssökande kommunerna tillhör vidare kategorin glesbygdskommuner eller övriga, mindre kommuner. De kommuner, som sökt bidrag, tenderar vidare ha mer påtagliga underskottsproblem än de som inte sökt.

Av de bidragssökande kommunerna föreslås nära hälften få bidrag. Enligt kommundelagationens egna uppskattningar förväntas dessa kommuner ha särskilt stora budgetunderskott år 2002. Är dessa förväntade underskott en följd av opåverkbara förhållanden? Får de aktuella kommunerna eller landstingen i så fall ett utjämningsbidrag, som är lägre än vad dessa förhållanden motiverar? Den strukturkostnad per invånare som kommunerna eller landstingen ifråga tillskrivs, skulle med andra ord kunna vara underskattad i kostnadsutjämnningen på grund av att vissa opåverkbara faktorer inte alls eller inte tillräckligt (till exempel en negativ befolkningsutveckling) beaktas. I sin analys går kommundelagationen överhuvudtaget inte in på frågor av det slaget. Den inskränker sig enbart till att framhålla:

- att "det utifrån allmänna geografiska och strukturella faktorer inte finns särskilt mycket som skiljer just dessa kommuner från många andra kommuner"
- att Skåne-landstinget, som utgör både tillväxt- och glesbygdsregion, sägs ha en annan typ av strukturella problem än övriga bidragssökande landsting. De sistnämnda landstingen sägs däremot inte skilja sig nämnvärt från övriga landsting utifrån allmänna och strukturella faktorer.

Den övergripande fråga, som kommundelagationen i stället studerar, är om de aktuella kommunernas kostnader är alltför höga i förhållande till den strukturkostnad, som respektive kommun eller landsting tillskrivs i kostnadsut-

jämningen. Genomgående finner delegationen även att så är fallet. Det är med andra ord helt påverkbara kostnader (det vill säga en för hög verklig kostnad snarare än en för låg strukturkostnad), som ligger bakom de finansiella problemen i kommunerna eller landstingen i fråga. Inte minst det förhållandet att kommunerna eller landstingen själva tar fram en åtgärdsplan visar att det är fråga om faktorer, som de kan och kunnat påverka. På grund av att de framtagna sparåtgärderna inte tidigare genomförts har med andra ord finansiella problem uppkommit.

I en tidningsintervju fastslår ordförande för kommundelagationen likaså att de bidragssökande kommunerna i regel har för höga kostnader; "De flesta har för stor kostnadskostym i förhållande till de inkomster de har. De måste i ett program visa hur kostnaderna för kommunal service, inklusive vård, skola och omsorg kan minskas. Programmet ska godkännas av kommunfullmäktige".

De tjugotvå kommuner och tre landsting, som föreslås få statsbidrag uppfyller alltså inte det uppställda villkoret om opåverkbara orsaksfaktorer. Kommundelagationen tycks dock inte själv vara medveten om detta uppenbara förhållande, det vill säga att bidrag lämnas trots att bidragsvillkoret inte är uppfyllt. Genom att lämna statsbidrag för att genomföra påverkbara kostnadsbesparingar behandlas inte heller kommunerna på ett likvärdigt sätt. Andra kommuner, som redan genomfört liknande besparingar, (vad gäller till exempel personal, lokaler eller bidrag) har inte fått några motsvarande statsbidrag.

De kommuner eller landsting, som varit föregångare i besparings- eller effektiviseringsarbetet, har i stället drabbats av högre avgifter eller lägre bidrag i kostnadsutjämnningen.

Varför har kommunerna eller landstingen inte tidigare genomfört nödvändiga besparingar? I de avslutande iakttagelser från arbetet, som kommundelegationen redovisar, behandlas underförstått denna fråga. Delegationen framhåller nämligen:

- att det lokala politiska ledarskapet i förvaltningen "är av avgörande betydelse för hur framgångsrikt en kommun eller ett landsting lyckas lösa sina problem oberoende av om förutsättningarna är goda eller dåliga"
- att det i vissa regioner finns en tendens till konkurrens om medborgare och företag, som på olika sätt kan få negativa konsekvenser för den kommunala ekonomin. Som exempel – framhålls det – konkurrerar man i glesbygdsregioner i en del fall med olika typer av stimulanser för näringslivet
- inom gymnasieskolan är det på vissa håll en klar tendens till överetablering. I förhållande till elevunderlaget. Det förekommer – betonar man – "i mindre utsträckning ett samarbete mellan kommuner när det gäller skolområdet i övrigt och inom sociala området liksom inom vissa tekniska områden"
- professionaliteten och flexibiliteten i personalpolitiken bör kunna öka. Det finns – framhåller man – "ofta problem med insikten om att bemanningen måste anpassas till behov och resurser, särskilt om det innebär personalneddragningar".

Enligt kommundelegationen är det alltså några, rimligtvis påverkbara förhållanden, som kan förklara varför vissa kommuner eller landsting varit mindre framgångsrika i att lösa sina finansiella problem. Mot den bakgrunden är det svårt att förstå hur delegationen – genom sitt bidragsbeslut – samtidigt kan anse att problemen i fråga är en följd av opåverkbara faktorer. Välvilligt tolkat tycks delegationen inte inse hur saker och ting förhåller sig. Den framhåller nämligen att de planerade besparingsåtgärderna "skall skapa en lägre strukturell kostnadsnivå". I själva verket påverkar dessa åtgärder inte respektive kommuns eller landstings beräknade strukturkostnad utan enbart dess verkliga kostnad per invånare. Vilken strukturkostnad per invånare respektive kommun eller landsting har bestäms i stället av de beräkningsprinciper, som kostnadsutjämnningen baseras på. Dessa principer är avsedda att återge den inverkan, som opåverkbara förhållanden beräknas ha på kommunens eller landstingets kostnader.

För flertalet av de elva kommuner, som beviljats bidrag av bostadsdelegationen, beror problemet med övertaliga lägenheter främst på att folkmängden minskat år från år. Dessa problem kan därmed till allra största delen bedömas vara ett resultat av opåverkbara förhållanden. I tre av kommunerna sammanhänger bostadsöverskottet däremot med att utbudet av bostäder ökat över tiden, vilket kommunerna ifråga rimligtvis kunnat påverka. De elva kommunerna föreslås även få bidrag från kommundelegationen, förutsatt att nödvändiga besparingar genomförs. Sammanfatt-

ningsvis synes de finansiella problemen i dessa kommuner därmed enbart till en del vara en följd av förhållanden, som de inte kunnat eller kan påverka. Det är med andra ord enbart till denna del, som bidragen ifråga kan bidra till att fiskal rättvisa uppnås.

I anslutning till regeringsbeslutet om statsbidrag till "kriskommuner" har statsminister Göran Persson – enligt vad som uppges – framhållit :

- att utvecklingen i de 100 minsta kommunerna i landet är en "allvarlig fråga"
- att det kommunala utjämnings-systemet inte fångar in effekterna av befolkningsminskning fullt ut.

Vad gäller den första frågan kan man ha visst fog för vad som påstås. De 112 kommuner, som får kompensation för befolkningsminskning i kostnadsutjämnningen, hade år 1998 nämligen ett budgetunderskott på i genomsnitt 2% av intäkterna medan övriga kommuner tenderade ha balans i budgeten. Varannan kommun med befolkningsminskning har vidare sökt stöd hos kommun- eller bostadsakuten. De tillbakagående kommuner, som sökt stöd, har dock i genomsnitt inte större underskottsproblem än de befolkningsminskande kommuner, som inte sökt stöd.

Annorlunda uttryckt har tre fjärdedelar av de bidragssökande kommunerna en sjunkande folkmängd. Av dessa har knappt hälften beviljats stöd. Beror dessa kommuners finansiella problem på att de kompenseras för litet i kostnadsutjämnningen för att folkmängden sjunker? Det finns inget som talar

för det. Problemen i fråga beror snarare på outnyttjade besparings- och effektiviseringsmöjligheter, vilket även bekräftas av kommundelationens egen bedömning. För övrigt kan nämnas att andelen kommuner med befolkningsminskning är lägre hos dem, som beviljats stöd än hos dem, som inte beviljats det (72 jämfört med 92%).

Av kommunerna med sjunkande folkmängd har de, som beviljats stöd, ej heller större budgetunderskott än de som inte beviljats det. Oavsett om 1998 års verkliga eller 2002 års förväntade resultat väljs, är så fallet.

Genom att ge bidrag till dem, som släpar efter i besparings- eller effektiviseringsarbetet, ges kommunerna inte likvärdiga förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Möjligheterna att få sådana bidrag kan också skapa negativa incitament, det vill säga att i taktiskt syfte vänta med besparingar och effektiviseringar. För att främja såväl fiskal rättvisa som effektivitet kan det därför vara befogat att avskaffa kommun- och kanske även bostadsakuten.

## Referens

Jonsson Ernst, 2000

Kommun- eller bostadsaktens bidrag – är de förenliga med fiskal rättvisa, Institutet för kommunal ekonomi, Stockholms universitet.