

Budgetprocessens betydelse för god ekonomisk hushållning

Jens Dietrichson och Lina Maria Ellegård, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet

Att behålla budgetdisciplin och skapa förutsättningar för långsiktigt god ekonomisk hushållning är en ständigt närvarande utmaning för offentliga organisationer. Den globala finanskrisen har medfört att ekonomin i kommuner, regioner och länder världen över utsatts för starka påfrestningar, vilket resulterat i både statliga hjälpprogram och regelrätta konkurser. Utvecklingen för svenska kommuner och landsting har inte varit lika dramatisk men 2012 hade 37 procent av kommunerna negativ soliditet när den totala pensionsskulden räknats in, vilket tyder på att det inte saknas långsiktiga problem.

Tidigare forskning indikerar att det är möjligt att förbättra den ekonomiska hushållningen genom att införa bättre budgetinstitutioner, det vill säga att förbättra de regler, procedurer och normer som styr budgetprocessen. Att begränsa implementerande verksamheters inflytande i planeringsfasen (ofta benämnt *centralisering*) och att införa och följa upp *finansiella mål*, t ex genom att den nationella regeringen inför mål för kommuner med tillhörande sanktioner, är två typer av budgetregler som återkommande visats sig ha ett positivt samband med god ekonomisk hushållning. I en tidigare studie av de svenska kommunerna finner vi liknande samband mellan budgetregler och årets resultat per invånare. Vid sidan av centralisering och att det finns en relativt hög risk att förvaltningschefer byts ut om deras förvaltningar har systematiska budgetunderskott, finner vi även att årets resultat per invånare är högre om nämnderna får behålla uppkomna överskott och för med sig underskott till nästkommande budgetår.

Den tidigare litteraturen, inklusive vår egen studie, har dock svårt att särskilja effekterna av budgetregler från den påverkan som kommer av att länder, regioner och kommuner har olika ambitionsnivå när det gäller den ekonomiska hushållningen. Vidare mäts utfall i regel på övergripande nivå – i vårt fall på kommunnivå – vilket är problematiskt då flera av de regler och processer som undersöks bör ha sin huvudsakliga effekt på enheter längre ner i hierarkin, i vårt fall på nämnds-/förvaltningsnivå. Med hjälp av finansiering från Kommuninvest har vi samlat in data över finansiella mål och resultat för samtliga nämnder i de 290 svenska kommunerna.¹ Vi har sedan kombinerat denna information med enkätdata över budgetprocessen från vår tidigare studie och analyserat hur regler och mål påverkar resultat på nämndnivå. Eftersom vår enkät genomfördes 2010, har vi valt att samla in data från årsredovisningarna från detta år. Förekomsten av finansiella mål är intressant inte bara som ett mått på ambitionsnivån hos kommunerna, utan även i termer av Kommunallagens 8 kap 5§ där det föreskrivs att den kommunala budgeten ska innehålla finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning.

Vår insamling visar att detta lagkrav följs i mycket stor utsträckning, endast 5 av 290 kommuner redovisar inga finansiella mål i sina årsredovisningar.² Vårt att notera är att nästan alla kommuner har ett mål som relaterar till årets resultat, antingen formulerat som ett direkt resultatmål eller som ett mål kring nettokostnadernas andel av totala skatteintäkter. Även skillnaderna i hur detta mål är formulerat är relativt små, av de kommuner som specificerat ett numeriskt mål har 72% valt ett mål inom spannet 1-2% av totala skatteintäkter, 21% har lägre ställda mål och 7% har högre ställda mål (medianen är 1,5%). Det är även vanligt att ha mål kring självfinansieringsgraden av investeringarna (51% har detta), soliditeten (35%) och låneskulden (27%). De stora likheterna i både förekomsten av mål och målformuleringarna gör det svårt att hitta säkerställda skillnader i ekonomiska utfall mellan kommuner som skiljer sig åt när det gäller förekomsten och formuleringen av finansiella mål, men vi använder informationen om resultatmål och det budgeterade resultatet i den andra delen av projektet. I denna del undersöker vi hur nämndernas resultat som andel av deras totala bruttokostnader påverkas av två budgetregler: 1) att över- och underskott förs över till nästa budgetår och 2) risken för förvaltningschefer att bli ersatta vid systematiska underskott (vilket snarast bör kallas en norm). Dessa

¹ I de kommuner som saknar formella nämnder har vi använt resultatet för de resultatenheter kommunerna själva inkluderar i årsredovisningen. Våra resultat för budgetreglerna ändras inte om vi exkluderar dessa kommuner.

² Avsaknaden av finansiella mål behöver inte betyda att dessa kommuner bryter mot Kommunallagen, lagen ställer inte krav på att målen skall specificeras i just årsredovisningen.

variabler hade ett positivt samband med årets resultat per invånare i vår tidigare studie, men bör ha sin huvudsakliga effekt på nämndernas resultat. Såvitt vi vet är denna studie den första i forskningslitteraturen som kvantitativt undersöker sambandet mellan budgetregler och nämnder, eller liknande enheters, resultat i denna skala. Vi fokuserar på den största nämnden i kommunen, eftersom vår enkät i flera fall frågade vilka budgetregler som gällde för den till bruttokostnaderna största nämnden. Anledningen till denna frågeställning är att det är möjligt att nämnder inom en och samma kommun behandlas olika när det t ex gäller vad ett underskott får för konsekvenser.

Vi undersöker sambandet mellan dessa budgetregler och nämndernas resultat med hjälp av regressionsanalys. I analysen inkluderar vi förutom en indikator för resultatmål även följande variabler på kommunnivå: tidigare års soliditet, det genomsnittliga resultatet 2000-2007, en indikator om flerårsbudgetar ses som starka politiska åtaganden, budgeterat resultat, förändringen av intäkter mellan 2009 och 2010, intäkter från anläggningstillgångar, finansiella kostnader, andel av befolkningen som är mellan 20 och 79 år, samt indikatorer för olika kommuntyper (samtliga variabler är statistiskt signifikanta i någon specifikation i vår tidigare studie). Överlag är våra skattningar av budgetreglerna inte känsliga för vilka variabler som vi inkluderar.

Både möjligheten att föra över eventuella överskott och risken för förvaltningschefen att bli ersatt vid systematiska underskott har statistiskt signifikanta samband med resultatet. Skattningarna indikerar att de ökar nämndernas resultat som andel av bruttokostnaderna med ca 0.9 respektive 0.7 procentenheter och sannolikheten att visa ett överskott med ca 30 respektive 20 procentenheter. Att föra över underskott har inte samma positiva samband med resultatet, ibland är sambandet till och med negativt. På grund av att de allra flesta kommuner som tillåter överföring av överskott också har motsvarande regel för underskott är det dock oklart om detta kan tolkas som att det är regeln i sig som är problematisk. Resultatet drivs av ett väldigt litet antal kommuner och risken finns att dessa är speciella i något avseende som vi inte har möjlighet att mäta.

Vissa ytterligare begränsningar i vår studie bör nämnas. Som tidigare nämnts har vi endast information om kommunernas budgetprocesser från 2010. Men de av våra resultat som är jämförbara är i linje med tidigare studier, vilket talar mot att våra resultat endast skulle gälla för detta år. Ett annat problem skulle kunna vara att även om reglerna förbättrar nämndernas resultat, så skulle de kunna orsaka försämringar i kvaliteten på nämndernas tjänster. Detta bör dock främst vara en invändning mot att ha en hög risk för förvaltningschefer att bli ersatta, att föra över överskott borde istället ge nämnderna större möjlighet att planera sin verksamhet som de önskar. En tredje invändning är att med vår typ av data är det svårt att utesluta att någon faktor som vi inte inkluderar i analysen orsakar både förekomsten av regler och nämndernas resultat. I relation till detta problem så är en fördel med vår ansats gentemot den tidigare litteraturen att budgetreglerna vi undersöker kan betraktas som givna för de enskilda nämnderna. Därmed minskar åtminstone risken för att vi fångar skensamband. På samma sätt minskas denna risk av att vi har en mängd variabler som mäter kommunernas finansiella ambitioner, men utan ett regelrätt randomiserat experiment eller ett trovärdigt naturligt experiment är det dock svårt att helt råda bot på detta problem. Denna typ av studier saknas dock i forskningslitteraturen om självvalda budgetregler.

För mer information om våra studier och/eller referenser till tidigare litteratur, kontakta gärna jsd@sfi.dk.